

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

KATRI SÖDER

KUNINGASVALLAN JÄÄNTEISTÄ NORMAALIPARLAMENTARISMIIN

- Presidentin valtaoikeuksien muutokset vuosina 2000 ja 2011 sekä puolueiden suhtautuminen niihin eduskuntakeskusteluissa

Katri Söder, 60743

katri.soder@uta.fi

Pro Gradu -seminaari VALTS5

Heikki Paloheimo

Josefina Bjurström

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

SÖDER, KATRI: Kuningasvallan jäänteistä normaaliparlamentarismiin - Presidentin valtaoikeuksien muutokset vuosina 2000 ja 2011 sekä puolueiden suhtautuminen niihin eduskuntakeskusteluissa

Pro gradu -tutkielma, 99 s.

Valtio-oppi

Maaliskuu 2011

TIIVISTELMÄ

Tutkielmassa selvitetään presidentin valtaoikeuksien muutoksia vuonna 2000 voimaan astuneessa perustuslaissa sekä vuonna 2011 lepäämään hyväksytyssä perustuslaissa. Lisäksi selvitetään puolueiden näkemyksiä kyseisiin perustuslain uudistuksiin sekä sitä, ovatko puolueiden kannat muuttuneet vuosien 1999 ja 2010 välillä.

Presidentin valtaoikeuksien muutoksia tutkitaan tapaustutkimuksella. Perustuslakien uudistamista käydään läpi askel askeleelta käyttäen aineistona perustuslain tarkistamiskomiteoiden ja työryhmien mietintöjä, hallituksen esityksiä sekä valiokuntien mietintöjä. Puolueiden kantoja puolestaan selvitetään eduskunnassa aiheesta käytettyjen ryhmäpuheenvuorojen avulla. Ne analysoidaan sisällönanalyysillä.

Vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain merkittävin muutos vanhaan hallitusmuotoon verrattuna oli se, että hallituksen muodostamisessa eduskunnan valtaa lisättiin, ja presidentin valta rajoitettiin ainoastaan muodolliseksi. Lisäksi muutettiin tapaa, jolla mahdolliset presidentin ja valtioneuvoston väliset ristiriitatilanteet ratkaistaan. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Myös presidentin lainsäädäntövaltaa kavennettiin. Jos presidentti ei vahvista lakia, se palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi. Mikäli eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta. Eduskunta voi ottaa presidentin vahvistamatta jättämän lain uuteen käsittelyyn välittömästi, eikä sen enää tarvitse odottaa seuraaville valtiopäiville. Ulkopolitiikan johtamista muutettiin siten, että presidentti ei enää johda ulkopolitiikkaa yksin, vaan yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Perustuslaki lisäsi parlamentarismia merkittävästi. Täysin parlamentaariseksi perustuslakia ei voida sanoa, sillä ulkopolitiikan johtaminen on yhä presidentin tehtävä. Avoimeksi jää myös kysymys siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionin kokouksissa. Samoin avoimeksi jää ristiriitatilanteiden selvittäminen silloin, kun kyse ei ole hallituksen esityksen antamisesta tai peruuttamisesta.

Vuonna 2011 lepäämään hyväksytty perustuslaki muuttaisi tilannetta siten, että ristiriitatilanteessa valtioneuvoston kanta ratkaisee, mikäli se edustaa eduskunnan selontekomenettelyllä ilmaisemaa kantaa asiassa. Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, mutta muihin kokouksiin presidenttikin voi osallistua, mikäli valtioneuvosto näin päättää, ja ellei Euroopan unioni aseta osallistumiselle esteitä. Ulkopolitiikan johtaminen säilyy entisellään. Tulevaisuudessa

valtioneuvosto antaa hallituksen esitykset ja kertomukset eduskunnalle, mikäli seuraava eduskunta perustuslain hyväksyy.

Parlamentarismien kannalta on hyvä, että pääministeri edustaa lepäämään hyväksytyt perustuslain mukaan Suomea Eurooppa-neuvostossa. Vain pääministerin toimia voidaan valvoa parlamentaarisesti. Heikkoudeksi jää se, ettei ulkopoliittikan johtamista säädetä valtioneuvoston tehtäväksi. Tämä aiheuttaa tulevaisuudessa rajanveto-ongelmia ulkopoliittikan ja Euroopan unionin asioiden välillä.

Vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä eduskuntakeskustelujen tärkeimmäksi teemaksi nousi hallituksen muodostaminen. Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä olisivat halunneet korostaa eduskunnan roolia hallituksen esitystäkin enemmän, kun taas RKP ja Perussuomalaiset olisivat korostaneet enemmän presidentin roolia. Ulkopoliittikassa Vasemmistoliitto ja Vihreät poikkesivat valtavirrasta. Vasemmistoliitto esitti, että ulkopoliittikkaa johtaisi valtioneuvosto yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Vihreät puolestaan halusi poistaa presidentiltä ulkopoliittisen vallan kokonaan. Muiden mielestä lakiin kirjattu yhteistoiminta oli hyvä ratkaisu.

Vuoden 2010 keskusteluissa presidentin ja valtioneuvoston välisten ristiriitojen ratkaiseminen nousi esille. SDP linjasi, että eduskunnan kanta on ristiriitatilanteessa selvitettävä selontekomenettelyllä. Perussuomalaiset puolestaan ei halunnut muuttaa pykälää lainkaan. Ulkopoliittikan johtamisen suhteen mielipide-erot olivat pelkkiä painotuseroja. Mikään puolue ei sinänsä ajanut presidentin ulkopoliittisen vallan kaventamista tai lisäämistä. Kuitenkin SDP, Vasemmistoliitto sekä Perussuomalaiset puolustivat vahvasti presidentin ulkopoliittisen vallan tärkeyttä. Keskusta ja Kokoomus puolestaan olivat huolissaan eduskunnan roolista ulkopoliittikan johtamisessa. Ylipäänsä SDP, Vasemmistoliitto, Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset vastustivat presidentin valtaoikeuksien kaventamista. Kaikki nämä puolueet käyttivät perustelunaan sitä, että kansan valitseman presidentin valtaa ei pidä karsia, kun kansa ei sitä kerran halua.

Puolueiden kannat ovat muuttuneet jonkin verran vuosien 1999 ja 2010 välillä. Eniten on muuttanut Vasemmistoliiton kanta. Vuonna 1999 Vasemmistoliitto ajoi presidentti-instituution lakkauttamista tai ainakin presidentin vallan muuttamista kokonaan symboliseksi. Vuonna 2010 Vasemmistoliitto halusi säilyttää presidentin ulkopoliittisenkin vallan, eikä halunnut poistaa edes presidentin oikeutta edustaa Suomea Euroopan unionissa. Myös SDP:n kanta on jonkin verran tiukentunut. Vuonna 1999 SDP puolusti kansanvaltaan vedoten eduskunnan vallan lisäämistä, vuonna 2010 puolustettiin samalla perusteella presidentin vallan säilyttämistä. Molempien puolueiden kohdalla mielipiteiden muutokset johtuvat kansan mielipiteen seuraamisesta. SDP:n kohdalla myös pitkä sosiaalidemokraattisten presidenttien kausi on vaikuttanut mielipiteisiin.

Kaiken kaikkiaan voi todeta, että vuosien 2000 ja 2011 perustuslain uudistukset vievät Suomen järjestelmää kuningasvallan jäänteistä kohti normaaliparlamentarismia. Poikkeukseksi normaaliparlamentarismista jää kuitenkin se, että ulkopoliittikan johtaminen kuuluu yhä tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Sisältö

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusongelma- ja kysymykset.....	2
1.2. Tutkimusmenetelmät	3
1.3. Tutkimusaineistot	4
2. Hallitusjärjestelmämallit	6
2.1. Normaaliparlamentarismi	6
2.2. Puolipresidentillinen malli	8
3. Presidentin valtaoikeuksien kehittyminen ja käyttö 1917–2000.....	9
3.1. Ensimmäinen tasavalta.....	10
3.2. Sota-aika.....	14
3.3. Toinen tasavalta.....	17
3.4. Parlamentarisoinnin aika	22
3.5. Kolmas tasavalta.....	24
4. Vuoden 2000 perustuslaki.....	26
4.1. Presidentin päätöksenteko sidotaan tiukemmin parlamentarismiin	28
4.2. Eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamisessa vahvistetaan.....	33
4.3. Lakien säätäminen eduskunnan tehtävä	36
4.4. Ulkopolitiikka ja Euroopan unioni.....	38
4.5. Presidentti yhä puolustusvoimain ylipäällikkö	41
4.6. Parlamentaarinen perustuslaki?.....	42
5. Vuonna 2011 lepäämään hyväksytty laki	43
5.1. Eduskunta ristiriitojen ratkaisijana.....	45
5.2. Valtioneuvostolle oikeus antaa hallituksen esitykset.....	48
5.3. Lakien vahvistaminen, virkanimitysoikeus ja puolustusvoimain ylipäällikkyyys.....	50
5.4. Pääministeri Suomen edustajaksi Euroopan unionissa	53

5.5. Ulkopolitiikkaa johdetaan yhä yhteistoiminnassa.....	56
5.6. Keskustelua hallituksen esityksestä ja parlamentarismista.....	60
6. Puolueiden suhtautuminen vuosien 2000 ja 2010 perustuslakien uudistamiseen.....	63
6.1. Keskustelu perustuslain uudistamisesta vuosina 1998 ja 1999.....	64
6.2. Keskustelu perustuslain uudistamisesta vuonna 2010.....	76
6.3. Puolueiden mielenmuutokset.....	82
6.4. Puolueet ja hallitusjärjestelmämallit.....	84
7. Johtopäätökset.....	86
7.1. Vuoden 2000 perustuslaki ja presidentin valtaoikeudet.....	87
7.3. Vuonna 2011 lepäämään jätetty uusi perustuslaki.....	89
7.4. Puolueiden kannat presidentin valtaoikeuksiin.....	92
Lähteet.....	94

1. Johdanto

Suomen tasavallan presidentin valtaoikeudet ovat aina vuoteen 2000 saakka pohjautuneet vuonna 1919 säädettyyn Suomen hallitusmuotoon, joka takasi presidentille hyvin laajan toimivallan. 1970-luvulla käynnistyi keskustelu presidentin valtaoikeuksien kaventamisesta, ja valtiosäännön uudistaminen on ollut yhtäjaksoisesti vireillä siitä saakka. Perustuslakeja on muutettu osittaisuudistuksilla 1990-luvulla useita kertoja, ja vuonna 2000 astui viimein voimaan pitkään ja hartaasti valmisteltu perustuslain kokonaisuudistus. Sen valmistelu alkoi vuonna 1995, kun perustuslaki 2000 -työryhmän mietintö valmistui. (Komiteamietintö 1997: 13, 9.) Tässä tutkimuksessa käydään läpi uuden perustuslain tuomia muutoksia presidentin valtaoikeuksiin ja parlamentarismiin Suomessa.

Perustuslain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli tehdä kestävä perustuslaki, jota ei tarvitsisi ryhtyä lyhyen ajan kuluessa uudelleen muuttamaan. Tavoite käy ilmi oikeusministeri Kari Häkämiehen puheenvuorosta, jolla hän esittelee eduskunnalle hallituksen esityksen uudeksi perustuslaiksi. Häkämies toteaa, että perustuslain uudistaminen ei ole aivan jokavuotinen tehtävä, ja edellisen kerran se onkin tehty vuonna 1919. Hän arvelee, että vuonna 2000 voimaan astuva perustuslaki asettaa päätepiirteen sille keskustelulle, joka aloitettiin jo 1970-luvun alussa. (PTK 4/1998 vp.) Toisin kuitenkin kävi. Jo tammikuussa 2008 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Vuonna 2010 hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi perustuslaiksi (HE 60/2010 vp). Helmikuussa 2011 eduskunta hyväksyi lain lepäämään seuraavan eduskunnan käsittelyyn saakka. Tuolloin se on hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä, jotta uusi perustuslaki astuisi voimaan. Tämän tutkimuksen luvussa 5 selvitetään, millaisia muutoksia presidentin valtaoikeuksiin tulee, mikäli uusi perustuslaki hyväksytään, ja vievätkö ne Suomea parlamentaariseen suuntaan.

Hallituksen valmistellessa esitystään uudeksi perustuslaiksi keskustelu presidentin valtaoikeuksista kävi kuumana. Puolueet kiistelivät eduskunnassa ja julkisuudessa presidentin valtaoikeuksista ja niiden suhteesta parlamentaariseen hallintotapaan. Hämmennystä on herättänyt se, että puolueiden kannat ovat tuntuneet heittäneen kuperkeikkaa. Helsingin Sanomat kirjoitti pääkirjoituksessaan 5.5.2009, että puolueiden kannat ovat kääntyneet pääläelleen. Entinen kuningaspuolue Kokoomus

kannattaa nyt presidentin vallan kaventamista, kun taas SDP on luopumassa vuosisataisesta parlamentarismien perinteestään. Jarmo Virmavirta puolestaan kirjoitti Uudessa Suomessa (12.12.2008), että nykyään Kokoomus ajaa perinteistä sosiaalidemokraattista linjaa presidentin valtaoikeuksista. Tässä tutkimuksessa selvitetään puolueiden kantaa parlamentarismiin. Sitä peräsi myös Helsingin Sanomien pääkirjoitus 3.5.2009.

Keskeisiä käsitteitä tutkimuksessa ovat valtioneuvosto ja hallitus. Valtioneuvostolla tarkoitetaan ministeristöä, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Hallitusvaltaa puolestaan käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto yhdessä. Näiden käsitteiden erottaminen toisistaan on tärkeää, sillä muuten voi olla vaikea ymmärtää esimerkiksi sitä, miten vuoden 2010 hallituksen esityksessä pykälän 46 pieni muutos muuttaa käytäntöä. Pykälässä sanottiin aikaisemmin, että *hallituksen* tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan. Vuonna 2010 hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi samassa pykälässä sanotaan, että *valtioneuvoston* tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta. Kertomuksen antaja on siis vaihtunut. Käytännön kielenkäytössä puhutaan kuitenkin usein hallituksesta myös silloin, kun tarkoitetaan valtioneuvostoa. Tämä on tilanne myös kansanedustajien puheissa, joita analysoidaan luvussa 6.

Käsite valtiopäivät puolestaan tarkoittaa eduskunnan vuotuista työskentelyjaksoa. Valtiopäivät avataan istuntokauden alettua, ja päätetään normaalisti joulukuussa eduskunnan siirtyessä joulutauolle. Vaalivuosina istutaan kuitenkin niin sanotut pitkät valtiopäivät. Tuolloin valtiopäivät päättyvät vasta eduskunnan jäädessä vaalitauolle. Näin ollen esimerkiksi helmikuussa 2011 lepäämään hyväksytty perustuslaki on hyväksytty vuoden 2010 valtiopäivillä, sillä vaalien vuoksi valtiopäivät jatkuvat poikkeuksellisesti vuodenvaihteen yli. Valtiopäivien käsitteen ymmärtäminen on tärkeää esimerkiksi ymmärtääkseen, mikä merkitys on sillä, voiko eduskunta perustuslain mukaan ottaa presidentin veto-oikeudella hylkäämään lain uudelleen käsiteltäväksi vaalien jälkeen, seuraavilla valtiopäivillä vai välittömästi.

1.1. Tutkimusongelma- ja kysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten vuoden 2000 perustuslaki syntyi ja miten se muutti presidentin valtaoikeuksia verrattuna vuoden 1919 hallitusmuotoon. Tarkoituksena on selvittää myös, miten vuonna 2011 lepäämään jätetyn lain säätämisen prosessi eteni, ja miten se muuttaisi tasavallan presidentin valtaoikeuksia, mikäli seuraava eduskunta sen hyväksyy. Tutkimuksessa pohditaan, ovatko uudistukset vieneet Suomea parlamentaariseen suuntaan. Lisäksi selvitetään,

millaisia ovat puolueiden eduskuntakeskusteluissa ilmaistut näkemykset presidentin valtaoikeuksista ja parlamentarismista.

Tutkimusongelman pohjalta muotoutui spesifejä tutkimuskysymyksiä:

1. Miten vuonna 2000 voimaan astunut perustuslaki muutti presidentin valtaoikeuksia?
2. Miten helmikuussa 2011 lepäämään jätetty laki uudeksi perustuslaiksi tulisi muuttamaan presidentin valtaoikeuksia, mikäli seuraava eduskunta hyväksyy lain?
3. Ovatko uudistukset vieneet Suomea parlamentaarisempaan suuntaan?
4. Miten eduskuntapuolueet ovat suhtautuneet perustuslain muutoksiin eduskuntakeskusteluissa?

1.2. Tutkimusmenetelmät

Vuonna 2000 voimaan astunutta perustuslakia ja vuonna 2011 lepäämään jätettyä perustuslakia tutkitaan tapaustutkimuksen avulla. Tällöin tarkoituksena on esitellä laajasti tapaukseen liittyviä teemoja. Tapaus identifioidaan ja rajataan tarkasti. Tiedonlähteitä on monia, jotta tapauksesta saa syväluotaavan kuvan. Tärkeää on, että tapauksen historiallinen, poliittinen ja sosiaalinen konteksti on kuvailtu tarkoin. (Creswell 1998, 61–64.) Siksi luvussa 3 käydään läpi presidentin valtaoikeuksien kehittymistä vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisestä aina vuoteen 2011 saakka. Tämä kuvaus toimii tapauksen historiallisena kontekstina. Tapauksen poliittista ja sosiaalista kontekstia selittää perustuslakia valmistelleiden työryhmien ja komiteoiden mietintöjen lisäksi myös eduskunnassa perustuslaeista käyty keskustelu, jota analysoidaan luvussa 6.

Tutkimuksessa käydään laajasti läpi perustuslain uudistamiseen liittyviä seikkoja, kuten miksi ja millaisissa olosuhteissa uudistuksiin ryhdyttiin. Sekä vuoden 2000 perustuslain että vuonna 2011 lepäämään jätetyn lain kohdalla käydään kronologisessa järjestyksessä läpi, millaisia askelia lakien säätämisessä on otettu, mitä esitetään muutettavaksi ja mihin suuntaan muutokset Suomen valtiosääntöä veisivät. Myös vastakkaista näkökulmaa, eli perustuslain tai jonkun sen pykälän muuttamista vastustavia argumentteja käsitellään lyhyesti. Lopuksi kommentoidaan vielä aiheesta käytyä tieteellistä keskustelua.

Vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain suhteen tapaus on rajattu ajallisesti siten, että se alkaa jo vuodesta 1991, jolloin perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään, että valtiosääntöuudistuksen valmistelua jatketaan. Päätymisajankohta on 1.3.2000, jolloin perustuslaki astui voimaan. Vuonna 2011 lepäämään hyväksytyn lain tapaus alkaa tammikuussa 2008, jolloin oikeusministeriö asetti työryhmän kartoittamaan perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Tämän tapauksen päätymisajankohta on 16.2.2011, jolloin eduskunta hyväksyi uuden perustuslain lepäämään vaalien yli seuraavan eduskunnan käsittelyä varten. Lisäksi tutkimus on rajattu koskemaan perustuslakeja ainoastaan presidentin valtaoikeuksien osalta.

Eduskuntakeskusteluissa käytettyjä ryhmäpuheenvuoroja analysoidaan sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty ja yleinen kuvaus. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Tutkimusaineiston laadullisessa sisällönanalyysissä aineisto ensin pirstotaan pieniin osiin, käsitteellistetään ja lopuksi järjestetään uudelleen uudenlaiseksi kokonaisuudeksi (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110).

1.3. Tutkimusaineistot

Koska vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain tapaus on rajattu alkamaan perustuslakivaliokunnan vuonna 1991 antamasta mietinnöstä (PeVM 4/1991 vp.), on tuo mietintö osa tutkimuksessa käytettyä aineistoa. Sen lisäksi aineistona käytetään hallituksen esitystä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp) sekä perustuslakivaliokunnan mietintöä tätä esitystä koskien (PeVM 16/1994 vp). Tärkeä osa aineistoa on myös perustuslakia valmistellut komiteamietintö 1997:13. Aineistoon kuuluu myös hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) sekä perustuslakivaliokunnan lausunto siitä (PeVM 10/1998 vp). Lisäksi aineistona toimii Suomen perustuslaki vuodelta 1999 (laki 731/1999).

Vuonna 2011 lepäämään jätetyn lain kohdalla tutkimusaineistona käytetään oikeusministeriön perustuslaki 2008 -työryhmän muistiota (OM 2008:8) ja muistion liitteitä, joissa Antero Jyränki kirjoittaa puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöisestä järjestämisestä ja Tapio Raunio parlamentaarista vastuusta ulkopoliitikassa. Lisäksi aineistona käytetään perustuslain tarkistamiskomitean mietintöä (OM 2010:9) ja hallituksen esitystä uudeksi perustuslaiksi (HE 60/2010 vp). Aineistona toimivat myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan ja puolustusvaliokunnan laatimat lausunnot hallituksen esityksestä (UaVL 5/2010 vp; PuVL 9/2010 vp). Kansanedustajat Annika Lapintie ja Esko-Juhani Tennilä ovat jättäneet ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon eriävän

mielipiteen, joka myös toimii tutkimuksen aineistona. Lisäksi aineistona on käytetty perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 9/2010 vp) ja Jacob Södermanin perustuslakiesitykseen jättämää rinnakkaislakialoitetta (LA 44/2010 vp).

Eduskuntakeskustelujen analysoinnissa aineistoina toimivat kyseisiin keskusteluihin liittyvät eduskunnan pöytäkirjat. Vuonna 2000 voimaan astunutta perustuslakia käsiteltiin peräti yhdeksässä eduskunnan täysistunnossa, ja puheenvuoroja käytettiin niin paljon, että aineistoa oli pakko rajata. Siksi aineistoksi on valittu vain ryhmäpuheenvuorot. Ryhmäpuheenvuorot ovat hyvä aineisto myös siksi, että tutkimuksen tarkoituksena on selvittää nimenomaan puolueiden mielipiteitä, ja ryhmäpuheenvuoroista ne nousevat parhaiten esille. Ryhmäpuheenvuoroja pidettiin kolmessa täysistunnossa: 10.2.1998 käydyssä lähetekeskustelussa (PTK 4/1998 vp), 2.2.1999 pidetyssä ensimmäisessä käsittelyssä, jossa käsittelyn pohjana oli perustuslakivaliokunnan mietintö (PTK 195/1998 vp), sekä seuraavan eduskunnan ainoassa käsittelyssä 1.6.1999 (PTK 28/1999 vp).

Lähetekeskustelussa 10.2.1998 pidettiin yksitoista ryhmäpuheenvuoroa, ja niitä käyttivät SDP (Erkki Tuomioja), Keskusta (Esko Aho), Kokoomus (Ville Itälä), Vasemmistoliitto (Esko Helle), RKP (Gunnar Jansson), Vihreä Liitto (Paavo Nikula), Kristillinen Liitto (Jouko Jääskeläinen), Nuorsuomalainen puolue (Jukka Tarkka), Vasemmistoryhmä (Veijo Puhjo), Perussuomalaiset (Raimo Vistbacka) ja Ekologinen puolue (Pertti Virtanen).

Myös perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta pidetyssä ensimmäisessä käsittelyssä 2.2.1999 käytettiin yksitoista ryhmäpuheenvuoroa. Toisessa käsittelyssä ryhmäpuheenvuorokierrosta ei pidetty. Ensimmäisen käsittelyn ryhmäpuheenvuoron käyttivät SDP (Johannes Koskinen), Keskusta (Johannes Leppänen), Kokoomus (Heikki Koskinen), Vasemmistoliitto (Esko Helle), RKP (Gunnar Jansson), Vihreä Liitto (Tuija Brax), Kristillinen Liitto (Jouko Jääskeläinen), Nuorsuomalainen puolue (Jukka Tarkka), Vasemmistoryhmä (Veijo Puhjo), Perussuomalaiset (Raimo Vistbacka), Ekologinen puolue (Pertti Virtanen) ja Remonttiryhmä (Risto Kuisma).

Seuraavan eduskunnan ainoassa käsittelyssä 1.6.1999 käytettiin kahdeksan ryhmäpuheenvuoroa. Puheenvuoron pitivät SDP (Riitta Prusti), Keskusta (Johannes Leppänen), Kokoomus (Jouni Lehtimäki), Vasemmistoliitto (Esko Helle), RKP (Henrik Lax), Vihreä Liitto (Janina Andersson), Kristillinen Liitto (Jouko Jääskeläinen), Perussuomalaiset (Raimo Vistbacka) ja Remonttiryhmä (Risto Kuisma).

Vuoden 2010 hallituksen esitystä käsiteltäessä ryhmäpuheenvuorokierros käytiin vain lähete keskustelussa, joka käytiin 26.5.2010 (PTK 56/2010 vp). Silloin ryhmäpuheenvuoron käyttivät Keskusta (Tapani Tölli), Kokoomus (Pertti Salolainen), SDP (Jacob Söderman), Vasemmistoliitto (Veijo Puhjo), Vihreä Liitto (Pekka Haavisto), RKP (Ulla-Maj Wideroos), Kristillisdemokraatit (Bjarne Kallis) ja Perussuomalaiset (Raimo Vistbacka).

2. Hallitusjärjestelmämallit

Hallitusjärjestelmämallit eroavat toisistaan siinä, miten vallanjako kansanedustuslaitoksen, ministeristön ja valtionpäämiehen välillä on järjestetty (Marjamäki 1995, 4). Tässä luvussa käsitellään parlamentaarista ja puolipresidentillistä mallia. Nämä mallit ovat käsittelyssä siksi, että Suomen on perinteisesti sanottu kuuluvan puolipresidentilliseen malliin. Toisaalta 1980-luvulta alkaen pyrkimyksenä on ollut viedä Suomea kohti parlamentaarista mallia. (Paloheimo 2001, 87.) Koska tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, onko pyrkimys onnistunut, on syytä tarkastella, mitä nuo käsitteet tarkoittavat.

Perustuslakeja uudistettaessa hallitusjärjestelmämalleista keskustellaan paljon myös julkisuudessa. Usein media ei kuitenkaan tarkemmin avaa esimerkiksi sellaisia käsitteitä kuin parlamentarismi. Helsingin Sanomat kirjoitti pääkirjoituksessaan 17.7.2009, että nyt olisi jo aika luottaa parlamentarismiin ja luopua ajatuksesta valtionpäämiehen henkilökohtaisen vallankäytön siunauksellisuudesta. Pääkirjoituksessa 3.5.2009 Helsingin Sanomat kirjoittaa, että nyt on meneillään poliittinen prosessi, joka tähtää presidentin vallan parlamentarisointiin. Suomenmaan haastattelussa 21.2.2007 puoluesihteerit vetoavat parlamentarismien tarpeeseen. Haastattelussa SDP:n silloinen puoluesihteeri Maarit Feldt-Ranta toteaa, että nykyinen perustuslain takaama joustavuus presidentin ja valtioneuvoston välisessä yhteistyössä vahvistaa parlamentarismia. Myös Keskustan silloinen puoluesihteeri Jarmo Korhonen sanoo samassa haastattelussa, että kysymys presidentin valtaoikeuksista on parlamentaarinen kysymys. Tässä luvussa selvitetään aiemman tutkimuksen avulla, mitä tämä paljon kaivattu parlamentarismi oikein tarkoittaa, ja millainen puolestaan on puolipresidentillinen malli.

2.1. Normaaliparlamentarismi

Jaakko Nousiainen (1993) mukaan normaaliparlamentarismissa parlamentin ja ministeristön ulkopuolella ei ole kilpailevia vallankäyttäjiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtionpäämies ei kilpaile pääministerin kanssa valtiollisesta johtajuudesta. Valtionpäämiehen rooli on symbolinen, hän toimii edustustehtävissä ja mielipidevaikuttajana. Mikäli hänellä on valtaoikeuksia, ne koskevat tavallisimmin hallituksen tai pääministerin nimittämistä, parlamentin hajottamista ja ennenaikaisten

vaalien järjestämistä, parlamentin vahvistamien lakien hyväksymistä sekä ylimpien virkamiesten nimittämistä. (Nousiainen 1993, 149–150.) Valtionpäämiehen itsenäinen vallankäyttö ei kuitenkaan ole mahdollista (Jyränki & Nousiainen 2006, 184).

Laajimmassa mielessä parlamentarismi tarkoittaa järjestelmää, jossa eduskunta valvoo ja rajoittaa hallituksen valtaa. Tavanomaisemmin ja tiukemmin määriteltynä se tarkoittaa järjestelmää, jossa eduskunnan ja hallituksen välillä vallitsee luottamuksellinen ja johdonmukainen yhteistyö. Parlamentarismien erilaisia määrittelyjä voidaan kutsua myös dualistiseksi ja monistiseksi malliksi. Dualistisessa mallissa vallitsee tasapaino lakiasäättävän ja toimeenpanevan vallan välillä. Tällöin hallitus ja eduskunta ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa, mutta eivät alistettuja toisilleen. Monistisessa mallissa puolestaan valta keskittyy eduskunnan enemmistölle. Tällaisessa mallissa ministeristö toimii ikään kuin eduskunnan valitsemana toimeenpanevana valiokuntana. (Nousiainen 1998, 233–235.)

Jaakko Nousiainen (2006) on eritellyt Björn von Sydowin listauksen perusteella kriteerejä parlamentaarille hallitustavalle. Keskeisiä kriteerejä on kolme. Ensinnäkin hallituksen kokoonpanon ja politiikan tulee olla riippuvaisia eduskunnan puoluepoliittisesta kokoonpanosta. Toiseksi äänestäjillä tulee olla eduskuntavaalien kautta epäsuorasti mahdollisuus vaikuttaa hallitusvaltaan. Hallituksen rakennetta niin puolueiden kuin henkilöidenkin suhteen voidaan kuitenkin muuttaa myös ilman vaaleja. Kolmannen keskeisen kriteerin mukaan valtionpäämies ja pääministeriys ovat erillisiä toimintoja, eikä valtionpäämiehen itsenäinen vallankäyttö ole mahdollista. Näiden keskeisten kriteerien lisäksi parlamentaarille hallitustavalle on myös toissijaisia kriteerejä. Niiden mukaan ministerien tulee olla kansanedustajia ja osallistua sekä eduskunnan että omien puolueryhmiensä kokouksiin ja keskusteluihin. Hallitus toimii kollektiivina, vaikka ministerivastuu kannetaan sekä kollektiivisesti että yksilöllisesti. Johtava asema päätöksenteossa on pääministerillä. Hallitukselle voi antaa epäluottamuslauseen, ja toisaalta hallituksella on oikeus itse erota tai hajottaa eduskunta. Parlamentaarinen oppositio osallistuu lain säätämiseen ja valvoo hallituksen toimia. Myös oppositio on tarvittaessa valmis ottamaan hallitusvastuun. (Jyränki & Nousiainen 2006, 183–184.)

Joskus presidentin vahvoja valtaoikeuksia normaaliparlamentarismissa voidaan perustella sillä, että valtionpäämies toimii ristiriitatilanteissa parlamentarismien turvaajana. Tämä perustelu nousee esiin myös luvussa 6 esitellyissä eduskuntakeskusteluissa presidentin valtaoikeuksista. Jaakko Nousiainen (1993) kertoo, että Sven Lindman on käsitellyt presidentin valtaoikeuksia tästä näkökulmasta. Tämän perustelun mukaan on loogista, että presidentin valtaoikeuksiin kuuluu

hallituksen muodostaminen, sillä se on usein parlamentarismien ongelmakohta. Samoin hajotusoikeus on välttämätön valtaoikeus silloin, kun presidentti toimii parlamentarismien turvaajana. Lisäksi Nousiainen kertoo, että Lindmanin mukaan valtionpäämiehen itsenäinen nimitysoikeus on merkittävä, sillä presidentti voi hillitä virkanimitysten puoluepolitisoitumista. Muita valtaoikeuksia ei parlamentarismia turvaava valtionpäämies tarvitse. (Nousiainen 1993, 152–157.)

Toinen mahdollinen perustelu valtionpäämiehen poikkeuksellisille valtaoikeuksille parlamentaarisessa mallissa on kansanvallan puolustaminen. Myös tätä perustelua käytettiin eduskuntakeskusteluissa. Kansanvaltaa puolustava presidentti valvoo, että poliittiset päätöksentekijät toimivat kansan haluamalla tavalla. Tällöin presidentti on luonnollisesti valittu suoralla kansanvaalilla. Hänen valtaoikeuksiinsa kuuluu oikeus hajottaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit eli kääntyä kansan puoleen ristiriitatilanteissa. Lisäksi hänellä on oikeus päättää hallitusten esitysten antamisesta eduskunnalle, mutta ei niiden sisällöstä. Kansanvaltaa turvaava presidentti myös vahvistaa eduskunnan hyväksymät lait. Presidentillä on virkanimitysoikeus ja hallinnon valvontatehtävä. Hän saa tehtäväkseen myös valtiollisen aloiteoikeuden eli mahdollisuuden asettaa työryhmiä selvittämään julkiseen keskusteluun tuotavia asioita sekä mahdollisuuden päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. (Nousiainen 1993, 158–160.)

2.2. Puolipresidentillinen malli

Heikki Paloheimon (2001) mukaan Suomi on perinteisesti laskettu kuuluvaksi puolipresidentilliseen järjestelmään. Toimeenpanovalta on jaettu vaaleilla valitulle presidentille sekä hallitukselle, jonka tulee nauttia eduskunnan luottamusta. (Paloheimo 2001, 87.) Yksi syy siihen, että Suomen katsotaan toteuttavan puolipresidentillistä mallia, on ulkopoliittikan johdon kuuluminen tasavallan presidentille (Nousiainen 1993, 160). Arvo Myllymäen mukaan presidentin ulkopoliittinen johtajuus voisi olla peruste kutsua Suomen mallia jopa presidenttikeskeiseksi hallitusvallaksi (Myllymäki 2010, 3). Vuodesta 1980 lähtien Suomi on kuitenkin pyrkinyt siirtymään kohti normaaliparlamentarismia (Paloheimo 2001, 87).

Edellä kuvatuissa parlamentaarisissa malleissa presidentin valtaoikeudet ovat muihin toimijoihin kohdistuvia säätely- ja valvontaoikeuksia. Puolipresidentillisessä mallissa puolestaan presidentti on aktiivinen hallitusvallan käyttäjä, poliittinen päätöksentekijä ja yhteiskunnallinen vaikuttaja. Valta on voitu jakaa presidentin ja pääministerin välillä joko siten, että molemmat hoitavat omaa aluettaan, tai siten, että he osallistuvat samoihin päätöksentekoprosesseihin. (Nousiainen 1993, 162–

163.) Valtionpäämiehen mahdollisuus itsenäiseen vallankäyttöön aiheuttaa poikkeaman normaaliparlamentarismien mallista (Jyränki & Nousiainen 2006, 190).

Jaakko Nousiainen (2006) kertoo Giovanni Sartorin erittelystä, jossa puolipresidentillisen järjestelmän peruspiirteiksi katsotaan, että presidentti on suoralla tai epäsuoralla kansanvaalilla valittu ja hän jakaa hallitusvallan pääministerin ja hallituksen kanssa. Presidentti on riippumaton eduskunnasta, mutta ei voi toimia yksin, vaan hänen on toimittava hallituksen kanssa. Hallitus puolestaan on eduskunnasta riippuvainen, sillä sen täytyy nauttia eduskunnan luottamusta. On mahdollista, että valtaa siirtyy presidentin ja hallituksen välillä, mutta molemmilla on säilyttävä koko ajan oma autonomiansa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 190.)

Vaikka Suomen on sanottu kuuluvan puolipresidentilliseen malliin, on Suomen käytäntöä hankala ahtaa pysyvästi tiukkaan määritelmään. Presidenttien vallankäyttö Suomessa on ollut monimuotoista ja vaihtelevaa. Olennaista määrittelyssä on se, kiinnitetäänkö huomiota presidentin perustuslailliseen asemaan, vai hänen todelliseen asemaansa vallankäyttäjänä. (Jyränki & Nousiainen 2006, 190.) Seuraavassa luvussa käydään läpi kunkin presidentin todellista roolia vallankäyttäjänä ja asemoidaan presidenttikaudet yllä kuvattujen määritelmien mukaisesti parlamentarismien janalle. Luvuissa 4 ja 5 puolestaan kiinnitetään huomiota presidentin perustuslailliseen asemaan.

3. Presidentin valtaoikeuksien kehittyminen ja käyttö 1917–2000

Tässä luvussa tarkastellaan, miten presidentin valtaoikeudet ovat kehittyneet Suomen itsenäisyyden alusta aina vuoteen 2000 saakka. Historiallisen kontekstin esittely on tärkeää, kun tutkimuksen metodina on tapaustutkimus. Suomessa historia on osoittanut, että samankin valtiosäännön aikana presidentin valtaoikeudet ovat käytännössä vaihdelleet paljon kulloisenkin presidentin toimien mukaisesti (Iloniemi & Immonen 1987, 66; Paloheimo 2001, 97–98). Presidenttien vallankäytön esittely on tärkeää, sillä parlamentarismien toteutuminen on perustuslain säädösten ohella kiinni suuressa määrin myös noudatetusta valtiokäytännöstä (Myllymäki 2010, 6). Tässä luvussa esitellään lyhyesti kunkin Suomen presidentin toimintatavat ja pohditaan, kumpaa edellä esiteltyä hallintojärjestelmämallia ne vastaavat.

Heikki Paloheimon (2001) mukaan Suomen poliittisessa historiassa on nähtävissä neljä vallankäytön periodia. Ensimmäinen periodi, 1917–1939, oli nimeltään ensimmäinen tasavalta. Toista periodia, joka sijoittuu vuosille 1939–1944, Paloheimo kutsuu sota-ajaksi. Kolmas periodi,

toinen tasavalta, sijoittuu vuosiin 1944–1982. Vuosien 1982–2000 välistä aikaa Paloheimo kutsuu parlamentarisoinnin ajaksi. (Paloheimo 2001, 89.) Tämä luku on jaoteltu Paloheimon esittelemien vallankäytön periodien mukaisesti sillä poikkeuksella, että parlamentarisoinnin periodin katsotaan sijoittuvan aikaan 1982–1994. Vuodesta 1995 eteenpäin käytetään käsitettä kolmas tasavalta, koska vuonna 1995 Suomi liittyi Euroopan unioniin, ja se oli niin merkittävä muutos, että sen voi perustellusti katsoa aloittaneen uuden periodin. Antero Jyränki (2006) toteaa, että Suomen liittyminen Euroopan unioniin oli suurin valtiojärjestyksen muutos Suomessa sitten vuoden 1919 hallitusmuodon hyväksymisen. Tällöin presidentin, hallituksen ja eduskunnan toimivaltasuhteita muutettiin unioniasioden käsittelyä varten parlamentaarisempaan suuntaan (Jyränki & Nousiainen 2006, 125.) Presidentin valtaoikeuksia oli tarkistettava siten, että valtioneuvosto vastaa Euroopan unioniin liittyvistä asioista, ja presidentti muista Suomen ulkopolitiikkaan liittyvistä asioista. Muodollisesti asia kirjattiin vuoden 2000 perustuslakiin, vaikka käytäntö oli ollut olemassa jo aiemmin. (Paloheimo 2005, 249.) Jo vuonna 1993 ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä lakiin valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta kirjattiin, että valtioneuvoston tehtävänä on antaa eduskunnan suurelle valiokunnalle selvitys valmisteluista Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen alalla (L 1117/1993).

3.1. Ensimmäinen tasavalta

Heikki Paloheimon mukaan ajanjaksoa 1917–1939 voidaan kutsua ensimmäiseksi tasavallaksi (Paloheimo 2001, 89). Tuona ajanjaksona Suomi itsenäistyi ja pian sen jälkeen käytiin verinen sisällissota. Puolueiden oli vaikea tehdä yhteistyötä, eikä niistä ollut vastavoimaksi presidentille (Paloheimo 2001, 87). Ensimmäisen tasavallan aikana säädettiin Suomen hallitusmuoto vuonna 1919. Presidentteinä toimivat K.J. Ståhlberg, Lauri Kristian Relander sekä Per Evind Svinhufvud.

Vuoden 1919 hallitusmuoto

Vuoden 1919 hallitusmuodossa presidentillä oli hyvin vahvat valtaoikeudet. Tämä on ymmärrettävää, kun ottaa huomioon, millaisissa olosuhteissa hallitusmuotoa valmisteltiin. Vuonna 1918 käydyn sisällissodan jälkeen poliittinen oikeisto alkoi tuntea syvää epäluottamusta eduskuntaa kohtaan, ja vaati Suomeen kuningasta, kaksikamarista eduskuntaa sekä parlamentarismia ja yleisen äänioikeuden kumoamista. Myös tasavallan kannattajat alkoivat kallistua sille kannalle, että eduskunnan rinnalle tulisi valita vahva valtionpäämies. Kuningas valittiinkin, mutta Saksan hävittyä ensimmäisen maailmansodan joutui Suomen kuninkaaksi valittu saksalainen ruhtinas kieltäytymään tehtävästä. Kuningasmielisyys, Ruotsin vallan aikaisten perinteiden kunnioittaminen sekä kumouksellisuuden pelko ja siitä johtuva parlamentarismia vieroksuminen vaikuttivat hallitusmuodon sisältöön. Joitain asioita siirrettiin suoraan monarkiasta tasavallan tasavallan. Näin Suomeen rakennettiin eduskunnasta riippumaton presidentti-instituutio. (Jyränki & Nousiainen 2006, 44–45.)

Hallitusmuodossa ylin toimeenpanovalta oli uskottu tasavallan presidentille. Jos jossakin asiassa oli epäselvyyttä siitä, onko valtioneuvosto oikeutettu asian lopullisesti päättämään, jäi ratkaisu presidentille. Presidentti teki päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuului. (Laki 94/1919.) Antero Jyrängin (2006) mukaan tällainen kaksijakoinen eksekutiivi, jossa hallitusvalta oli jaettu valtioneuvoston ja presidentin kesken siten, että presidentin valtuudet olivat merkittävämmät, oli muistuma autonomian ajalta. Presidentistä tuli nyt samanlainen eduskunnan holhooja kuin monarkki oli aikaisemmin ollut. (Jyränki & Nousiainen 2006, 42.) Tästä muistumasta johtunee myös se, että ulkopoliittisen vallan käyttö oli hallitusmuodossa uskottu yksin presidentille. Hallitusmuodossa sanottiin selvästi: ”Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti.” Myös puolustusvoimain ylipäällikkyyys kuului hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentille. (Laki 94/1919.)

1919 voimaan astuneen hallitusmuodon mukaan lainsäädäntövaltaa käytti eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Käytännössä tämä tarkoitti, että sekä presidentillä että eduskunnalla oli oikeus tehdä ehdotuksia uudesta laista tai lain muuttamisesta tai kumoamisesta. Presidentti käytti aloiteoikeuttaan antamalla valtioneuvoston laatimat esitykset eduskunnalle. Presidentti myös vahvisti lait. Lisäksi presidentillä oli oikeus antaa asetuksia lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta, hallintovirastojen ja yleisten laitosten toiminnasta, sekä sellaisista asioista, jotka oli jo etukäteen säädelty hallinnollisilla säännöksillä. (Laki 94/1919.)

Presidentin virkanimitysoikeus oli hyvin laaja. Hän nimitti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, arkkipiispan ja piispat sekä yliopiston kanslerin, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit, korkeimman oikeuden esityksestä sen jäsenet ja hovioikeuksien presidentit sekä korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä sen jäsenet. Presidentin muihin sisäpoliittisiin oikeuksiin kuului armahdusoikeus sekä oikeus myöntää tietyissä tapauksissa laista erivapauksia. Hän voi myös antaa Suomen kansalaisuuden sekä vapauttaa siitä. (Laki 94/1919.)

Parlamentarismien keskeinen vaatimus, jonka mukaan hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, oli hallitusmuodossa suhteellisen ohut; luottamus mitattiin vasta, kun se asetettiin kyseenalaiseksi. (Jyränki & Nousiainen 2006, 204.) Tämä niin sanottu luottamuksen oletusteoria, jonka mukaan hallitus nauttii eduskunnan luottamusta kunnes toisin osoitetaan, johtui siitä, että hallitusmuotoa kirjoitettaessa kesällä 1917 oli vahva pyrkimys rajoittaa Venäjän hallituksen

mahdollisuuksia vaikuttaa senaatin kokoonpanoon. Toinen vaikuttava asia oli sosiaalidemokraattien enemmistö eduskunnassa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 48–49.).

Hallituksen muodostaminen kuului hallitusmuodossa presidentille, joka kutsui ministerit tehtäviinsä. (Nousiainen 2006, 203.) Käytännössä valtioneuvoston syntyminen on ollut riippuvainen sekä eduskunnasta että tasavallan presidentistä, mutta usein vahvemmin presidentistä. Eduskunta on voinut kyllä kaataa valtioneuvoston epäluottamuslauseella, mutta presidenttiä kohtaan eduskunnalla ei ole ollut mahdollisuutta osoittaa epäluottamusta. Presidentti on saattanut päättää hallitusasioista itsenäisesti ja jopa vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston kantaa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 45.)

Vuoden 1919 hallitusmuoto ei näytä edustavan parlamentaarista hallitusjärjestelmämallia. Jyrängin ja Nousiaisen (2006) mukaan valtionpäämiehen itsenäinen vallankäyttö ei ole parlamentarismissa mahdollista (Jyränki & Nousiainen 2006, 183–184). Sen sijaan hallitusmuoto kuuluu selkeästi puolipresidentilliseen malliin. Paloheimon (2001) mukaan puolipresidentillisessä mallissa toimeenpanovalta on jaettu vaaleilla valitulle presidentille sekä hallitukselle, joka nauttii eduskunnan luottamusta (Paloheimo 2001, 87). Se, että ulkopoliittikan johtajuus kuului tasavallan presidentille, on yksi syy siihen, että hallitusmuodon voi katsoa toteuttavan puolipresidentillistä mallia (Nousiainen 1993, 160).

K.J. Ståhlberg vallankäyttäjänä

K.J. Ståhlberg oli Suomen ensimmäinen presidentti, ja hänen roolinsa oli merkittävä uuden hallitusmuodon tulkinnan kannalta. Ståhlberg valittiin presidentiksi heti, kun hallitusmuoto oli hyväksytty. Presidenttinä hän toimi vuosina 1919–1925. Ståhlberg tuli virkaansa vaikeassa sisäpoliittisessa tilanteessa, jossa kansa oli sisällissodan jäljiltä kahta jakautunut. Eduskunnassa ei näissä oloissa voinut syntyä yhtenäistä presidentin vastaista rintamaa eikä toimivaa laajaa hallituskoalitiota. (Hallberg ym. 2009, 46.) Heikki Paloheimon mukaan Ståhlberg toi Suomeen puolipresidentillisen mallin (Paloheimo 2001, 87).

Ståhlberg oli sitä mieltä, että presidentin itsenäisen vallankäytön tulee olla poikkeuksellista ja tilapäistä ja rajoittua sellaisiin tilanteisiin, joissa parlamentaarinen järjestelmä on häiriintynyt. Tämä ajatus vastaa edellisessä luvussa esitettyjä Sven Lindmanin ajatuksia presidentistä parlamentarismien turvaajana. Ståhlberg käytti oikeuttaan nimittää hallitus, ja hän nimittikin seitsemän hallitusta. (Hallberg ym. 2009, 47.) Hallituksia nimittäessään Ståhlberg tulkitsi, että eduskunnan myötävaikutuksen voi vähentää lähes olemattomaksi (Jyränki 1981, 90). Hallitusohjelmanevottelut

hän jätti kuitenkin puolueille ja eduskuntaryhmille. (Hallberg ym. 2009, 47.) Hän jäi suosiolla valtioneuvostolle kuuluvan yleisen hallinnon ulkopuolelle, eikä valtioneuvosto informoinut häntä jokapäiväisistä asioista etukäteen. Ståhlberg ei johtanut vahvasti myöskään ulkopoliitikkaa, vaan ulkoministeri oli keskeinen toimija ulkopoliitikan saralla. (Nousiainen 1985, 80–81.)

Ståhlbergin kauden voi sijoittaa puolipresidentilliseen hallitusjärjestelmämalliin siksi, että Ståhlbergin mielestä hallitusvallan ei parlamentarismissa tarvitse kuulua ministereille ilman valtionpäämiehen päätösvaltaa (Nousiainen 1985, 73). Ståhlberg lähti siitä oletuksesta, että valtionpäämies voi yksittäistapauksissa tehdä päätöksiä vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Näin hän toimi myös käytännössä. (Jyränki 1981, 143.) Mahdolliset ristiriitatilanteet tuli hänen mielestään ratkaista siten, että presidentin kanssa eri mieltä oleva ministeri tai ministeristö joko eroaa tai muuttaa mielipidettään. Tärkeysjärjestys seurasi siis hallitusmuodossa säädettyä: ristiriitatilanteissa presidentin kanta ratkaisee. (Hallberg ym. 2009, 48–49.)

Relander hallitukselle lojaalina presidenttinä

Lauri Kristian Relanderin presidenttikausi sijoittui ajalle 1925–1931. Tuona aikakautena vahvaa johtajaa ei koettu tarvittavan. Pääministerillä ja valtioneuvostolla oli jo riittävästi voimavaroja pitää valtaa käsissään. Relander pyrki olemaan hallitukselle lojaali ja neuvotteleva presidentti. Relanderin kausi onkin osoitus siitä, miten vahvan valtionpäämiehen puuttuminen vahvistaa parlamentarismia, vaikka valtiosääntö sinänsä olisi puolipresidentillinen. (Hallberg ym. 2009, 76.)

Relander piti parlamentaarista johtoa ensisijaisena ja vastusti ministeristön kantaa vain poikkeustapauksissa. Pääministerin valinnan hän piti kuitenkin tiukasti itsellään. Hänen mukaansa tässä kysymyksessä presidentin tuli toimia itsenäisesti, eikä hän hyväksynyt minkäänlaista painostusta ulkoapäin. Kuitenkin Relander joutui kerran toimimaan tässäkin asiassa vasten tahtoaan nimittäessään vuonna 1926 Väinö Tannerin johtaman hallituksen, jossa oli vain sosiaalidemokraattisia ministereitä. Relander suhtautui sosiaalidemokraatteihin varsin kielteisesti, mutta kun Kyösti Kallion hallitus kaatui välikysymykseen joulukuussa 1925 SDP:n toimiessa suurimpana oppositiopuolueena, Relander katsoi että kaatajan vastuun tulee parlamentarismissa toteutua. Näin SDP sai perustaa seuraavan hallituksen, eikä Relander hajottanut eduskuntaa ja asettanut virkamieshallitusta. (Hallberg ym. 2009, 78–84.)

Relanderin kausi vastaa varsin hyvin luvussa 2 esiteltyjä parlamentarismien periaatteita. Relander ei asettanut kilpailemaan vallasta pääministerin kanssa, eikä hän käyttänyt valtaa itsenäisesti. Sen sijaan hän oli lojaali sellaisellekin hallitukselle, jota hän ei itse ollut valinnut. Hyväksyessään

Tannerin hallituksen Relander toteutti yhtä aiemmin esittelemistäni parlamentarismien periaatteista, jonka mukaan oppositio valvoo hallituksen toimintaa ja ottaa tarvittaessa itse hallitusvastuun.

Svinhufvud kriisiajan johtajana

Per Evind Svinhufvud oli jo jättänyt poliittisen toiminnan, kun presidentti Relander kutsui hänet pääministeriksi rauhoittamaan Lapuanliikkeen aiheuttamaa poliittista tilannetta. Pian Svinhufvud valittiin presidentiksi. Hänen tehtävänä oli vakiinnuttaa parlamentarismi ja palauttaa kunniaan vahvan hallituksen ideologia. Parlamentarismi vakiintuikin siinä mielessä, että Svinhufvudin kaudella toimi ainoastaan kolme hallitusta, kun niitä Ståhlbergin kaudella oli ollut kahdeksan ja Relanderin kaudella seitsemän. (Hallberg ym. 2009, 92–93.)

Svinhufvudin kauden ensimmäinen hallitus, Juho Sunilan toinen hallitus, ei ollut Svinhufvudin toiveiden mukainen, sillä hän olisi mielellään halunnut oikeistolaisemman, jopa lapualaishenkisen hallituksen. Toiveistaan huolimatta hän ei saanut edes kokoomuslaista pääministeriä. Mäntsälän kapinan myötä Svinhufvudin arvovalta kuitenkin kasvoi hänen kukistettuaan kapinan verettömästi. (Hallberg ym. 2009, 94–98.) Mäntsälän kapinan jälkeen joulukuussa 1932 Sunilan hallitus kaatui harvinaisella tavalla, presidentin epäluottamuksen vuoksi. Svinhufvud nimitti pääministeriksi Toivo Kivimäen, joka oli hänelle mieluinen pääministeri. (Hallberg ym. 2009, 101–103.)

Sunilan hallituksen kaatuminen presidentin luottamuksen puutteeseen ei missään mielessä vastaa parlamentarismien periaatteita. Kivimäen hallituksen aikana parlamentarismi kuitenkin toimi hyvin. Jopa presidentin valtiopäiväpuheet tarkistettiin valtioneuvostossa parlamentarismien periaatteiden mukaisesti. Myös ulkopoliittika kuului hallituksen tehtäväkenttään, kuten ennen sotaa oli Suomessa tapana. Svinhufvud olisi kyllä halunnut rikkoa parlamentarismien keskeisintä periaatetta, jonka mukaan hallituksen kokoonpanon tulee riippua eduskunnan puoluepoliittisesta kokoonpanosta. Hän olisi halunnut porvarillisen hallitusrintaman, vaikka eduskunnan puoluesuhteissa maltillinen vasemmisto paransi asemiaan. Tämä laski hänen arvoaltaansa ja johti hänen syrjäytymiseensä vuoden 1937 presidentinvaaleissa. (Hallberg ym. 2009, 101–105.)

3.2. Sota-aika

Sota-ajan periodi sijoittuu vuosiin 1939–1944. Tuona aikana presidentteinä toimivat Kyösti Kallio ja Risto Ryti. Päätökset tehtiin sotakabinetissa, johon kuuluivat presidentti, pääministeri, marsalkka Mannerheim sekä muutama muu ministeri. Presidentin rooli oli monarkkinen. (Paloheimo 2001, 88–89.)

Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan sodan ja kapinan aikana voidaan säätää rajoituksia kansalaisten yleisiin oikeuksiin. Tämän lausuman pohjalta eduskunta säätöi vuonna 1930 sotatilalain, joka valtuutti presidentin ja valtioneuvoston antamaan sodan aikana määräyksiä kansalaisten perusoikeuksien rajoittamisesta. Tätä lakia alettiin soveltaa, kun sotatila julistettiin vuonna 1939. Tämän lisäksi eduskunta säätöi vuonna 1941 niin sanotun taloudellisen valtalain, joka antoi valtioneuvostolle täyden vallan säännöstellä kaikkien tuotteiden tuotantoa, kulutusta, kauppaa, vientiä, tuontia ja hintoja. Valtioneuvosto sai oikeuden säädellä myös vuokrasuhteita ja vuokria. Lisäksi se sai määrätä omaisuuden takavarikoinnista sekä oikeuden antaa määräyksiä yksityishenkilöille tai yhteisöille suorittaa tiettyjä tehtäviä. Valtioneuvosto sai antaa määräyksiä myös työttömyyden torjumiseksi tai työnseisauksen kieltämiseksi. Käytännössä eduskunta luovutti pois lainsäädäntövaltaansa ja siirsi näin eduskunnan sota-ajaksi syrjään lainsäädännöstä. (Jyränki & Nousiainen 2006, 55.) Sota-aikaa ei siis voida millään muotoa lukea parlamentaariseksi ajaksi.

Kyösti Kallio syrjässä vallankäytöstä

Sota-aikaa yleisesti ei voida katsoa parlamentaariseksi ajaksi, mutta Kyösti Kallio oli kuitenkin hyvin parlamentaarinen presidentti. Hänen käsityksensä parlamentarismista korosti eduskunnan asemaa jopa presidentin ja hallituksen ohi. Kalliolla olikin hyvin pidättyväinen asenne valtaoikeuksien käyttöön ja hän vetäytyi mieluusti sivummalle vallankäytöstä. Valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin vahvisti pääministeri A.K. Cajanderin aloittama käytäntö hallituksen iltakouluista. Kun valtioneuvoston kokouksen esityslistat käsiteltiin iltakoulussa, tulivat asiat presidentin esittelyyn ministerien enemmistön kannan mukaisiksi sovittuina. Kallio ei viitsinyt osoittaa mahdollista erimielisyyttään enemmistöä vastaan, sillä se olisi ollut Kallion vahvan parlamentaarisen ideologian vastainen toimi. (Hallberg ym. 2009, 114–115.) Myös Jaakko Nousiainen (1985) korostaa, että Kallio oli parlamentaarinen valtionpäämies, eikä hänellä ollut henkilökohtaisia valtapyrkimyksiä. Nousiaisen mukaan Kallion kaudelta ei löydy juurikaan tapauksia, joissa Kallio olisi tehnyt merkittäviä aloitteita tai ajanut määrätietoisesti omaa tahtoaan eteenpäin. (Nousiainen 1985, 122–123.) Hän ei tehnyt kautensa aikana yhtään ratkaisua vastoin valtioneuvoston tahtoa. Tämä koskee niin lakiehdotuksia, lakien vahvistamista, asetuksia, varainhoitoa kuin virkanimityksiäkin. (Jyränki 1985, 141.)

Talvisodan edellä Kallio ajautui syrjään ulkopoliittikan päätöksenteosta. Kallion keskittyessä sisäpolitiikkaan siirtyi todellinen valta hallituksen pienen sisäpiirin käsiin. (Hallberg ym. 2009, 118.) Presidentti Kallion rooli ulkopoliitikassa oli hämmästyttävän pieni, ja hänen kanssaan vaivauduttiin keskustelemaan tärkeistä ulkopoliittikan asioista vain harvoin. Esimerkiksi Tukholman-lähettiläs J.K. Paasikivi ei kertaakaan lähestynyt kirjeenvaihdossaan presidenttiä, vaan

kääntyi pääministerin, ulkoministerin tai ystävänsä Väinö Tannerin puoleen. (Jyränki & Nousiainen 2006, 216.) Ulkoministeri Eljas Erkon sanotaan kohdelleen presidenttiä jopa epäkunnioittavasti tämän kysellessä ulkopoliittikan asioista. Tämä vuoksi Kallio ei usein ottanutkaan ulkopoliittisia kysymyksiä esille. Jopa tärkeät neuvottelut Suomen liittymisestä Moskovan turvajärjestelmään hoiti hallituksen pieni sisäpiiri, eikä keskitettyä valtiollista johtoa ollut lainkaan olemassa. (Nousiainen 1985, 124–125; Hallberg ym. 2009, 120–121.)

Neuvotteluissa tehtyjen arviointivirheiden vuoksi Risto Ryti nousi pääministeriksi. Hän ryhtyi toimimaan selkeänä johtajana talvisodan aikana ja hoiti myös presidentin tehtäviä tämän sairaslomien aikana. Sodan aikana valtioneuvosto oli hajallaan, ja siviilisodanjohto sekä ulkopoliittikka annettiin pääministerin ja tämän sisäpiirin hoidettavaksi. Myös eduskunta ajautui päätöksenteosta syrjään, sillä se lähti pakoon Kauhajoelle ja oli siellä täysin tietämätön tärkeistäkin tilanteen muutoksista. Näin valtaa kertyi hallitukselle ja ylipäällikkö Mannerheimille. (Hallberg ym. 2009, 122.)

Kallion presidenttikauden loppupuolella tilanne Suomessa oli poikkeuksellinen. Valtaa käytti kabinetti, johon kuului pääministeri, hallituksen sisäpiiri ja ylipäällikkö Mannerheim. Sekä eduskunta että presidentti olivat syrjässä vallankäytöstä. Järjestelmä ei siis ollut parlamentaarinen, koska Jyränkin ja Nousiainen (2006) esittelemien parlamentarismien kriteerien mukaan hallituksen tulisi parlamentarisessa järjestelmässä toimia kollektiivina ja eduskunnan tulisi valvoa hallituksen toimia (Jyränki & Nousiainen 2006, 183–184). Lisäksi parlamentarismissa pitäisi olla luottamuksellinen yhteistyö eduskunnan ja hallituksen välillä (Nousiainen 1998, 233). Kallion presidenttikaudella eduskuntaa ei kuitenkaan informoitu edes tärkeimmistä käännteistä. Parlamentarismien kriteereihin kuuluu myös, että valtionpäämiehen ja pääministerin tehtävien tulee olla erillisiä (Jyränki & Nousiainen 2006, 183–184). Kallion aikana tämäkin kriteeri ei toteutunut, sillä pääministeri Ryti hoiti sekä pääministerin että presidentin tehtäviä presidentin sairastellessa.

Kallion aikaista järjestelmää ei silti voida kutsua myöskään presidentilliseksi tai edes puolipresidentilliseksi, koska presidenttikin oli sivussa vallankäytöstä. Valtaa käytti pääministeri sekä hänen sisäpiirinsä. Kutsun tilannetta pääministerivallaksi, joka tarkoittaa presidenttikeskistä järjestelmää sillä erotuksella, että korkeinta valtaa käyttää pääministeri, ei presidentti.

Risto Ryti vahvana vallankäyttäjänä

Risto Ryti valittiin presidentiksi 1940 Kallion luovuttua tehtävästä sairauden vuoksi. Rytin presidenttikausi oli kokonaisuudessaan kriisiaikaa. Johtajuus oli vahvaa ja keskittynyttä eikä

parlamentaarisia toimintatapoja tuona aikana noudatettu. Rytin ensimmäinen pääministerivalinta oli hänen entinen työtoverinsa Suomen Pankista, Jukka Rangell. Rangell ei ollut poliitikko, eikä hänellä ollut kokemusta eduskuntatyöstä, ulkopolitiikasta tai parlamentarismista. Näin ollen hänen valintansa kasvatti presidentin valtaa. Rytin asema olikin vahvempi kuin kenelläkään hänen edeltäjistään. Tuota asemaa ei haastanut valtioneuvosto eikä parlamentti. Eduskuntaan asioita ei viitsitty edes viedä, sillä asioita pidettiin liian arkaluontoisina ja parlamentaarista käsittelytapaa liian hitaana. (Hallberg ym. 2009, 133–136.) Myös osa valtioneuvostosta sekä puoluepiirit pidettiin tietämättöminä asioista (Nousiainen 1985, 146).

Valtaa käytti pieni sisäpiiri, johon kuuluivat presidentin ja ylipäällikkö Mannerheimin lisäksi pääministeri Rangell, ulkoministeri Rolf Witting, puolustusministeri Rudolf Walden sekä Väinö Tanner aina silloin, kun hän oli hallituksessa. Tämä sisäpiiri soti erittäin räikeästi parlamentarismien periaatteita vastaan, sillä se käytti valtaa itsenäisesti vapaana minkäänlaisesta parlamentaarisesta valvonnasta. (Hallberg ym. 2009, 136.) Lisäksi kenelläkään sisäpiiriläisistä ei ollut kiinteitä sidoksia puolueisiin, eivätkä he olleet riippuvaisia äänestäjistä tai eduskunnasta (Nousiainen 1985, 146). Keskeiset kriteerit parlamentaariselle hallitustavalle ovat, että hallituksen kokoonpano ja politiikka ovat riippuvaisia eduskunnan puoluepoliittisesta kokoonpanosta ja että äänestäjillä tulee olla eduskuntavaalien kautta epäsuorasti mahdollisuus vaikuttaa hallitusvaltaan (Jyränki & Nousiainen 2006, 183). Risto Rytin aikaista järjestelmää voi hyvällä syyllä kutsua presidenttikeskiseksi. Rangellin hallitustakin on luonnehdittu presidentinhallitukseksi. (Hallberg ym. 2009, 136.)

Aivan Rytin presidenttikauden lopulla tilanne kuitenkin muuttui. Pääministeriksi valittiin puolue toiminnassa ja parlamentissa kokemusta saanut Edwin Linkomies. Hänen mielestään maan johto kuului hallitusmuodon mukaan ensisijaisesti pääministerille. Ryti ei enää asettunut kilpailuasemiin, vaan antoi vapaaehtoisesti vallan liukua pääministerille. Pian Ryti erosikin tehtävästään, kun hänen ilman eduskunnan suostumusta allekirjoittamastaan Ribbentrop-sopimuksesta piti päästä irti. Sopimuksen mukaan Suomi ei olisi voinut tehdä rauhaa Neuvostoliiton kanssa ilman Saksan suostumusta. (Nousiainen 1985, 152–154.)

3.3. Toinen tasavalta

Toisen tasavallan aikana, vuosina 1944–1982, tasavallan presidentteinä toimivat Carl Gustaf Emil Mannerheim, Juho Kusti Paasikivi ja Urho Kaleva Kekkonen. Puolueiden rooli politiikassa korostui, kun ne alkoivat muuttua joukkoliikkeiksi. Puolueilla oli entistä merkittävämpi vaikutus kansanedustajien toimintaan. Hallituksia muodostettiin siten, että oikeisto ja vasemmisto eivät

mahtuneet samaan hallitukseen. Tällöin puoluekentän keskellä oleva Maalaisliitto sai hyvät asemat, sillä enemmistöhallitus voitiin muodostaa vain sen tuella. (Jyränki & Nousiainen 2006, 217–219.) Hallitusta muodostettaessa sellaisilla periaatteilla kuin vaalivoittajan etuoikeudella tai valitsijoiden mielipiteen kunnioittamisella oli vain vähäinen rooli. Suurempi merkitys oli sillä, mitkä puolueet olivat liittoutumiskelpoisia. Se, mitkä puolueet täyttivät tietyt sisä- ja ulkopoliittiset ehdot, ratkaistiin pienen piirin neuvotteluissa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 222.)

Eduskunnan rooli puolestaan kapeni. Poliittiset keskustelut ja neuvottelut siirtyivät eduskunnan istuntosalista hallitusryhmille. Siellä ratkaistiin myös hallituksen kaatuminen tai sen jatkaminen toimeensa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 217–219.) Kun uusi hallitus oli valittu, se alkoi käyttää valtaansa ilman minkäänlaista linjanjulistusta tai luottamuksen mittauttamista eduskunnassa (Jyränki & Nousiainen 2006, 223). Hallituksen luottamus perustui siis oletusteoriaan.

Toisen tasavallan aikana parlamentaarinen asetelma muuttui, kun politiikan kentälle tuli uusia toimijoita. Taloudellisten etujärjestöjen valta kasvoi, ja etenkin Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto SAK, Maataloustuottajain Keskusliitto MTK sekä Suomen Työnantajain Keskusliitto STK saivat merkittävästi valtaa. Etujärjestöjen rooli suhteessa parlamentaarisin toimijoihin oli vahva, koska toisen tasavallan alkuaikoina hallitukset olivat usein heikkoja, ja vähemmistöä suosivat päätössäännöt tekivät eduskunnan päätöksenteosta vaikeaa. Etujärjestöt neuvottelivat hallitusten kanssa, ja eduskunta ajautui sivurooliin. Toisen tasavallan aikana Suomen politiikkaan vakiintui kolmikantaisen päätöksenteon malli. Päätöksentekoon osallistuivat työmarkkinaosapuolet sekä hallitus. (Jyränki & Nousiainen 2006, 230–232.)

Toinen tasavalta ei siis ollut perusteiltaan parlamentaarinen. Valtioneuvoston kokoonpano ei ollut riippuvainen eduskunnan voimasuhteista, koska oikeisto ja vasemmisto eivät mahtuneet samaan hallitukseen ja puolueen hallituskelpoisuuden ratkaisivat muut asiat kuin vaalimenestys. Näin ollen äänestäjien mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon oli rajallinen. Kun lisäksi hallituksen työn jatkuminen tai katkeaminen päätettiin hallitusryhmissä eikä eduskunnassa, voidaan todeta, että toinen tasavalta ei tältä osin vastannut parlamentarismien periaatteita.

Oman osansa parlamentarismien arviointiin toisen tasavallan kaudella toi vielä se, että ulkopoliittika nousi tällä kaudella merkittävään rooliin. Ulkopoliittikan tärkeimmäksi asiaksi puolestaan kohosivat suhteet Neuvostoliittoon. Näitä suhteita hoidettiin presidenttikeskeisesti, eikä parlamentaarisilla toimijoilla ollut siinä roolia. (Jyränki & Nousiainen 2006, 219.)

Mannerheim – arvostettu johtaja, mutta heikko presidentti

Heikki Paloheimo katsoo Mannerheimin presidenttikauden kuuluneen toisen tasavallan periodiin (Paloheimo 2001, 89). Kuitenkin vahvoja perusteita olisi sellaisellekin jaottelulle, jossa Mannerheimin presidenttikausi luettaisiin vielä sota-aikaan kuuluvaksi ja vasta hänen jälkeensä alkaisi toinen tasavalta, jota voitaisiin kutsua myös vahvojen presidenttien kaudeksi. Mannerheimin kauteen kuului lukuisia sodasta johtuvia asioita, kuten rauhanneuvottelut, Neuvostoliiton valvontakomission läsnäolo Suomessa sekä Lapin sota (Hallberg ym. 2009, 167–169). Toisaalta Mannerheim oli, toisin kuin muut toisen tasavallan periodin presidentit, vallankäyttäjänä heikko (Hallberg ym. 2009, 171). Presidentti Mannerheim ei jättänyt minkäänlaista jälkeä itse presidentti-instituutioon (Hallberg ym. 2009, 163).

Mannerheimin valtaa rajoitti se, että välirauhansopimuksen ehtoja lähetettiin valvomaan Neuvostoliiton valvontakomissio, joka toimi lähes diktatorisin valtuuksin. Neuvostoliitto pääsi vaikuttamaan myös Suomen sisäpolitiikkaan, eivätkä niin sanotut presidentin hallitukset olleet enää mahdollisia. Tästä kertoo muun muassa se, miten Mannerheim painostettiin nimittämään pääministeriksi Juho Kusti Paasikiven, jota Mannerheim itse piti saamattomana. (Hallberg ym. 2009, 168–173.) Lisäksi Paasikivi nimesi itse lähes kaikki hallituksensa ministerit, vain ulko- ja puolustusministeristä hän keskusteli presidentin kanssa (Nousiainen 1985, 161). Tämän jälkeen pääministeri Paasikiven ote sisäpolitiikasta vahvistui vahvistumistaan. Paasikiven toinen hallitus oli jo selkeästi pääministerin hallitus, jota presidentti ei enää johtanut. Paasikiven voidaankin sanoa olleen ensimmäinen täysin parlamentaarinen pääministeri. (Hallberg ym. 2009, 168–173.)

Presidentti Mannerheimin valta oli lopulta täysin symbolista. Pääministeri Paasikivi käytti joitain presidentin valtaoikeuksia eduskunnan vahvistamien erityisvaltuuksien turvin. Tällaisia valtaoikeuksia olivat asetusten antaminen, armahdusten myöntäminen ja virkanimitysoikeus. Lisäksi Paasikivi hoiti kaikkia presidentin tehtäviä sillä aikaa, kun Mannerheim vietti aikaansa lääkärin määräyksestä etelässä. Tuona aikana presidentti ei saanut hoitolaitokseensa Suomesta mitään postia. Lopulta vuonna 1946 Mannerheim erosi presidentin tehtävistä terveydentilaansa vedoten. (Hallberg ym. 2009, 171–182.)

Paasikivi ja presidentin vallan lujittuminen

Juho Kusti Paasikivi toi uutena piirteenä Suomen politiikkaan ajatuksen, jonka mukaan ulkopoliittikka oli arvokkaampaa kuin sisäpolitiikka. (Hallberg ym. 2009, 187.) Paasikiven toisella kaudella valtionhallinnon kahtiajakoa, jossa ulkopoliittikka kuului presidentille ja sisäpolitiikka valtioneuvostolle, alettiin pitää velvoittavana tulkintana hallitusmuodolle. Pykälää 33 alettiin siis

lukea sanataarkasti, toisin kuin aiemmin. (Hallberg ym. 2009, 217.) Ulkoasioissa Paasikivi ohitti parlamentaarisen järjestelmän ja piti suoraan yhteyttä ulkoministeriöön ohittaen pääministerin ja valtioneuvoston (Nousiainen 1985, 172). Myös Suomen ulkomaanedustustojen raportit toimitettiin Paasikivelle henkilökohtaisesti. Kehitystä edesauttoi se, että Paasikivi henkilöi suhteet Neuvostoliittoon omaan persoonaansa. (Hallberg ym. 2009, 191–192.) Tällä oli se vaikutus, että eduskunnalla ei ollut enää mahdollisuutta käydä ulkopoliittista keskustelua (Jyränki & Nousiainen 2006, 234).

Sisäpolitiikan Paasikivi jätti valtioneuvoston huoleksi. Yhtenä syynä tähän voi olla se, että vaikutusvaltaansa kasvattaneiden taloudellisten etujärjestöjen ja puolueiden välisiin väentöihin oli hankala lähteä puuttumaan. (Hallberg ym. 2009, 187–190.) Toisaalta Paasikivi itse ilmoitti, että hänen tehtävänsä on turvata kansanvaltainen ja parlamentaarinen toimintatapa (Nousiainen 1985, 172). Hallitusten nimittämisessä Paasikivi ei käyttänyt valtaoikeuksiaan, vaikka olisi voinut. Sen sijaan hän salli puolueiden esittää nimiään ministereiksi, ja pyysi puolueita nimeämään jopa pääministeriehdokkaitakin. (Hallberg ym. 2009, 215.) Virkanimitysten osalta Paasikivi piti kuitenkin vallan tiukasti itsellään (Nousiainen 1985, 185). Kautensa aikana hän teki kaksitoista virkanimitystä vastoin valtioneuvoston tahtoa (Jyränki 1981, 141).

Paasikivi siirsi Suomen järjestelmää kauemmaksi parlamentarismista. Hän oli valmis ylittämään parlamentarismien periaatteet silloin, kun arveli Suomen edun niin vaativan (Hallberg ym. 2009, 233). Nousiainen (1985) mukaan Paasikiven kaudelta jäi mieleen ulko- ja sisäpoliittisen tehtäväkentän eriytyminen sekä presidentin irtautuminen parlamentarismista (Nousiainen 1985, 186). Paasikiven presidenttikausi vastaa luvussa 2 esiteltyä puolipresidentillisen mallin määritelmää, jossa presidentti jakaa hallitusvallan pääministerin ja hallituksen kanssa. Presidentti on riippumaton eduskunnasta, mutta hänen on toimittava eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen kanssa yhteistyössä. Valtaa voi siirtyä presidentin ja hallituksen välillä, mutta molemmilla säilyy koko ajan oma autonomiansa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 190.)

