

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp) valmistelevalle perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- kansliapäällikkö Päivi Kairamo-Hella, tasavallan presidentin kanslia
- valtiosihteeri Risto Volanen, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteeri Pertti Torstila ja ulkoasiainneuvos Jaakko Kalela, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjalliset lausunnot ovat antaneet professorit Mikael Hidén ja Antero Jyränki.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä sekä parannettaisiin kansalaisten osallistumisoikeuksia.

Toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle osoitettaisiin valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esitysten täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle.

Tasavallan presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidottaisiin eräissä asiaryhmissä valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

Asiaa toista kertaa presidentille esiteltäessä muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevän kannan mukaisesti.

Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa. Lisäksi perustuslakiin otettaisiin nimenomaiset säännökset Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ja toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen osoitettaisiin pääsääntöisesti valtioneuvostolle. Esityksellä ei ole vaikutusta Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän suhteen.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien muiden Euroopan unionin kansalaisten äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa kirjataan perustuslakiin. Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla ehdotetaan täydennettäväksi uudella kansalaisaloitejärjestelmällä. Vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suo-

men kansalaisella olisi oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi.

Perustuslaissa säädettyä mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa ehdotetaan tarkistettavaksi. Lisäksi ehdotetaan puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisedellytysten täsmentämistä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tavoitteena on jatkaa perustuslain kokonaisuudistuksessa ja sitä edeltäneissä osittaisuudistuksissa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi parantamalla eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Euroopan unionin Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä tavoitteena on selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita erityisesti toimivallan jakoon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä sekä Suomen edustautumiseen Euroopan unionissa. Valiokunta pitää näitä tavoitteita oikeina.

Hallituksen esitysten antaminen (39 §)

Valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin osoittamalla valtioneuvostolle yksinomainen toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Nämä esitykset kattavat myös kansainvälisiin suhteisiin liittyvät esitykset, ml. kansainväliset sopimukset. Valiokunnalla ei ole huomauttamista muutosesitykseen. Käytännössä tämä merkitsee, että näitä asioita ei enää käsitellä muodollisissa tasavallan presidentin esittelyissä. Tämä korostaa yhteistoiminnan toteuttamista muissa yhteyksissä, jotta kaikki ulkopoliittiset toimijat ovat jatkossakin tietoisia ja sitoutuneita keskeisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin.

Presidentin päätöksenteko (58 §)

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että kaikkien ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Sääntelyn lähtökohtana oli, että tasavallan presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja muut toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Euroopan unionia koskevat asiat osoitettiin kaikilta osin edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaan.

Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on jo parlamentarisoitunut siinä mielessä, että presidentti käyttää toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tätä heijastaa nykyinen palautusmenettely, jonka mukaan presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Muodollisesti presidentillä on kuitenkin nykyisin oikeus tehdä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja merkittävässäkin poliittisissa linjakysymyksissä.

Käsiteltävänä olevan esityksen mukaan presidentti ei edelleenkään voisi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla, vaan asia palautuisi valtioneuvoston valmisteltavaksi. Lähtökohtana on edelleen, että presidentin päätös vastaa myös valtioneuvoston käsitystä siitä, miten asia tulisi ratkaista (HE

1/1998 vp). Toisaalta valtioneuvostolla säilyy mahdollisuus ja yhteistoiminnan nojalla velvollisuus harkita uudelleen ratkaisuehdotustaan, jos presidentti ei sitä hyväksyisi. Päätös ns. toisella kierroksella eli asian palauttamisen jälkeen tehtäisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaan, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaise-
maa kantaa asiassa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että presiden-
tin harkintavaltaa sidotaan määrämuotoisessa päätöksenteossa eräissä asiaryhmissä palautus-
menettelyn jälkeen eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan. Tarkoituksena ei ole muuttaa ulkopoliittikan toimivaltasäännöksiä (93 §), joten presidentti pysyy edelleen laajasti mukana valtiollisessa päätöksenteossa, mutta eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevä kanta tulisi määrämuotoisessa päätöksenteossa useimmissa asiaryhmissä lopulliseksi päätökseksi.

Hallituksen esityksen mukaan uuden menettelyn piiriin kuuluisivat esimerkiksi valtioiden tunnustamiseen, diplomaattisten suhteiden solmimiseen ja katkaisemiseen, kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen liittyvät päätökset samoin kuin muut ulkopoliittikan johtamiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset. Valiokunta korostaa, että mainitut asiaryhmät ovat luonteeltaan lähtökohtaisesti arkaluontoisia Suomen ulkosuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Valiokunta pitää selvänä, että tämän tulee asettaa erityistä painetta niin valtioneuvostolle kuin presidentille yhteisen kannan määrittämiseksi jo ennen virallista käsittelyä.

Yhteistoimintavelvoite (PL 93 § 1 mom.) ulkopoliittikan johtamisessa korostuu käytännössä tämän muutoksen myötä entisestään. Valiokunta arvioi myös aikaisemman kantansa pohjalta (UaVM 13/2006 vp) yhteistoiminnan toteutumista ja kehittämistä myöhemmin tässä lausunnossaan.

Eduskunnan kannan ilmaiseminen

Esityksen mukaan päätös ns. toisella kierroksella eli asian palauttamisen jälkeen tehtäisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaan "jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaise-
maa kantaa

asiassa". Esityksen perustelujen mukaan eduskunnan kannan tulisi kohdistua päätettävänä olevaan asiaan nimenomaisesti. Lain vahvistamisessa, virkaan nimittämisessä tai tehtävään määräämisessä presidentin harkintavaltaa ei kuitenkaan sidottaisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Tehtävään määräämiset kattavat mm. suur-
lähettiläsnimitykset.

Asiantuntijakuulemisissa on pidetty ongelmallisena jo lähtökohtaisesti tilannetta, jossa oletetaan — perustuslain tasolla — että parlamentaarisessa vastuussa oleva hallitus voisi tehdä ehdotuksia, jotka eivät vastaa eduskunnan kantaa. Tämä puolestaan saattaisi johtaa siihen, että ylin lainsäädäntöelin joutuisi ratkaisemaan kahden hallitusvallan käyttäjän ristiriitaa. Suomen poliittisessa käytännössä tällainen tilanne olisi valiokunnan arvion mukaan erittäin epäto-
dennäköinen. Valiokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan olisi kuitenkin hyvä arvioida yleisemmin menettelyn yhteensopivuutta eduskunnan aseman ja tehtävien kanssa.

Esityksen mukaan eduskunnan kannan tulisi lähtökohtaisesti ilmetä eduskunnan täysistunnossa tehdystä päätöksestä. Asian siirtäminen eduskunnan käsiteltäväksi ristiriitatilanteesta toisi sen käytännössä julkiseen keskusteluun — huolimatta suljettujen täysistuntojen pitämisen mahdollisuudesta "painavista syistä" (PL 50 § 1 mom.). Arvioitaessa eduskunnan menettelytapa-
ja tämä seikka on huomionarvoinen samoin kuin julkisen keskustelun mahdollinen vaikutus Suomen ulkosuhteisiin.

Esityksen mukaan eduskunnan kanta voisi poikkeuksellisesti olla asian luonne huomioon ottaen myös eduskunnan valiokunnan muodosta-
ma kanta asiassa, jossa valiokunnan toimivallasta antaa valtioneuvostolle lausunto on erikseen säädetty perustuslaissa ja jossa eduskunnan täysistunto ei tee päätöstä.

Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on yksi keskeisimpiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä yhteistoiminnan alueita. Eduskunnan kannan ilmaiseminen kriisinhallintakysymyksissä tapahtuu joko ulkoasiainvaliokunnan tai täysistunnon kautta. Tätä kriisinhallintalain (211/2006) mukaista menette-

lyä ei esityksen mukaan ole tarkoitus muuttaa. Käsittely eduskunnassa edellyttää asiallisesti presidentin ja valtioneuvoston yhteisymmärrystä. Käsittelyfoorumi (valiokunta/täysistunto) määräytyy kriisinhallintatehtävän vaativuuden, koon tai valtuutuksen perusteella. Ulkoasiainvaliokunnalla on myös mahdollisuus esittää asian käsittelyä koko eduskunnassa. Valiokunta on em. säännösten nojalla itsenäisesti, mutta edustan eduskunnan kantaa määritellyt kannan useisiin kriisinhallintatehtäviin. Valiokunta on toiminut eduskunnan kannanmuodostajana myös PL 96 ja 97 §:n nojalla merkittävien EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten kysymysten osalta, osana normaalia parlamentaarista valvontaa. Nämä nykyiseen lainsäädäntöön perustuvat valiokuntatason menettelytavat ovat toimineet hyvin. Valtioneuvoston ja presidentin välistä yhteistyötä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannanmuodostuksessa käsitellään lausunnossa myöhemmin.

Valiokunta katsoo, että lähtökohtaisesti ei ole tarvetta luoda uusia menetelmiä ristiriitatilanteen ratkaisemiseksi.

*Kuulemisissa on arvioitu, milloin eduskunnan kannan voidaan katsoa vastaa-
van hallituksen kantaa sisällön, yksityis-
kohtien ja ajallisuuden osalta. Asiantun-
tijat ovat pitäneet lakiesityksen muotoi-
lua "jos ehdotus vastaa eduskunnan il-
maisemaa kantaa asiassa" osittain tulkin-
nanvaraisena. Valiokunta pitää tärkeä-
nä, että perustuslakivaliokunta selventää
esitystä näiltä osin niin, että eduskunnan
kannan "vastaavuudesta" ei käytännössä
synny epäselvyyttä. Valiokunta esittää
myös, että perustuslakivaliokunta arvioi,
onko mahdollisen ristiriitatilanteen va-
ralle esitetty menettely luonteeltaan sel-
lainen, että se edellyttää aina täysistunto-
käsittelyä.*

Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa (66 §)

Esityksen mukaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politi-

kan johdossa vahvistettaisiin säätämällä perustuslaissa pääministerin asemasta Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Pääministeri edustaisi Suomea siten myös muissa Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa, kuten valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa Euroopan unionin kolmas maa -kokouksissa, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa.

Lissabonin sopimus on muuttanut Eurooppa-neuvoston muodollisesti unionin toimielimeksi. Eurooppa-neuvosto on saanut myös keskeisiä, uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 6/2008 vp) Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä todettiin, että Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto.

Eduskunnan aikaisemmin ilmaisemien kantojen (mm. PeVL 13/2008 vp, UaVM 6/2008 vp ja SuVM 1/2009 vp) mukaisesti valiokunta pitää perusteltuna selkeyttää perustuslaissa Suomen edustautumista Eurooppa-neuvostossa niin, että Suomea edustaa eduskunnalle vastuunalainen pääministeri.

Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi unionin toimintaan kuuluvaan kokoukseen. Tässä yhteydessä valiokunta katsoo, että presidentin osallistuminen olisi perusteltua esim. silloin, jos se kokouksen luonne huomioon ottaen voi edistää Suomen kantojen esilletuomista.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta ulkopolitiikassa

Toimivallan perusteista

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto kuitenkin vastaa saman pykälän 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvostolle 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ottaa Euroopan unionin koko toimialalle (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp), eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat (PeVL 13/2008 vp, PeVL 36/2006 vp). Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa (esim. PeVL 2/2010 vp, PeVL 13/2008 vp, PeVL 36/2006 vp, HE 1/1998 vp). Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 93 §:n säännökset toimivallasta kansainvälisissä asioissa muodostavat perustuslain esitöissä korostetun lähtökohdan mukaisesti kokonaisuuden (HE 1/1998 vp), jossa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan alaan 1 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat yhtäältä perustuslain säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen liittyvästä eduskunnan toimivallasta sekä toisaalta 93 §:n 2 momentti eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallasta Euroopan unionin asioissa (PeVL 54/2005 vp). Esityksen mukainen 58 §:n palautusmenettely korostaisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä. Valtioneuvostolla olisi mahdollisuus harkita uudelleen ratkaisuehdotusta, jos presidentti ei sitä heti hyväksyisi. Toisaalta eduskunnan rooli ja tiedonsaantarve ko-

rostuisi, kun sen ja valtioneuvoston yhtenevä kanta tulisi eräissä asiaryhmissä päätökseksi.

