

**Viite:**

Ulkoasiainvaliokunnan lausuntopyyntö 30.9.2024

Asia:

Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023, [K 11/2024 vp](#)

Taustaa

Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt oikeuskansleria lausunnossaan keskittymään tasavallan presidentin rooliin Nato-asioissa. Oikeuskanslerin kertomuksessa K 11/2024 vp kuvataan, miten valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvassa ennakkolisessä säädösvalvonnassa ja muussa laillisuusvalvonnassa on arvioitu Pohjois-Atlantin liiton Naton (jäljempänä Nato) toimintaan liittyviä kansallisia päätöksentekomenettelyitä ja siten myös tasavallan presidentin roolia Nato-asioissa (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47 ja 64-66). Kertomuksessa viitatuista lausunnoista erityisesti [OKV/206/22/2023](#), s. 4-10, on myös tässä kuulemisessa käsiteltävän teeman kannalta edelleen ajankohtainen ja merkityksellinen. Lyhyt kokemus Naton jäsenyydestä on pikemminkin vahvistanut lausunnossani esittämieni näkökohtien ajankohtaisuutta. Oikeuskanslerin kertomuksen puheenvuorossani kuvaan myös Naton kontekstissa tapahtuvaa kansallisen turvallisuuden suojaamista ja sitä, miten tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko sekä TP-Utvan toiminta on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena.

Suomen liittymisessä Naton jäseneksi ei muutettu valtioelinten toimivaltasuhteita koskevia perustuslain säännöksiä. Suomen sotilaallinen liittoutuminen ja samanaikainen Suomen turvallisuusympäristön olennainen heikentyminen tuovat kuitenkin valtiokäytäntöön uusia tarpeita ja osaksi uusia piirteitä. Osin kyse on myös paluusta aikaisempiin olosuhteisiin. Pohjoismaissa ja myös Suomessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymykset ja

Puolustusvoimien ylipäällikkyyden toimialan asiat ovat olleet valtion ja kansakunnan eksistentiaalisia kysymyksiä. Ne ovat perinteisesti olleet valtionpäämiehen tehtäviä. Valtiokäytännössä ulkopolitiikan ja siinä erityisesti valtion ja kansakunnan kannalta perimmäisten kysymysten sodasta ja rauhasta, eli viime kädessä suvereniteetista ja olemassaolosta, korostuminen on yleensä painottanut tasavallan presidentin asemaa poliittisessa valtiosäännössä. Valtiosäännön oikeudelliset normit ovat puolestaan mahdollistaneet erilaisia poliittisia rooleja tasavallan presidentille.

Valtiokäytäntöä ja sen tarpeita sekä sitä kautta tasavallan presidentin roolia ja asemaa muotoaa osaltaan Pohjois-Atlantin sopimus ja Naton itsensä käytännön toiminta ja tehtävät. Pohjois-Atlantin sopimuksessa on useita hyvin merkityksellisiä mutta joustavasti kirjoitettuja ja joustavasti sovellettuja artikloja, jotka yhdessä niihin perustuvan Naton ja sen jäsenvaltioiden yhteisen toiminnan kanssa määrittävät niitä kansainvälisen yhteistyön ja päätöksenteon tilanteita, joihin suomalaisessa päätöksenteossa on tarve oikeudellisesti selkeällä ja tehokkaalla tavalla osallistua. Naton tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin, minkä oikeudellisena perustana on Naton perustana olevan Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan, 4 artiklan ja 5 artiklan kokonaisuus. Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaan Naton jäsenvaltiot ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen kansallista ja yhteistä puolustuskykyään aseellista hyökkäystä vastaan. Tähän liittyy olennaisena osana sitoumukset puolustusmenojen tasosta ja suorituskykyä koskevat tavoitteet, sekä nykyisin yhä laaja-alaisempi varautuminen ja resilienssin kehittäminen. Sopimuksen 4 artikla määrää poliittisista konsultaatioista, jos liittokunnan jäsenvaltio katsoo, että sen alueellinen koskemattomuus, poliittinen riippumattomuus tai turvallisuus on uhattuna. Sopimuksen 5 artikla sisältää nimenomaisesti yhteisen aseellisen puolustuksen ja aseellisen avun antamisen hyökkäyksen kohteena olevalle jäsenvaltiolle sekä ns. turvakuut, jos liittokunnan jäsentä vastaan hyökätään. Artiklan 5 uskottavuuden ja siten Naton pelotteen ja pidäkkeen uskottavuuden perustana ovat yhteinen puolustussuunnittelu ja suunnitelmien mukainen harjoittelu sekä käytännössä suunnitelmien mukaan rakennettu materiaallinen ja muu valmius sekä joukot.

