



2.12.2024

OKV/2038/10/2024

OKV/2038/10/2024-OKV-5

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

VALTION YLIMMÄN JOHDON OSALLISTUMINEN EUROOPAN POLIITTISEN YHTEISÖN KOKOUKSIIN

KANTELU

Osoititte 21.8.2024 oikeuskanslerille kantelun, jossa pyysitte oikeuskansleria selvittämään ”ovatko valtioneuvosto, pääministeri ja tasavallan presidentti menettelleet Suomen lain mukaisesti sopiessaan presidentin osallistumisesta pääministerin sijasta Euroopan poliittisten yhteisöjen kokoukseen, joka pidettiin 18.7.2024.” Lisäksi pyysitte ”selvittämään kokonaisuudessaan perinpohjaisesti, millaisen prosessin seurauksena ko. sopimuksesta tai päätöksestä on laadittu kirjallinen päätös, joka on kirjattu valtioneuvoston ja presidentin diaareihin.”

SELVITYS

Pyysin pääministeri Orpoa antamaan asiasta selvityksen. Selvityspyynnössä pyysin vastamaan seuraaviin kysymyksiin:

- milloin tasavallan presidentin osallistumisesta tosiasiallisesti päätettiin?
- millaisessa menettelyssä tasavallan presidentin osallistumisesta päätettiin?
- ketkä/mitkä tahot osallistuivat asiasta päättämiseen?
- millä tavoin päätösprosessi dokumentoitiin ja arkistoitiin?
- millä tavoin valtioneuvostoa ja /tai ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa informoitiin asiasta?
- poikkesiko ja millä tavoin kyseiseen kokoukseen valmistautuminen ja osallistuminen sekä eduskunnan informointi siitä, miten Euroopan poliittisen yhteisön (jatkossa myös EPY) kokouksia on aikaisemmin valmisteltu, osallistumisesta ja osallistujista päätetty ja eduskunnan tiedon- saannista huolehdittu?

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Selvityksessään pääministeri Orpo on vastannut esittämiini kysymyksiin seuraavasti:

Päätäminen 18.7.2024 järjestettyyn Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen osallistumisesta

Perustuslain (731/1999) 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pykälän 2 momentin mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Perustuslain muuttamista koskevien esitöiden ([HE 60/2010 vp, s. 19 ja 43](#)) ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 5 kohdan muuttamista (asetusmuutos 92/2012) koskevan esitelymuistion mukaan valtion ylimmän johdon osallistumista vaativaa Euroopan unionin muuta toimintaa ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella. Tällaiseen toimintaan kuuluvat esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, valtion- tai hallitusten päämiesten epäviralliset tapaamiset ja niin sanotut Euroopan unionin kolmas maa -kokoukset, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Tällaiseen toimintaan kuuluvat huippukokoukset, joissa Euroopan unionin johto ja valtion- tai hallitusten päämiehet tapaavat esimerkiksi Yhdysvaltojen presidentin. Näissä tapaamisissa ja kokouksissa käsiteltävät asiat eivät ole erotettavissa muista perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvista asioista.

Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia on järjestetty tähän mennessä neljä, 6.10.2022 Prahassa, Tšekin tasavallassa, 1.6.2023 Chisinaussa, Moldovassa, 5.10.2023 Granadassa, Espanjassa sekä viimeksi 18.7.2024 Woodstockissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Prahassa ja Granadassa Euroopan poliittisen yhteisön kokous järjestettiin Eurooppa-neuvoston epävirallista kokousta edeltävänä päivänä. Seuraava Euroopan poliittisen yhteisön kokous on tarkoitus järjestää marraskuussa 2024 ja tarkoitus on niin ikään, että tämä kokous edeltäisi Eurooppa-neuvoston epävirallista kokousta.

Euroopan poliittinen yhteisö on luonteeltaan epävirallinen keskustelufoorumi. Kokouksiin on kutsuttu 47 eurooppalaisen maan valtion- tai hallituksen johtajat. Vapaamuotoiset kahdenväliset tapaamiset ovat olleet olennainen osa kokouksia, ja mahdollisuus ylläpitää korkealla tasolla

Suomen kahdenvälisiä suhteita Euroopan unionin ulkopuolisiin eurooppalaisiin maihin. Kokouksissa ei ole tehty päätöksiä eikä hyväksytty päätelmiä, julistuksia tai muita poliittisluonteisia asiakirjoja. Keskusteluista ei ole laadittu virallisia yhteenvetoja. Euroopan poliittinen yhteisö ei korvaa olemassa olevia yhteistyörakenteita eikä pyri luomaan uusia rakenteita yhteistyölle. Sillä ei ole virallista perustamis-, työjärjestys- tai muuta vastaavaa asiakirjaa eikä pysyvää organisaatiota tai henkilöstöä. Kunkin kokouksen järjestelyistä ja ohjelmasta on vastannut kokouksen koolle kutsunut valtio. Tämän johdosta kokousten luonne, keskusteltavat teemat ja muut olosuhteet ovat eronneet toisistaan.

Valtioneuvoston valmistelussa kutakin Euroopan poliittisen yhteisön kokousta on arvioitu perustulain näkökulmasta. Toimintatavoista on tehty kokouksittain kokonaisarvio, ottaen huomioon kunkin kokouksen luonne, keskusteltavat teemat ja muut olosuhteet. Euroopan poliittisen yhteisön kokouksissa tehtävä yhteistyö on vielä uutta ja vakiintumatonta. Tämä on korostanut tarvetta arvioida kokouksia ja toimintatapoja tapauskohtaisesti.