Ulkopolitiikan toimiala

Suomen ulkopolitiikan johtamiseen kiinteästi liittyvän yhteistyövelvoitteen toteutuminen on osa johdonmukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhteistyön merkitys korostuu entisestään. Kansainväliset suhteet eivät tunne Suomen perustuslain mukaista työnjakoa, ja käsillä oleva perustuslain muutos sisältää, sinällään ei-toivotavan, mahdollisuuden eduskunnan asettamisesta valtioneuvoston ja presidentin välisen yhteensovittamattoman ristiriidan ratkaisijaksi. Tässä yhteydessä yhteistoimintaa on tärkeää ja perusteltua tarkastella myös parlamentarismen vahvistamisen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain säännökset eduskunnalle tiedottamisesta ja unionin asioiden ennakkokäsittelystä eduskunnassa ja niiden seurannasta perustuvat nimenomaan valtioneuvoston ministerien poliittiseen vastuuseen, ns. parlamentaariseen vastuukatteeseen.

Jako yleiseen ulkopolitiikkaan ja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (93 §) säilyy käsiteltävänä olevassa esityksessä. Käytännössä ulkopolitiikan johtamisessa ei enää ole juuri sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa tai Venäjä-suhteiden hoidossa Euroopan unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen ulkopolitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi.

Menettelytavat ja käytäntö yhteistoiminnassa

Valiokunnan kuulemisissa on painotettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välistä kiinteää yhteistyötä ulkopoliittisen linjan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden turvaamiseksi. Valiokunta pitää selvänä, että Suomella tulee olla yksi ja yhtenäinen ulkopolitiikka.

Keskeinen ulkopolitiikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliitti-

sen valiokunnan (VNOS 25 §) ja tasavallan presidentin yhteiskokous (ns. TP-UTVA)¹. Tämän foorumin merkitys korostuu entisestään käytännön yhteistoiminnassa. TP-UTVA:n toiminnan kehittämistä harkitaan paraikaa mm. ns. Hallbergin komiteassa. Valiokunta pitää tärkeänä kehittää TP-UTVA:n menettelytapoja suunnitelmallisuutta ja valmistelua parantamalla edesauttamaan yhteisten linjausten toteutumista. Valiokunta katsoo, että koko valtioneuvoston osallistuminen kokonaisvaltaista turvallisuutta koskevien linjausten valmisteluun tulisi olla osa menettelytapojen kehittämistä.

Uuden perustuslain voimaan tultua 1.3.2000 tasavallan presidentti ja pääministeri sopivat käytännöstä, jonka mukaan TP-UTVA-kokouksia järjestetään tarvittaessa (tiedote 45/2000/3.3.2000). Näitä yhteiskokouksia järjestetään nykyisin noin kerran kuussa. Käytännössä presidentti johtaa puhetta. Saadun selvityksen mukaan ennen johtopäätösten tekemistä presidentti varmistaa pääministeriltä, että johtopäätösten sisältö on valtioneuvoston kannan mukainen. Kokoukset kutsuu käytännössä koolle pääministeri, ja hän hyväksyy valiokunnan sihteerin eli ulkoasiainministeriön alivaltiosihteerin laatiman asialistan. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös presidentillä on mahdollisuus tehdä aloite yhteiskokouksen koolle kutsumiseksi. Kokoukset pidetään yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokouksen ja tasavallan pre-

sidentin esittelyn jälkeen. Kokoukset pidetään symbolisestikin pyöreän pöydän ääressä. Kokouksista laaditaan pöytäkirjat ja kokouksen asiakirjat ovat julkisuuslain (24 §:n 1 kohta) nojalla salaisia, ellei niitä erikseen todeta julkisiksi.