Naton onnistuminen tehtävissään perustuu siihen, että Naton konsensusperiaatteella toimiva päätöksenteko ja joustavuus ovat mahdollistaneet toiminnan mukauttamisen turvallisuusympäristön asettamiin vaatimuksiin ja toisaalta Naton yhteisen puolustuksen tukena on yhteinen puolustussuunnittelu, harjoitustoiminta ja myös materiaallisen valmiuden sekä kriisinsietokyvyn (resilienssi) kehittäminen.

Naton tehtävien tarkemman määrittelyn kannalta hyvin keskeinen on Naton huippukokouksessa eli Pohjois-Atlantin neuvoston valtion- ja hallitusten päämiehen kokoonpanossa hyväksymä [strateginen konsepti](#), joka on viimeksi hyväksytty Madridin huippukokouksessa 2022. Naton keskeiset tehtävät ovat 1) yhteinen puolustus ja pelote, 2) kriisinehkäisy ja hallinta sekä 3)

yhteistyövarainen turvallisuus. Strategisessa konseptissa ovat keskeiset uhkakuvat. Voimassa olevan konseptin mukaan hyökkäystä Naton jäsenvaltioiden suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta vastaan ei voida sulkea pois ja Naton pääuhkiksi on määritelty Venäjä ja terrorismi kaikissa eri ilmenemismuodoissaan. Strategisessa konseptissa ja sitä toteuttavassa Naton toiminnassa tunnustetaan myös ilmastonmuutokseen, maahanmuuttoon ja kyberturvallisuuteen liittyviä riskejä.

Oleennaista Naton tehtävissä ja toiminnassa on, että siinä varsin laaja-alaisesti käsitellään uhkiin varautumista ja kriisinsietokykyä ja siten kysymys on perustuslaissa tarkoitettua ulkopoliitiikan johtamista ja puolustusvoimien ylipäällikkyyttä laajemmasta tehtäväkokonaisuudesta. Monet Pohjois-Atlantin sopimuksen artiklan 3 alaan kuuluvat kansalliset päätökset ovat perustuslain perusteella eduskunnan toimivaltaan kuuluvia ja valtioneuvostossa valmisteltavia ja Naton yhteisen puolustuksen tehtävät samoin kuin osa rauhan ajan tehtävistä edellyttää myös eduskunnan päätöksiä.

Tasavallan presidentin rooliin vaikuttaa edelleen tosiasiallisesti se, että sotilaallinen liittoutuminen Natossa on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusratkaisu. Se tarkoittaa sitä, että liittokunnan 360 asteen lähestymistavan ja poliittisen yhteistyön mukaisesti Suomen tulee jatkuvasti ottaa kantaa asioihin, joihin ennen poliittista liittoutumista Euroopan unionissa ja nyt sotilaallista liittoutumista ei ollut välttämättä tarvetta tai halua ottaa kantaa Suomen pyrittä pysyttelemään suurvaltaristiriitojen ulkopuolella. Liittoutuminen tarkoittaa toisaalta sitä, että Natossa tehtävä laaja-alainen yhteistyö on muuttunut arkiseksi velvoitteeksi ja siten esimerkiksi kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvä ulkopoliittinen merkitys ja signaalivaikutus ovat monissa tapauksissa vähäisempiä kuin liittoutumattomuuden aikana. Toisaalta näihinkin toimiin liittyy se ulkopoliittinen linjakysymys, minkälaisen toimijuuden ja profiilin Suomi puolustusliitossa ottaa.

Naton pidäkkeen ja pelotteen toimiessa myös osa ulkopoliitiikan kysymyksistä arkipäiväistyy. Suomen liikkumavaran ollessa kohtuullisen hyvä läntisten demokratioiden kiistattomana jäsenenä niistä on tosiasiaa mahdollista käydä myös poliittista keskustelua ja esittää erilaisia mielipiteitä. Erottelu isojen ulkopoliitiikan ja kansallisen turvallisuuden suurta linjaa koskevien kysymysten ja pienempien, jatkuvan ulko- ja puolustuspolitiikan sekä resilienssin rakentamisen kysymysten välillä saa enemmän merkitystä.

Vaikka nämä ovat enemmän poliittisia ja sen tutkimuksen alaan liittyviä näkökohtia, on niillä kuitenkin merkitystä tasavallan presidentin roolia koskevien valtiosäännön normien tulkinnan kontekstin määrittelyssä. Juridiikka, joka ei ota huomioon realistisesti tulkinnan asiayhteyttä, menettää merkityksensä valtiokäytäntöjen ohjaajana.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta ([HE 1/1998 vp](#)). Presidentti tekee myös ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä tämän pääsäännön mukaan. Ne asiat, joista presidentti päättää valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta, säädetään tyhjentävästi perustuslain 58 §:n 3 momentissa (ks. [HE 60/2010 vp](#), [HE 315/2022 vp](#)).

