

Perustuslakivaliokunnalle

7.10.1998

Lausunto

Asia Kuuleminen hallituksen esityksestä hallitumuodoksi 1/1998 vp.

Kuultava Professori, Jean Monnet Chairin haltija Pertti Eilavaara, Lapin yliopisto

Johdanto. Käytettävissä olevan ajan puitteissa lausunnossa keskitytään eräisiin ehdotetun hallitusmuodon säännöksiin. Yleistä arviota hallitusmuodosta ei esitetä. Arviointi keskitetään enimmäkseen sellaisiin säännöksiin, joita allekirjoittanut on joissakin yhteyksissä tutkinut tai ottanut kantaa.

Säännöksiä arvioidaan niiden hallitusmuotoa koskevan esityksen mukaisessa pykäläjärjestyksessä. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös eräisiin mahdollisiin aukollisuuksiin sääntelyssä. Teksti rakentuu niin, että tässä asiakirjassa esitetään arvioitava säännös ja siitä esitetyt näkökohdat tai esitykset keskeisine perusteluineen. Tätä asiakirjaa täydentävät eräiltä osin laaditut muistiot, jotka ovat tämän asiakirjan liitteenä.

Esityksen 21 § Oikeusturva

-**valiokunnan mietinnön perusteluissa** tulisi kiinnittää huomiota eräaseen erityiseen seikkaan, joka on oikeusturvassa käytännön suurimpia ongelmia; mikä on tullut esille erityisesti EU:n oman ihmis- ja perusoikeusturvan vuoksi, mikä on nyt Amsterdamin sopimuksen tehostuessa tässä suhteessa entistä tärkeämpi seikka

-**kysymys on muutoksenhakutien ja tuomioistuimen päätösten perustelemisen välinen yhteys**, josta on tehty Suomea koskevia kanteita Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimelle

-**oikeusturvan eri turvattujen periaatteiden välillä on selkeä asiallinen yhteys siten**, että tuomioistuimen on vastattava kaikissa tapauksissa sille esitettyihin perusteluihin asiallisiin kanne- ja muutoksenhakukirjelmiin eikä todeta pelkästään, ettei päätöstä muuteta tai valituslupaa oteta tutkittavaksi

-**erityisesti tulisi kiinnittää myös huomiota siihen**, että viranomaisen käyttäessä harkintavaltaa perustelemisselvollisuus tehostuu eli päinvastoin kuin Suomessa on totuttu; tätä vaatii samainen EU:n ihmis- ja perusoikeussuoja

-**esillä olevat seikat ovat oikeusturvan suurimpia ongelmia oikeusturvan vaatiman ajan kanssa**

-**säännöksen toiseen momenttiin tulisikin lisätä maininta siitä**, että päätös on saatava kohtuullisessa ajassa; sitä säännellään kuitenkin ihmisoikeussopimuksissa ja sillä olisi käytännön merkitystä

-**Toinen momentti kuuluisi:**

Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös, saada päätös kohtuullisessa ajassa ja oikeus hake^a~~mas~~ muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

-vallitsevan käytännön mukaan **kohtuullinen aika** tarkoittaa muun muassa asian luonteen, asian olosuhteiden, tosiasioiden ja asianosaisten määrän sekä viranomaisen työtilanteen mukaista aikaa

-ehdotus velvoittaisi viranomaisen järjestämään toimintansa tässä suhteessa tehokkaasti

-alainsäädännössä on runsaasti erityissäännöksiä asian käsittelystä

-säännös velvoittaisi myös tuomioistuimia

Esityksen 22 § Perusoikeuksien turvaaminen

-tässä suhteessa tulisi selkeästi todeta niin ikään valiokunnan mietinnön perusteluissa, että velvoite tarkoittaa valtion ja kunnan velvollisuutta toimia aktiivisesti ja omasta aloitteestaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

- velvoite on ulotettava **valiokunnan mietinnön perusteluihin** otettavalla tavalla soveltumaan sekä viranomaisen toimiessa yleensä hallintoviranomaisena tai viranomaisena hallintoasioissa tai viranomaisen tehdessä päätöksiä hallinnossa liikeluonteisissa ja yksityisoikeudellisissa asioissa

-tuomioistuimia koskee periaatteessa sama velvollisuus 106 §:n nojalla

Esityksen 32 § Kansanedustajan esteellisyys

-otsikko muutetaan **Kansanedustajan sidokset ja esteellisyys**

-uusi ensimmäinen momentti kuuluu: **Kansanedustajan sidosten ilmoittamisvelvollisuudesta ja valvonnasta säädetään lailla.**

-nykyinen esteellisyyshmomentti siirtyy toiseksi momentiksi

-perustuslakivaliokunnan mietintöön voisi ottaa myös näkökohtia kansanedustajan esteellisyydestä muissa rooleissa; nämä puuttuvat jokseenkin kokonaan hallituksen esityksestä

-hallituksen esityksessä ei ole käsitelty lainkaan myöskään valtioneuvoston jäsenten esteellisyyttä (ks siitä muistio 3)

-sääntely on tarpeen nimenomaan muistiossa 1 ja 2 esitetyistä syistä, joita ovat sääntely muualla, nykyisen sääntelyn aukollisuudet ja Euroopan parlamentin uudistettu sääntely

-sääntely on soveliainta tehdä esitetyllä tavalla, sillä sidokset ovat keino estää esteellisyyttä ja kansanedustajien osalta keino säännellä toimintaa sen ollessa muutoin varsin avointa sääntelyn näkökulmasta

-kansanedustajan sidokset olisivat kaikki ilmoituksenvaraisia

-sääntely lähtee siitä, ettei sanktioita voitaisi määrätä ehdotetun sanamuodon perusteella

-sen sijaan esityksen perusteella voitaisiin antaa yksityiskohtaisia säännöksiä valvontamenettelystä

-esitys ei estä sidosten ilmoitusvelvollisuutta jossakin tapauksessa

Esityksen 63 § Ministerin sidonnaisuudet

-ministerin sidossäännös on toiminut nykyiseen hallitusmuotoon hyväksymisensä jälkeen melko tyydyttävästi; ehdotettu säännös nojautuukin nykyiseen sääntelyyn

-ministerin ilmoitettavat sidokset keskittyvät varallisuuteen ja vastuuseen; mikä ei ole kansainvälisesti ongelmallisin ala Belgian, Ranskan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltain kokemuksen perusteella

-viimeaikaiset ongelmat ovat tulleet jossain määrin esiin ministerien pankkien valvojan roolin kautta

-kansainvälisen vertailun ja eräiden muiden maiden kokemusten ja ongelmien perusteella sääntelyä voitaisiin täsmentää ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden suhteen seuraavalla tavalla lisäämällä selvityksen kohteisiin ministerin ulkopuoliselta saamat matkat, lahjat ja taloudellinen tuki annettiin se sitten sopimuksen tai hiljaisen suostumuksen perusteella ja annettiin se sitten materiaalisena apuna, henkilöapuna tai taloudellisena muuna apuna, myös huomattavana poikkeuksena käyvästä arvosta

-uusi sanamuoto kuuluisi toinen momentti:

Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan ja muulloin tarpeen mukaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan, saamastaan taloudellisesta tuesta tai edusta sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioiteessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

-sanamuotoa tulisi näin ollen täsmentää myös niin, sidosten muutoksista on ilmoitettava tarpeen mukaan; tämä puuttuu kokonaan sanamuodosta; valvonnallisesti se on itse asiassa ongelmallisin

-ehdotetun muutoksen yksityiskohtaisia perusteluja löytyy allekirjoittaneen Kansanedustajan ja ministerin sidoksia ja esteellisyyttä koskevasta kirjasta (1998)

Esityksen 87 § Talousarvion ulkopuoliset rahastot

-rahastojen perustaminen vaatisi tulevaisuudessa valtion pysyvää tehtävää varten perustettavalta ehdottomia perusteluja

-rahaston perustaminen on poikkeus eduskunnan budjettivaltaan ja talousarvion täydellisyysperiaatteeseen

-hallituksen esityksen perustelut tuntuvat vakuuttavilta, mutta viime vuosien pankkitukikriisin perusteella jää kaipaamaan perusteluissa kannanottoa yhdelle keskeiselle asialle

-voidaanko rahastojen käytössä olevia julkisia varoja siirtää edelleen

yksityisoikeudellisille tahoille:

- +tähän ei voitane soveltaa 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevaa menettelyä vai voidaanko; siitä ei ole mainintaa perusteluissa
- +toisaalta olisi kiinnostavaa todeta ainakin perusteluissa, onko tällaisesta huomattavienkin julkisten varojen käytöstä jollakulla operatiivinen vastuu; valvonta- ja tarkastusvaltuuksista kyllä on riittävästi säännöksiä

Esityksen 90 § Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

- asiaa ja huomautuksia käsitellään perusteellisemmin muistiossa 3
- muistiossa on esitetty eräitä pykälän sanamuotoja koskevia täsmennysesityksiä
- valiokunnan mietinnön perusteluihin** tulisi ottaa nimenomainen luonnehdinta riippumattomuuden sisällöstä, sillä tutkimukseni mukaan riippumattomuudella ja puolueettomuudella on kaiken kaikkiaan kymmenkunta erisisältöistä merkitystä; asiaa käsitellään lähiviikkoina ilmestyvästä Valtion omistajavalta -teoksessa
- riippumattomuus on nyt kyse sekä kansallisesta että eurooppaoikeudellisesta riippumattomuudesta
- samoin** tulisi selventää pykälässä olevaa tietoa -termiä perusteluissa
- erikseen tulisi tämentää 2 momentin sanamuotoja seuraavalla tavalla:

Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkistamista varten on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tarkastusviraston tehtävistä ja toimivallasta säädetään tarkemmin lailla.

- esitykset muutokset ovat erittäin perusteltuja riippumattomuuden turvaamiseksi; kyse ei ole lainkaan valtiovarainministeriön tiedonsaannista, joka voidaan hoitaa muutoin
- käytännön epäkohta nykyisin: tuore esimerkki
- perusongelma on valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston suhde
- tarkastuskäytäntö vaatii tehostamista ja profilointia
- valtiontilintarkastajien esteellisyyden sääntelyyn** on otettava selkeä kanta valiokunnan mietinnön perusteluissa

Esityksen 92 § Valtion omistukset

- säännös on vanhaa perua
- epäselväksi jää, mitä tarkoitusta varten se on kirjattu esitykseen hallitusmuodoksi
- tutkimuksessa on olen kehittänyt **valtion omistajavallan** kuvaamaan valtion omistusten hallinnointia ja siihen liittyviä oikeuskysymyksiä; se sisältää sekä hallinnollisen ja eduskunnan että päätöksenteon esimerkiksi valtionyhtiöissä sekä niiden yhtymäkohdat ja vastuun problematiikan

-sekä liikelaitostamisen että yhtiöittämisen osalta voidaan todeta, että julkisen omistuksen yhteiskunnalliset ja ideologiset tehtävät ovat käytännössä lähes hävinneet -jäljelle on jäänyt tulojen ja osinkojen tuottaminen ja yhtiöiden käyttö toimintojen toteuttamisen välineenä

-erityisen ongelman muodostaa vastuunjako ja riskin kanto

-vetoisuus, että eduskunta velvoittaisi ministeriöt selvittämään valtion maan ja vesien omistuksen todellisen tilan pohjoisimmassa Suomessa; sitä koskeva nykytila

-ehdotettu säännös asettaa 1. päätöksentekomenettelyä koskevan menettelyn valtioonemmistöisissä yhtiöissä, 2. eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden perusteet määräysvallan hankkimiseen ja siitä luopumiseen ja 3. valtion kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevan menettelyn

-säännöksen ulkopuolelle asiallisesti tai säännöksen mukaan jäävät eli paineita luovat:

+liikelaitosten valtion maiden kiinteistöittäminen ja edelleenmyynnit; merkittävä asia tulostavoitteiden säilyessä; uhka nautintaoikeuksien haltijoille; suhde 84 §:n 4 momenttiin

+valtion omistajavallan käyttötilanteet yhä tavanomaisemmin entisten valtionyhtiöiden vähemmistöosakkaina eli muussa kuin määräysvaltatilanteessa; yleistäviä tilanteita

+sivuuttaa todellisen päätöksenteon melko kokonaan; toimitaan markkinoilla

+miksi säännöksessä ei viitata lainkaan valtion liikelaitoksiin

+valtion kiinteistöjen luovuttamista ja tuloa tuottavien oikeuksien päätöksentekoa koskeva laki vanhahtava

+kokonaan selvittämättä on liikelaitosjärjestelyjen eurooppaoikeudellinen kilpailuneutraaliteetti

+osakepääomien korotukset erityisyyneen tässä suhteessa

+valtion omistuksen kiistanalaisuus tulee ajankohtaiseksi pohjoisimmassa Suomessa

+valtion omistuksen yhteiskunnallisuus ei ilmene oikeastaan suoraan lainkaan; eduskunnan suostumus kuvaa ehkä jossain määrin sitä

+vastuu eroaa tässä suhteessa monessa mielessä; sille ei ole helppo kehittää erityisjärjestelmää taloudelliselle riskille

+säännös ei ota kantaa omistuksen intresseihin; miten soveltuu valtion tehtäviin

-eikö olisi pitänyt pohtia muitakin keinoja sääntelyyn valtion omistusten hallinnoinnissa ?

+miksi ei erillistä kertomusta

+sekä hallinto ja sovelletut periaatteet että käytännöt ovat hajallaan ja erittäin virkamieskeskeisesti hoidettuja

+miksi ei säädetä valtion yhteiskunnallisesta omaisuudesta mitään juuri perustuslaissa

Esityksen 114 § Ministerisyyteen nostaminen ja käsittely

-tältä osin on aiheellista nostaa esiin eräs kysymys tuoreen tapauksen pohjalta:
-voiko ministerillä olla erityisasema esitutinnan kannalta virkasyyteasiassa suhteessa muihin kansalaisiin:

+säännöksessä säädetään vain, että ministerille tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin perustuslakivaliokunta päättää syytteen nostamisesta; sulkeeko tämä muut keinot pois; eikä pitäisi säätää muistakin toimivaltuuksista, jotka perustuslakivaliokunnalla on

+tarkoittaako tämä sitä, ettei ministeriin voida kohdistaa esitutkintalain mukaisia toimia
+esitutkinta toimii rikosten selvittämisessä sekä rikoksesta epäillyn eduksi että koko järjestelmän ennakkoehkäisevyyden puolesta

+pitääkö näin ollen vähäinen avustusrikos tutkia huomattavasti perusteellisemmin kuin ministerisyyte ja onko tämä kansalaisten yhdenvertaisuuden mukaista, kun otetaan ministerin vallan suhteellinen merkitys ja mahdollisesti maalle aiheutettu vahinko; yhdenvertaisuusnäkökulma sivuutetaan hallituksen esityksen perusteluissa

+näin ollen, estääkö 114 § toimittamasta esitutkintaa ministerisyyteen nostamisessa ja mikä on mahdollisesti tällaisen menettelyn tarkoitus; turvaako säännös yhdenvertaisuuden tässä suhteessa

+mahdollistaako menettely muiden kuin ministerien osalta muun kuin samanlaisen kuulemisen jne

Esityksen 118 § Vastuu virkatoimista

-miksi ensimmäisessä momentissa mainitaan vain virkamies; eikö kyse ole virkavastuullisesta

-käsitteellistä yhteensoveltuvuutta voidaan tarkastella seuraavissa asioissa:

+esityksen 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin
+saman säännöksen mukaan edelleen kaikessa julkisessa toiminnassa oin noudatettava tarkoin lakia

+118 §:n viimeisen momentin mukaan vastuu syntyy myös julkista tehtävää hoitavalle
+siitä erillään on pidettävä julkisen hallintotehtävän luovutus viranomaisorganisaation ulkopuolelle, mitä säännellään 124 §:ssä; mitä julkinen hallintotehtävä tarkoittaa suhteessa yhteiskunnallisiin ja julkisiin palveluihin; osin näyttäisivät menevän päällekkäin, vaikka julkinen hallintotehtävä ei ole kaikilta osin julkisen vallan käyttöä

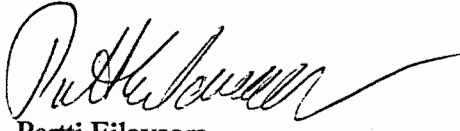
-kysymys kuuluu, koskeeko 124 §:n mukaisesti siirrettyä tehtävää hoitavaa 2 §:n vaatimukset ja siten 118 §:n mukainen vastuu: termit eroavat julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä

-kysymys kuuluu edelleen, kattaako julkisen vallan käyttö myös julkiset hallintotehtävät: 2 § suhteessa 124 §:ään

-kysymys kuuluu edelleen kansalaisen näkökulmasta, kuinka laaja on liikelaitoksen,

yksityisoikeudellisen toimijan tai muun toimijan virkavastuu julkisen vallan käytöstä siirryttäessä julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eli mikä on 118 §:n sisältö tässä suhteessa

-kysymys kuuluu edelleen, onko asiassa merkitystä sillä, että toimija käyttää julkisia varoja; pitäisikö tämän vuoksi tulla virkavastuun piiriin?