Pääministeri ja ulkoasiainministeri tapaavat presidentin säännöllisesti vähintään kerran viikossa. Yhteydenpitoon ja valmisteluun kuuluvat olennaisesti virkamiesten väliset kontaktit, ml. presidentin kanslian, pääministerin ja ulkoasiainministeriön kanslian säännölliset tapaamiset. Saadun selvityksen mukaan tasavallan presidentin kanslia saa yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohella laajasti kirjallista valmisteluaineistoa myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta — ml. EU-ministerivaliokunnan asiakirjat — niin valtioneuvoston kansliasta kuin ulkoasiainministeriöstä ja edustustoistakin.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta ja yhteistyö toimivat hyvin. Valiokunta katsoo, että yhtenäisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta on tärkeää, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiskokousten (ns. TP-UTVA) valmistelua kehitetään mm. parantamalla valtioneuvoston etukäteiskoordinaatiota ja vahvistamalla ulkoasiainministeriön valmistelukoneistoa.

¹ Jäsenet: presidentti, pääministeri, ulkoministeri, puolustusministeri sekä VN:n määrämänä nykyään valtiovarainministeri, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri, työministeri, maahanmuutto- ja eurooppaministeri. Jos ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty ministeri, hänkin on valiokunnan jäsen. Sisäasiainministeri osallistuu asian käsittelyyn valiokunnassa silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä. Asian käsittelyyn valiokunnassa osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä. Sihteerit: UM:n poliittinen alivaltiosihteerit. Asiantuntijat: UM:n valtiosihteerit, PLM:n kansliapäällikkö, EU-asioiden valtiosihteerit. Läsnä: TPK:n kansliapäällikkö, VNK:n kansliapäällikkö, puolustusvoimain komentaja, PMI:n ulkopoliittinen avustaja, SM:n kansliapäällikkö, VN:n tiedotuspäällikkö ja muita PMI:n kutsumia.

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteensovittaminen

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta kansallinen valmistelu ja poliittiset päätökset tehdään käytännössä EU-ministerivaliokunnassa osana normaalia EU-asioiden käsittelyä. Valtioelinten väliseen yhteistyöhön kuuluu kiinteä yhteydenpito, keskustelu ja tiedottaminen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä, jotta perustuslain esitöiden mukainen "läheinen yhteistyö tasavallan presidentin kanssa" EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta toteutuu käytännössä. Kuten edellä on kuvattu, tähän yhteistyöhön on

useita eri mahdollisuuksia — TP-UTVA, TP-UMI ja TP-PMI sekä presidentin tapaamiset muiden ministerien kanssa ja lukuisat virkamieskontaktit. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat ovat TP-UTVA-kokousten agendalla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että edellä mainittuja kanavia käytetään tehokkaasti hyväksi, jotta keskeiset EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset ovat yhteistyön piirissä yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Valiokunta korostaa, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Eduskunnan parlamentaarinen valvonta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Suomessa ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen parlamentaarinen legitimitetti ja vastuunalaisuus (UaVM 2/2006 vp). Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen toiminta tapahtuu ministerien valmistelun varassa ja valtioneuvoston eduskunnassa nauttimaan luottamukseen nojautuen. Perustuslain 96 ja 97 § turvaavat eduskunnan aseman ja osallistumisen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeuden kansainvälisissä asioissa.

Valiokunta korostaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tiedottamiseen liittyvien käytäntöjen tulee olla sellaisia, että ne turvaavat käytännössä eduskunnan perustuslaillisen aseman ja vaikutusvallan. Nykykäytännön mukaan suuri valiokunta kuulee pääministeriä ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokousten. Ulkoasiainvaliokunta kuulee pääministeriä niin ikään ennen ja jälkeen Eurooppa-neuvoston kokouksia nimenomaan ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä ja unionisopimukseen tai sen

muuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta kuulee ulkoministeriä ja muita ministereitä tarpeen mukaan eri yhteyksissä ulko- ja turvallisuuspoliittisista aiheista.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa perustuslain 97 §:n mukaista eduskunnan tietojensaantioikeutta. Valiokunta muistuttaa, että tietojensaantioikeus on rajoittamaton ja se sisältää perustuslain esitöidenkin valossa velvoitteen valtioneuvostolle oma-aloitteisesti pitää ulkoasiainvaliokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti kansainvälisistä asioista.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että käsiteltävänä oleva perustuslain muutosesitys on merkittävä eduskunnan tiedonsaannin suhteen. Se kohdistuu erityisesti ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan liittyviin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiin. Eduskunnan rooli mahdollisena ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, saadun selvityksen ja oman kokemuksensa perusteella, että pelkästään ministerien harkinnan varassa oleva suullinen tiedottaminen ei ole riittävä menettely eduskunnalle tiedottamisessa. Muodollisesti ei ole estettä kirjallisen tiedottamisen tehostamiseksi valtioneuvoston toimesta PL 97 §:n nojalla niin, että se kattaa myös presidentin ulkopoliittisen toiminnan, ml. merkittävät matkat ja tapaamiset. Valiokunta pitää tällaista menettelyä perusteltuna.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman (Valiokunnan lausumaesitys.):

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa perustuslain 97 §:n nojalla ulkoasiainvaliokunnalle vastaisuudessa oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti selvityksen Suomen ulko- ja turval-

UaVL 5/2010 vp — HE 60/2010 vp

*lisuuspolitiikasta. Selvitysten tulee kat-
taa myös tasavallan presidentin keskei-
set ulkopoliittiset toimet.*

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Aila Paloniemi /kesk
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Pekka Ravi /kok
	Pekka Haavisto /vihr	Jutta Urpilainen /sd
	Antti Kalliomäki /sd	Ben Zyskowicz /kok
	Ilkka Kanerva /kok	vjäs. Krista Kiuru /sd
	Tanja Karpela /kesk	Juha Korkeaoja /kesk
	Katri Komi /kesk	Esko-Juhani Tennilä /vas.
	Johannes Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

1 Ehdotuksesta 58 §:n 2 momentiksi: Presidentin päätöksenteko

1.1 Ehdotus

Nykyisen perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Säännöksen 2 momentin mukaan, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Vain hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Nyt hallitus ehdottaa säännöksen 2 momenttiin uutta sanamuotoa, jonka mukaan, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

1.2 Ehdotuksen vaikutus

Ehdotus sitoo tasavallan presidentin nykyistä selvästi laajemmin valtioneuvoston kantaan ristiriitatilanteissa, ja tämä koskee nykyisestä poiketen erityisesti päätöksentekoa kansainvälisissä asioissa.

Hallituksen esitys merkitsee käytännössä sitä, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ollessa erimielisiä kansainvälisissä asioissa presidentti on sidottu valtioneuvoston uuteen ratkaisuehdotukseen ja näkemykseen, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Säännös ristiriitatilanteessa johtaa siihen, että valtioneuvoston ja presidentin kantoja ei enää tarvitse sovittelua yhteen, ja tässä mielessä säännö-

nösehdotus kovertaa tyhjäksi perustuslain 93 §:n toimivaltasäännöksen siitä, että Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Nykyinen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä perustuu presidentin ensisijaiselle johtovallalle ja yhteistoiminnalle valtioneuvoston kanssa. Nykyisen perustuslain 93 §:n perusteissa todettiin, että ulkopoliittisesti laajakantoiseen asiaan presidentti tarvitsee koko valtioneuvoston myötävaikutusta esimerkiksi Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmisteluun tai kun valmistellaan kantaa muiden tekemiin Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta laajakantoihin aloitteisiin. Kiireellistä ratkaisua vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoministerin tai kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaavan ministerin kanssa.