Perustuslain 128 §:n mukaan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain johtoajatus on ollut parlamentarismi. Tämä ilmaistiin selkeästi myös perustuslain säätämisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä todetaan, että uudistuksella lisättäisiin presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston merkitystä presidentin päätöksentekomenettelyssä ([HE 1/1998 vp](#), s. 105). Parlamentarismin vahvistaminen oli syynä myös perustuslakiin tehtyihin muutoksiin 2012 ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 4).

Parlamentaaristen uudistusten tarkoitus oli ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Tämä koskee presidentin muodollista päätöksentekoa koko laajuudeltaan. Ulkopoliittinen päätöksenteko ei ole tässä suhteessa eri asemassa, vaan tältäkin osin presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä pykälässä tarkoitettussa menettelyssä valtioneuvoston läsnä ollessa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu ([HE 1/1998 vp](#), s. 106).

Sama pääsääntö koskee muutakin kuin presidentin määrämuotoista päätöksentekoa. Presidentin ulkopoliittikan hoitoon liittyvää toimintaa koskee perustuslain 93 §. Se edellyttää, että presidentin muuhun kuin määrämuotoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate, joka voi käytännössä toteutua esimerkiksi presidentin ja pääministerin tai asianomaisen ministerin välisten keskustelujen kautta taikka valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tapahtuvassa valmisteleavassa käsittelyssä presidentin läsnä ollessa (ks. [PeVM 4/1991 vp](#), [PeVM 1/1997 vp](#) ja [HE 1/1998 vp](#), s. 106).

Valtiosääntömme pääsääntönä siis on, että valtioneuvosto on kattavasti lainvalmistelusta, talousarviovalmistelusta sekä myös tasavallan presidentin päätettäväksi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tulevien asioiden sekä eduskunnalle perustuslain 94 §:n kuuluvien

kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja irtisanomisen valmistelusta vastaava valtioelin. Kansallista turvallisuutta koskevien ratkaisuiden ja kriisinsietokyvyn (resilienssi) valmistelu ja valmistelun johtaminen kuuluvat näin valtioneuvostolle, pois lukien tasavallan presidentille ylipääällikkönä kuuluvat ja tarkemmin puolustusvoimista annetun lain mukaisessa kabinetti-esittelyssä esiteltävät asiat, joissa parlamentaarisuus toteutuu puolustusministerin läsnäolona ja pääministerin läsnäolo-oikeutena. Valtioneuvoston roolia osaltaan korostaa perustuslain 93 §:n 3 momentin säännös siitä, että ulkopoliittisesti merkityksellisten kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille kuuluu ministerille, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Tasavallan presidentinkin linjausten valmistelu kuuluu näin valtioneuvostolle, joka perustuslain 66 §:n mukaan toimii pääministerin johdolla. Samoin tasavallan presidentin päätösten ja linjausten toimeenpano kuuluu valtioneuvostolle.

Perustuslain ulkopoliittikkaa koskevat säännökset ovat osaksi ajattelutavaltaan ja kirjoitusasultaan vanhoja ja korostavat määrämuotoista päätöksentekoa. Se on osaksi käytännön ulkopoliittikan ja puolustuksen hoitamiseksi vierasta. Siinä korostuu valtionpäämiehen rooli kansakunnan ja valtion ylimpänä edustajana sekä ylipäänsä tosiasiallinen toiminta. Osaksi kyse on kuitenkin mm. K.J. Ståhlbergin valtiosääntöön tuomasta ajattelusta, jossa tasavallan presidentti on erittäin merkittävä valtioelin mutta sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen ja osin määrämuotoihin, mikä jättää tosiasiallisessa toiminnassa valtioneuvostolle keskeisen roolin.

Natoon liittyminen ja toiminta Natossa

Natoon liittyminen itsessään ei anna aiheutta muuttoa perustuslain ja sen vuonna 2012 voimaan tulleen muutoksen keskeistä parlamentaarista periaatetta (ks. [PeVL 64/2016 vp](#), s. 4, [HE 60/2010 vp](#), s. 41, [PeVL 80/2022 vp](#) kappaleet 45–46). Perustuslain mukainen parlamentarismi Suomen valtiojärjestyksen kantavana periaatteena ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin turvaaminen korostavat sekä valtioneuvoston että presidentin roolia ja vastuuta Nato-asioiden valmistelusta kokonaisuutena perustuslain eri säännösten ja erityisesti perustuslain 58 §:n mukaisesti. Tarkentamisen ja selventämisen tarpeita voi olla, mutta niissäkään kysymys ei ole toimivaltasuhteiden perusteista. Suomi on osallistunut Naton toimintaan laajennetun kumppanuuden puitteissa, minkä vuoksi Naton jäsenyys ei merkitse kokonaan uudenlaista tilannetta vaan kehittyvää jatkumoa (ks. oikeuskanslerin lausunto ulkoasiainvaliokunnalle [OKV/206/22/2023](#) ja [OKV/329/22/2023](#)).