Kekkonen ja presidenttikeskeinen vallankäyttö

Urho Kaleva Kekkonen valittiin presidentiksi vuonna 1956 vain yhden äänen enemmistöllä. Alkukausi olikin Kekkoselle vaikeaa aikaa, mutta pian hän sai idänpolitiikan ja Moskovan antaman tuen avulla vakautettua asemansa niin vahvaksi, että toiselle kaudelleen hän tuli valituksi jo ensimmäisellä kierroksella. Kekkonen piti yllä suoria ja henkilökohtaisia suhteita Moskovaan, eivätkä pääministeri ja ulkoministeri tienneet tästä yhteydenpidosta etukäteen, tai tulleet aina informoituiksi jälkikäteenkään. (Hallberg ym. 2009, 228–236.) Kekkonen irtautui

parlamentaarisesti vastuunalaisten ministerien vaikutuksesta ja vei näin ulkopoliitiikan johtamista yhä kauemmas parlamentarismista (Jyränki & Nousiainen 2006, 69).

Kekkosen henkilökohtaiset suhteet Neuvostoliittoon saivat yleisen mielipiteen näkemään Kekkosen korvaamattomana. Tämä johti siihen, että Suomi kulki kohti presidenttivaltaista mallia. Kekkonen itse tulkitsi hallitusmuodon pykälää 33 siten, että suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti laajalla toimivallalla ja itsenäisyydellä. Vaikka Kekkonen ajatteli, että ristiriitatilanteessa presidentti ei voisi johtaa ulkopoliittikkaa vastoin eduskunnan tahtoa, jäivät pääministeri ja ulkoministeri silti toissijaisiksi toimijoiksi. Kekkonen loi suoria suhteita virkamiehiin, ja monesti ulkoministeriön virkamiehet ohittivat ulkoministerin ja olivat suoraan yhteydessä presidenttiin. (Hallberg ym. 2009, 241–242.)

Sisäpoliittisissa asioissa Kekkonen asettui johtoon vain poikkeustapauksissa. 1960-luvulla siirryttiin korporatiiviseen vallankäyttöön ja tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin, ja näissä neuvotteluissa päärooli oli pääministerillä. Tämä kasvatti pääministerin valtaa suhteessa presidenttiin ja eduskuntaan. Toisaalta korporatiivisuus muutti toimintaa myös ministeriöissä. Erilaisia toimikuntia ja komiteoita perustettiin toteuttamaan korporatismia, jolloin valtioneuvosto joutui keskittymään yleisjohtamisen sijasta enemmän asioiden koordinoimiseen. (Hallberg ym. 2009, 252–252.)

Vuonna 1971 Kekkonen otti kuitenkin poikkeuksellisen vahvan roolin tulopoliittisen kokonaisratkaisun neuvotteluissa. Kun ratkaisua ei tahtonut syntyä, Kekkonen ryhtyi johtamaan neuvotteluja. Syntyneitä poikkeuksellisen laajaa talouspoliittista kokonaisratkaisua alettiin kutsua nimellä UKK-sopimus. Tällainen presidentin vallan laajentaminen talouspolitiikan alueelle oli merkittävä askel sisäpoliittisen vallan käytössä. (Hallberg ym. 2009, 252–255.)

1970-luvun alussa Kekkosella oli määräävä valta-asema sekä sisä- että ulkopoliitikassa. Valtion virkamiehet olivat presidentin luotettuja, ja poliitikot pyrkivät toimissaan ennakoimaan Kekkosen mielipiteitä. Kekkosen vallan suuruudesta kertoo se, että vuonna 1973 hänet valittiin jatkokaudelle poikkeuslailla, ilman vaaleja. Tämä johtui siitä, että Kekkonen ilmoitti olevansa käytettävissä presidentintehtäviin, mutta hän ei halunnut osallistua vaaleihin, sillä hän katsoi televisioväitellyt arvolleen sopimattomiksi. Kekkosta pidettiin tärkeänä ulkopoliittisena keulahahmona, varsinkin kun käynnissä oli Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöprosessi. Myös EEC-vapaakauppasopimus sai Kekkosen roolin tuntumaan merkittävältä. (Hallberg ym. 2009, 258–259.)

Kekkonen valitsi itsenäisesti hallituksen muodostajan ja vaikutti muidenkin ministerien valintaan. Siksi ministereinä oli monesti henkilöitä, joiden päätehtävä oli presidentin tahdon toteuttaminen. Käytännössä hallituksen tuli nauttia sekä eduskunnan että tasavallan presidentin luottamusta. (Jyränki & Nousiainen 2006, 71.) Kekkonen käytti valtaansa jakamalla virkamiehille, ministereille ja kansanedustajille palkintoja ja rangaistuksia. Palkinnoksi presidentin mielen mukaisesta toiminnasta saattoi saada huiman uranousun, kun taas rangaistuksena väärin toimimisesta saattoi menettää uransa ja saada julkisen nöyryytyksen. Tällaista vallankäyttöä on kutsuttu kriittisesti ”ruoskaparlamentarismiksi”. (Nousiainen 1985, 196.)

1970-luvun loppupuolella Kekkonen terveys petti ja hänen valta-asemansa alkoi horjua. Keväällä 1981 hän lähti kaatamaan pääministeri Mauno Koiviston hallitusta. Koivisto ei kuitenkaan yllättäen taipunutkaan presidentin tahtoon, vaan hankki oikeuskanslerilta tuen sille, ettei pääministerin tarvitse erota, ellei pääministeri tai hallitus saa eduskunnalta epäluottamuslausetta. Lokakuussa 1981 Kekkonen erosi presidentin tehtävistä, ja Mauno Koivisto nimitettiin vt. presidentiksi. (Hallberg ym. 2009, 262–263.)

Kekkonen aikakautta ei voida kutsua normaaliparlamentarismiksi. Hänen aikanaan presidentistä tuli kilpaileva vallankäyttäjän ministeristölle ja eduskunnalle, ja presidentti nosti itsensä jopa eduskunnan ulko- ja yläpuoliseksi toimijaksi. (Jyränki & Nousiainen 2006, 68.) Jaakko Nousiainen (1993) mukaan normaaliparlamentarismissa parlamentin ja ministeristön ulkopuolella ei ole kilpailevia vallankäyttäjiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtionpäämies ei kilpaile pääministerin kanssa valtiollisesta johtajuudesta. (Nousiainen 1993, 149–150.) Edes puolipresidentillinen malli ei sovi kaikilta osin Kekkonen kauden kuvailemiseen, sillä tällaisessa järjestelmässä niin presidentillä kuin hallituksellakin on säilyttävä koko ajan oma autonomiansa. Kekkonen kaudella hallituksen autonomia oli paikoin vähissä. Lisäksi Kekkonen toimi ulkopolitiikassa ilman hallituksen myötävaikutusta. Poikkeuslailla valitsemisen jälkeisellä kaudella Kekkonen ei ollut edes epäsuorasti kansanvaalilla valittu, kuten presidentin puolipresidentillisessä järjestelmässä tulisi olla. (Jyränki & Nousiainen 2006, 190.) Nousiainen (1985) on kuvannut Kekkonen kautta puolipresidentillisenä hallitusjärjestelmänä (Nousiainen 1985, 189), mutta perustellusti voisi sanoa Kekkonen kauden lähennelleen jopa presidentillistä vallankäyttöä.

3.4. Parlamentarisoinnin aika

Vuonna 1982 tasavallan presidentiksi valittiin Mauno Koivisto. Koiviston kaudella presidentin valtaoikeuksia kavennettiin paitsi käytännössä, myös lainsäädännöllä vuosina 1987, 1988 ja 1991 (Iloniemi & Immonen 1987, 67 ; Paloheimo 2005, 249). Koiviston presidenttikausi aloitti Suomen

siirtymisen kohti parlamentaarisempaa mallia, ja siksi tätä kautta voidaan kutsua nimellä parlamentarisoinnin aika.

Koivisto parlamentarismien vakiinnuttajana

Mauno Koivisto vakiinnutti Suomeen enemmistöparlamentarismien suomalaisen version, jossa presidentin valtaa on kavennettu, mutta tämä ei ole vahvistanut eduskunnan valtaa, vaan hallituksen valtaa suhteessa eduskuntaan (Hallberg ym. 2009, 276). Kesäkuussa 1987 Koivisto vahvisti lain, jonka mukaan hallitusneuvotteluita voi käydä vain eduskunnan ollessa koolla. (Iloniemi & Immonen 1987, 67.) Lisäksi presidentin oli valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa kuultava tilanteesta eduskunnan puhemiestä ja eri ryhmiä (HE 285/1994 vp). Presidentin veto-oikeutta rajoitettiin siten, että jos tasavallan presidentti hylkää lain, se palautetaan uuteen eduskuntakäsittelyyn. Jos eduskunta seuraavilla valtiopäivillä hyväksyy lain, se kumoaa presidentin veton. (Iloniemi & Immonen 1987, 67.) Aiemmin eduskunta oli voinut käsitellä lain uudelleen vasta vaalien jälkeisen seuraavan eduskunnan aikana (HE 285/1994 vp). Vuonna 1988 säädettiin laki, jolla rajoitettiin presidentin toimikautia siten, että kukin presidentti voi toimia presidenttinä korkeintaan kaksi vaalikautta peräkkäin (Paloheimo 2005, 249).

Vuonna 1991 säädetyin lain mukaan valtioneuvoston on sen jälkeen, kun se on asetettu tai sen kokoonpano on merkittävästi muuttunut, annettava viipymättä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Uusi säännös velvoittaa valtioneuvoston pian nimittämisen jälkeen mittauttamaan luottamuksensa eduskunnassa, joten toisin kuin ennen, valtioneuvoston luottamus perustuu eduskunnan nimenomaiseen kannanottoon eikä pelkkään oletukseen. (HE 285/1994 vp.) Samalla presidentti menetti oikeutensa erottaa hallituksen, ellei eduskunta ole antanut hallitukselle epäluottamuslausetta. Presidentti menetti myös oikeutensa hajottaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit, ellei pääministeri tee asiasta aloitetta. (Paloheimo 2005, 249.) Arvo Myllymäen mukaan juuri tämä säädös vahvisti kaikkein eniten parlamentarismia ja pääministerin asemaa (Myllymäki 2010, 11).

Vaikka Koivisto ajoi presidentin vallan kaventamista, nähtiin hänen kaudellaan myös esimerkki siitä, miten presidentti voi halutessaan soveltaa valtaoikeuksiaan toisellakin tavalla. Vuonna 1987 Koivisto ei puolueiden toiveista huolimatta nimittänytäkään hallitusneuvottelijaksi Kokoomuksen puheenjohtajaa Ilkka Suomista, vaan valitsi tehtävään Harri Holkerin. Näin presidentti muovasi viimeistä kertaa hallitusneuvotteluita oman mielensä mukaan. (Hallberg ym. 2009, 288.)

Koivisto korosti hallituksen ja pääministerin vahvaa roolia niin sisä- kuin ulkopoliitikassakin. Hän totesi, että sisäpolitiikka kuuluu hallitukselle, ja että presidentin tulee tehdä päätöksensä eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen myötävaikutuksella. Koivisto tekikin ratkaisunsa lähes aina hallituksen esitysten mukaisesti. (Hallberg ym. 2009, 286.) Ulkopoliitikassakin Koivisto halusi siirtää enemmän valtaa pääministerille. Tämä liittyi Suomen pyrkimykseen liittyä Euroopan Unioniin. Koivisto ennusti, että Euroopan integraatiossa pääministerin rooli tulee vahvistumaan ja presidentin valta puolestaan kutistumaan. Hänen mielestään presidentin valtaoikeuksia tuli karsia, koska järjestelmän piti kehittyä parlamentarismiin suuntaan. Koiviston mielestä pääministerin roolia tuli kasvattaa myös pohjoismaisessa yhteistyössä. (Hallberg ym. 2009, 303–304.) Nousiaisen mukaan Koivisto pyrki kuitenkin kautensa alkupuolella pitämään tiukasti kiinni ulkopoliittisesta vallastaan. Virkaanastujaispuheessaan hän toisti hallitusmuodon 33 pykälän muotoilun, jonka mukaan ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti. (Jyränki & Nousiainen 2006, 286.) Ilmeisesti maailman muuttuminen vaikutti Koiviston näkemyksiin ulkopoliittisen vallan jakamisesta.

Johtopäätöksenä Koiviston kaudesta voidaan todeta, että hän vei Suomea kohti parlamentarismia. Nousiaisen (2006) mukaan hän jopa tunsu hyvin Lindmanin (katso luku 2.1.) esittelemän parlamentarismia periaatteen, ja pyrki nimenomaan noudattamaan tätä periaatetta (Jyränki & Nousiainen 2006, 285). Koivisto onnistui parlamentarismia kriteereiden noudattamisessa erinomaisesti. Hän ei kilpaillut pääministerin kanssa vallasta, vaan päinvastoin tuki hallituksia ja toimi yhteistyössä hallituksen kanssa, eikä käyttänyt valtaa itsenäisesti. Hallitukset eivät enää olleet presidentin hallituksia, Holkerin hallitusta lukuun ottamatta. Valtionpäämies ja ministeriys pysyivät erillisinä toimintoina. Voidaankin todeta, että Koiviston kaudella kaikki keskeiset parlamentarismia kriteerit toteutuivat.

3.5. Kolmas tasavalta

Suomi liittyi vuoden 1994 alusta Euroopan talousalueeseen, ja jo vuoden 1995 alusta Euroopan unioniin. Nyt Suomen oli löydettävä keinot, joilla estettiin unioniasioden kuulumisen presidentin ulkopoliittisen vallan piiriin. Unioniasiat siirrettiinkin ulkopoliittisten valtaoikeuksien piiristä parlamentaarisesti vastuunalaisen valtioneuvoston toimivaltaan. Eurooppa-politiikan ensisijaisuus on sittemmin nostanut pääministerin keskeiseksi toimijaksi kansainvälisessä politiikassa. (Jyränki & Nousiainen 2006, 327–328.) Kolmannen tasavallan aikana valtioneuvoston ja pääministerin asema suhteessa presidenttiin ja eduskuntaan on korostunut. Tämän periodin aikana presidentteinä ovat toimineet Martti Ahtisaari ja Tarja Halonen.

Ahtisaaren vaikeus sovittautua parlamentarismiin

Vuonna 1994 Martti Ahtisaari valittiin tasavallan presidentiksi ensimmäistä kertaa suoralla kansanvaalilla. Ahtisaarella oli selviä ongelmia sopeutua edeltäjänsä Mauno Koiviston aloittamaan parlamentaariseen toimintamalliin. Heti kauden alussa Ahtisaarelle tuli kiistaa pääministeri Esko Ahon kanssa siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa. Aho halusi korostaa pääministerin roolia, ja sitä korosti myös valtiosääntökomitea, joka vetosi parlamentarismiin. Ahtisaari totesi kuitenkin, että koska hän perustuslain mukaan johti ulkopoliittikkaa, hän aikoi osallistua myös kokouksiin, jossa ulkopoliittikkaa käsiteltiin. (Hallberg ym. 2009, 325.) Ahtisaari piti näkemyksestään kiinni niin tiukasti, että kun oikeusministeri Anneli Jäätteenmäki halusi antaa hallituksen esityksen, jonka mukaan pääministerin asiana on antaa eduskunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle tietoja Euroopan Neuvoston käsittelemistä asioista, Ahtisaari asettui vastustamaan esitystä. Lopulta esitys annettiin presidentin vaatimassa muodossa, mutta Jäätteenmäki ilmoitti tiedotustilaisuudessa ministeristön olevan asiasta eri mieltä presidentin kanssa. Pääministeri ja oikeusministeri kehottivat eduskuntaa palauttamaan lain perusteluihin presidentin poistaman lausuman, jonka mukaan Suomea edustaisi Euroopan Neuvostossa pääministeri. Eduskunta toimikin näin, ja kyseinen perustelu löytyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöstä. Ahtisaari ei kuitenkaan tyytynyt tähän, vaan saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan eduskunnan kannasta poikkeavan tulkinnan. Sanelun mukaan presidentillä on oikeus päättää, mitkä asiat kuuluvat presidentin päätettäviksi. Oli aivan ennennäkemätöntä, että presidentti nousi tällä tavalla eduskunnan perustuslakivaliokunnan tahtoa vastaan. (Jyränki & Nousiainen 2006, 147–150.)

Ahtisaari korosti presidentin valtaoikeuksia myös sisäpolitiikassa. Tällaisia presidentin roolia korostavia toimenpiteitä olivat esimerkiksi hyvinkin itsenäinen nimitysvallan käyttö sekä oman työllisyystyöryhmän asettaminen (Marjamäki 1995, 87). Heti kautensa alussa Ahtisaari nimitti vastoin valtioneuvoston ehdotusta sekä Hämeen läänin maaherran että EU-komissaarin (Hallberg ym. 2009, 326). Tosiasiassa Ahtisaari kuitenkin toimi parlamentarismien periaatteen mukaisesti kaikessa muussa, paitsi kiistassa siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa. Ahtisaari ei yleensä haastanut hallitusta ja eduskuntaa, ja nimityskysymyksissäkin nämä kaksi tapausta jäivät viimeisiksi kerroiksi, jolloin Ahtisaari käytti nimitysoikeutta itsenäisesti. Ulkopoliittikkaa Ahtisaari johti yhdessä valtioneuvoston kanssa. Yhteydenpito tapahtui valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, joka kokoontui Ahtisaaren kaudella säännöllisesti. (Hallberg ym. 2006, 288.)

Ahtisaaren osallistuminen Euroopan unionin huippukokouksiin soti parlamentarismien periaatetta vastaan. Tämä on todettu myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä, jonka mukaan tasavallan presidentin toimintaa Eurooppa-neuvostossa ei voida valvoa parlamentaarisesti. Vain pääministerin toimien valvonta voi mietinnön mukaan olla demokraattista. (UaVM 2/2006 vp.)

Tarja Halonen ja uuden perustuslain soveltaminen

Tarja Halonen valittiin presidentiksi 1.3.2000. Samana päivänä astui voimaan uusi perustuslaki, jota esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Perustuslakiuudistus on vaikuttanut presidentin valtaoikeuksiin merkittävästi. Yhdessä Euroopan Unionin aiheuttamien asennemuutosten kanssa se on muuttanut Suomen järjestelmää yhä pääministerivetoisemmaksi. Presidentin itsenäinen vaikuttaminen ei silti ole täysin pois suljettua. (Hallberg ym. 2009, 346.)

Tarja Halonen on ainoa presidentti, joka on toiminut vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain määrittämässä puitteissa. Perustuslain soveltamisessa käytäntöön on ollut jonkin verran kitkaa. Suurin ristiriita liittyy siihen, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa. Perustuslaki ei tarjoa tähän yksiselitteistä ratkaisua. Käytäntö onkin ollut, että edustuksesta päätetään tapauskohtaisesti. Aina käytäntö ei ole toiminut, ja Suomi on toivonut illallispöytään kahta lautasta. Media on nostanut ”kahden lautasen politiikan” ongelmaksi, josta on keskusteltu vilkkaasti. Tässä keskustelussa Tarja Halonen on muistuttanut, että uuden perustuslain mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Halosen illallislautanen onkin hänen mukaansa ”se ensimmäinen lautanen, ei toinen”. (Hallberg ym. 2009, 363–364.) Antero Jyränki kertoo Halosen todenneen, ettei ulkopolitiikkaa voi johtaa olematta yhteydessä Euroopan unioniin (Jyränki & Nousiainen 2006, 164).

Seuraavassa luvussa käsitellään Tarja Halosen kauden aloituspäivänä voimaan astunutta uutta perustuslakia, jonka tulkinta niin julkisuudessa kuin presidentinkin taholta on suuresti leimannut Halosen presidenttikautta.

4. Vuoden 2000 perustuslaki

Tässä luvussa käydään läpi vuonna 2000 voimaan astunutta perustuslain kokonaisuudistusta. Koska metodina on tapaustutkimus, tämä luku käsittelee kronologisessa järjestyksessä asioita, jotka ovat johtaneet perustuslain muotoutumiseen. Tapaus alkaa jo vuodesta 1991, jolloin perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään, että valtiosääntöuudistuksen valmistelua jatketaan. Tapaus päättyy siihen, kun perustuslaki astui voimaan 1.3.2000. Lisäksi tutkimus on rajattu koskemaan perustuslain uudistusta vain presidentin valtaoikeuksien osalta.

Vuonna 1919 hyväksytyt hallitusmuodon uudistaminen aloitettiin jo 1970-luvulla, jolloin asetettiin perustuslakien kokonaisuudistusta pohtinut valtiosääntökomitea. Komitean annettua välimietintönsä todettiin, ettei perustuslakien kokonaisuudistukseen vielä silloin ollut poliittisia edellytyksiä. Tämän jälkeen perustuslakia muutettiin osittaisuudistuksilla. (HE 258/1994 vp.) Esimerkiksi vaalikaudella 1991–1995 hyväksyttiin 28 erillisuudistusta. Näin suuri uudistusten määrä heikentää perustuslain asemaa ja vaikeuttaa johdonmukaisuuden ylläpitämistä. (HE 1/1998 vp.)

Vuonna 1990 eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain kokonaisuudistamisen tarpeeseen käsitellessään Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista (Jyränki & Nousiainen 2006, 152). Seuraavan kerran perustuslakivaliokunta mainitsi asian vuonna 1991 antaessaan mietinnön ehdotuksista, joilla muutettiin tasavallan presidentin vaalitapaa ja joitain valtaoikeuksia. Mietinnössä perustuslakivaliokunta muistutti, että hyväksyessään kyseiset lakiehdotukset jätettäväksi lepäämään eduskunta edellytti, että hallitus jatkaa valtiosääntöuudistuksen valmistelua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja eduskunnan aseman vahvistamiseksi. Perustuslakivaliokunta edellytti, että valtiosäännön uudistamistyötä on jatkettava jo kuluvalle vaalikaudelle. (PeVM 4/1991 vp.)

Oikeusministeriö asettikin kesäkuussa 1991 valtiosääntötoimikunnan. Sitten toimikunnan työ rajattiin sisäpoliittisia valtaoikeuksia koskeviin kysymyksiin. Ulkopoliittista päätöksentekoa varten perustettiin valtiosääntökomitea 1992. Näihin perustuen hallitus antoi vuonna 1994 esityksen ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp). Esitys hyväksyttiin lepäämään eduskunnassa vuonna 1994, mutta vuonna 1995 seuraava eduskunta hylkäsi sen. Esityksen tarkoituksena oli vahvistaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Valtioneuvoston toimivaltaa olisi lisätty presidentin päätösten valmistelussa, asetusten antamisessa ja virkanimityksissä. Lisäksi esitettiin, että eduskunta valitsisi pääministerin. Presidentti olisi nimittänyt muut ministerit eduskuntaryhmiä kuultuaan. (HE 285/1994 vp.) Näin suureen presidentin vallan kaventamiseen ei kuitenkaan vielä oltu valmiita.

Lakiesityksen rauettua uudistuksen tarpeeseen palattiin vielä samana vuonna Paavo Lipposen hallituksen hallitusohjelmassa. Siinä todettiin, että perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarve selvitetään ja tästä aiheutuvat muutokset lainsäädäntöön toteutetaan. Lisäksi todettiin, että valtiosääntöuudistusta jatketaan, ja että sen tavoitteena on uusi, yhtenäinen perustuslaki. (Jyränki & Nousiainen 2006, 153.) Tammikuussa 1996 hallitus asettikin komitean laatimaan ehdotusta uudeksi Suomen perustuslaiksi. Komitean nimeksi tuli Perustuslaki 2000 -

komitea. Komitean esitys valmistui kesäkuussa 1997. (OM 1997:13, 1–2.) Vuonna 1998 hallitus sitten antoi esityksen uudeksi perustuslaiksi. Tuolloin laki kulki tosin vielä hallitusmuodon nimellä, perustuslaiksi se nimettiin vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen. Monet hallituksen esityksen ajatukset juontavat juurensa vuonna 1994 annetusta hallituksen esityksestä sekä perustuslakivaliokunnan siihen liittyvästä mietinnöstä. Usein myös Perustuslaki 2000 -komitean ehdotukset seurasivat näitä polkuja, ja hallituksen esitys poikkeisikin komitean ehdotuksista vain muutamassa kohdassa.

Uuteen perustuslakiin koottiin Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset eli vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annettu laki sekä laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuus. Esityksellä oli tarkoitus vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. (HE 1/1998 vp.)

Hallituksen esityksen mukaan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät Suomessa hallitusvaltaa. Presidentillä on merkittäviä valtiollisia toimivaltuuksia muun muassa ulkopoliitikassa, valtioneuvoston muodostamisessa, lainsäädäntömenettelyssä, ennen aikaisten vaalien määräämisessä, virkanimityksissä ja puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentti hoitaa tehtäviään yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, ja presidentin määrämuotoiset päätökset tehdään valtioneuvostossa. (HE 1/1998 vp.)

Tässä luvussa käsitellään vuonna 2000 hyväksytyn perustuslain taustaa ja syntymistä. asiat käsitellään teemoittain siten, että kaikki presidentin valtaoikeuksien muutoksien kannalta merkittävimmät teemat tulevat käsitellyiksi. Teemoja tarkastellaan perustuslakivaliokunnan vuonna 1991 antaman mietinnön, hallituksen vuonna 1994 antaman lakiesityksen sekä perustuslakivaliokunnan siitä antaman mietinnön kautta. Lisäksi teemoja käsitellään Perustuslaki 2000 -komitean raportin sekä hallituksen vuonna 1998 antaman lakiesityksen ja perustuslakivaliokunnan siitä antaman mietinnön näkökulmasta. Luvun lopussa käydään vielä lyhyesti läpi, millaista keskustelua tutkijat ovat vuoden 2000 perustuslaista ja sen parlamentaarisuudesta käyneet. Luvussa 6 nähdään, millaista keskustelua eduskunnassa käytiin perustuslain kokonaisuudistusta käsiteltäessä.

4.1. Presidentin päätöksenteko sidotaan tiukemmin parlamentarismiin

Vuoden 2000 perustuslaissa presidentin päätöksenteosta säädetään pykälässä 58. Sen ensimmäinen momentti kuuluu seuraavasti:

”Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.” (PL 731/1999, 58§.)

Muutos vuoden 1919 hallitusmuotoon verrattuna on suuri. Vanhassa hallitusmuodossa säädettiin, että presidentti teki päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuului (HM 94/1919, 34§). Lisäksi hallitusmuodossa sanottiin: ” Jos valtioneuvosto johonkin asiaan nähden katsoo epäselvyyttä olevan siitä, onko valtioneuvosto oikeutettu sen lopullisesti päättämään, ratkaisee kysymyksen tästä presidentti” (HM 94/1919, 42§). Tässä luvussa pohditaan, miten näin suureen muutokseen päädyttiin, ja mitä pykälän muotoilu tarkoittaa presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajaon sekä parlamentarismien suhteen.

Vuonna 1991 perustuslakivaliokunta antoi mietinnön, jossa edellytetään, että perustuslain uudistamisessa on paneuduttava tasavallan presidentin päätöksentekomuotoihin. Tuolloin lähes kaikki presidentin ratkaisovaltaan kuuluvat asiat käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Joissakin asioissa valtioneuvosto teki presidentille ratkaisuehdotuksen, toisissa taas ei. Valiokunta toivoi selvitetäväksi, voitaisiinko tulevaisuudessa toimia siten, että valmistellessaan presidentin ratkaisovaltaan kuuluvia asioita valtioneuvoston yleisistunto päättäisi myös presidentille tehtävän ratkaisuehdotuksen sisällöstä. (PeVM 4/1991 vp.)

Vuonna 1994 hallitus antoi ylimpien valtioelinten valtaoikeuksista lakiesityksen, jonka eduskunta sittemmin hylkäsi. Esityksen perusteluosiossa todetaan parlamentarismien kannalta ongelmalliseksi, että presidentillä on mahdollisuus tehdä eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston kannasta poikkeavia päätöksiä. Presidentin päätöksentekohan saa parlamentaarisen katteensa juuri valtioneuvoston myötävaikutuksesta. Jos siis presidentti voi ratkaista asian vastoin valtioneuvoston kantaa, parlamentaarinen kate on puutteellinen. Suurimpana ongelmana pidettiin sitä, että vanhan hallitusmuodon mukaan valtioneuvosto esitti virallisen ratkaisuehdotuksensa vain tapauksissa, joissa niin oli erikseen säädetty. Tärkeimmissäkään asioissa pääsääntönä ei ollut, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston yleisistunnon esitettyä ratkaisuehdotuksen. (HE 285/1994 vp.)

Hallituksen esityksen tavoitteena vuonna 1994 oli, että presidentin päätös tärkeimmissä asioissa yleensä perustuisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Esitys pyrki kuitenkin säilyttämään presidentillä vallan poiketa ratkaisuehdotuksesta, mutta vasta kun valtioneuvostolla on ollut mahdollisuus käydä sisäisiä keskusteluja ja neuvotella presidentin kanssa sekä etsiä

sovitteluratkaisua. Tavoitteena ei siis ollut täydellinen parlamentarismien toteuttaminen, vaan päätöksenteon selkeyttäminen ja järjestelmän parlamentaarisuuden lisääminen siten, että presidentin itsenäistä harkintavaltaa ei kuitenkaan poisteta. (HE 285/1994 vp.)

Presidentin päätöksentekoa koskevaa sääntelyä pyrittiin vuoden 1994 esityksessä täsmentämään niin, että hallitusmuoto sisältäisi menettelyä koskevan yleissäännön ja määrittäisi selkeästi, missä asioissa ja millä tavoin yleissäännöstä poikettaisiin. Toisin sanoen presidentin päätös perustuisi tärkeimmissä asioissa aiempaa useammin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, josta presidentti voisi kuitenkin poiketa asian oltua uudessa käsittelyssä valtioneuvostossa. Hallituksen esityksen eduskunnalle presidentti voisi kuitenkin antaa vain valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena, tai sitten kieltäytyä lainkaan antamasta esitystä. Joistain asioista, kuten armahduksesta ja kansalaisuuden myöntämisestä, presidentti päättäisi ministerin esittelystä ilman valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotusta. (HE 285/1994 vp.)

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään vuoden 1994 hallituksen esityksen pyrkivän siihen, ettei valtioneuvostoa voitaisi pakottaa myötävaikuttamaan tahtonsa vastaisen hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle, ja toisaalta siihen, että presidentillä säilyisi oikeus estää oman tahtonsa vastaisen hallituksen esityksen antaminen. Tämä johtaisi perustuslakivaliokunnan mukaan siihen ainakin teoreettiseen mahdollisuuteen, että presidentti ja valtioneuvosto ajautuvat ristiriitaan, jonka seurauksena hallituksen esitystä ei voitaisi ollenkaan antaa. Valiokunnan mukaan tällaisen umpikujatilanteen mahdollisuutta ei tule sallia perustuslain säännöksin. Perustuslakivaliokunta esittikin pykälän 34 muotoiltavaksi seuraavanlaisesti: ”Presidentti päättää asiasta valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelystä valtioneuvoston esitettyä ehdotuksensa hallituksen esitykseksi. Jos presidentti ei hyväksy tätä ehdotusta, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen valtioneuvosto esittää asianomaisen ministerin esittelystä uuden ehdotuksensa hallituksen esitykseksi, joka voisi olla samansisältöinen kuin valtioneuvoston edellinen ehdotus, ja presidentin on nyt annettava valtioneuvoston ehdotuksen mukainen hallituksen esitys eduskunnalle.” (PeVM 16/1994 vp.) Pykälää muutettiin siis siten, että presidentti ei voi kieltäytyä hallituksen esityksen antamisesta.

Eduskunnan hylättyä vuonna 1994 tehdyn hallituksen esityksen ratkaisu jäi tulevien uudistusten varaan. Vuonna 1998 hallitus esitti, että pykälä, jossa säädetään presidentin päätöksenteosta, uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Uudistuksella lisättäisiin presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston roolia presidentin päätöksentekomenettelyssä. Vanhasta lainsäädännöstä jäisi ennalleen muodollisen päätöksenteon

kytkeminen valtioneuvoston läsnäoloon ja ministerin esittelyyn. Presidentin päätöksenteko sidottaisiin kuitenkin aikaisempaa useammin valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyyn ratkaisuehdotukseen. Aiemmin presidentti oli sidottu vain valtioneuvoston myötävaikutukseen, ei sen mielipiteeseen. Pykälän tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Tässä kohtaa on huomattava, että ulkopoliittinen päätöksenteko ei olisi eri asemassa, vaan tältäkin osin presidentti tekisi määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvoston läsnä ollessa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. (HE 1/1998 vp.)

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kun asia esiteltäisiin presidentille ensimmäistä kertaa, asia palautuisi valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi, jos presidentti ei jostain syystä haluaisi tehdä valtioneuvoston mielipiteen mukaista päätöstä. Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi tämän jälkeen tehdä uusi ratkaisuehdotus, joka voisi kuitenkin sisällöltään olla sama kuin aikaisempi ehdotus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voisi tehdä uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta. Näin hallituksen esitys antaisi valtioneuvostolle mahdollisuuden pohtia ratkaisuehdotustaan uudestaan, jos presidentti ei sitä heti hyväksyisi. Viimekätinen ratkaisu jäisi kuitenkin presidentin käsiin. Edellä mainittu ei kuitenkaan koskisi hallituksen esityksen antamista ja peruuttamista. Näistä asioista päätettäessä presidentin harkintavalta sidottaisiin vielä vahvemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Näiden osalta päätös tehtäisiin asian oltua uudelleen valmisteltavana sisällöllisesti valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voisi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä sitä antamasta. (HE 1/1998 vp.) Tämä hallituksen esityksen ajatus päättyi myös lopulliseen lakiin. Näin tasavallan presidentin päätöksenteko sidottiin entistä vahvemmin parlamentarismiin. Hallituksen esitysten antamisen osalta valtioneuvoston kanta voittaa, mikäli ristiriitatilanteita ilmenee. Ehdotus vastaa siis kantaa, jonka perustuslakivaliokunta otti jo vuonna 1994 (PeVM 16/1994 vp).

Pykälässä 58 luetellaan lisäksi, mistä asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Ensimmäinen tällainen asia on valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle (PL 731/1999, 58§). Presidentin valta hallitusta nimitettäessä on uudessa perustuslaissa rajattu siten, että eduskunta valitsee pääministerin, jonka presidentti sitten muodollisesti nimittää. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun ehdotuksen mukaisesti (katso luku 4.2.). Siksi presidentti ei tietenkään voi enää päättää valtioneuvoston nimittämisestä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Lisäksi presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta myös ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä. Perustuslakivaliokunta on todennut tarkoituksena olevan, että pääministeri tekee ehdotuksensa ennenaikaisten vaalien määräämisestä presidentille vapaamuotoisesti ja siis epävirallisesti eli ohi valtioneuvoston. Muunlainen menettely olisi valiokunnan mukaan ollut ongelmallinen, koska presidentin olisi hajotusesityksen saatuaan vielä kuultava eduskunnan eri ryhmiä ennen kuin asia voitaisiin ratkaista valtioneuvostossa. (HE 1/1998 vp.) Muita asioita joista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuesitystä ovat armahdus ja muut yksityistä henkilöä koskevat asiat, tai asiat jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Nämä on erikseen määritelty lailla. Lisäksi presidentti voi päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista. (PL 731/1999, 58§.)

Edellä mainittujen asioiden lisäksi hallitus esitti, että presidentti päättäisi myös tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (HE 1/1998 vp). Tämä poikkesi Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä (OM 1997:13, 196), ja syynä oli korkeimman oikeuden lausunto. Korkein oikeus piti tuomioistuinten riippumattomuuden ja valtiollisten tehtävien jakamisen kannalta ongelmallisena, jos vallan painopiste tuomareiden nimitysasioissa siirtyisi valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunta halusi kuitenkin, että myös tuomarien nimittäminen hoidettaisiin pääsäännön mukaisesti eli valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Parlamentaarisen vastuukatteen puuttuminen tuomarien nimittämisestä voisi valiokunnan mukaan lisätä haitallisesti tuomioistuinlaitoksen vaikutusta. (PeVM 10/1998 vp.) Lopullisessa laissa tuomarien nimittäminen ei ole kirjattu pykälän 58 listaan, eli se ei kuulu niihin poikkeusasioihin, jotka presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (PL 731/1999, 58§).

Pykälän 58 lopussa säädetään vielä sotilaskäskyasioista. Hallituksen esityksen mukaan säännökset presidentin päätöksentekomenettelystä eivät koskisi sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita, vaan näistä asioista presidentti päättäisi sen mukaan kuin laissa säädetään. Tämä perustuu hallituksen esityksen mukaan näiden asioiden poikkeukselliseen luonteeseen. (HE 1/1998 vp.) Perustusvaliokunta kuitenkin muutti esitystä sotilaskäskyasioiden osalta siten, että niistä presidentti päättää ministerin myötävaikutuksella. Tähän liitettiin vielä sääntelyvaraus, jonka perusteella presidentti päättää sotilaallisista nimitysasioista siten kuin lailla säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla tulee säätää siitä, mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää. Joidenkin sotilaskäskyasioiden päätöksenteko voidaan osoittaa myös puolustusvoimain komentajan toimivaltaan. Kuitenkin siltä osin kuin presidentti päättää sotilaskäskyasioista, hänen

päätöksentekonsa tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella. Kyseinen ministeri voisi perustuslakivaliokunnan mukaan olla lähinnä pääministeri tai puolustusministeri. (PeVM 10/1998 vp.) Lopullisen lain mukaan sotilaskäskyasioista presidentti päättää ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. (PL 731/1999, 58§.)

Pykälän 58 muuttamisella oli tavoitteena sitoa presidentin päätöksenteko entistä tiukemmin parlamentarismiin. Hallituksen lakiesityksessä todetaankin, että vuoden 2000 perustuslaki täyttää parlamentarismien vaatimukset. Koska tasavallan presidentti on toimivaltuuksiaan käyttäessään oikeudellisesti sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen (esim. 58 § ja 93 §), ja valtioneuvoston puolestaan tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ulottuu parlamentaarinen vastuukate hallituksen esityksen mukaan tätä kautta periaatteessa kaikkeen hallitusvallan käyttämiseen. (HE 1/1998 vp.) Perustuslakivaliokunnan mielestä esitys ei kuitenkaan pykälän 58 osalta tarkoita siirtymistä puhdaspiirteiseen parlamentaariseen järjestelmään, jossa presidentin kaikki päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, vaan presidentti säilyy merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä. (PeVM 10/1998 vp.)