Selvityksen mukaan keskeisesti Euroopan poliittisen yhteisön kokousten luonteeseen ja niiden kansalliseen valmisteluun on vaikuttanut se, onko ne järjestetty Eurooppa-neuvoston epävirallista kokousta edeltävänä päivänä. Prahassa 6.10.2022 ja Granadassa 5.10.2023 kokoukset järjestettiin tällä tavoin. Näitä kokouksia on myös valmisteltu Euroopan unionin valmistelurakenteissa. Myös Chisinaussa 1.6.2023 järjestettyä kokousta valmisteltiin unionin valmistelurakenteissa. Unioni tuki kokousjärjestelyissä tiiviisti Moldovaa, joka oli keväällä 2022 hakenut unionin jäsenyyttä ja jolle unioni oli kesällä 2022 myöntänyt unionin ehdokasmaan aseman. Euroopan poliittisen yhteisön kokouksissa tehtävä yhteistyö oli vielä kyseistä kokousta järjestettäessä nykyistä vakiintumattomampaa, ja kokouksen luonteelle antoivat leimaa myös yleinen poliittinen tilanne Euroopassa sekä halu osoittaa tukea Moldovalle. Näillä kokouksilla miellettiin olevan yhteys Euroopan unionin toimintaan.

Pääministeri osallistui Eurooppa-neuvoston epävirallisiin kokouksiin, jotka pidettiin Prahassa 6.10.2022 ja Granadassa 5.10.2023 järjestettyjä Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia seuraavina päivinä. Pidettiin perusteltuna, että pääministerin edustaessa Suomea perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaisesti Eurooppa-neuvoston epävirallisessa kokouksessa, osallistuu hän myös sitä edeltävänä päivänä samalla paikkakunnalla järjestettävään Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen. Edellä sanotut seikat vaikuttivat keskeisesti näitä kokouksia koskeviin kokonaisarvioihin, joihin perustuen pidettiin selkeänä, että pääministeri osallistuu kokouksiin.

Valtioneuvoston arvion mukaan Woodstockissa 18.7.2024 järjestetyn kokouksen luonne poikesi aiemmista Euroopan poliittisen yhteisön kokouksista. Kyse oli leimallisemmin 47 eurooppalaisen valtion- tai hallituksen johtajan keskinäisistä epävirallisista keskusteluista, ja kokouksen linkit Euroopan unionin toimintaan olivat ohuimmat. Eurooppa-neuvoston epävirallista ko-

kousta ei järjestetty kokousta seuraavana päivänä. Kokouksessa käytyjä keskusteluja ei valmisteltu Euroopan unionin toimielimissä. Niitä valmisteltiin osallistuvien valtioiden valtion- tai hallituksen johtajien edustajien kesken Yhdistyneen kuningaskunnan pääministerin edustajan johdolla. Kokouksessa ei ollut tarkoitus esittää uusia Suomen tai unionin yhteisiä kantoja.

Kokouksen järjestäminen varmistui melko myöhäisessä vaiheessa. Kutsu esitettiin 20.5.2024 Euroopan poliittisen yhteisön toimintaan osallistuvien valtioiden valtion tai hallituksen johtajille. Kutsua ei ollut osoitettu Eurooppa-neuvoston jäsenille tai Suomelle Euroopan unionin jäsenvaltiona. Kokouksen painopiste oli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Yhteisesti kokouksessa keskusteltiin Ukrainasta ja Euroopan turvallisuudesta. Temaattinen valtion- tai hallituksen johtajien pienryhmäkeskustelu, johon tasavallan presidentti osallistui, koski disinformaatio- ja hybridivaihtamista.

Valtioneuvoston valmistelussa arvioitiin, että kokousta ei tullut rinnastaa Euroopan unionin niin sanottuihin kolmas maa –kokouksiin, eikä kokoukseen osallistumisesta olisi kyse perustuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla Suomen edustamisesta muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Siten sovellettavaksi ei myöskään tulisi perustuslain 66 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu valtioneuvoston päätöksenteko muun kuin pääministerin toimimisesta Suomen edustajana tässä kokouksessa.

Kokouksen luonteen, keskusteltavien teemojen ja muiden olosuhteiden pohjalta vaikutti siltä, että oli perusteita niin pääministerin kuin tasavallan presidentin osallistumiselle tähän kokoukseen. Euroopan poliittisen yhteisön kokoukset on tarkoitettu vain valtion- tai hallituksen johtajille, joille kutsu oli tälläkin kertaa nimenomaisesti osoitettu. Suomessa Euroopan poliittisen yhteisön kokoukset on nähty hyödyllisinä ja Suomen edustus kokouksissa merkityksellisenä. Kokouksista tehtävässä kokonaisarviossa arvioidaan kokoukseen osallistumista ja osallistujia, ja osa tällaista arviota voi olla se, onko mahdollisten osallistujien muut sitoumuksensa huomioon ottaen aikataulullisesti mahdollista osallistua kokoukseen sekä se, miten Suomen edustus voidaan muutoin järjestää.