Pertti Eilavaara

Muistio 1

Teoksesta Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys (1998)

4. Kansanedustajan sidokset

Nykyinen suositus kansanedustajien sidosten ilmoittamisesta on *vapaaehtoinen järjestely*, jonka laiminlyönnistä ei seuraa muita sanktioita kuin ehkä julkinen paheksunta. Sama pätee virheellisten tai puutteellisten tietojen antamiseen. Sidosten ilmoitusvelvollisuus ei ole aiheuttanut varsinaisesti ongelmia Suomessa; eräitä tulkintaongelmia

on noussut esille. Samalla ministerinä toimineet kansanedustajat ovat viitanneet yksittäistapauksessa jo valtioneuvoston kanslialle jättämäänsä sidosilmoitukseen.

Sidosten ilmoittamismenettelyn säädöstason vakiinnuttaminen nykyistä suositusta korkeammalle on paikallaan monestakin syystä. Sitä vaatii koko kansanedustuslaitoksen *uskottavuus*; sitä osoittaa selvästi kansainvälinen käytäntö. Säädöstäminen luo myös edellytykset poliittisille sanktioille ilman, että niistä varsinaisesti säädettäisiin erikseen. Joissakin maissa kansanedustaja voi saada huomattavan sakon tehdessään tavalla tai toisella vilppiä sidosten ilmoittamisessa. Yleensä tämä sisältää silloin myös *vaalirahoituksen*. Säädöstäminen yleensä nimittäin tehostaa poliittisten sanktioiden kuten tuomitsemisen tai kritiikin käyttöä.

Edelleen tutkimuksessa ovat todettu, että kansanedustajien sidosten ilmoittamismenettely on osaksi näennäinen menettely. Kansanedustajat ovat ilmoittaneet kansallisessa käytännössä kaikki mahdolliset seikat sidoksiksi; olennaiset asiat eivät erotu niin hyvin se olisi mahdollista. Perimmältään on tarpeen tietää kansanedustajan taloudelliset ja yhteiskunnalliset sidokset ja heillä olevat henkilökohtaiset taloudelliset ja muut riskit. Nämä voivat vaikuttaa kansanedustajan toimintaan. Sen sijaan kansanedustajan asuntojen määrä tai kesämökin koko tai hintaluokka ei ole tällainen seikka, jollei tähän sisälly erityisiä, säädettyjä vastuuta.

Jätettyjen sidosilmoitusten perusteella vain muutama sidosilmoitus on taloudellisten vastuiden vuoksi todella kiinnostava. Joillakin kansanedustajilla on huomattavia velkoja tai vastuuta yksityishenkilönä. Yleensä heillä on samalla myös huomattava omaisuus näiden velkojen vastineena. Sen sijaan kansanedustajien sidonnaisuuksilla eri järjestöihin ja organisaatioihin on merkitystä. Se luo *avoimuutta* taustavaikuttajien painostuksen kohteista ja *antaa selvitystä* siitä, miksi kansanedustajat toimivat niin kuin toimivat. Nämä sidokset ovat kansanedustajien ja koko eduskunnan valvonnan kannalta tärkeitä tietoja. Vaikka Suomessa on suppea kansanedustajan esteellisyyden sääntely ja tulkinta toisin kuin eräissä muissa eurooppalaisissa oikeusvaltioissa, tietoisuus taustaryhmistä auttaa yleisöä ja julkista sanaa arvioimaan kansanedustajan toiminnan uskottavuutta ja puheiden paikkaansapitävyyttä. Uudeksi ongelmaksi on jossakin vaikutustilanteissa muodostunut Suomessakin se, etteivät todelliset vaikuttajat ole tulleet esiin, vaan ne ovat käyttäneet välikäsinä toimivia alan yrityksiä, jotka eivät ole puolestaan paljastaneet taustavaikuttajaa vastoin avoimuuden ja eettisten sääntöjen noudattamisen periaatteita.

Kansanedustajien sidosten ongelmat kilpistyvät *kolmeen seuraavaan tilanteeseen*. Kansanedustajaksi valittu on poliittisessa ja muussa kiitollisuudenvelassa valintaansa tukeneille tahoille. Kansanedustajaa seuraa luonnollisesti se ihmisten ja tukijoiden verkosto, joka hänen valintansa on varmistanut. Siinä mielessä kansanedustajalla on todennäköisesti jo melko lailla sidoksia valituksi tullessaan. Tukijoiden verkoston palkitseminen on siinä mielessä luonnollinen tavoite. Sidosten vahvuus ja aiheuttama sidonaisuus riippuu siitä, miten tukijat ovat toimineet, ja miten ehdokas on sen hyväksynyt.

Edustajantoimen hoitamisen aikana sidosten aiheuttamat ongelmat ilmenevät vaikutusyrityksinä, painostuksena ja lobbauksena kansanedustajan päätösten ja toiminnan ohjaamiseksi. Tämä on jossain määrin tietojen antamista mutta enenevässä määrin vaikuttamista. Luonnollisesti asiakin vaikuttaa. Tähän voidaan sidosten avoimuudella vaikuttaa kuten edelliseenkin.

Kolmas kansanedustajien toiminnan kenttä, jossa sidosten sääntelyä tarvitaan, on kansanedustajan edustajantoimen aikana ottamat ja saamat erilaiset luottamustehtävät ja sivutoimet, joilla on vaikutusta yleensä edustajantoimen hoitamiseen tai syntyviin esteellisyystilanteisiin tai moraalisten periaatteiden soveltamiseen.

Kansanedustajien sidosten ilmoittamisvelvollisuus ei sisällä lainkaan ministerien tapaan niin sanottuja kiellettyjä sidoksia, vaikka sidosten ilmoitusvelvollisuutta koskeva menettely onkin samankaltainen. Kansanedustajien sidosten ilmoitusvelvollisuutta koskevaa päätöstä voitaisiin täsmentää niin, että olennaiset sidokset tulisivat ilmoitetuiksi.

Lisäksi kansanedustajien sidosten ilmoittamisvelvollisuutta pitäisi täsmentää siten, että kansanedustajan (samoin kuin ministerinkin) on ilmoitettava kaikki etuudet, joita hän saa käypää arvoa alemmalla hinnalla kansanedustajakautenaan. Tällöin esimerkiksi edullinen vuokra olisi ilmoitettava ja vuokranantaja. Periaatteessa tällaiset seikat pitäisi ilmoittaa jo nytkin kohdan muut seikat perusteella. Käypää alempana vuokrana voitaisiin pitää 20 - 30 % alueen ja huoneiston tavanomaista vuokratasoa alemmaa vuokraa. Erityinen velvollisuus tällaisten pysyvien etuseikkojen ilmoittamiseen on, jos vuokranantaja on merkittävä taloudellinen yhteisö. Tältäkin osin säännöksiä on täsmennettävä

Kansanedustajan kansanedustuslaitoksen ulkopuolisia sidoksia rajoittamaan pyrkiviä säännöksiä ei ole valtiosäännössä. Kansanedustajaa sitoo valtiopäiväjärjestyksen 11

§:n nojalla vain *oikeus ja totuus*. Hän on velvollinen noudattamaan perustuslakia, ei muita määräyksiä. Häntä ei voi kukaan käskyttää oikeudellisesti velvoittavalla tavalla. Vastaava säännös kansanedustajan riippumattomuudesta on esitetty uuteen Suomen hallitusmuotoon (hallituksen esitys 1/1998 vp., 29 §). Kansanedustajat ovat sitoutuneet noudattamaan ryhmiensä sääntöjä, mutta näillä ei ole valtiosääntöistä statusta. Ryhmi- en ja puolueen säännöt ovat eduskunnassa poliittisesti velvoittavia ja sitä pidetään hyväksyttävänä. Kansanedustajan riippumattomuuden ja vapauden tai itsenäisyyden rajoittamista on pidetty hyväksyttävänä edellä mainittu säännös huomioon ottaen, jos se tapahtuu oikeudellisesti asiaa sääntelemättä. Sidosten ilmoittamisvelvollisuuden sääntelyn ei voi katsoa sinänsä rajoittavan kansanedustajan riippumattomuutta tai toi- mintaa. Jos kansanedustajan toiminnassa kiellettäisiin jokin sidostyyppi, tilanne voisi olla toinen. Samalla tavalla voidaan todeta, ettei sidosten ilmoittamisen menettely rajoita kansanedustajan puhevapautta tai esiintymistä, jotka ovat kansanedustajan turvattuja oikeuksia (ks. myös hallituksen esitys 1/1998 vp., 31 §).

Lainsäädännössä on säädetty, etteivät eräissä tehtävissä toimivat ole kelpoisia edusta- jantoiimeen. Tämä voi perustua lain nimenomaiseen säännökseen tai sidoksen ilmoit- tamiseen. Tähän liittyviä säänneltyjä tilanteita ovat muun ohessa seuraavat. Kansan- edustajan, joka valitaan ministeriksi, on jätettävä hallitusmuodon mukainen sidosilmoi- tus. Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n mukaan presidentiksi valitun kansanedustajan toimi lakkaa sinä päivänä, jona valittu presidentti alkaa hoitaa uutta tointa. Valtiopäiväjär- jestyksen 9 §:ssä säädetään muun ohessa, että eräissä korkeissa viroissa olevat henkilöt eivät ole kelpoisia edustajantoiimeen. Virkamies on valtion virkamieslain mukaan virkavapaalla ajan, jona hän on kansanedustaja tai ministeri tai Euroopan parlamentin jäsen. Nykyisen sääntelyn mukaan Euroopan parlamentin jäseneksi valittu kansanedus- taja ei saa osallistua valtiopäivätoimiin sinä aikana, kun hän on Euroopan parlamentis- sa vaan hänen sijaansa tulee varamies. KELAn valtuutetuksi valittu on velvollinen eroamaan valtuutettujen yksimielisellä päätöksellä, jos hän on ottanut vastaan sellaisen toimen, joka on soveltumaton valtuutetun toimeen. Tästä on säännelty johtosäännöllä, joka on katsottu riittäväksi. Johtosäännössä ei ole säädetty, että valtuutetulla olisi si- doksen ilmoitusvelvollisuus. Tällaisia tilanteita on käsitelty laajasti tutkimuksessa. Vastaavat valtiosääntöiset säännökset on esitetty otettavaksi Suomen hallitusmuotoon (hallituksen esitys 1/1998 vp., 27-28 §).

Joidenkin sidosten kieltäminen nykyisestä poiketen voisi tulla ajankohtaiseksi tilan- teessa, jossa moni kansanedustaja toimisi sinänsä sallitulla mutta moraalisesti ehkä kriittisellä tavalla. Voidaan ajatella, että kansanedustajat ryhtyisivät yleisesti harjoitta- maan elinkeinotoimintaa tai olisivat yksityisen organisaation päätoimisessa palveluk-

sessä, josta työstä he saisivat myös vastaavaa palkkaa, usein jopa moninkertaisesti kansanedustajan palkan verran, ja samalla olisivat kansanedustajina. Jossain täytyy olla raja tällaiselle toiminnalle, jos kansanedustuslaitoksen toiminta alkaa kärsiä monella-kin perusteella tästä. Kansanedustajien kannalta ja muutenkin on suotavaa, ettei tällaista tilannetta pääse syntymään. Siihen voidaan soveltaa moraaliperiaatetta julkisen luottamustoimen täyspäiväisyydestä ja velvoittavuudesta. Muussa tapauksessa ei jäisi muuta mahdollisuutta kuin säätää tällaisten toimien eli sidosten kieltämisestä. Se voisi olla edellä kuvatulla tavalla ongelmallista kansanedustajan riippumattomuuden ja muiden turvattujen arvojen vuoksi.

Kansanedustajan asema on syytä turvata riittäväillä taloudellisilla edellytyksillä toimintaa vaikeuttavien sidosten hallitsemiseksi. Tähän puoleen on tosin hieman eri syistä kiinnitetty runsaasti huomiota myös Euroopan parlamentissa. Amsterdamissa hyväksytyn ja eduskunnan käsiteltävänä olevan, Euroopan unionin peruskirjaa muuttavan sopimuksen (hallituksen esitys 245/1997 vp.) mukaan parlamentin jäsenten taloudellisia etuuksia ja asemaa koskeva sääntely uusitaan esiin tulleiden toistuvien ongelmien vuoksi.

Käytännössä sidosten sääntelyn ongelma on mahdollisuus kiertää sidossäännöksiä. Tämä mahdollisuus on ulkomailla olevista vastuista, joista muutoin ei ole saatavissa tietoja. Vastuita voidaan säilyttää myös muille perheenjäsenille, mikä on Suomea tavanomaisempaa eräissä muissa maissa. Selvästi aukollisia ovat sidosten ilmoittamista koskevat ohjeet vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Tämä muodostaa erittäin olennaisen kansanedustajan päätösharkintaan vaikuttavan seikan yleismaailmallisesti. Useissa maissa juuri vaalirahoituksen ilmoittaminen on koko sidosten ilmoittamisen ydin kansanedustuslaitoksen ulkopuolelta saatujen lahjojen ja vastaavien ilmoittamisvelvollisuuden rinnalla.

Tässä suhteessa suomalainen käytäntö on *väljä*, ehkä tarpeettomankin väljä. Ei voi olla mitään periaatteellista eroa virkamiehen vastaanottaman lahjan ja poliitikon tai kansanedustajan vastaanottaman lahjan tai vastaavan välillä. Samalla tavalla vaalirahoitus voi saattaa kansanedustajan kestävämpään kiitollisuuden velkaan tulevaisuudessa. Joka tapauksessa avoimuus ja julkisuus näissä asioissa on vain demokratian lujittumista ja väärinkäytösten ehkäisemistä. Vaalirahoituksen salassapitoa on puolusteltu puolueiden toiminnan sääntelyllä puoluelailloilla ja sillä, että puolueen tukeminen on yksityisasia sekä sillä, että puolueet saavat julkista rahoitusta valtiolta parlamentaarisen suuruutensa mukaisessa suhteessa. On vaikea kuvitella, miksi yksittäisen yrityksen tukea tai yksittäisen kansanedustajan saamaa tukea pitää oikeusjärjestyksessä puoltaa

ja tukea, jos koko järjestelmän toimivuus ja uskottavuus on kyseessä. Tässä suhteessa ongelmia ei ole ollut niissä maissa, joissa vaalirahoitus on julkista.