Pykälän 58 muuttaminen on kyllä lisännyt parlamentarismia verrattuna vuoden 1919 hallitusmuotoon, sillä näin presidentin päätöksentekoa on saatettu parlamentaarisen vastuukatteen piiriin. Valtioneuvosto nimittäin kantaa parlamentaarista vastuuta päätöksistä, jotka presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella ja siihen sidottuna. Täysin parlamentaariseksi pykälää 58 ei kuitenkaan vielä vuoden 2000 perustuslain uudistuksessa muutettu. Lakiteksti jättää avoimeksi, miten menetellään niissä tapauksissa, joissa presidentin ja valtioneuvoston välinen ristiriita koskee jotain muuta asiaa, kuin hallituksen esityksen antamista ja palauttamista. Vain nämä säädetään päätettäväksi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Muissa asioissa presidentti voisi periaatteessa yhä toimia oman tulkintansa mukaan. Kuten vuoden 1919 hallitusmuoto, jättää tämäkin perustuslaki siis mahdollisuuden sille, että presidentit voivat tulkita perustuslakia hyvin erilaisilla tavoilla.

4.2. Eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamisessa vahvistetaan

Valtioneuvoston muodostamisesta säädetään perustuslain pykälässä 61. Sen 1 ja 2 momenteissa sanotaan:

”Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.” (PL 731/1999, 61§.)

Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan hallituksen muodostaminen kuului presidentille joka kutsui ministerit tehtäviinsä (Nousiainen 2006, 203). Tämänkin pykälän osalta muutos on siis todella suuri. Millaisen prosessin kautta muutokseen päädyttiin?

Jo vuonna 1991 eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään, että valtiosääntöä uudistettaessa tulee eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamisessa vahvistaa (PeVM 4/1991 vp). Vuonna 1994 hallitus antoi esityksen, jonka mukaan hallituksen muodostamista säätelevä pykälä muutettaisiin siten, että eduskunta valitsisi äänten enemmistöllä henkilön, jonka presidentti nimittäisi pääministeriksi. Äänestyskierroksia olisi enintään kolme. Jos kolmannessakaan äänestyksessä kukaan ei saisi enemmistöä äänistä, presidentti nimittäisi pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti nimittäisi asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Pykälässä ennestään oleva, vuonna 1987 lisätty vaatimus siitä, että eduskunnan on oltava koolla valtioneuvostoa nimitettäessä tai sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa, säilytettäisiin. (HE 285/1994 vp.) Perustuslakivaliokunta muutti vuoden 1994 hallituksen esitystä siten, että presidentin tulisi nimittää muut ministerit pääministerin ehdotuksesta (PeVM 16/1994 vp). Koko esitys kuitenkin hylättiin vuoden 1995 valtiopäivillä.

Myös vuonna 1998 annettu hallituksen esitys pyrki eduskunnan aseman vahvistamiseen valtioneuvoston muodostamisessa. Parlamentarismissa valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta. Siksi on johdonmukaista, että eduskunta pääsee entistä paremmin vaikuttamaan valtioneuvoston kokoonpanon määräytymiseen, jotta jo tässä vaiheessa voitaisiin varmistaa, että muodostettavan valtioneuvoston kokoonpano vastaisi eduskunnan tahtoa niin paljon kuin mahdollista. Siksi hallitus esitti vuonna 1998 pääministerin valinnan suoritettavaksi siten, että presidentti antaa eduskuntapuolueiden ja eduskuntaryhmien käymien neuvottelujen perusteella eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Tämä tulee valituksi, jos yli puolet annetuista äänistä kannattaa valintaa. Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei tämäkään saa yli puolta annetuista äänistä, luovutaan majoriteettivaalista ja toimitetaan eduskunnassa pääministerin vaali, jossa valituksi tulee se, joka saa eniten ääniä. Tällöin ei enää vaadita, että yli puolet annetuista äänistä kannattaa valintaa, vaan valituksi tulemiseen riittää, että saa eniten ääniä. Tällöin kyseessä on siis pluraliteettivaali.

Presidentti ei voisi nimittää pääministeriksi ketään muuta kuin eduskunnan valitseman henkilön, eikä myöskään kieltäytyä nimittämästä eduskunnan valitsemaa pääministeriä. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. (HE 1/1998 vp.)

Hallituksen esitys poikkeaa hieman Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä. Mietinnön mukaan presidentillä voisi olla osuus hallitusneuvotteluissa silloin, jos poliittisten puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa hallituspohjasta ja -ohjelmasta ei ole päästy sellaiseen ratkaisuun, joka mahdollistaisi parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamisen (OM 1997:13, 90). Hallituksen esitys avaa kuitenkin yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla presidentin osuudelle aivan uusia ulottuvuuksia. Esityksen mukaan presidentti voisi toimia aktiivisesti myös silloin, kun neuvotteluissa ei muuten päästä eteenpäin. Silloin presidentti voisi hallituksen esityksen mukaan asettaa hallitustunnustelijan selvittämään erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston kokoonpanoksi. Presidentti voisi myös nimetä hallitusneuvotteluille vetäjän, jolleivät puolueet ja eduskuntaryhmät ole päässeet siitä sopimukseen. (HE 1/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, ettei se voi yhtyä näihin hallituksen esityksen perusteluihin. Itse lakipykälän sisältöä valiokunta kannatti. Selvyyden vuoksi valiokunta esitti silti muutoksia myös pykälään. Valiokunta muutti pykälän 61 momenttia 2 siten, että presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnassa käytyjen neuvottelujen tuloksen perusteella. Näin presidentti sidotaan näiden neuvottelujen lopputulokseen siitä, kuka olisi uuden valtioneuvoston pääministeri. Vasta sitten, jos neuvotteluissa ei ole saavutettu lopputulosta, olisi presidentillä väljemmät mahdollisuudet nimetä pääministeriehdokas. Valiokunnan esityksen mukaan hallitusneuvottelujen vetäjä arvioisi, milloin neuvotteluissa ei ole enää saavutettavissa ehdotusta eduskunnan enemmistön tukemasta pääministeriehdokkaasta. Tämän jälkeenkin eduskunnassa olisi mahdollista käynnistää uudet hallitusneuvottelut. Niiden aloittaminen merkitsisi sitä, ettei presidentti voi vielä antaa eduskunnalle tietoa pääministeriehdokkaasta. (PeVM 10/1998 vp.)

Valiokunta poisti momentista myös säännöksen niin sanotusta presidentin kierroksesta, eli ryhmien kuulemisesta hallituksen muodostamisprosessissa. Valiokunnan käsityksen mukaan presidentin ei ole tarpeen kuulla erikseen eduskuntaryhmiä silloin, kun eduskunnassa käydyissä hallitusneuvotteluissa on saavutettu lopputulos. Presidentin on syytä kuulla eduskuntaryhmiä vain silloin, jos presidentin osuus hallituksen muodostamisessa poikkeuksellisesti korostuisi hallitusneuvottelujen epäonnistuttua eduskunnassa. (PeVM 10/1998 vp.) Hallituksen esityksen mukaan neuvotteluja käyvät eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ja eduskuntaryhmät (HE

1/1998 vp), kun taas Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksessa neuvottelijoiksi mainitaan vain eduskuntaryhmät (OM 1997:13, 204). Parlamentarismi ei perustu puolueilta saadulle luottamukselle, ja siksi perustuslakivaliokunnan mukaan olisi perusteltua jättää puolueet mainitsematta. (PeVM 10/1998 vp.)

Perustuslaki rajoittaa presidentin vallan valtioneuvoston muodostamisessa ainoastaan muodolliseksi nimittämiseksi. Lain mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka ehdotuksen mukaisesti presidentti sitten nimittää muut ministerit. Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta, kuultuaan ensin eduskunnan puhemiestä. (PL 731/1999, 61§.) Alun perin hallituksen esityksessä mainitut puolueet sekä niin sanottu presidentin kierros on siis pudotettu pois.

Hallituksen muodostamisen muuttaminen eduskuntavetoisemmaksi oli perustuslain kokonaisuudistuksen tärkein muutos. Näiltä osin perustuslakia voisi luonnehtia jopa täysin parlamentaariseksi. Pykälän 61 uusi muotoilu turvaa sen, että valtioneuvoston kokoonpano vastaa eduskunnan puoluepoliittista kokoonpanoa, ja että äänestäjillä on vaalien kautta mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Samalla voidaan turvata se, että hallituksen nauttima eduskunnan luottamus ei enää pohjautu pelkkään oletukseen, vaan alusta asti tiedetään luottamuksen olevan olemassa. Lisäksi säädös vaikuttaa siihen, että enää ei pääse syntymään Kekkonen kaudelta tuttuja presidentin hallituksia, joiden ministerit pyrkivät jo etukäteen toimimaan presidentin tahdon mukaisesti turvatakseen oman asemansa ja varmistamaan sekä presidentin että eduskunnan luottamuksen.

4.3. Lakien säätäminen eduskunnan tehtävä

Vuoden 2000 perustuslain pykälissä 77 ja 78 säädetään lakien säätämisestä. Pykälät on kirjattu seuraavasti:

”Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt.”(PL 731/1999, 77§.)

”Laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa, jos tasavallan presidentti ei ole säädetyin määräajan kuluessa vahvistanut sitä. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä.” (PL 731/1999, 78§.)

Perustuslaki 2000 -komitean mietinnön mukaan perustuslain uudistuksella tavoiteltiin eduskunnan aseman parantamista. Siksi komitea toivoi lakiin kirjattavaksi, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, ja että valta Suomessa kuuluu kansalle jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. (OM 1997:13, 80.) Hallituksen vuoden 1998 esitys uudeksi perustuslaiksi osoittikin entistä selkeämmin lakien säätämisen olevan nimenomaan eduskunnan tehtävänä.

Eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä oli jo aiemmin vahvistettu verrattuna vuoden 1919 hallitusmuotoon, jonka mukaan presidentin päätös jättää laki vahvistamatta lykkäsi lain uuden käsittelyn seuraavien eduskuntavaalien yli (HE 1/1998 vp). Vuonna 1987 pykälää muutettiin siten, että eduskunta voi käsitellä lain uudelleen seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä, eikä sen tarvinnut odottaa yli vaalien. Vuonna 1994 annetussa hallituksen esityksessä arvosteltiin kuitenkin vuoden 1987 säännöstä sattumanvaraiseksi. Jos nimittäin lain hyväksyminen eduskunnassa osui vuoden loppupuolelle, säännös vahvistamatta jätetyn lain käsittelystä vasta seuraavilla valtiopäivillä ei käytännössä viivyttänyt lain uutta käsittelyä. Jos laki sen sijaan oli hyväksytty valtiopäivien alussa, palauttaminen eduskuntaan voi aiheuttaa lähes vuoden viivästymisen. Siksi hallitus esitti jo vuonna 1994, että asia korjattaisiin. Lakiesitys kuitenkin hylättiin seuraavan eduskunnan käsittelyssä. (HE 285/1994 vp.) Vuonna 2000 hyväksytyssä perustuslaissa asia lopulta korjattiin. Sen mukaan eduskunta voi ryhtyä välittömästi käsittelemään uudelleen presidentin vahvistamatta jättämää lakia (PL 731/1999, 78§).

Perustuslaki 2000 -komitea esitti, että lainsäädännössä presidentti sidottaisiin entistä enemmän hallituksen mielipiteeseen. Valtioneuvoston asemaa lainsäädäntötyön johtajana haluttiin korostaa. (OM 1997:13, 83.) Hallituksen vuonna 1998 antama esitys vastaa näihin tarpeisiin. Esityksen mukaan presidentti päättäisi lain vahvistamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti voisi kuitenkin ratkaista vahvistamista koskevan asian valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti. Mikäli presidentti päättäisi jättää lain vahvistamatta, palautuisi se eduskunnan käsiteltäväksi. Mikäli eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Tasavallan presidentti on velvollinen tällöin allekirjoittamaan lain. (HE 1/1998 vp.) Tämä vastaa myös lain lopullista muotoilua. Uudessa

perustuslaissa presidentin valtaa lainsäädännössä on siis kavennettu. Lakien säätäminen on siirtynyt suuremman parlamentaarisen vastuun pariin (Jyränki & Nousiainen 2006, 158).

Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan kuitenkin, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuvat edelleen monin eri tavoin lainsäätämismenettelyyn. (HE 1/1998 vp.) Perustuslain mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille joko hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella (PL 731/1999, 70§). Tasavallan presidentti antaa hallituksen esitykset (PL 731/1999, 58§) sekä vahvistaa (77 §) ja allekirjoittaa (79 §) eduskunnan hyväksymät lait.

On ilman muuta parlamentarismien kannalta hyvä asia, että eduskunnan roolia lakien säätämisessä vahvistetaan. Lainsäädäntötyö on yksi eduskunnan tärkeimmistä tehtävistä. Presidentin veto-oikeuden muuttaminen palautusoikeudeksi ja eduskunnan mahdollisuus käsitellä laki välittömästi uudelleen vahvistaa eduskunnan valtaa ja parlamentarismia. Yksi erikoisuus lakiin kuitenkin tältäkin osin jäi. Presidentti päättää lain vahvistamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Koska kyseessä ei ole hallituksen esityksen antaminen, presidentti voi ristiriitatilanteessa ratkaista lain vahvistamista koskevan asian valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti. Jos presidentti ei vahvista lakia, se palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi. Mikäli eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta. Näin ollen eduskunnan valta on loppujen lopuksi lainsäädännössä kaikkein suurin, mutta erikoinen presidentinvaltaa korostava kiemura lakiin on kuitenkin jätetty. Tämä tietysti johtuu pykälän 58 muotoilusta, ei varsinaisesti pykälän 77 muotoilusta, jossa säädetään lain vahvistamisesta.

4.4. Ulkopolitiikka ja Euroopan unioni

Ulkopolitiikan johtamisesta säädetään perustuslain pykälässä 93. Sen 1 ja 2 momentit kuuluvat seuraavasti:

”Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.” (PL 731/1999, 93§.)

Vuoden 1919 hallitusmuodossa sanottiin, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti (HM 94/1919, 33§). Euroopan unionista ei vuoden 1919 hallitusmuodossa luonnollisesti sanottu mitään.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti jo vuonna 1991 mietinnössään huomiota siihen, että Länsi-Euroopan integraatioratkaisu saattaa vaatia hallituksen ja eduskunnan ulkopoliittisiin toimivaltasuhteisiin sekä eduskunnan työskentelytapoihin sellaisia muutoksia, joiden vuoksi perustuslakeja on muutettava (PeVM 4/1991 vp). Kun hallitus antoi vuonna 1994 myöhemmin hylätyn esityksensä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, oli valtioneuvostolla ETA-sopimukseen liittyvää voimaansaattamissäädösten antamisvaltaa. Hallituksen esityksessä arvioitiin tuolloin, että Suomen EU-jäsenyyden mahdollisesti toteutuessa vastaava järjestely ulotettaneen koskemaan eräitä EU-asioita. (HE 285/1994 vp.)

Vuoden 1998 hallituksen esityksessä ulkopoliitiikan johtamista säätelevään pykälään 93 esitettiin lisättäväksi momentti 2, johon kirjattaisiin, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle. Tällöin valtioneuvoston tulisi toimia yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Momentti kuuluisi siis seuraavasti: ”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä hallitusmuodossa säädetään.” Esityksen perusteluosion mukaan valtioneuvoston toimivalta kattaisi kaikki Euroopan unionissa päätettävät asiat ja asiaryhmät. Näin ollen siis myös unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluisivat valtioneuvoston toimivaltaan. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. (HE 1/1998 vp.) Valtioneuvosto siis päättäisi, ketkä osallistuvat Euroopan unionin kokouksiin. Tämä mainitaan kuitenkin vain lain perusteluosiossa, ei itse lakitekstissä.

Myös momenttia 1 eli ulkopoliitiikan johtamista esitettiin muutettavaksi. Vuoden 1998 esityksessä uudeksi perustuslaiksi hallitus esittää, että Suomen ulkopoliittikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tällä halutaan korostaa sitä, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Kuten jo aiemmin on todettu, hallituksen esityksen mukaan presidentti tekee myös ulkopoliittikkaan liittyvät määrämuotoiset päätökset valtioneuvostossa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. (HE 1/1998 vp.)

Pykälän 93 uusi muotoilu aiheuttaa sen, että presidentin muuhunkin kuin määrämuotoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate. Se voi käytännössä toteutua esimerkiksi presidentin ja pääministerin tai asianomaisen ministerin välisten keskustelujen kautta, tai valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tapahtuvassa valmisteleavassa käsittelyssä presidentin läsnä ollessa. Ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa pidetäänkin hallituksen esityksessä merkittävänä yhteistyön foorumina. Kun presidentti osallistuu tiiviisti ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, turvaa se presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin myös muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoelimeksi, ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä. Hallitus koki kuitenkin, että ulkopoliittikan hoitamiseen liittyvän yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin perustuslaissa. (HE 1/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään pohtinut, että pykälän 93 yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla myös tulkinnallista merkitystä pykälään 58 nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys. (PeVM 10/1998 vp.) Laki jätti avoimeksi sen, miten sitten toimitaan, jos erimielisyyksiä kuitenkin syntyy.

Perustuslaissa ulkopoliittista päätöksentekoa muutettiin siis siten, että ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa kuitenkin Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. (PL 731/1999, 93 §.) Perustuslaissa selkiytettiin lisäksi kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia säännöksiä. Eduskunnan suostumus on nyt saatava myös eduskunnan hyväksymistä edellyttäneen kansainvälisen veloitteen irtisanomiselle. (HE 1/1998 vp.)

Tämänkin uudistuksen jälkeen Suomen presidentillä on enemmän valtaa kuin monien muiden parlamentaaristen maiden valtionpäämiehillä (Hallberg ym. 2009, 350). Heikki Paloheimon mukaan Suomi ei ulkopoliittikan alueella ole vielä täysin parlamentaarinen, sillä ulkopoliittikassa presidentillä ja pääministerillä on kummallakin omat valtaoikeutensa (Paloheimo 2005, 254).

Pykälän 93 suurin ongelma on se, että yhteistoiminta on suhteellisen avoimeksi jätetty käsite. Ulkopoliittista päätöksentekoa ohjaa toki lisäksi pykälä 58, jonka mukaan presidentti on hallituksen esityksiä antaessaan sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Ulkopoliitikassa on kuitenkin paljon sellaisia asioita, joita ei ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Hyvä kysymys on, riittääkö tällaisissa asioissa yhteistoimintavelvoite turvaamaan sen, että päätöksiä tehdään parlamentaarisen vastuukatteen alaisena? Yhteistoiminnan tapoja ei laissa ole määritelty, ja siksi kysymys jää käytännössä muotoutuvien toimintatapojen armoille. Tällainen avoimuus jättää tilaa myös mahdollisille ristiriidoille.

Ongelma on myös se, että itse lakitekstissä ei sanota, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa, vaikka perusteluosiossa sanotaankin, että päätöksen tekee valtioneuvosto. Näin merkittävää asiaa ei kuitenkaan pitäisi jättää vain perustelutekstin varaan. Käytännössä on huomattu, että epäselvä lakiteksti on jättänyt tilaa kiistoille (katso luku 3.5.). Ainoastaan pääministerin toimintaa Euroopan unionissa voidaan valvoa parlamentaarisesti. Pääministeri tiedottaa eduskunnalle unionin asioista ennen ja jälkeen kokousten. Näin ollen on parlamentarismien kannalta selvää, että lain pitäisi yksiselitteisesti sanoa, että Suomea edustaa Euroopan unionissa pääministeri.

4.5 Presidentti yhä puolustusvoimain ylipäällikkö

Perustuslain pykälässä 128 säädetään:

”Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyuden toiselle Suomen kansalaiselle.”
(PL 731/1999, 128§.)

Kuten vuoden 1919 hallitusmuodossakin, ylipäällikkyys kuuluu siis vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen edelleen tasavallan presidentille, ja presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyuden toiselle henkilölle. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentille, mutta hallinnolliset asiat puolestaan puolustusministeriölle ja valtioneuvostolle. Näin vastuu on jaettu kahtia, eikä puolustushallinnon alalla ole yhtenäistä johtoa. Asioita hankaloittaa se, että tarkka raja sotilaskäskyasioiden ja hallinnollisten asioiden kesken on vaikeasti määriteltävissä. (Jyränki 2008, 108–109.)

Puolustusvoimain ylipäällikkyys jätettiin siis presidentin tehtäväksi, mutta perustuslain 58 pykälän 5 momenttiin tehtiin sellainen muutos, että presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella. Näin muutettiin vanhaa järjestelmää, jossa presidentin sotilaskäskyasioita koskeva päätöksenteko tapahtui kokonaan ilman ministerin myötävaikutusta vain puolustusvoimain komentajan esittelystä. (Jyränki 2008, 111–112.)

Presidentti voi yhä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle henkilölle, mutta vuoden 2000 perustuslakiin kirjattiin muutos, jonka mukaan ylipäällikkyyden voi luovuttaa vain valtioneuvoston esityksestä ja vain Suomen kansalaiselle. Perustuslain 58 pykälän momentti 5 ei kuitenkaan koske henkilöä, jolle ylipäällikkyyks on luovutettu. Näin ministerin myötävaikutus ei enää liittyisikään sotilaskäskyasioihin silloin, kun presidentti on luovuttanut ylipäällikkyyden jollekin toiselle henkilölle. (Jyränki 2008, 111–112.) Tällaiset tilanteet lienevät kuitenkin käytännössä harvinaisia.

4.6. Parlamentaarinen perustuslaki?

Vuoden 2000 perustuslain parlamentaarisuudesta on käyty tutkijoiden keskuudessa jonkin verran keskustelua. Heikki Paloheimon mukaan perustuslain kokonaisuudistus poisti suurimman osan niistä syistä, joiden vuoksi Suomi oli aiemmin puolipresidentillinen eikä parlamentaarinen järjestelmä (Paloheimo 2001, 90). Myös Antero Jyränki toteaa, että enää ei voida sanoa Suomen mallin olevan puoliparlamentaarinen (Jyränki & Nousiainen 2006, 151–152). Jyrängin mukaan hallitusmalli ei kuitenkaan muuttunut vielä täysin parlamentaariseksi, sillä hallitusvalta on yhä jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken. Presidentti ei toimi parlamentaarisen vastuun alaisena. (Jyränki & Nousiainen 2006, 158.) Paloheimon mukaan parlamentaarisuutta heikentää se, että presidentti on hallituksen yläpuolella, kun hänellä on oikeus nimittää korkeita virkamiehiä. (Paloheimo 2005, 254.) Paloheimo onkin kutsunut lakia ”melkein parlamentaariseksi perustuslaiksi” (Paloheimo 2005, 248). Joka tapauksessa voidaan katsoa, että perustuslaki on ollut suuri askel puolipresidentillisestä mallista kohti parlamentaarista mallia (Nousiainen 2000, 22).

Matti Wiberg (2000) on kuitenkin esittänyt kritiikkiä vuonna 2000 voimaan astunutta perustuslakia kohtaan. Hänen mielestään presidentillä on Suomessa yhä poikkeuksellisen vahvat valtaoikeudet verrattuna muihin Euroopan maihin. Wiberg toteaa, että uudistuksen jälkeenkin presidenttimme on yhä ”vähintäänkin keskivahva”. Käytännössä presidentti kykenee käyttämään valtaansa enemmän kuin valtiosääntöä lukiessa voisi kuvitella. Wibergin mukaan ei ole varmaa, että valtioneuvoston tahto voitvaisi, jos presidentti asettuisi sitä vastaan. Hänen mukaansa ongelmia voi ilmetä ulkopoliitikassa, hallituksen muodostamisessa sekä virkanimityksissä. Suora kansanvaali vielä korostaa presidentin asemaa parlamentaaristen toimijoiden kustannuksella. (Wiberg 2000, 193–196.)

Keskustelu perustuslain toimivuudesta on ollut vilkasta myös poliitikkojen keskuudessa. Uutta perustuslakiuudistusta ryhdyttiinkin puuhaamaan melko pian edellisen lain voimaan astumisen

jälkeen. Seuraavassa luvussa käsittelemme perustuslakiuudistusta, josta hallitus antoi esityksen vuonna 2010.

5. Vuonna 2011 lepäämään hyväksytty laki

Tässä luvussa selvitetään, miten eduskunnan vuonna 2011 lepäämään hyväksymä uusi perustuslaki muuttaisi presidentin valtaoikeuksia, mikäli seuraava eduskunta hyväksyy lain. Lisäksi pohditaan, miksi perustuslakia lähdettiin uudistamaan niin pian edellisen uudistuksen jälkeen. Jotta tähän kysymykseen löydetään vastaus, on selvitettävä, millaisia muutoksia valtiosääntöympäristössä on tapahtunut vuoden 2000 jälkeen, sekä millaisia muutostarpeita vuoden 2000 perustuslaissa katsottiin olevan. Lakiesityksen valmistelua käydään läpi teemoittain ja kronologisessa järjestyksessä tapaustutkimuksen avulla. Perustuslain uudistusta tarkastellaan vain siltä osin, kuin se koskee presidentin valtaoikeuksien muutoksia. Tapaus alkaa tammikuussa 2008, jolloin oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Tapaus on rajattu päätymään 16.2.2011, jolloin eduskunta hyväksyi lain lepäämään seuraavan eduskunnan käsittelyä varten.

Kun oikeusministeri Kari Häkämies esitteli eduskunnalle hallituksen esityksen vuoden 2000 perustuslaiksi, hän arveli, että perustuslaki olisi asettanut päätepisteen keskustelulle presidentin valtaoikeuksista (PTK 4/ 1998 vp). Kuitenkin jo vuonna 2007 Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin, että seuraavalla hallituskaudella arvioidaan vuoden 2000 perustuslain toimivuutta sekä asetetaan parlamentaarinen ohjausryhmä perustuslain mahdollista muuttamista varten (Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 19.4.2007, 18). Tammikuussa 2008 oikeusministeriö asetti työryhmän kartoittamaan perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Tämän työn pohjalta valtioneuvosto asetti lokakuussa 2008 parlamentaarisen komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin. Vuonna 2010 hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi perustuslaiksi, jonka eduskunta hyväksyi lepäämään 16.2.2011. Eduskuntakäsittelyssä Vasemmistoliitto ja Perussuomalaiset esittivät lain hylkäämistä. Mikäli seuraava eduskunta hyväksyy lain kahden kolmasosan enemmistöllä, astuu laki voimaan vuonna 2012, eli samaan aikaan, kun Suomen seuraava presidentti aloittaa toimikautensa.

Miksi perustuslakia sitten lähdettiin uudistamaan niin pian edellisen uudistuksen jälkeen? Yhden vastauksen kysymykseen tarjoaa valtiosääntöympäristön muutos. Euroopan unionin perussopimus eli niin sanottu Lissabonin sopimus allekirjoitettiin hallitusten välisessä konferenssissa vuonna 2007. Vaikka sopimuksen ratifiointi jäsenmaissa otti aikansa, oli sopimusvelvoitteisiin

sopeutuminen syytä aloittaa heti. Lissabonin sopimus vahvistaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston asemaa. Myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitys on kasvanut. Siksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käytännön toiminnan painopiste on siirtynyt aikaisempaa vahvemmin pääministerin ja valtioneuvoston suuntaan. (OM 2008:8, 12–13.)

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Venetsia-toimikunta (European Commission for Democracy Through Law) on laatinut Suomen perustuslaista lausunnon, joka hyväksyttiin toimikunnan 74. täysistunnossa 14.–15.3.2008 Venetsiassa. Toimikunnan mielestä Suomen presidentin ja valtioneuvoston roolit ulkopolitiikassa ja EU-politiikassa ovat epäselviä, ja tämä voi johtaa vaikeuksiin. (OM 2008:8, 10.) Näin ollen perustuslain muutostarpeita oli syytä tarkastella ainakin mainituilta osin. Asiasta on kuitenkin erilaisiakin näkemyksiä. Ulkopolitiikan johtaminen yhteistoiminnassa on sujunut monien mielestä hyvin. Eduskuntakeskusteluissa esimerkiksi SDP ja Kristillisdemokraatit korostivat myös Eurooppa-neuvoston edustamiskysymyksen olevan niin selkeä, ettei sen takia olisi tarvinnut ryhtyä uudistamaan perustuslakia (PTK 56/2010 vp.)

Lakiesityksen mukaan muutostarpeet liittyvät parlamentarismiin vahvistamiseen ja eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantamiseen. Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa on myös selkiyttämisen tarvetta. Lisäksi Euroopan unionissa tapahtunut kehitys edellyttää perustuslain uudelleen arviointia. (HE 60/2010 vp, 14.)

Seuraavaksi käsitellään teemoittain aihealueita, joiden kohdalla muutostarpeita harkittiin. Jokaisen teeman kohdalla käydään läpi, millaisia kannanottoja Perustuslaki 2008 -komitea sekä niin kutsuttu Taxellin parlamentaarinen komitea ovat aiheesta esittäneet. Lisäksi kerrotaan, mitä hallituksen esitys uudeksi perustuslaiksi esittää kyseisen asian kohdalla, miten esitys eroaa nykyisestä perustuslaista sekä millaiset lausunnot eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat hallituksen esityksestä antaneet. Valtavirrasta eriäviä näkökulmia käsitellään valiokuntien lausuntoihin jätettyjen eriävien mielipiteiden sekä kansanedustaja Jacob Södermanin jättämän rinnakkaislakialoitteen kautta. Näin saadaan kattava kuva sekä niistä seikoista, jotka johtivat hallituksen esitykseen uudeksi perustuslaiksi, että itse hallituksen esityksestä. Lopuksi selvitetään vielä, miten ja miksi perustuslakivaliokunta muutti hallituksen esitystä. Lepäämään hyväksytty laki perustuu perustuslakivaliokunnan mietinnölle.

Perustuslain tarkistamiskomitean mietinnön mukaan perustuslakiuudistuksen tavoitteena on selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita. Erityisesti selkiyttämistä tarvitaan

toimivallan jakoon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä sekä siihen, kuka Suomea edustaa Euroopan unionissa. (OM 2010:9, 62.) Seuraavaksi käsitelläänkin tarkemmin näitä osaluueita. Lisäksi vilkasta keskustelua on julkisuudessakin käyty ulkopolitiikan johtamisesta. Siksi myös tämä teema on otettu lähempään tarkasteluun.

5.1. Eduskunta ristiriitojen ratkaisijana

Kuten luvussa 4 huomasimme, ei nykyisessä perustuslaissa ole yksiselitteisesti säädetty, kenen kanta ratkaisee, mikäli valtioneuvoston ja presidentin välille syntyy ristiriita. Ainoastaan hallituksen esitysten antamisen ja peruuttamisen kohdalla on selvää, että valtioneuvoston kanta ratkaisee. Vuonna 2011 lepäämään hyväksytyssä uudessa perustuslaissa tähän ongelmaan on pyritty löytämään ratkaisu.

Ristiriitatilanteita hallituksen ja presidentin välillä on käytännössä syntynyt hyvin harvoin. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa todetaan, että tähän mennessä tasavallan presidentti on yleensä tehnyt valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tehtävät päätöksensä sisällöltään valtioneuvoston kannan mukaisina. Parlamentarismien kannalta on kuitenkin ongelmallista, että presidentillä on oikeus tehdä valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja. Työryhmän mukaan parlamentarismien vahvistamiseksi pitäisikin selvittää, tulisiko presidentti sitoa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen myös muissa kuin hallituksen esityksen antamista ja peruuttamista koskeissa asioissa silloin, kun asioita esitellään hänelle toista kertaa. Kaikissa asioissa tällainen sidonta ei ole asianmukaista. Esimerkiksi tuomareiden nimittämistä työryhmä ei sitoisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, sillä silloin tuomioistuinten riippumattomuus voisi kärsiä. (OM 2008:8, 23.)

Myös perustuslain tarkistamiskomitea totesi, että käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on jo parlamentaarista, eli presidentti käyttää toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Perustuslain tarkistamiskomitea päätyi kuitenkin esittämään, että ristiriitatilanteissa tasavallan presidentin harkintavaltaa sidottaisiin nykyistä enemmän eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan. Tämä vahvistaisi parlamentarismia ja selkiyttäisi tilannetta. Perustuslain tarkistamiskomitean ehdotuksen mukaan silloin, kun asia ristiriidan takia palautetaan valtioneuvoston uuteen käsittelyyn, päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Tämä ei kuitenkaan koskisi lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä. (OM 2010:9, 15–16.) Perustuslain tarkistamiskomitean vetäjä Christoffer Taxell myöntää, että eduskunnan kannan selvittäminen tekee säännöksestä monimutkaisen. Hänen mukaansa se kuitenkin korostaa

ristiriitatilanteiden merkittävyyttä ja tarjoaa niihin ratkaisumallin. Parlamentarismi korostuu erityisesti, kun lopullinen päätösvalta on kansan valitseman eduskunnan käsissä. (Taxell 2010, 7.)

Perustuslain tarkistamiskomitea esittää näin ollen muutettavaksi pykälää 58, joka koskee presidentin päätöksentekoa. Vuonna 2000 voimaan astuneen nykyisen perustuslain mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti (PL 731/1999, 58§). Nyt perustuslain tarkistamiskomitea esittää, että pykälän 2 momenttiin otettaisiin uusi säännös asian valtioneuvostolle palautumisen jälkeen tapahtuvasta presidentin päätöksenteosta. Asian palautumisen jälkeen siitä päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. (OM 2010:9, 87.) Näin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin presidentin päätöksenteossa (OM 2010:9, 63). Tämä on kirjattu myös hallituksen esitykseen uudeksi perustuslaiksi (HE 60/2010 vp, 29).

Lähtökohtaisesti eduskunnan kannaksi ristiriitatilanteissa katsottaisiin eduskunnan täysistunnon tekemä päätös. Eduskunnan kanta voisi kuitenkin poikkeuksellisesti, asian luonne huomioon ottaen, olla myös eduskunnan valiokunnan muodostama kanta sellaisessa asiassa, jossa valiokunnan toimivallasta on erikseen säädetty perustuslaissa tai muussa laissa, ja jossa eduskunnan täysistunto ei tee päätöstä. (OM 2010:9, 88.) Kansanedustaja Jacob Söderman on kritisoinut tätä tekemässään rinnakkaislakialoitteessa. Södermanin mukaan suomalaisessa parlamentarismissa yhteiskunnallisesti erittäin merkittäviä asioita ei saa jättää ratkaistavaksi salaisesti valiokuntatasolla. Päätöksenteon perusteena ei myöskään tule käyttää eduskunnan aikaisemmin ilmaisemaa kantaa, vaan eduskunnan tulee voida arvioida tilannetta ajantasaisen tiedon perusteella, myös aiemmasta kannastaan poiketen. Jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat eri mieltä tärkeästä asiasta, se tulee Södermanin mukaan käsitellä poikkeuksetta avoimesti selontekomenettelyssä. (LA 44/2010 vp.) Tälle kannalle asettui myös suurin oppositiopuolue SDP (UP Demari 20.1.2011), ja siksi asiasta tuli merkittävä periaatteellinen kysymys. Kun kyseessä on perustuslain muutos, on seuraavankin eduskunnan hyväksyttävä se, ja vielä kahden kolmasosan enemmistöllä (PL 731/1999, 73§). Näin ollen suurimman oppositiopuolueen tuella, tai sen puuttumisella, on hallitukselle suuri merkitys.

Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta pohtii lausunnossaan, milloin eduskunnan kannan voidaan katsoa vastaavan hallituksen kantaa sisällön, yksityiskohtien ja ajallisuuden osalta. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet lakiesityksen muotoilua "jos ehdotus vastaa eduskunnan

ilmaisemaa kantaa asiassa" tulkinnanvaraisena. Valiokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta selventää esitystä näiltä osin. Valiokunta esittää myös, että perustuslakivaliokunta arvioi, edellyttääkö mahdollisen ristiriitatilanteen varalle esitetty menettely aina täysistuntokäsittelyä. (UaVL 5/2010 vp.)