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Natoon liittyminen on ollut näin tasavallan presidentin toimivaltaan sekä eduskunnan hyväksyttäväksi kuulunut keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusratkaisu. Samoin

Suomen toimintalinjaa ja profiilia Natossa koskevat keskeiset linjaukset kuuluvat tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Yhteistoimintakäytäntö on ollut pitkään valtiosääntömme keskeinen periaate. Täysin ongelmaton se ei aina ole ollut. Erityisesti presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistyön eri muodot ja käytännöt ovat yksityiskohdiltaan olleet ajoittain ainakin jonkin verran epäselviä, vaikka yleisesti ottaen korostetaan yhteistoiminnan sujuvuutta.

Perustuslain 93 § korostaa presidenttiä ulkopolitiikan johtajana. Tasavallan presidentin ulkopolitiikan johtovaltaan kuuluvat siten keskeiset Naton toimintaa koskevat linjaukset, kuten edustautuminen Naton huippukokouksissa sekä esimerkiksi Naton strategista konseptia ja vastaavia keskeisiä toimintaperiaatteita ja tehtäviä koskevat linjaukset. Tasavallan presidentin tehtävään ulkopolitiikan johtamisessa kuuluu myös johonkin kansainväliseen asiaan liittyvän ulkopoliittisen ulottuvuuden linjaaminen. Tämä linjaaminen on perusteltua tehdä tiiviissä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja siinä korostuu TP-Utvan ohella tasavallan presidentin ja pääministerin keskinäinen yhteistoiminta ja koordinaatio. Tasavallan presidentin kirjoittamattomiin yleisiin tehtäviin kuuluu valtion toimintojen jatkuvuuden turvaaminen ja siksi tasavallan presidentin on osaltaan perusteltua toimia tavalla, joka ei vaikeuta valtioneuvoston toimintaa tehtävissään. Erimielisyyksien käsittelytavassa tämä on tarpeen ottaa huomioon ennen asioiden linjaamista. Erimielisyyksiä väkisinkin tulee ja näin demokratiassa kuuluukin olla. Perustuslaki on kirjoitettu siten joustavasti, että se mahdollistaa myös pääministerin osallistumisen tasavallan presidentin sijasta hallituksen päämiehenä Naton huippukokouksiin ja muihin huippukokouksiin, joissa tarvitaan ylimmän valtiojohdon osallistumista.

Perinteinen ulkopolitiikka on merkittäväällä tavalla kytköksissä EU-asioihin, eikä voida enää puhua täysin itsenäisestä ulkopolitiikasta, vaan yleinenkin ulkopolitiikka on ollut viime vuosina yhä enemmän integroitunutta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Näin presidentin johtama yleinen ulkopolitiikka ja perustuslain 93 §:n 2 momentin EU-asiat, jotka kuuluvat valtioneuvostolle, voivat ajoittain olla vaikeita erottaa toisistaan. Perinteisen ulkopolitiikan ja EU-asioiden välisen rajanvedon hämärtymistä osaltaan edistää Ukrainan sodan myötä merkittävästi ja nopeasti kehittynyt Euroopan unionin ja Naton toisiaan täydentävä strateginen kumppanuus.

Naton vuoden 2022 strategisen konseptin 43 kohdan mukaan Euroopan unioni ja Nato täydentävät toisiaan kansainvälisen turvallisuuden ja rauhan ylläpitämisessä ja välttävät päällekkäisyyksiä. Vastaavasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 2 kohdan toisessa kappaleessa todetaan, että unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pidetään arvossa niitä velvoitteita, joita Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella on tietyillä jäsenvaltioilla, jotka katsovat yhteisen puolustuksensa toteutuvan Pohjois-Atlantin liitossa (Nato), ja se on sopusoinnussa tuossa yhteydessä määritettävän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa. Suomen osalta näin ollen EU:nkin yhteisen puolustuksen ratkaisu on tällä hetkellä

Nato. Kun lisäksi turvallisuusympäristöön liittyvistä syistä johtuen Naton eurooppalaista ulottuvuutta ja EU:n ja sen jäsenvaltioiden suorituskykyä ja puolustusteollista kapasiteettia on tarpeen vahvistaa, lisääntyy edelleen tarve tarkastella Natossa tehtävää toimintaa ja yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Suomen kansallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena.

Suomen kaltaisella valtiolla voi olla vain yksi ulkopoliitikka ja turvallisuuspolitiikka siitä huolimatta, että perustuslaissa säädetään erottelusta pääministerille kuuluvan Eurooppa-neuvoston jäsenyydestä ja tehtävästä edustaa Suomea ylimmän valtiojohdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, mukaan lukien ns. EU- ja kolmas maa – huippukokoukset, ja toisaalta tasavallan presidentin toimivallan välillä, sekä ulkopoliitikan asioiden ja EU-asioiden erottelusta perustuslain 93 §:ssä. Tämä osaltaan korostaa perustuslakiin perustuvan yhteistoiminnan ja EU-asioissa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä sovellettavan yhteistyön merkitystä.

Merkittävän ulottuvuuden valtioneuvoston ja presidentin suhteisiin tuo se, että perustuslain 93 momentti antaa presidentille toimivaltaa ulkopoliitikassa, mutta ei tarkalleen ottaen puolustuspolitiikassa. Presidentin itsenäiset valtaoikeudet puolustuspolitiikan alalla ovat johdettavissa muista yksittäisistä perustuslain ja muiden lakien sisältämistä säännöksistä.

Ulkoasiainvaliokunta painotti Natoon liittymisen yhteydessä erityisesti ulkopoliitikan johtamiseen kiinteästi liittyvän yhteistoimintavelvoitteen merkittävyyttä ja sen toimivuuden tärkeyttä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Nato-jäsenyyden myötä yhteensovittamisen tarpeen voi ennakoida lisääntyvän käsiteltävien asioiden määrän ja päätöksenteon nopeudelle asetettavien vaatimusten kasvaessa ([UaVM 16/2022 vp](#), kappale 29). Tähän arvioon on helppo yhtyä. Vaikka Nato-jäsenyyden myötä perustuslain säätämät toimivallan jaot eivät muuttuneet, pidän hyvin mahdollisena, että Nato-jäsenyyden myötä yhteistyöhön tulee uusia piirteitä.

Nato on laaja-alaisesti toimiva puolustusliitto, joka pyrkii myös turvaamaan yhteisen puolustuksen ja pelotteen uskottavuuden ja reaalisen merkityksen riittäväillä voimavaroilla sekä resilienssiä koskevilla toimilla. Nato-yhteistyö ei näin ole pelkästään sotilaallista, vaan puolustusliitolla on myös siviiliasioihin ja kriisinhallintaan liittyvää toimintaa. Yhteistyön kohdistuessa yhä useammille yhteiskunnan alueille voi herätä käytännön kysymyksiä valtioneuvoston ja presidentin toimivallan rajoista. Näiltä osin on huomattava, ettei asian liityntä puolustusliittoon aina johda siihen, että kyseessä olisi sen kaltainen ulkopoliitikka, joka olisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piirissä. Tavanomainen Natoonkin liittyvien asioiden valmistelu kuuluu valtioneuvostolle ja siellä sille sektoriministeriölle, jota asia koskee. Sama koskee puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa.

Käytännössä lienee niin, että yhteistyön muodot eri ministeriöiden kesken muotoutuvat lähiaikoina. Presidentti tulee mukaan ratkaisutoimintaan silloin, kun kyse on ulkopolitiikan johtamisesta valtioneuvoston kanssa (ks. myös [HE 1/1998 vp](#), s 144–145).

Presidentin päätöksenteosta ja toiminnasta valtionpäänä

Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

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.

Presidentti päättää 1 momentissa säädetystä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tietyistä asioista, esimerkiksi valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle, armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Huomionarvoista on, että tämä perustuslain 58 § muodostaa lähes kokonaan sen sääntelyn, joka presidentin päätöksenteosta on voimassa. Erikseen on säädetty kuitenkin sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista sekä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan perustuslain 58 §:ään sisältyvien lakiviitteisen mukaisesti.

Varsin suuri osa presidentin jokapäiväisestä toiminnasta jää sääntelyn ulkopuolelle. Luontevaa onkin, että presidentin rooli yhteiskunnallisena vaikuttajana taikka valtion symbolina jäävät sääntelyn tuolle puolen (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 104), mutta kysymyksiä herää niistä ulkopolitiikkaan sisältyvistä toimista, joita ei katsota perustuslain 58 §:n mukaisiksi päätöksiksi. Laissa valtioneuvostosta todetaan pelkästään, että valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti asiaa, jonka presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (20 §). Merkityksellistä kuitenkin on, että perustuslain parlamentaarinen periaate koskee myös tätä osaa presidentin päätöksenteosta. Merkityksellistä on, että tämä osa tasavallan presidentin päätöksenteosta on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan presidentti toimii valtioneuvostossa ja poikkeus parlamentarismien toteuttamisen päämuodoista. Kyseisiä normeja tulkitaan siten valtiokäytännössä suppeasti.

Tältä osin on huomattava, että perustuslain 93 §:n 3 momentti koskee myös presidenttiä. Säännöksen mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Säännöstä on tulkittu niin, että se edellyttää presidentin olevan kaikissa tärkeissä ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteydessä valtioneuvostoon ja toimimaan yhteisymmärryksessä sen kanssa. Säännöksestä seuraa myös, että ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot Suomen edustajille ulkomaille ja ohjeet edustustoille on toimitettava ulkoasiainministeriön välityksellä ([HE 1/1998 vp](#), s. 147).