1.3 Ehdotettuun PL 58 §:ään sisältyviä ongelmia

Ehdotus 58 §:ksi on epäonnistunut kompromissi yhtäältä pyrkimyksestä sitoa presidentti ulkopoliittikan johtamisessa nykyistä enemmän valtioneuvoston kantaan ja toisaalta haluttomuudesta kajota perustuslain 93 §:n säännökseen, joka varsinaisesti koskee toimivaltaa ulkopoliittikan johtamisessa. Uudessa 58 §:ssä ei avoimesti lausuta julki, mitä asioita presidentin kannan sitominen valtioneuvoston kantaan koskee.

Onko valtiosääntöisenä järjestelynä paikallaan, että presidentin ja valtioneuvoston toimivallan ulottuvuus jossakin konkreettisesti asiassa juridisesti sidotaan eduskunnan kannanottoon asiassa? Onko tällaisessa tilanteessa, jossa valtioneuvosto jossakin ristiriitatilanteessa hakee eduskunnalta kannanoton sivuuttaakseen presidentin, perusteita puhua eduskunnan roolin ja vaikutusvallan vahvistumisesta, kun erityisesti vakaan enemmistöhallituksen aikana ei juuri

ole odotettavissa, että eduskunnan enemmistö asettuisi riitauttamaan valtioneuvoston omaksu-
maa kantaa?

Ehdotettu järjestely, jossa valtioneuvosto voi sivuuttaa presidentin kannan vetoamalla eduskunnan asiassa jo ottamaan kantaan, on ongelmallinen, koska epäselväksi jää, mikä kulloises-
sakin tilanteessa olisi eduskunnan kanta. Parla-
mentaarinen järjestelmä oikeastaan edellyttää, että hyvin monenlaiset parlamentin poliittiset kannanilmaisut toimivat parlamentarisena oh-
jauksena hallitukselle. Ehdotus on puutteellinen sen vuoksi, että ehdotuksen perustelutekstin va-
raan jätettäisiin se, missä tilanteessa myös valio-
kunnan ilmaisema kanta olisi tässä tarkoitettu eduskunnan kanta.

1.4 Johtopäätökset PL 58 §:n muuttamisesta

Suomalaiset luottavat vaaleilla itse valitsemaan-
sa presidenttiin. Hallituksen esityksessä ei ole millään tavoin kyetty perustelemaan sitä, miksi kansan suoraan valitsemalla presidentillä eivät voisi säilyä nykyiset valtaoikeudet ja miksi niiden muuttaminen olisi tähdellistä ja miksi nykyistä päätöksentekojärjestelmää tulee muuttaa vain 10 vuoden kokemuksen perusteella.

Nykyinen perustuslain mukainen päätöksente-
teko, jossa on roolinsa sekä tasavallan presiden-
tillä että valtioneuvostolla, antaa mahdollisuu-
den punnita asioita monipuolisesti ja eri näkö-
kulmista. Tasavallan presidentti on voimavara, jonka merkitystä ei saa vähätellä.

Tasavallan presidentti on nykyisen perustus-
lain mukaan suoralla vaalilla valittu valtionpä-
ämies, joka johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yh-
teistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Nykyi-
sessä ulkopoliittikan johtojärjestelmässä edus-
kunnalla, sen luottamusta nauttivalla valtioneu-
vostolla sekä suoralla kansanvaalilla valitulla presidentillä on oma roolinsa ulkopoliitikasta päätettäessä. Toimiva ulkopoliittikan johto edel-
lyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistoimintaa. Nykyistä perustuslakia säädet-
täessä edellytettiin, että presidentti ja valtioneu-
vosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja

ajoissa tapahtuvasta informoimisesta ulkopoli-
tiikan kannalta merkityksellisissä asioissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla hallitus pyrkii nyt kiertokautta toteuttamaan kansan suoraan vaaleilla valitseman tasavallan presidentin itsenäisen päätösvallan riistämisen, mitä ei tohdita suoraan esittää 93 §:n kohdalla niin kuin alun perin aikomus on ollut.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan heikennet-
täväksi tasavallan presidentin asemaa itsenäise-
nä päättäjänä. Esityksessä säilytetään tosin 93 §:n 1 momentin muotoilu, että presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvos-
ton kanssa. Hallitus kuitenkin esittää presiden-
tin vallan tosiasiallista riistämistä muuttamalla 58 §:n säätelemää päätöksentekotapaa. Vasem-
mistoliiton eduskuntaryhmä kannattaa presiden-
tin nykyisen ulkopoliittisen aseman säilyttämis-
tä.

