

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2011 vp

### Lepäämässä oleva ehdotus Suomen perustuslain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi vuoden 2010 valtiopäivillä lepäämään hyväksytyin ehdotuksen Suomen perustuslain muuttamisesta (LJL 3/2011 vp, HE 60/2010 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Sara-viita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

#### LEPÄÄMÄSSÄ OLEVAT EHDOTUKSET

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia. Ehdotetuilla laeilla vahvistettaisiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä sekä parannettaisiin kansalaisten osallistumisoikeuksia.

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

Tasavallan presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidotaan eräissä asiaryhmissä valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Asiaa toista kertaa presidentille esiteltäessä muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta valtioneuvosto voi antaa asiasta selonteon eduskunnalle.

Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannan mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin asianomaisessa laissa erikseen säädetään. Tämä tarkoittaa sitä, että edellä mainitusta poiketen asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos tasavallan presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa. Lisäksi perustuslakiin otetaan nimenomaiset säännökset Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ja toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen osoitetaan pääsääntöisesti valtioneuvostolle.

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

men kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi.

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Vuoden 2010 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä PeVM 9/2010 vp perustuslakivaliokunta on esittänyt ne syyt, joiden nojalla valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksen ja lakialoitteen (LA 44/2010 vp) pohjalta muutettuna. Lisäksi valiokunta ehdotti tuolloin, että hyväksytään myös uusi 2. lakiehdotus, kuten tapahtuikin. Tämänkin lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunta edelleen puoltaa. Vaikka viimeksi mainittu lakiehdotus käsiteltiinkin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, se jätettiin jo pitkään noudatetun käytännön mukaisesti myös lepäämään, koska sillä on kiinteä asiallinen yhteys perustuslain muutokseen (vrt. esim. PeVM 2/2007 vp). Vaikka käytännöllä ei olekaan suoranaista säädännäistä pohjaa perustuslaissa, se on osoittautunut varsin tarkoituksenmukaiseksi, eikä tästä käytännöstä tule valiokunnan mielestä luopua.

Valiokunta käsiteli vuoden 2010 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä periaatteellista kysymystä Suomen edustautumisesta Euroopan unionin toiminnassa (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 6 sekä aiemmalta ajalta myös PeVL 13/2008 vp, s. 11). Valiokunta toteaa kysymyksen tulleen nyttemmin pysyvästi ratkaistuksi mutta painottaa edelleen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiiviin yhteistyön merkitystä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Perustuslain täydellisyysperiaatteen toteuttamisen kannalta valiokunta pitää edelleen tärkeänä myös sitä, että Suomen jäsenyys Euroopan unionissa nimenomaisesti mainitaan pe-

rustuslain tekstissä. Kuten valiokunta aiemmassa mietinnössään korosti, kyse on kuitenkin luonteeltaan toteavasta eikä millään tavoin oikeustilaa muuttavasta säännöksestä (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 7—8). Samalla valiokunta tähdentää, että perustuslain 94 §:ään lisättävä säännös toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle on soveltamisalaltaan yleinen eikä siis rajoitu vain Euroopan unionia koskeviin ratkaisuihin. Kuten aiemmassa mietinnössä todetaan, muutoksella ei ole merkitystä hyväksymiseen tarvittavan määränemmistön kannalta (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 8/I).

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan lepäämään hyväksytty laki on ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä asia-sisällöltään muuttamattomana yhden käsittelyn aikana. Perustuslakivaliokunta haluaa tässä yhteydessä korostaa, että mainittua perustuslain vaatimusta ei voi ohittaa myöskään omaksumalla lepäämään hyväksytyt lain sisällöstä vaalien jälkeen asianomaisen valiokunnan mietinnössä uudenlaisia tulkintoja. Siksi myös perustuslakivaliokunta rajoittuu tässä yhteydessä viittamaan säännösten sisällön osalta aiemmassa mietinnössä esittämiinsä kannanottoihin.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Tom Packalén /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tapani Tölli /kesk
	Tuija Brax /vihr	vjäs. Mikaela Nylander /r
	Kalle Jokinen /kok	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ilkka Kantola /sd	Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
	Jukka Kopra /kok	Kimmo Sasi /kok.
	Markus Lohi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

## VASTALAUSE

*Perustelut**1, 94 ja 95 §*

Mainintaa Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ei ole tarpeellista sisällyttää perustuslain 1 §:ään, joten maininta tulee jättää pois.

Lissabonin sopimuksen myötä Suomen EU-jäsenyyttä voidaan pitää kansainvälisenä sopimuksena, jonka Suomi voi koska tahansa irtisanoa eduskunnan enemmistön päätöksellä, joten EU-jäsenyyden pitäminen valtiollisena perusratkaisuna ei ole perusteltua, vaikka EU-jäsenyydellä onkin vaikutusta Suomen täysivaltaisuuteen.

EU-jäsenyyden mainitsemisella valtiosääntömme yhteydessä on sitä paitsi tulkinnallista potentiaalia, ja maininta saattaisi yhdessä perustuslain pykäliin 94 ja 95 ehdotettujen muutosten kanssa antaa nykyistä väljemmät mahdollisuudet tulkita mm. toimivallan siirrot varsinkin Euroopan unionille siten, ettei niistä tarvitsisi päättää eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaan eduskunta voisi hyväksyä toimivallan siirrot äänten enemmistöllä tai päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nykyisen perustuslain puitteissa muun muassa Lissabonin sopimuksen yhteydessä oli perusteltua esittää kanta, jonka mukaan sopimuksen hyväksymisestä olisi tullut päättää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tarvittaessa lakiehdotus kiireelliseksi julistaen.

Pykäliin 94 ja 95 ei tule tehdä ehdotettuja muutoksia, joilla entisestään helpotetaan toimivallan siirtoja Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Merkittävä toimivallan siirto saattaa vaarantaa kansainvälisen velvoitteen muodossa valtiosäännönkin tarkoittamia kansanvaltaisia perusteita. Siksi tällaisista Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävistä toimivallan siirroista tulee säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslain 73 pykälän muodossa.

*39 §*

Pykälään 39 ehdotetulla muutoksella siirrettäisiin hallituksen esityksistä päättäminen kokonaan valtioneuvostolle. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kiinteä yhteistyö on kuitenkin ollut yhä viime aikoinakin tärkeä osa Suomen poliittista kulttuuria ja siksi ehdotettua muutosta 39 §:ään ei voida pitää kannatettavana. Muutos etäännyttäisi tasavallan presidenttiä varsinaisesta hallituksesta, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

*58 §*

Ehdotusta tasavallan presidentin vallan kaventamiseksi on perusteltu parlamentarismilla. Presidentti-instituutio on kuitenkin kansanvaltainen sekä edustuksellinen ja vallankäyttöä myönteisellä tavalla tasapainottava tekijä yhteiskunnassamme, eikä siten olekaan perusteltua parlamentarismiin vedoten karsia presidentin valtaoikeuksia 58 §:ään ehdotetuilla muutoksilla.

Ehdotetut muutokset 58 §:ään voivat myös osoittautua käytännössä ongelmallisiksi ristiriitatilanteissa hallituksen ja presidentin välillä, koska parlamentaarinen areena ei välttämättä sovellu ristiriidan kohteina olevien asioiden käsittelyyn. Onkin syytä epäillä, toimiiko ehdotettu 58 § käytännössä vai päädytäänkö lopulta perustuslain toimivaltasäännösten muuttamiseen jo lähitulevaisuudessa. Kun tällaisia epäilyksiä herää jo tässä vaiheessa, tulee tämänkaltaista perustuslain muuttamista välttää.

*66 §*

Lissabonin sopimus on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen takia tule lähteä muuttamaan perustuslain 66 §:ää ehdotetulla tavalla siten, että jatkossa vain pääministeri voisi edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Lissabonin sopimuksen mukaan jäsenvaltiota Eurooppa-neuvostossa edustaa joko valtion- tai hallituksen päämies. Suomessahan tasavallan presidentti on valtionpäämies.

Pykälään 66 tehtävällä muutoksella estetään se, että muutoksen voimaantultua Suomi voisi siirtyä Lissabonin sopimuksenkin sallimaan järjestelmään, jossa valtionpäämies osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin valtion ainoana

edustajana. Niin kauan, kun tasavallan presidentti on Suomen valtionpäämies, eivät tämäntapaiset muutokset tule kyseeseen.

***Ehdotus***

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2011

Tom Packalén /ps  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps