



## Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö

Arvoisa eduskunnan puhemies, hyvät kuulijat,

Sata vuotta sitten vuonna 17.7.1919 vahvistettu hallitusmuoto loi kestäväksi osoittautuneen perustan suomalaiselle kansanvallalle sekä sille ja oikeusvaltion periaatteelle nojautuvalle kansallisen turvallisuuden ylläpitämiselle. Arvioin UKK -luennossani kansallisen turvallisuuden ja kestävänsä valtiosääntönsä välistä suhdetta ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajuuden ja sen oikeudellisten edellytysten näkökulmasta. Käsittelem uudenlaisen kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuusympäristön ja reaalipolitiikan paluun heijastumista valtiosääntöön. Pohdin miten perustuslaki antaa perustuslakiperinteemme huomioiden tulevaisuudessakin toimivat perusteet kansallisen turvallisuuden johtamiseen. Kysyn, onko yhteiskunnan turvallisuutemme uhkia koskeva käsitys valtiosääntönsä riittävän realistinen.

Näkemykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan tulee olla realistista ja ottaa asiayhteys ja yhteiskunnallinen tilanne eli konteksti huomioon samalla kun valtiojärjestyksen perusteista sekä perus- ja ihmisoikeuksista pidetään kiinni. Tämän vuoksi rohkenen syventyä myös kansainvälistä kehitystä sekä riskejä ja uhkia koskeviin käsityksiin. Tehtävä on ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä asiantuntevan ja arvovaltaisen foorumin edessä juristille epäkiitollinen. Tämä on kuitenkin valtiollisten käytäntöjen eli professori Antero Jyrängin termein poliittisen valtiosääntönsä analyysissä välttämätöntä.<sup>1</sup>

UKK -luentoni ei ole historiantutkimusta eikä henkilöhistoriaa. Totean kuitenkin, että presidentti, lakitieteen tohtori Urho Kaleva Kekkonen omassa valtiomiestyössään ja myös etevänä lainoppineena korosti realismia mutta samalla vahvasti puolusti demokratiaa. Oikeustieteilijänä ja kirjoittajana Kekkonen pohti kunnallista itsehallintoa, tarkemmin kunnallista vaalioikeutta, yhtä demokratiamme pilaria, ja vähän myöhemmin hän pohdiskeli demokratian itsepuolustusta, joka on yksi valtiosääntönsä vaikeista kysymyksistä. Kekkonen jos kuka tunnetaan myös poliittisena realistina, joka korosti ulkopolitiikan merkitystä pienen kansan kohtalonkysymyksenä. Sama ajattelu oli vahvasti J. K. Paasikivellä, joka oli etevä oikeusoppinut.

### 1. Osallisuuteen perustuva kansanvalta ja kansallisen turvallisuuden johtajuus

#### *Hallitusmuoto loi kestävänsä perustan ja valtiosääntönsä jatkumon*

Hallitusmuoto syntyi ensimmäisen maailmansodan ja siihen kiinteästi liittyneen Suomen itsenäistymisen yhteydessä ja myös kansakuntaamme järkyttäneen sisäisen konfliktin, vuoden 1918 sodan, jälkimainingeissa. Ajan poliittinen ja aatteellinen konteksti vaikutti hallitusmuotoon. Hallitusmuoto oli monilta osin jatkumoa pyrkimyksille ja ajattelulle, joka yhtäältä ammensi Ruotsin oikeuden perinteestä ja jota erityisesti oli jo vuoden 1906 valtiopäivä uudistuksessa ryhdytty kehittämään.

Vuonna 1919 vahvistettu hallitusmuoto palautui sisällöltään monilta osin ennen vuoden 1918 konfliktia tehtyyn, hallinto-oikeuden professori ja tulevan tasavallan presidentin K.J. Ståhlbergin johtamaan

valmisteluun ja edusti tuoreen sisällissodan traumaista ja voittaneen osapuolen pyrkimyksistä syntyneitä kompromissia. Siinä ja Ståhlbergin ajattelussa oli vahvasti pragmaattinen ote.<sup>ii</sup> Valmistelun eri vaiheissa olivat suhteellisen laajalti eri ryhmittymät mukana vaikka valmistelua tehtiin osin kaaoittisissa oloissa ja radikalisoituvaa työväenliike siitä jättäytyi pois. Hallitusmuodon keskeisimmät periaatteet osoittautuivat kuitenkin ajallisesti ja sisällöllisesti kestäviksi seuraavien kahdeksankymmenen vuoden aikana. Niinpä vuonna 2000 voimaantullutta perustuslakia luonnehdittiin sitä säädettäessä suomalaisen perustuslakiperinteen jatkumoksi eikä olennaiseksi muutokseksi (perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi perustuslaiksi, PeVM 10/1998 vp s. 3). Valtiojärjestyksen kantavien periaatteiden osalta vuoden 2000 perustuslain on niin sen valmistelussa kuin nyt emeritusprofessori Mikael Hidenin tekemässä perustuslain tarkistamistarpeiden arvioinnissa edustavan jatkuvuutta.<sup>iii</sup>

*... ”ennenmuuta on tärkeää, että kaikki ovat mukana”*

Tasavaltainen hallitusmuoto sisälsi kansansuvereniteetin idean, joka jopa nostettiin vallanjako-opin yläpuolelle. Hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.<sup>iv</sup> Nykyisessäkin perustuslain 2 §:n 1 momentissa todetaan valtiovallan kuuluminen kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta samoin sanoin. Perustuslain perusteella eduskunta on ylin valtioelin. Kun perustuslaissa eduskunnan tehtäväksi asetetaan valtiovallan haltijana olevan kansan edustaminen, ei eduskunnan rinnalla voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä (hallituksen esitys uudeksi hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 67/II). Käytännössä vahvan vallanjako-opin ja presidentin aseman vuoksi hallitusmuoto toteutti kansansuvereniteettiä enemmän vain kansakunnan ideaalina.

Eduskunnan aseman ja osallisuuden kannalta olennaisia ja edelleen kantavia olivat vuoden 1906 valtiopäivä uudistuksen ratkaisut. Suomessa eduskunta paitsi edustaa valtiovallan haltijana olevaa kansaa, haluttiin sen edustavan suhteellisesti Suomessa asuvia eri ryhmiä ja poliittisia suuntauksia. Eduskunnan ei haluttu edustavan vain niukkaa enemmistöä vaan tuottavan laajalti poliittisen osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksia. Vuoden 1906 valtiopäivä uudistuksessa otettiin perustuslakeihin kuuluvaan valtiopäiväjärjestykseen eduskuntavaalien suhteellisuuden periaate. Professori Robert Hermansonin johtama eduskunnan uudistamiskomitea nimenomaisesti lähti vuonna 28.2.1906 julkaisemaan mietinnössä siinä, että eduskunnan tulee antaa kuva kansasta kokonaisuudessaan ja siinä esiintyvistä pyrkimyksistä ja olevan ”ennenmuuta tärkeää, että kaikki ovat mukana”.<sup>v</sup> Laaja-alaisen osallistumisen ja osallisuuden periaate oli näin mukana suomalaisen kansanvallan perustuksessa. Ajatus ilmenee tänään perustuslakimme useista säännöksistä.

Perustuslain 2 §:ään kansanvallasta on lisätty, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Demokratia on enemmän kuin vaaleja ja enemmistövaltaa sekä sille nojautuvia toimintakykyisiä hallituksia. Perustuslakimme periaatteiden mukaan demokratia on tietoon ja argumenttien punnintaan perustuvaa julkista keskustelua, äänestäjien oikeutta punnita erilaisia yhteiskunnallisia ohjelmia ja niitä edustavia henkilöitä sidonnaisuuksineen ja ansioineen sekä näille rakentuvaa valistunutta keskustelua, joka heijastuu parlamentin ja parlamentaarisen hallitustavan kautta ja myös tasavallan presidentin vaalien kautta yhteiskuntapolitiikaksi.

Voidaan siten puhua vaaleihin ja niille perustuvaan päätöksentekoon sekä julkiseen keskusteluun perustuvasta kansanvallasta (perustuslain 2 §:n 1 momentti ja 14 §:n 1-3 momentti, perustuslain 12 §) ja laajemmasta demokratiasta, joka pitää sisällään yksilön osallistumisoikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet (perustuslain 2 §:n 2 momentti ja 14 §:n 4 momentti, 20 § ympäristöperusoikeuteen kuuluva säännös elinympäristöön vaikuttamisesta; laki kansalaisaloitteesta ja laki neuvoo-antavista kansanäänestyksistä, hallintolain 41 § vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta muillekin kuin asianosaisille sekä kuntalain asukas- ja käyttäjäosallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset). Nyt kun ilmastonmuutoksen yhteydessä ja ympäristöperusoikeuksien muotoilussa kansainvälisesti ja Suomessa perustuslain perusteluissa puhutaan tulevien sukupolvien oikeuksista, on kiintoisaa huomata, että käsitteen Suomen kansa ajateltiin valtiopäiväjärjestyksestä ja hallitusmuotoa valmisteltaessa sisältävän myös Suomessa asuvat tulevat sukupolvet.