Vasemmistoliiton kansanedustajien Annika Lapintien ja Esko-Juhani Tennilän ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon jättämässä eriävässä mielipiteessä pohditaan, onko valtiosääntöisenä järjestelynä hyväksyttävissä, että presidentin ja valtioneuvoston toimivallan ulottuvuus jossakin konkreettisessa asiassa juridisesti sidotaan eduskunnan kannanottoon asiasta. Lapintien ja Tennilän mukaan menetelmä ei vahvista eduskunnan roolia, sillä vakaan enemmistöhallituksen aikana ei ole odotettavissa, että eduskunnan enemmistö vastustaisi valtioneuvoston kantaa. Eriävässä mielipiteessä todetaan myös, että järjestely, jossa valtioneuvosto voi sivuuttaa presidentin kannan vetoamalla eduskunnan asiassa jo ottamaan kantaan, on ongelmallinen, koska epäselväksi jää, mikä kulloisessakin tilanteessa olisi eduskunnan kanta. Lapintien ja Tennilän mukaan parlamentaarinen järjestelmä edellyttää, että hyvin monenlaiset eduskunnan kannat toimivat parlamentaarisenä ohjauksena hallitukselle. Hallituksen esitys on puutteellinen, koska ainoastaan perustelutekstissä kerrotaan, missä tilanteessa valiokunnan ilmaisema kanta riittäisi toimimaan koko eduskunnan kantana. (UaVL 5/2010 vp.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pitää parlamentarismien kannalta erikoisena ratkaisuna sitä, että valtioneuvoston on ristiriitatilanteessa haettava kannalleen erikseen tuki eduskunnalta. Valiokunta toivookin, että tätä keinoa käytettäisiin vain silloin, kun kyseessä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä päätös, ja kun presidentti ja valtioneuvosto eivät ole keskusteluista huolimatta löytäneet yhteistä kantaa. Tällaiset asiat voivat olla arkaluonteisia, ja siksi valiokunta toivoo, että pykälän muotoilu asettaisi presidentille ja valtioneuvostolle paineita pyrkiä yhteisen kannan löytämiseen jo ennen eduskuntakäsittelyä. (PeVM 9/2010 vp.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomionsa myös siihen, miten eduskunnan kanta ristiriitatilanteissa selvitetään. Valiokunnan mielestä menettelyn pitää perustua siihen, että eduskunta ilmaisee aina kantansa täysistunnossa. Eduskunnan täysistunnon kanta ilmaistaan selontekomenettelyllä. (PeVM 9/2010 vp.) Selonteko eroaa tiedonannosta siten, että tiedonannon käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta. Selonteon käsittelyssä sen sijaan ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. (PL 731/1999, 44§.) Selonteon

käyttäminen mahdollistaa sen, että kansanedustajien paineet äänestää ryhmäkurin mukaisesti ovat pienemmät, kuin tiedonantomenettelyssä olisi.

Pykälä 58 kuuluisi siis seuraavasti: ”Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.” (PeVM 9/2010 vp.)

Tämä perustuslakivaliokunnan tekemä muutos mahdollistaa sen, että lailla on mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi seuraavassa eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä. Perustuslain on syytä olla selkeä ja jättää mahdollisimman vähän tilaa erilaisille tulkinnoille, ja siksi onkin hyvä, että edelliseen perustuslakiin jäänyttä epäselvyyttä pystytään nyt paikkaamaan. Lain on selkeästi sanottava, miten mahdollisissa ristiriitatilanteissa toimitaan. Tähän ei kuitenkaan olisi tarvittu eduskunnan kannan selvittämistä, vaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston kanta olisi parlamentarismien toimivuuden kannalta aivan riittävä. Eduskunnan kannan selvittäminen lieneekin lain poliittisen hyväksyttävyyden kannalta tärkeä kompromissi, vaikka se on aiheuttanut tulkintaerimielisyyksiä jo ennen lain hyväksymistä.

5.2. Valtioneuvostolle oikeus antaa hallituksen esitykset

Kun vuoden 2000 perustuslakia käsiteltiin eduskunnassa, kansanedustaja Esko Helle esitti, että valtioneuvostolla pitäisi olla lopullinen valta päättää hallituksen esitysten antamisesta. Helteen mukaan hallituksen esitys vuoden 2000 perustuslaiksi oli siltä osin puolinen. (PTK 4/1998 vp.) Vuonna 2008 perustuslaki-työryhmä tuli ajattelussaan samoille linjoille Esko Helteen kanssa. Työryhmä totesi mietinnössään, että perustuslain uudistamisen yhteydessä tulisi tarkastella sitä, pitäisikö päätökset hallituksen esitysten antamisesta, peruuttamisesta ja täydentämisestä osoittaa perustuslailla yksin valtioneuvoston tehtäviksi (OM 2008:8, 27). Tämä olisi perusteltua, koska perustuslain uudistuksen tavoitteena on parlamentarismien vahvistaminen. Valtioneuvoston tulisi työryhmän mukaan päättää myös hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta sekä hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle. (OM 2008:8, 15.)

Myös perustuslain tarkistamiskomitea esittää, että valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin osoittamalla valtioneuvostolle toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Presidentin nykyinen rooli hallituksen esitysten antajana on joka tapauksessa lähinnä symbolinen tai

muodollinen, sillä presidentti ei voi nykyäänkään estää esityksen antamista eduskunnalle. Sama koskee esityksen mahdollista peruuttamista ja täydentämistä. Toimivallan muodollinen siirto presidentiltä valtioneuvostolle kuitenkin korostaisi entisestään valtioneuvoston vastuuta lainsäädäntötyön johtamisessa. Lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus, ja siksi päätösvallan tulisi olla valtioneuvostolla itsellään. Myös hallituksen kertomusten antaminen eduskunnalle esitetään siirrettäväksi valtioneuvoston tehtäväksi. (OM 2010:9, 62–63.)

Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi todetaan, että nykyinen perustuslaki edellyttää erillisen istunnon järjestämistä presidentin esittelyä varten, vaikka presidentin rooli onkin vain muodollinen. Jos toimivalta olisi yksin valtioneuvostolla, se yksinkertaistaisi ja tehostaisi presidentin ja valtioneuvoston menettelyjä. (HE 60/2010 vp, 14.) Hallituksen esitys uudeksi perustuslaiksi sisältää sen, että valtioneuvosto antaisi tulevaisuudessa hallituksen esitykset ilman esittelyä tasavallan presidentille. Näin korostettaisiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistettaisiin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa presidenttiin. Tasavallan presidentti säilyttäisi silti edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä. (HE 60/2010, 29.)

Hallituksen esityksen antamista, täydentämistä ja peruuttamista koskeva toimivalta siis siirrettäisiin valtioneuvostolle. Hallituksen esitysten antamisesta säädettäisiin perustuslain 39 pykälän 1 momentissa. Samoin hallituksen kertomusten antaminen siirtyisi valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 46 pykälän 1 momentin muutoksella. (OM 2010:9, 87.) Hallituksen esityksessä pykälä 39 esitetään kuulumaan: ”Asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.” (HE 60/2010 vp.) Nykyisessä perustuslaissa pykälä on muotoiltu näin: ”Asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.” (PL 731/1999 vp.)

Pykälä 46 puolestaan esitetään muutettavaksi seuraavanlaiseksi: ”Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.” (HE 60/2010 vp.) Vuoden 2000 perustuslaissa kyseinen pykälä kuuluu näin: ”Hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä

toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.” (PL 731/1999 vp.) Vain parin sanan muutos lakipykälissä on periaatteellisena muutoksena suuri. Eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston rooli suhteessa tasavallan presidenttiin korostuu, mikä vahvistaa osaltaan Suomen perustuslain parlamentaarista luonnetta.

5.3. Lakien vahvistaminen, virkanimitysoikeus ja puolustusvoimain ylipäällikkyyys

Presidentin tehtävään eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisessa ei ehdoteta muutoksia (OM 2010:9, 63). Käytännössä tasavallan presidentti on melko harvoin jättänyt valtioneuvoston esittämän lain vahvistamatta. Vuoden 2001 valtiopäivillä presidentti jätti vahvistamatta seitsemän hallituksen esityksen perusteella kertaalleen hyväksytyä lakia, mutta tämän jälkeen presidentti ei vuoteen 2008 mennessä ollut jättänyt kertaakaan lakia vahvistamatta. (OM 2008:8, 28.) Vuoden 2001 valtiopäivillä vahvistamatta jätetyt lait olivat laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (VJL 1/2001 vp), laki maaseutuelinkeinorekisteristä annetun lain muuttamisesta (VJL 2/2001 vp), laki rikoslain muuttamisesta, laki yhdyskuntapalvelusta annetun lain 5 pykälän 3 momentin kumoamisesta ja laki ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 8 pykälän kumoamisesta (VJL 3/2001 vp), laki ampuma-aselain muuttamisesta (VJL 4/2001 vp) sekä arpajaislaki, laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahankeräyslain muuttamisesta, laki viihdelaitelain muuttamisesta, laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta, laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 ja 6 pykälien muuttamisesta, laki näkövammaisten kirjastosta annetun lain 5 a pykälän muuttamisesta ja laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (VJL 5–7/2001 vp).

Presidentillä on mahdollisuus hankkia laista lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vuoden 2000 perustuslain aikana presidentti on tosin pyytänyt tällaista lausuntoa vain kerran (OM 2008:8, 29). Tuolloin presidentti pyysi lausuntoa eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 pykälän 2 ja 3 momentin yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa (KKO 2001:79). Vaikka presidentti onkin pyytänyt lausuntoa vain kerran, voidaan ylimpien tuomioistuinten tällaista tehtävää pitää valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta ongelmallisena. Myös Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta piti asiaa hankalana. (OM 2008:8, 28–29.) Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi asiaan ei kuitenkaan puututtu.

Virkanimitysoikeudesta säädetään pykälässä 126. Hallituksen esitys uudeksi perustuslaiksi muuttaisi sitä hieman. Hallituksen esityksessä pykälässä 126 sanotaan, että valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Presidentin tehtäväksi säädetään tasavallan presidentin kanslian päällikön nimittäminen sekä edustustojen päälliköiden määrääminen tehtävään. (HE 60/2010 vp.) Vuoden 2000 perustuslaissa virkanimitysoikeudesta säädetään, että presidentti nimittää tasavallan presidentin kansliapäällikön ja edustustojen päälliköiden lisäksi myös ministeriöiden kansliapäälliköt. Lisäksi presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla perustuslaissa tai lainsäädännössä presidentin tehtäväksi. Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. (PL 731/1999 vp.)

Puolustusvoimain ylipäällikkyyden säätely on Antero Jyrängin mukaan pääpiirteiltään samankaltainen, kuin mitä se oli jo vuoden 1919 hallitusmuodossa. Ylipäällikkyyden kuuluu edelleen tasavallan presidentille, ja presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle henkilölle. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentille, mutta hallinnolliset asiat puolestaan puolustusministeriölle ja valtioneuvostolle. (Jyränki 2008, 108–109.)

Perustuslaki 2008 -työryhmän mietinnön mukaan tasavallan presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä liittyy parlamentarismien näkökulmasta ongelmia. Keskusteluun presidentin tehtävistä Suomen ulkopolitiikan johdossa liittyy myös kysymys presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä tulisikin työryhmän mielestä pohtia ylipäällikön päätöksentekoa koskevan parlamentaarisen vastuukatteen vahvistamisesta. Vuonna 2007 vahvistettiin puolustusvoimista annetun lain uudistuksella puolustusministerin asemaa päätöksenteossa. Nykyään presidentti ratkaisee sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on tällöin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. (OM 2008:8, 53–54.) Ratkaisu on periaatteellisesti merkittävä siinä mielessä, että sotilaskäskyasiain esittely siirretään osittain puolustusministerille, joka ei ole tasavallan presidentin alainen (Jyränki 2008, 114).

Tasavallan presidentin ylipäällikkyyttä rajoittaa käytännössä se, että Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu valtioneuvoston toimialaan. Unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluu myös sotilaallinen kriisinhallinta. (Jyränki 2008, 120–121.) Hallituksen ja opposition välille onkin tullut kitkaa siitä, säilyykö presidentillä päätösvalta

kriisinhallintajoukkojen lähettämisessä. SDP on edellyttänyt, että presidentin päätösvalta on säilytettävä. (UP Demari 20.1.2011.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ratkaisi asian päättämällä, että kriisinhallintaan osallistumisesta ei päätetä perustuslain 58 pykälän 2 momentin mukaisesti, vaan asiasta säädetään erikseen lain tasolla. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta säädetään laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Sen mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta lisäsi kriisinhallintalakiin momentin, jonka mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Muotoilun tarkoituksena on säilyttää nykyisin sovellettava päätöksentekomenettely sellaisenaan. (PeVM 9/2010 vp).

Antero Jyrängin mukaan olisi vahvoja perusteita sille, että puolustusvoimain ylipäällikkyyks otettaisiin kokonaan pois tasavallan presidentiltä. Jos ylipäällikkyyks kuitenkin säilyy presidentillä, voisi puolustusministerin asemaa päätöksentekotilanteessa vahvistaa siten, että siirrettäisiin kaikki presidentille esiteltävät sotilaskäskyasiat puolustusministerin esiteltäviksi. Lisäksi kavennettaisiin presidentin oikeutta poiketa sotilaskäskyasiaa koskevassa päätöksenteossaan ministerin tai valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Puolustusvoimain komentaja olisi presidentin esittelyissä aina läsnä, mutta ministeri tekisi päätösehdotukset presidentille. (Jyränki 2008, 127–128.)

Hallituksen esityksessä puolustusvoimain ylipäällikkyyks jätetään tasavallan presidentille. Pykälässä 128 säädetään, että presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. (HE 60/2010 vp.) Eduskunnan puolustusvaliokunta piti lausunnossaan hyvänä, että ylipäällikkyyden luovutus on rajattu poikkeusoloihin, sillä tällainen toimenpide on valiokunnan normaaliolosuhteissa erittäin epätodennäköistä ja vaikeasti perusteltavissa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, kuinka luovutettu ylipäällikkyyks on määrä palauttaa. Lisäksi valiokunta toivoo perustuslakivaliokunnan harkitsevan, tulisiko ylipäällikkyyden luovuttamista poikkeusoloissa rajata vielä tiukemmin siten, että ylipäällikkyyden voisi luovuttaa vain silloin, jos Suomeen kohdistuisi aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, tai erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. (PuVL 9/2010 vp.)

Perustuslakivaliokunta ei yhdy puolustusvaliokunnan toiveeseen vaan toteaa, että poikkeusoloihin kytkeytyvä ylipäällikkyyden luovutuskynnys on jo nyt korkea, eikä valiokunta siksi pidä tarpeellisena rajata luovuttamismahdollisuutta puolustusvaliokunnan mainitsemalla tavalla. Puolustusvaliokunnan kysymykseen luovutetun ylipäällikkyyden palauttamisesta perustuslakivaliokunta vastaa, että päätös ylipäällikön vallan palauttamisesta tehdään samassa järjestyksessä, kuin sen luovuttaminenkin. (PeVM 9/2010 vp.)

5.4. Pääministeri Suomen edustajaksi Euroopan unionissa

Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa on syntynyt kiistaa. Tämä kuvastaa sitä, että Suomen liittyminen Euroopan unioniin saattaa vaikuttaa Suomen hallitusjärjestelmään enemmän, kuin liityttäessä osattiin kuvitella. Edustamiskysymys on aiheuttanut ristiriitoja pääministerin ja presidentin välillä, ja myös käytännön ongelmia, kun Suomi on lähettänyt kokouksiin kaksi edustajaa (katso luku 3.5.). Jo presidentti Koivisto ennusti, että Euroopan integraatiossa pääministerin rooli tulee vahvistumaan ja presidentin valta puolestaan kutistumaan (Hallberg ym. 2009, 303). Koivisto osui ennustuksessaan oikeaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan Lissabonin sopimuksen hyväksyminen vahvistaa pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johtajana ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa (PeVL 36/2006 vp).

Vuoden 2000 perustuslaki jätti epäselväksi, kuka Suomea Euroopan unionissa edustaa. Useat eduskunnan valiokunnat ovat kuitenkin ottaneet asiaan kantaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston entistä merkittävämpi rooli vahvistaa pääministerin asemaa Suomen EU-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valiokunnan mukaan kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. (PeVL 36/2006 vp.) Suuri valiokunta puolestaan korostaa, että eduskunnan asema ja parlamentaarinen vastuunalaisuus on turvattava Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Pääministeri käy suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokousten, joten pääministerin edustaessa Suomea voidaan eduskunnan asema ja parlamentarismi turvata parhaiten. (SuVL 2/2006 vp.) Ulkoasiainvaliokunta muistuttaa, että Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamiseen liittyy ongelmia, koska sen toimintaan ei ulotu riittäviä valvonta- ja vastuumekanismeja. Suomessa tasavallan presidentti on säännöllisesti osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin, vaikka ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen demokraattinen vastuunalaisuus. (UaVM 2/2006 vp.) Joulukuussa 2009 valtioneuvosto antoi eduskunnalle ilmoituksen Lissabonin sopimuksen voimaantulon aiheuttamista muutoksista. Myös tuossa ilmoituksessa todettiin yksiselitteisesti, että Suomea edustaa Eurooppa-neuvostossa

pääministeri (E 162/2009 vp). Ilmeisesti juuri näihin lausuntoihin viitaten kansanedustajat Jacob Söderman ja Bjarne Kallis totesivat eduskunnan täysistunnossa, ettei Eurooppa-neuvoston edustamiskysymyksessä ole epäselvyyksiä, eikä perustuslakia tarvitsisi sen vuoksi muuttaa (PTK 56/2010 vp). Tässäkin tutkimuksessa (luku 3.5.) on kuitenkin todettu, että kiistoja ja epäselvyyksiä on käytännössä esiintynyt. Silloin ei riitä, että asiasta on lausuttu yhtenäisiä mielipiteitä eduskunnan valiokuntien lausunnoissa, vaan tulkintariitojen välttämiseksi asia on syytä kirjata yksiselitteisesti perustuslakiin.

Tapio Raunio on todennut, että pääministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin mahdollistaa parlamentaarisen valvonnan. Raunion mukaan olisi siksi suotavaa, että vain pääministeri edustaisi Suomea Euroopan unionissa. Raunio muistuttaa, että pääministerillä on velvollisuus raportoida kokouksista eduskunnalle, kun taas presidentti vierailee eduskunnassa vain avatakseen valtiopäivät ja vaalikauden. Presidentti ei ole raportointivelvollinen eduskunnalle tai millekään muullekaan taholle. (Raunio 2008, 165–166.)

Lissabonin sopimuksen on usein arveltu vaikuttavan presidentin oikeuteen osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Raunio muistuttaa kuitenkin, ettei sopimukseen sisälly säännöksiä, jotka estäisivät presidentin osallistumisen kokouksiin. (Raunio 2008, 167.) Lissabonin sopimus ei siis aiheuta tilannetta, jossa perustuslakia on muutettava siten, että vain pääministeri voi edustaa Suomea. Jos tällainen muutos halutaan tehdä, on se perusteltava toisella tavalla. Kuitenkin perustuslain tarkistamiskomitea kertoo mietintönsä kansainvälisen vertailun osiossa, jossa vertaillaan muiden Euroopan unionissa olevien maiden käytäntöjä, että Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen vain Ranskan ja Liettuan presidentit ovat osallistuneet Eurooppa-neuvoston kokouksiin (OM 2010:9, 37).

Hallituksen esityksen (HE60/2010) yleisperusteluissa kerrotaan, että nykyisen perustuslain aikana käytäntönä on ollut, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle halustaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokoukseen. Valtioneuvosto on sitten päättänyt, että Suomea edustaa pääministeri, ja että häntä avustaa mahdollisesti joku muu ministeri. Lopuksi valtioneuvosto on päättänyt, että presidentti osallistuu kokoukseen sen käsitellessä asioita, jotka kuuluvat presidentin toimivaltaan. Näitä asioita ei ole kuitenkaan yksilöity, ja presidentti on käytännössä osallistunut valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksia ja työillallisia. (HE 60/2010 vp, 18.)

Perustuslaki 2008 -työryhmä esittää, että valtioneuvosto päättää Suomen edustajista pääministerin esittelystä pääministerin kuultua ensin asiassa tasavallan presidenttiä (OM 2008:8, 49). Hallituksen

esityksessä todetaan, että Eurooppa-neuvoston muuttuminen muodollisesti unionin toimielimeksi merkitsee sitä, että Suomen edustuskäytäntöjä olisi selkiytettävä. Kaikkein selkeintä olisi, jos edustamista koskevat säännökset kirjattaisiin perustuslakiin. (HE 60/2010 vp, 19.) Pääministerin asema Suomen edustajana Euroopan unionissa vahvistaisi eduskunnan asemaa ja turvaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuudet Suomen kantojen määräytymisessä (HE 60/2010, 29).

Hallituksen esitykseen onkin kirjattu säännös, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa päätöksenteossa. Pääministeri edustaisi siis Suomea sekä Eurooppa-neuvostossa, että muissa Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa. Myös perustuslaissa nykyisin valtioneuvostolle osoitettu kattava toimivalta Euroopan unionin asioissa edellyttää tätä. (OM 2010:9, 16–17; HE 60/2010 vp, 26.) Esityksen perusteluosion mukaan valtioneuvosto voisi kuitenkin Euroopan unionin asettamissa rajoissa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi myös tasavallan presidentti voi osallistua kokouksiin. Kuitenkin silloinkin äänivaltaa käyttäisi pääministeri. (HE 60/2010 vp, 26–27.) Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi esitetään siis pykälään 66 uutta momenttia 2, jossa sanotaan: ”Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.” (HE 60/2010 vp.)

Jacob Södermanin jättämässä rinnakkaislakialoitteessa toivotaan pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 pykälään lisättäväksi, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativissa Euroopan unionin muussa toiminnassa, ellei valtioneuvosto toisin päättä. Tällainen muotoilu vastaisi Södermanin mukaan paremmin edellä mainittuja hallituksen esityksen perusteluita, joiden mukaan valtioneuvosto voisi poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi unionin toimintaan kuuluvaan kokoukseen. (LA 44/2010 vp.) Myös SDP on asettunut kannattamaan Södermanin muotoilua (UP Demari 20.1.2011). Myös Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä on sitä mieltä, että on jatkossakin Suomen etujen mukaista pitää kiinni presidentin osallistumisen mahdollisuudesta kansainvälisiin kokouksiin käsiteltäessä Suomelle tärkeitä ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioita (UaVL 5/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että hallituksen esityksen perusteluosion mukaan valtioneuvosto voisi Euroopan unionin asettamissa rajoissa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi myös tasavallan presidentti voi osallistua Euroopan unionin kokouksiin. Valiokunnan mielestä tämä periaate on kirjattava myös pykälätasolle. Siksi se on päätyntä muuttamaan pykälän 66 momenttia 2 vastaamaan näitä perusteluita. Perustuslakivaliokunnan esityksen mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pykälästä kuitenkin

poistetaan osio, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. (PeVM 9/2010 vp.) Eurooppa-neuvostossa Suomea edustaa siis aina joko pääministeri, tai tämän ollessa estynyt hänen sijaisensa. Muihin Euroopan unionin kokouksiin myös presidentti voi osallistua, mikäli valtioneuvosto niin päättää ja Euroopan unioni osallistumisen hyväksyy.

Jotta Suomen edustajaa Euroopan unionissa voidaan valvoa parlamentaarisesti, on Suomen edustajan oltava yksiselitteisesti pääministeri. Tämä ei poista sitä, että pääministeriä voisi tarvittaessa valtioneuvoston päätöksellä avustaa tasavallan presidentti, tai joku muu ministeri. Äänivallan on kuitenkin kuuluttava aina pääministerille.

5.5. Ulkopolitiikkaa johdetaan yhä yhteistoiminnassa

Suomessa sisäpolitiikkaa on perinteisesti johdettu parlamentaarisesti, kun taas ulkopoliittinen johtajuus on pitkään ollut presidentti-instituutioon sidottua. Ulkopolitiikka pysyikin parlamentarisoinnin ulkopuolella aina 1990-luvulle saakka. Tuolloin Suomi alkoi osallistua Euroopan integraatioon. Se pakotti presidenttivetoisen ulkopoliittisen johtajuuden mukautumaan yleiseurooppalaiseen parlamentarismiajatteluun. (Tiilikainen 2002, 2.)

Ulkopolitiikan johtaminen on yksi perustuslakiuudistuksen kiistellyistä kohdista. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen on arveltu aiheuttavan muutostarpeita perustuslain ulkopoliitiikan johtamista määrittelevään pykälään. Nykyään Euroopan unionin toimivalta kattaa lähes kaikki politiikan sektorit, mukaan lukien unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Euroopan unionin jäsenmaiden keskuudessa Suomen järjestelmä, jossa presidentti johtaa ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, on poikkeuksellinen. Muissakin puolipresidentillisissä maissa molemmat osallistuvat kyllä ulkopoliitiikan hoitoon, mutta silloin hallitus yleensä kantaa ulkopoliitiikasta vastuun, ja presidentin toimiala ulkopoliitiikan johdossa on rajattu esimerkiksi kansainvälisten sopimusten muodolliseen hyväksymiseen. (Raunio 2008, 153–154.)

Tapio Raunio huomauttaa, että kun perustuslakia uudistettiin vuonna 2000, jäi laissa huomioimatta EU-asioiden ja muiden ulkopoliittisten asioiden linkittyminen (Raunio 2008, 157). Esimerkkinä tästä hän mainitsee hallituksen vuonna 2005 eduskuntaan tuoman esityksen uudeksi kriisinhallintalaiksi. Hallitus esitti, että presidentti olisi päättänyt Suomen osallistumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin hallituksen tuli päättää sotilaallisen kriisinhallintaan osallistumisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan olisi epäloogista, mikäli hallitus osallistuisi päätöksentekoon unionin tasolla, ja presidentti tekisi

päätöksen osallistumisesta kansallisella tasolla. Valiokunta ei kuitenkaan ollut yksimielinen, ja suuri osa sen kuulemista asiantuntijoista olisi antanut päätösvallan presidentille. (Raunio 2008, 167–168.) Teija Tiilikainen toteaa, että ulkopolitiikan toimivallan jakaminen Euroopan unionin asioihin ja muuhun ulkopolitiikkaan vaikeuttaa käytännössä tasavallan presidentin osallistumista ulkopolitiikan johtamiseen (Tiilikainen 2002, 12).

Ongelmallisena voidaan nähdä myös se, että presidentin on vaikea johtaa ulkopolitiikkaa, koska hänellä ei ole omaa valmistelukoneistoa. Ulkopolitiikan valmistelu on siksi käytännössä lähes täysin valtioneuvoston vastuulla. (Raunio 2008, 158–159.) Presidentin oman valmistelukoneiston vahvistamisen voitaisiin nähdä kaventavan parlamentarismia entisestään. Mikäli perustuslain toivotaan vievän Suomea kohti parlamentaarisempaa mallia, jää vaihtoehtoiksi joko nykytilanteen säilyttäminen, jolloin perustuslaki ei vastaa todellisuutta, tai lain muuttaminen siten, että ulkopolitiikkaa johtaa valtioneuvosto. Tällöin valtioneuvosto voisi johtaa ulkopolitiikkaa joko yksin tai yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. (Raunio 2008, 164.)

Raunion mukaan yhteistoiminta ulkopolitiikan johtamisessa ei ollut vuoteen 2008 mennessä käytännössä toiminut. Hän kertoo, että presidentti ei ollut siihen mennessä kertaakaan tavannut koko hallitusta ulkopolitiikan tiimoilta. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan ainoastaan kiireellisissä erityistapauksissa riittää tapaaminen vain joidenkin ministerien kanssa. (Raunio 2008, 164.) Perustuslain yhteistoimintavelvoite ei siis vastaa todellisuutta. Ulkopolitiikan johtamisen muutostarpeista on silti myös toisenlaisia näkemyksiä. Presidentin poikkeuksellista asemaa ulkopolitiikassa on puolustettu muun muassa sillä, että ulkopolitiikka on oma, erityinen politiikanlohkonsa. Esimerkiksi Keskustan Johannes Leppänen totesi eduskunnan keskusteluissa, että ulkopolitiikassa on Suomessa pyritty ja on vastaisuudessakin pyrittävä laajaan kansalliseen yhteisymmärrykseen (PTK 195/1998 vp). Tällaisella konsensusajattelulla voidaan hyvin perustella tarve yhteistoimintaan ulkopolitiikan johtamisessa. Jacob Söderman perusteli presidentin ulkopoliittista asemaa jopa kansainväliseen tilanteeseen vetoamalla, vaikka usein juuri tätä perustelua on käytetty vastakkaisen argumentin tukemiseen. Södermanin mukaan myös muun muassa Euroopan unionissa ulkopoliittista valtaa käyttää presidentti, ja siksi näin tulisi olla Suomessakin. (PTK 56/2010 vp.)

Perustuslaki 2008- työryhmä toteaa loppuraportissaan, että ulkopolitiikan hoitamiseen liittyy määrämuotoisen päätöksenteon lisäksi monenlaista epävirallista vaikuttamista, kuten tapaamisia valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssa. Näissä tapaamisissa käydään keskusteluja ja hoidetaan neuvotteluja. Lisäksi presidentti käy kirjeenvaihtoa ja esiintyy julkisissa

tilaisuuksissa, joissa aiheena on ulkopolitiikka. Kaikkien näiden epävirallisten toimien yhteydessä presidentti tulee esittäneeksi kannanottoja Suomen ulkopolitiikasta. Työryhmän mukaan tällaisilla toimilla on ulkopolitiikan johtamisessa jopa suurempi merkitys kuin määrämuotoisella päätöksenteolla. Kuitenkin parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen näihin toimiin on vaikeaa. (OM 2008:8, 44.)

Työryhmä painottaa, että eduskunnan osallistuminen ulkopoliittiseen päätöksentekoon on hankalaa niissä asioissa, jotka kuuluvat yhteistoimintavelvoitteen piiriin. Sen sijaan Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan, eduskunta on päässyt osallistumaan paremmin. Perustuslain mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunta saa valtioneuvostolta selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Ulkopolitiikan johdossa toimivalla presidentillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta yhteydenpitoon eduskunnan kanssa. Mikäli ulkopolitiikkaa johtaisi valtioneuvosto, ulottuisi parlamentaarinen vastuukate kaikkeen ulkopolitiikkaan, ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet paranisivat. (OM 2008:8, 44–46.)

Myös Perustuslaki 2008- työryhmä kiinnittää huomionsa Raunion esille nostamaan rajanvetoon Suomen ja Euroopan unionin ulkopolitiikan välillä. Työryhmä toteaa, että käytännössä ulkopolitiikan johtamisessa ei ole enää sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat voitaisiin muodostaa arvioimatta niiden suhdetta Euroopan unioniin. Työryhmä arvioi, että rajanveto unionin ulkosuhteiden ja muun ulkopolitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi. (OM 2008:8, 46.) Sama ajatus toistetaan perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä (OM 2010:9, 56).

Ulkopolitiikan johtaminen on poliittisesti sen verran kiistelty aihe, että Perustuslaki 2008-työryhmä ei uskalla tehdä vain yhtä esitystä ongelmien ratkaisemiseksi. Sen sijaan se päätyy esittämään useita vaihtoehtoisia malleja. Yhtenä vaihtoehtona työryhmä esittää perustuslain 93 pykälän eli ulkopolitiikan johtoa sääntelevän pykälän muuttamista siten, että ulkopolitiikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Toinen vaihtoehto on, että ulkopolitiikan johtaminen osoitettaisiin kaikilta osin valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaksi. Kolmantena vaihtoehtona työryhmä esittää, että presidentin roolista tehtäisiin kaikilta osin puhtaasti edustuksellinen. (OM 2008:8, 49–51.)

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö (OM 2010:9) ei kuitenkaan ehdota muutoksia perustuslain pykälään 93, jossa säädetään ulkopolitiikan johtamisesta. Myöskään hallituksen

esityksessä (HE 60/2010 vp) ei esitetä pykälään muutoksia. Edellä esiteltyt pykälän 58 muutokset vaikuttaisivat silti ulkopoliittiseen päätöksentekoon, sillä käytännössä ehdotettu säännös kohdistuisi pääasiassa sellaisiin kansainvälisiin asioihin, jotka presidentti päättää määrämuotoisessa päätöksenteossa perustuslain 93 pykälän 1 momentin nojalla, eli asioihin, jotka kuuluvat ulkopoliittikan johtamiseen. (OM 2010:9, 64.) Näissä asioissa valtioneuvoston kanta siis ratkaisisi ristiriitatilanteissa, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että pykälän 58 muutos korostaisi ulkopoliittikan johdon yhteistoimintavelvoitetta entisestään. Valiokunnan mielestä yhteistoimintaa on tärkeää ja perusteltua tarkastella myös parlamentarismien vahvistamisen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta. Kun eduskunnalle tulee rooli mahdollisena ristiriidan ratkaisijana, edellyttää se laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheessa. Valiokunta toivookin, että valtioneuvosto antaisi ulkoasiainvaliokunnalle vastaisuudessa oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti selvityksen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Selvitysten tulisi kattaa myös tasavallan presidentin keskeiset ulkopoliittiset toimet. (UaVL 5/2010 vp.)

Valiokunta asettuu kuitenkin kritisoimaan sitä, että hallituksen esityksessä ei tehtäisi muutoksia pykälään 93. Valiokunta toteaa, että käytännössä ulkopoliittikan johtamisessa ei enää ole juuri sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta Euroopan unionin jäsenyyteen. Siksi rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden ja presidentin johdon alaisuuteen kuuluvien muiden ulkopoliittikan asioiden välillä voi käydä hankalaksi. (UaVL 5/2010 vp.)

Vasemmistoliiton kansanedustajat Annika Lapintie ja Esko-Juhani Tennilä ovat jättäneet ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon eriävän mielipiteen. Heidän mukaansa pykälän 58 muuttaminen ei lisää yhteistoimintaa ulkopoliittikan johtamisessa, vaan päinvastoin heikentää sitä. Tulevaisuudessa valtioneuvoston ja presidentin kantoja ei ristiriitatilanteissa tarvitsisi enää sovitella yhteen, sillä presidentti olisi tällaisissa tilanteissa sidottu valtioneuvoston näkemykseen, kun enemmistöhallitusten aikana eduskunnan kanta vastaa valtioneuvoston kantaa. Siksi eduskunnan asema ei tällä muutoksella vahvistuisi. Lisäksi he arvelevat, että pykälän 58 muuttamisen takana on verhoiltu pyrkimys pykälän 93 muuttamiseen, vaikka sitä pykälää ei poliittisista syistä lähdetty suoraan muuttamaan. He toteavat, että kansa haluaa vahvan presidentin, eikä presidentin valtaoikeuksia siksi ole syytä lähteä kaventamaan, etenkin kun edellisestä perustuslain uudistuksesta on kulunut vasta kymmenen vuotta. Lapintien ja Tennilän mukaan hallituksen

esityksen 58 pykälän 2 momentti tulisi olemaan ristiriidassa pykälän 93 kanssa. (UaVL 5/2010 vp.) Christoffer Taxellin näkemyksen mukaan näin ei kuitenkaan ole. Koska pykälä 93 jää voimaan, velvoittaa se Taxellin mukaan yhä yhteistoimintaan. Hän muistuttaa kuitenkin, että parlamentarismista tai perustuslaistakaan ei löydy perustetta sille, että presidentin tahto voisi olla eduskunnan tahtoa tärkeämpi. (Taxell 2010, 7.)

5.6. Keskustelua hallituksen esityksestä ja parlamentarismista

Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi hallituksen esityksen herättämää keskustelua erityisesti parlamentarismien arvioinnin kannalta. Annetaan ensimmäinen puheenvuoro hallituksen esitystä valmistelleen parlamentaarisen perustuslain tarkistamiskomitean puheenjohtajalle Christoffer Taxellille. Hänen mukaansa Suomi on parlamentaarinen demokratia, eikä tätä muuta se, että hallituksen esityksen mukaan presidentti johtaisi ulkopoliittikkaa vielä vuoden 2012 jälkeenkin. Taxellin mukaan merkittävä seikka on se, että presidentti ei ole eduskunnan kanssa rinnakkainen valtioelin. Hallituksen esitys vahvistaa Taxellin mielestä parlamentarismia, sillä se siirtää valtaa presidentiltä valtioneuvostolle. Esitystä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se kasvattaa juuri valtioneuvoston, ei eduskunnan valtaa. Taxell muistuttaa, että parlamentaarisessa järjestelmässä hallitus nauttii eduskunnan luottamusta. Vaikka hallituksen asema Suomessa onkin vahvistunut, se ei muuta sitä periaatetta, että hallituksen on toimittava eduskunnan luottamuksen varassa. Esitys vahvistaa parlamentarismia, mutta presidentti pysyisi hallituksen esittämien muutosten jälkeenkin merkittävänä valtioelimenä ja valtionpäänä, jolla olisi vahva rooli verrattuna useisiin muihin länsieurooppalaisiin maihin. (Taxell 2010, 5–6.)

Toisaalta Heikki Paloheimon mukaan jo vuoden 2000 jälkeen hallituksen ja pääministerin roolin voidaan katsoa kasvaneen niin suureksi, että pääministeriä voidaan kutsua uudeksi presidentilliseksi hahmoksi itsenäisine valtaoikeuksineen (Paloheimo 2005, 265). Parlamentin valta puolestaan on varsin kapea. Lainsäädännöstä 99 prosenttia perustuu hallituksen lakiesityksiin, eivätkä kansanedustajien tekemät lakiesitykset yleensä mene läpi. 1990-luvulla pääministeri on ollut huomattavan paljon paikalla eduskunnan täysistunnoissa, mikä sekin kertoo siitä, että hallitus asettaa eduskunnan agendan, ja pääministerin rooli on tässä huomattava. (Paloheimo 2005, 255.) Pääministerin valta on kasvanut myös Euroopan unionin myötä, sillä hänen toimistonsa vastaa Euroopan unioniin liittyvistä asioista. Pääministeri on saanut uudenlaisen autonomian presidenttiin nähden. Hän asettaa hallituksen päivittäisen agendan. Hän on myös erilaisten hallitusten komiteoiden ja ministerityöryhmien työn koordinaattori, ja tällaisten työryhmien verkoston keskipisteessä. (Paloheimo 2005, 257.) Kuten seuraavassa luvussa tulemme huomaamaan, on tätä

pääministerin ja hallituksen vallan kasvamista käytetty eduskuntakeskusteluissa perusteena sille, ettei presidentin valtaa tulisi enää tämän enempää siirtää pääministerille.

Antero Jyränki on todennut, että hallitus pyrki esityksellään sekä vahvistamaan parlamentarismia ja tukemaan ministeristön valtaa suhteessa presidenttiin, että säilyttämään presidentin merkittävänä valtioelimenä. Jyrängin mukaan missään ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, miksi tasavallan presidentin olisi säilytettävä asemansa merkittävänä valtioelimenä. Jyrängin mukaan Suomen voidaan katsoa edustavan täysin parlamentaarista mallia vasta sitten, kun ulkopoliittikan johtajuus kuuluu valtioneuvostolle. Tämä ei hallituksen esityksessä toteudu, vaikka presidentin toimiminen ulkopoliittikan johtajana on kylmän sodan aikainen jäännös. (Jyränki 2010, 9–10.) Tapio Raunio mukaan ulkopoliittikan johtaminen on presidentille lisäksi käytännössä vaikeaa, sillä hänellä ei ole omaa valmistelukoneistoa (Raunio 2010, 53). Raunio mukaan Suomen järjestelmä, jossa presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, on hyvin poikkeuksellinen muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin verrattuna. Raunio mukaan yhteisjohtajuuden malli syntyi puoluepoliittisena kompromissina, eikä päätöstä tehtäessä pohdittu eri vaihtoehtojen heikkouksia ja vahvuuksia. Yhteisjohtajuuden suurin haaste liittyy Eurooppa-politiikan ja muun ulkopoliittikan väliseen rajanvetoon. (Raunio 2010, 41–46.)

Antero Jyränki toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole täysin onnistuttu selkiyttämään valtioneuvoston ja presidentin välisiä toimivaltasuhteita Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Esityksen perusteluissa kyllä todetaan, että myös nämä asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Jyrängin mukaan laki ei kuitenkaan ole riittävän selkeä, vaan asia pitäisi kirjata ulkopoliittikan johtamista säätelevään pykälään 93. Toinen vaihtoehto tietysti on, että kaikki ulkopoliittikan johtaminen siirrettäisiin valtioneuvostolle, jolloin tältä kiistalta vältyttäisiin. (Jyränki 2010, 12–13.) Tapio Raunio lisää tähän, että parlamentaarinen malli sopii puolipresidentillistä mallia paremmin yhteen Euroopan unionin poliittisen järjestelmän kanssa. Parlamentarismissa eduskunnalle vastuunalainen hallitus edustaa maata Euroopan unionissa. Tällöin ei synny toimivaltakiistoja, koska kaikki politiikan asiakysymykset, myös ulkopoliittikka ja Eurooppa-politiikka, kuuluvat hallituksen toimivaltaan. Puolipresidentillisissä malleissa tilanne on monimutkaisempi, kun sekä hallitus että presidentti saavat mandaattinsa kansalta. Tällöin molemmat voivat pyrkiä laajentamaan valtaansa ulkopoliittikan ja Eurooppa-politiikan saralla, ja vedota kansalta saamaansa tukeen. (Raunio 2010, 36–37.)

Jyränki pitää erikoisena sitä, että jos valtioneuvosto ja presidentti eivät pääse yhteisymmärrykseen, kiista ratkeaa valtioneuvoston kannan mukaisesti, mikäli sillä on eduskunnan tuki. Jyränki

huomauttaa, että normaaliparlamentarismissa hallitus nauttii eduskunnan luottamusta, kunnes toisin todetaan, eikä sen tarvitse erikseen hakea luottamusta yksittäisissä asioissa. Tällöin hallitus voi rauhassa viedä ohjelmaansa läpi, vaikka presidentin tahdon vastaisestikin. (Jyränki 2010, 14.)

Edellä mainittu pykälän 58 momentti 2 liittyy vain sellaisiin asioihin, jotka presidentti päättää määrämuotoisessa päätöksenteossa (OM 2010:9, 64). Näin ollen se ei koske presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa. Sen sijaan silloin, kun tehdään päätöksiä Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan, on kyseessä määrämuotoinen päätöksenteko. Jyränki pohtiikin, voiko eduskunnan ja valtioneuvoston yhteinen kanta voittaa presidentin erimielisen kannan sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa, jos hallituksen esitys hyväksytään. Hän toivoo, että eduskunta ottaisi asiaan kantaa ennen kuin hyväksyy lain. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ottikin asiaan kantaa ja ratkaisi sen päättämällä, että kriisinhallintaan osallistumisesta ei päätetä perustuslain 58 pykälän 2 momentin mukaisesti, vaan asiasta säädetään erikseen lain tasolla (PeVM 9/2010 vp). Jyränki huomauttaa myös, ettei ole mitään syytä, miksi presidentti voisi tulevaisuudessakin luovuttaa puolustusvoimain ylipäällikkyyden toiselle henkilölle. Hallituksen esitys ei poistaisi tätä luovutussääntöä, vaan tiukentaisi sitä niin, että ylipäällikkyyden voi luovuttaa vain poikkeusoloissa. (Jyränki 2010, 16–17.) Eduskunta ei muuttanut hallituksen esitystä tältä osin.

Jyränki kritisoi sekä vuonna 2000 tehtyä perustuslakiuudistusta, että hallituksen uutta esitystä siitä, että ne eivät noudata mitään valtiosääntöteoriaa. Lisäksi ne jättävät voimaan hallitusvallan kahtiajaon, josta Jyrängin mukaan koituu haittaa. Ulkopolitiikka ja sisäpolitiikka ovat nykyään niin vahvasti sitoutuneet toisiinsa, ettei niiden erottelua eri valtioelimille voi pitää tarkoituksenmukaisena. Jyränki esittää ratkaisuksi, että perustuslain säätämisessä pitäisi pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, jossa tasavallan presidentille jäisi vain reservivaltuuksia. Nämä ovat sellaisia valtuuksia, joita on tarkoitettu käytettäväksi vain erilaisissa ongelmatilanteissa. Tällöin presidentin valtaoikeuksiin kuuluisi lakien vahvistaminen, armahdusvalta, vaikutus hallituksen muodostamiseen umpikujatilanteissa sekä valta määrätä ennenaikaiset vaalit pääministerin ehdotuksesta. Valtioneuvostolle puolestaan siirrettäisiin ulkoasiainvalta, puolustusvoimain ylin johto sekä presidentille nykyisin kuuluvat nimitysasiat. Jyrängin mukaan jopa tuomareiden nimitykset voitaisiin siirtää valtioneuvostolle, eikä oikeuslaitoksen riippumattomuus siitä kärsisi. (Jyränki 2010, 18–19.)

Matti Wiberg puuttuu keskusteluun parlamentarismista ja hallituksen esityksestä toteamalla, että parhaiten parlamentarismi toteutuisi, mikäli koko presidentti-instituutio lakkautettaisiin. Wibergin

mukaan presidentin olemassaolo mahdollistaa ristiriitojen synnyn ja on haitallinen poliittiselle järjestelmälle. Tasavallan presidenttiä ei voi virkakautensa jälkeenkään asettaa poliittiseen vastuuseen, eli hänelle on annettu valtaa ilman minkäänlaista vastuuta. Presidentille ei kukaan voi esittää välikysymystä. (Wiberg 2010, 147–148.)

Myös presidentin vaalitivasta on herännyt keskustelua. Perustuslain tarkistamiskomitea ei keskustellut vaalitivasta muuttamisesta, mutta julkisessa keskustelussa on esiintynyt vaatimuksia vaalitivasta muuttamisesta valtaoikeuksien supistuessa. Christoffer Taxell arvelee, että tämä keskustelu tulee jatkumaan ainakin asiantuntijoiden keskuudessa. (Taxell 2010, 3.) Perustuslaki 2008-työryhmän muistiossa todettiin, että jos presidentin valtaoikeuksia kavennetaan ratkaisevalla tavalla, voi olla tarpeellista arvioida presidentin valintatapaa ja suoran kansanvaalin soveltuvuutta uudelleen. Mietinnössä huomioitiin kuitenkin se tosiseikka, että presidentin vaali on äänestäjien keskuudessa suosituin vaali äänestysaktiivisuuden perusteella. Kansainvälisessä vertailussa voidaan kuitenkin havaita, etteivät presidentin rajatut valtaoikeudet välttämättä vaikuta presidentin valintatapaan. Esimerkiksi Itävallassa, Islannissa ja Irlannissa pitkälti edustuksellisessa asemassa oleva presidentti valitaan suoralla vaalilla. (OM 2008:8, 56.) Matti Wiberg pitää perusteltuna Dag Anckarin ja Lauri Karvosen esitystä, jonka mukaan presidentin valinta siirrettäisiin joko eduskunnalle tai sen valitsevalle vaalikollegiolle. Wibergin mukaan suora kansanvaali korostaa tarpeettomasti presidentin asemaa parlamentaarisen järjestelmän kustannuksella. (Wiberg 2010, 155.)

Seuraavassa luvussa käsitellään kansanedustajien eduskunnassa käymää keskustelua sekä vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistuksesta, että hallituksen esityksestä uudeksi perustuslaiksi vuonna 2010.

6. Puolueiden suhtautuminen vuosien 2000 ja 2010 perustuslakien uudistamiseen

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten puolueet ovat suhtautuneet perustuslain muutoksiin eduskuntakeskusteluissa käsiteltäessä vuoden 2000 perustuslakia sekä vuonna 2010 annettua hallituksen esitystä uudeksi perustuslaiksi. Tarkoituksena on selvittää, millaisia käsityksiä puolueilla on parlamentarismista, valtiosäännöstä ja presidentin valtaoikeuksista. Lisäksi selvitetään puolueiden näkemysten eroja ja yhtäläisyyksiä sekä sitä, ovatko puolueiden kannat muuttuneet perustuslain uudistusten välillä. Puheenvuorot analysoidaan sisällönanalyysillä.

6.1. Keskustelu perustuslain uudistamisesta vuosina 1998 ja 1999

Tässä luvussa käsitellään eduskunnassa vuoden 2000 perustuslakiuudistuksesta käytettyjä ryhmäpuheenvuoroja. Asiaa käsiteltiin peräti yhdeksässä täysistunnossa, ja puheenvuoroja käytettiin valtava määrä. Siksi aineisto on tässä rajattu ryhmäpuheenvuoroihin. Lisäksi ryhmäpuheenvuorot kertovat puolueen kannan yksittäisten kansanedustajien puheenvuoroja paremmin. Myös Ilkka Saraviita on tutkinut vuoden 2000 perustuslaista käytyjä eduskuntakeskusteluja ja todennut, että lähetekeskustelut olivat vaisuja, eikä niissä juurikaan nostettu esille valtiosääntöoikeudellisia yksityiskohtia. Saraviita päätyikin toteamaan, että keskustelujen merkitys lainsäätäjän tahdon kuvaamisen kannalta on vähäinen. (Saraviita 2000, 33.) Tässä tutkimuksessa lähdetään kuitenkin siitä, että keskusteluilla on merkitystä puolueiden ja eduskuntaryhmien ajatusten kuvaajana. Keskustelun analysoinnilla on arvoa myös perustuslain säätämisen poliittisena kontekstina. Tämä analyysi tuo siis lisävalaistusta edellisten lukujen lainsäädännön prosesseihin.

Valtioneuvoston muodostaminen

Seuraavaksi käsitellään sitä, mitä vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen eduskuntakäsittelyssä sanottiin valtioneuvoston muodostamisesta. Tässä vaiheessa on syytä palauttaa mieleen, mikä lopullinen päätös asiasta oli:

”Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.” (PL 731/1999, 61 §.)

Valtioneuvoston muodostamista pidettiin eduskuntakeskusteluissa ehdottomasti tärkeimpänä toimivaltakysymyksenä. Myös Ilkka Saraviita on todennut, että hallituksen nimittämismenettelyn tarkentaminen oli keskustelun pääteemana (Saraviita 2000, 34). Aihe sai paljon tilaa jokaisessa ryhmäpuheenvuorossa. Tämän asian korostaminen eduskuntakeskusteluissa ei ole ihme, sillä Antero Jyrängin mukaan tämä oli merkittävin askel, jonka uusi perustuslaki otti matkalla kohti parlamentarismia (Jyränki & Nousiainen 2006, 151).

Lähes kaikki puolueet olivat yhtä mieltä siitä, että eduskunnan roolia valtioneuvoston muodostamisessa on lisättävä. Lievää erimielisyyttä aiheutti niin sanotun presidentin kierroksen sisällyttäminen lakiin, sen merkitys ja sijoittuminen prosessiin. Keskustelussa pohdittiin sitä, millä

edellytyksillä tasavallan presidentti voi toimia ristiriitojen ratkaisijana tilanteessa, jossa eduskunta ei kykene nimittämään pääministeriä ja muodostamaan toimivaa valtioneuvostoa. Kuten jo luvussa 2 todettiin, voidaan presidentin valtaoikeuksia normaaliparlamentarismissa joskus perustella sillä, että valtionpäämies toimii ristiriitatilanteissa parlamentarismen turvaajana. Silloin on perusteltua, että presidentin valtaoikeuksiin kuuluu hallituksen muodostaminen, sillä se on usein parlamentarismen ongelmakohta (Nousiainen 1993, 152–157.) Tässä keskustelussa on siis kyse siitä, halutaanko presidentin toimivan tällaisena parlamentarismen turvaajana valtioneuvoston muodostamisessa.

Vasemmistoliitto vastusti kaikkein jyrkimmin ajatusta presidentin roolista parlamentarismen turvaajana ristiriitatilanteissa. Ryhmäpuheessa todettiin, että presidentti ei voi toimia tällaisena reservinä, sillä myös tasavallan presidentti on aktiivinen poliittinen toimija. Esteeksi nähtiin myös se, ettei presidentin tarvitse vastata tekemisistään kansalaisten ja tiedotusvälineiden edessä. Presidentin asemaa on Vasemmistoliiton mukaan vahvistanut juuri hänen keskeinen asemansa hallituksen muodostamisessa. Ryhmäpuheessa toivottiinkin, että eduskunta saisi keskeisemmän roolin. (PTK 4/1998 vp.) Seuraavan eduskunnan käsittelyssä Vasemmistoliitto oli sitä mieltä, ettei valtioneuvoston nimittämisessä tarvittaisi presidenttiä lainkaan, vaan eduskunnan tulisi valita pääministeri puhemiehen esityksestä (PTK 195/1998 vp). Vasemmistoryhmä oli samoilla linjoilla, ja ryhmäpuheessa todettiin pääministerin valinnan olevan hallituksen esityksessä edelleen liian paljon presidentin vallassa. Eduskunnan tulisi lisäksi valita myös muut ministerit. (PTK 4/1998 vp.)

Myös SDP ja Kokoomus kannattivat presidentin kierroksen lakkauttamista ja eduskunnan vahvaa roolia valtioneuvoston muodostamisessa. Sosiaalidemokraatit pitivät hyvänä sitä, että presidentin kierros hallituksen muodostamisesta poistuu. Näin Suomesta tulee parlamentaarisesti hallittu maa, kun hallituksen muodostamisen poliittisen prosessin eteenpäin viemisen vastuu siirtyy eduskuntaryhmille ja puoluejohtajille. (PTK 28/1999 vp.) Kokoomus oli samalla kannalla, että parlamentarismen periaatteiden mukaisesti eduskunnalla tulee olla keskeinen asema pääministerin valinnassa. Kokoomus muistutti parlamentarismiin kuuluvan periaatteen, että valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella. (PTK 4/1998 vp.)

Keskustakin tuki eduskunnan vahvaa roolia valtioneuvoston muodostamisessa, mutta halusi kuitenkin jättää presidentin kierrokselle mahdollisuuden. Keskustan puheenvuoron mukaan hallituksen muodostamisen on normaaliolosuhteissa tapahduttava eduskunnan johtamana, ja pääministerin valinta tulisikin siirtää eduskunnan tehtäväksi. Kuitenkin Keskusta piti tärkeänä, että

presidentti säilyy niin sanottuna reservinä, jonka on mahdollista puuttua parlamentaarisen koneiston toimintaan, mikäli se syystä tai toisesta joutuu häiriötilanteeseen. Vihreä Liitto ja Kristillinen Liitto olivat samoilla linjoilla Keskustan kanssa. Vihreiden mukaan keskeistä on se, että eduskunnalle tulee keskeinen vastuu hallituksen muodostamisesta. Jos eduskuntaryhmät ja puolueet eivät kuitenkaan onnistu luomaan hallitusta, voi presidentti Vihreiden mielestä edistää hallituksen muodostamista. Jos neuvottelut ratkeavat kokonaan tuloksettomina, voi presidentti vaikuttaa myös lopputulokseen. Tässäkin tapauksessa viimeinen sana olisi eduskunnalla. Kristillisen Liiton mielestä hallituksen muodostamisen osalta pääministerin valinta voisi olla vieläkin selkeämmin eduskunnan tehtävä. Kuitenkin presidentillä tulisi olla aina viimeinen ratkaisijan asema, jos poliittinen järjestelmä ei muuten toimi. (PTK 4/1998 vp.)

RKP puolestaan tuki presidentinkierrosta voimakkaasti. Ryhmäpuheenvuorossa todettiin, että hallituksen muodostamisessa presidentin on toimittava voimavarana, johon voidaan turvautua mahdollisen ristiriitatilanteen sattuessa. Tämä ei vähentäisi parlamentarismia, koska normaalitilanteessa vaalitulokset ratkaisisi, kenestä tulee hallituksen muodostaja. (PTK 4/1998 vp.)

”Hankalissa tilanteissa presidentti voisi toimia toimeliaana kättilönä. Hän ei kuitenkaan saisi eduskunnan mielipiteestä piittaamatta käynnistää synnytystä ja määrätä lapsen sukupuolesta vuoden 1987 malliin.” (Gunnar Jansson, RKP, PTK 4/1998 vp.)

RKP piti kiinni presidentin roolista hallitustunnustelujen varamiehenä myös perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta käydyssä keskustelussa. Silloin RKP totesi, että myös etukäteen selvältä tuntuva tilanne voi yllättäen osoittautua yllätykselliseksi ja epävarmaksi. Siksi lain perusteluissa tulisi RKP:n mielestä mainita presidentti ”toisena varamiehenä”. Ryhmäpuheessa toivotaan, että vuoden 1987 traumasta voitaisiin jo päästä yli ja hyväksyä se mahdollisuus, että tarvittaessa presidentti voi puuttua hallituksen muodostamiseen. (PTK 195/1998 vp.) Vuoden 1987 traumalla viitataan ilmeisesti tilanteeseen, jossa presidentti Mauno Koivisto ei puolueiden toiveista huolimatta nimittänytään hallitustunnustelijaksi Kokoomuksen puheenjohtajaa Ilkka Suomista, vaan valitsi tehtävään Harri Holkerin. Näin ollen syytös traumaista olisi suunnattu kohti Kokoomusta. Seuraavan eduskunnan ainoassa käsittelyssä RKP piti tärkeänä, että laissa säilyy maininta presidentinkierroksesta hallitusta muodostettaessa. Ryhmäpuheen mukaan hallitusta muodostettaessa kaikkien osapuolten tulisi kaikissa vaiheissa olla tietoisia presidentin näkemyksistä. Tämä koskisi erityisesti pääministeriä, ulkoministeriä sekä puolustusministeriä, mutta presidentin näkemys hallituspohjasta olisi myös tärkeä. (PTK 28/1999 vp.)

Perussuomalaisten mielipide tuntuu vaihtuneen vuosien 1998 ja 1999 välillä. Vuonna 1998 Perussuomalaiset oli samoilla linjoilla kuin Keskusta, Vihreät ja Kristilliset. Silloin ryhmäpuheessa

sanottiin, että esitys hallituksen muodostamisesta on Perussuomalaisten mielestä onnistunut. Se vähentää presidentin roolia hallituksen muodostamisessa, mutta säilyttää hänen asemansa kokoavana tekijänä ja vetäjänä silloin, kun puolueiden ja eduskuntaryhmien kesken ei synny tulosta. (PTK 4/1998 vp.) Vuonna 1999 Perussuomalaiset kuitenkin totesi, että perustuslakivaliokunnan kaavailma malli hallitusneuvottelujen käynnistämisestä ja hallituksen muodostajan nimittämisestä on tehnyt presidentistä pelkän seremoniamestarin, ja että kaavailtu käytäntö on kansanvaltaa halventava.

”Perustuslakivaliokunta on tehnyt presidentistä pelkän seremoniamestarin, jonka rooli on kuin kaupunginjohtajalla pesäpallokauden avausottelussa. Hän heittää pallon kentälle. Mielestämme perustuslakivaliokunnan kaavailema malli hallitusneuvottelujen vaalien jälkeisestä käynnistymisestä, muodostajan nimittämisestä ja lopullisesta nimeämisestä hipoo pohjoismaisen demokratian pilkkaamista. Mallista sopineet suuret puolueet haluavat avata mahdollisuuden vapaaseen poliittiseen peliin ja kähmintään keskenään. Kentälle ei haluta enää erotuomaria, joka voisi viheltää pelin poikki.” (Raimo Vistbacka, ps, PTK 195/1998 vp.)

Seuraavan eduskunnan käsittelyssä Perussuomalaiset linjasi vieläkin selkeämmin, että tasavallan presidentillä pitää olla johtava rooli vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa (PTK 28/1999 vp.)

Puolueiden mielipiteet valtioneuvoston muodostamisesta olivat siis suhteellisen samankaltaisia keskenään. Selkeät ääripäät muodostivat Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä toisessa päässä janaa, ja RKP sekä Perussuomalaiset toisessa päässä. Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä olivat sitä mieltä, että eduskunnan roolia hallituksen muodostamisessa tulee vahvistaa vielä hallituksen esitystäkin enemmän. Vasemmistoliitto toivoi, että eduskunta valitsisi pääministerin eduskunnan puhemiehen esityksestä, jolloin presidentillä ei olisi lainkaan roolia valtioneuvoston muodostamisessa. Vasemmistoryhmä puolestaan toivoi, että eduskunta valitsisi myös muut ministerit kuin pääministerin. RKP puolestaan kannatti presidentin vahvaa reserviroolia johdonmukaisesti. RKP esitti jopa, että hallitusta muodostettaessa kaikkien osapuolten tulisi kaikissa vaiheissa olla tietoisia presidentin näkemyksistä pääministeristä, ulkoministeristä sekä puolustusministeristä ja jopa koko hallituspohjasta. Perussuomalaisten mielestä presidentillä tulisi olla merkittävä rooli valtioneuvoston muodostamisessa.

Valtavirrasta eroamista voi selittää erilaisilla teorioilla. Vasemmistoliiton mielipide liittyy siihen pitkään perinteeseen, jonka mukaan työväenliike on jo vuoden 1919 hallitusmuotokiistasta lähtien kannattanut eduskunnan roolin korostamista ja vastustanut vahvaa valtionpäämiestä. Eduskunnan aseman korostaminen hallituksen muodostamisessa muodostaa vain yhden askeleen vuosisataisessa parlamentarismien periaatteen kannattamisessa. RKP:n erilainen kanta puolestaan saattaa kertoa siitä, että RKP uskoo presidentin ajattelevan eduskuntapuolueita varmemmin, että ruotsinkielisten

edustus valtioneuvostossa turvaa yhteiskunnan kokonaisedun. Perussuomalaisten mielipide liittyy siihen, että eduskunnassa tehdyt päätökset koetaan suurten puolueiden dominoimiksi. Presidenttiä pidetään puoluepolitiikan yläpuolella olevana hahmona.

Kaikki muut puolueet olivat suhteellisen samoilla linjoilla keskenään. SDP ja Kokoomus eivät kannattaneet presidentin kierrosta, mutta eivät myöskään eduskunnan aseman hallituksen esitystä suurempaa korostamista. Molemmat korostivat parlamentarismia nimissä, että eduskunnalla on oltava vahva rooli valtioneuvoston muodostamisessa. Tätä mieltä olivat myös Keskusta, Vihreä Liitto ja Kristillinen Liitto, joskin niiden mielestä presidentin roolin korostaminen eräänlaisena reservinä ja ristiriitojen ratkaisijana on tärkeää.

Ulkopolitiikan johtaminen

Jaakko Nousiainen mukaan se, että ulkopolitiikan johtajuus kuuluu Suomessa tasavallan presidentille, on yksi syy siihen, että Suomen katsotaan toteuttavan puolipresidentillistä mallia (Nousiainen 1993, 160). Tampereen yliopiston julkisoikeuden emeritusprofessorin Arvo Myllymäen mukaan presidentin ulkopoliittinen johtajuus voisi olla peruste kutsua Suomen mallia jopa presidenttikeskeiseksi hallitusvallaksi (Myllymäki 2010, 3). Seuraavaksi tarkastellaan puolueiden mielipiteitä ulkopolitiikan johtamisesta eduskuntakeskustelujen perusteella. Ulkopolitiikan johtaminen on määritelty pykälässä 93, jonka mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

SDP:n mielestä uusi perustuslaki turvaa eduskunnan ja sille parlamentaarisisessa vastuussa olevan valtioneuvoston vaikutusmahdollisuudet ulkopoliittisessa päätöksenteossa, mutta ei silti vaaranna presidentin mahdollisuuksia vastata ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon johdonmukaisuudesta. Sosiaalidemokraattien ryhmäpuheen mukaan hallituksen esityksen kirjaus riittää viemään ulkopoliittisen päätöksenteon normaaleihin parlamentaarisen hallitustavan käytäntöihin. (PTK 4/1998 vp.) SDP piti tärkeänä, että presidentille jää perustuslakiuudistuksen jälkeenkin vahvoja valtaoikeuksia, kuten esimerkiksi ulkopolitiikan johtaminen (PTK 195/1998 vp). Seuraavankin eduskunnan käsittelyssä SDP piti hyvänä, että ulkopoliittinen toimivalta jää yhä keskeiseksi tasavallan presidentin valtaoikeudeksi.

”Uuden presidentin on oltava Martti Ahtisaaren ja muiden edeltäjiensä tapaan ulkopolitiikan osaaja, Suomen kansainvälisen aseman turvaaja ja aloitekyvyltään kotimaansa kansainvälisen vaikutusvallan lisääjä.” (Riitta Prusti, SDP, PTK 28/1999 vp.)

Keskusta oli samoilla linjoilla SDP:n kanssa. Ryhmäpuheenvuorossa todettiin, että perustuslakiuudistus vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Ulkopolitiikan osalta linja

oli, että on tärkeää säilyttää ulkopoliitiikan presidenttijohtoisuus, mutta järjestelmän parlamentaarisia piirteitä tulee silti vahvistaa. Keskusta piti hallituksen esitystä tyydyttävänä ratkaisuna. (PTK 4/1998 vp.) Keskustan mielestä pykälään 93 kirjattu yhteistoimintavelvoite riittää toteuttamaan parlamentaarisen vastuukatteen myös ulkopoliitikassa. (PTK 28/1999 vp.)

Kokoomus puolestaan esitti toivomuksen, että presidentti pidättäytyisi ulkopoliitiikan osalta henkilökohtaisesta vallankäytöstä. Kuitenkin parlamentarismien periaatteen ajateltiin toteutuvan, kun tasavallan presidentti toimii kaikessa ulkopoliitikassa tiiviissä yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. (PTK 4/1998 vp.) Kokoomus puuttui myös sotilaskäskyasioihin ulkopoliitikkaan vedoten. Kokoomuksen mukaan on loogista, että perustuslakivaliokunta kytki presidentin päätöksenteon sotilaskäskyasioissa ministerin myötävaikutukseen. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että presidentti on ulkopoliitikassa sidottu tiiviiseen yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Näin ulkoasiainvalta tulee parlamentaarisen vastuun piiriin. Kokoomuksen mielestä tärkeää on myös se, että pykälässä 58 säädettyjä presidentin päätöksentekoa koskevia säädöksiä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. (PTK 195/1998 vp.) Seuraavan eduskunnan käsittelyssä Kokoomus totesi, että perustuslain uudistuksella ulkopoliitikka tulee parlamentaarisen vastuukatteen piiriin (PTK 28/1999 vp.). Kokoomus on siis samaa mieltä kuin SDP ja Keskusta, vaikka toivookin presidentiltä käytännössä pidättyväisyyttä ulkopoliittisten valtaoikeuksien käyttämisessä.

Vasemmistoliitto oli halukas kaventamaan presidentin ulkopoliittista valtaa. Ryhmäpuheen mukaan ulkopoliitiikan johtaminen määritellään hallituksen esityksessä liian yleisesti. Se luo pohjaa tuleville perustuslakikriiseille. Vasemmistoliitto esitti, että ulkopoliitiikan johto olisi selkeästi määriteltävä valtioneuvoston tehtäväksi. (PTK 4/1998 vp.)

”Me olisimme pistäneet ulkopoliitiikan samaan asemaan kuin muunkin politiikan, 93 pykälä olisikin tullut kirjoittaa toisin päin, eli niin, että Suomen ulkopoliitikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa presidentin kanssa.” (Esko Helle, Vas, PTK 195/1998 vp.)

Seuraavan eduskunnan ainoassa käsittelyssä Vasemmistoliiton ryhmäpuheessa linjattiin, että eduskunnan asemaa ulkopoliitiikan päätöksenteossa tulisi vahvistaa esimerkiksi siten, että eduskunnalla voisi olla mahdollisuus kansainvälisten sopimusluonnosten lopulliseen arviointiin neuvottelujen aikana. Vasemmistoliiton mukaan perustuslakiuudistus ei korjaa vahvan presidentin ulkoasiainvaltaa riittävästi valtioneuvoston ja eduskunnan hyväksi. (PTK 28/1999 vp.)

Vihreät olivat vielä vahvemmin presidentin ulkopoliittisen vallan kaventamisen kannalla. Ryhmäpuheen mukaan lakiesityksessä on yhä jääne kuningasmielisten uskosta siihen, että yhdellä ihmisellä on syytä olla valtaa selvästi yli muiden. Tästä jäänteestä kertoo presidentin keskeinen asema ulkopoliitikassa sekä rooli hätäavun antajana hallituksen muodostamisessa. Vihreiden mukaan presidentin valtaoikeudet olisi voitu purkaa päivänpolitiikasta kokonaan. (PTK 195/1998 vp.)

”Yhden ainoan ihmisen vallan korostaminen on ehkä ollut luontevaa tämän vuosisadan alkupuolen olosuhteissa. Mutta 2000-luvun moniarvoiseen tietoyhteiskuntaan ei istu ajatus siitä, että yksi ihminen valitaan kuudeksi vuodeksi ulkopoliitiikan ylipapiksi.” (Tuija Brax, Vihr., PTK 195/1998 vp.)

Vasemmistoryhmä puolestaan säilyttäisi presidentin ulkopoliitiikan johtajana, mutta vahvistaisi eduskunnan asemaa ulkopoliitikassa. Ryhmäpuheessa esitettiin lakiin kirjattavaksi, että tasavallan presidentti johtaa ulkopoliitikkaa yhteistoiminnassa eduskunnan ja valtioneuvoston kanssa, eikä vain valtioneuvoston kanssa. (PTK 4/1998 vp.)

SDP ja Keskusta säilyttäisivät presidentillä ulkopoliitiikan johtamisen. Niiden mielestä hallituksen esitys ulkopoliitiikan yhteistoiminnasta riittää tuomaan parlamentaarisen vastuun myös ulkopoliitikkaan. Kokoomus on samoilla linjoilla, vaikka toivookin presidentin pidättäytyvän ulkopoliitiikan johtamisesta käytännössä. Vasemmistoliitto toivoo, että ulkopoliitikkaa johtaisi valtioneuvosto yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Vihreät poistaisi presidentiltä ulkopoliittisen vallan kokonaan. Vasemmistoryhmä puolestaan esittää, että ulkopoliitikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa eduskunnan ja valtioneuvoston kanssa. Suuret puolueet, joiden riveistä on valittu Suomelle presidenttejä, säilyttäisivät ulkopoliitiikan johdon tasavallan presidentillä, vaikkakin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Pienet puolueet puolestaan korostaisivat eduskunnan roolia ulkopoliitiikan päätöksenteossa.

Euroopan unionin asiat

Euroopan unioniin liittyminen aiheutti sen, että Suomessa oli tarkistettava presidentin valtaoikeuksia. Pääministerin asemaa on liittymisen jälkeen vahvistettu, ja se on saanut presidentin usein törmäyskurssille eduskunnan ja pääministerin kanssa. Suurimmat kiistat ovat koskeneet sitä, kuuluuko unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka valtioneuvoston toimialaan sekä sitä, kuka edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. (Myllymäki 2010, 128.) Eurooppa-neuvosto on jäsenvaltioiden valtionpäämiehistä tai pääministereistä koostuva elin, joka on virallistettu Maastrichtin sopimuksessa. Neuvoston tarkoitus on ohjata unionin toimintaa poliittisesti. (Jyränki & Nousiainen 2006, 147).

Kiista siitä, kuka Suomea edustaa Euroopan unionissa nousi esille ensimmäisen kerran jo siinä kokouksessa, jossa Suomen edustajat allekirjoittivat sopimuksen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (Myllymäki 2010, 124). Kiistassa on kysymys myös siitä, vaikuttaako unionin jäsenyys Suomen puoliparlamentaariseseen hallitusjärjestelmään enemmän, kuin liittyttäessä oli ajateltu. Se liittyy siis olennaisesti keskusteluun hallitustavan parlamentarisoinnista. (Jyränki & Nousiainen 2006, 147.) Jo valtiosääntökomitea 1992 linjasi, että pääministerin tulisi edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Tämä olisi komitean mukaan perusteltavissa parlamentaarisen hallitustavan vahvistamisella. (Jyränki & Nousiainen 2006, 147.) Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on myöhemmin todennut, että tasavallan presidentin toimintaa Eurooppa-neuvostossa ei voida valvoa parlamentaarisesti, toisin kuin pääministerin (UaVM 2/2006 vp). Vuoden 2000 perustuslain mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Laki ei määrittele, kenen tulisi edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksessa. Tämä herätti eduskunnassa jonkin verran keskustelua.

Keskustan mukaan valtioneuvoston toimivallan on katettava kaikki Euroopan unionin asiat, myös päätöksen siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa (PTK 195/1998 vp). Kokoomus oli samaa mieltä siitä, että valtioneuvoston tulee päättää Suomen huippukokousedustuksesta. Kokoomuksen mielestä kuitenkin hallitusmuodon sääntely ja henki on tämän mukainen jo nyt, mutta käytäntö ei vastaa lain sisältöä. (PTK 4/1998 vp.)

”Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston toimivalta kattaisi nykyiseen tapaan kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Nykyisin käytännön asiointi on se, että tasavallan presidentti päättää myös muodollisesti osallistumisestaan EU:n huippukokoukseen. On todettu, että tämä menettely ei noudata nykyistä hallitusmuodon sääntelyä ja henkeä.” (Ville Itälä, Kok., PTK 4/1998 vp.)

Kokoomus ei esittänyt lakia muutettavaksi tältä osin, vaan ryhmäpuheessa esitettiin vain toive, että käytäntö muuttuisi vastaamaan lain sisältöä. (PTK 4/1998 vp.) Vuonna 1999 Kokoomus toivoi, että nyt toistettaisiin eduskunnan jo vuonna 1994 ilmaisema kanta, jonka mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää siis myös Suomen huippukokousedustuksesta (PTK 195/1998 vp). Vasemmistoliittokin oli tällä kertaa samaa mieltä. Käsiteltäessä lakimuutosta perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta, Vasemmistoliitto totesi, että valtioneuvoston asia on päättää Suomen edustuksesta Euroopan unionin huippukokouksissa. Tätä perustuslakivaliokunnan tulkintaa ei pitäisi yrittää muuttaa muilla tulkinnoilla. (PTK 195/1998 vp.) RKP liittyi porukkaan ja totesi, että tähän asti Euroopan unionin asioista päättämisessä

presidentti on voinut vastustaa valtioneuvostoa. Siksi RKP kannatti perustuslakivaliokunnan ajatusta siitä, että valtioneuvostolla on toimivalta Euroopan unionin asioissa. (PTK 195/1998 vp.)

Vihreät ja Nuorsuomalaiset toivoi, että huippukokouksissa Suomea edustaisi pääministeri. Vihreiden mielestä Euroopan unionin asiat kuuluvat kaikilta osin valtioneuvoston valmistelun piiriin. Huippukokouksissa pääministerin tulisi edustaa Suomea, ja yksi lautanen on riittävä. (PTK 195/1998 vp.) Nuorsuomalaisten mielestä lakiin pitäisi kirjata, että pääministeri edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa. (PTK 4/1998 vp.) Vasemmistoryhmän mielestä eduskunnan roolia myös Euroopan unionin asioissa pitäisi vahvistaa. Unionin asiakirjojen käsittely eduskunnassa ei saa olla papereiden muodollista kierrättämistä. (PTK 195/1998 vp.)

Kaikki asian esille ottaneet olivat samaa mieltä siitä, että Euroopan unionin asioiden on kuuluttava valtioneuvoston toimivaltaan. Vihreiden ja Nuorsuomalaisten mielestä lakiin olisi kirjattava, että pääministeri edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa. Keskustan, Kokoomuksen ja Vasemmistoliiton mielestä laissa pitäisi sanoa, että valtioneuvosto päättää Suomen edustajasta. Huomionarvoista on, että SDP ei maininnut asiaa lainkaan yhdessäkään kolmesta aineistona olleesta ryhmäpuheenvuorosta. Tämä saattaa johtua siitä, että keskustelujen aikana presidenttinä toimi SDP:n riveistä valittu presidentti Martti Ahtisaari, joka piti hyvin tärkeänä omaa osallistumistaan Euroopan unionin kokouksiin.

Hallituksen esitysten antaminen ja asetukset

Hallituksen esityksen mukaan presidentin on annettava jatkossa hallituksen esitys valtioneuvoston esittämässä muodossa. Tämä säännös oli kuitenkin Vasemmistoliiton mielestä puutteellinen, sillä hallituksen esitysten antamisen tulisi kuulua valtioneuvostolle. (PTK 4/1998 vp.)

”Aivan turhana kuningas- ja tsaarinvallan jäänteinä hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle säilyy edelleen presidentin käsissä.[...] Looginen reitti hallituksen esitysten käsittelyssä olisi se, että valtioneuvosto antaa esityksen eduskunnalle, eduskunta käsittelee ja, jos täällä on tulos tullut, sen presidentti vahvistaa ” (Esko Helle, Vas., PTK 195/1998 vp.)