Presidentin omaan harkintaan jää, minkälaista menettelyä hän noudattaa asioissa, jotka ovat pelkästään perustuslain toimivaltasäädöksiin säädelty. Huomionarvoista on myös se, ettei TP-Utva:n toiminnasta ja menettelytavoista ole muuta sääntelyä kuin vähäiset säännökset laissa valtioneuvostossa. Presidentti käyttää merkittävää osaa toimivaltuuksistaan ja tehtäväänsä valtionpäänä ilman yksityiskohtaista säädöspohjaa. Tämä on sinänsä joustavuuden ja viime kädessä johtajuuden lujuuuden kannalta perusteltua, mutta edellyttää hyvää harkintaa ja vapaamuotoistakin yhteyttä parlamentaarisiin toimintatapoihin. Valtiosäännössä ja sen soveltamiskäytännössä sekä perustuslain toimivuuden kannalta tärkeissä parlamentaarisisissa sovinnaisäännöissä on kuitenkin tarpeen olla selkeät periaatteet siitä, miten mahdolliset ristiriidat ratkaistaan.

Vuonna 2012 toteutetussa perustuslain muutoksessa toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle osoitettiin valtioneuvostolle. Valtioneuvosto myös päättää hallituksen esitysten täydentämisestä ja peruuttamisesta. Presidentti ei enää käytä päätösvaltaa tässä merkittävässä asiassa. Tätä perustuslain uudistusta koskevat lainvalmisteluasiakirjat korostavat kuitenkin, että presidentin toimivallan ja itsenäisen päätöksenteon alan kaventumisesta huolimatta presidentti säilyttää asemansa merkittävänä valtioelimenä ulkopoliitiikan alalla. Lisäksi presidentille jäi itsenäistä harkintavaltaa päättää lain vahvistamisesta sekä toimivaltaansa kuuluvista virkanimityksistä ja tehtävään määräämisistä. Perustuslakivaliokunta huomautti myös, että perustuslain 58 § koskee yksinomaan päätöksentekomenettelyä eikä sillä ole vaikutusta valtioelinten väliseen perustuslain 93 §:n mukaiseen toimivallanjakoon ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 3–8).

Perustuslain muutoksessa tavoitteena ulkopoliitiikan osalta oli, että presidentin ulkopoliittinen päätöksenteko sidotaan mahdollisissa ristiriitatilanteissa valtioneuvoston ja eduskunnan yhtenevään kantaan. Tarkoituksena oli jatkaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 4). Lisäksi tällainen yksituumaisuuteen sitoutuminen lisää ulkopoliitiikan ja puolustuspolitiikan uskottavuutta ja viime kädessä valtiovallan lujuuutta myös ulkopuolista painostusta vastaan. Jälkimmäisellä seikalla on nykyisissä oloissa suuri merkitys.

Sekä ulkoasiainvaliokunta että perustuslakivaliokunta pitivät perustuslain 58 §:ään kirjattua ristiriidan menettelyä poikkeuksellisenä. Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että menettely, jossa valtioneuvoston on viime kädessä haettava ehdotukselleen erikseen eduskunnan tuki mahdollisessa ristiriitatilanteessa, on jossain määrin erityislaatuinen. Menettely voisikin perustuslakivaliokunnan mielestä tulla käyttöön lähinnä vain, kun kysymys olisi sellaisesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä asiasta, josta presidentti ja valtioneuvosto ovat käymiensä keskustelujen jälkeenkin eri mieltä. Tällaisessa tilanteessa eduskunnan kytkeminen menettelyyn on perusteltavissa sen vuoksi, että tämä mahdollistaisi päätöksenteon tueksi laajapohjaisen parlamentaarisen keskustelun kansallisesti merkittävästä asiasta. Olennaisinta kuitenkin on, että menettely nähdään varsin poikkeuksellisenä ja viimekätisenä erimielisyyksien ratkaisukeinona. Järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena on toimia ristiriitojen kärjistymistä ennalta ehkäisten niin, että presidentti ja valtioneuvosto pyrkivät jo ennen muodollista päätöksentekotilannetta sovittamaan näkemyksensä yhteen ja näin välttämään avointa ristiriitatilannetta päätöksenteossa. Menettelyn piiriin kuuluvien asioiden mahdollinen arkaluonteisuus asettaa erityistä painetta niin valtioneuvostolle kuin presidentille yhteisen kannan määrittämiseksi jo ennen virallista käsittelyä ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 5, [UaVL 5/2010 vp](#), s. 3).

Valtioneuvoston päätöksenteosta ja valmistelusta

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Nato-sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista ([HE 315/2022 vp](#), s. 38). Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017) onkin varsinkin Pohjois-Atlantin sopimuksen artiklan 5 tilanteita ja myös Naton sotilaallisia rauhan ajan tehtäviä koskevan kansallisen päätöksentekomenettelyn keskeinen säädösperusta. Siinä on varsin tarkastikin säännelty valtioneuvoston ja tasavallan presidentin roolit sekä tarkemmin myös eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon.