Pääministeri toteaa selvityksessään, että hän jäi pois kokouksesta henkilökohtaisista perheystistä. Hän keskusteli kokouksesta ja siihen osallistumisesta ja arvioi sitä yhdessä tasavallan presidentin kanssa suullisesti 3.6.2024. Lopputulos oli, että tasavallan presidentti oli pääministerin pyynnöstä valmis osallistumaan kokoukseen. Näin toimien Suomen tuoli vain valtion- tai hallituksen johtajille tarkoitettussa kokouksessa ei jäänyt tyhjäksi. Tieto siitä, että tasavallan presidentti oli valmis osallistumaan kokoukseen, toimitettiin tasavallan presidentin kansliasta ulkoministerin esikuntaan.

Kokouksessa ei ollut tarkoitus tehdä päätöksiä eikä hyväksyä päätelmiä, julistuksia tai muita poliittisluonteisia asiakirjoja ja keskustelut olivat luonteeltaan epävirallisia. Osin näistä syistä

myöskään aiempia Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia varten ei ollut tehty erillisiä päätöksiä valtuuskunnan asettamisesta. Tämän vuoksi valmistelussa arvioitiin, ettei tälläkään kertaa kokousta varten ole tarpeen tehdä erillistä päätöstä valtuuskunnan asettamisesta. Tähän arvioon vaikutti myös se, ettei valtakirjoja tai valtuuskuntaa tälläkään kertaa edellytetty. Valtioneuvoston ohjesäännön 1.4.2003 päivätyn esittelymuistion ja ulkoministeriön [Valtiosopimusoppaan](#) (s. 38–39) mukaan valtuuskunnan asettamisen tarpeellisuus on harkittava tilannekohtaisesti. Tyypillisesti valtuuskunta asetetaan, kun neuvottelujen kohteena on valtiosopimus tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus taikka kun kyse on tavanomaista merkittävämmästä kansainvälisestä kokouksesta. Kaikkiin kansainvälisiin kokouksiin ei ole tarpeen asettaa erityistä valtuuskuntaa.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti perustuslain 93 §:n säännöskohtaisten perustelujen ([HE 1/1998](#) vp, s. 144–146) mukaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta voi laajakantoisissa asioissa edellyttää tasavallan presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Woodstockissa järjestetyn kokouksen, mukaan lukien siihen osallistuminen, ei arvioitu olevan luonteeltaan sellainen kysymys, johon koko valtioneuvoston myötävaikutus olisi tarpeen. Yhteistoiminta voi olla myös tasavallan presidentin yhteydenpitoa yksittäisen valtioneuvoston jäsenen, esimerkiksi pääministerin, kanssa. Woodstockissa järjestetyn kokouksen epävirallisen luonteen vuoksi arvioitiin, että pääministerin ja tasavallan presidentin välinen suullinen keskustelu oli riittävä. Tällaiset suulliset keskustelut ovat niin ikään yhteistoiminnan ja yhteydenpidon muoto, jolle voi olla ominaista myös tietty vapaamuotoisuus.

Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 2 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuutena puolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Käytännöksi ovat yleensä muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokoukset. Kokoukset ovat tosiasiallinen ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun ja tietojenvaihdon foorumi ([HE 315/2022](#) vp, s. 37).

Woodstockissa järjestettyä kokousta edeltävästi ulkoministeriössä valmisteltu muistio saatettiin tiedoksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen

kokouksen kirjalliseen menettelyyn 12.7.2024. Asiasta keskusteltiin 4.7.2024 ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteistä kokousta valmistelevien erityisavustajien kesken. Ensimmäistä kokousta lukuun ottamatta myös muita aiempia Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia varten laaditut muistiot on saatettu tiedoksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen kirjallisessa menettelyssä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 26 §:n 2 momentin mukaan EU-ministerivaliokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisenä. Aiempien Euroopan poliittisen yhteisön kokousten käsittelystä poiketen tämän kokouksen osalta päädyttiin siihen, ettei käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa pidetty aiheellisenä.

Muu valmistautuminen 18.7.2024 järjestettyyn Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen ja eduskunnan informointi kokouksesta

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu. Ohjesäännön 12 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan muun ohella valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa sekä Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat. Ohjesäännön 13 §:n 1 kohdan mukaan muun ohella ulkoministeriön toimialaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti.

Aiempien Euroopan poliittisen yhteisön kokousten valmistelun päävastuu on ollut valtioneuvoston kanslialla ulkoministeriön avustaessa valmistelussa. Ulkoministeriössä valmisteltiin kokousta edeltävästi muistio, joka vastasi sisällöltään aiempia Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia varten valmisteltuja muistioita. Lisäksi laadittiin taustamuistiot kokouksessa käsiteltävistä teemoista, kooste kokoukseen osallistuvien valtioiden taustoittavista näkemyksistä sekä suunnitteilla olleisiin puheenvuoroihin puhe-elementit, jotka olivat luonteeltaan yleisiä.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa

käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Perustuslain 97 §:n soveltamisesta Euroopan poliittisen yhteisön kokouksiin on tehty kokouksittain kokonaisarvio. Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle kaikista Euroopan poliittisen yhteisön kokouksista kokouksen jälkeen kokousraportin. Woodstockissa 18.7.2024 järjestetystä kokouksesta eduskunnalle toimitettiin 5.8.2024 päivätty ulkoministeriön kokousraportti (EU/139/204). Pääministeri on ollut kaikkien kokousten jälkeen eduskunnan kuultavana. Woodstockissa järjestetystä kokouksesta eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta kuulivat pääministeriä 18.9.2024. Chisinaussa 1.6.2023 järjestetystä kokouksesta eduskunnalle lähetettiin ennen kokousta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettu selvitys. Pääministeriä kuulivat ennen kokousta ja sen jälkeen eduskunnan suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta. Eduskunnalle on lähetetty ennen Prahassa 5.10.2022 ja Granadassa 6.10.2023 järjestettyjä Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia perustuslain 97 §:ssä tarkoitettut selvitykset. Pääministeri on ollut eduskunnan suuren valiokunnan kuultavana ennen Prahassa 6.10.2022 ja Granadassa 7.10.2023 järjestettyjä Eurooppa-neuvoston epävirallisia kokouksia sekä näiden kokousten jälkeen. Pääministeri on antanut samalla selvityksen myös Prahassa 5.10.2022 ja Granadassa 6.10.2023 järjestetyistä Euroopan poliittisen yhteisön kokouksista.

Kokouskohtaisen kokonaisarvion perusteella päädyttiin siihen, että eduskunnalle ei lähetetty etukäteen perustuslain 97 §:ssä tarkoitettua selvitystä Woodstockissa 18.7.2024 järjestetystä kokouksesta. Epävirallista Eurooppa-neuvoston kokousta ei järjestetty tätä kokousta seuraavana päivänä, eikä tässä kokouksessa käytyjä epävirallisia keskusteluja valmisteltu jäsenvaltioiden kesken Euroopan unionin toimielimissä. Kyse ei ollut perustuslain 97 §:n 2 momentissa tarkoitettua kokouksesta eikä pykälän 1 momentin mukaisesta asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Kun kokouksen keskusteltavat teemat olivat lisäksi varsin yleisellä tasolla eikä uusia Suomen tai unionin yhteisiä kantoja ollut tarkoitus esittää, ei kokouksella ollut nähtävissä sellaista sisältöä, joka olisi ollut välttämätöntä saattaa ennalta eduskunnan tietoon. Arvioon vaikutti myös kolmen aiemman kokouksen myötä kehittynyt valtioneuvoston näkemys Euroopan poliittisen yhteisön kokouksissa käytyjen keskustelujen yleisestä luonteesta.

Yhteenvetonsa selvityksessä todetaan, että Euroopan poliittisen yhteisön kokouksissa tehtävä yhteistyö on vielä uutta ja vakiintumatonta. Kokousten luonne, keskusteltavat teemat, olosuhteet ja järjestelyt ovat vaihdelleet. Myös valtioneuvostossa kokouksiin valmistautumisen toimintatavat ovat olleet muotoutumassa. Valtioneuvoston valmistelussa kutakin Euroopan poliittisen yhteisön kokousta on arvioitu perustuslain näkökulmasta. Toimintatavoista on tehty kokouksittain kokonaisarvio. Tästä johtuen myös kokousten valmistelu valtioneuvostossa ja eduskunnan informoinnin muodot ovat jossain määrin vaihdelleet kokouksittain. Myös vastedes järjestettävien kokousten muoto ja sisältö tulevat luultavasti poikkeamaan toisistaan.

Ratkaisut Suomen edustajasta Woodstockissa 18.7.2024 järjestetyssä kokouksessa tehtiin perustuslakia noudattaen. Valtioneuvoston toimintatavat kokousta valmisteltaessa seurasivat keskeisesti ensinnäkin siitä, että arvioitiin, ettei kokoukseen osallistumisessa olisi kyse perustuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla Suomen edustamisesta muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Lisäksi kokouksen painopiste oli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja tasavallan presidentti oli pyynnöstäni osallistumassa kokoukseen. Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta. Valtioneuvostossa arvioidaan jatkossakin jokaista Euroopan poliittisen yhteisön kokousta tapauskohtaisesti, eduskunnan tiedonsaantiin kiinnitetään erityistä huomiota ja sen näkemykset tiedonsaantioikeutensa toteuttamisen tavoista otetaan valtioneuvostossa kaikkienensa huomioon. Lisäksi tarkoitus on, että jatkossa valtioneuvostossa kiinnitettäisiin erityistä huomiota niihin menettelytapoihin, joita noudatetaan, kun valtion ylimmän johdon osallistumisesta luonteeltaan vastaaviin kokouksiin tehdään ratkaisuja.

Selvityksessä on todettu lisäksi, että pääministeri Orpo on antanut vastauksen eduskunnan kirjalliseen kysymykseen ([KK 294/2024 vp](#)), joka koski eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamista ja Suomen edustamista Euroopan poliittisen yhteisön kokouksessa.

RATKAISU

Olennaiset oikeusohjeet

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitelystä tarvitsemansa tiedot.

Perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa hänelle tässä perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät.

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

Pykälän 2 momentin mukaan, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa

eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämisestä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat tässä perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Pykälän 2 momentin mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Pykälän 3 momentin mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estyneenä virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Pykälän 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 26 §:n 2 momentin mukaan EU-ministerivaliokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saat-
taa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään ai-
heellisena.