Keskustan mukaan toinen merkittävä muutos on luopuminen presidentin omaperäisistä asetuksista. Uuden perustuslain mukaan pääsääntönä on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Presidentti voi antaa asetuksia vain perustuslain tai tavallisen lain nojalla. (PTK 28/1999 vp.)

Kuten Ilkka Saraviitakin on todennut, oli yksityiskohtainen keskustelu presidentin valtaoikeuksista hallituksen muodostamista ja ulkopoliittikan johtamista lukuun ottamatta varsin vaisua. Ainoastaan Vasemmistoliitto esitti, että hallituksen esitysten antamisen tulisi kuulua valtioneuvoston tehtäviin.

Keskusta puolestaan piti merkittävänä muutoksena presidentin omaperäisistä asetuksista luopumista. Muut puolueet eivät ottaneet esille muita asioita, kuin edellä mainitut hallituksen muodostamisen ja ulkopoliittikan sekä Euroopan unionin.

Parlamentarismi ja presidentin asema

Lähes kaikki puolueet Remonttiryhmä ja Nuorsuomalaisia lukuun ottamatta olivat sitä mieltä, että perustuslakiuudistuksen tärkein tavoite on parlamentarismien lisääminen. Pieniä eroja löytyi siinä, miten parlamentarismi määriteltiin. SDP:n mukaan perustuslakiuudistuksen tarkoituksena on lisätä parlamentarismia. Parlamentarismien SDP määrittelee kansanvallaksi. (PTK 4/1998 vp.)

”Sosialidemokraatit ovat toimineet parlamentarismien puolesta koko kuluneen vuosisadan. Parlaamentaarinen demokratia on niin syväälle juurtunut sosialidemokratiaan, että parlamentarismi ja kansanvalta ovat pitkälti jo samastuneet toisiinsa.” (Erkki Tuomioja, SDP, PTK 4/1998 vp.)

Kansanvaltaan liittyy SDP:n mukaan eduskunnan aseman korostaminen, sillä eduskunta on ainoa kansanvaltainen valtioelin. (PTK 4/1998 vp.) Seuraavassa käsittelyssä SDP jatkoi kansanvalta-teemalla ja lisäsi siihen ajatuksen, että kansanvalta toteutuu paremmin, mikäli presidentille on jätetty toimivaltaa. Liiallinen presidentin valtaoikeuksien karsiminen johtaisi keskitetympään vallankäyttöön, jossa pääministerille kertyisi todella paljon valtaa. Presidentille perustuslakiuudistuksessa jätettäviä valtaoikeuksia perusteltiin siis kansanvallalla. (PTK 195/1998 vp.) Koska sosiaalidemokraattiset puhujat määrittivät parlamentarismien kansanvallaksi ja sitten kansanvallan järjestelmäksi, jossa presidentillä on valtaoikeuksia, tulivat he määritelleeksi parlamentarismien hieman tavallisesta poikkeavalla tavalla. Kuten luvussa 2 todettiin, voidaan presidentin valtaoikeuksia normaaliparlamentarismien joskus perustella juuri kansanvallan puolustamisella. Silloinkaan presidentin valtaoikeuksiin ei kuitenkaan voi kuulua ulkopoliittikan johtaminen.

Myös Vasemmistoryhmä ja Vihreä Liitto puhuivat parlamentarismien ja kansanvallan tiiviistä yhteydestä. Vasemmistoryhmän tavoitteet perustuslakiuudistuksessa olivat eduskunnan aseman vahvistaminen ja kansanvallan parlaamentaaristen perusteiden lujittaminen. (PTK 4/1998 vp.) Vuonna 1999 Vasemmistoryhmän ryhmäpuheessa sanottiin: ”Näemme parlaamentaarisen vallan ja käytännön kansanvallan keskeisenä osana” (PTK 195/1998 vp.). Vihreä eduskuntaryhmä painotti, että perustuslakiuudistuksen on tähdättävä parlamentarismien ja kansanvallan laajentamiseen ja syventämiseen. (PTK 4/1998 vp.)

Kokoomuksen mielestä perustuslain kokonaisuudistus jatkaa Suomen valtiosääntöoikeuden kehittämistä, jossa parlamentarismia edelleen vahvistetaan. Kokoomuksen mukaan parlamentarismien kannalta tärkein kysymys on ylimpien valtiuelinten keskinäisten toimivaltasuhteiden kehittäminen. Tärkeinä pidettiin muun muassa lain säätämiseen ja presidentin päätöksentekomenettelyyn liittyviä uudistusehdotuksia. (PTK 4/1998 vp.) Myös Vasemmistoliiton mielestä perustuslain uudistus vie Suomea länsimaisen parlamentarismien suuntaan, jolloin valtionpäämiehen asema muuttuu enemmän symboliseksi (PTK 195/1998 vp). Kristillinen Liitto korosti hallituksen esityksen perustuvan kansanvaltaan ja liberalistiseen valtio-ihanteeseen. Näiltä osin, samoin kuin ulkopolitiikan parlamentarisoinnin osalta, hallituksen esitys vastaa Kristillisen liiton mielipiteitä. (PTK 4/1998 vp.)

Nuorsuomalaiset ja Remonttiryhmä olivat sitä mieltä, että perustuslakiuudistuksen päämäärä ei ole parlamentarismien lisääminen. Nuorsuomalainen puolue totesi, että perustuslakiuudistuksen päämäärän ei tulisi olla parlamentarismien lisääminen, vaan vallan kolmiajon korostaminen, joka toteutuu suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä huonosti. Hallitus käyttää toimeenpanovaltaa ja käytännössä myös sanelee, millaista lainsäädäntöä eduskunta tuottaa. Ongelmien ratkaisemiseksi valta tulisi keskittää eduskunnan luottamusta nauttivalle pääministerille. Presidentti muutettaisiin seremonialliseksi valtionpäämieheksi. Eduskunta puolestaan määrittäisi lailla hallituksen toiminnan tavoitteet ja suuntaviivat. (PTK 4/1998 vp.) Remonttiryhmän mukaan missään ei ole riidattomasti hyväksytty, että perustuslain tärkein periaate olisi parlamentarismien periaate. Siksi perustuslain muutosten perusteleminen parlamentarismilla on ontuvaa. (PTK 28/1999 vp.)

Puolueiden keskuudessa esiintyi erilaisia mielipiteitä siitä, jättääkö uusi perustuslaki presidentille merkittävää valtaa sekä siitä, pitäisikö presidentin valtaa ylipäänsä kaventaa vai ei. Vasemmistoliitto arvosteli koko presidentti-instituutiota. Sen lakkauttaminen toisi Vasemmistoliiton mukaan hallintoon läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja demokraattisuutta. (PTK 195/1998 vp.) Myös Vihreiltä olisi löytynyt valmiutta purkaa presidentin valtaoikeudet kokonaan. Tästä huolimatta Vihreä eduskuntaryhmä hyväksyi hallituksen esityksen hyvänä kompromissina. (PTK 195/1998 vp.) SDP puolestaan tyrmäsi puheet presidentti-instituution purkamisesta. Pääministerille keskittyisi silloin todella vahva valta-asema, ja se puolestaan johtaisi keskitettyyn vallankäyttöön. SDP:n mukaan hallituksen esitys turvaa tasapainotetun vallankäyttöjärjestelmän. Tällaisessa järjestelmässä kansanvalta toteutuu paremmin. (PTK 4 /1998 vp.)

Keskustan mukaan tasavallan presidentille jää tämänkin lakimuutoksen jälkeen merkittäviä tehtäviä ja arvostettu asema valtionpäämiehenä, ja hyvä niin. Keskusta huomautti, että Eurooppalaisessa

vertailussa Suomen presidentillä on merkittävimmät oikeudet Ranskan presidentin jälkeen. (PTK 28/1999 vp.)

”Arvovaltainen ja vahva persoonallisuus presidenttinä yhdistettynä perustuslakiimme kirjattuihin valtaoikeuksiin luo vakautta ja kansalaisten kaipaamaa turvallisuutta valtiolliseen elämään.” (Johannes Leppänen, Kesk., PTK 28/1999 vp.)

Ekologinen puolue toivoi presidentille vahvoja valtaoikeuksia. Ryhmäpuheessa todettiin, että tasavallan presidentillä tulee olla oikeus puuttua politiikan tekoon, ja presidentin veto-oikeus lisää politiikan kiinnostavuutta. Ekologinen puolue piti presidenttiä sellaisena valistuneena itsevaltiaana, jota Platon on kuvannut. (PTK 4/1998 vp.)

”[...]hienoa, kun presidentti takana, semmoinen tyyppi takana, joka voi ohjata jonkin verran käyttäytymistä ja palauttaa vaalikiihkojen jälkeen ja niitten epätoivojen ja muitten vastaavien kutinoitten jälkeen asian niin kuin coolisti siihen samaan rauhalliseen, harkitsevaan tilanteeseen ja vähän panna asioita paikalleen kansan todellisena edustajana.” (Pertti Virtanen, Ekologinen puolue, PTK 4 /1998 vp.)

Myöskään Remonttiryhmä ei kannattanut presidentin valtaoikeuksien kaventamista. Remonttiryhmän mukaan kansa on valinnut presidentin, eikä kansa halua valitsemansa presidentin valtaoikeuksia vähentää. Kollektiivisessa päätöksenteossa ei Remonttiryhmän mukaan kukaan kanna vastuuta. Toisaalta demokratiaa ei lisää se, että vahvan johtajan rinnalle nostetaan toinen vahva johtaja, pääministeri. (PTK 28/1999 vp.)

”En näe mitenkään, että jos yhden suuren ja vahvan johtajan tilalle otetaan kaksi vahvaa, se mitenkään demokratiaa lisääisi, tai jos otetaan kolmas tai neljäs. [...] Ehkä voi sanoa niin, että vielä se kansa yhden johtajan kestää ja elättää ja sietää, mutta jos isoja herroja tulee liian paljon, niin sitten se käy jo liian ankaraksi.” (Risto Kuisma, Remonttiryhmä, PTK 28/1999 vp.)

Ääripäinä tässä keskustelussa olivat toisessa päässä janaa Vasemmistoliitto ja Vihreät, jotka olisivat valmiita purkamaan koko presidentti-instituution. Molemmilla puolueilla on vahva tausta kansanvallan puolestapuhujina. Toiseen päähän janaa sijoittuivat Remonttiryhmä ja Ekologinen puolue, jotka näkisivät mielellään hyvinkin vahvan presidentin. Välimaastoon sijoittuivat Keskusta ja SDP, joiden mielestä hallituksen esitys on tässä mielessä erinomainen turvatessaan parlamentarismien siten, että presidentilläkin säilyy silti valtaa. Sosiaalidemokraateillakin on perinteisesti ollut vahva kansanvaltaa ja parlamentarismia vahvistava ote, mutta pitkä sosiaalidemokraattisten presidenttien kausi lienee vaikuttanut mielipiteiden lientymiseen.

Suora kansanvaali

Jaakko Nousiaisen mukaan kansanvaltaa puolustava presidentti on aina valittu suoralla kansanvaalilla (Nousiainen 1993, 159). Antero Jyränki puolestaan kertoo, että ranskalainen tutkija Jean-Luc Parodi on tutkinut presidentin vaalitavan merkitystä presidentin asemalle. Mikäli vallitsee

yhteisymmärrys siitä, että presidentintoimi on poliittisesti neutraali, ja maassa vallitsee parlamentaarinen enemmistö, ei suora kansanvaali vahvista presidentin asemaa. Jyrängin mukaan muidenkin tutkijoiden yleinen käsitys on, ettei presidentin vaalitavalla ole suurta merkitystä presidentin aseman kehittymiselle. (Jyränki 2009, 61.) Margit Tavitsin mielestä taas yleinen käsitys on, että suoralla vaalilla valitulla presidentillä on enemmän valtaa ja legitimitettä (Tavits 2009, 33). Tutkimuksensa johtopäätöksissä Tavits tulee kuitenkin siihen tulokseen, ettei valintamekanismilla on juurikaan vaikutusta presidentin vallalle. Sen sijaan presidentin aktiivisuus vallankäyttäjänä riippuu pitkälti muiden instituutioiden vahvuudesta. Presidentin valta on voimakkaimmillaan silloin, kun parlamentti on hyvin jakautunut ja hallituksella on vain pieni enemmistö, tai ei enemmistöä lainkaan. (Tavits 2009, 234–235.) Kuitenkin presidentin vaalitapa herätti jonkin verran keskustelua eduskunnassa.

Vasemmistoliitto piti suoraa kansanvaalia parlamentarismien kannalta ongelmallisena. Se, että presidentti pyrkii aktiivisesti vahvistamaan oman toimintansa oikeutusta vetoamalla kansalta saatuun mandaattiin lisää presidentin toimintatilaa, mutta vähentää eduskunnan ja pääministerin johtaman valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Suora kansanvaali yhdistettynä presidentin laajoihin valtaoikeuksiin kaventaa Vasemmistoliiton mukaan myös demokratiaa. (PTK 4/1998 vp.) RKP puolestaan säilyttäisi jatkossakin suoran kansanvaalin, sillä se vastaa tarpeeseen puolueettomasta moraalista johtajasta ja mielipidevaikuttajasta (PTK 195/1998 vp.).

Vihreiden mukaan suoralla kansanvaalilla valitulle presidentille ei voida asettaa suoraa parlamentarismien vaadetta. Parlamentarismi toteutuu siten, että eduskunnan luottamuksen varassa toimiva valtioneuvosto on kiinteässä ja jatkuvassa yhteistyösuhteessa tasavallan presidentin kanssa. Merkittävä uudistus on se, että jatkossa presidentti tekee aina päätöksensä hallituksen suorittaman valmistelun ja sen tekemän ehdotuksen pohjalta. (PTK 4/1998 vp.)

6.2. Keskustelu perustuslain uudistamisesta vuonna 2010

Tässä luvussa käsitellään puolueiden kantoja keskusteltaessa hallituksen vuonna 2010 antamasta esityksestä uudeksi perustuslaiksi. Samalla pohditaan, ovatko puolueiden kannat pysyneet samansuuntaisina perustuslakiuudistusten välillä, vai onko kymmenessä vuodessa tapahtunut muutoksia. Hypoteesina on, että puolueiden kannat ovat jonkin verran muuttuneet. Erityisesti sosiaalidemokraattien kantojen muuttumista on spekuloitu mediassakin paljon.

Ryhmäpuheenvuorokierros käytiin ainoastaan lähetekeskustelussa 26.5.2010. Vuoden 2011 puolella pidetyissä ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä ryhmäpuheenvuoroja ei pidetty. Jotta aineisto

pysyisi yhtenäisenä, käytetään tässäkin luvussa aineistona vain ryhmäpuheenvuoroja, eli ainoastaan lähete keskustelun pöytäkirjaa (PTK 56/2010 vp). Ryhmäpuheenvuorot kertovat luotettavimmin puolueen kannan presidentin valtaoikeuksista, yksittäisten kansanedustajien puheet eivät välttämättä heijastele puolueen kantoja, joita tässä tutkimuksessa nimenomaan halutaan selvittää.

Kun Suomen hallitusmuotoa laadittiin vuonna 1919, puolueiden mielipiteet valtion päämiehen valtaoikeuksista poikkesivat toisistaan suuresti. Konservatiivit halusivat Suomelle ensin kuninkaan, mutta päätyivät sitten ajamaan vahvoilla valtaoikeuksilla varustetun presidentin valintaa. Liberaalit ja sosiaalidemokraatit puolestaan olivat hyvin epäileväisiä vahvaa johtajaa kohtaan. (Paloheimo 2001, 87.) Vuonna 1919 Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä linjasi, että presidentin tulisi tehdä päätöksensä valtioneuvoston istunnossa. Presidentille ei haluttu edes lykkäävää veto-oikeutta eikä oikeutta hajottaa eduskuntaa. Lisäksi ryhmä toivoi, että eduskunta valitsee presidentin, ja että presidentin toimikausi kestäisi kolme vuotta. (Iivari 2007, 44.) Sekä Kokoomuksen että SDP:n kanta oli näistä ajoista muuttunut jo vuoden 2000 perustuslakia käsiteltäessä. Mutta ovatko puolueiden kannat muuttuneet vuosien 1999 ja 2010 välillä?

Eduskunnan kannan selvittäminen ristiriitatilanteissa

Hallituksen esityksessä esitetään pykälä 58 muutettavaksi kuulumaan seuraavasti:

”Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämisestä tai tehtävään määräämisestä koskevasta asiasta päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.” (HE 60/2010 vp.)

Kokoomuksen mielestä tämä on keskeisin asia perustuslain uudistamisessa. Myös Vihreiden mielestä pykälän 58 muuttaminen on merkittävä, sillä se lisää parlamentarismia. (PTK 56/2010 vp.)

SDP:n mielestä pykälää on kuitenkin vielä selkiytettävä. Ristiriitatilanteen sattuessa eduskunnan kanta on SDP:n mukaan selvitettävä selontekomenettelyllä. Hallituksen esitys on puutteellinen, koska sen mukaan valiokunnan kanta riittäisi edustamaan koko eduskunnan kantaa. (PTK 56/2010 vp.)

”Mahdollisen ratkaisun tulee perustua siihen, että asia tuodaan eduskuntaan avoimesti ja julkisesti, vaikkapa selontekona. Esityksen perusteluissa kuitenkin esitetään ajatus, että 97 pykälän kolmannen momentin mukainen valiokunnan kanta riittäisi. Se voitaisiin hankkia jopa kansalaisten tietämättä, salaa. Tällainen ei sovi suomalaiseen parlamentarismiin. Asiat pitää tuoda eduskuntaan paraatiovesta ja ratkaista avoimesti täysistunnossa, ei salakäytävien kautta eikä suljettujen ovien takana.” (Jacob Söderman, SDP, PTK 56/2010 vp.)

SDP sai ajatuksensa selontekomenettelystä läpi neuvotteluissa hallituspuolueiden kanssa, ja perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan eduskunnan kanta on ristiriitatilanteissa selvitettävä selontekomenettelyllä. Tämä hyväksyttiin myös eduskunnan käsittelyssä.

Perussuomalaiset ei muuttaisi pykälää 58 lainkaan. Perussuomalaisten mukaan muutos vahvistaa valtioneuvoston roolia, sillä hallitus saattaa pyrkiä sitomaan hallituspuolueiden kansanedustajien kannanmuodostusta. Ryhmäpuheenvuorossa pohdittiin myös, mitä tapahtuisi, jos eduskunta olisikin tasavallan presidentin kanssa samalla kannalla. Perussuomalaisten mukaan se johtaisi hallituksen eroon ja poliittiseen kriisiin. (PTK 56/2010 vp.)

Edustaminen Euroopan unionissa

Hallituksen esityksen mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. (HE 60/2010 vp.) Euroopan unionin huippukokouksiin osallistuminen herätti keskustelua vuoden 2000 perustuslakiuudistuksesta päätettäessä, eikä keskustelu ole vielääkään laantunut, vaikka eduskuntakeskusteluissa lähes kaikki olivatkin yhtä mieltä, että käytännössä on jo kauan ollut selvää, että pääministeri edustaa Suomea.

Vihreät olivat kuitenkin eri mieltä asian selvyydestä. Pääministerin ja presidentin yhtäaikainen edustus Euroopan unionissa on Vihreiden mukaan herättänyt hämmennystä. Hallituksen esityksen myötä lautaskiistat jäävät kuitenkin historiaan. Kokoomuskin oli tyytyväinen siitä, että hallituksen esityksellä saadaan ratkaisu kiistaan siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa. Kokoomus oli Vihreiden kanssa samaa mieltä, että nykyinen käytäntö, jonka mukaan presidentti ja pääministeri sopivat edustamisesta keskenään, ei ole toiminut. Siksi on hyvä, että hallituksen esitykseen on kirjattu, että pääministeri edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa ja muissakin valtion ylimmän johdon edustusta vaativissa Euroopan unionin tapaamisissa. Tämä edistää parlamentarismia, sillä pääministeri on vastuunalainen eduskunnalle. Kokoomus totesi kuitenkin, että tilanne on ollut selvä jo nykyisenkin perustuslain aikana. Keskustakin kannatti sääntelyn tarkentamista kirjaamalla lakiin, että Suomea edustaa Euroopan unionin huippukokouksissa pääministeri. Keskusta oli Kokoomuksen kanssa samaa mieltä myös siitä, että näin olisi pitänyt tulkita jo olemassa olevaa lakia. (PTK 56/2010 vp.)

Myös SDP arveli, että kysymys siitä, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa, on jo ratkaistu pääministerin eduksi. Kuitenkin painavat syyt voivat joskus edellyttää presidentin osallistumista. Vasemmistoliitto ja Perussuomalaiset olivat SDP:n kanssa samaa mieltä siitä, että joskus

presidentin osallistuminen olisi toivottavaa. Vasemmistoliitto kummeksui presidentin sulkemista ulos päätöksenteosta Euroopan unionissa, ja piti hyvänä nykyistä käytäntöä, jonka mukaan presidentti on osallistunut kokouksiin Suomen toisena edustajana presidentin toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Perussuomalaisten mielestä oikea tapa olisi, että presidentin osallistuminen Suomen kannalta merkittävään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevään kokoukseen olisi todettu pykälässä 66, eikä pelkästään hallituksen esityksen perusteluosiossa. (PTK 56/2010 vp.)

Ulkopolitiikan johtaminen

Hallituksen esitys ei muuttaisi pykälän 93 muotoilua, jonka mukaan presidentti johtaa ulkopoliitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sen sijaan pykälän 58 muotoilu vaikuttaisi myös ulkopoliitiikan johtamiseen. Kokoomuksessa pidettiin ongelmallisena sitä, että eduskunta ei ole saanut riittävästi tietoa presidentin ulkopoliittisista toimista ja keskusteluista. Tähän asiaan pitäisikin Kokoomuksen mielestä löytää tulevaisuudessa ratkaisu. (PTK 56/2010 vp.)

Keskusta ja Vihreät korostivat presidentin ja valtioneuvoston välistä yhteistoimintavelvoitetta. Keskustan mielestä ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan Utvan rooli on tässä tärkeä, ja sitä pitää kehittää edelleen. Vihreiden mielestä yhteistoiminta on tulevaisuudessa vielä entistäkin tärkeämpää. (PTK 56/2010 vp.)

”Tämän yhteistoiminnan rooli tulee nyt entistä tärkeämmäksi, kun Suomen kansainvälisessä toiminnassa kahdenväliset kansainväliset suhteemme, Suomen rooli YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä, Euroopan unionin sisäinen kehitys ja EU:n suhteet kolmansiiin maihin eivät ole erillisiä saarekkeita, vaan vaikuttavat kaikki toisiinsa. Suomella voi olla vain yksi ulkopoliitiikka, jota presidentti ja valtioneuvosto yhteistyössä ja yhteistoiminnassa edistävät.” (Pekka Haavisto, Vihr., PTK 56/2010 vp.)

SDP totesi pykälän 58 uudistamisen vaikuttavan siihen, että tulevaisuudessa presidentin ulkopoliittinen rooli saattaa jäädä toissijaiseksi. Tätä SDP ei pitänyt hyvänä kehityksenä. Sosiaalidemokraattien ryhmäpuheenvuorossa kerrattiin Suomen historian kannalta merkittäviä tapahtumia, joissa ulkopoliittista valtaa on käyttänyt tasavallan presidentti. Näin on muun muassa solmittu rauha Neuvostonliiton kanssa, saatu Porkkala takaisin, liitytty Euroopan unioniin sekä voitettu Nobelin rauhanpalkinto Suomeen. Historiasta ei siis löydy perusteita presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien karsimiselle, eikä liioin tulevaisuudesta. (PTK 56/2010 vp.)

”Entä tulevaisuus? Venäjä on edelleen naapurimaamme. Se on suuri, arvaamaton maa, sotilasmahti. Kremlissä on presidentti. Moni näkee turvamme Natossa, jota johtaa USA, sielläkin on presidentti. Jopa EU:ssa on rakennettu presidenttiyttä.” (Jacob Söderman, SDP, PTK 56/2010 vp.)

SDP:n mielestä turvallisin vaihtoehto on, että presidentillä säilytetään ulkopoliittista valtaa. Presidentti on päivänpolitiikan ulkopuolella, ja siksi hän on oikea henkilö johtamaan pitkäjänteistä ulkopoliitiikkaa. Vasemmistoliitto oli SDP:n kanssa samoilla linjoilla. Vasemmistoliitto kannatti presidentin ulkopoliittisen aseman säilyttämistä ja totesi, että pykälän 58 muuttaminen vie presidentiltä ulkopoliittista valtaa. Myöskään Perussuomalaiset ei karsisi presidentin ulkopoliittista valtaa. (PTK 56/2010 vp.)

Mikään puolue ei sinänsä ajanut presidentin ulkopoliittisen vallan kaventamista tai lisäämistä. Kuitenkin SDP, Vasemmistoliitto sekä Perussuomalaiset puolustivat vahvasti presidentin ulkopoliittisen vallan tärkeyttä. Keskusta ja Kokoomus puolestaan olivat huolissaan eduskunnan roolista ulkopoliittikan johtamisessa. Julkilausuttu päämäärä oli siis kaikilla sama: nykyinen perustuslaki on pykälän 93 osalta hyvä. Painotukset olivat kuitenkin erilaiset.

Keskustelua parlamentarismista

Keskustan ja Vihreiden mielestä hallituksen esitys lisää parlamentarismia. Keskustalle oli tärkeää, että hallituksen esityksessä otetaan askeleita parlamentarismien vahvistamisen tiellä. Vihreiden mielestä hallituksen esitys lisää parlamentarismia, koska hallituksen esitykset antaa jatkossa valtioneuvosto, presidentin omaa päätöksentekoa parlamentarisoidaan ja ristiriitatilanteissa asiat on ratkaistava valtioneuvoston esittämällä tavalla, mikäli se on eduskunnan tahdon mukaista. Vihreät olisivat silti olleet valmiita menemään pidemmällekin parlamentaarilla tiellä. (PTK 56/2010 vp.) Tämän Vihreät totesivat myös silloin, kun perustuslakia edellisen kerran muutettiin.

Kokoomuksen, Vasemmistoliiton ja Kristillisdemokraattien mielestä hallituksen esitys ei lisää parlamentarismia. Kokoomus totesi, että hallituksen esitys ei merkitse suoraa siirtymistä parlamentarismiin. Vasemmistoliiton mielestä hallituksen esitys ei ole parlamentaarinen, sillä esitys ei vahvista eduskunnan asemaa. Sen sijaan se vahvistaa jo ennestäänkin vahvan pääministerin ja enemmistöhallitusten asemaa suhteessa eduskuntaan. Kristillisdemokraattien mukaan hallituksen esitys ei ole lisännyt aitoa parlamentarismia, vaan ainoastaan Suomessa sovellettua parlamentarismia. (PTK 56/2010 vp.)

”[...]vahvistaa vain sitä parlamentarismia, jota Suomessa sovelletaan. Me kyllä tässä maassa valitettavasti tulkitsemme parlamentarismien aivan eri tavalla kuin muissa maissa. Muissa maissa parlamentarismi tarkoittaa sitä, että hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Meidän maassamme eduskunnan tulee nauttia hallituksen luottamusta. Ja on turha kiistää, ettei näin olisi, kun on ihan selvästi aina ilmoitettu hallituspuolueitten jäsenille, että hallituksen esitystä vastaan ei saa äänestää.” (Bjarne Kallis, kd., PTK 56/2010 vp.)

Suora kansanvaali ja presidentin valtaoikeuksien puolustaminen

SDP, Vasemmistoliitto, Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset vastustivat presidentin valtaoikeuksien kaventamista. Kaikki nämä puolueet käyttivät perustelunaan samaa asiaa. Presidentti valitaan suoralla kansanvaalilla, eikä kansan valitseman presidentin valtaa tule karsia. SDP on johdonmukaisesti kannattanut kansanvaltaa, mutta tällä kertaa ryhmäpuheessa todettiin, ettei parlamentarismi ole ainoa kansanvallan muoto. Kun myös tasavallan presidentti valitaan suoralla kansanvaalilla, on eduskunnan rinnalle luotu toinen demokraattinen instituutio. (PTK 56/2010 vp.) SDP:n ryhmäpuheessa vedottiin myös Sauli Niinistöön:

”Erinomaisesti menestynyt Kokoomuksen presidenttiehdokas Sauli Niinistö totesi vaalien jälkeen, että suomalaiset ajattelevat siten, että demokratia toteutuu presidentinvaaleissa. Hän korosti, että presidentinvaaleissa äänestäjiä on 300 000 – 400 000 enemmän kuin missään muissa vaaleissa, ja lisäsi, että varmaan ajatellaan, että äänestämällä olisi joku merkitys. Hän suhtautuu varauksellisesti presidentin valtaoikeuksien karsimiseen.” (Jacob Söderman, SDP, PTK 56/2010 vp.)

Tämän jälkeen ryhmäpuheessa todettiin myös SDP:n kuuntelevan kansaa (PTK 56/2010 vp). Rivien välistä on siis luettavissa, että SDP ei kaventaisi presidentin valtaoikeuksia, vaikkei sitä aivan suoraan sanottukaan.

Myös Vasemmistoliitto ja Perussuomalaiset vetosivat suoraan kansanvaaliin puolustaessaan presidentin valtaoikeuksia. Vasemmistoliiton mukaan hallitus ei voi mitenkään perustella sitä, että kansan valitseman presidentin nykyiset valtaoikeudet eivät säilyisi. Vasemmistoliiton mielestä Suomessa on nyt hyvä tasapaino eri valtioelinten välillä. (PTK 56/2010 vp.)

”Hallituspuolueet haluavat järkyttää tätä valtioelinten tasapainoa. Suoraan sanottuna keskusta, kokoomus, vihreät ja ruotsalaiset haluavat tehdä kansan presidentistä seinäkukkasen. Nämä puolueet haluavat, että kansan valitseman presidentin valta annetaan puoluekokouksen valitsemalle pääministerille.” (Veijo Puhjo, Vas., PTK 56/2010 vp.)

Perussuomalaisten mielestä presidentin valtaa tulisi mieluummin lisätä kuin vähentää. Kansa arvostaa presidenttiä, sillä tasavallan presidentin vaaleihin osallistutaan erityisen aktiivisesti. Vallan siirtäminen pois kansanvaalilla valitulta presidentiltä heikentäisi kansanvaltaa. (PTK 56/2010 vp.)

”Hallitus ilmoittaa haluavansa vahvistaa parlamentarismia. Todellisuudessa kyse on sen vallanhalusta. Hallitus haluaa siirtää valtaa pois suoralla kansanvaalilla valitulta presidentiltä ja näin heikentää kansanvaltaista järjestelmäämme. Perussuomalaisten mielestä presidentin valtaoikeuksia tulisi mieluummin lisätä kuin vähentää. Vallattoman presidentin valitseminen suoralla kansanvaalilla olisi kansan pilkkaamista.” (Raimo Vistbacka, PS, PTK 56/2010 vp.)

Kristillisdemokraattien mielestä presidentin valtaa ei tulisi kaventaa, sillä kansa haluaa presidentin, jolla on toimivaltaa. Perusteluna esitettiin, että tähän vaalikauteen on liittynyt paljon skandaaleja, kuten epäilyjä siitä, että ministerit ja kansanedustajat olisivat rikkoneet lakia, ja siitä, että Suomessa esiintyy korruptiota. Kristillisdemokraattien mukaan tällaisessa tilanteessa ei ole hyvä siirtää valtaa pois henkilöltä ja instituutiolta, joka voisi ongelmatilanteessa rauhoittaa tilanteen ja puhdistaa pöydän. Vihreä Liitto rauhoitteli kansanvaltaan vetoajia. Vihreiden mukaan pelko siitä, että suoralla kansanvaalilla valittu presidentti jää pelkäksi seinäkukkaseksi, on turha. Presidentille jää vielä uudistuksen jälkeenkin ulkopoliittista valtaa. (PTK 56/2010 vp.)

Pientä erimielisyyttä oli myös siitä, olisiko perustuslain uudistamiseen lainkaan pitänyt ryhtyä. SDP:n, Vasemmistoliiton ja Perussuomalaisen mielestä perustuslain uudistamiselle ei ollut tarvetta. SDP:n mielestä vuonna 2000 hyväksytty perustuslaki on vielä varsin uusi, eikä sitä olisi vielä kannattanut ryhtyä muuttamaan. SDP totesi, että eniten keskustelua herättänyt kysymys on ollut se, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa. Tämä asia puolestaan on jo ratkaistu pääministerin eduksi, joten sen takia ei perustuslakia olisi tarvinnut uudistaa. Vasemmistoliittokaan ei kannattanut perustuslain uudistamista, vaan esitti hallituksen esityksen hylkäämistä, sillä Vasemmistoliiton mielestä presidentin nykyinen asema tulee säilyttää. (PTK 56/2010 vp.) Perussuomalaiset kannatti Vasemmistoliiton hylkäämisesitystä lakiesityksen toisessa käsittelyssä (PTK 156/2010 vp), mutta ei tuonut asiaa esille lähetekeskustelun ryhmäpuheenvuorossa (PTK 56/2010 vp), jolloin Perussuomalaiset tyytyi vastustamaan vain tiettyjä lain kohtia.

Keskustan mielestä perustuslain uudistamiselle on syytä, sillä voimassa olevan perustuslain tulkinnasta on erilaisia käsityksiä. Lisäksi Lissabonin sopimuksen voimaantulo antoi aiheen tarkastella perustuslakiamme uudelleen. Myös Kokoomuksen mielestä on syytä selvittää perustuslain sisältöä ja kirjoittaa auki vastaukset havaittuihin pulmiin. (PTK 56/2010 vp.)

6.3. Puolueiden mielenmuutokset

Suurin mielenmuutos presidentin valtaoikeuksien laajuudesta on tapahtunut Vasemmistoliitossa. Vuonna 1998 Vasemmistoliitto olisi ollut valmis purkamaan koko presidentti-instituution, tai ainakin muuttamaan presidentin roolin täysin symboliseksi. Tuolloin ryhmäpuheessa vaadittiin, että presidentin sijasta valtioneuvosto antaisi hallituksen esitykset. Vuonna 2010 tätä kantaa ei suinkaan puolustanut Vasemmistoliitto, vaan Kokoomus. Vasemmistoliiton ryhmäpuheessa sen sijaan sanottiin, että kansan valitsemalta presidentiltä ei pidä viedä päätösvaltaa. Vasemmistoliitto syytti hallituspuolueita halusta siirtää presidentin valtaa pääministerille, vaikka juuri tämä oli Vasemmistoliitonkin tavoite vielä vuonna 1998. Nyt Vasemmistoliitto kannatti presidentin

ulkopoliittisen asemankin säilyttämistä eikä halunnut sulkea presidenttiä ulos edes Eurooppa-neuvostosta. (PTK 56/2010 vp.) Vasemmistoliiton suunta on siis muuttunut täydellisesti, pois päin parlamentaarisesta hallitusmallista.

Mikä on saanut Vasemmistoliiton pään kääntymään? Alkuvuodesta 2009 Taloustutkimus julkaisi tutkimuksen, jonka mukaan valtaosa kansasta haluaa vahvan presidentin. Neljä viidesosaa vastaajista säilyttäisi presidentin aseman ulkopoliittikan johdossa, ja sisäpoliittistakin valtaa vähentäisi vain joka neljäs. Vasemmistoliiton tukijoista 84 prosenttia puolusti vahvoja presidentin valtaoikeuksia. SDP:n kannattajista vahvaa presidenttiä kannatti jopa 93 prosenttia vastaajista. (HS 17.12.2009.) Kun etenkin vasemmistopuolueiden äänestäjät ovat näin voimakkaasti vahvoilla valtaoikeuksilla varustetun presidentin kannalla, ja samaan aikaan toinen vasemmistopuolue SDP sekä koko muu oppositio ovat samoilla linjoilla kansan kanssa, ei Vasemmistoliitolle jää paljon vaihtoehtoja. Strategisesti lienee järkevää asemoida itsensä saman mielipiteen taakse. Oletettavasti tämä on suurin syy sille, miksi Vasemmistoliiton mielipide on muuttunut näin rajusti. Tätä oletusta tukee myös Vasemmistoliiton puhetyylin muuttuminen. Vuonna 2010 ryhmäpuheessa käytettiin yhdeksän kertaa sanontaa ”kansan presidentti” tai ”kansan valitsema presidentti”. Aiemmissä keskusteluissa sen sijaan korostettiin pikemminkin parlamentarismia. Hyvänä esimerkkinä puhetyylin muutoksesta toimii seuraava lainaus:

”Presidentin valitsee *kansa*. Presidenttiin *kansa* luottaa. Nyt hallitus haluaa viedä *kansan presidentiltä* itsenäistä päätösvaltaa. Suomalaiset luottavat vaaleilla *itse valitsemaansa* presidenttiin. Hallitus ei mitenkään voi perustella sitä, miksi *kansan suoraan valitsemalla* presidentillä ei voisi säilyä nykyiset valtaoikeudet ja miksi niiden muuttaminen olisi tähdellistä.” (Veijo Puhjo, Vas., PTK 56/2010 vp.)

SDP:n kanta ei ole kellahtanut päällelleen, vaan se on vain jonkin verran tiukentunut. Vuonna 2010 todettiin aiempaa selvemmin, että SDP ei halua karsia presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia. Vuonna 1998 SDP oli tyytyväinen siitä, että sekä valtioneuvoston että presidentin valta ulkopoliittikan saralla on turvattu, ja että tämä on vienyt Suomea kohti normaaliparlamentarismia. Vuonna 2010 SDP luetteli merkittäviä instituutioita ja valtioita, joissa valtaa käyttää presidentti. Lisäksi ryhmäpuheenvuorossa kerrattiin Suomen historian kannalta merkittäviä tapahtumia, joissa ulkopoliittista valtaa on käyttänyt tasavallan presidentti. (PTK 56/2010 vp.)

Vastikään valmistuneessa kandidaatintutkielmassa selvitettiin, miksi SDP:n kannat presidentin valtaoikeuksista ovat muuttuneet edellisen perustuslakiuudistuksen jälkeen. Kyseisessä kandidaatintutkielmassa on haastateltu entisiä SDP:n ministereitä, jotka toimivat nykyäänkin merkittävässä tehtävässä puolueessa. Näiden haastattelujen perusteella voidaan todeta, että SDP:n

mielestä jo vuoden 2000 perustuslakiuudistus parlamentarisoi presidentin valtaoikeuksia riittävästi. SDP pääsi pääministeripuolueena kirjaamaan perustuslakiin haluamansa asiat, ja siksi perustuslakia ei olisi haluttu enää lähteä uudistamaan. SDP arvelee, että presidentin vallan suurempi kaventaminen ei edistäisi parlamentarismia, sillä valta siirtyisi pääministerin avustajakunnalle, jota ei ole valittu parlamentaarisesti. Toinen merkittävä syy on kansan tahto, jota Södermankin käytti eduskuntakeskusteluissa perusteluinaan. Kolmanneksi syyksi paljastui pitkään jatkunut sosiaalidemokraattisten presidenttien kausi, joka ei ole voinut olla vaikuttamatta puolueen mielipiteeseen. Erään haastatellun mielestä etenkin puolueen kenttäväki saattaa ajatella, että Suomessa on aina ollut ja on aina oleva sosiaalidemokraattinen presidentti. Siksi presidentin ulkopoliittista valtaa ei haluta karsia. (Söder 2010, 19–20.)

Myös kristillisten kanta on kymmenessä vuodessa hieman muuttunut. Kristillinen Liitto on kylläkin perustuslakiuudistusten välissä muuttanut nimensä Kristillisdemokraateiksi, mutta näitä voi kuitenkin verrata keskenään, sillä käytännössä kyseessä on sama puolue nimenvaihdoksesta huolimatta. Vuonna 1998 Kristillinen Liitto piti hyvänä presidentinvallan kaventamista muun muassa siten, että presidentti tekee jatkossa päätöksensä hallituksen esityksen pohjalta, ja että presidentin itsenäistä asetuksenantovaltaa rajoitettiin. Vuoden 2010 perustuslaista keskusteltaessa Kristillisdemokraattien ryhmäpuheessa todettiin, että presidentin valtaa ei ole syytä vähentää. Presidentit ovat aina toimineet hyvinä sovittelijoina kriisitilanteissa, ja eräänlainen kriisitilanne on Kristillisdemokraattien mukaan käynnissä nytkin, kun kansanedustajien ja ministereiden on epäilty rikkoneen lakia ja syyllistyneen korruptioon. (PTK 56/2010 vp.) Näin Kristillisdemokraatit perustelee ryhmäpuheessa itse sen, miksi puolueen mielipide on hieman muuttunut. Ajat ovat muuttuneet, ja siksi nyt tarvitaan vahvempaa presidenttiä kuin edellisen perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli nähtävissä. Kristillisdemokraattien ryhmäpuheessa esitettiin toinenkin perustelu puolueen mielipiteen muuttumiselle. Kansa haluaa vahvan presidentin, jolla on toimivaltaa, ja kansaa on pienen oppositiopuolueen syytä kuunnella.

6.4. Puolueet ja hallitusjärjestelmämallit

Lopuksi tarkastellaan vielä ryhmäpuheenvuoroissa nousseita näkökulmia Matthew Shugartin ja John Careyn ehdottaman mallin kautta. Tässä mallissa voidaan Antero Jyrängin mukaan erottaa pääministeri/presidenttijärjestelmä ja presidentti/pääministerijärjestelmä. Pääministeri/presidenttijärjestelmästä on kyse silloin, kun presidentti valitaan suoralla yleisellä vaalilla ja presidentillä on merkittäviä valtuuksia, mutta toimeenpanovaltaa käyttävät parlamentille poliittisesti vastuunalainen pääministeri ja hänen johtamansa hallitus. Presidentti/pääministerijärjestelmästä taas voidaan puhua silloin, kun presidentti valitaan suoralla

yleisellä vaalilla, hän nimittää ja erottaa hallituksen jäsenet, hallitus on toimistaan parlamentille vastuunalainen ja presidentillä on valta hajottaa parlamentti, tai lainsäädäntövaltuuksia, tai molemmat. (Jyränki 2009, 56–57.) Kun eduskunnassa käytyjä ryhmäpuheenvuoroja tarkastellaan näin laajojen mallien kautta, huomataan, että suurissa linjoissa lähes kaikki puolueet ovat samalla kannalla. Vain Perussuomalaiset haluaisi lisätä presidentin valtaoikeuksia siinä määrin, että puolue voitaisiin lukea presidentti/pääministerijärjestelmän kannattajiin.

Palataan lopuksi vielä hetkeksi luvussa 2 esiteltyihin hallitusjärjestelmämalleihin. Johtopäätöksenä voisi todeta, että vuoden 2010 keskusteluissa selkeimmin parlamentaarista mallia kannattivat Kokoomus ja Vihreät. Kokoomus vetosi suoraan Björn von Sydovin tärkeimpänä pitämään parlamentarismia periaatteeseen, jonka mukaan valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä eduskuntavaalien perusteella. Lisäksi sekä Kokoomus että Vihreät halusivat rajoittaa presidentin ulkopoliittista valtaa, joka on yksi este normaaliparlamentarismia toteutumiseksi. Vuoden 2000 perustuslaista keskusteltaessa myös Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä kannattivat selkeästi parlamentarismia periaatteita ja olivat valmiit rajoittamaan myös presidentin ulkopoliittisen vallan käyttöä. Vasemmistoliitto oli valmis jopa lakkauttamaan koko presidentti-instituution. Myös Nuorsuomalaiset olivat parlamentarismia kannalla halutessaan muuttaa presidentin vallan symboliseksi.

Lähempänä puoliparlamentaarista mallia olivat SDP, RKP, Keskusta sekä vuoden 2010 perustuslaista keskusteltaessa Vasemmistoliitto. Tuolloin molemmat vasemmistopuolueet halusivat säilyttää presidentillä ulkopoliittisen vallan, vaikka juuri se pitää Suomen mallin puoliparlamentaarisena. SDP vetosi kyllä kansanvaltaan ja sen nimissä parlamentarismia tehtäviin poikkeuksiin, mutta mahdollisiin poikkeuksiin eivät Nousiaisen (1993, 158–160) mukaan kuulu ulkopoliittiset valtaoikeudet.

RKP asettui kannattamaan pääministerin nimittämisessä presidentin kierrosta. Lisäksi RKP halusi, että presidentin näkemys huomioidaan myös hallituspohjasta päätettäessä. Tämä ei vastaa parlamentarismia periaatetta, jonka mukaan hallituksen kokoonpanon on noudatettava eduskunnan voimasuhteita. Keskusta puolestaan oli sitä mieltä, että presidentille tulee jättää jopa niin vahvat valtaoikeudet, että Suomen presidentillä on Eurooppalaisessa vertailussa Ranskan jälkeen eniten valtaa. Jos presidentin valtaoikeuksia tarkastellaan käytännön politiikan kannalta, on kaikista puolipresidentillisiksi luetuista maista Ranskan presidentillä eniten valtaa, sillä presidentti on yleensä myös parlamenttienemmistön johtaja (Marjamäki 1995,5).

Perussuomalaisten, Remonttiryhmän sekä Ekologisen puolueen tavoitteena voisi pitää jopa presidenttivaltaista, tai ainakin vahvasti puolipresidentillistä järjestelmää. Perussuomalaiset toivoisi, että presidentillä olisi johtava rooli hallitusta muodostettaessa, ja muutenkin vahvat valtaoikeudet. Vahvaa presidenttiä kannattivat myös Remonttiryhmä ja Ekologinen puolue.

Merkillepantavaa on, että lähes kaikki puolueet kokivat itse pyrkivänsä kohti parlamentaarista mallia. Kaikki muut paitsi Nuorsuomalaiset, Remonttiryhmä ja Perussuomalaiset sanoivat tavoitteenaan olevan entistä parlamentaarisemman järjestelmän.

7. Johtopäätökset

Suomessa presidentin valtaoikeuksista on viime vuosikymmeninä kirjoittanut suhteellisen rajattu määrä tutkijoita. Heihin kuuluvat Jaakko Nousiainen, Antero Jyränki, Heikki Paloheimo, Tapio Raunio sekä Matti Wiberg. Lisäksi Pekka Hallberg on yhdessä Martikaisen, Nousiaisen ja Tiikkaisen kanssa käsitellyt Suomen presidenttien käytännön tapaa tulkita valtaoikeuksiaan. Ilkka Saraviita on kommentoinut Suomen perustuslakia kokonaisuudessaan ja Arvo Myllymäki on lähestynyt perustuslakia pääministerin tehtävien kasvun kautta. Kaikkien näiden tutkijoiden ajatukset ja johtopäätökset presidentin valtaoikeuksista ovat hyvin lähellä toisiaan, lukuun ottamatta Matti Wibergiä, joka on arvostellut koko presidentti-instituutiota kovin sanoin. Tämä tutkimus ei tuo aiheeseen uusia avauksia, vaan noudattelee hyvin pitkälti tutkijoiden aiemmin esittämiä ajatuksia. Kuitenkin tämä tutkimus on hyödyllinen kootessaan yhteen hyvin laajan tietopaketin presidentin valtaoikeuksien kehittymisestä Suomen historian aikana. Lisäksi tutkimuksessa valaistaan puolueiden parissa käytyä keskustelua ja niitä suunnanmuutoksia, joita puolueet ovat ajattelussaan tehneet. Tällaista selvitystä ei liene aiemmin tehty, lukuun ottamatta Ilkka Saraviidan lyhyehköä kuvausta vuoden 2000 perustuslain säätämisestä käydystä eduskuntakeskustelusta. Tämän tutkimuksen analyysi aiheesta on kuitenkin pidempi ja monisyysempi. Lisäksi tässä verrataan puolueiden kantoja vuoden 2010 keskusteluissa esitettyihin mielipiteisiin. Tätä ulottuvuutta Saraviidan tutkimuksessa ei ollut.

Tutkimuksen alussa käytiin taustatiedoksi läpi sitä, miten Suomen presidentit ovat käyttäneet valtaoikeuksiaan. Johtopäätös on, että mikäli presidentin valtaoikeudet on laissa kirjattu hyvin laajoiksi, on presidentillä mahdollisuus käyttää valtaansa aika pitkälti itse haluamallaan tavalla. Jos perustuslaki on kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla, se mahdollistaa erilaisia tulkintoja jotka voivat johtaa ristiriitoihin ylimpien valtioelinten välillä. Mikäli haluamme perustuslakimme noudattavan jotain tiettyä valtiosääntöteoriaa, emmekä halua altistaa presidentin valtaoikeuksia presidenttien

itsensä tekemille tulkinnoille, on perustuslain tekstin oltava yksiselitteistä. Perustuslaki olisi kirjoitettava siten, että se on selkeä ja tarkkarajainen.

Tässä luvussa vastataan tutkimustulosten perusteella tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Kysymykset, joihin tutkimuksessa oli tarkoitus vastata, olivat siis seuraavat:

1. Miten vuonna 2000 voimaan astunut perustuslaki muutti presidentin valtaoikeuksia?
2. Miten helmikuussa 2011 lepäämään jätetty laki uudeksi perustuslaiksi tulisi muuttamaan presidentin valtaoikeuksia, mikäli seuraava eduskunta hyväksyy lain?
3. Ovatko uudistukset vieneet Suomea parlamentaarisempaan suuntaan?
4. Miten eduskuntapuolueet ovat suhtautuneet perustuslain muutoksiin eduskuntakeskusteluissa?

Seuraavaksi kysymyksiin haetaan vastauksia siten, että luvussa 7.1. vastataan sekä siihen, miten vuoden 2000 perustuslaki muutti presidentin valtaoikeuksia, että siihen, veikö uudistus Suomea parlamentaarisempaan suuntaan. Luvussa 7.2. vastataan siihen, miten helmikuussa 2011 lepäämään jätetty laki uudeksi perustuslaiksi tulisi muuttamaan presidentin valtaoikeuksia, mikäli seuraava eduskunta hyväksyy lain. Samalla tarkastellaan sitä, parlamentarisoisiko tämä uudistus Suomen perustuslain. Lopuksi luvussa 7.3. vastataan kysymykseen eduskuntapuolueiden suhtautumisesta perustuslain muutoksiin eduskuntakeskusteluissa.

7.1. Vuoden 2000 perustuslaki ja presidentin valtaoikeudet

Vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistuksella onnistuttiin epäilemättä lisäämään perustuslain parlamentaarisia piirteitä, mutta täysin parlamentaarinen ei tämäkään perustuslaki ole. Merkittävin muutos vanhaan hallitusmuotoon verrattuna oli se, että hallituksen muodostamisessa perustuslaki lisää eduskunnan valtaa ja rajoittaa presidentin vallan ainoastaan muodolliseksi. Vuoden 2000 perustuslain mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka ehdotuksen mukaisesti presidentti nimittää muut ministerit. Tällä turvataan se, että valtioneuvoston kokoonpano vastaa eduskunnan puoluepoliittista kokoonpanoa, ja että äänestäjillä on vaalien kautta mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Uudistus vaikutti myös siihen, että hallituksen nauttima eduskunnan luottamus ei enää pohjaudu pelkkään oletukseen, kuten vuoden 1919 hallitusmuodossa, vaan alusta asti tiedetään luottamuksen olevan olemassa. Tämän uudistuksen jälkeen ei enää pääse syntymään

edellisen hallitusmuodon ajalta tuttuja presidentinhallituksia, joissa ministerien tuli käytännössä nauttia sekä eduskunnan että tasavallan presidentin luottamusta.

Toinen merkittävä uudistus oli muuttaa tapaa, jolla presidentin ja valtioneuvoston väliset mahdolliset ristiriitatilanteet ratkaistaan. Mikäli vuoden 1919 hallitusmuodon aikana valtioneuvoston ja presidentin välille syntyi ristiriitatilanne, presidentin kanta ratkaisi. Vuoden 2000 perustuslaissa on säädetty, että tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Näin tasavallan presidentin päätöksenteko sidottiin entistä vahvemmin parlamentarismiin. Valtioneuvoston kanta voittaa kuitenkin vain hallituksen esityksen antamista ja palauttamista koskevissa asioissa. Laki jättää avoimeksi, miten menetellään niissä tapauksissa, joissa presidentin ja valtioneuvoston välinen ristiriita koskee jotain muuta. Tällöin presidentti voisi periaatteessa yhä toimia oman tulkintansa mukaan. Perustuslaista jäikin puuttumaan selkeät ohjeet siitä, miten muiden kuin hallituksen esitysten osalta tulee ristiriitatilanteissa menetellä.

Myös presidentin lainsäädäntövaltaa kavennettiin vuoden 2000 perustuslaissa. Eduskunnan hyväksymä laki menee yhä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Jos presidentti ei vahvista lakia, se palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi. Mikäli eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta. Eduskunta voi ottaa presidentin vahvistamatta jättämän lain uuteen käsittelyyn välittömästi, eikä sen enää tarvitse odottaa seuraaville valtiopäiville. Lakien säätäminen siirrettiin siis suuremman parlamentaarisen vastuun piiriin.

Ulkopoliittista päätöksentekoa muutettiin siten, että ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa kuitenkin Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Yksi uuden perustuslain ongelmista on, että yhteistoiminta on suhteellisen avoimeksi jätetty käsite. Kun yhteistoiminnan tapoja ei laissa ole määritelty, tilaa jää mahdollisille ristiriidoille ja erilaisille tulkinnoille. Ulkopoliittista päätöksentekoa ohjaa kyllä pykälän 93 lisäksi pykälä 58, jonka mukaan presidentti on hallituksen esityksiä antaessaan sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Muiden kuin hallituksen esitysten kohdalla jää kuitenkin avoimeksi, kenen kanta ratkaisee ristiriitojen sattuessa. Avoimeksi jää myös

se, miten presidentin muu ulkopoliittinen toiminta kuin määrämuotoinen päätöksenteko saadaan parlamentaarisen vastuukatteen alaisuuteen.

Sekä perustuslain selkeyden että parlamentarismien vahvistamisen kannalta olisi parasta kirjata, että ulkopoliittikkaa johtaa valtioneuvosto. Selkeyttä tällainen säännös lisäisi siksi, että silloin ei tarvitsisi enää käydä rajanvetoa valtioneuvoston johtamien Euroopan unionin asioiden ja presidentin johtaman Suomen ulkopoliittikan välillä. Parlamentarismia se lisäisi siksi, että näin myös ulkopoliittikka saataisiin kokonaan saman parlamentaarisen vastuukatteen piiriin, johon sisäpolitiikka jo kuuluu. Lisäksi eduskunnan asema ulkopoliittisessa päätöksenteossa parantuisi. Juuri ulkopoliittikan johdon kuuluminen tasavallan presidentille on ollut yksi niistä syistä, joiden vuoksi Suomen on katsottu edustavan puolipresidentillistä mallia parlamentaarisen mallin sijaan. Kun yksi perustuslain uudistamisen tavoitteista on ollut juuri parlamentarisuuden lisääminen, olisi tähänkin ongelmaan pitänyt uskaltaa puuttua.

Yhden ongelman ja mahdollisen ristiriitatilanteen muodostaa myös se, että laissa ei pykälätasolla sanota, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa. Perusteluosiossa sen sijaan sanotaan, että päätöksen tekee valtioneuvosto. Näin merkittävää asiaa ei kuitenkaan pitäisi jättää vain perustelutekstin varaan. Käytännössä on huomattu, että epäselvä lakiteksti on jättänyt tilaa kiistoille ja tulkinnolle. Pääministeri tiedottaa eduskunnalle unionin asioista ennen ja jälkeen kokousten, ja vain hänen toimintaansa voidaan valvoa parlamentarisesti. Näin ollen on parlamentarismien kannalta selvää, että Suomea tulisi edustaa Euroopan unionissa pääministeri. Tämä tulisi sanoa myös perustuslaissa aivan yksiselitteisesti.

7.3. Vuonna 2011 lepäämään jätetty uusi perustuslaki

Edellä esiteltyjen avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi jääneiden kysymysten vuoksi sekä valtiosääntöympäristön muutosten, kuten esimerkiksi Lissabonin sopimuksen hyväksymisen vuoksi Suomen perustuslakia lähdettiin uudistamaan melko pian vuonna 2000 tehdyn uudistuksen jälkeen. Hallitus antoi vuonna 2010 lakiesityksen uudeksi perustuslaiksi. Tämänkin esityksen tavoitteena oli parlamentarismien vahvistaminen, valtioneuvoston toimintaedellytysten parantaminen sekä ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteiden selkiyttäminen.

Ratkaisua vailla oli vuoden 2000 perustuslaissa avoimeksi jäänyt kysymys siitä, kenen kanta ratkaisee ristiriitatilanteissa silloin, kun kysymys ei ole hallituksen esitysten antamisesta ja peruuttamisesta. Asia ratkaistiin siten, että asian palauduttua valtioneuvoston uuteen käsittelyyn, siitä päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa

eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Hallituksen esitys jätti kuitenkin avoimeksi kiistan siitä, miten eduskunnan kanta tällaisissa tilanteissa määriteltäisiin. Perustuslain tarkistamiskomitean mukaan eduskunnan kanta voisi poikkeuksellisesti olla myös eduskunnan valiokunnan muodostama kanta. Suurin oppositiopuolue SDP kuitenkin vaati, että eduskunnan kantaa ei saa ratkaista valiokuntatasolla, vaan se on aina ilmaistava täysistunnossa. Perustuslakivaliokunta tuli samoille linjoille ja päätti, että eduskunnan kanta selvitetään selontekomenettelyllä. Tämä linjaus on kirjattu lepäämään hyväksytyyn lakiin.

Vuoden 2000 perustuslaki jätti avoimeksi myös sen, kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa. Asia on sittemmin aiheuttanut avoimia ristiriitoja, jotka ovat puhuttaneet myös mediaa. Helsingin Sanomat uutisoi 4.12.2009 pääministeri Matti Vanhasen ilmoittaneen, että Suomea edustaa jatkossa Euroopan unionin huippukokouksissa aina pääministeri. Helsingin Sanomien mukaan presidentti Tarja Halonen vastasi tähän, että presidentillä on yhä sellaista ulko- ja turvallisuuspoliittista valtaa, jonka takia läsnäolo huippukokouksissa voi olla perusteltua. (HS 4.12.2009.) Hallituksen esityksessä tällaisten ristiriitojen mahdollisuus halutaan sulkea pois, ja siksi lakiesityksessä todetaan selkeäsanaisesti, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Tämäkin esitys aiheutti hallitukselle kiistaa sosiaalidemokraattien kanssa. SDP toivoi, että myös presidentillä olisi mahdollisuus edustaa Suomea esimerkiksi kolmansia maita koskevissa kokouksissa. Päätösvalta Suomen edustajasta jäisi tällöinkin valtioneuvostolle. Jacob Södermanin jättämässä rinnakkaislakialoitteessa pykälä muotoiltaisiin siten, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativissa Euroopan unionin muussa toiminnassa, ellei valtioneuvosto toisin päättä. Lepäämään hyväksytyssä laissa todetaan, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, mutta muihin kokouksiin presidenttikin voisi osallistua, mikäli valtioneuvosto näin päättää, ja ellei Euroopan unioni aseta osallistumiselle esteitä.

Ulkopolitiikan johtamiseen ei tässäkään laissa esitetä muutoksia, vaan ulkopoliittikkaa johtaa yhä tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvoston ja presidentin välisiä mahdollisia ristiriitatilanteita käsittelevän pykälän 58 muutokset vaikuttavat silti ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston kanta siis ratkaisee ristiriitatilanteissa, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Ulkopoliitiikan johtaminen jää silti yhä avoimeksi ristiriidoille ja tulkinnoille. Lisäksi rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden ja presidentin johdon alaisuuteen kuuluvien muiden ulkopoliitiikan asioiden välillä voi käydä hankalaksi. Viimeistään nyt olisi pitänyt säätää ulkopoliitiikan johto valtioneuvoston tehtäväksi. Parlamentarismien kannalta on erikoinen ratkaisu, että eduskunnan

luottamusta nauttivan valtioneuvoston pitää tietyissä tilanteissa lähteä erikseen kyselemään eduskunnan kantaa.

Hallituksen ja opposition välille on syntynyt kiistaa myös siitä, säilyykö presidentillä päätösvalta kansainvälisten kriisinhallintajoukkojen lähettämisessä. Sosiaalidemokraatit pitävät tärkeänä, että päätöksentekovalta säilyy presidentillä. Antero Jyränki on toivonut eduskunnan selvittävän ennen lain hyväksymistä, voivatko eduskunta ja valtioneuvosto yhdessä jyrätä presidentin erimielisen kannan sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa. Eduskunta ratkaisi asian siten, että asiasta säädetään erikseen lailla, eikä siihen sovelleta perustuslain pykälää 58. Kriisinhallintalain mukaan tasavallan presidentti päättää kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Uusi perustuslaki sisältää myös sellaisia uudistuksia, joita kaikki eduskuntapuolueet ovat kannattaneet. Yksi niistä koskee hallituksen esitysten antamista, jotka valtioneuvosto antaisi tulevaisuudessa ilman esittelyä tasavallan presidentille. Valtioneuvosto antaisi myös hallituksen kertomukset. Näin korostettaisiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistettaisiin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa presidenttiin.

Presidentin virkanimitysoikeus kaventuu jonkin verran, mikäli uusi perustuslaki hyväksytään. Vuoden 2000 perustuslain mukaan presidentti nimittää tasavallan presidentin kansliapäällikön ja edustustojen päälliköiden lisäksi myös ministeriöiden kansliapäälliköt. Lisäksi presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla perustuslaissa tai lainsäädännössä presidentin tehtäväksi. Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Hallituksen uuden esityksen mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Presidentin tehtäväksi säädetään tasavallan presidentin kanslian päällikön nimittäminen sekä edustustojen päälliköiden määrääminen tehtävään.

Esitys uudeksi perustuslaiksi hyväksyttiin lepäämään 16.2.2011 Aika näyttää, hyväksyykö seuraava eduskunta Suomelle uuden perustuslain. Muutoksia perustuslakivaliokunnan muovaamiin pykäliin ei enää voi tulla, vaan eduskunnan on hyväksyttävä laki muuttumattomana kahden kolmasosan enemmistöllä. On todennäköistä, että laki hyväksytään seuraavassakin eduskunnassa. Gallupeissa vahvasti menestynyt Perussuomalaiset on kuitenkin ilmoittanut pitävänsä kynnyksisymyksenä hallitukseen menolle sitä, ettei jäsenyyttä Euroopan unionissa tule kirjata perustuslakiin (HS

29.1.2011). Lepäämään jätettyyn lakiin jäsenyys on kuitenkin kirjattu, joten todennäköisesti ainakin Perussuomalaisten eduskuntaryhmä tulee äänestämään perustuslain hyväksymistä vastaan. Vaalien jälkeen selviää, kuinka suuri tuo ryhmä tulee olemaan. Myös Vasemmistoliitto esitti perustuslain hylkäämistä.

Kaiken kaikkiaan voi todeta, että vuosien 2000 ja 2011 perustuslain uudistukset vievät Suomen järjestelmää kuningasvallan jäänteistä kohti normaaliparlamentarismia. Poikkeukseksi normaaliparlamentarismista jää kuitenkin se, että ulkopoliittikan johtaminen kuuluu yhä tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

7.4. Puolueiden kannat presidentin valtaoikeuksiin

Vuoden 2000 perustuslaista keskusteltaessa tärkeimpänä asiana pidettiin valtioneuvoston muodostamista. Puolueiden mielipiteet olivat suhteellisen samankaltaisia. Selkeät ääripäät muodostivat Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä sekä toisessa päässä RKP ja Perussuomalaiset. Vasemmistoliitto ja Vasemmistoryhmä olivat sitä mieltä, että eduskunnan roolia hallituksen muodostamisessa tulee vahvistaa vielä hallituksen esitystäkin enemmän. RKP puolestaan esitti, että hallitusta muodostettaessa kaikkien osapuolten tulisi kaikissa vaiheissa olla tietoisia presidentin näkemyksistä pääministeristä, ulkoministeristä sekä puolustusministeristä ja jopa koko hallituspohjasta. Perussuomalaisten mielestä presidentillä tulisi olla merkittävä rooli valtioneuvoston muodostamisessa.

Ulkopolitiikassa Vasemmistoliitto ja Vihreät poikkesivat valtavirrasta. Vasemmistoliitto esitti, että ulkopoliittikkaa johtaisi valtioneuvosto yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Vihreät puolestaan halusi poistaa presidentiltä ulkopoliittisen vallan kokonaan. Muiden mielestä lakiin kirjattu yhteistoiminta on hyvä ratkaisu, vaikka Kokoomus toivoikin presidentin pidättäytyvän ulkopoliittikan johtamisesta käytännössä. Euroopan unionin suhteen kaikki asian esille ottaneet olivat sitä mieltä, että Euroopan unionin asioiden on kuuluttava valtioneuvoston toimivaltaan. SDP ei kuitenkaan maininnut asiaa lainkaan. Tämä saattaa johtua siitä, että keskustelujen aikana presidenttinä toimi SDP:n riveistä valittu presidentti Martti Ahtisaari, joka piti hyvin tärkeänä omaa osallistumistaan Euroopan unionin kokouksiin.

Vuoden 2010 keskusteluissa pykälän 58 muuttaminen, eli presidentin ja valtioneuvoston välisten ristiriitojen ratkaiseminen, nousi lyhyesti keskusteluun. SDP:n mielestä eduskunnan kanta on ristiriitatilanteessa selvitetävä selontekomenettelyllä. Perussuomalaiset puolestaan ei muuttaisi pykälää 58 lainkaan. Ulkopoliittikan johtamisen suhteen mielipide-erot olivat pelkkiä painotuseroja.

Mikään puolue ei sinänsä ajanut presidentin ulkopoliittisen vallan kaventamista tai lisäämistä. Kuitenkin SDP, Vasemmistoliitto sekä Perussuomalaiset puolustivat vahvasti presidentin ulkopoliittisen vallan tärkeyttä. Keskusta ja Kokoomus puolestaan olivat huolissaan eduskunnan roolista ulkopoliitiikan johtamisessa. Ylipäänsä SDP, Vasemmistoliitto, Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset vastustivat presidentin valtaoikeuksien kaventamista. Kaikki nämä puolueet käyttivät perustelunaan sitä, että kansan valitseman presidentin valtaa ei pidä karsia, kun kansa ei sitä kerran halua.

Suurin mielenmuutos presidentin valtaoikeuksien laajuudesta on tapahtunut Vasemmistoliitossa. Vuonna 1998 Vasemmistoliitto olisi ollut valmis purkamaan koko presidentti-instituution, tai ainakin muuttamaan presidentin roolin täysin symboliseksi. Nyt Vasemmistoliitto kannattaa presidentin ulkopoliittisen asemankin säilyttämistä eikä tahdo sulkea presidenttiä ulos edes Eurooppa-neuvostosta. Taloustutkimuksen mukaan Vasemmistoliiton tukijoista 84 prosenttia puolusti vahvoja presidentin valtaoikeuksia. Kun toinen vasemmistopuolue SDP sekä koko muu oppositio ovat samoilla linjoilla kansan kanssa, ei Vasemmistoliiton kannata olla eri mieltä.

SDP:n mielipiteet puolestaan ovat muuttuneet siksi, että SDP pääsi pääministeripuolueena kirjaamaan vuoden 2000 perustuslakiin haluamansa asiat, ja siksi nykytilanne vastaa puolueen linjauksia. Lisäksi SDP arvelee, että enempi presidentin vallan karsiminen siirtäisi valtaa pääministerin avustajakunnalle, jota ei ole valittu parlamentaarisesti. Toinen merkittävä syy on kansan tahto, jota Södermankin käytti eduskuntakeskusteluissa perusteluinaan. Kolmantena syynä voidaan pitää pitkään jatkunutta sosiaalidemokraattisten presidenttien kautta, joka ei ole voinut olla vaikuttamatta puolueen mielipiteeseen.

Myös kristillisten kanta on kymmenessä vuodessa muuttunut. Syyksi ryhmäpuheenvuoron pitäjä Bjarne Kallis mainitsee sen, että ajat ovat muun muassa vaalirahaskandaalin myötä muuttuneet, ja siksi nyt tarvitaan vahvempaa presidenttiä kuin edellisen perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli nähtävissä. Lisäksi Kallis vetoaa kansan tahtoon.

Lähteet

Primääriaineisto

Lainsäädäntö ja valtiopäiväasiakirjat

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 4/1998 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 195/1998 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 28/1999 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 56/2010 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 67/2010 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 156/2010 vp.

E 162/2009 vp.: Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista.

HE 285/1994 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 1/1998 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 60/2010 vp.: Hallituksen esitys Suomen perustuslain muuttamisesta.

Jyränki, Antero (2008): Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen. Teoksessa Komiteamietintö 2008:8. Perustuslaki 2008-työryhmän muistio. Helsinki.

KKO 2001:79. Korkeimman oikeuden lausunto eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa.

Komiteamietintö OM 1997: 13. Perustuslaki 2000. Helsinki.

Komiteamietintö OM 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Helsinki.

Komiteamietintö OM 2010:9. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Helsinki.

LA 44/2010 vp.: Lakialoite: Laki Suomen perustuslain muuttamisesta.

Laki Suomen hallitusmuodoksi. Laki 94/1919.

Laki Suomen perustuslaiksi. Laki 731/1999.

Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta. Laki 1117/1993.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 19.4.2007.

Nousiainen, Jaakko (1993): Parlamentarismien neljä mallia. Muistio valtiosääntötoimikunnalle. Teoksessa Komiteamietintö 1993:20. Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkastaminen. Helsinki.

PeVL 36/2006 vp.: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVM 4/1991 vp.: Perustuslakivaliokunnan mietintö vuoden 1990 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksytyistä ehdotuksista tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

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

PeVM 10/1998 vp.: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 9/2010 vp.: Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PuVL 9/2010 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto: hallituksen esitys Suomen perustuslain muuttamisesta.

Raunio, Tapio (2008): Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan - selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta. Teoksessa Komiteamietintö 2008:8. Perustuslaki 2008-työryhmän muistio. Helsinki.

SuVL 2/2006 vp.: Suuren valiokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.

Tiilikainen, Teija (2002): Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta. Komiteamietintö OM 2002:8. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite.

UaVL 5/2010 vp.: Ulkoasiainvaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys Suomen perustuslain muuttamisesta.

UaVM 2/2006 vp.: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö: Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.

VJL 1/2001 vp.: Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta

VJL 2/2001 vp. : Laki maaseutuelinkeinorekisteristä annetun lain muuttamisesta.

VJL 3/2001 vp.: Laki rikoslain muuttamisesta, laki yhdyskuntapalvelusta annetun lain 5 §:n 3 momentin kumoamisesta ja laki ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 8 §:n kumoamisesta.

VJL 4/2001 vp.: Laki ampuma-aselain muuttamisesta.

VJL 5–7 vp.: Arpajaislaki, laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahankeräyslain muuttamisesta, laki viihdelaitelain muuttamisesta, laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta, laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 ja 6 §:n muuttamisesta, laki näkövammaisten

kirjastosta annetun lain 5 a §:n muuttamisesta ja laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä.

Sanomalehdet

Helsingin Sanomat 3.5.2009: Pääkirjoitus: ”Presidentinvallan peruskirja.”

Helsingin Sanomat 5.5.2009. Pääkirjoitus: ”Sauna lämpiää yhä sisään.”

Helsingin Sanomat 17.7.2009. Pääkirjoitus: ”Perustuslain uudistus vie Suomea uuteen aikaan.”

Helsingin Sanomat 4.12.2009. Uutinen.

Helsingin Sanomat 17.12.2009.
<http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Yle+Valtaosa+kansalaisista+s%C3%A4ilytt%C3%A4isi+presidentin+valtaoikeudet/1135251557519>. Luettu 16.2.2011

Helsingin Sanomat 29.1.2011. Uutinen.

Suomenmaa 21.2.2007. Uutinen.

Uusi Suomi 12.12.2008. www.uusisuomi.fi/nakokulmat/jarmovirmavirta/presidentin-valtaoikeudet.
Luettu 24.9.2009.

Uutispäivä Demari 20.1.2011. Uutinen.

Kirjallisuus

Creswell, John W (1998).: Qualitative Inquiry and Research Design. California: Sage Publications.

Hallberg, Pekka, T. Martikainen, J. Nousiainen & P. Tiikkainen (2009): Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919–2009. Helsinki: WSOY.

Iivari, Ulpu (2007): Kansanvallan puolustajat. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä 100 vuotta. Keuruu: Otava.

- Iloniemi, Jaakko & Immonen, Keijo (1987): Mauno Koivisto presidenttinä. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Jyränki, Antero (1981): Presidentti. Helsinki: WSOY
- Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko (2006): Eduskunnan muuttuva asema. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Jyränki, Antero (2009): Presidentti-instituutio aikamme Euroopassa. Teoksessa Oikeustiede. Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, 49–120. Jyväskylä: Gummerus.
- Jyränki, Antero (2010): Perustuslain kipukohdat. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakihaasteet, 9–31. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Marjamäki, Kirsti (1995): Tasavallan presidentin valtaoikeuksien muutokset: tausta, tilanne, tavoitteet ja tulokset. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos.
- Myllymäki, Arvo (2010): Suomen pääministeri. Presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi. Helsinki: Talentum.
- Nousiainen, Jaakko (1985): Suomen presidentit valtiollisina johtajina K.J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon. Helsinki: WSOY
- Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko (2000): Presidentin valtaoikeuksien ja aseman muutos. Teoksessa Isotalo, Pekka & Aarnio, Eeva (toim.): Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?, 22–39. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Paloheimo, Heikki (2001): Divided Government in Finland. From Semi-Presidential to Parliamentary Democracy. Teoksessa Elgie, Robert (toim.): Divided Government in Comparative Perspective, 86–105. Oxford: Oxford University Press.
- Paloheimo, Heikki (2005): Let the Force be with the Leader. But who is the Leader? Teoksessa Thomas Poguntke and Paul Webb (toim.): The Presidentialization of Politics, 246–268 Oxford: Oxford University Press.

Raunio, Tapio (2010): Kenen pitäisi johtaa ulkopoliittikkaa? Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakihaasteet, 33–59. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saraviita, Ilkka (2000): Perustuslaki 2000. Jyväskylä: Gummerus.

Söder, Katri (2010): Tasavallan kuningasta ei tarvita. SDP:n mielipide presidentin valtaoikeuksien laajuudesta vuosina 1982–2009. Julkaisematon kandidaatin tutkielma. Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos.

Tavits, Margit (2009): Presidents with prime ministers. New York: Oxford University Press.

Taxell, Christoffer (2010): Muutamia havaintoja ja mietteitä perustuslaista. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakihaasteet, 1–7. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Wiberg, Matti (2000): Likvidoikaa presidentti! Teoksessa Isotalo, Pekka & Aarnio, Eeva (toim.): Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?, 192–200. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Wiberg, Matti (2010): Pidättäydytään kansanäänestyksistä ja likvidoidaan presidentti. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakihaasteet, 141–159. Helsinki: Edita Publishing Oy.

.