Menettelystä TP-Utva:ssa

Keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteinen kokous (TP-Utva). Käytännöksi ovat muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteiskokoukset, joissa presidentti johtaa puhetta. Presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi (valtioneuvostolaki 24 §). Tämä koskee myös TP-Utva:n kirjallista menettelyä. Keskeiset Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-Utva:ssa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa. Kyse on poliittisista linjauksista ja poliittisesta valmistelusta. TP-Utva ei tee oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

TP-Utva on tosiasiallinen ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun ja tietojenvaihdon foorumi. Yhteistyöhön viitataan useissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 6–7, [PeVL 2/2010 vp](#), [PeVM 10/1994 vp](#), s. 4, [PeVM 10/1998 vp](#), s. 26, [PeVL 36/2006 vp](#), s. 14 ja [PeVL 13/2008 vp](#), s. 11). Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa ([PeVL 36/2006 vp](#), s. 14 ja [PeVL 13/2008 vp](#), s. 11). TP-Utva:ssa on perusteltua käsitellä kaikki presidentin tehtävään ja toimivaltaan ulkopoliittikan johtajana perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat merkittävät asiat. Myös Nato-asioiden käsittelyssä presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitys korostuu keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa koskevana periaatteena (ks. vastaavasti [PeVM 9/2010 vp](#), s. 6–7).

Kootusti voidaan todeta, että TP-Utva:n menettely on pitkälti sääntelemätöntä. Siinäkin korostuu kuitenkin yhteistyön periaate, joka on ominaista ulkopoliittisen päätöksenteon valtiosääntöisessä sääntelyssä Suomessa. Oikeuskanslerin kannanotoissa on katsottu, että valtioneuvoston Utva, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, on valtioneuvostossa lakisääteinen ministerivaliokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan poliittisen valmistelun elin, jota on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti perusteltua käyttää asioiden valmistelussa. Valtioneuvoston sisäisiä erimielisyyksiä taikka sisäistä valmistelua voi olla pääministerin valtioneuvoston johtajana ja yleisistunnon sekä ministerivaliokuntien puheenjohtajana tekemän linjauksen mukaan tarpeen käsitellä Utva:ssa ennen asian viemistä TP-Utva:n käsittelyyn.

Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä

Valtiosäännön perusta on perustuslaissa säädetty kansanvallan periaate, jonka mukaan eduskunta on ylin valtioelin myös kansainvälisissä asioissa (2 §:n 1 momentti). Tämä koskee siis myös ulkopoliittisia ja puolustusta koskevia tärkeitä ratkaisuja.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevissa menettelyissä ([PeVL 64/2016 vp](#), s. 4) ja että lailla luodaan perusteet avunantoa koskevalle päätöksenteolle ja avunannon edellytyksille ([PeVL 51/2006 vp](#), s. 3). Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös ennakoivalla tavalla. Perustuslain säännöksiä toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä (93, 94 ja 95 §) on tulkittava myös kansanvallan periaatteen näkökulmasta eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet parhaiten turvaavalla tavalla (in dubio pro eduskunta). On huomattava, että perustuslaissa ilmaisu kansainväliset asiat on laajempi käsite kuin ulkopoliittika ([OKV/206/22/2023](#)).

Ulkoasiainvaliokunta on korostanut eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston selvityksenantovelvollisuuden ulottuvan myös presidentin ulkopoliittiseen toimintaan, mukaan lukien Nato-asiat. Tiedottamisen tulee olla laaja-alaista, kattaen myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheet, jotta eduskunnan rooli mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana voi toteutua ([PeVM 9/2010 vp](#) ja [UaVL 5/2010 vp](#)). Ulkoasiainvaliokunta on todennut, että sen tiedonsaantia presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta täydentävät valiokunnan säännölliset, luonteeltaan epäviralliset tapaamiset presidentin kanssa ([UaVM 16/2022 vp](#)).

Valtioneuvosto on kuitenkin eduskunnan informoinnista kattavasti vastaava valtioelin, mikä vaikuttaa epäsuorasti presidentin rooliin. Presidentin tapaamisissa ja vastaavissa on tarpeen olla valtioneuvoston edustus ja esimerkiksi Pohjois-Atlantin neuvoston valtionpäämies – kokoonpanolla tapahtuvassa kokouksessa korostuu paitsi asianomaisten ministereiden (ulkoministeri, puolustusministeri) rooli valmistelussa myös valtioneuvoston tiedonsaanti ratkaisuista, joita tasavallan presidentti tekee.

Perustuslakivaliokunta on linjannut eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyviä menettelyjä ja perusratkaisuja ja katsonut, että eduskunnan rooli mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta. Tämän vuoksi eduskunnalle on annettava tietoja presidentinkin ulkopoliittisesta toiminnasta. Ulkoasiainvaliokunnan tulee saada selvityksiä sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan. Valtioneuvoston tulee siten oma-aloitteisestikin antaa tästä selvityksiä ulkoasiainvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan mukaan velvollisuus antaa selvityksiä myös presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta on eduskunnan luottamuksen varassa toimivalla valtioneuvostolla ([PeVM 9/2010 vp](#)).

Eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin toteuttamisessa on useita menettelyjä perustuslaissa, kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

annetussa laissa ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Muodolliset parlamentaariset menettelyt, joilla valtioneuvosto tuottaa tietoa eduskunnalle, ovat tässä suhteessa olennaisen tärkeitä. Epävirallinen yhteydenpito eduskuntaan ja sen keskeisiin valiokuntiin sekä eduskuntaryhmiin antaa taustoittavaa tietoa sekä täydentää säädöksiin perustuvia eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin tapoja. Siten esimerkiksi presidentin tapaamiset ja muu vuorovaikutus poliittisissa ja ajankohtaisissa asioissa on tärkeää, mutta se on luonteeltaan epävirallista ja parlamentaarisia menettelyitä täydentävää, eikä se voi koskaan korvata valtiosääntöisiä parlamentaarisia menettelytapoja. Tästä huolimatta näiden epävirallisen vuorovaikutuksen käytäntöjen vakiinnuttaminen ja kehittäminen sekä sovinnaisääntöjen kehittäminen siihen on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista ([OKV/206/22/2023](#)).

Johtopäätökset

Nato-jäsenyys on luontaisesti tuonut presidentille lisää tehtäviä ja on omiaan korostamaan tasavallan presidentin asemaa edelleen hyvin merkittävänä valtioelimenä, mutta presidentin toimivaltaan ja sen rajoihin jäsenyys ei ole vaikuttanut. Ulkopoliittikkaa johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tämä tarkoittaa, että tasavallan presidentti tekee strategiset ja muut merkittävät Naton toimintaa ja siihen osallistumista koskevat linjaukset yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Naton toiminnan laajuus ja eduskunnan päätöksenteon, muun muassa budjettivallan käyttäjänä, merkittävyys sekä yleensä asema myös ulkosuhteissa ylimpänä valtioelimenä korostaa kuitenkin varsinkin Nato –kontekstissa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan ja yhteistyön sekä valtioneuvoston valmistelun kokonaisvastuun merkitystä.

Kotimaisessa järjestelmässämme parlamentarismien periaatteesta johtuu, että valtioneuvosto kantaa päätöksenteostaan parlamentaarisen vastuun. Sama koskee presidenttiä, jonka vastuu ja legitimitetti päätöksenteolle ulkopoliitikassa toteutuu valtioneuvoston vastuun kautta. Molempia koskevat yleiset velvollisuudet pitää eduskunta tietoisena ja mahdollistaa eduskunnan aidot vaikutusmahdollisuudet, mutta oikeudellisesti ja poliittisesti vastuu eduskunnan informoinnista ja vaikutusmahdollisuuksien antamisesta on viime kädessä valtioneuvostolla.

Presidentti on suomalaisessa valtiosäännössä yleispiirteiselle sääntelylle jäänyt orgaani. Verrattaessa eduskuntaan tai valtioneuvostoon, joiden menettelyistä ja päätöksenteosta on myös yksityiskohtaista, vaikkakin osin aukollista sääntelyä, on presidentti jäänyt selvästi vähemmälle. Tämän asiantilan hyödyt ja haitat lienevät moninaiset ja niitä on syytä pohtia perusteellisesti, ennen kuin presidentistä ryhdytään uutta lainsäädäntöä laatimaan. Ylimmistä valtioelimistä ei ole mahdollista – eikä valtiosääntöisen kehikkomme puitteissa mielekästäkään – säätää kovin yksityiskohtaisesti. Sääntelyn tulee mahdollistaa joustava päätöksenteko ja

pienelle valtiolle tarpeellinen hallitusvallan lujuus myrskyisässäkin kansainvälisessä ympäristössä.

Toisaalta perustuslain nykymuodon jättämä avoin tulkintatila voi pahimmillaan johtaa siihen, että valtioneuvoston, presidentin ja eduskunnan väliset valtasuhteet muotoutuvat sen mukaan, minkälainen henkilö tai puolue milloinkin vallassa on. Erityisesti eduskunnan tiedonsaantioikeuden ja vaikutusmahdollisuuden turvaamisesta on huolehdittava. Valtiosääntöisten perusratkaisujen jättäminen käytäntöjen ja vakiintuneiden perinteiden varaan sisältää sen vaaran, että jotkut henkilöt tai ryhmät eivät käytäntöjä noudata tai perinteitä kunnioita.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti