

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 19 päivältä helmikuuta 1985 lähettänyt edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 253/1984 vp. perustuslakivaliokuntaan.

Eduskunta on myös lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 12 päivältä kesäkuuta 1984 ed. Puolanteen ym. lakialoitteen n:o 65/1984 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 36 §:n muuttamisesta ja 5 päivältä maaliskuuta 1985 ed. Raudaskosken ym. lakialoitteen n:o 25/1985 vp. tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskeviksi laeiksi.

Eduskunta on lisäksi lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 17 päivältä kesäkuuta 1983 ed. Helmisen ym. toivomusaloitteen n:o 9/1983 vp. valtiosääntöuudistuksen toteuttamisesta.

Valiokunta on käsitellyt laki- ja toivomusaloitteet samaa asiaa koskevin hallituksen esityksen yhteydessä.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan puhemies Erkki Pystynen, oikeusministeri Christoffer Taxell, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, hallintoneuvos Pekka Hallberg, kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, vs. lainsäädäntöjohtaja Pekka Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Hannu Koskinen oikeusministeriöstä, erityisavustaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, professori Olavi Borg, professori Mikael Hیدن, tutkijaprofessori Antero Jyränki, vt. apulaisprofessori Heikki Karapuu, professori Jaakko Nousiainen, professori Esko Rieputa, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, päätoimittaja Pertti Pesonen ja ministeri Esko Rekola.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että tasavallan presidentin valtaoikeuksia suhteessa eduskuntaan tarkistetaan eräin kohdin. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan asemaa ja toimintaedellytyksiä. Tavoitteena on samalla, että ministeriön poliittinen vastuu eduskunnalle toimisi nykyistä selkeämmin ja välittömämmin valtiosääntöön kirjoitettujen säännösten perusteella. Ylimpien valtiolinten toimivaltasuhteisiin ei kuitenkaan olennaisesti kajottaisi.

Ne presidentin valtaoikeudet, joita esitys koskee, liittyvät lain vahvistamatta jättämiseen, eduskunnan hajotukseen ja hajaannuttamiseen, hallituksen muodostamiseen ja ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämiseen.

Lain vahvistamista koskevien perustuslain säännösten mukaan lain voimaantulo edellyttää säännönmukaisesti sitä, että presidentti vahvistaa lain sellaisena kuin se on eduskunnassa hyväksytty. Presidentti voi kuitenkin jättää lain vahvistamatta tekemällä tästä nimenomaisen päätöksen tai pysymällä passiivisena. Jälkimmäisessä tapauksessa lain katsotaan jääneen vahvistamatta, mikäli presidentti ei ole vahvistanut lakia kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Jos presidentti on jättänyt lain vahvistamatta, eduskunta voi saattaa lain voimaan hyväksymällä sen muuttamattomana vaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

Esityksen mukaan presidentin nykyinen valta jättää laki vahvistamatta korvataan mahdollisuudella palauttaa laki eduskuntaan seuraavilla valtiopäivillä uudelleen käsiteltäväksi. Hallitus ehdottaa, että lain vahvistamista ja palauttamista koskeva säännöstö rakentuisi mahdollisimman suuressa määrin nykyiselle käytännölle. Lain muuttamiskieltoa ehdotetaan kuitenkin lievennettäväksi siten, että vähäiset teknisiä virheitä koskevat sekä edellisestä hyväksymisestä kulu-

neen ajan aiheuttamat muutokset voitaisiin lakiehdotukseen tehdä.

Tasavallan presidentin valta määrätä uudet vaalit toimitettaviksi tarkoittaa perustuslain mukaan sekä valtaa määrätä uusien vaalien ajankoh- ta että valtaa tässä yhteydessä päättää, milloin eduskunta lopettaa istuntonsa. Esityksessä ehdotetaan, että presidentin määrättyä uudet vaalit toimitettaviksi eduskunta itse päättäisi, milloin se lopettaa työskentelynsä.

Hallituksen muodostaminen on tällä hetkellä säännelty hallitusmuodon 36 §:ssä hyvin sup- peasti. Säännöksessä lausutaan: ”Valtioneuvos- ton jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti...”. Menettely, jota on yleensä noudatettu, on käytännön vakiin- nuttama. Hallitusmuodon 36 §:n luottamusvaa- timusta on vakiintuneesti tulkittu luottamuksen oletuksen mukaisesti: hallituksen katsotaan nau- tivan eduskunnan luottamusta, kunnes eduskun- ta itse on toisin osoittanut.