Arviointi

Suomen perustuslaissa säädetään Suomen ylimmän valtiojohdon toiminnasta ja menettelystä ulkopoliittisissa kysymyksissä. Perustuslain mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa Euroopan uni-
onissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toi-
menpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Edelleen perustuslain mukaan pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisis-
tunnossa. Pääministeri huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn
yhteensovittamisesta. Pääministeri myös edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja edustaa
Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toi-
minnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Pääministerin ollessa estyneenä
hoitamasta tehtäviään hänen tehtäviään hoitaa ensisijaisesti pääministerin sijaiseksi määrätty
ministeri.

Poiketen Eurooppa-neuvoston kokouksista ja Euroopan unionin muusta valtion ylimmän johdon
osallistumista vaativasta toiminnasta, nyt kyseessä oleva Euroopan poliittinen yhteisö on luon-
teeltaan selvityksessä todetulla tavalla epävirallinen ja vapaamuotoinen keskustelufoorumi. En-
simmäinen tällainen kokous järjestettiin vuonna 2022, joten kyseessä on myös suhteellisen uusi
poliittinen instrumentti. Siitä tai siihen osallistumisesta ei ole perustuslaissa tai muutoinkaan
säädetty eivätkä toimintatavat sen suhteen ole vakiintuneet. Kokoukseen osallistumisesta ei
siten ole säännöksiä myöskään valtioneuvoston ohjesäännössä. Euroopan poliittisen yhteisön
kokouksissa ei ole tehty päätöksiä eikä hyväksytty päätelmiä, julistuksia tai muita asiakirjoja
eikä keskusteluista myöskään ole laadittu virallisia yhteenvetoja. Nämä seikat korostavat kes-
kusteluiden vapaamuotoista luonnetta.

Arvioitaessa oikeudellisesti pääministerin jäämistä pois Woodstockissa, Isossa-Britanniassa
18.7.2024 järjestetystä Euroopan poliittisen yhteisön kokouksesta korostuu siten, että kyseessä
ei ollut Eurooppa-neuvoston kokous eikä myöskään muu sellainen Euroopan unionin toimintaan
liittyvä kokous, jota koskien pääministerin osallistumisesta ja valtioneuvoston päätöksenteosta
on säädetty perustuslaissa. Kokouksen järjestelyistä on vastannut kokouksen koolle kutsunut
valtio eikä kutsua esitetty Eurooppa-neuvoston jäsenelle tai Suomelle Euroopan unionin jäsen-
valtiona.

Silloin kun Euroopan poliittisen yhteisön kokouksella ei ole sen asialistan tai kokouksen järjestämisen Eurooppa-neuvoston tai muun Euroopan unionin kokouksen taikka Euroopan unionin ja kolmas –maa(t) –huippukokouksen yhteydessä johdosta selkeää liityntää Euroopan unionin toimintaan, ei valtiosääntö suoraan määrää Suomen osallistujaa valtion- tai hallituksen päämiehen tasolla pidettävään kokoukseen. Perustuslain 66 §:n 2 momentissa säädetään pääministerin tehtäväksi edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja lisäksi edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Tämä koskee myös Euroopan unionin ja kolmansien maiden huippukokouksia, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Asiallinen liityntä Euroopan unionin toimintaan tai kokouksen järjestäminen Eurooppa-neuvoston kokouksen tai EU:n ja kolmannen maan välisen huippukokouksen yhteydessä ovat siis seikkoja, mitkä määrittävät kokoukseen osallistumisen yksinomaan pääministerin tehtäväksi.

Silloin kun kyse on muista kuin Euroopan unionin toimintaan liittyvistä kokouksista, on asiassa kansallista harkintaa. Kokouksen luonteen ja asialistan sisällön perusteella tasavallan presidentti osallistuu ylimmän valtiojohdon osallistumista vaativiin kokouksiin silloin kun kyse on perustuslain perusteella tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvista asioista, erityisesti perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentin ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvista asioista, varsinkin samassa perustuslain momentissa tarkoitetuista sodan ja rauhan kysymyksistä.

Kuitenkin ulkopoliitikankin ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan linjaukset ja ratkaisut valmistellaan valtioneuvostossa ja tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Hallituksen toiminnan johtajana pääministeri voi siis perustellusti myös edustaa Suomea kansainvälisissä valtion- ja hallituksen päämiesten osallistumista vaativassa yhteistoiminnassa.

Parlamentarismien periaatteesta Suomen valtiosäännön kantavana periaatteena johtuu myös pääministerin osallistumista puoltavia seikkoja. Pääministerin osallistuminen on näistä näkökohdista käsin erityisen luontevaa poliittista valmistelua sisältäviin tai sellaisiin kansainvälisiin kokouksiin, joissa valmistaudutaan myös Euroopan unionissa esille tuleviin kysymyksiin taikka joissa on kyse esimerkiksi tietyn maaryhmän hallituksen johtajien (pääministerit) kokoonpanossa tavanomaisesti kokoontuvasta ja siten vertaisasemassa olevien ryhmästä.

Edellä kerrotuilla perusteilla katson, että pääministerillä ei ollut laissa säädettyä velvollisuutta osallistua Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen 18.7.2024 Woodstockissa, Isossa-Britanniassa. Näin ollen pääministeri Orpon menettelyn arvioimisessa on kyse lähinnä poliittisesta vastuusta, jonka arvioi viime kädessä eduskunta. Tähän liittyen pääministeri Orpo on vastannut eduskunnassa hänelle esitettyyn kirjalliseen kysymykseen koskien tasavallan presidentin osallistumista Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen heinäkuussa 2024 ([KK 294/2024 vp](#)).

Kokouksen järjestelyistä on vastannut kokouksen koolle kutsunut valtio, tässä tapauksessa Iso-Britannia. Koska kutsu oli osoitettu valtion tai hallituksen päämiehelle, ei myöskään perustuslain 66 §:n 3 momentin menettely, jonka mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estyneenä virkavuosiltaan vanhin ministeri, ollut mahdollinen toimintavaihtoehto. Perustuslain 66 §:n 3 momentin menettely koskee etupäässä kotimaista sijaistamista. Esimerkiksi EU:n Eurooppa-neuvosto on Euroopan unionin toimielin ja sijaistamista siellä koskevat unionin perussopimusten ja toimielimen työjärjestyksen määräykset, joiden perusteella sijaistava ministeri ei yleensä voi osallistua Eurooppa-neuvoston jäsenen sijasta mutta Eurooppa-neuvoston toinen jäsen voi toimia toisen jäsenen sijaisena. Kansainvälisen tavan mukaan usein huippukokoukset on rajattu valtion- ja hallituksen päämiehen asemassa oleville henkilöille.

Asiassa on kuitenkin arvioitava myös sitä, millaisessa menettelyssä tasavallan presidentin osallistumisesta päätettiin ja millä tavoin parlamentarismen periaatteet asiassa toteutuivat. Selvityksen mukaan tasavallan presidentin osallistumisesta sovittiin suullisesti pääministerin ja tasavallan presidentin kesken. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteistä kokousta (TP-Utva) informointiin selvityksen mukaan toimittamalla ennen sen kokousta EPY:n kokousta koskeva muistio kirjalliseen menettelyyn. Menettely on selvityksen mukaan vastannut aiempia Euroopan poliittisen yhteisön kokousta koskevia menettelyjä.

TP-Utva on ulkopoliitikassa merkittävä ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan foorumi. Yhteistoimintaan 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). TP-Utva:n menettely on kuitenkin pitkälti sääntelemätöntä. Yleisesti ottaen siinä korostuu yhteistoiminnan periaate, joka on kantava periaate kaikessa ulkopoliittisen päätöksenteon sääntelyssä. TP-Utva:ssa on siten perusteltua käsitellä kaikki presidentin tehtävään ja toimivaltaan ulkopoliitikan johtajana perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat merkittävät asiat. Näin ollen sen informoiminen tasavallan presidentin osallistumisesta EPY:n kokoukseen on ollut tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti perusteltua.

Lisäksi TP-Utva toiminnassa korostuu yhteistoimintaa laajempi eri valtioelinten ja erityisesti valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen yhteistyön periaate ([HE 60/2010 vp](#), s. 20; [PeVM 9/2010 vp](#), s. 6-7; [PeVL 36/2006 vp](#), s. 14/II; [PeVL 13/2008 vp](#), s. 10- 11; [PeVL 2/2010 vp](#), s. 2-3/I). Mikäli Euroopan poliittisen yhteisön kokouksen asialistalla olevilla asioilla on yhteys myös Euroopan unionin toimintaan, voi niitä olla perusteltua tarpeen mukaani käsitellä myös valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa. Valtioelinten hyvän yhteistyön periaatteen mukaisesti tasavallan presidentillä ja häntä avustavilla virkamiehillä tasavallan presidentin kansliassa on perusteltua olla tieto tästä käsittelystä sekä toimittaa tarvittaessa siihen tietoja ja näkökohtia.

Eduskunnan tiedonsaannista koskien ulkopoliittisia kysymyksiä on säädetty perustuslaissa. Kun kyse on Eurooppa-neuvoston kokouksesta, valtioneuvoston tulee perustuslain mukaan antaa selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sekä ennen kokousta että sen jälkeen. Muutoin valiokunnan tulee pyynnöstään ja tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

Selvityksen antamisessa on siis harkintavaltaa silloin, kun kyse ei ole Eurooppa-neuvoston kokouksesta. Pääministerin kanteluasiassa antaman selvityksen mukaan 18.7.2024 pidetyn Euroopan poliittisen yhteisön kokouksen suhteen päädyttiin siihen, että eduskunnan informointi ennen tätä kokousta ei ollut tarpeen johtuen kokouksen sisällöstä, jonka painopiste oli vapaa-muotoisissa kahdenvälisissä keskusteluissa. Kokousta ei ollut myöskään ajallisesti kytketty Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

Selvityksestä käy myös ilmi, että eduskunnan informoimisen tavat koskien Euroopan poliittisen yhteisön kokouksia ovat vaihdelleet. Tässä tapauksessa kokouksen jälkeen siis edellä kerrotuin tavoin toimitettiin eduskunnalle kokousraportti. Pääministeri on myös ollut kokoukseen liittyen eduskunnassa kuultavana suuressa valiokunnassa ja ulkoasiain valiokunnassa. Sen sijaan esimerkiksi ennen esimerkiksi Chisinaussa 1.6.2023 järjestettyä kokousta eduskunnalle lähetettiin perustuslain 97 §:ssä tarkoitettu selvitys ja pääministeriä kuultiin eduskunnassa myös ennen kokousta. Samoin meneteltiin myös ennen Prahassa 5.10.2022 ja Granadassa 6.10.2023 järjestettyjä EPY:n kokouksia. Selvityksen mukaan ero menettelyistä on johtunut siitä, että nyt kyseessä olevaa kokousta seuraavana päivänä ei järjestetty epävirallista Eurooppa-neuvoston kokousta eikä käytyjä keskusteluja valmisteltu Euroopan unionin toimielimissä. Minulla ei ole käytettävissäni olevan selvityksen perusteella aihetta arvioida asiaa oikeudellisesti toisin ja eduskunnan informoimisen tapa on tapahtunut valtioneuvoston harkintavallan puitteissa.

Yhteenvetona pääministerin selvityksessä todetaan, että jatkossa valtioneuvostossa kiinnitetään erityistä huomiota niihin menettelytapoihin, joita noudatetaan, kun valtion ylimmän johdon osallistumisesta luonteeltaan vastaaviin kokouksiin tehdään ratkaisuja. Yhdyn tähän arvioon ja samalla korostan lisäksi eduskunnan ajantasaisen ennakollisen ja jälkikäteisen tiedonsaannin merkitystä eduskunnan päätöksenteon ja ulkopoliitiikkaa koskevan parlamentaarisen vastuunalaisuuden kannalta merkityksellisistä kysymyksistä. Totean lisäksi yleisesti päätöksenteosta ulkopoliittisissa kysymyksissä seuraavaa.

Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtiosäännössämme korostuvat näin parlamentarismien ja yhteistoiminnan sekä valtioelinten yhteistyön periaatteet. Ne koskevat perustuslain 58 ja 93 §:ien perusteella varsinkin ulkopoliitiikan hoitoa ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Perustuslain uu-

distamisen yhteydessä myös lisättiin presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla valtioneuvoston merkitystä tasavallan presidentin päätöksenteossa ([HE 1/998 vp](#), s. 105). Sama perusajatus näkyi myös perustuslain uudistamisessa vuonna 2012 ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 4).

Toisaalta perustuslain 58 §:ssä korostuu presidentin määrämuotoinen päätöksenteko, joka ei ulkopoliittisissa kysymyksissä aina sovellu tämän päivän vaatimuksiin, joissa korostuu myös nopeakin reagoiminen kansainvälisten tilanteiden kehittyessä nopeastikin ja tiedonvälityksen ollessa lähes reaaliaikaista. Osa ulkopoliittisista ja ulkopoliittista ulottuvuutta sisältävistä kysymyksistä on toisaalta arkipäiväistynyt. Tällöin niiden käsittelyn yksityiskohtaisuuden taso esimerkiksi TP-Utvassa ja muussa ylimmän valtiojohdon yhteistoiminnassa ja yhteistyössä muuttuu niin, että varsinkin TP-Utvassa tehtävässä yhteistoiminnassa painottuvat aikaisempaa laajemmat teemat ja strategiset kysymykset, kun Suomen liittouduttua sotilaallisestikin eri foorumeilla käsiteltäviä kansainvälisluonteisia asioita on aikaisempaa enemmän.

Vastaavasti yhteydenpidon muodot ja yhteydenpidossa käytettävät kokoukset ja foorumit eri maiden ja valtionjohtajien välillä ovat muuttuneet ja osin muuttumassa. Valtion- ja hallituksen päämiehet käyvät poliittista keskustelua erilaisilla uusilla foorumeilla (esimerkiksi uudet maaryhmittymät tai huippukokoukokoonpanot). Aikaisempien poliittisen keskustelun ja yhteistyön muotojen ja kokoonpanojen keskusteluiden asiasisältö tai ainakin painotukset voivat muuttua.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto sekä valtioneuvostossa sen johtamisesta vastaava pääministeri toteuttavat molemmat valtioeliminä valtion yleistä tehtävää edistää, valvoa ja puolustaa Suomen ja suomalaisten etua (kansallinen etu) kansainvälisessä toiminnassa ja yhteistyössä. Tämä edellyttää käytännössä Suomen aktiivista ja johdonmukaista sekä johdonmukaista ja yhtenäistä ulkopoliittikkaa toteuttavaa osallistumista eri kansainvälisillä foorumeilla ja myös ylimmän valtiojohdon osallistumista edellyttävissä tilaisuuksissa. Tämä on perustuslain puitteissa sekä tasavallan presidentin että pääministerin tehtävä.

Kun Suomessa hallitusvalta on perustuslaissa jaettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken niin, että valtioneuvostolle kuuluu yleisesti hallitusvallan vastuulla oleva valmistelu ja yleinen toimivalta hallitusvallan käytössä, kun taas tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa sekä hoitaa perustuslaissa ja muussa laissa tasavallan presidentille säädetyt tehtävät, on kansallisen edun turvaamisessa ja edistämisessä valtion- ja hallituksen päämiesten tasolla tasavallan presidentin ja pääministerin perusteltua toimia tiiviisti perustuslain tarkoittamassa yhteistoiminnassa ja yhteistyössä.

Totean edelleen selvyuden vuoksi, että perustuslaki tai muu laki ei edellytä valtuuskunnan asettamista virallisella päätöksellä epävirallisiin poliittisen yhteistyön kokouksiin. Muodollisten asettamispäätösten tekeminen ei ole myöskään ollut näissä yhteyksissä käytäntö.

Lisäksi on huomattava kansainvälisen tilanteen ja Suomen turvallisuusympäristön sekä Euroopan unionin ja useiden kansainvälisten järjestöjen toiminnan ja keskeisiä kysymyksiä koskevan asialistan muuttuminen. Perustuslaissa oleva valtionsisäinen jaottelu EU-asioiden ja niihin kuuluvan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä on yhä vähemmän käytännössä sovellettavissa varsinkaan vapaamuotoisemmassa mutta tärkeässä korkean tason poliittisessa vuorovaikutuksessa. Perinteinen ulkopoliittikka on yhä merkittävämmällä tavalla kytköksissä EU-asioihin, eikä voida enää puhua täysin itsenäisestä ulkopoliitikasta. Yleinenkin ulkopoliittikka on ollut viime vuosina yhä enemmän integroitunutta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Näin presidentin johtama yleinen ulkopoliittikka ja perustuslain 93 §:n 2 momentin EU-asiat, jotka kuuluvat valtioneuvostolle, voivat ajoittain olla vaikeita erottaa toisistaan. Perinteisen ulkopoliitiikan 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 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 sekä Suomen ylimmän valtiojohdon kansainvälisessä edustautumisessa mahdollisimman yhtenäisenä ja johdonmukaisena kokonaisuutena. Nämä seikat heijastuvat myös Euroopan poliittisen yhteisön ja vastaavien vapaamuotoisempien valtion- ja hallitusten päämiesten kokousten asialistoihin ja keskustelulisäلتöihin sekä kokoontumisia koskevaan kansallisen valmistelun ja ylimmän valtiojohdon yhteistoiminnan ja yhteistyön tarpeisiin.

Suomen kaltaisella valtiolla voi olla vain yksi ulkopoliittikka ja turvallisuuspolitiikka siitä huolimatta, että perustuslaissa säädetään erottelusta pääministerille kuuluvan Eurooppa-neuvoston jäsenyyden ja tehtävän edustaa Suomea ylimmän valtiojohdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, mukaan lukien ns. EU- ja kolmas maa –huippukokoukset, ja toisaalta tasavallan presidentin toimivallan välillä. Tämä osaltaan korostaa perustuslakiin perustu-

van yhteistoiminnan ja EU-asioissa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä sovelletta-
van yhteistyön merkitystä toimintatapana ja välineenä määritellä ja toteuttaa yhtenäistä ja joh-
donmukaista ulkopoliitikkaa.

Erottelu isojen kansallisten kysymysten ja pienempien ja arkisempien asioiden välillä on vuosien
saatossa ja varsinkin Suomen liittyttyä Pohjois-Atlantin liiton jäseneksi sekä Euroopan unionin
kansainvälisen toiminnan kehittyessä saanut yhä enemmän merkitystä. Kun tasavallan presi-
dentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta on kuitenkin ulkopoliitikassa valtiosäännön ydin, niin
mitä tärkeämmästä ja periaatteellisemmasta asiasta on kysymys, sitä enemmän korostuvat yh-
teistoiminta valtioneuvoston kanssa ja parlamentarismin vaatimukset.

Perustuslain 93 §:ssä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä presidentin ja valtioneuvoston
yhteistoiminta käytännössä tarkoittaa ja miten sitä tulee kussakin asiayhteydessä toteuttaa.
Joustava sääntely siis mahdollistaa joustavat menettelytavat. Käytännössä ulkopoliitikkaa kos-
keva poliittinen valmistelu ja kantojen linjaaminen sekä yleensäkin perustuslain tarkoittama yh-
teistoiminta voivat siten tapahtua esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvapoliittisessa valio-
kunnassa, jossa myös tasavallan presidentti on läsnä (TP-Utva). Se voi tapahtua valtiosäännön
puitteissa myös presidentin ja pääministerin tai muun ministerin välisissä keskusteluissa (ks.
esimerkiksi jo vanhan hallitusmuodon aikaisesta käytännöstä [PeVM 4/1991](#), HE 1/1998 vp, s.
106).

Kokonaisuutena arvioiden katson, että on tarpeen uudistaa ja luoda valtiokäytäntöjä osin muut-
tuneessa turvallisuustilanteessa. Olisi tärkeää, että ylimmän valtionjohdon osallistumisesta Eu-
roopan poliittisen yhteisön kokouksiin ja muihin vastaaviin Euroopan unionin toiminnan ulko-
puolisiin kokouksiin olisi olemassa ylimmässä valtionjohdossa ennakkollisesti sovitut periaatteet
ja sellaiset ylimmän valtiojohdon työnjakoa ja yhteistoimintaa sekä kokousten sujuvaa valmis-
telua koskevat menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaisivat päätöksenteon
joustavuutta, avoimuutta, parlamentarismia ja valtioneuvoston vastuuta eduskunnan tiedon-
saannista. Niiden tulisi lisäksi toteuttaa ulkopoliitikan sisällöllistä yhtenäisyyttä ja johdonmukai-
suutta sekä tehokasta kansallisen edun määrittelyä ja turvaamista ulkopoliittisissa kysymyk-
sissä. Tässä prosessissa tulee huolehtia myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteis-
toiminnan sujuvista käytännöistä (ks. tämä myös PeVL 13/2008 vp, s. 10-11).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä pääministeri Orpon menetelleen lainvastaisesti virkatoi-
messaan. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat koskien hänen tietoonsa toimittamalla
hänelle jäljennöksen vastauksestani.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Minna Ruuskanen