*Valtiovallan tarpeellista lujuuutta haettiin lakisidonnaisuudesta ja vahvasta hallitusvallasta ...*

Hallitusmuodon alkuperäisessä johtolauseessa kirjoitetaan väkevästi valtiovallan lujudesta. Tehokkuus ja lujuus olivat Ståhlbergille tärkeitä periaatteita. Lujuuutta haettiin lakisidonnaisuudella, joka kuului ja kuuluu suomalaisen yhteiskunnan vahvoin arvoihin mutta erityisesti tasavallan presidentin vahvalla asemalla. Ulkopolitiikan alalla hallitusmuoto asetti tasavallan presidentin tehtäväksi määrätä Suomen suhteista ulkovaltioihin. Tasavallan presidentti sai muutoinkin vahvat valtaoikeudet ja muun muassa lainsäädäntövallan todettiin jakautuvan tasavallan presidentin ja eduskunnan välillä. Valtionpäämies oli myös sotavoiman ylipäällikkö ja päätti sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Presidenttivaltaisuudesta huolimatta hallitusmuoto sisälsi parlamentarismien periaatteen. Hallitusmuotoon ja itsenäisen Suomen valtiollisten käytäntöjen muotoutumiseen vaikutti Ruotsin kautta tullut vanha pohjoismainen perinne valtionpäämiehen asemasta. Tuo perinne välittyi meille aika lailla Kustaa III:n aikaisten perustuslakien pohjalta ilman sitä vähittäistä demokratisoitumisen kehitystä, mitä Ruotsissa oli jo tapahtunut.

Valtioneuvosto sai piirteitä, jotka liittivät sen vanhaan kuninkaan neuvoston eli valta- tai valtakunnan neuvoston perinteeseen. Vanhaan Ruotsin maanlakien kuninkaankaarissa oli säännöksiä, joiden mukaan kuninkaan tuli virkaa astuttuaan koota neuvosto, jonka yhteydessä kuningas käytti laajoja valtuuksiaan. K.J. Ståhlberg toi tämän perinteen itsenäistyneen Suomen valtiosääntöön periaatteena, jonka mukaan tasavallan presidentti oli sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen mutta ei heidän mielipiteeseensä. Historiallisesti on kiintoisaa, että valtionpäämiehen tehtävään sotavoiman ylipäällikkönä liittyvä sotilaskäskyasiain esittely siirtyi vähitellen alun perin pitkälti käytännön syistä neuvoston ulkopuolelle erilliseen sotilaskäskyasiain esittelyyn kun sotakollegion presidentti ei kuulunut enää valtakunnan neuvoston ulkopuolelle ja kun oli sotilasasiain valtiosihteerinä parempia puolustuspolitiikan ja sotateknologian asiantuntijoita.<sup>vi</sup>

Parlamentarisuuden periaatetta ja valtioneuvoston laajan myötävaikutuksen ideaa toteutti hallitusmuodon vaatimus siitä, että tiedonannot ulkomaille kuuluivat ulkoministerin annettavaksi. Presidentti ulkopolitiikan johtajana oli tarkoitettu toimimaan valtioneuvostossa ja valtioneuvoston kautta. Sodasta ja rauhasta päättämisen alistaminen eduskunnan suostumukseen taas toteutti hallitusmuodon 2 §:stä ilmenevään periaatteeseen kuuluvaa ajatusta siitä, että kansalla on valtiovallan ylimpänä elimenä on valtiovallan suurissa ratkaisuissa määrävä vaikutus.<sup>vii</sup> Eduskunta hyväksyi myös kansainväliset sopimukset mikäli ne sisälsivät lainsäädännön alaan tai muutoin eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaan kuuluvia maksuvelvoitteita.

Hallitusmuoto antoi tilaa sille, että tasavallan presidentit käyttivät eri tavoin ulkopolitiikan johtovaltaansa ja kunkin presidentin rooli oli erilainen. Presidenteillä oli yleisesti ennen toista maailmansotaa strategisen valvojan ja linjaajan rooli käytännön ulkopolitiikan kuuluessa presidentin luottamusta nauttineelle ulkoministerille.<sup>viii</sup> Poikkeuksena voidaan ehkä mainita presidentti Kyösti Kallio, joka keskittyi talvisotaa ennen ja sen aikana kansakunnan eheydestä huolehtimiseen ja siihen, että maassa oli toimintakykyinen valtioneuvosto. Tälläkin seikalla oli oma, suurikin merkityksensä kansakunnan lujuudelle. Talvi- ja jatkosodan aikana valtiollinen johto keskittyi tasavallan presidentti Risto Rytin ja valtioneuvoston eräiden jäsenten ja ylipäällikkö Mannerheimin käsiin. Toisen maailmansodan jälkeen tasavallan presidenttien itsenäinen johtorooli myös suhteessa valtioneuvostoon ja sen myötävaikutukseen korostui varsinkin presidenttien Paasikivi ja Kekkonen aikoina.

Kyse sinänsä on kansainvälisesti tutkimuksessa havaitusta yleisemmästä piirteestä: konflikteja sisältävä ja vaikeampi toimintaympäristö yleensä suosii hallituksen ja sen johdon tai valtionpäämiehen asemaa ulkopolitiikan johtajana.<sup>ix</sup> Eduskunta ei ollut hallitusmuodon aikana juurikaan päivittäisen ulkopoliittisen valmistelun tai turvallisuuskysymysten käsittelyn keskiössä. Eduskunta kuitenkin hyväksyi

Suomen identiteetin ja myös turvallisuuden kannalta kaikkein keskeisimmät ja kauaskantoisimmat ratkaisut. Näistä voidaan nostaa esille reunavaltiosopimuksen hylkääminen ja vahvan viestin antaminen siitä, että Suomi haluaa olla nimenomaan pohjoismaa, rauhansopimukset ja varsinkin 1944 ratkaisu lähteenä hakemaan rauhaa Neuvostoliiton kanssa ja Mannerheimin asettaminen lailla tasavallan presidentiksi, välirauhansopimuksen ja lopullisen rauhansopimuksen käsittely sekä YVA-sopimuksen hyväksyminen samoin kuin myöhemmin Suomen liittyminen Euroopan unionin ja euroalueen jäseniksi. Reunaehdot ja puitteet toki rauhansopimuksille, YVA-sopimukselle ja EU-ratkaisuille valmisteltiin presidenttijohtoisesti.

### *Laaja osallisuus luo myös lujutta...*

Kansanvaltaisuuden periaate ja siihen kuuluva ajatus laaja-alaisesta osallisuudesta on kuitenkin pidemmällä aikavälillä yksi valtiovallan lujituksen kantavimpia perusteita. Tätä näkökulmaa on kiintoisalla tavalla kehitetty kansainvälisessä instituutioiden taloustieteellisessä tutkimuksessa. Tunnetun ja arvostetun ekonomistin Daron Acemogluun mukaan osallisuus yhdistettynä ennustettavaan ja luottamusta nauttavaan oikeusvaltioon luo edellytykset pitkällä tähtäimellä parhaimmalle taloudelliselle kasvulle ja muullekin kansakunnan ja sen yhteiskunnan menestykselle. Osallisuus siis luo myös Ståhlbergin kaipaamaa valtiovallan lujutta myös ulkoisten uhkien edessä. Hallitusmuoto ja sittemmin perustuslaki ovat vastanneet suomalaisten odotuksiin demokratiasta ja osallisuudesta.

Kansallinen turvallisuus nostettiin käsitteenä perustuslakiin vasta vuonna 2019 kun perustuslain luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisen perusteita laajennettiin niin, että viestin salaisuuteen voidaan puuttua muun muassa tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (HE 198/2017 vp). Kansallinen turvallisuus on Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä suojattu intressi ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymä ihmisoikeuksien rajoitusperuste. Kansallisella turvallisuudella ymmärretään ihmisten kollektiivista turvallisuutta välittömästi tai välillisesti kohdistuvaa väkivaltaista uhkaa vastaan (HE 198/2017, s. 35). Kansallista turvallisuuden uhkat ovat perustuslakivaliokunnan mukaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestyksestä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavia toimintoja (PeVM 4/2018 vp). Kansallisen turvallisuuden takaaminen on yksi oikeusjärjestyksemme tunnustamista tavoitteista. Kansallinen turvallisuus sisältää valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja siten ulkoiseen ja sotilaalliseen turvallisuuteen sekä sisäiseen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät ulottuvuudet.

### *Parlamentarismien ja eduskunnan aseman vahvistuminen ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan valtiosääntökehityksen suuri linja*

Turvallisuuden johtamisen kannalta hallitusmuodon ja sittemmin uuden vuoden 2000 perustuslain säätämisen ja siihen tehtyjen muutosten suuri linja on ollut valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen (PeVM 10/1998 vp, PeVM 4/2018 vp). Se on tarkoittanut eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston toimivaltuuksien vahvistamista suhteessa tasavallan presidenttiin. Samalla eduskunnan itsensä roolia on vahvistettu. Kansansuvereniteetti ja sitä toteuttava eduskunnan ensisijaisuus ovat vahvistaneet näkyvyytään.