Esityksen mukaan perustuslakiin sisällytettävien, hallituksen muodostamisen menettelytapaa koskevien säännösten tehtävänä voi olla lähinnä vain tiettyjen periaatteiden varmistaminen ja ko- rostusten esiintuominen. Periaatteet liittyvät hal- lituksen parlamentaarisen luottamuksen vaati- mukseen ja tämän vaatimuksen riittävään esille- tuloon jo hallitusta muodostettaessa. Tällainen tausta on lähtökohtana esityksessä ehdotetulle säännökselle, että eduskunnan on oltava koolla hallitusta muodostettaessa, sekä säännökselle, jonka mukaan presidentin on hallitusta muodos- tettaessa kuultava puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä.

Hallitusmuodon 68 §:n 3 momentin mukaan määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Tasavallan presi- dentti voi jättää määrärahan vahvistamatta, ja tämä päätös on sikäli lopullinen, ettei eduskunta voi sitä omalla päätöksellään muuttaa muuksi. Esityksen mukaan presidentin lopullinen valta päättää ehdollisesta määrärahasta korvataan presi- dentin oikeudella palauttaa tällainen määräraha uuteen eduskuntakäsittelyyn.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset edellyttävät muutoksia hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen, minkä vuoksi lakiehdotukset on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annetuun esitykseen tasavallan presidentin vaalitapaa koskevaksi lainsäädännöksi ja esitykseen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta. Esityksen

mukaan kaikkien näiden esitysten tarkoittamat lait olisi saatettava voimaan samanaikaisesti.

Valiokunnan kannanotot

Lain vahvistamatta jättäminen

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lain vahvistamatta jättämistä koskevaa tasavallan presidentin valtaoikeutta käytetään nykyisin lähinnä estämään tulemasta lakina voimaan sellais- ta eduskunnan hyväksymää lakia, joka on laki- teknisesti virheellinen tai joka on käsitelty vää- räsä säätämisyjärjestyksessä taikka jonka voimaantu- loa pidetään huomattavan haitallisena esimerkik- si erityisen painavista valtionaloudellisista tai muista poliittisista syistä. Tämän valtaoikeuden tehokkuuden kannalta ei ole välttämätöntä, että vahvistamatta jätetty laki tulee eduskunnassa uu- delleen käsiteltäväksi vasta vaalien jälkeen. Nyky- aikaisessa yhteiskunnassa tarvitaan monesti no- peita lainsäädäntötoimia, joten nykyisenlainen yli vaalien lykkääntyvä vahvistamatta jätetyn lain uudelleen käsitteleminen merkitsee helposti ky- seisen lain lopullista estymistä.

Tällaisien syiden vuoksi on perustuslakivalio- kunnan mielestä tarpeellista lieventää lain vahvis- tamatta jättämistä koskevaa tasavallan presiden- tin valtaoikeutta esityksen mukaisesti siten, että vahvistamatta jätetty laki tulee eduskunnassa uu- delleen käsiteltäväksi jo lain vahvistettavaksi toi- mittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinais- silla valtiopäivillä eikä vasta vaalien jälkeen.

Valiokunta on tarkastellut myös presidentin mainittuun valtaoikeuteen liittyviä käsittelymuo- toja ja katsonut olevan vaikea löytää perusteita sille, että presidentti voi hallitusmuodon 19 §:n 3 momentin nojalla jättää lain vahvistamatta tekemättä tästä nimenomaista päätöstä. Lain vah- vistamatta jättämisessä on kysymys niin tärkeästä lainsäädäntövaltaa koskevasta presidentin valtaoi- keudesta, että vahvistamatta jättämisestä on ai- heellista tehdä päätös presidentin esittelyssä. Va- liokunta katsookin, että tässä yhteydessä hallitus- muodon 19 §:n 3 momentti on syytä kumota. Tähän liittyen valiokunta korostaa sen käytännös- äkin noudatetun menettelyn selkiinnyttävää merkitystä, että lain vahvistamatta jättämisen yhteydessä mahdollisuuksien mukaan ilmoitetaan toimenpiteen syyt esimerkiksi hallituksen kirjel- mässä eduskunnalle.

Valiokunnan käsityksen mukaan on tarkoituk- senmukaista säilyttää voimassa oleva sääntö, jon- ka mukaan laki on vahvistettava kolmen kuukau- den kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presi-

dentille vahvistettavaksi. Koska tämä sääntö sisältyy edellä kumottavaksi ehdotettuun 3 momenttiin, on sitä tarkoitettavat säännökset sijoitettava lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin yhteyteen.

Hallituksen esityksessä ehdotettu mahdollisuus tehdä palautettuun lakiin eduskunnassa eräitä teknisiä muutoksia on valiokunnan käsityksen mukaan periaatteessa kannatettava. On kuitenkin aihetta erityisesti korostaa, että ehdotuksen mukaista muutosmahdollisuuden rajausta ”asiasisällöltään muuttamattomana” on käytännössä tulkittava hyvin suppeasti. Muutosmahdollisuus voi valiokunnan mielestä tulla kysymykseen vain silloin, kun on kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön. Mikäli erimielisyyttä tältä osin syntyy lakia uudelleen käsiteltäessä, on se omiaan osoittamaan, ettei kysymyksessä ole lakiehdotuksen tarkoittama sallittu tekninen muutos.

Valiokunta on tutkinut ehdotettua muutosmahdollisuutta sen osalta, soveltuuko mahdollisuus kaikentyyppisiin lakeihin vai olisiko sen soveltamista rajoitettava joltain osin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota sellaisiin lakeihin, joiden sisällöstä ja voimaantulosta päättämiseen valtiosäännön mukaan osallistuvat muutkin kuin eduskunta ja tasavallan presidentti.

Ensiksikin kirkkolain säätämiseen on kirkolliskokouksella yksinomainen aloiteoikeus. Tämän on vakiintuneen tulkinnan mukaan katsottu merkitsevän muun ohella sitä, että eduskunta voi vain joko hyväksyä tai hylätä kirkolliskokouksen aloitteeseen pohjautuvan lakiehdotuksen. Toiseksi on mainittava lait, joihin vaaditaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus tai hyväksyminen. Tällaisia ovat Ahvenanmaan itsehallintolaki (670/51) ja Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annettu laki (3/75) sekä Ahvenanmaan itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa ja 11 §:n 3 momentissa tarkoitetut lait.

Vaikka edellä mainituissa tapauksissa lain sisältö ei ole yksin eduskunnan päätettävissä, ei valiokunnan mielestä ole periaatteellista estettä muuttaa tällaista lakia teknisesti eli lain asiasisällötön kajoamatta silloin, kun lakia käsitellään eduskunnassa uudelleen lain vahvistamatta jättämisestä aiheutuneen palauttamisen johdosta. Valiokunta ei kuitenkaan pidä asianmukaisena Ahvenanmaan maakunnan erityislaatuisten itsehallinnon kannalta sitä, että Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativaa lakia voitaisiin muuttaa teknisestikään. Siksi

olisi säädettävä, että tällainen laki voidaan hyväksyä vain muuttamattomana.

Valiokunta on käsitellyt myös kysymystä, soveltuuko puheena oleva muutosmahdollisuus sellaisiin vahvistamatta jätettyihin lakeihin, jotka on käsitelty eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Koska tarkoituksena on, että muutosmahdollisuus käsittää vain selvät tekniset muutokset, joilla ei voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön, ei valiokunnan mielestä ole esteitä ulottaa muutosmahdollisuutta myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti käsiteltyihin lakeihin siitä riippumatta, onko kysymyksessä perustuslain tekstimuutos vai niin sanottu poikkeuslaki.

Harkittuaan, millaisin yksityiskohtaisin säännöksiin tekniset muutokset olisi tehtävä mahdolliseksi edellä mainitussa laajuudessa, on valiokunta päättänyt siihen, että on lakiteknisesti yksinkertaisinta kirjoittaa asiasta hallitusmuodon 19 §:n 2 momenttiin vain yleinen sääntö. Siinä todetaan, että palautettu laki voidaan hyväksyä sillä tavoin muuttamattomana kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Palautetun lain eduskuntakäsittelyä koskevaan valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:ään sisältyy esityksen mukaan säännös lain hyväksymisestä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylkäämisestä. Tähän pykälään on lisättävä säännös, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativat lait voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomina.

Vaikka mahdollisuus hyväksyä palautettu laki asiasisällöltään muuttamattomana tarkoittaa vain oikeutta tehdä lain sisältöä asiallisesti muuttamattomia teknisiä korjauksia, on perustuslakivaliokunta katsonut tarpeelliseksi luoda erityiset käsittelysäännöt sen varalta, että asian täysistuntokäsittelyssä ei asianomaisen valiokunnan mientöä ole hyväksytty muuttamattomana. Nämä sisällöltään valtiopäiväjärjestyksen voimassa olevaa 76 §:ää vastaavat säännökset on valiokunnan käsityksen mukaan sijoitettava uudeksi 73 b §:ksi. Siinä on tarpeen viitata paitsi 73 a §:ään myös 73 §:n 2 momenttiin siinä muodossa kuin se on valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä n:o 254/1984 vp. laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

Eduskunnan bajotus

Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista esitykseen sisältyvästä hallitusmuodon 27 §:stä ja valtiopäiväjärjestyksen 20 §:n 1 mo-

mentista, jotka sääntelevät eduskunnan hajotusta koskevaa presidentin valtaoikeutta.

Valtioneuvoston muodostaminen

Esityksen perustelujen mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että hallitusmuodon 36 §:ään omaksi 1 momentiksi sijoitettava parlamentaarista hallitustapaa koskeva lausuma tulee tällä tavoin nykyistä korostuneemmin esitetyksi. Tämä on aiheellista lausuman suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi. Samalla on kuitenkin todettava, ettei uusi eduskunnan asemaa sanonnallisesti korostava kirjoitustapa sinänsä muuta valtiolinten keskinäistä asemaa eikä tällainen muutos ole hallituksen esityksen tarkoituksenakaan.

Hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muutuessa on eduskunnan puhemies ja eri ryhmiä kuultava ja eduskunnan oltava koolla. Esityksen tarkoituksena ei ole sitoa kaikkia valtioneuvostossa tapahtuvia muutoksia mainittuihin vaatimuksiin eduskunnan koollolosta ja puhemiehen ja eri ryhmien kuulemisesta.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen sanonta on väljyydessään tältä osin onnistunut. Kiistatonta on, että kyseiset vaatimukset liittyvät uuden hallituksen muodostamiseen. Ne koskevat myös tapausta, jossa hallituspohja on merkittävästi muuttumassa esimerkiksi sen vuoksi, että jokin puolue jää pois hallitusyhteistyöstä. Säännös antaa niin ikään mahdollisuuden käyttää poliittista harkintaa säännöksessä mainittujen vaatimusten suhteen esimerkiksi silloin, kun jonkin puolueen ministeriryhmässä tapahtuu yksittäisiä muutoksia.

Muilta osin valiokunta katsoo säännöksen merkitsevän sitä, että vaatimukset eduskunnan koolalolosta ja puhemiehen ja eri ryhmien kuulemisesta ajoittuvat jo niin sanottuun presidentinkierokseen eikä vain hallituksen muodostamismennettelyn myöhäisempään vaiheeseen.

Esityksen perustelujen valossa on selvää, että säännöksen tarkoittama kuulemisvelvollisuus kohdistuu puhemiehen ohella eduskunnan eri ryhmiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on lakitekstiin selvyuden vuoksi aiheellista lisätä hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti sana "eduskunnan" ilmaisen "eri ryhmiä" eteen.

Valiokunnan harkittavaksi on asiantuntijoiden taholta esitetty, pitäisikö hallitusmuodon 36 §:ssä säännellä myös valtioneuvoston tai sen yksittäisen jäsenen vapauttaminen. Asia liittyy

keskeisesti ylimpien valtiolinten toimivaltasuhteisiin ja on merkittävästi laajakantoisempi kuin hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi erikseen selvittää, onko hallitusmuodossa aihetta säätää asiasta.

Ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättäminen

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät, ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämistä koskevaa presidentin valtaoikeutta sääntelevät hallitusmuodon 68 §:n 3 momentti ja valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momentti ovat hyväksyttävissä eräin täsmennyksin.

Hallitusmuodon 68 §:n 3 momentin toiseksi viimeisessä virkkeessä on valiokunnan mielestä aihetta kielellisistä syistä muuttaa sana "se" sanaksi "asia". Lisäksi valiokunta on tehnyt eräitä vähäisiä sanonnallisia korjauksia, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa kirjoitustapa suhteessa esitykseen sisältyvään hallitusmuodon 19 §:n 2 momenttiin sekä hallitusmuodon nykyisen 68 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momenttiin valiokunta on tehnyt muutoksia, jotka osoittavat asian raukeavan, mikäli asiasta ei ole tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua. Samalla valiokunta on yhdenmukaistanut momentin alkuosan sanonnan sen suhteen, mitä esitykseen sisältyvän valtiopäiväjärjestyksen 84 §:n mukaan käytetään vahvistamatta jätetystä laista.

Valiokunta on lisäksi katsonut olevan aihetta lisätä valtiopäiväjärjestyksen 63 §:ään uudeksi 6 kohdaksi vahvistamatta jätettyjä ehdollisia määrärahoja koskevat asiat sellaisena asiaryhmänä, joka on niin sanotun valmistelupakon piirissä.

Lakiehdotusten johtolauseet

Valiokunta on tehnyt lakiehdotusten johtolauseisiin erinäisiä korjauksia, jotka osaksi johtuvat valiokunnan ehdottamista muutoksista.

Laki- ja toivomusaloitteet

Kun puheena oleviin lainsäädäntömuutoksiin olisi perustuslakivaliokunnan mielestä ryhdyttävä käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa, että aikaisemmin mai-

nittuihin ed. Puolanteen ym. ja ed. Raudaskosken ym. lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Samoin valiokunta ehdottaa, että ed. Helmi-
sen ym. toivomusaloite hylättäisiin.

Edellä olevan perusteella perustuslakivalio-
kunta kunnioittaen ehdottaa,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät la-
kiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuulu-
vina:*

1 .

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *ku motaan Suomen Hallitusmuodon 19 §:n 3 momentti ja muutetaan (poist.) 19 §:n 2 momentti, 27 ja 36 § sekä 68 §:n 3 momentti,* näistä 27 § sellaisena kuin se on 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (279/83), näin kuuluviksi:

19 §

Laki on vahvistettava sellaisena, kuin eduskun-
ta sen on hyväksynyt, *kolmen kuukauden kulues-
sa siitä, kun laki on toimitettu presidentille
vahvistettavaksi.* Jollei presidentti lakia vahvista,
se on palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman
vahvistustakin voimaan, jos eduskunta vahvistet-
tavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavil-
la varsinaisilla valtiopäivillä uudestaan hyväksyy
sen *sillä tavoin muuttamattomana kuin valtiopäi-
väjärjestyksessä säädetään (poist.).* Palautettu la-
ki, jota ei hyväksytä, katsotaan rauenneeksi.

27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

36 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti
rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä
Suomen kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpa-

non merkittävästi muuttuessa on eduskunnan
puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava
sekä eduskunnan oltava koolla.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

68 §

Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt val-
tiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan *valtion*
tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Presidentti
päättää määrärahan vahvistamisesta kuukauden
kuluessa *(poist.)* tulo- ja menoarvion allekirjoitta-
misesta. Jollei määrärahaa vahvisteta, *asia* palau-
tetaan *eduskuntaan (poist.).* Eduskunnan asiana
on lopullisesti päättää määrärahan sisällyttämisestä
(poist.) tulo- ja menoarvioon.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki
valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 20 § (poist.), 63 §:n 4 ja 5 kohta sekä 74 ja 84 §, sellaisina kuin ne ovat, 20 § osittain muutettuna 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla lailla (278/83) sekä 63 §:n 4 ja 5 kohta sekä 74 ja 84 § (poist.) viimeksi mainituissa laissa, ja lisätään 63 §:ään, sellaisena kuin se on mainituissa 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa, uusi 6 kohta, lakiin uusi 73 a ja 73 b § sekä 76 §:ään, sellaisena kuin se on viimeksi mainituissa (poist.) laissa, uusi 3 momentti seuraavasti:

20 §

Jos tasavallan presidentti varsinaisten valtiopäivien aikana määrää uudet vaalit toimitettaviksi, on eduskunnan päätettävä, minä päivänä se lopettaa istuntonsa. Vaalien jälkeen eduskunta koostuu varsinaisille valtiopäiville sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua vaalimääräyksen antamisen jälkeen, taikka sinä aikaisempana päivänä, jonka presidentti on määrännyt.

(Poist.)

63 §

Ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä:

- 4) eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja valtioneuvoston ja ministeriön päätökset;
- 5) kertomukset; sekä
- 6) valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisina otettuja ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämiä määrärahoja koskevat asiat.

73 a §

Tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittely on pantava vireille vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Asianomaisen valiokunnan annettua asiasta mietintönsä on laki hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä, mistä päätetään äänten enemmistöllä. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomana.

73 b §

Jos eduskunta ei ole muuttamattomana hyväksynyt 73 §:n 2 momentissa tai 73 a §:ssä tarkoitettua valiokunnan mietintöä, palautetaan asia asianomaiseen valiokuntaan, jonka tulee mietintössään antaa lausunto eduskunnan tekemästä päätöksestä.

Jos valiokunta on yhtynyt eduskunnan päätökseen, tulee se eduskunnan lopulliseksi päätökseksi asiassa. Milloin valiokunta on ehdottanut muutoksia, päättää eduskunta joko hyväksyä ne tai pysyä aikaisemmassa päätöksessään.

74 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

76 §

Jollei tasavallan presidentti vahvista valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena otettua määrärahaa, on asian palauttamisesta viipymättä ilmoitettava eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan annettua asiasta mietintönsä on määräraha hyväksyttävä muuttamattomana tai hylättävä. Jollei asiasta ole tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsotaan rauenneeksi.

84 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen perustuslakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 65/1984 vp. ja n:o 25/1985 vp. sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Lopuksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 9/1983 vp. hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kempainen, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, J.

Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari, V. Vennamo (osittain) ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Kettunen (osittain) ja Sasi.

Vastalauseita

I

Emme voi kaikilta osin yhtyä valiokunnan mietintöön.

Ensinnäkin on valitettavaa, ettei valiokunnan enemmistö ollut valmis kiinnittämään todellista huomiota edustaja Puolanteen ym. lakialoitteessa n:o 65/1984 vp. esitettyyn ehdotukseen pääministerin valintamenettelyn uudistamiseksi siten, että eduskunta päättäisi presidentin esityksestä pääministeriehdokkaasta, kuitenkin siten, että tasavallan presidentillä tulisi olla ratkaisuvalta, jos eduskunta ei löydä riittävää yksimielisyyttä pääministeriehdokkaasta.

Katsomme, että suomalaista parlamentarismia tulisi aktivoida puheena olevassa aloitteessa esitetyllä tavalla lisäämällä eduskunnan myötävaikutusta pääministeriä valittaessa. Tämänkaltaisen uudistus edistäisi laajapohjaisten enemmistöhallitusten muodostamista ja vaikeuttaisi samalla kaapeapohjaisten vähemmistöhallitusten syntymistä. Mielestämme on pidettävä keskeisenä tavoitteena, että hallitusten kokoonpano perustuu äänestäjien vaaleissa ilmaisemaan poliittiseen mielipiteeseen, jota vaalien jälkeen valittu eduskunta ilmentää.

Toiseksi kiinnitämme huomiota hallituksen esityksessä ehdotettuun mahdollisuuteen tehdä teknisiä muutoksia eduskuntaan palautettuun lakiin, jonka ehdotuksen valiokunta on periaatteessa hyväksynyt ja johon valiokunnan kantaan yhdyimme.

Valiokunta on myös aivan oikein pohtinut sitä, soveltuuko mahdollisuus kaikentyyppisiin lakeihin vai olisiko sen soveltamista rajoitettava joltakin osin.

Valiokunta on tältä osin kuitenkin päätenyt mielestämme aivan epäjohdonmukaiseen ja riittämättömään rajaukseen. Valiokunta on jättänyt teknisen muutosmahdollisuuden ulkopuolelle ainoastaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativat lait, mutta säätenyt muutosmahdollisuuden koskemaan myös kirkkolakia ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja eli perustuslain muutoksia ja ns. poikkeuslakeja. Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön suorittamaan perusteettomaan rajankäyntiin.

Ensinnäkin mielestämme tulee rinnastaa toisiinsa kirkkolaki, jonka säätämiseen on kirkolliskokouksella yksinomainsen aloiteoikeus, ja ne lait, joihin vaaditaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus tai hyväksyminen. Kumpaankin ryhmään kuuluvien lakien osalta niiden sisälöstä ja voimaantulosta päättämiseen valtiosäännön mukaan osallistuvat siis muutkin kuin eduskunta ja tasavallan presidentti. Koska näissä tapauksissa lain sisältö ei ole yksin eduskunnan päätettävissä, ei mielestämme ole asianmukaista muuttaa tällaista lakia edes teknisesti silloin, kun lakia käsitellään eduskunnassa uudelleen lain vahvistamatta jättämisestä aiheutuneen palautta-

misen johdosta. Siksi olisi säädettävä, että kirkkolaki ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan hyväksyä vain muuttamattomana.

Mielestämme puheena oleva muutosmahdollisuus ei sovellu myöskään sellaisiin vahvistamatta jätettyihin lakeihin, jotka on käsitelty eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Vaikkakaan tällöin ei ole edellä selostetun kaltaisia syitä jättää näitä lakeja muutosmahdollisuuden ulkopuolelle, ei mielestämme ole asianmukaista perustuslakien erityisen merkityksen takia, että perustuslain tekstimuutoksia tai ns. poikkeuslakeja voitaisiin teknisestikään muuttaa yhdessä ainoassa käsittelyssä eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä tehtävällä päätöksellä. Tämän vuoksi olisi säädettävä, että myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla käsitellyt lait voidaan hyväksyä vain muuttamattomana.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Iiro Viinanen
Liisa Hilpelä

Kimmo Sasi
Ben Zyskowitz

Impi Muroma

Edellä olevilla perusteilla ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvän toisen lakiehdotuksen 73 a § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

73 a §

Tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittely on pantava vireille vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Asianomaisen valiokunnan annettua asiasta mietintönsä on laki hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä, mistä päätetään äänten enemmistöllä. *Laki, joka on käsitelty 67 §:ssä säädetyllä tavalla, samoin kuin Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki ja kirkkolaki voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomana.*

Työväenliikkeen perinteisen valtiosääntölinjan mukaisesti SKDL:n eduskuntaryhmä katsoo, että eduskunnan asemaa tulee vahvistaa ja presidentin valtaoikeuksia rajoittaa. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen tavoitteena on ollut vahvistaa eduskunnan asemaa ja toimintaedellytyksiä. Ehdotetut presidentin valtaoikeuksien muutokset ovat kuitenkin vähäisiä ja osittain jo olemassa olleen käytännön kirjaamista perustuslakiin. SKDL:n eduskuntaryhmän käsityksen mukaan eduskunnan aseman vahvistaminen edellyttää nyt esitettyä oleellisesti laajempia muutoksia presidentin toimivaltaan.

Valiokunnan mietinnössä ehdotetaan lievennettäväksi lain vahvistamatta jättämistä koskevaa presidentin valtaoikeutta siten, että vahvistamatta jätetty laki tulee eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Esitämme, että presidentin vahvistamatta jättämä laki voidaan heti käsitellä uudelleen eduskunnassa odottamatta seuraavien valtiopäivien alkamista. Valiokunnan enemmistö on hallituksen esityksestä poiketen katsonut, että Ahve-

nanmaan maakuntaa koskeviin lakeihin ei saa tehdä edes teknisiä korjauksia. Tämä on kuitenkin tarpeeton säännös, koska Ahvenanmaan maakuntapäivien olisi joka tapauksessa hyväksyttävä nämä muutokset ennen kuin laki tulisi voimaan.

Valiokunnan mietinnössä ehdotetaan vähäistä tarkistusta myös presidentin valtaan hajoittaa eduskunta ja päättää ennenaikaisista vaaleista. Valtioelinten keskinäisyyden kannalta ei ole yhdentekevää, kenelle kuuluu valta tehdä päätös ennenaikaisista vaaleista. Koska vaalimääräyksellä on merkittäviä vaikutuksia eduskunnan lainsäädäntötoimintaan, katsomme, että ennenaikaisista vaaleista päättäminen tulee siirtää eduskunnalle itselleen.

Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteiden kannalta on tärkeää, että presidentti voi vapauttaa valtioneuvoston jäsenen valtioneuvoston jäsenyydestä ilman eronpyyntöä vain, jos eduskunta toteaa, että valtioneuvoston jäsen ei nauti eduskunnan luottamusta. Siksi esitämme, että asiaa koskeva säännös lisätään hallitusmuotoon.

Valiokunnan mietinnössä ehdotetaan kansan-

II

edustajan raha-asia-aloitteen pohjalta budjettiin otetun määrärahan ehdollisuuden muuttamista palautusoikeudeksi. Katsomme, että määrärahan palautusoikeus ei ole tarpeen, vaan eduskunnan päätöksen tulee olla lopullinen. Näin ollen esitämme ehdollisia määrärahoja koskevien säännösten poistamista. Lisäksi katsomme, että eduskun-

nan budjettivallan vahvistaminen tulee ottaa laajemminkin selvittettäväksi.

Ehdotammekin,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *kumotaan* Suomen Hallitusmuodon 19 §:n 3 momentti ja 68 §:n 3 momentti sekä *muutetaan* 19 §:n 2 momentti, 27 ja 36 §, (*poist.*)

näistä 27 § sellaisena kuin se on 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (279/83), näin kuuluviksi:

19 §

Laki on vahvistettava sellaisena, kuin eduskunta sen on hyväksynyt, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Jollei presidentti lakia vahvista, se on palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman vahvistustakin voimaan, jos eduskunta (*poist.*) hyväksyy sen uudestaan asiasisällöltään muuttamattomana. Palautettu laki, jota ei hyväksytä, katsotaan rauenneeksi.

27 §

Presidentin asiana on kutsua eduskunta ylimääräisille valtiopäiville, antaa määräys kansanedustajain vaalien toimittamisesta, avata valtiopäivät ja julistaa säännönmukaisen vaalikauden lopussa eduskunnan työ päättyneeksi siltä vaalikaudelta (*poist.*).

36 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja (*poist.*) Suomen kansalaisia, joilla on ollut Suomen kansalaisuus vähintään viimeisten kymmenen vuoden ajan. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava sekä eduskunnan oltava koolla.

Presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvoston jäsenyydestä. Jos eduskunta toteaa, että valtioneuvoston jäsen ei nauti sen luottamusta, presidentin tulee vapauttaa asianomainen valtioneuvoston jäsenyydestä ilman eronpyyntöäkin.

68 §

(3 mom. *poist.*)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 2 momentti, 20 § (poist.) sekä 74 ja 84 §, näistä (poist.) 74 ja 84 § sellaisina kuin ne ovat 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83), ja

lisätään (poist.) lakiin uusi 73 a ja 73 b § (poist.) seuraavasti:

3 §

Eduskunnalla on oikeus päättää, että uudet vaalit on toimitettava ennen 1 momentissa mainitun nelivuotiskauden päättymistä. Tällaisia ennenaikaisia vaaleja lähinnä seuraavat vaalit toimitetaan neljäntenä vuonna sen jälkeen, kun ennenaikaiset vaalit toimitettiin, ellei eduskunta sitä ennen päättä, että seuraavat vaalit on toimitettava aikaisemmin.

20 §

Jos eduskunta päättää ennen aikaisten vaalien toimittamisesta, on eduskunnan vaalien jälkeen kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua ennen aikaisia vaaleja koskevan päätöksen tekemisestä, taikka sinä aikaisempaa päivänä, jonka eduskunta on määrännyt.

Jos päätös ennen aikaisten vaalien toimittamisesta tehdään sen jälkeen, kun varsinaiset valtiopäivät on päätetty, eikä vaaleja ennätetä suorittaa loppuun ennen seuraavan helmikuun ensimmäistä päivää, lykätään varsinaisten valtiopäivien alkaminen sen kalenterikuukauden ensimmäiseen päivään, joka seuraa vaalien tuloksen julkaisemisen jälkeen.

63 §

(Poist.)

73 a §

Tasavallan presidentin eduskuntaan palauttama laki on asianomaisen valiokunnan annettua asiasta mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä, mistä päätetään äänten enemmistöllä. (Poist.)

73 b §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

74 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

76 §

(3 mom. poist.)

84 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Kati Peltola

Arvo Kempainen