Mielestämme asiantuntijakuulemisessa esiin nousseet esityksen ongelmat ja kysymykset ovat oleellisia lisäperusteluita sille, että ehdotusta pe-
rustuslain 58 §:n 2 momentin muuttamiseksi ei tulisi hyväksyä.

Mielestämme ehdotus perustuslain 58 §:n 2 momentiksi synnyttää enemmän uusia kysymy-
ksiä ja ristiriitoja tasavallan presidentin ja valtio-
neuvoston valta-
asemista ulkopoliittikan johdos-
sa kuin ratkaisee jo ilmenneitä ongelmia. Suoral-
la kansanvaalilla valitun presidentin asemaa ei pitäisi hallituksen ehdottamalla tavalla näin olennaisesti heikentää muuttamalla valtioneu-
voston päätöksentekoa koskevia sääntöjä. Sen vuoksi emme katso voivamme hyväksyä perus-
tuslain 58 §:n 2 momenttiin tehtyä muutosta.

Ratkaisu on ristiriitainen ja erikoinen sikäli, että voimassa olisi perustuslain 93 §, jonka mu-
kaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, mutta perustuslain 58 §:n muutoksella presidentin johtovalta ulkopoliittisissa asioissa tosiasia-
al-
istettaisiin ristiriitatilanteessa pää-
ministerin ja valtioneuvoston lopulliseen kan-
taan, kun se vastaa eduskunnan kantaa asiassa.

2 Suomen edustaminen Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustaminen EU:ssa (PL 66 §)

Tähän asti käytäntönä on ollut, että presidentti on osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja muihin huippukokouksiin Suomen toisena edustajana presidentin toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä.

Nyt hallitus pyrkii tässäkin kohdassa kaventamaan presidentin toimivaltaa. Hallitus haluaa lisätä pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 §:ään säännöksen, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.

Hallitus haluaa, että vain pääministeri edustaisi Suomea myös muissa Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa, kuten valtion tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa Euroopan unionin kolmas maa - kokouksissa, joissa unionin jäsenvaltiot tapavat valtion tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden edustajia. Hallituksen mielestä presidentti ei saisi osallistua niihin Suomen edustajana edes silloin, kun pääministeri olisi estynyt osallistumasta.

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.

3 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön tarve kansainvälisissä asioissa

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen perusratkaisut ovat edelleen kestäviä ja luovat mahdollisuuden monikanavaiselle valtioinstituutioiden väliselle yhteistyölle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Useamman toimijan osallistuminen ulko-

poliittisesti tärkeiden asioiden päätöksentekoon luo tarpeen neuvotella Suomen yhteisestä ulkopoliitikasta. Sen sijaan kaiken vallan keskittäminen pääministerille ulkopoliittisessa päätöksenteossa vähentää tai poistaa tarpeen neuvotella ja sovitella erilaisten näkemysten välillä.

Esityksiä tehdessään hallituksen olisi tullut kunnioittaa presidentin roolia ja tehtäviä maamme ulkopoliitiikan johtajana.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä ehdotettujen muutosten sijasta olisi tullut ryhtyä kehittämään presidentin ja pääministerin keskinäistä kanssakäymistä ja kehittää valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan työtä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi tasavallan presidentillä tulee olla mahdollisuus tarvittaessa kutsua koolle hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Muutoinkin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan työn merkitystä on syytä painottaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että perustuslain 66 § säilytetään muuttamattomana ja 58 §:n 2 mom. kuuluisi seuraavasti:

Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. (Poist.)

(Eriävän mielipiteen lausumaesitys)

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistele pikaisesti valtioneuvostosta annetun lain muuttamisen siten, että myös tasavallan presidentti voi kutsua koolle hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan.

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2010

Annika Lapintie /vas
Esko-Juhani Tennilä /vas