Periaatteellisesti merkittävää on, että kansainvälisten velvoitteiden irtisanominenkin vaatii eduskunnan hyväksymisen mikäli kansainvälinen velvoite kuuluu lain alaan tai muuten eduskunnan hyväksyttäväksi tai on merkitykseltään huomattava. Samoin periaatteellisesti merkittävä on, että valtioneuvosto on perustuslain 65 §:n mukaan yleistä hallitus- ja hallintovaltaa käyttävä valtioelin ja yleistoi-mivaltainen hallintoveranomainen. Vallanjakoa koskevassa perustuslain 2 §:n säännöksessä todetaan, että hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto.

Periaatteellisia muutoksia ovat perustuslaissa ovat kansallisen turvallisuuden johtamisen kannalta olleet kansainvälisen yhteistyön perusteiden toteaminen jo perustuslain 1 §:ssä ja jo ennen uutta perustuslakia

Suomen liittyminen Euroopan unioniin sekä vuonna 2011 voimaan tulleissa muutoksissa unionin jäsenyyden toteaminen perustuslaissa, pääministerin osoittaminen Suomen edustajaksi Euroopan unionin Eurooppa-neuvostossa ja muussa ylimmän valtiojohdon edustautumista vaativassa unionin yhteistyössä sekä viimein tasavallan presidentin sitominen ulkopoliittikan johtamisessa presidentin muodollisia päätöksiä vaativissa asioissa eduskunnan selonteon käsittelyssä ilmaisemaan kantaan, johon valtioneuvosto yhtyy.

Kansallisen turvallisuuden ja sen johtamisen kannalta on päätöksenteon näkökulmasta erotettavissa seuraavat menettelyt:

- 1) kansainvälisiä suhteita yleisesti koskeva päätöksenteko: kyseessä on perustuslaissa tarkoitettu yleiskäsite ja valmistelu kuuluu valtioneuvostolle ja siellä kullekin ministeriölle valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti ja valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen esitykset kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja huolehtii voimaansaattamisesta
- 2) kansainvälisten suhteiden sisällä varsinaiset ulkopoliittiset asiat: tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 58 §:n mukaisesti tasavallan presidentin on ratkaistava määrämuotoisesti tehtävä ulkopoliittikan johtamiseen kuuluva asia eduskunnan valtioneuvoston sille antaman selonteon johdosta päättämisen kannan mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.
- 3) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, joita koskee erillinen lakivaraus perustuslain 58 §:ssä ja niistä päätetään siten kuin laissa erikseen säädetään. Päätöksentekomenettelystä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaan osallistumisesta ja varautumisesta pääosallistumaan päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja päätöksentekomenettely pitää vaativissa kriisinhallintatoimissa sisällään sisällään eduskunnalle annettavan selonteon;
- 5) Euroopan unionin asiat, joiden käsittelyyn eduskunta osallistuu kattavasti, mutta joissa valmistelu ja sen johtaminen kuuluu valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin sekä Suomen ylimmän valtiojohdon edustautuminen kuuluu pääministerille perustuslain 66 §:n mukaisesti;
- 5) kotimaiset lainsäädäntö- ja talousarvioasiat sekä muut hallituksen asiat, joissa valtioneuvosto johtaa lainsäädäntötyötä ja talousarviovalmistelua sekä ohjaa hallintoa ja vastaa sen asianmukaisesta toiminnasta ja osana tätä huolehtii kansallisen turvallisuuden suojaamisen yleisistä edellytyksistä;
- 6) puolustusvoimien ylipäällikkyyys, joka kuuluu perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentille ja perustuslain 128 §:ssä samoin säädetty upseerien nimittäminen. Ylipäällikkyyden alaan kuuluvat muun muassa sotilaskäskyasiat. Tasavallan presidentti ratkaisee ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta lailla säädettävät sotilaalliset nimitysasiat kabinettiesittelyssä. Hienosyisyydestä kertoo, että puolustusvoimien komentajan virka on kenraalin ja amiraalin virkoihin nähden erillinen virka ja siihen virkaan tasavallan presidentti nimittää puolustusvoimista annetun lain (551/2007) mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella. Menettelytapa on sikäli hyvin perusteltu, että puolustusvoimien komentaja on hyvin tärkeä valmistelija ja toimeenpanija myös valtioneuvoston näkökulmasta ja sikäli tämä täysimääräinen parlamentaaraisella vastuulla toimivan ministeristön myötävaikutus on tarpeen ja luo luottamusta puolustusvoimiin.
- 7) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja häiriötilanteisiin varautuminen Suomessa, jossa ylin johtovalta on valtioneuvostolla;
- 8) kansainvälisen avun pyytämistä koskevat asiat, joissa on ollut rajanvetoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä: kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) ja asiasta annetun lain sekä sen soveltamisesta vuonna 2019 annettujen valtioneuvoston kanslian ohjeiden mukaan päätöksenteko jakautuu perustuslain 93 §:n mukaisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä. Käytännössä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan muun muassa terrorismia koskevan yhteisvastuulausekkeen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan keskinäisen avunannon lausekkeen päätöksenteko ja toimeenpano sisältää sekä unionin toimia että jäsenvaltioiden kahdenvälisiä toimia ja varsinkin sotilaallista apua sisältävissä kysymyksissä toimivalta jakautuu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä; ja
- 9) poikkeusoloja koskeva päätöksenteko, joissa valmiuslain (1552/2011) mukaisesti valtioneuvoston tulee ensiksi todeta poikkeusolojen olemassaolo yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, puolustustilan puolestaan määrää tasavallan presidentti asetuksella puolustustilasta annetun lain (1083/1991) mukaan ja jossa perustuslain mukaan liikekannallepanosta päättäminen kuuluu perustuslain 129 §:n mukaan tasavallan presidentille;

Merkityksellistä on lisäksi eduskunnan poliittinen ja oikeudellinen valvonta, joka kohdistuu valtioneuvostoon sekä sen alaisuudessa oleviin viranomaisiin. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on perustus-

laissa säädetyn parlamentaarisen valvonnan ja siinä erityisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan ja puolustusvaliokunnan harjoittaman valvonnan ohella voidaan periaatteellisesti merkittävänä mainita eduskunnan uusi tiedusteluvalvontavaliokunta, joka valvoo siviili- ja sotilastiedustelua sekä kokonaisuutena suojelupoliisin toimintaa. Modernissa parlamentarismissa sekä ohjausjärjestelmässä myös valvonta- ja arviointivalta ovat merkittävä valtaoikeus. Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittavan eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen tiedustelun valvonnasta annetun lain (121/2019) ja eduskunnan tältä osin muutetun työjärjestyksen mukaisesti ja laajoilla valtuuksilla varustetun suojelupoliisin toiminnan saattaminen kokonaisuudessaan valiokunnan tehtäväksi ovat kansallisen turvallisuuden johtamisen ja sitä koskevan vastuun kannalta merkittäviä. Näin voidaan täyttää yhtäältä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asettamat vaatimukset tehokkaasta valvonnasta sekä huolehtia tiedustelun ja turvallisuuspolitiikan legitimitetistä; siitä, että tiedustelupalvelu ja turvallisuuspoliisi ovat koko kansan eikä vain hallituksen elin.

Valtiosääntöiset järjestelyt ulkopoliitiikan ja kansallisen turvallisuuden johtamisesta ja päätöksenteosta ovat jo melko pienipiirteisiä. Valtioneuvostolla on valmistelun johtovalta tai ainakin merkittävä vaikutusvalta kattavasti kaikissa kansallisen turvallisuuden asioissa. Valtioiden välisiin suhteisiin Euroopan unionin toiminnan ulkopuolella ja sotilaalliseen voimaan liittyvät asiat eli perinteinen valtion kova voima ja diplomatia ovat laajasti tasavallan presidentin johtovallassa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. On kuitenkin lisääntyvästi asioita, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä ja kansallisen turvallisuuden kysymyksiä mutta joita ei voida yksiselitteisesti jakaa tasavallan presidentin johtovastuulla oleviin yleisiin ulkopoliitiikan asioihin ja valtioneuvoston johtovastuulla oleviin EU-asioihin. Unionin asioissakin voi olla perustuslain näkökulmasta tasavallan presidentille kuuluvia ulko- ja turvallisuuspoliittisia ulottuvuuksia, esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa ulkopoliittisesti merkittävä unionin makrotaloudellinen apu unionin ulkopuoliselle maalle tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan mukainen keskinäinen avunanto, jota käytännössä toteutetaan myös sotilaallisia toimia sisältävillä kahdenvälisillä järjestelyillä. Eduskunnalla on kansansuvereniteetin periaatteen ja vuonna 2011 perustuslain 58 §:ään tehtyjen muutosten mukaisesti kuitenkin ylimmän valtiuelimen asema kaikissa kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisissä asioissa.

Suomen kehitys vastaa kansainvälistä suuntausta, parlamentit tulevat tutkimuskirjallisuuden ja valtiokäytäntöjä eri maissa koskevien havaintojen mukaan yleisemminkin aktiivisemmiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä. Samalla kuitenkin puoluepoliittinen argumentointi näyttää korostuvan kansallisen intressin ja yhtenäisyyden pohjalle rakennettuihin argumentteihin nähden.

Suomessa kuitenkin näyttää ulkoasiainvaliokunnan käytännössä säilyneen varsin laajaa yhteisymmärrystä hakeva ote. Valtiosääntöisten ratkaisujemme johdosta eduskunnan ja ylimpien valtiuelinten yhteiseen kyvykkyyteen nopeaan mutta johdonmukaiseen päätöksentekoon kansallisen turvallisuuden ja ulkopoliitiikan asioissa on perusteltua kiinnittää huomiota.

Johto- ja päätöksentekojärjestelmämme perustuu näin laajasti valtiuelinten dialogille ja tiiville yhteistoiminnalle. Perustuslaissa ja valtiosääntöä toteuttavissa tavallisissa laeissa on kuitenkin pyritty osoittamaan viimekätinen päätöksenteko selkeästi jollekin valtiuelimelle.

*Hallitusmuoto onnistui valtiovallan lujuden sekä kansalaisten lainalaisen vapauden turvaamisessa*

Hallitusmuodon johdannossa todettiin sillä haettavan valtiovallan tarpeellista lujutta ja kansalaisten oikeuden ja lainalaisen vapauden turvaamista. Tässä perustuslakimme on pitkällä aikavälillä erinomaisesti onnistunut tai ainakin onnistuneesti tukenut suomalaisten päättävistä tahtoa ja yksituumaisuutta rakentaa vahvaa, kansanvaltaista oikeusvaltiota sekä myös huolehtia kansallisesta turvallisuudesta. Oikeusvaltiomme on ollut välillä heikoissa hetkissä kansallisen turvallisuuden vaarahetkinä mutta hallitusmuodon voimassaoloaikana sisällissodan jälkeen oikeusvaltiollisuuskin on ollut aina läsnä vaikka välillä hyvinkin epätäydellisenä.<sup>x</sup> Hallitusmuodon päätöksentekojärjestelmää on testattu useissa kan-

sakunnan olemassaoloa uhanneissa ja lievemmissä kriiseissä sekä politiikan ja oikeuden harmaan värikkäissä arjessa. Kansanvaltaa on koeteltu mutta se on kestänyt.

Suomi on tänään kansainvälisillä eri vertailuindikaattoreilla mitattuna maailman vakain ja turvallisin valtio sekä yhdessä Norjan ja Ruotsin kanssa maailman vapain valtio.<sup>xi</sup> Kun oikeusvaltiostakin on tullut eurooppalaisessa päivänpolitiikassa haastamisen kohde ja poliittinen kiistakapbele, niin arvostetuissa kansainvälisissä indikaattoriperusteisissa vertailuissa Suomi on Maailman talousfoorumin kilpailukykyraportin mukaan maailman paras maa ihmisten perusoikeuksien suojelemisessa ja meillä on globaalin Global Justice Project'n oikeusvaltioindikaattorin mukaan Tanskan ja Norjan jälkeen kokonaisarvioinnissa maailman paras oikeusvaltio ja maailman parhaat perusoikeudet ja oikeusvaltion toteutuminen rikosoikeudessa.<sup>xii</sup>

### 3. Toimintaympäristön muutosten vaikutukset

#### *Perustuslain kestävyys on myös käytännön tehokkuutta ja toimivuutta erilaisissa tilanteissa*

Monet perustavanlaatuiset perustuslailliset periaatteet ja opit toimivallan jaosta ja toimivasta valtiosäännöstä perustuvat kunkin maan historialliseen kokemukseen sekä käsitykseen kansainvälisestä politiikasta ja järjestelmästä. Kansainvälisesti varsin laajasti sovellettu oppi siitä, että kansainväliset suhteet on perusteltua pysyttää nimenomaan hallituksen tai valtionpäämiehen toimivallassa. Parlamentin rajoitetun roolin perusteluna on usein argumentti, että hallitus on kansainvälisen politiikan luonteen johdosta parempi toimija kansainvälisten suhteiden hoitamiseen kuin parlamentti. Perinteisesti on esimerkiksi saatettu katsoa, että kansainvälisiin sopimuksiin ja neuvotteluihin sisältyy tärkeitä ja laajoja salassa pidon intressejä. Sen vuoksi lähtökohtaisesti avoin parlamentaarinen käsittely soveltuu moniin kansainvälisten suhteiden kysymyksiin huonosti. Tätä perustellaan muun muassa erityisillä salassa pidon tarpeilla ja jopa salaisten sopimusten tekemisellä<sup>xiii</sup>. Hallitus on yleensä paremmin tai ainakin tehokkaammin informoitu. Hallitusvallalla on usein parhaimmat edellytykset arvioida kansainvälistä tilannetta ja toimia yhdessä muiden valtioiden kanssa joustavasti.

Viimeksi mainittu argumentti on vedonnut muuten Ranskan ylin hallintotuomioistuin tuoreessa ratkaisussaan, jossa se epäsi hakemuksen hallituksen velvoittamisesta antamaan konsuliapua ja suojelua Syyriassa Al Holin leirillä olevalle kansalaiselle, jolla tai jonka miehellä on ollut yhteyksiä ISIS –järjestöön (Conseil d'état, Décision N°429668, 429669, 429674, 429701, 23.4.2019).

Valtiosäännön tulkintoihin turvallisuusympäristön muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi. Tasavallan presidentit ovat Kyösti Kalliota lukuun ottamatta olleet eri tavoin merkittäviä ulkopoliittikan linjaajia strategisissa kysymyksissä, mutta vasta sodan aikana ja toisen maailmansodan jälkeen korostui hyvinkin vahvasti tasavallan presidentin johtava ja myös valtioneuvoston sivuuttavakin rooli. Tämä johtui osin presidenttien Paasikivi ja Kekkonen vahvasta sisäpoliittisesta asemasta mutta myös siitä, että tasavallan presidentistä tuli Suomen ja Neuvostoliiton rauhanomaisten suhteiden ja yhteistyön takaaja aikana, jolloin totalitaarinen ja hyvin vahvasti reaalipoliittisesti suuntautunut Neuvostoliitto oli vahvassa kansainvälisessä asemassa ja Suomi eli tavallaan suuren naapurin varjon ja paineen alla. Perinteisessä käsityksessä on myös olennaista ollut kansainvälisten ja valtion sisäisten asioiden varsin voimakas erottelu toisistaan.

#### *Valtiosäännössä on voimakas ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden erottaminen*

Voimakas ulkoisen ja sisäisen suvereniteetin ja toimintapiirin erottaminen liittyy kansainvälisen järjestelmän synnyin taustalla oleviin ongelmiin ja kunkin valtion tuottamiin kielteisiin ulkoisvaikutuksiin. Euroopassa 30-vuotinen sota ja monet konfliktit sitä ennen syntyivät osittain siitä, että vahvistumista hakeneet kansalliset kuninkaat ja muut hallitsijat aiheuttivat kapinoita ja levottomuuksia myös toisen alueella. Westfalenin rauhassa tähän haluttiin muutosta. Kielto puuttua toisen valtion sisäisiin asioihin vaimensi tämän haitallisen ulkoisvaikutuksen. Jokaisella valtiolla oli sisäinen suvereniteettinsa, joka

nautti kansainvälisen oikeuden mukaan loukkaamattomuutta. Vastaavasti ulkoinen suvereniteetti eli periaatteessa tasa-arvoisten mutta käytännön reaali maailmassa vahvuudeltaan erilaisten valtiotoimijoiden tasapainoa. Suvereniteettioppi näin ymmärrettynä mahdollisti valtiosäännössä eriyttää valtion sisäisen päätöksenteon ja ulkosuhteiden hoidon sekä soveltaa niihin osittain erilaisia periaatteita vaikka alun perin muun muassa ruotsalaisessa perinteessä valtion- ja hallituksen päämiehen tehtävänä oli huolehtia niin sisäisestä kuin ulkoisesta turvallisuudesta.

#### *Valtiosääntö rakentuu kansallisen turvallisuuden uhkia koskeville taustaolettamille*

Valtiosäännön ja turvallisuusympäristöä koskevien käsitysten kannalta huomionarvoisia ovat kansainvälisten suhteiden ja erityisesti ulkopolitiikan johtamiseen liittyvät järjestelyt sekä poikkeusoloja koskeva sääntely. Perustuslain uudistetun 10 §:n 4 momentin taustalla on perustuslain muutoksen esittäjänäkin kirjoitettu käsitys kansallisesta turvallisuudesta. Olennaista on, että Euroopan unionin jäsenyyden ja ihmisoikeusvelvoitteidemme vuoksi kansallisen turvallisuuden käsite ja siten rajat asioille, jotka voidaan katsoa kansallisen turvallisuuden uhkiksi, määräytyvät unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta (ks. PeVM 4/2018 vp. ja HE 198/2017, s. 35). Kriiseihin varautumisen ja kansallisen turvallisuuden johtamisen valtiosääntöisten puitteiden kannalta on perustuslaissa itsessään oleva poikkeusolojen määritelmä hyvinkin merkittävä. Hallitusmuodon 16 §:n mukaan tärkein poikkeusolo oli sota eli Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys sekä kapina. Suhteellisen suppea poikkeusolokäsite siirrettiin vuonna 2000 uuteen perustuslakiin. Aseelliseen hyökkäykseen rinnastettiin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavat, kansakuntaa uhkaavat poikkeusolot.

Suppea poikkeusolojen määritelmä osoittautui valmiuslain uudistuksen yhteydessä vuonna 2009 pulmalliseksi. Vuoden 2000 perustuslaissa omaksuttiin tärkeinä valtiosääntöpoliittisina ja oikeudellisina periaatteina, että perustuslain tulee antaa oikea kuva julkisen vallan käytöstä ja poikkeuslakien välttämisen periaate. Nykyisen poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukaan ole enää perustelua, että joustavuus perustuslailliseen sääntelyyn haetaan poikkeuslaeilla. Perustuslakivaliokunta pitikin lausunnossaan valmiuslain muutoksista vuonna 2009 tarpeellisena muuttaa poikkeusoloja koskevaa määritelmää (PeVL 6/2009 vp s 16). Perustuslain 23 §:ää muutettiin vuonna 2010 perustuslakivaliokunnan valmiuslain käsittelyn yhteydessä esittämästä kannan pohjalta (HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 ja PeVM 3/2011). Tekstin tasolla muutos oli suhteellisen pieni mutta avasi tietä joustavampaan sääntelyyn tavallisella lailla. Tässä samalla suomalaisen kriisilainsäädännön sääntelytapa lähestyi Norjan ja Tanskan pitkälti tavalliseen lakiin perustuvaa sääntelytapaa, mutta näissä maissa niukka perustuslain tasoinen sääntely johtuu osin perustuslain iäkkyydestä ja hankalasta muutettavuudesta (Ks Moderni kriisilainsäädäntö, s. 13-14).

Nykyisessä sääntelyssä poikkeusolojen määritelmä perustuslaissa kattaa Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja kansakuntaa vakavasti uhkaavat, laissa säädetyt poikkeusolot. Tavallisella lailla on näin mahdollista laajentaa poikkeusolojen määritelmää. Nykyisen valmiuslain 3 §:ssä onkin nykyinen poikkeusolojen määritelmä. Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen ja sen välittömän jälkitilan lisäksi poikkeusoloksi on määritelty aseellisen hyökkäyksen vakava uhka, yhteiskunnan välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantava erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Puolustustilalaki tunnistaa vakavimpina kansallisen turvallisuuden uhkina Suomeen kohdistuvan sodan ja siihen vakavuudeltaan rinnastuvat väkivaltaiset levottomuudet.

#### *Suomalainen parlamentarismi on kyennyt kansallisen turvallisuuden riskien uudelleenarviointiin*

Valtiosäännön kestävyys kannalta on olennaista havaita perustuslakivaliokunnan aktiivinen ja rakentava rooli huolehtia perustuslain ajantasaisuudesta suhteessa muuttuneisiin turvallisuusuhkiin. Tämä näkyi perustuslain 23 §:n muuttamisessa ja nyt 2018 ja 2019 perustuslain 10 §:n 4 momentin muuttamisessa tiedustelulainsäädännön säätämisessä. Tämä kertoo positiivista viestiä suomalaisen



perustuslain kontrollijärjestelmän toimivuudesta. Perustuslakivaliokunta pystyy yhdistämään objektiivisuuteen pyrkivän oikeudellisen analyysin ja oikeudellisen keskustelun myös poliittiseen keskusteluun ja punnintaan. Suomalaisessa parlamentarismissa ja eduskuntatyössä on kyetty hakemaan laajaa yhteisymmärrystä perustuslaillisesta sääntelystä ja sitä toteuttavasta tavallisesta lainsäädännöstä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen kannalta keskeisissä kysymyksissä.

Perustuslain ja valmiuslain sekä puolustustilalain määritelmistä huolimatta Suomessa on omaksuttu varsin laaja-alainen yhteiskunnan (kokonais)turvallisuuden käsite ja lähestymistapa. Sen varsinainen oikeudellinen perusta on enemmän perustuslain mahdollistamista parlamentaarisisissa prosesseissa ja tavallisessa lainsäädännössä. Vuonna 2017 valtioneuvoston tekemän periaatepäätöksen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta määritelmän mukaan turvallisuus on yhteiskunnan ja sen jäsenten turvallisuutta, ei vain valtion tai nykyajan oloissa monissa tilanteissa vaikeasti määriteltävän kansakunnan turvallisuutta. Laaja turvallisuuskäsite ja ajattelu keskeisistä riskeistä johtaa väistämättä siihen, että turvallisuuden vaikuttaminen on väistämättä kaikkien tehtävänä ja kaikki turvallisuuskysymykset eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja kansallisen turvallisuuden asioita. Kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvia asioita ja uhkia on tulkittava suppeasti (PeVM 4/2018 vp).

Parlamentaarisen hallitustavan yhtenä voimavarana sitä, että lainsäädäntötyö ja kansainvälisiä suhteita koskeva päätöksenteko ovat parlamentaarisisissa hallitustavassa samoissa käsissä. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että joko johtava, parlamentin enemmistöä hallitseva puolue kykenee päätöksentekoon tai koalitiohallituksissa siihen, että eri poliittiset ryhmittyvät pystyvät tehokkaasti myös sopimaan asioista.

Näiden oletusten toteutumiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Olennaista on, minkälaista keskustelua ja päätöksenteon prosessia johdonmukainen ja tehokas päätöksenteko muuttuvassa turvallisuusympäristössä edellyttää. Suomessakin on äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa pitkällä aikavälillä hiipunut. Aikamme on samalla hyvin poliittista. Yhä isompi joukko äänestäjiä kuitenkin tekee ratkaisunsa vain yhden tai muutaman heille tärkeän asian eikä jonkin puolueen ohjelman kokonaisuuden perusteella. Tämän lisäksi on havaittavissa poliittisen debatin särmistymistä ja kompromissihalukkuuden vähenemistä – varsinkin kansainvälisesti. Eduskunnankaan kyky muodostaa ulkopoliittikan ja kansallisen turvallisuuden kysymyksissä pitkäjänteiseen ja laajaa yhteistä näkemystä kansallisesta edusta ei ole itsestäänselvyys vaikka perustuslain 58 § viimekätisen linjanvedon eduskunnalle yhdessä valtioneuvoston kanssa antaakin.

### *Teknologia ja ulkoinen ympäristö muuttuvat ja kylmä realipolitiikka palaa*

Kansainvälinen ympäristömme on varsin nopeasti. Turvallisuusuhkien monimuotoistuminen sekä sisäisten ja ulkoisten kysymysten nivoutuminen yhteen jatkuu johtuen niin kansainvälisen järjestelmän kuin teknologian, talouden, ympäristön sekä sotalaitoksen ja sen johtamisen muutoksista.

Realismin ja idealismin välinen jännite vaikuttaa valtiosäännön ja myös kansainvälisen oikeuden taustalla ja tulkinnoissa. Realismin ja idealismin välinen painotus vaihtuu politiikan ja myös oikeuden käytäntöjen mukaan ja kullakin aikakaudella vallitsevat painotukset ja käytännöt luovat myös käsitystä, jonka voi kiteyttää myös ajan hengeksi tai vallitsevaksi käytännöksi. 1990-luku merkitsi kansainvälisessä politiikassa liberaalien demokratioiden ja globalisaation vahvaa aikakautta. Tällöin idealistinen ajattelu sai enemmän tilaa ja samalla avoimuus, parlamentaarisuus ja demokratian piirteet tulivat aikaisempaa vahvemmin mukaan myös kansainväliseen politiikkaan. Kansainvälisten suhteiden odotettiin kehittyvän monenkeskisen sääntöperäisen järjestelmän ympärille. Liberaali demokratia näytti olevan vahvasti leviävä järjestelmä. Ihmisoikeuksien ja avoimuuden sekä parlamentaaristen päätöksentekomenettelyiden painottaminen näissä oloissa on myös helppoa.

Reaalipolitiikka, suurvaltojen kamppailu vaikutusvallasta ja etupiireistä sekä suoranainen sääntöperäisen kansainvälisen järjestelmän haastaminen varsin klassisen valtion edun ja voimapolitiikan näkökulmista eivät kuitenkaan kadonneet mihinkään. Ne ovat viime aikoina myös vahvistuneet. Valtiosäännössä on edelleen viisasta varautua myös varsin kylmään reaali- ja valtapolitiikkaan.

### *Sodan ja rauhan välille syntyy välitiloja, joissa käytetään sotilaallista voimaa*

Esimerkkinä Suomen kannalta merkittävistä muutoksista voidaan ottaa esille naapurimaamme Venäjän toiminnan ja sotilaallisen strategian muutos. Venäjä on viime vuosina uudistanut asevoimiaan ja strategiaansa. Venäjän toiminnan ja venäläisen ajattelun muutoksilla on väistämättä vaikutuksia myös Suomeen. Tätä kuvataan myös valtiosäännön ja kansallisen turvallisuuden johtamisen yhteyden kannalta mielenkiintoisesti Maanpuolustuskorkeakoulussa tänä syksynä tarkastetussa Pentti Forströmin väitöskirjassa.<sup>xiv</sup> Venäläisessä paradigmassa rauhan ja sodan välinen selkeä rajapinta on hävinnyt. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää aikaisempaa nopeammin ja yllätyksellisemmin sekä rajatummin. Sotilaallisen voiman käyttö ennakoivalla tavalla on yksi politiikan keino vaikuttaa turvallisuutta vaarantavaan tilanteeseen tai edistää valtion päämääriä. Sodan uhkan aika on tällöin jäänyt pois strategisesta ajattelusta.

Suomessa kuitenkin vielä ajattelu on perustunut selkeään portaittaisuuteen normaaliolojen ja eri ta-  
soisten poikkeustilanteiden kautta valmiuslain tarkoittamaan aseellisen hyökkäyksen uhkan ja aseellisen hyökkäyksen aikaan sekä puolustustilalaissa tarkoitettuun Suomeen kohdistuvaan sotaan. Suomessakin on pohdittava niin päätöksenjärjestelmän kuin varautumisen näkökulmasta portaittaisuuden lieventymistä ja häviämistä sekä tarvetta reaaliaikaisemman jatkuvan valmiuden ylläpitämiseen. Johtamisjärjestelmässäänkin tämä tarkoittaa, että normaalin päätöksentekojärjestelmän tulisi olla kyvykäs hoitamaan nopeastikin ilmeneviä kriisejä, jotka sisältävä sotilaallista toimintaa.

Kansainvälisessä ympäristössä laajemminkin on nähtävissä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhä vahvempaa limittymistä toisiinsa. Julkisuudessa ja suomalaisissa politiikkadokumenteissa esillä olleet hybridiuhat ovat yksi esimerkki tästä sekä siitä, että vaikuttaminen toisten valtioiden sisäisiin asioihin on uudestaan arkipäivää. Hybridivaikuttamiseen kykenevät valtioiden ohella myös jotkin ei-valtiolliset toimijat.

### *Globalisaatiosta tulee kiistakysymys ja levottomuutta hyödynnetään*

Globalisaation tuottamien hyötyjen ja kustannusten sekä huolien ja osattomuuden kokemusten oikeudenmukainen jakaminen niin kansainvälisesti kuin Euroopan unionissa sekä unionin jäsenvaltioiden sisällä on yksi isoimmista yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnan turvallisuusriskien hallinnan kysymyksistä. Globalisaatiota, varsinkin kansainvälistä sääntöperusteista globalisaatiota haastetaan yhä enemmän kansalliseen intressiin perustuvan reaalipolitiikan näkökulmasta. Elämme siis reaalipolitiikan ja valtion edun paluun politiikan eturiviin vuosia. Kansainvälisiä suhteita, ulkopolitiikkaa ja kansallista turvallisuutta koskevassa päätöksenteossa on tähän varauduttava yhä enemmän.

Globalisaatio yhtäältä ja toisaalta varsinkin digitalisaatio lisäävät eri palveluiden ja hyödykkeiden sekä pääoman markkinoiden mutta myös sotilaallisen voiman hakeutumista nopeasti uusiin tasapainoasemiin. Tästä johtuvat epävarmuudet ilmenevät nopeammin ja voimakkaammin ja niitä voidaan myös hyödyntää hybridivaikuttamisessa. Digitalisaatio synnyttää eri toimialat ylittäviin alustoihin sekä datan käyttöön perustuvia uudenlaisia valta-asemia ja informaatiovaikuttamista. Epävarmuus ja epäluottamus julkisiin instituutioihin ja myös yksityisen sektorin toimintaan ja vallankäyttöön ovat kaikki tekijöitä, jotka ruokkivat osattomuutta ja populismia. Tähän perustuen ja hyödyntäen myös Euroopan unionin asioittain ja aikoina vaihtelevaa kykyä tehokkaaseen toimeenpanoon ja unionin sisäisen solidaarisuuden heikkouksia voi syntyä myös kansallisen turvallisuuden uhkia.

Tasavallan presidentti Sauli Niinistö on puhunut osuvasti osallisuuden kansallistunteen heikkenemisestä vaikka monilla aineellisen hyvinvoinnin mittareilla ja onnellisuusmittarilla tänään meillä asiat on eilistä huomattavasti paremmin.<sup>1</sup> Yhteisyyden kokemuksen tilalle tulee yhä useammin erillisyyden ja osattomuuden kokemuksia. Se pitkällä tähtäimellä osaltaan heikentää valtion kykyä ylläpitää turvallisuutta. Pohjoismaisen ja laajemmin eurooppalaisen kansallisvaltion positiivinen anti on ollut osallisuuden ja vaikuttamisen kokemusten antaminen laajalti. Tämä valtion voimavara ja rooli vaativat uusintamista. Suomikaan ei ole riippumaton kehityksestä, johon [Euroopan neuvoston edellinen pääsihteeri Thorbjörn Jagland](#) on vuodelta 2017 antamassaan vuosikertomuksessa viitannut: demokraattisen oikeusvaltion instituutiot ovat useissa maissa heikentyneet.

#### *Osaksi uudenlaiset kansallisen turvallisuuden riskit häivyttävät sisäisen ja ulkoisen jaot*

Osaksi uudenlaiset kansallisen turvallisuuden uhat häivyttävät voimakkaasti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajaa. Kiinnitän tässä huomiota laajamittaisempaan terrorismiin, hybridiuhkiin, kyber- ja tietoturvallisuuteen sekä pakolaisvirtoihin ja hallitsemattomaan maahanmuuttoon ja siihen liittyviin huoliin. Nämä kaikki ovat valtioiden aseellisen toiminnan ohella kansallisen turvallisuuden taseisia kysymyksiä, joissa kotimaista ja kansainvälistä ei voida erottaa.

Nostan pitkän aikavälin kannalta valtiosäännön ja kansallisen turvallisuuden kannalta hyvin kiintoiisiin riskeihin ja uhkiiin myös ilmastonmuutoksen. Tutkimustieto ilmastonmuutoksesta ja sen hyvin laajoista vaikutuksista lisääntyy. YK:n kansainvälisen ilmastopaneelin raportit ilmaisevat asiaa tutkivan tiedeyhteisön enemmistön konsensusnäkemystä. Se kertoo valtavan suurista muutoksista ja riskeistä. Taloustieteilijät ovat myös jatkaneet aiheen äärellä. Tuoreet työpaperit samoin kertovat laajoista taloudellisista tappioista ja resurssien jakautumisesta uudelleen. Ilmastonmuutos johtaa hallitsemattomana laajoihin väestönlähtöihin, taloudellisen ja sosiaalisen kurjuuteen mutta joillekin myös ainakin jollain lyhyellä aikavälillä hyötyihin, joiden hyväksyttävyyys voi olla riidanalaista, sekä konflikteja vedestä, ruuasta, elintilasta.

Kansainvälinen oikeus ja valtiosääntökehitys sisältää tähän myös hallintavälineitä. Ympäristöperusoikeuksien merkitys kansainvälisesti ja kotimaassa vahvistuu, samoin ympäristöperusoikeuteen ja useisiin YK:n sopimuksiin politiikkadokumentteihin sisältyvät tulevien sukupolvien oikeuksien merkitys. Ympäristöperusoikeus ja tulevien sukupolvien oikeudet, ilmaston- ja ympäristönmuutosta torjuvat sopimukset ja unionin lainsäädäntö sekä myös perinteinen kansainvälisen oikeuden periaate haitan toiselle valtiolle ja alueelle tuottamisen kiellosta saavat sääntöperäisessä järjestelmässä yhä enemmän painoarvoa ja vaikutusta myös valtion sisäisissä asioissa.

Ympäristöpolitiikasta ja sisäisen turvallisuuden kysymyksistä tulee myös ulkopolitiikkaa ja päinvastoin. Pitkäjänteisessä turvallisuuden johtamisessa kansainvälistä ja kansallista sekä ulkopolitiikkaa ja muuta politiikkaa on yhä vaikeampi erottaa. Samoin tässä asetelmassa kansainvälistä asiaa on vaikeaa erottaa Euroopan unionin asioista.

#### *Taipuuko todellisuus päätöksentekomenettelyiden ja toimivaltojen erotteluun?*

Elävässä elämässä uudet riskit ja päätöksentekotarpeet eivät välttämättä mahdu juridiikkamme luomiin jaotteluihin. Professori Mikael Hiden on myös arvioinut perustuslain uudistamistarpeita oikeusministeriön toimeksiannosta laatimassaan selvityksessä eikä näe toimivaltaa ja menettelyitä koskevia perustuslaintasoisia muutostarpeita. Hiden kuitenkin tunnistaa, että rajanveto, jossa ulkopolitiikan johtaminen kuuluu perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan kuuluu tasavallan presidentille ja toimivalta taas Euroopan unionin asioissa kuuluu valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti, ei ole enää yhtä selvä kuin 1990-luvulla eikä myöskään ongelmaton. Juuri tuota rajanvetoa on

<sup>1</sup> Tasavallan Presidentti Sauli Niinistön puhe senaattori Kyösti Kallion Sovinnon puheen juhlassa 5.5.2018, ks. <http://tpk.fi/Public/default.aspx?contentid=374802&culture=fi-FIn> (sivulla käyty 17.5.2018).

käytännössä jouduttukin käymään muun muassa kansainvälisen avun antamista koskevassa asiassa ja suhtautumisessa eräisiin EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälisiin aloitteisiin.

Unioni on merkittävä toimija turvallisuuden alalla mutta toisaalta se ei anna turvallisuustakuita. Unionilla on myös selkeät heikkoutensakin turvallisuuden kysymysten foorumina varsinkin kovan turvallisuuden alueilla. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan Hiden näkee kuitenkin perusteena sille, että perustuslain muutoksille ei ole ilmeisiä tarpeita.<sup>xv</sup>

*Perustuslakia ei kuitenkaan ole tarpeen lähteä nyt muuttamaan*

Yhdyn kriittisistä havainnoistani huolimatta perustuslain muuttamisen välittömien tarpeiden osalta Hidenin analyysiin. Perustuslakimme nykyisessä muodossaan osoittaa selkeästi eduskunnan ylimmäksi valtioelimeksi, joka voi periaatteellisesti tärkeässä perustuslain 58 §:n mukaisessa selontekomenetellessä myös ottaa kantaa ulkopoliittikan alan kysymyksiin. Tasavallan presidentti on sidottu eduskunnan selonteon käsittelyssä ilmaisemaan ja valtioneuvoston yhtenäiseen kantaan. Menettely on ehkä enemmän periaatteellinen koska on vaikeaa nähdä sitä sovellettavan sellaisenaan kovin arkisessa ulkopoliittisessa kysymyksenasettelussa. Se kuitenkin korostaa eduskunnan asemaa ja roolia sekä siten myös eduskunnan vastuuta sekä valtiolinten yhteistoimintaa.

Uutta perustuslakia käsiteltäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta luki yhteistoiminnan hyvin laaja-alaisesti. Perustuslakivaliokunta lähti siitä, että parlamentaarinen vastuukate koskee mahdollisimman laajasti kaikkea ulkopoliittista ja tasavallan presidentin muuta toimintaa mukaan lukien toiminta puolustusvoimien ylipäällikkönä (PeVM 10/1998 vp., s. 18, PeVM 9/2010 vp). Perustuslakivaliokunta piti myös asianmukaisena, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa myös valtioneuvostolle kuuluvissa mutta ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä Euroopan unionin asioissa. Tämä yhteistoiminta on nähdäkseni keino ylittää perustuslain rajanvetoihin mahdollisesti liittyvät ongelmakohdat.

Tasavallan presidentti on tällöin päivänpolitiikan yläpuolella oleva strateginen toimija, joka yhtenä poliittisena tehtävänänsä huolehtii jatkuvuuden esillä pitämisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Presidentillä on hehtisessä päivänpolitiikassa laajasti kiinni olevaa ministeristöä paremmat mahdollisuudet strategiseen keskittymiseen kansakunnan strategisiin kohtalonkysymyksiin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kun taas valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta ja tuo johtamiseen vahvan parlamentaarisen elementin. Valtioneuvoston vahvuus on sen mahdollisuudessa yhdistää eri näkökulmat ja yhteiskuntamme eri resurssien käyttö valmistelussa. Valmistelun ollessa kattavasti valtioneuvoston käsissä pystytään asioita myös katsomaan juridiset rajat ylittävinä kokonaisuuksina ja samalla johtamaan koko kansakuntaa ja vaikuttamaan asioihin kaikilla voimavaroilla ja kansanvaltaisella vastuulla. Kyse on valmistelukäytännöistä. Niiden kehittäminen ja tekeminen lujiksi uusissakin oloissa on tärkeää sikälikin, että näin luodaan lujalle ja johdonmukaiselle johtajuudelle edellytykset antavaa valtiokäytäntöä.

Tasavallan presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokous on yksi toimiva foorumi yhteistyölle. Etupäässä kyse on siinä noudatettavista käytännöistä ja siitä, että myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä unionin asioita voidaan myös käsitellä valtioneuvoston toimivallasta huolimatta käsitellä tässä yhteistyössä riittävän systemaattisella tavalla. Samoin valtioneuvoston ja pääministerin ja kunkin ministeriön johdolla ja kautta tapahtuvalla valmistelulla on suuri merkitys. Asiallisesti ottaen tämä tarkoittaa historiallista jatkumoa, jossa valtionpäämiehen päätöksenteko tapahtuu neuvoston tai valtakunnan neuvoston puitteissa ja piirissä, mikä oli maanlakeihin sisältynyt ruotsalainen periaate johtamisjärjestelmästä.

*Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokoonpanoa sekä valtioneuvoston ja eduskunnan valmistelukäytäntöjä on tarpeen arvioida*

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden voimakas limittyminen toisiinsa nostaa esille kysymyksen hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan lakisääteisestä kokoonpanosta. Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan puheenjohtajana on pääministeri ja jäsenenä ulkoministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoministeriön toimialaan kuuluva ministeri, puolustusministeri ja enintään 4 muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 2 momentin mukaan sisäministeri osallistuu asian käsittelyyn ministerivaliokunnassa silloin kun käsitellään hänen toimivaltaansa kuuluvia kysymyksiä. Samoin myös muu ministeri osallistuu. Valtioneuvoston määräämät ministerit tuovat ministerivaliokuntaan monipuoluehallituksissa tärkeän parlamentaarisen tasapainon. Tätä kautta usein valtiovarainministeri on tosiasiallisesti ollut ministerivaliokunnan jäsen. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden voimakkaasti linkittymisestä sekä muun muassa tiedustelulainsäädännössä tehdyistä sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun työnjaoista ja yhteistyöstä johtuen olisi painavia perusteita sille, että sisäministeri olisi myös lakisääteinen jäsen. Joustavammalla valtioneuvoston määräämien jäsenten määrittelyllä voidaan myös hakea tarvittavaa poliittista tasapainoa erilaisiin tuleviin tilanteisiin.

Kun eduskunta on selkeästi osoitettu ylimmäksi päätöksentekijäksi tulevat olennaisen tärkeäksi myös eduskunnan ja koko parlamentaarisen päätöksenteon edellytykset. Perustana on eduskunnan informointi perustuslain sitä koskevien säännösten mukaisesti ajantasaisesti sille vastuunalaisen valtioneuvoston toimesta myös tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Parlamentaarisen päätöksenteon sujuvuus edellyttää kuitenkin myös laajaa yhteistä keskustelua ja yhteisymmärrystä linjakysymyksistä. Olennaista on siten sekin, miten kansallisen turvallisuuden asioista käydään julkista keskustelua, jota salaisiin asioihin ulottuva luonnollisesti rajoitettu keskustelu täydentää.

Voimakkaasti parlamentaariseen suuntaan kehittyneen päätöksentekojärjestelmän käytännön tehokkuus edellyttää laajaa parlamentaarista, kansalais- ja myös asiantuntijakeskustelua. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemisilla ja myös julkisilla kuulemisilla voisi olla tässä annettavaa. On myös aihetta keskustella valtioneuvoston turvallisuuskomitean roolin kehittämisestä sekä laajemman, ministeritasoisen vuorovaikutuksen foorumin eli uudenlaisen turvallisuusneuvoston tarpeellisuudesta valmistelun ja vuorovaikutuksen foorumiksi strategisissa ja pidemmän aikavälin kysymyksissä. Ministerivaliokuntatyön ja varsinkin tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan valmistelun lisäksi tarvitaan sitä, että valtioneuvosto ministeriöineen ja yhteiskunta on laajasti mukana työssä.

Aikaisempi puolustusneuvosto lakkautettiin valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän ehdotusten pohjalta uuden perustuslain voimaan tullessa. Puolustusneuvosto osin presidentin neuvottelukuntana ja osin valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin epäselvästi kiinnittyvänä neuvottelukuntana ei ollut sovitettavissa yhteen uuden perustuslain säännösten kanssa. Turvallisuuskysymyksissä asiantuntijoiden ja valtioneuvoston johdon välistä laaja-alaista ja systemaattisesti strategisen tason muta puolustus- ja turvallisuusselontekoja pienempiin mutta merkittäviin kysymyksiin paneutuvaa vuorovaikutusfoorumia voidaan kuitenkin arvioida tarvittavan.

Laajempi keskustelu tuo myös kestävyyttä erilaisia vaikuttamisen muotoja kohtaan. Digitaalisessa yhteiskunnassa erilainen digitaalinen manipulaatio ja vaikuttaminen vaaleihin on myös potentiaalisesti merkittävä kansallisen turvallisuuden kysymys. Puolustuksen ja turvallisuuspolitiikan perusasioita koskeva selontekomenettely on vakiintunut ja sen myötä Suomessa on ollut laaja yhteisymmärrys puolustuksen peruslinjauksista. Tämä edellyttää kuitenkin laajaa yhteistyötä ja kompromissihalukkuutta ja –kykyä tulevaisuudessakin.

## *Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen edellytyksiä tavallisessa lainsäädännössä on tarpeen parantaa*

Nähdäkseni valmiuslakia pitäisikin tarkastella eräiltä osin uudelleen kokonaisuutena. Samoin uhkien ja päätöksentekojärjestelmän portaittaisuutta on syytä vähintäänkin madaltaa ja samalla jatkaa yhteiskunnan ja valtiollisen päätöksenteon jatkuvan valmiuden ja nopean reagointikyvyn vahvistamista. Tämä vaatii myös kansallista turvallisuutta ja varautumista koskevan lainsäädännön kehittämistä edelleen. Raportit muun muassa kyber- ja tietoturvallisuushaavoittuvuuksista kertovat, digitaalisen infrastruktuurimme suojaamisessa ja kyberturvallisuuden johtamisessa on vielä paljon tehtävää. Digitaalisten alustojen manipulaatiosta on muun muassa Ranskassa säädetty uutta lainsäädäntöä. On myös tarvetta arvioida onko terrorismirikoksia koskeva sääntelymme ja soveltamiskäytäntömme erilaista kuin muissa pohjoismaissa. Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen valmistelussa on näin välttämätöntä kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja laajaan osallisuuteen mutta myös realistiseen ja riittävän ajantasaiseen käsitykseen riskeistä. Tasavallan presidentti Sauli Niinistön eduskunnan vaalikauden päättäjaisissä 10.4.2019 esittämin sanoin hyvän on oltava luja.

### 4. Johtopäätöksiä

Perustan valtiosääntömme kestäväydelle on antanut laaja-alaiselle osallisuudelle sekä realismille rakentunut kansanvaltainen oikeusvaltio. Vahvempaan reaalioloon siirtynyt turvallisuusympäristö edellyttää valtion ja sen turvallisuuden johtamista kokonaisuutena. Elävä elämä ei taivu kaikkiin hienosyisiin juridisiin jaotteluihimme. Eduskunnan korostunut asema ylimpänä valtioelimenä myös kansainvälisten suhteiden alalla vaatii siltä tämän mukaista linjaavaa ja pitkäjänteistä vallankäyttöä ja valvontaa sekä sille edellytykset antavaa eduskunnan tiedonhankintaa niin valiokuntatyössä kuin laajaa julkista keskustelua.

Toimintaympäristön muutos tarkoittaa perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiivistä ja molemminpuolista vuorovaikutusta ja presidentin toimintaa laajalti valtioneuvoston yhteydessä ja vuorovaikutuksella. Yhteistyön on perusteltua kattaa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä Euroopan unionin asioita, jolloin valtioneuvoston on huolehdittava presidentin informoinnista ja yhteistyöstä. Kansanvaltaisen päätöksenteon edellytykset ja johdonmukaisuuden sekä kansakunnan kestävyden turvaavaa laajaa, asiakaskeistä dialogia ja kansalaiskeskustelua myös kansallisen turvallisuuden kysymyksistä tarvitaan enemmän kuin aikaisemmin. Avoin keskustelu luo osallisuutta ja myös kestävyttä hybridi-vaikuttamisen kaltaisia uusia uhkia vastaan.

En näe tarpeita perustuslaissa olevien päätöksentekorakenteiden muuttamiselle mutta valtiollisia käytäntöjä sekä tavallista lainsäädäntöä on edelleen tarpeen kehittää. Suomalainen kansanvalta on kyennyt laajaan yhteisymmärrykseen ja sen edellyttämiin kompromisseihin kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisissä kysymyksissä. Eduskunnan toimivaltuuksien korostuessa myös kansainvälisissä suhteissa ylimpänä valtioelimenä ja ulkoisten ja sisäisen näkökohtien yhä vahvemmin sekoitessa toisiinsa tarvitaan tulevaisuudessa tätä kyvykkyyttä yhä enemmän. Eduskunnan on osaltaan siten kannettava vastuunsa kansanvaltaisen kansainvälisiä suhteita ja yhteiskunnan turvallisuutta koskevan päätöksenteon toimivuudesta ja sen edellyttämästä laajasta keskustelusta ja yhteisymmärryksestä sekä kompromissivalmiudelta. Tarvittavalla keskustelulla on eri tasoja. Yksityiskohtiinkin menevän ja salaisia tietoja käsittelevän eduskunnan valiokuntatyön ja eduskunnan valvontavallan lisäksi tarvitaan laajempaa koko yhteiskunnan kattavaa strategista keskustelua. Se tuottaa myös osallisuutta kansallisen turvallisuuden johtamiseen ja on siten perustuslakimme ja aikaisemmin hallitusmuodon yhden kantavimmista periaatteista mukaista.

Myös valmistelua on syytä tästä näkökulmasta terävöittää ja sen rakenteita kehittää siten, että turvallisuuden yhä laaja-alaisemmat näkökulmat muuttuvassa toimintaympäristössä tulevat katetuiksi.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää erityisesti tavallisen lainsäädännön uudistamistyön jatkamista valmiuslain uudistamistarpeiden arvioinnista lähtien ja uusiin riskeihin kattavasti varautumiseksi tilanteissa, joissa normaali- ja poikkeusolojen erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa ja sotilaallisiakin keinoja käytetään muulloinkin kuin perinteisessä laajamittaisessa sodassa. Tässä työssä valtioneuvoston rooli lainsäädäntötyön ja talousarviovalmistelun johtajana on hyvin keskeinen ja tasavallan presidentin roolissa korostuu strategisen valvojan ja ulkopoliittikan johdonmukaisuuden, jatkuvuuden sekä valtioelinten yhteistyön näkökulma.

#### VIITTEET:

<sup>i</sup> Antero Jyränki: Valta ja vapaus, 3.laitos 2003. s. 213.

<sup>ii</sup> Antero Jyränki: Presidentti, 1981, 25.

<sup>iii</sup> Professori Mikael Hidén: Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamisen tarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22.

<sup>iv</sup> Valtiosääntöoikeudessa on eduskunnan ensisijaisuuden periaate, ks. Jyränki 2003, s. 145-146.

<sup>v</sup> Ks. Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, 1939, s. 374-375.

<sup>vi</sup> Antero Jyränki: Sotavoiman ylin päällikkyyys, 1967, s.5-11.

<sup>vii</sup> Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus, I osa, 1924, s. 136, Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, s. 20.

<sup>viii</sup> Tältä osin viitataan professori Timo Soikkasen 3.9.2018 Paasikivi –seurassa pitämään UKK –luentoon: Timo Soikkanen: Paasikivi ja Kekkonen ulkopoliittikan tekijöinä ja ulkoasiainhallinnon käyttäjinä, <https://www.paasikivi-seura.fi/wp-content/uploads/2018/11/Professori-Timo-Soikkanen-Paasikivi-Seura-UKK-luento-3.9.2018-.pdf>

<sup>ix</sup> Tapio Raunio & Wolfgang Wagner (2017) Towards parliamentarisation of foreign and security policy?, West European Politics, 40:1, 1-19.

<sup>x</sup> Ks. esimerkiksi Jukka Kekkonen, Laillisuuden haaksirikko: rikosoikeudenkäyttö Suomessa vuonna 1918, 1991 sekä Lars Björne: Valkoinen korkein oikeus 1918-1939 teoksessa Heikki Pihlajamäki (toim.): Lainkäyttöä läpi vuosisadan, näkökulmia korkeimman oikeuden historiaan, Edita 2018, s. 33-69 ja Mia Korpiola: ”Pyhän oikeuden” turvana? Korkein oikeus sodassa 1939-1945, s. 71-132 ja siinä Mia Korpiolan kirjoittamat tietolaatikat Sotavankisurmat: sotarikolliset tuomiolla välirauhansopimuksen nojalla ja Legalismin ja poliittisen välttämättömyyden välissä: Korkein oikeus, Sotasyllisysoikeudenkäynti ja valvontakomissio

<sup>xi</sup> Hallitusmuodon päätöksentekojärjestelmää on sittemmin testattu useissa kansakunnan olemassaoloa uhanneissa ja lievemmissä kriiseissä sekä politiikan ja oikeuden harmaan värikäässä arjessa. Kansanvalta on kestänyt. Suomi on tänään kansainvälisillä eri vertailuindikaattoreilla mitattuna maailman vakain ja turvallisin valtio (The Fund for Peace, Fragile States Index 2018<<https://eur02.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Ffundforpeace.org%2Fsi%2Fdata%2F&data=02%7C01%7C%7C2255a4af70954eefc06d08d5dbf91c09%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C636656785309910463&sdata=eK156Hq0N4igmUDN7bgvavOj%2F6mE5G2t4XNVipfx86E%3D&reserved=0>; (Freedom House, Freedom in the World 2018<<https://eur02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Ffreedomhouse.org%2Freport%2Ffreedom-world-2018-table-country-sco-res&data=02%7C01%7C%7C2255a4af70954eefc06d08d5dbf91c09%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C636656785309910463&sdata=kEkfoLXoVDh%2F1oNN4rnJhmYojI37eiHFWGOLOvEWA%3D&reserved=0>).

<sup>xii</sup> Maailman talousfoorumi (WEF), The Global Competitiveness Report 2017–2018: Judicial independence, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ144> The World Justice Project, Rule of Law Index 2019, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJPROLI2019\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJPROLI2019_0.pdf)

<sup>xiii</sup> Klassinen kuvaus tästä sovereign privilege –opista on muun muassa Englannin valtiosääntöä käsittelevässä teoksessa Walter Baguehot: the English Constitution, 1873.

<sup>xiv</sup> Pentti Forström: Venäjän sotilasstrategia muutoksessa, 2019.

<sup>xv</sup> Hiden 2019, s. 25-27.