Suomalaisessa käytännössä on keskusteltu eniten kansanedustajien *poissaoloista* täysistunnoista ja valiokuntien istunnoista. Niitä on pidetty ongelmana. Samalla runsaiden poissaolojen on katsottu osoittavan myös parlamentin toiminnan yleistä moraliteettia. Poissaoloille on usein päteviä syitä: sairaus, virkamatka, muu vastaava seikka. Kansanedustajan toimi on luottamustoimi, joten kansanedustajan toimen hoitaminen on yleinen asia. Todettakoon, että hallituksen esityksessä (1/1998 vp., 28.3 §) Suomen hallitusmuodoksi on esitetty säännöstä, jonka mukaan kansanedustajatoimen olennainen ja jatkuva laiminlyönti voi johtaa eduskunnan 2/3 enemmistöpäätöksellä annetuista äänistä edustajantoimesta erottamiseen.

Sitäkin huolestuttavampaa näyttäisi olevan kansanedustuslaitoksen kokoonpanoon edustajantoimen aikana tulleet muutokset. Vuonna 1995 jatkoi kaksi edustajaa Euroopan parlamentissa, 1996 kaikkiaan 12 kansanedustajaa siirtyi joko Euroopan parlamenttiin, virkaan, palasi Euroopan parlamentista eduskuntaan tai tapahtui muu siirtyminen. Vuonna 1997 tällaisia muutoksia oli lisää kaksi. Vuonna 1998 tällaisia muutoksia on toteutunut tai tiedossa myös useita. Näyttää siltä, että valitut eivät ole viihtyneet erityisen hyvin Euroopan parlamentissa ja kansallisessakin parlamentissa on melko vilkas vaihtuminen. Vaihtuminen voi muodostua ongelmaksi, jos trendi jatkuu tällaisena.

Hallituksen esityksessä (1/1998 vp.) uudeksi Suomen hallitusmuodoksi ei esitetä säännöstä kansanedustajan sidoksista. Tämä on epäkohta. Se on perustellusti sijoitettavissa uudistettavan hallitusmuodon esteellisyyssäännöksen eli 32 §:n toiseksi momentiksi. Samalla koko säännöksen otsikointia on tarkistettava. Sidosten yksityiskohtainen sääntely pitäisi tehdä ensi sijassa lailla. Hallitusmuodon ehdotettu 52 § eduskunnan työjärjestyksestä ja ohjesäännöistä ei estä lain säätämistä. Toinen vaihtoehto on, mikä saattaa soveltua uuden hallitusmuodon mukaiseen sääntelyyn paremmin, eduskunnan ohjesäännön käyttäminen lainsäädännön välineenä. Eduskunnan työjärjestysluonnoksen laatineen 2000-työryhmän muistio (1998) ei sisällä kansanedustajan sidoksia koskevia säännöksiä; ministerin sidosten käsittelyä koskeva säännös ehdotetussa työjärjestyksessä on (28 §). Joka tapauksessa sidosten sääntelyn säädöstäminen suoraan hallitusmuodossa asettaa sidokset ja sidosten ilmoittamismenettelyn sille kuuluvaan ja kansainvälisen vertailun kestäväseen asemaan.

Jäljempänä tarkastellaan erikseen niitä lähinnä moraalisia ongelmia, joita saattaa syntyä siitä, että kansanedustaja siirtyy edustajantoimesta muihin tehtäviin tai jää pois eduskunnasta ja siirtyy vaikuttajaksi käyttäen hyväkseen kansanedustajantoimessa saamaansa kokemusta ja verkostoja.

Sidosten ongelma ei ole vain kansanedustajia koskeva ongelma eduskunnan toiminnassa. Valiokunnat valitsevat kuultavat asiantuntijat. Joskus on hämmentävää, kun kuultava asiantuntija on jonkin virallisen instituution edustaja asiassa, jossa hän on samalla jonkin aatteellisen tai etujärjestön luottamustehtävä tai asiantuntija, mutta jonka taustatiedon hän salaa tai jättää ilmoittamatta. Valiokuntien tulee edellyttää, että eettisten periaatteiden mukaan asiantuntijat kertovat tällaiset taustalla olevat sidoksensa omasta aloitteestaan.

Kansanedustajien henkilökohtaisten avustajien järjestelmä näyttää edellyttävän, että avustajien käyttäytymiseen sovelletaan eettisiä periaatteita ja että heidän sidoksensa tulisi olla myös julkisia. Sitä edellyttää eduskunnan toiminnan uskottavuus. |

5. Kansanedustajan esteellisyys

Perinteisesti on katsottu, ettei demokratiassa esteellisyys koske lainkaan tai juurikaan poliittista päätöksentekoa tai että se koskee vain erikseen osoitettuja tilanteita poliittisessa päätöksenteossa. On haluttu turvata laaja osallistumis- ja vaikuttamisoikeus kansanedustajille ja muille vaalein valituille. Tämä ei voi olla kuitenkaan täysin rajoittamatonta demokratiaoikeuden käyttöä. Sen vuoksi kansanedustajan esteellisyyttä säännellään valtiopäiväjärjestyksen 44 ja 62 §:issä.

Edellisen säännöksen mukaan ministerinä toimiva kansanedustaja ei saa toimia eduskunnan valiokunnissa; hän voi olla kuultavana hallinnonalansa vastuullisena ja asiantuntijana sekä ministerisyyteasiassa asianosaisena (entisenä ministerinä). Kansanedustaja ei saa osallistua valiokunnassa myöskään asian käsittelyyn, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen virkatoimiensa tarkastamista. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi erilaisten kertomusten käsittely, kun kansanedustaja on osallistunut kertomuksen kohteena olevan virkatoimintaan ministerinä tai virkamiehenä aiemmin.

Jälkimmäisen säännöksen mukaan kansanedustaja on esteellinen osallistumaan häntä henkilökohtaisesti koskevan asian päättämiseen täysistunnossa. Sama pätee myös ministerinä toimivaan kansanedustajaan. Kansanedustaja voi osallistua asiasta käytyyn

keskusteluun mutta ei päättämiseen. Ellei kansanedustaja itse totea esteellisyyttään, puhemies voi puuttua asiaan.

Suomessa kansanedustajan esteellisyyssäännös on soveltamisalaltaan suppea; asian pitää koskea häntä henkilökohtaisesti. Kansanedustaja ei saa osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Valtiopäiväjärjestyksessä on siis säädetty, että esteellinen kansanedustaja saa osallistua keskusteluun mutta ei asian päättämiseen. Kansanedustaja on esteellinen, jos asia koskee häntä henkilökohtaisesti. Tällaisia tapauksia on valtiosääntökäytännössä niukalti, viimeksi näin oli, kun kansanedustajan toimesta vapautettiin kansanedustaja Kauko Juhantalo. Kansanedustaja ei saa osallistua myöskään päätöksentekoon valiokunnassa, jos kyse on hänen henkilökohtaisista toimistaan. Henkilökohtaisuus pitää ymmärtää niin kuin termi käsitetään hallintomenettelylain soveltamisessa; muuten voi aiheutua tarpeetonta sekaannusta.

Kansanedustaja ei ole esteellinen osallistumaan päätöksentekoon, jossa hänet valitaan johonkin luottamustehtävään eduskunnassa tai sen ulkopuolelle. Tällainen päätös on luonteeltaan poliittinen. Sitä on myös erilaisten kertomusten käsittely, kun kansanedustaja on ollut vain luottamustehtävässä eduskunnan ulkopuolisessa toimielimessä esimerkiksi valtionyhtiössä. Siinä ei ole kysymys virkatoimien tarkastamisesta tai henkilökohtaisen vastuuvapauden myöntämisestä. Asiaa ei voi pitää ongelmattomana. Poliittiseksi on katsottu myös osallistuminen epäluottamuslauseäänestykseen eduskunnan täysistunnossa.

Kansanedustaja, joka on myös ministeri, ei voi hoitaa hallitusmuodon mukaan ministerin tointaan, jos hän hoitaa samalla tasavallan presidentin tehtäviä.

Kansanedustajien, jotka toimivat eduskunnan valitsemisissa erityistoimielimissä, esteellisyydestä on jossain määrin myös erityissäännöksiä. Tällainen säännös on ollut muun muassa valtion vakuusrahastolaissa, laissa Suomen Pankista ja rahoitustarkastuslaissa. Yleinen sääntelyperiaate on tällaisessa tapauksessa, että kansanedustajan toimintaan sovelletaan hallintomenettelylain mukaisia esteellisyyssperusteita. Tällä sääntelyllä ei oteta lainkaan kantaa siihen, mitä esteellisyyssperusteita sovelletaan samaa organisaatiota koskevia asioita käsiteltäessä eduskunnassa ja sen valiokunnissa. Edellä mainitun kaltaisissa tehtävissä valittu kansanedustaja voi olla julkisessa luottamustehtävässä ja siten virkavastuullinen. Tämä ei ole kuitenkaan itsestään selvää vaan säädöskohtainen asia.

Kansanedustajan toimintaan muissa eduskunnan ulkopuolisissa toimitelmissä sovelletaan tätä toimielintä koskevaa esteellisyssäännöstä. Valtionyhtiön hallintoneuvostossa toimivaan kansanedustajaan sovelletaan näin ollen osakeyhtiölain esteellisyssäännöksiä. Tällaisessa tapauksessa kansanedustaja ei ole valtionhallinnon luottamushenkilö eikä siten virkavastuullinen.

Kansanedustajan esteellisyyttä koskevat säännökset ovat joiltain osin *puutteellisia*. Valtiontilintarkastajista pitäisi säätää suoraan johtosäännöllä, että tämä on esteellinen osallistumaan sellaisten tarkastuskohteiden tarkastamiseen, joiden hallinnossa hän on mukana. Siten valtionyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys olisi esteellisyysperuste. Nyt esteellisyyden toteaminen on käytännön varassa. Sääntelyn tila ei ole tavoiteltava valvonnan ja tarkastuksen riippumattomuuden kannalta. Perustuslaki 2000 komiteanmietinnön esityksen mukaan tarve tehostuu, jos valtiontalouden tarkastusvirasto siirretään eduskunnan yhteyteen. Hallituksen esityksessä (1/1998 vp., 90 §) Suomen hallitusmuodoksi on ehdotettu väljästi vain, että valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista varten on *riippumaton* valtiontalouden tarkastusvirasto .

On perusteltua myös, että sellaiset kansanedustajat, jotka ovat toimineet valtionyhtiöiden tai vastaavien hallinnossa, katsotaan esteellisiksi valiokunnissa näitä yhtiöitä koskevissa asioissa. Nykyinen kansanedustajan esteellisyyttä valiokunnassa koskevan säännöksen sanamuoto ei peitä tällaisia tilanteita. Tämä on erityisesti tarpeen siksi, että valtionyhtiöt toimivat selkeästi tulostavastuullisesti ja parlamentaarinen valvonta tai päätöksenteko koskee tavallisesti niiden etua välittömästi tai vastuun määrittelevä.

Lisäksi aina, kun säädetään eduskunnan nimittämisvallasta erinäisiin toimielimiin, tulisi säätää kansanedustajista muodostuvan toimielimen esteellisyydestä nimenomaisesti. Tällaisessa tapauksessa kansanedustajan tulisi pidäytyä myös osallistumasta päätöksentekoon valiokunnassa, jossa päätetään tällaisen toimielimen vastuusta tai muiden toimien tarkastamisesta.

Suomessa kansanedustajan esteellisyys on siis suppea. Toisin on esimerkiksi Saksassa, jossa esteellisyys ymmärretään laajasti. Saksassa kansanedustajan esteellisyyden sääntely nojataan oikeusvaltiolliseen perinteeseen ja parlamentin uskottavuuden säilyttämiseen. Saksan liittopäivillä kansanedustaja on esteellinen käsittelemään oman taustaryhmänsä etuja määritteleviä lakeja ja tekemään vastaavia taloudellisia budjettipäätöksiä. Esimerkiksi ammattiyhdistysliikkeen tukema kansanedustaja ei voi olla päättämästä veronhuojennusta, joka hyödyttää ammattiyhdistysliikettä. Sääntely estää taval-

laan taloudellisten etujen junailun suoraan vaaleissa kansanedustajaa tukeneelle taholle.

Suomalainen korporatiivista toimintaa puoltava ajattelu on kyllä aika tavalla ristiriidassa edellä todetun kanssa. Suomessa kansanedustajan perimmäinen tavoite voi olla juuri tukiryhmiensä edun ajaminen esteittä. Jos sopimuksia tekemällä ja muilla vastaavilla sitoumuksilla kansanedustajan toiminta sidotaan etukäteen joidenkin taustaryhmien edun ajamiseen, koko parlamentin toiminta on kriisissä toimintatavan yleistyessä. Jo nyt esimerkiksi Euroopan parlamentissa on aiheuttanut ongelmia joiden kansanedustajien sitoutuminen suuriin kansainvälisiin monitoimialaryityksiin. Sillä tavoin ajateltuna myös Saksan järjestelmä tuntuu perustellulta. Vapaus on hyväksi, paitsi jos sitä käytetään moraalisesti väärin, jolloin asia muuttuu koko järjestelmän oikeudelliseksi ongelmaksi. Asiaan sisältyy myös syvempi merkitys; onko oikein, että vahvat ryhmittymät voivat ja saavat valita edustajiaan puolustamaan avoimesti omia etujaan demokratiasa. Korporatiivisen ja puolueiden johtaman demokratian välillä on selvä ero. Korporatiiviset järjestelmät ovat aina demokratian ongelma; ne ovat sitä myös parlamentin toiminnassa. Tällä hetkellä ei ole Suomessa suoranaisia perusteita päätöksentekojärjestelmän muuttamiseen tässä suhteessa; sille ei liene myöskään poliittista tukea.

Hallituksen esityksessä (1/1998 vp.) uudeksi Suomen hallitusmuodoksi on ehdotettu kansanedustajan esteellisyyssäännöstä (32 §) asiallisesti sellaisena kuin se on nyt valiopäiväjärjestyksessä. Säännöksessä on täsmennetty, että kansanedustaja saa osallistua häntä henkilökohtaisesti koskevan asian käsittelyyn täysistunnossa. Valiokunnassa kansanedustaja on esteellinen osallistumaan virkatointensa tarkastamista koskevaan päätöksentekoon sen eri vaiheissa. Ehdotetussa säännöksessä ei ole todettu, että henkilökohtainen tarkoittaisi myös lähisukulaista. Sitä se voi käytännössä tarkoittaa, minkä vuoksi sana "lähisukulaisuus" pitäisi lisätä säännökseen. Eduskunnan työjärjestystä koskevassa ehdotuksessa (34 §) on säädetty, että valiokunnassa esteellisen kansanedustajan tilalle tulee varajäsen.

Kansanedustajien sidoskäytäntöön kuria

Kansanedustajan tehtävät

Kansanedustajan tehtävä on poliittinen luottamustehtävä. Kansanedustajat toimivat monissa rooleissa. Tärkein niistä on eduskuntatyö, jota varten heidät on valittu. Kansanedustajat toimivat myös monissa eduskunnan nimeämissä toimielimissä tai valiokunnissa sekä eduskunnassa että sen ulkopuolella. Tämän lisäksi kansanedustajat toimivat valtion ja kuntien luottamustehtävissä, yksityisten yritysten ja järjestöjen luottamustehtävissä ja heillä voi olla omaa yritys- tai liiketoimintaa. Onpa viime vuosina nähty sekin, että kansanedustajat hoitavat oman luottamustoimensa ohella yksityistä päätoimintaa vain osaksi virkavapaana. Luonnollisesti useimmat kansanedustajat ovat mukana puolueidensa toiminnassa.

Eduskunnan tehtävät ja asema ovat muuttuneet viime vuosina EU-jäsenyyden myötä ja muuten. Kansanedustajan tehtävien hoito on asiantuntijavaltaistunut. Kansanedustajiin kohdistuva poliittinen ja taloudellinen vaikuttaminen on koventunut.

Kansanedustaja päätöksentekijänä

Kansanedustajalla on periaatteessa itsenäinen harkintavalta päätöksentekijänä. Perustuslain mukaan kansanedustaja on sidottu vain lain noudattamiseen ja totuuteen. Käytännössä kansanedustajaa sitovat kuitenkin puolueen ja eduskuntaryhmän linjaukset. Kansanedustaja vastaa äänestäjilleen tekemisistään ainakin, jos haluaa uudistaa vaalikautensa.

Suomalaisen perinteen mukaan kansanedustajat ovat tunteneet itsensä vahvoiksi ja riippumattomiksi. Perinne on, että tehdään, mikä koetaan välttämättömäksi. Kun ei ole ollut yhtenäistä moraalista tai vastaavaa käytäntöä, lopputulos voi olla joskus suoranaista sekoilua kuten kävi kansanedustajien avustajien valinnassa.

Kansanedustajan toimintaa päätöksentekijänä en säännelty niukasti. Heidän poliittinen vaikuttamis- ja osallistumisoikeutensa on haluttu turvata näin mahdollisimman laajana. Olennaista on tässä se, ettei kansanedustajien toiminta- ja harkintavapautta juurikaan rajoiteta. Tämän vuoksi kansanedustajan vaalikelpoisuutta on rajoitettu vain muutamien korkeiden virkamiesten osalta; he eivät saa virkamiehinä asettua ehdolle ja tulla valituiksi kansanedustajiksi.

Kansanedustajat eivät ole rikosoikeudellisesti vastuunalaisia kansanedustajatehtävissä esimerkiksi samalla tavalla kuin kunnalliset luottamushenkilöt. Heillä ei ole rikosoikeudellista vastuuta lahjomien vastaanottamisesta. Muutenkaan kansanedustajien

toimia ei seurata tai valvota. Suomessa esille tulleet ongelmat ovat tulleet esille jostakin eduskunnan ulkopuolisesta havainnosta tai ärsykkeestä. Yleisesti onkin aika keskustella poliittisesta korruptiosta.

Sidosten sääntely

Suomessa on säännelty ministerien sidoksia hallitusmuodossa ja eräiden korkeiden valtion virkamiesten sidoksia virkamieslailla. Nämä säännökset on säädetty tällä vuosikymmenellä. Kansanedustajien sidoksista ei ole normeja, vaan sidosten ilmoittamisvelvollisuus perustuu eduskunnan sisäiseen suositukseen, joka on noudatettu ensi kerran tällä vaalikaudella. Kansanedustajilla on yksinomaan tähän perustuva velvollisuus ilmoittaa sidoksensa suosituksessa ilmaistulla tavalla. Kansanedustajilla ei ole kiellettyjä sidoksia niin kuin on ministereillä.

Sidosten sääntely on ollut useissa maissa ajankohtainen asia viime vuosina. Esimerkiksi Ruotsissa on säädetty syksyllä 1996 kansanedustajien sidoksia koskeva laki. Iso-Britannissa on pohdittu erittäin laajasti ongelmien vuoksi sidoksiin liittyviä menettelyjä viime vuosina. EU:n parlamentti on uudistanut äskettäin sidosten ilmoittamista koskeva menettelyä. Yhdysvalloissa on ennestään oma lähes 300-sivuinen eettinen käsikirja määrittämässä sallittuja ja kiellettyjä sidoksia ja niiden ilmoitusvelvollisuutta.

Sidosten sääntely on katsottu tarpeelliseksi monista syistä. Kansanedustajan vaalikelpoisuutta ei ole juurikaan rajoitettu. Lahjomien vastaanottoa ei ole säädetty rangaistavaksi. Julkiselta päätöksenteolta edellytetään kaikissa suhteissa avoimuutta ja uskottavuutta. Useimmissa maissa on törmätty ongelmiin, jotka syntyvät siitä, että kansanedustajat saavat huomattavaa taloudellista tukea ja sitoutuvat sitä vastaan tekemään erinäisiä palveluksia. Tämä ei voi olla pitemmän päälle hyväksyttävää, koska se on poliittisen järjestelmän uskottavuuskysymys. Kansanedustajiin vaikuttaminen onkin tässä suhteessa hyvin keskeinen hallintakysymys; se kuuluu osaltaan poliittiseen järjestelmään, mutta muuttuu herkästi sitä horjuttavaksi.

Mikä on sidos ?

Sidoksilla tarkoitetaan kansanomaisesti kytköksiä, joita päätöksentekijällä on. Kansanedustajan sidoksia ovat siten tämän omat taloudelliset riskit kuten lainat ja annetut takaukset sekä oma yritystoiminta, jäsenyydet valtionyhtiöiden ja yksityisten yritysten sekä pankkien ja vakuutusyhtiöiden hallinnossa eri luottamustehtävissä, järjestöjen luottamustehtävät ja kunnalliset luottamustehtävät sekä pää- ja luottamustoimet ja -virat.

Eniten kansanedustajilla on luottamustehtäviä puolueessa ja kuntien luottamustehtäviä kolmeneljäsosalla. Useimpia muita mainittuja sidoslajeja on noin 40 %:lla

kansanedustajia.

Sidokset ovat yksityiselämän vaikutusten tai riippuvuuksien olemassaolon julkituomista kansanedustajan tehtävien hoitamiseen. Kyse on myös muutoksesta, jossa kansanedustajilta edellytetään vähintään sellaista käyttäytymistä eduskunnassa ja sen ulkopuolella, mitä he itse vaativat kansalaisilta. Sidosten suhteen näin ei ole nyt.

Kansanedustajan perheen jäsenellä ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta. Kansanedustajan ei tarvitse ilmoittaa vähäisiä taloudellisia vastuita eikä esimerkiksi talletus- ja vastaavia varojaan. Sidosten ilmoitusvelvollisuus on Suomessa suppea moniin anglosaksisiin maihin nähden. Tämä on osittain ongelmallista.

Ilmoitetut sidokset ovat pääasiassa taloudellisia, ja ne ovat myös julkisia. Myös muutoksista on ilmoitettava. Tämä vaalikauden alussa jätettyjen sidosilmoitusten seuranta ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.

Ongelmia

Kuluneen vaalikauden aikana on tullut esiin joukko ongelmia, joiden sääntelyyn nykyinen sidosten sääntely ei riitä, vaikka painavia perusteita olisikin. Sääntely on uskottavuuden ja kansanedustajien toiminnan valvonnan ja seurannan kannalta puutteellista ainakin seuraavissa suhteissa.

Kansanedustajien saamat merkittävät tai toistuvat lahjat ja muiden kuin eduskunnan kustantamat matkat on saatettava ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Myös kansanedustajien saama piilotuki on ilmoitettava. Onkin ollut hämmästyttävää, että eräät kansanedustajat ovat asuneet vuokralla yhteisöjen ja yritysten asunnoissa, joista he maksavat hädin tuskin puolet käyvästä vuokrasta, mitä he ovat julkisesti vielä päivitelleet. Tämä on moraalisestikin ongelmallista.

Eniten huomiota on Euroopassa saanut viime aikoina kansanedustajan saaman vaalirahoituksen julkisuus. Ongelma ei ole puolueiden julkisessa vaalirahoituksessa; tosin puolueiden saamalle suurehkolle yksityiselle rahoitukselle on monessa maassa asetettu demokratiaa horjuttavia ehtoja. EU:n parlamentti on muuttanut säännöksiään siten, että sen parlamentin jäsenen on ilmoitettava julkiseen rekisteriin saamansa taloudellinen tuki ja sen antaja. Tuki voi olla rahaa, materiaalia tai henkilöapua.

Suomessa ei ole kansanedustajan vaaleja varten tai vaalikauden aikana saaman taloudellisen tuen ilmoitusvelvollisuutta. Tämä on selkeästi sidosten sääntelyn vakavin ongelma. Itse asiassa emme tiedä tänä päivänä, kuinka paljon tällaista tukea annetaan ja mitä sen vastineeksi edellytetään. Tämä riuduttaa poliittisen järjestelmän ja demokratian uskottavuutta. Kansalaisten on vaikea uskoa kansanedustajia, jolleivät he itsekään toimi

vaatimallaan avoimella tavalla. Demokratia ei ole avointa ilman vaali- ja muun taloudellisen tuen julkistamista. Se voidaan hoitaa juuri sidosten ilmoittamisvelvollisuuden kautta.

Vaalituen julkistaminen ei vaikuta kansalaisten mahdollisuuteen antaa tukea, sillä tavanomainen tuki voidaan jättää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Se ei edellytä myöskään välttämättä kansanedustajan oman panostuksen julkistamista. Muuten merkittävän tuen julkistaminen tekee demokraattisen päätöksentuen avoimeksi ja rehelliseksi. Jotkut ovat väittäneet, ettei tuen antaja halua julkisuutta ja että tuki loppuu, jos se julkistuu. Näin ei ole käynyt muualla, jossa on sääntelyä. Miksi tukija ei halua julkisuutta, onko tällä jotakin salattavaa? Kyse on enemmänkin poliittisen järjestelmän toiminnasta ja intressistä kuin oikeudesta antaa yksityisesti vaalitukea.

Sääntelyä uudistettava

Eduskunnan on ryhdistäydyttävä, sillä sidosten sääntely ja seuranta kuuluu sille. Uudistettavana olevaan perustuslakiin on otettava säännös siitä, että kansanedustajan sidoksista säädetään lailla. Jo ennen seuraavan vaalikauden alkua pitäisi säätää sidosten ilmoitusvelvollisuudesta lailla. Nämä toimenpiteet luovat uskottavuutta, vaikka suuria ongelmia ei ole ollutkaan.

Sidosten yksityiskohtaisesta ilmoitusvelvollisuudesta annettuja ohjeita on ajanmukaistettava ja täydennettävä. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin on saatettava matkat, lahjat, saatu käypää arvoa alempi muu taloudellinen tuki ja vaalituki.

Sidosten ilmoittamisvelvollisuutta koskeva seuranta on tehostettava, jotta kansanedustajat jättävät muuttuneita sidoksia koskevia ilmoituksia.

Useissa maissa, joissa on ollut eniten ongelmia, sidosten seuranta varten on perustettu parlamentin eettinen tai sidosvaliokunta, joka ohjaa käytänteitä. Sellaisenkin perustamista pitäisi pohtia.

Mikään esitetyistä muutoksista ei vaikuta tai rajoita kansanedustajan harkintamahdollisuuksia päätöksenteossa. Se ei tuo esiin päätöksentekoon vaikuttavia, sitä mahdollisesti vääristäviä lojaliteetteja. Se ei perustu toistaiseksi muuhun kuin ulkoiseen ja moraaliseen sanktiointiin. Se on kuitenkin välttämätöntä, ellei vaikeasti säänneltävää kansanedustajan saamien lahjomien vastaanottamista saateta rangaistavaksi.

Perustuslakivaliokunnalle

Asia Lausunto valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta koskevasta 90 §:stä hallituksen esityksessä (1/1998 vp.) Suomen Pankkia koskeva

Yleistä. Hallituksen esityksen 90 § valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta on sijoitettu valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksymistä ja Suomen Pankkia koskevien säännösten väliin. Sen jälkeen tulee vielä valtion omistuksia koskeva säännös; ne ovat myös valvonnan ja tarkastuksen kohteena. Säännöksen paikkaa ei voi pitää täysin tyydyttävänä. Joka tapauksessa valtion omistuksia koskeva säännös, joka on varsin niukka sanamuodoiltaan, pitäisi olla ennen valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta koskevaa säännöstä. Suomen Pankkia koskeva säännös on erityissäännös suhteessa valtiontalouden valvonnan sääntelyyn.

Hallituksen esityksen 90 §:ssä on kolme momenttia. Tarkastelen niitä sellaisten seikkojen osalta, jotka eivät ole saaneet mielestäni riittävästi huomiota hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tai jotka muutoin edellyttävät syventäviä perusteluja.

1 momentti. Hallituksen esityksen 90 §:n 1 momentti on nykymuotoinen. Kun tarkoitus ei ole muuttaa valtiontilintarkastajia koskevaa käytäntöä, nykyinen valtiosääntöinen sääntely on perusteltu. Olisi kuitenkin perustelujen tasolla jo tässä yhteydessä ja muidenkin momenttien käsittelyn yhteydessä korostaa parlamentaarisen valvonnan merkitystä eduskunnan aseman ja toimivaltuuksien käytön arvioinnissa. Eduskunnalla on kolme keskeistä toimivaltuutta valtiosääntöisessä merkityksessä: lainsäädäntövalta, taloudellinen valta ja valvontavalta. Juuri viimeksi mainitun vallan käytön osalta on viime vuosien kehitys huomioon ottaen parhaat edellytykset vahvistaa eduskunnan asemaa. Siinä mielessä kaikki valtiontalouden valvontaan liittyvät toimivaltuudet ovat ehkä jossain määrin aiempaa merkittävimpiä valtiosäännön tulkinnassa ja myös laatimisessa.

Hallituksen esityksen 90 §:n 1 momentin mukaisten tilintarkastajien valintaan sovellettaisiin saman hallituksen esityksen 37 §:ää. Se antaisi riittävän väljyyden valtiontilintarkastajien määrän ja valinnan suhteen. Valtiontilintarkastajiksi valittavien määrään vaikuttanee, paitsi nykyinen käytäntö, myös millä tavoin valtiontalouden tarkastusviraston asema ja suhde valtiontilintarkastajiin määritetään. Valintaan liittyvät auki jäävät kysymykset tulevat päätettäviksi eduskunnan työjärjestyksessä ja

valtiontilintarkastajien johtosäännössä.

2 momentti. Hallituksen esityksen 90 §:n 2 momentti antaa aihetta huomautuksiin. Nykykäytännöstä poiketen valtiontalouden tarkastusviraston edellytetään olevan riippumattoman. Tämä vaatimus onkin momentin ongelmallisin. Hallituksen esityksen perustelut eivät vakuuta oikeudellisesti eikä muutenkaan.

Käsittämättömältä ja riippumattomuuden käsitteen ja merkityksen vähättelyltä tuntuu ilmiselvästi hallituksen esityksen perustelujen maininta, että tarkastusviraston hallinnollinen asema määritellään vasta sitten, kun siihen on lainsäädännölliset ja poliittiset kokonaisedellytykset. Ei riippumattomuus on tällainen asia. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole oikein ymmärretty, minkälainen muutos on, kun valtiontalouden tarkastusvirastosta tulee riippumaton.

Riippumattomuudelle on haettava mittapuuta kansainvälisestä ja muiden maiden sääntelystä. Tämä on tarpeen, sillä suomalaisen järjestelmään on juuri tästä syystä kiinnitetty huomiota. Tarkastustoiminta kohdistuu hallintovaltaan ja sen kaikkiin käyttäjiin. Se on kaikenpuolista riippumattomuutta niistä; sen vuoksi tarkastusvirasto ei voi olla varsinaisesti riippumaton ollessaan valtioneuvoston alainen. Riippumattomuus edellyttää myös valtiontaloudellista riippumattomuutta lukuun ottamatta riippumattomuutta eduskunnasta jokapäiväisessä tarkastustoiminnassa.

Riippumattomuudella on useita ulottuvuuksia, joiden kautta sitä voidaan arvioida. Periaatteessa kaikkia niitä voidaan vaatia, jotta riippumattomuus olisi verrannollista.

Seuraavat seikat tai näkökulmat voidaan lukea riippumattomuuteen:

- insitutionaalinen asema; se on hyvä jos tarkastusvirasto toimii eduskunnan yhteydessä; se on siis tietylainen suhde muihin valtioelimiin tai toimielimiin
- organisatorinen asema on osa kokonaisvaltaista riippumattomuutta; se on kysymys muun muassa siitä, mistä virasto saa varansa, kuka vastaa ylimpien virkamiesten nimittämisestä ja mikä asema virastolla on hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta
- toiminnallinen riippumattomuus on muun muassa riippumattomuutta poliittisista vallankäyttäjistä varsinaisessa toiminnassa, oikeutta ja velvollisuutta arvioida kriittisestikin tarkastuskohteita, toimia tarkastuskohteisiin nähden puolueettomasti, oikeudellisen vastuun järjestämistä, alan toimintaperiaatteiden ja eettisten sääntöjen noudattamisvelvollisuutta esimerkiksi tarkastusviraston ja tarkastuskohteen virkamiesten välisessä kanssakäymisessä jne.

Huomautettakoon, että riippumattomuutta koskeva teoria ja käytäntö on kansainvälisten sopimusten ja valtiosääntöjen mukaan tiukin lainkäyttövallan yhteydessä, josta nyt ei ole kyse.

Kun otetaan huomioon yleinen riippumattomuutta koskeva teoria, jonka eräitä kohtia

käsittelin edellä, tarkastusviraston riippumattomuuden takaaminen ei ole valintakysymys valtioneuvoston ja eduskunnan yhteydessä toimimisen välillä. Useimmissa edellä mainituissa suhteissa edellinen vaihtoehto ei ole vaihtoehto riippumattomuuden näkökulmasta.

Hallituksen esityksen 90 §:ssä on valittu vaihtoehto, jonka mukaan tarkastusvirasto voisi olla riippumaton riippumatta siitä, missä ja miten se on institutionaalisesti järjestetty. Näin ei ole riippumattomuuden kannalta. Toinen asia on, jos tarkastusvirastosta ei ole tarkoitus tehdä riippumatonta eikä toiminnallisesti puolueetonta yleisen käytännön ja riippumattomuuden perusvaatimusten mukaisesti. Silloin terminologian pitää olla toinen. Kysymys on vakava, sillä kyseessä on nyt hallitusmuodon säännös. Se on pohjana monessa muussa asiassa riippumattomuuden arvioinnille. Mieleen tulee vaikkapa kuntalain mukaisilta tilintarkastajilta vaadittava riippumattomuus.

Jos on tarkoitus todella tehdä tarkastusvirastosta riippumaton, on ehdottoman välttämätöntä, että 90 §:n 2 momentin 1. virkkeeseen lisätään sanat seuraavalla tavalla: *...tarkastamista varjoten on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto.* Sen yksityiskohtainen sääntely jää määriteltäväksi samalla kun määritetään valtiontilintarkastajien ja valtionalouden tarkastusviraston keskinäinen suhde.

Samalla voidaan huomauttaa, että 2 momentin viimeisen virkkeen sanamuoto *Tarkastusviraston tehtävistä...* on varsin suppea. Kun perustelujen mukaan on mahdollista lain tasolla lisätä tai täsmentää tarkastusviraston toimivaltuuksia, tulisi mielestäni mainita tässä yhteydessä myös toimivalta sääntelyn kohteena. Tämä on perusteltua myös perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta. Siten **säännöksen alku kuuluisi:** *Tarkastusviraston tehtävistä ja toimivallasta...*

3 momentti. Hallituksen esityksen 90 §:n 3 momentti sisältää valtiosääntöisen tiedonsaantioikeuden. Sen ainoa kysymyksiä herättävä kohta on momentin loppu, jonka mukaan tarkastusviranomaisilla on oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Nykykäytännössä tiedonsaantioikeus on harvoin aiheuttanut ongelmia. Sen sääntely on kuitenkin paikallaan jo mainitun perus- ja ihmisoikeussuojan vuoksi. Nimenomaiset ongelmat ovat kiteytyneet juuri siihen, mitä tarkoitetaan tiedoilla. Tiedot käsitetään esitetystä muodosta myös sellaisina tietoina, joita viranomainen on velvollinen valmistelemaan, muokkaamaan tai muutoin hankkimaan toiminnastaan, vaikka tämä ei niitä varsinaisesti keräisikään. Sen on katsottu sisältävän yleisesti myös asiakirjat. Eli asiakirjojen saantioikeus on tässä mielessä osa viranomaisen tietojensaantioikeutta, sitä suppeampi.

Tällöin herää kysymys, onko säänneltävä sekä tietojen että asiakirjojen tietojen

saantioikeutta. Jos asia ymmärretään niin kuin edellä totesin, tarvetta ei olisi. Joka tapauksessa tätä puolta tulisi käsitellä **perustelujen tasolla** asian selkiyttämiseksi. Tätä ei ole tehty hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Muita huomautuksia. Eurooppaoikeudelliselta kannalta 90 §:n mukaiseen valtiontalouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaan kuuluvat myös EU:n varainsiirrot, jotka tulevat valtion talousarvion kautta. Muilta osin valvonnan kohteesta on säädettävä lailla niin kuin on nyt tehty.

Kiinnitän vielä pariin asiaan, jotka on sivuutettu kokonaan hallituksen esityksen 90 §:ää valmisteltaessa. Toinen on **yhteistyöviranomaisen asema** suhteessa EU:n varainkäyttöä koskevissa asioissa. Nykykäytännössä yhteistyöviranomaisen asema on määritelty yleensä lailla asiaryhmittäin ja hallinnonaloittain. Jos kummatkin tarkastusviranomaiset tulevat toimimaan eduskunnan yhteydessä, tähän on otettava uudelleen kantaa. Nyt se on jätetty auki.

Toinen kysymys on **valtioneuvoston tarkastajien esteellisyys**. Nyt hallituksen esityksessä on 32 § kansanedustajan esteellisyydestä. Se käsittelee vain täysistunto- ja valiokuntakäsittelyä. Muu kansanedustajan esteellisyys, siis myös eduskunnan yhteydessä tapahtuvassa päätöksenteossa, on jätetty sääntelemättä. Siinä mielessä kansanedustajan valtiosääntöisiä asioita koskeva esteellisyyden sääntely antaa harhaanjohtavan kuvan. Selvää on, että kansanedustajiin on sovellettava valtioneuvoston tarkastajina hallintomenettelylain mukaisia esteellisyysperusteita. Tästä pitäisi mainita myös **hallitusmuodon perustelujen tasolla** virheellisen vaikutelman eliminoimiseksi. Jos valtiontalouden tarkastusvirasto tulee eduskunnan yhteyteen, ei esteellisyyden sääntelyn tarve muutu.

Lars D. Eriksson, 7.10.1998

Asia: Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(HE 1/1998 vp)

P e r u s t u s l a k i v a l i o k u n n a l l e

Lausunnossani esitän kolme konkreettista muutosehdotusta. Hallituksen esityksen tuomioistuinten lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista koskevaa 106 §:ää esitän ensin muutettavaksi siten, että säännöksessä mainittu lain ja perustuslain välisen ristiriidan ilmeisyysvaatimus poistetaan. Toiseksi esitän, että myös viranomaisilla olisi oikeus tutkia lain ja perustuslain välisiä ristiriitoja. Kolmanneksi esitän, että hallituksen esityksen poikkeuslakimenettelyä koskevaa 73 §ää muutetaan siten, ettei menettelyä ollenkaan sallittaisi perusoikeuksia koskevien lakiesitysten osalta.

Perusteluni ovat seuraavat:

1. Tuomioistuinten oikeutta/velvollisuutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta on perusteltu ja perustellaan sillä, että täten toisaalta taataan yksilön oikeusturva mahdollisimman vahvasti ja tehokkaasti sekä toisaalta sillä, että täten perusoikeuksien asemaa koko oikeusjärjestelmän perusarvoina korostetaan optimaalisella tavalla. Hallituksen esityksen 106 § vesittää käytännössä aika tuntuvasti tätä tutkimisinstituutin tarkoitusta ja perusideaa rajoittamalla tuomioistuinten tutkimisvallan vain n.s. ilmeisiin ristiriitoihin lain ja perustuslain välillä. Ilmeisyysvaatimus itse on siis tavallaan ilmeisessä ristiriidassa koko tutkimisinstituutin kanssa.

2. Ilmeisyysvaatimukseen liittyviä ongelmia ja kysymyksiä.

a) Lakiesityksen perusteluista ei ilmene, onko tuomioistuinten otettava lain mahdollinen perustuslainvastaisuus huomioon ex officio vai onko se otettava huomioon vain asianosaisen vaatimuksesta. Koska lakien perustuslainmukaisuutta koskevat ongelmat usein ovat suhteellisen monisäikeisiä, olisi minusta paikallaan, että lainsäätäjän taholta yksiselitteisesti todet-

taisiin, että tuomioistuimet ovat velvollisia ex officio tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

b) 106 §:stä ei ilmene, koskeeko ilmeisyysvaatimus vain lakien sisältöä vai koskeeko se myös lainsäätämismenettelyä. Jos se koskee myös lainsäätämismenettelyä, olisi tietenkin paikallaan ainakin esimerkeillä osoittaa mitä silloin "ilmeisellä perustuslainvastaisuudella" tarkoitetaan.

c) Hallituksen esityksessä todetaan, ettei ristiriitaa ole pidettävä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa ja todennut, ettei ristiriitaa ole olemassa. Tämä on tietenkin toteamus, joka käytännössä tekee koko tutkimisinstituutista melkein merkitsemättömän. Tällä toteamuksella säilytetään käytännössä jo nyt vallitseva tila.

Mutta toteamus on myöskin lähdeopillisesti erittäin ongelmallinen, koska lakien esitöitä ja niihin liittyen myös perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja ei meillä pidetä sitovina oikeuslähteinä. Ne ovat vain heikosti velvoittavia. Hallituksen esityksen perusteluissa yhtä vähän kuin perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei voida tuomioistuimia sitovalla tavalla todeta, että tuomioistuimilla ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, jos valtiokunta jo lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä on lausunut, ettei ristiriitaa ole olemassa.

Hyvin ongelmallisia ovat myös ne tilanteet, joissa tuomioistuimien havaitsee, että ristiriita lain ja perustuslain välillä kyllä on olemassa, mutta ettei se ole ilmeinen. Onko siinä tapauksessa tuomioistuimen pakko todeta, että ristiriita on, mutta että lakia siitä huolimatta on noudatettava. Monelle tuomarille varmasti hyvin hankala tilanne.

Vielä ongelmallisempia ovat tietysti ne tilanteet, jolloin perustuslakivaliokunta ei ole ollenkaan ottanut kantaa asiaan. Periaatteessa tuomioistuimilla olisi silloin täysi vapaus tutkia lakien ja peruslakien välisten ristiriitojen ilmeisyyttä. Mutta mitkä ovat näissä tapauksissa ilmeisyyden kriteerit; ovatko ne samat kuin perustuslakivaliokunnan omaksumat kriteerit vai ovatko ne tuomioistuinten itse kehittämät kriteereitä. Jos ne olisivat samat kuin perustuslakivaliokunnan, asetetaan

minusta liian korkeat vaatimukset tuomioistuimille, mutta jos ne taas ovat tuomioistuinten itse kehittämiä, syntyy kaksi kilpailevaa lakien perustuslainmukaisuutta koskevaa mittapuuta.

Ja mitä mittapuita käytettäisiin esim. Ahvenanmaan maakuntalakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa? Maakuntalakeja ei koskaan käsitellä perustuslakivaliokunnassa.

d) Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että "tuomioistuimen ratkaisu ei vaikuttaisi säännöksen voimassaoloon käsiteltävän oikeusjutun ulkopuolella, vaan säännöksen kumoaminen edellyttää erillistä lainsäädäntötointa." Tämä toteamus vaikuttaa ehkä itsestään selvältä, mutta tosiasias-
se on kaikkea muuta. Käytännössä se tarkoittaa, että tuomiois-
tuinten ratkaisujen prejudikaattivaikutus kokonaan kielletään.
"Samanlaisissa tapauksissa" tuomioistuimet eivät enää saisi
vedota aikaisemmin tehtyihin ennakkopäätöksiin. Ja tässä on
erityisesti mainittava, että KKO nimenomaisen oikeudenkäymis-
kaareen sisältyvän säännöksen nojalla (30:3.1) toimii ennakko-
tapaustuomioistuimena.

3. Poikkeuslakimenettely.

Poikkeuslakimenettely on selvässä ristiriidassa sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että modernin perusoikeusajattelun kanssa. Uskon, että harva sen kiistää. Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 15. artiklan mukaan voidaan tietyin ehdoin tehdä poikkeuksia sopimuksen ihmisoikeuksista sodan tai yleisen hätätilan aikana. Samantyyppinen säännös löytyy myös YK'n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevasta sopimuksesta (4.artikla). Ja meidän oman HM'mme 23. §:ssä todetaan, että "perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä...poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia."

Poikkeuslakimenettely mahdollistaa kuitenkin paljon pidemmälle meneviä poikkeuksia perusoikeuksista kuin juuri mainitut kansainväliset sopimukset ja HM'n 23 §. Käytännössä se mahdollistaa perusoikeuksiin tehtäviä poikkeuksia myöskin n.s. normaalioloissa. Voidaan minusta hyvin perustellusti kysyä miksi meidän on pakko säilyttää menettely, jota kuitenkin ei

voida käytännössä käyttää normaalioloissa, koska se olisi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoittemme vastaista.

Eri yhteyksissä on tosin sanottu, että poikkeuslakimenettely meillä on ollut toimiva järjestelmä. Ja totta onkin, että se viime vuosisadan loppupuolella toimi sangen hyvin Suomen autonomian varjelemista tukevana valtiosääntöoikeudellisena mekanismina ja että se sen jälkeen toimi erityisesti vahvan omaisuudensuojan ylläpitävänä mekanismina. Mutta tämä on historiaa.

Jos valtiosääntöuudistuksen pohjaksi otettaisiin tämän hetken tarpeet, poikkeuslakimenettely säilytettäisiin vain osaksi. Sitä voitaisiin edelleen käyttää esim. ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteiden uudelleenjärjestelyissä sekä lainsäädäntövallan delegointia koskevissa asioissa. Mutta perusoikeusjärjestelmään se ei kyllä sovellu.

4. Viranomaisten tutkimisvalta

106 § koskee vain tuomioistuimia; se ei yllättävää kyllä koske viranomaisia. Viranomaiset joutuisivat t.s. soveltamaan myös ilmeisen perustuslainvastaisia lakeja. Ruotsin vastaavan säännöksen mukaan, josta muuten hallituksen esityksen säännös on melkein suora käännös, myös viranomaisilla on oikeus tutkia lakien ilmeistä perustuslainvastaisuutta. Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene, miksi juuri Suomessa tuomioistuimet ja viranomaiset on asetettu eri asemaan tässä suhteessa.

Se tosiasia, että tuomioistuimet ja viranomaiset on asetettu eri asemaan, voi johtaa hyvinkin kummallisiin tilanteisiin. Otan vain yhden esimerkin. KKO on tietyssä tapauksessa todennut, että määrätty lainsäädännös on ilmeisen perustuslainvastainen ja siksi jättänyt sitä soveltamatta. Koska KKO'n päätös vain voi koskea tätä konkreettista tapausta, viranomainen joka myöhemmin joutuu soveltamaan tätä perustuslainvastaiseksi todettua lainsäädännöstä suunnilleen samanlaisessa tilanteessa ei kuitenkaan saa jättää sitä soveltamatta. Hänellä ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta ja KKO'n ratkaisulta puuttuu prejudikaattivaikutus.

Tässä ei ole minusta mitään järkeä.

Ei voi olla järkevää, että tuomioistuimet omassa laillisuus-

valvonnassaan käyttävät erilaisia laillisuuskriteereitä kuin viranomaiset. Jo oikeusvaltioperiaate edellyttää, että maassa vallitsee vain yksi oikeusjärjestelmä. N.s. kaksoislegaliteetti, joka olisi seuraus siitä, että laillisuusvalvonnassa noudatetaan erilaisia laillisuuskriteereitä riippuen siitä, ketkä soveltavat lakia, on ainakin tähän saakka ollut vieras ilmiö valtioissa, jotka pitävät itseään demokraattisina oikeusvaltioina.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE (HE 1/1998 VP)

Saatteeksi

Esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi pyrkii kokoamaan yhdeksi laiksi kaikki perustuslain-tasoiset säännökset. Pää tavoitteena on perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Suomen valtiosäännön perusteita ei ole tarkoitus horjuttaa vaan pikemminkin korjata ja huoltaa sitä sen nykyisistä perusteista lähtien. Esitys saakin laajalti sisältönsä perustuslakeihin viime vuosikymmeninä tehdyistä osittaisuudistuksista ja valtiosääntökäytännössä omaksutuista periaatteista. En ehkä ole ainoa, joka toteaa haikeudella sen, että yhtenäisperustuslakiin siirtymiseen kuuluu myös luopuminen ruotsalais-suomalaiseen valtiosääntöperinteeseen kuuluneesta erillisestä kansanedustuslaitosta koskevasta perustuslaista, valtiopäiväjärjestyksestä. Voidaan myös kysyä, onko perustuslakiehdotuksessa tavoiteltu pyrkimys oikeudellisesti ja lakitek-nisesti täydelliseen ja ainakin muutaman vuosikymmenen aikavälillä lopulliseen perustuslaki-tekstiin kaikilta osiltaan realistinen tai edes perusteltu.

Hallitusmuotoehdotuksen (HME) tyylillisenä tavoitteena on myös ollut **ymmärrettävyys** (ks. HE s. 6/I). Vaikka tässä on yleensä onnistuttukin, olisi ymmärrettävyys mielestäni edellyttänyt joillain kohdin - asiantuntijoiden näkökulmasta ehkä radikaalilta tuntuva - valtiosääntöjuridisen käsitteistön lähentämistä yleiskieleen. Luulen, ettei esimerkiksi "hallituksen" ja "valtioneuvoston" käsitteiden välisen eron pysyttävä säädösteksti välttämättä avaudu tavoitteidensa mukaisesti jokaiselle kansalaiselle, tuskin jokaiselle juristillekaan. Tekstin ymmärrettävyyttä muiden kuin asiantuntijoiden käsissä vaikeuttanee myös se, että eri pykälissä käytetään vaihtelevasti mutta samaa tarkoittaen ilmauksia "tämä hallitusmuoto"¹ ja "perustuslaki"² ja kahdessa pykälässä suunnilleen samassa merkityksessä vielä termiä "valtiosääntö"³. Ymmärrettävyyden perus-sääntöjä on se, että samasta asiasta tulisi johdonmukaisesti käyttää yhtä ja samaa termiä. Suosittelen, että valiokunta joko korvaisi termin perustuslaki termillä "tämä hallitusmuoto" tai päinvastoin. Tällaisella muutoksella ei olisi vaikutusta säädöksen nimikkeeseen eikä 1 §:n 2 momenttiin.

Edellä esitetyn yleishuomautuksen lisäksi keskityn tässä lausunnossani lähinnä kansainvälisiä suhteita ja Euroopan unionia koskeviin säännösehdoiksi. Niiden osalta totean yleishuomio-na, että ehdotus on uudistuksen **lähtökohdat** huomioon onnistunut. Toisaalta nämä samaiset lähtökohdat ovat sisältäneet rajoitteita, joiden tuloksena syntynyt sääntely ei minusta valitetta-vasti ole ehkä aivan ajan tasalla kansainvälisen järjestelmän tila huomioon ottaen.

Ehdotuksessa on esimerkiksi kokonaan sivuutettu yleisen kansainvälisen oikeuden asema, ja valtion velvoittautumisen lähtökohtana on perinteinen sopimusmalli, vaikka todellisuudessa kansainvälinen oikeus on yhä enemmän kansainvälisiä järjestöjä koskevaa oikeutta. Ehdotuk-sessa pysytetään, vieläpä systematiikaltaan kirkastettuna, Suomen omaperäinen blankettivoi-maansaattamiseen perustuva dualismi, jonka tuloksena kohtaamme soveltamistasolla monis-min epäkohdat saamatta vastaavasti dualismin etuja. Mielestäni toisen maailman sodan jälkei-seen valtiosääntökehitykseen ja kansainvälisten suhteiden monimuotoisuuteen olisi ehkä soveltunut paremmin siirtyminen Ranskan valtiosäännön kaltaiseen maltilliseen monismiin,

¹ HME 14 § 1, 36 § 2, 40 §, 46 §, 47 § 3, 57 §, 80 § 1, 93 § 1 ja 2 sekä 130 §.

² HME 29 §, 73 §, 94 § 1 ja 2, 95 § 2, 96 § 1, 106 § ja 107 §.

³ HME 56 § 2 (valan kaavassa) ja 94 § 3.

jossa parlamentin hyväksyntä annetaan velvoitteen ratifiointiin valtuuttavan lain muodossa, ja sen jälkeen kansainvälinen velvoite on suoraan sovellettava ja saa etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tällaisen perusratkaisun käytännön vaikutukset nykytilanteeseen verrattuna olisivat vähäisiä, mutta järjestelmä oli helpommin perusteltavissa ja ymmärrettävissä kansainvälisellä tasolla.

Ehdottamani pykälämuutokset on esitetty lausunnon liitteessä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Hallitusmuotoesityksen laatimista on pitkälti ohjannut juridinen logiikka; tavoitteena on ollut oikeudellisesti ja lakiteknisesti johdonmukainen ja tasapainoinen perustuslaki. Esimerkiksi tekstin joustavuuden säilyttämiseksi on sääntelyssä pyritty tiettyyn yleisyystasoon. Tämä on tietyissä tapauksissa merkinnyt liian yksityiskohtaisina pidettyjen säännösten siirtämistä muihin säädöksiin taikka niiden kirjaamista pelkästään perusteluihin, vaikka nykytilan muuttamiseen ei ole pyrittykään. Ehdotuksessa on myös esimerkkejä tapauksista, joissa nykytilaan nähden muutosta edustavan ratkaisun perusteluna on lähinnä sääntelyn loogisuuden turvaaminen.

Perustuslakia ei kuitenkaan voida arvioida pelkkänä oikeusajattelun muistomerkkinä. Havainnollistan tätä kahdella esimerkillä:

VN:n kanta U-asioissa

Voimassa olevassa valtiopäiväjärjestyksessä (VJ 54 d § 2 momentin toinen virke) valtioneuvosto veloitetaan ilmaisemaan eduskunnalle kantansa U-asiassa ja tämä on tehtävä viimeistään siinä vaiheessa, kun asia tulee esille suuressa valiokunnassa/ulkoasiainvaliokunnassa. Käsiteltäessä U-asioita erikoisvaliokunnissa ja suuressa valiokunnassa ei kysymys valtioneuvoston kannan ilmaisemisvelvollisuudesta ja sen tarkemmasta ajankohdasta ole suinkaan ollut ongelmaton. Yhtäältä valtioneuvoston kirjelmien lähettämistä on viivytelty yli VJ 54 b §:n salliman joutuisuusvaatimuksen, kun valtioneuvoston kantaa ei ole pystytty ilmaisemaan; toisaalta U-asia on voitu joutua panemaan pöydälle suuressa valiokunnassa, kun valtioneuvoston kanta ei ole ollut tiedossa. Tämän takia ei ole itsestään selvää, että pyrkimys sääntelyn lyhentämiseen olisi riittävä peruste tämän kysymyksen jättämiselle perustelujen varaan.

Kv. velvoitteiden irtisanominen

Toinen esimerkki liittyy kansainvälisiin suhteita koskevaan sääntelyyn. Hallitusmuotoehdotuksessa asetetaan johdonmukaisuuden nimissä vaatimus eduskunnan hyväksymisestä myös eduskunnan toimivaltaa koskevan kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle. Tätä perustellaan sillä, että tasavallan presidentin irtisanomisvalta on antanut tälle mahdollisuuden yksipuolisesti eduskuntaan kuulematta kumota lain, siis sopimuksen voimaansaattamista koskevan blankettilain, sisällön. Edelleen johdonmukaisuuden nimissä yhdenmukaistetaan hyväksymistä koskeva enemmistövaatimus samaksi kuin velvoitteen voimaansaattamisessa. [HME 94 § 2]

Pykälän teksti ei mielestäni ole täysin yksitulkintainen.⁴ Tarkoitetaanko 2 momentissa "ehdotuksella" **pelkästään velvoittautumispäätöstä** vai myös **irtisanomista**. Jos tarkoitetaan ensiksi mainittua, jolloin irtisanominen hyväksyttytisiin aina yksinkertaisella enemmistöllä, tulisi sana ehdotus momentin toisessa virkkeessä vaihtaa sanaksi **velvoite**. Jos sana ehdotus kattaa myös irtisanomisen, olisi lopputuloksena se, että perustuslakia koskevan kansainvälisoikeudelli-

sen velvoitteen - esimerkiksi ylikansallista päätöksentekoa sisältävän sopimuksen - irtisanomisen vaatisi kahden kolmasosan määräenemmistää eduskunnassa, kun nykyisin asiaan riittää tasavallan presidentin päätös.

Mielestäni olisi perustelluinta jättää kansainvälisistä velvoitteista irrottautuminen toimeenpanovallan päätettäväksi. Yleensä kansainvälisiä sopimuksia ei sellaisinaan irtisanota, vaan ne kuolevat "vanhuuttaan" tai korvautuvat uudella sopimusjärjestelyllä. Siksi tarve eksplisiittisesti irtautua kansainvälisestä velvoitteesta voi liittyä ulkopoliittiseen tilanteeseen, jossa edellytetään nopeutta ja ehkä myös salamyhkäisyyttä (vrt. irtautuminen Pariisin rauhansopimuksen sotilaallisista määräyksistä). Muodollinen päätöksenteko kansanedustuslaitoksessa ei tällöin ole välttämättä kenenkään etujen mukaista, semminkin kuin sopimusten sisäisten oikeusvaikutusten jatkuminen pystytään haluttaessa turvaamaan kansallisella lainsäädännöllä ja eduskunnan kuuleminen voidaan hoitaa muutoinkin. Nykymaailmassa näyttää sopimusten irtisanomista lievempien, mutta lopputulokseltaan samankaltaisten reaktioiden (väliaikainen suspendointi, tiettyjen etuuksien peruuttaminen ym.) käyttö lisääntyvän kauppaja- ja ihmisoikeuspoliittisissa asiayhteyksissä, mihin liittyen irtisanomisen hyväksymisvaatimus voisi aiheuttaa hankalia tulkintaongelmia.

Perustuslakia koskeva kansainvälinen velvoite saatetaan voimaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä poikkeuslailla. Poikkeuslaki voidaan taasen - myös vastaisuudessa⁵ - kumota tavallisessa järjestyksessä säädettävällä lailla. Ehdotettu 94 § johtaisi siten, jälkimmäisellä tavalla ymmärrettynä, siihen lopputulokseen, että eduskunnan yksinkertainen enemmistö riittäisi kumoamaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyn voimaansaattamislain, mutta lain kohteena olevan sopimuksen irtisanomiseen tarvittaisiin kahden kolmasosan määräenemmistö.⁶

Ehdotan valiokunnalle ensisijaisesti irtisanomisen hyväksymisvaatimuksesta luopumista 94 §:ssä ja sen korvaamista haluttaessa esimerkiksi hallituksen erityisellä velvoitteella kuulla ulkoasiainvaliokuntaa tai antaa irtisanomisesta tiedonanto eduskunnalle. Toissijaisesti olisi 94 §:n 2 momenttia selvennettävä mainitsemallani tavalla siten, että irtisanominen hyväksyttäisiin aina yksinkertaisella ääntenenemmistöllä.

Voimaansaattamisetukset

Pidän eräänlaisena menneen maailman jäänteinä hallitusmuotoehdotuksen 95 §:n 1 momentin säännöstä, joka estäisi siirtämästä tavallisella lailla kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisetuksen antamista tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. On vaikea ymmärtää, miksi jotain täysin teknistä kansainvälistä sopimusta tai järjestöpäätöstä ei voisi muuten kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä säätää valtioneuvoston voimaansaattavaksi, semminkin jos vastaava kansallinen sääntely annetaan valtioneuvoston tai ministeriön tasolla. Käytännön

⁵ Ks. HE:n sivu 151/II palsta.

⁶ Tilanne voisi siten olla esimerkiksi se, että eduskunnan yksinkertainen enemmistö päättäisi Suomen eroavan EU:sta ja kumoaisi liittymissopimuksen voimaansaattamislain, mutta itse liittymissopimus jäisi voimaan, kun irtisanomisen hyväksymiseen tarvittavaan määräenemmistöä ei löytyisi. Olkeustila olisi tuolloin kaoottinen. On huomattava, että velvoittautumisvaiheessa ei tällaisia ongelmia voi syntyä, koska poikkeuslakijärjestelmän asymmetria vaikuttaa tuolloin päinvastaiseen suuntaan.

kannalta epätarkoituksenmukaisia voimaansaattamistilanteita voisi ilmetä erityisesti liittyen EU:n yhdistettyihin sopimuksiin, joiden sopimuspuolina ovat EU:n puolella sekä yhteisö että jäsenvaltiot, ja jotka sisällöllisesti valmisteltaisiin valtioneuvoston päätösvallan puitteissa HME 93 § 2:n nojalla.

Ratkaisun valtiosääntöteoreettinen perustelu on myös ongelmallinen. Hallituksen esityksessä ratkaisua perustellaan tasavallan presidentin ulkopoliittisella johtovallalla, joka nähdäkseni ilmenee juridisesti kuitenkin nimenomaan kansainvälisoikeudellisella tasolla, siis ulospäin suuntautuvien velvoitteiden tasolla. Velvoitteen voimaansaattamisessa on sen sijaan kysymys lainsäädäntövallasta, sellaisten maansisäisten oikeussääntöjen antamisesta, jotka ovat tarpeen sopimuksen noudattamiseksi. Meillä noudatetun dualistisen periaatteen mukaan nämä ovat kaksi eri asiaa.

HME poistaa presidentiltä aseman lainsäädäntövallan subjektina sekä muuhun kuin lainsäädäntövallan delegoimisen perustuvan asetuksenantovallan. Kuitenkin 95 pykälän ratkaisu merkitsee omaperäisen asetuksenantovallan myöntämistä presidentille, jos asetuksentasoisia sisäisiä oikeussääntöjä tarvitaan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisessa.

Mielestäni dualismin kannalta johdonmukaisempi tapa nähdä asiaa olisi se, että voimaansaattamissääntelyn taso seuraisi sisäisessä lainsäädännössä noudatettavia sääntelytason valinnan kriteerejä. Tällöin voimaansaattamisasetuksen voisi antaa myös valtioneuvosto, jos vastaavat sisäiset säännöt kuuluvat tälle tasolle. Tasavallan presidentin ulkopoliittinen toimivalta kattaisi edelleenkin velvoittautumisen ulospäin. Tällainen dualismin periaatteen kannalta johdonmukainen järjestely loisi myös lisäpainoa presidentin ja valtioneuvoston yhteistyövelvoitteelle ja ulkoasiainvallan parlamentarisoimiselle. Toisaalta, jos presidentin ulkoasiainvallalle halutaan antaa "tehostettu voimaansaattamistakuu" sisäisen lainsäädännön puolella, eikö hänellä johdonmukaisuuden vuoksi tulisi olla mahdollisuus antaa voimaansaattamislakiehdotukset eduskunnalle ilman 58 §:n 2 momenttiin sisältyvää rajoitetta.

Eduskunnan kannan velvoittavuus U-asioissa

Eduskunnan vastaus EU-asioiden eduskuntakäsittelyä koskeneeseen valtiopäiväjärjestyksen muutokseen sisälsi ns. Tuomiojan ponnen, jonka mukaan "Eduskunta edellyttää, että valiokunnan lausunto on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille EU-päätöksenteossa ja että milloin siitä joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyn perusteet tarkoin selvitettävä eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle." Tämä kannanotto tunnetaan huonosti valtioneuvoston piirissä, ja vaikka eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyö EU-asioiden valmistelussa onkin jatkuvasti parantunut, tavataan valtioneuvoston valmistelijoiden piirissä vielä henkeä, joka pitää eduskunnan kannanottoja EU-asioissa asiaankuulumattomana puuttumisen toimeenpanovallan toimintaan. Koska nimenomaan U-asioissa on kuitenkin kysymys eduskunnan EU-jäsenyydestä joutuvan toimivallan menetyksen kompensoimisesta, olisi mielestäni syytä harkita, voitaisiinko Tuomiojan ponnen sisältämä ajatus jollain tavoin kirjata hallitusmuodon tekstiin. Mielestäni tämä on mahdollista ottamatta käyttöön oikeudellisesti sitovaa mandaattia ja asettamatta kysymyksen alaiseksi valtioneuvoston toimivaltaa määrätä Suomen neuvottelukannoista neuvottelutilanteen mukaisesti. Jos ehdottamaani säädosmuutosta ei pidetä tarpeellisenä, olisi Tuomiojan ponnen mukainen tulkintaohje joka tapauksessa syytä kirjata perustuslakivaliokunnan mietintöön, josta muodostuu keskeinen uuden hallitusmuodon tulkintalähde.

97 §:n 2 momentissa tulisi täsmentää, mille valiokunnille pääministeri antaa informaatiota Eurooppa-neuvostoista ja hallitusten välisistä konferensseista. Tämä on toteutettava lisäämällä momentin ensimmäiseen virkkeeseen sana "asianomaiselle" sanojen "sen" ja "valiokunnalle" väliin.

Eduskunnan sidonnaisuus Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin

Suomessa on kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta koskeva dualismi ymmärretty muun ohessa siten, että kansainväliset velvoitteet, joita ei ole saatettu voimaan sitovat Suomea vain valtiona. Tälle sinänsä tyhjälle toteamukselle on annettu se reaalinen tulkinta (Kaira 1930 luvulla), että välittömästi valtiosopimukset velvoittavat itsenäisesti valtiovaltaa käyttäviä elimiä, siis presidenttiä, valtioneuvostoa ja eduskuntaa.

Kansainvälisten velvoitteiden vaikutus suhteessa eduskuntaan on mielestäni periaatteellisesti ja myös käytännöllisesti tärkeä kysymys, johon tietääkseni ei ole omaksuttu selkeää tulkintaa. HME 42 §:n 2 momentin mukaan puhemies ei saa ottaa äänestykseen ehdotusta, joka on vastoin perustuslakia, lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Onko puhemiehen sen sijaan otettava äänestykseen ehdotus, joka on vastoin Suomea sitovaa kansainvälistä velvoitetta. Eli voiko eduskunta tietoisesti hyväksyä kansainvälisen velvoitteen vastaisen lain, mitä mahdollisuutta on taas pidetty keskeisenä perusteluna sille kannalle, että Suomen valtiosääntö ei tunnusta kansainvälisen oikeuden etusijaa. Vaikuttaako asiaan se, että velvoite on voimassa vain kansainvälisellä tasolla, että se on saatettu voimaan pelkästään asetuksella tai että eduskunta on sen hyväksynyt, mutta ei saattanut voimaan lailla. Jos dualismin mukaiselle ajatukselle valtiosta kansainvälisen velvoitteen välittömänä kohteena halutaan antaa jonkinlainen operatiivinen minimisisältö, olisi luontevaa katsoa, että Suomen kansainväliset velvoitteet sitoisivat puhemiestä. Toisaalta valtion kansainvälisoikeudelliseen täysivaltaisuuteen sisältyy jonkinlaisena residuaalitoimivaltana mahdollisuus irrottautua kansainvälisoikeudellisista velvoitteista, vaikka se merkitsisikin sopimusrikkomusta.⁷ Tämän vuoksi eduskunnalla pitäisi olla käytössään päätöksentekomenettely, jolla se mahdollisesti kansainvälistä oikeutta loukatunkin päättää Suomen irrottautumisesta kansainvälisestä velvoitteesta. Mielestäni valiokunta voisi harkita asian pohtimista mietinnössään.

Ilmeisyyskriteeri 106 §:ssä

Pykälän mukaan tuomioistuimien olisi annettava etusija perustuslaille, jos konkreettisessa asiassa lain soveltaminen olisi **ilmeisessä** ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Minulla ei ole huomautettavaa pykälän ilmentämään oikeusajatuksen.⁸

⁷

Tämä juridista logiikkaa pakeneva lopputulos perustuu siihen, että kansainvälisen oikeuden, myös yleisen kansainvälisen oikeuden, sitovuuden viimekätisenä perustana on valtioiden suvereeni velvoittautumistahto.

⁸

Perusteluissa termille ilmeinen annettu selitys "selvä ja riidaton" ei ole aivan ongelmaton. Tuskinpa asia tulisi esillä tuomioistuimessa, jollei lain ja perustuslain suhde ao. asiayhteydessä olisi epäselvä ja riidanalainen. Myös perustelujen viittaus siihen, että ristiriita ei saisi olla "tulkinnanvarainen", on hämärä, sillä normiristiriidan voinee todeta, vasta kun normeille on annettu kiinteä merkityssisältö. Eri asia on, että jos lainkohdalle voidaan antaa useita tulkintavaihtoehtoja, tulisi valita

Tästä huolimatta haluan nostaa kysymyksen, onko tarpeen ottaa itse säädöstekstiin ristiriidan laatua luonnehtiva termi, ja onko "ilmeisyys" tässä suhteessa onnistunut sananvalinta. Epäilyni perustuvat muistoihin oikeustoimilain 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen (laissa 956/82) valmistelusta. Tuolloin hylättiin ilmeisyysvaatimuksen asettaminen sopimuksen sovitteluun oikeuttavan kohtuuttomuuden edellytykseksi.

Syynä tähän oli ensinnäkin se, että ilmeisyys on ilmaisuna monitulkintainen, sen voi ymmärtää tarkoittavan helposti havaittavaa, määrällisesti merkityksellistä tai laadultaan vakavaa tai näitä kaikkia. Toinen termiin liittyvä ongelma havainnollistuu seuraavasta anekdootista. Tuolloinen korkeimman oikeuden presidentti oli muistaakseni sitä mieltä, että kohtuuttomat sopimukset kuuluivat HM 56 §:n omaisuuden suojan piiriin, eikä niiden kohtuullistamismahdollisuutta voinut avata tavallisella lailla; sen sijaan "ilmeisesti" kohtuuttomien sopimusten sovittelu oli mahdollista myös tavallisella lailla. Nyt esillä olevassa asiayhteydessä voi kysyä, kuinka (tragi)koomiselta tulisi aikanaan vaikuttamaan tuomioistuimen päätös, jonka mukaan lain soveltaminen olisi tuomioistuimen mielestä kylläkin ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta ei ilmeisesti, minkä takia laki saisi etusijan perustuslakiin nähden.

Mielestäni pykälän perusteluissa tulisi tähdentää säännöksen soveltamiskynnyksen korkeutta ja poikkeuksellisuutta. Tuolloin itse pykälän teksti voisi toimia hyvin ilman ilmeisyyskriteeriäkin.

se, joka ei johda ristiriitaan perustuslain kanssa.

94 §:n 2 momentti

1. vaihtoehto

Kansainvälisen velvoitteen *[poisto]* hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus koskee

2. vaihtoehto

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos *velvoite* koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

95 §:n 1 momentti

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan *[poisto]* asetuksella.

96 § 2 momentti

(uusi teksti jaettuna kahdeksi momentiksi)

Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. *Eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille ehdotuksen käsittelyssä Euroopan unionin päätöksenteossa.*

Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. *Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on myös ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa.*

97 § 2 momentti

Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen *asianomaiselle* valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen.....

Esko Antola
Professori, Jean Monnet -oppituoli
Turun yliopisto

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 15.10.1998 hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Pyydettyinä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Lausunto keskittyy Hallitusmuodon lukuun 8 (Kansainväliset suhteet) ja siihen liittyviin valtiollisten instituutioiden välisiin suhteisiin ja työnjakoon. Kansainvälisten suhteiden hoitoon on Hallitusmuodossa tehty merkittäviä muutoksia ja uudistuksia nyt vallitsevaan tilanteeseen. Huomattavimmat muutokset koskevat kysymyksiä, jotka on johdettavissa Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Jäsenyys EU:ssa oleellisella tavalla vaikuttaa korkeimpien valtioelinten asemaan ja keskinäisiin suhteisiin. Ulkosuhteiden asioissa, samoin kuin kautta koko Hallitusmuodon, on kysymys vallitsevan käytännön sisällyttämisestä uuteen Hallitusmuotoon.

Kansainväliset suhteet vs. ulkopolitiikka

Huomioni kiinnittyy ensimmäiseksi terminologiseen pulmaan, joka ilmenee luvun kahdeksan otsikon ja 93 §:n otsikon välillä. Koko luvun otsikko on modernilla tavalla kansainväliset suhteet kun taas 93 §:n otsikkona on

ulkopoliittinen päätösvalta. Otsikoissa toistuu kauttaaltaan sana **kansainvälinen ulkopoliitiikka** –sanan sijasta. Terminä ulkopoliitiikka viittaa selvästi kapea-alaisempaan asiaan kuin kansainväliset suhteet. Se tarkoittaa lähinnä Suomen kansallisten etujen ajamista ja suhteuden ylläpitämistä "ulkovaltoihin". Jos valinta on tehty tietoisesti, sen taustalla lienee ajatus, että 93 § viittaa perinteiseen termiin *Suomen suhteista ulkovaltoihin*, jota on perusteluiden mukaan haluttu modernisoida ja että tasavallan presidentin johtajuus liittyy juuri tässä perinteisessä mielessä Suomen ulkosuhteisiin. Tämä jako tulee aiheuttamaan tulevaisuudessa tulkintaongelmia: mikä osa Suomen kansainvälisistä suhteista on ulkopoliitiikkaa, mikä taas kansainvälisiä velvoitteista johtuvaa tai kansainvälisiä asioita.

Laajempaa kansainväliset suhteet -käsitettä puoltaa sekin, että 1 § puhuu kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lienee itsestään selvää, että perinteisen ulkopoliitiikan ala kapenee ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen ala laajenee. Terminologisen horjuvuuden poistamiseksi voitaisiin ajatella, että myöskin 93 §:n otsikko kuuluisi **Päätösvalta kansainvälisissä suhteissa**. Toinen tulkinta voisi olla, että Hallitusmuodossa tietoisesti tehdään tämä ero rajaamalla näin presidentin johtajuus vain perinteiseen ulkopoliitiikkaan, kansainvälisen kanssakäymisen kovaan ytimeen. Rajanveto tulee joka tapauksessa olemaan vaikeata.

Valtioneuvosto johtaa

Koska ulkosuhteiden alalla tehdyt ehdotukset ovat kiinteästi sidoksissa esimerkiksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston suhteisiin ja työnjakoon yleensä, seuraavat ulkosuhteiden alueella tehdyt muutokset ja vallitsevan käytännön kodifointi uudistusten yleistä linjaa. Tämä näkyy mielestäni hyvin 93 §:n muotoilussa *Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*. Oleellista muotoilussa on sana *johtaa*, joka säilyttää nykyisen tilanteen. Siirtyminen selkeästi valtioneuvosto – painotteeseen määrittelyyn voitaisiin mielestäni toteuttaa selkeästi. Sana yhteistoiminta tulee jatkossakin ylläpitämään epätietoisuutta ja tarjoamaan mahdollisuuden perustuslailliselle argumentoinnille ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmän osalta. Kaksinapaisen ulkosuhteiden hoidon sijasta olisi parempi ratkaisu antaa kansainvälisten suhteiden johtajuus selkeästi yhdelle instituutiolle, joka luonnollisesti nykyaikaisessa yhteiskunnassa olisi valtioneuvosto. Jos kaksipilarista johtajuutta kuitenkin halutaan ylläpitää, tulisi mielestäni ainakin muuttaa instituutioiden keskinäistä järjestystä: Suomen kansainvälisiä suhteita johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.

Tälle painotukselle antaa vahvat perusteet se, että, mielestäni aivan oikein, Hallitusmuodossa ei tehdä eroa EU:n yhteisöpolitiikan ja hallitustenvälisen politiikan välillä. Yhteisöpolitiikan alueella valtioneuvoston johtajuus on ilman muuta selvä. Yhteisöpolitiikan osuus EU:n toiminnassa tulee kasvamaan

etisestään ja hallitustenvälinen vastaavasti kaventumaan. Painopisteen siirtäminen valtioneuvoston suuntaan olisi tästäkin näkökulmasta perusteltua.

93 § tekee eron ulkopolitiikan ja Euroopan unionissa tehtävien päätösten välillä. Näissä asioissa valtioneuvostolla on vastuu. Tämä on järkevä ja perusteltu ratkaisu. 93 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Tämä hieman väljä sanonta pitää sisällään ajatuksen tehtyjen päätösten toteuttamisesta EU:n tasolla. Valtioneuvostollahan on vastuu Suomen etujen ajamisesta EU:ssa. Ehkä voitaisiin ajatella *Suomen toimenpiteistä* korvaamista *muotoilulla Suomen harjoittamasta politiikasta EU:ssa tai kansallisesta valmistelusta ja toimeenpanosta.*

Vastuu selkeämmäksi

Vastuukysymysten selkiyttämiseksi voisi ajatella, että 93 §:ää tarkennettaisiin lauseella *Valtioneuvostossa ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioita käsittelee valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.* Niinkuin esityksen perusteluissakin todetaan, tällä elimellä on keskeinen rooli. Tämä lisäys sitoisi myöskin tasavallan presidentin toiminaan tässä viitekehyksessä: se antaa "katteen" presidentin päätöksenteolle, kuten perusteluissa sanotaan. Voi olla, että näin tapahtuu joka tapauksessa myös tulevaisuudessa, mutta voisi olla hyvä, esimerkiksi poikkeuksellisia oloja tai kriisitilanteita ajatellen, että valiokunnan asema olisi kirjattu Hallitusmuotoon. Sen kirjaaminen olisi tavallaan rinnakkainen menettely Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan aseman kirjaamiselle 97 ja 96 §:ssä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan aseman määrittely voidaan sijoittaa myöskin 67 §:n yhteyteen.

Pääministeri Eurooppa-neuvostoon

Mielestäni Hallitusmuodossa tulisi myöskin selkeästi määritellä, että Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa edustaa pääministeri. Tämä tulisi lisätä omaksi kohdaksi 66 §:ään. Tämä selkiyttäisi työnjakoa ja lisäisi EU-asioiden hoitoon parlamentaarista kontrollia. Pääministerin asema on joka tapauksessa keskeinen 97 §:n raportointivelvollisuuden nojalla. Samalla työnjako poistaa mahdollisuuden instituutioiden arvovaltakonfliktilta.

Hätäjarrun ongelma

94-95 §:t kirjaavat Hallitusmuotoon vallitsevan käytännön. Minulla ei ole niihin huomauttamista. Ne merkitsevät kansainvälisten velvoitteiden hoitamisen sujuvuuden paranemista mutta säilyttävät Eduskunnalla merkittävän aseman kansainvälisten suhteiden hoitamisessa.

Tärkeä seikka on, että tätä menettelyä noudatetaan myös sopimuksissa, jotka liittyvät EU:n perustamissopimusten muuttamiseen. 94 §:n viimeinen lause, "häätäjarru -lauseke" saattaa osoittautua tulkinnallisesti ongelmallisesti. Rajanveto siihen, mikä velvoite vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita mikä taas ei tule olemaan perustuslakivaliokunnan riesana. Euroopan unionin perustamissopimuksiin saatetaan tehdä myöskin suuria periaatteellisia muutoksia, jotka voidaan tulkita kuuluvaksi häätäjarru -lausekkeen piiriin. Sellainen olisi esimerkiksi EU:n kehittyminen selkeästi liittovaltion suuntaan. Tällaisen kehityksen voisi odottaa herättävän Eduskunnan piirissä näkemyksiä kansanvaltaisuuden periaatteiden syvällisestä muuttumisesta. Myöskin yhteiseen puolustukseen siirtyminen saatetaan kokea häätäjarru -menettelyä vaativaksi. 94 § ei kuitenkaan anna osviittaa, miten toimitaan, jos Eduskunta katsoo tällaisen tilanteen vallitsevaksi. Kyseessä lienee silloin 73 §:n mukainen menettely? Tämä olisi ehkä kirjattava 94 §:ään selvyiden vuoksi.

En näe ongelmia 96 §:n kohdalla. Se lähinnä vakiinnuttaa vallitsevan tilanteen, joka ymmärtääkseni on laajasti hyväksytty. Sama koskee myös 97 §:ää.

!

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä Eduskunnalle 1/1998 vp *uudeksi Suomen hallitusmuodoksi*, totean kunnioittaen seuraavaa:

Koska prv. on järjestänyt hallitusmuotoesityksestä laajan lausuntokierroksen, keskityn lausunnossani vain eräisiin, erityisasiantuntemukseni piiriin kuuluviin kysymyksiin perusoikeuksista ja ulkosuhteista.

1. Hallitusmuotoesityksen rakenne ja perusoikeudet

Hallituksen esitys on pääosin erittäin selkeästi jäsennelty ja vaikuttaa siinä suhteessa melko hyvin onnistuneelta. Olemassaolevan neljän perustuslain järjestelmästä on muodostumassa riittävän yksityiskohtainen, mutta aikaperspektiivissä kuitenkin riittävän pysyvä ja yleisellä normitasolla kirjoitettu valtiosääntö, joka ei ilmeisesti ole yhtämittaisten muutospaineiden alaisena esim. EU-integraation ja muun kansainvälisen yhteistyön johdosta.

Itse hallituksen esityksen kirjoittamistavasta voidaan kuitenkin todeta eräs valitettava piirre. Perusoikeuksia koskevan hallitusmuotoesityksen 2 luvun yleisperusteluita ei nyt tehdyssä HE 1/1998 vp ole kirjoitettuna lainkaan. Myös saman luvun, ts. 6-23 §:ien yksityiskohtaiset perustelut ovat jääneet melko lyhyiksi ja pääosin tyydytään viittaamaan perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) hallituksen esityksen perusteluihin.

On kuitenkin otettava huomioon se perustavaa laatua oleva muutos, mikä on tapahtumassa HE 1/1998 vp:ssä verrattuna HE 309/1993 vp:hen. Tämä on uuden hallitusmuotoesityksen 106 §, jonka mukaan tuomioistuimille perustettaisiin *velvollisuus jälkikäteiseen (repressiiviseen) lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan*.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä HE:n perustelut nykyisen 16a §:n 1 mom:n osalta, jossa puhutaan ”julkisen vallan” velvollisuudesta taata perusoikeuksien toteutuminen, rajoittuivat vain seurauksiin *lainsäätäjälle*. HE 309/1993 vp:n *yleisperusteluissa* (s. 28-29) puhutaan vain yleisin sanakääntein siitä, että suomalaiset tuomioistuimet ja oikeusasiamies ”ovat viitanneet” HM:n perusoikeussäännöksiin. Tällä HE:n teksti vuodelta 1993 tarkoittaa lähinnä ns. perusoikeusystävällistä ja -myönteistä tulkintaa.

Nykyisen HE 1/1998 vp 106 §:n perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvontaa koskevat yleisperustelujen ja erityisperustelujen osat (s. 51-54 ja 162-164) on kirjoitettu viittaamatta täsmällisesti mihinkään yksittäisiin perusoikeuksiin.

Lopputuloksena on siten tulossa tilanne, jossa tuomioistuimille ollaan säätämässä velvollisuutta lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteiseen tarkastamiseen (jos tällainen kiista asiassa nou-

see esille), mutta enempää 1993 kuin 1998 HE:ssäkään ei ole tässä suhteessa *mitenkään* pyritty tarkastelemaan yksilöiden oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta merkittävimpiä perustuslain normeja, perusoikeuksia ja niiden soveltuvuutta lakien jälkikontrolliin.

Pohjoismaisessa oikeustraditiossa on perinteisesti annettu paljon painoarvoa ns. lainsäätäjän tarkoitukselle subjektiivisessa mielessä, ts. on pyritty mm. HE:n yleis- ja yksityiskohtaisia perusteluja tutkimalla selvittämään, miten tiettyjä lain- tai perustuslainkohtia olisi tulkittava. Tälle jossain määrin vastakohtaisena perinteenä on Common law-maiden käytäntö, jossa lainsäätäjän tarkoitusta tarkastellaan vain objektiivisen mittapuun mukaan (ei valmisteluasiakirjoja tutkimalla) ja huomattava, joskus pääasiallinen merkitys annetaan aiemmalle ylempien oikeusasteiden oikeuskäytännölle.

Suomen tuomioistuinlaitos, varsinkin sen ylimmät oikeusasteet saavat siten tällaisen HM:n säätämisen jälkeen eteensä *tabula rasan*, kirjoittamattoman kirjan, jota ne voivat ryhtyä itse sivu sivulta täyttämään. Tuomioistuinlaitoksen ohjeina tulevat tällöin luonnollisesti olemaan eräiden kansainvälisten toimielinten, ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) oikeuskäytäntö Strasbourgisissa. Esim. HM 21 § (nyk. 16 §):

HM 21 §:

"Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa..."

Tuomioistuinlaitoksen tulkinta voi nojautua EIT:n suhteellisen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön EIOS:n 6 artiklan 1 kohdan osalta siitä, miten voidaan arvioida "kohtuullista aikaa".

Koska HM:n perusoikeusnormisto ei ole kuitenkaan identtistä Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen normiston kanssa, ei kaikilta osin mitään tällaista suuntaa-antavaa oikeuskäytäntöä ole olemassa. Olisi ollut toivottavaa, että HE:n perusteluissa olisi ollut edes jotain ohjeellisia näkemyksiä esim. siitä, "vesittääkö" jokin viittausnormi "tarkemmin säädettävästä laista" jne. kaiken mahdollisuuden jälkikontrolliin. Esimerkkinä ehdotettu HM 16 § (nyk. 13 §):

HM 16 §:n 2 mom.:

"Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä"

Sinänsä jo muutenkin monta varaumaa ja väljäksi jäävää ehtoa sisältävä termi ei perinteisen tuomioistuinkäsityksen nojalla ole välittömästi sovellettava normi eikä siten kelpaisi ilmeisesti *juuri minkään lainsäädännön kontrolliin* sellaisia ääritapauksia lukuunottamatta, joita voidaan kuitenkin säätää 23 §:n poikkeusvaltuutuksen nojalla. Onko HM 16 §:n 2 mom. myös tarkoitettu jälkikontrollissa tehottomaksi? Hallituksen esitys ei saisi mielestäni jättää asiaa eri tyyppisten perusoikeuksien (perinteiset ns. vapausoikeudet v. ns. TSS-oikeudet) käyttökelpoisuudesta normikontrollissa täysin "ajopuuna" käsistään tuomioistuinlaitoksen piiriin. Toimeliaat ja aktiiviset asianajajat tukkivat muuten uudella jutturuuhkalla Suomen oikeuslaitoksen 2000-luvun alkuvuosina.

- Siksi PeVM:ssä voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinalaitos pyrkisi lakien ja alemmanasteisten normien perustuslainmukaisuutta tutkiesaan takaamaan oikeuskäytännössä myös jonkin minimitasen (ns. ”loukkamattoman ytimen”) riittävän täsmälliset ilmaisut sisältäville TSS-oikeuksille.

2. Osallistuminen kiinteämpään kansainväliseen yhteistyöhön

Eräs valtiosääntöjen tehtävä sen lisäksi, että ne turvaavat lainalaisuuden periaateetta yhteiskunnassa on myös valtiosääntöjen informatiivisuus siitä, miten julkinen valta maassa on järjestetty ja miten kansainväliset suhteet hoidetaan. Juridiset rakennelmat eivät tässä suhteessa saisi olla niin monimutkaisia, että niitä on jo lähes mahdotonta ymmärtää ilman jonkinlaista juridista koulutusta. Samoin kansainvälisessä kanssakäymisessä voidaan aiheuttaa väärinkäsityksiä siitä, että maan valtiosääntö olisi jäänyt ”ajastaan jälkeen”, jos jotkut merkittävät kysymykset ovat siinä monimutkaisten rakennelmien peitossa.

Siksi valtiosäännöissä ei saisi ainakaan *salata* l. jättää kertomatta yhteiskunnan toimintojen kannalta keskeisiä kysymyksiä, jotka kuitenkin vaikuttavat julkisen vallan jokapäiväiseen käyttöön maassa.

Tästä näkökulmasta tuntuu hämmästyttävältä, että HM-esityksestä edelleenkin puuttuu julkisen vallan ns. delegointipykälä, jossa olisi maininta siitä, että Suomi voi siirtää julkisen vallan piiriin kuuluvia kysymyksiä kansainvälisille järjestöille, joissa se on jäsenenä. Tällainen maininta kuuluisi heti alkuun 2 §:n 4 mom:ksi tai sitten 95 §:n 3 mom:ksi. Useimmissa EU-maissa tällainen normi on katsottu tarpeelliseksi jo informaatiosyistä. Jos delegointinormi on säädetty hyvin vaikeutetuksi menettelyksi (kuten esim. Tanskassa), on siitä kuitenkin helposti tullut sisäpoliittisen kiistelyn jatke, jolla on voitu vähempiarvoisista syistä vahingoittaa maan etuja ja vaikeuttaa sen osallistumista esim. EU:n kehittämiseen.

Delegointipykälä tulisikin Suomessa muotoilla luonteeltaan *informatiiviseksi*, ts. siten, että siinä viitataan jo muuten säädettyyn menettelyyn HM 94 ja 95 §:ssä. Muuten on olemassa vaara, että huolellisesti harkittua tasapainoa voidaan joiltakin osin sotkea.

Siksi jompaan kumpaan yhteyteen HM:ssa tulisi lisätä seuraavan tyyppinen lausuma:

HM 2 §:n 4 mom. / 95 §:n 3 mom.

”Suomi voi siirtää julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä kansainvälisille järjestöille, joissa Suomi on jäsenenä, 95 §:n 2 momentin mukaisesti. Tämä ei estä kuitenkaan 94 §:n 3 momentin soveltamista.”

3. Kansainvälisten velvoitteiden välittömät oikeusvaikutukset

Se, mitä edellä mainittiin valtiosäännön *informatiivisuudesta*, soveltuu myös kansainvälisten järjestöjen piirissä säädettyjen normien oikeusvaikutuksiin. Esitetyn HM 95 §:n 1 mom:n mukaan Suomessa säilyisi ns. dualismi vallitsevana valtiosääntöoikeudellisena doktriinina. Jotta

kansainvälisoikeudellisilla velvoitteilla olisi valtion sisäisiä oikeusvaikutuksia, tulee voimaansaattamisesta säätää lailla ja sitä täydentävällä asetuksella.

Tunnettu tosiasia kuitenkin on, että EU:n oikeusjärjestelmästä merkittävä osa omaa välittömiä oikeusvaikutuksia:

- asetukset
- tuomioistuimen tulkitsema laaja joukko perustamissopimusten määräyksiä
- tuomioistuimen tulkitsema laaja joukko eri direktiivien ja päätösten määräyksiä
- tuomioistuimen tulkitsema joukko EY:n ulkosopimusten määräyksiä

Tämän normiston välittömien oikeusvaikutusten pätevyyden perusta jää vaille mitään täsmällistä normia Suomen oikeusjärjestelmässä, jos HM säädetään nyt kaavaillussa muodossa. On melko absurdia pyrkiä jotenkin "vaikenemaan" valtiosäännössä sitä tosiasiaa, että Suomi on valtiosääntöjärjestelmässään siirtynyt EU:n sisäisen oikeusjärjestelmän velvoitteiden osalta monistiseen oikeusjärjestelmään. Maininta asiasta lisääisi myös suomalaisten tuomioistuinten aktiivisuutta soveltaa yhteisön oikeutta jäsenyysvelvoitteiden mukaisesti. Siksi olisi valtiosäännön *informaatioarvon* lisäämiseksi ja maan todellisen oikeudellisen tilan heijastamiseksi syytä lisätä HM 95 §:n viimeiseksi momentiksi seuraavan tyyppinen normi:

HM 95 §:n [5] mom.

"Kansainvälisten järjestöjen, joissa Suomi on jäsenenä, sitovilla päätöksillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia Suomessa siten kuin liittymissopimuksista ja Suomea sitovista jäsenyysvelvoitteista johtuu."

4. Normihierarkia kansainvälisten velvoitteiden osalta

HM-ehdotuksen laillisuusvalvontaa koskevan 10 luvun yhteyteen on esitetty sisällytettäväksi edellä jo perusoikeuksien osalta kommentoitu HM 106 § tuomioistuinten velvollisuudesta kontrolloida jälkikäteen lakien perustuslainmukaisuutta.

Tähän liittyy kuitenkin toinen, laajakantoinen kysymys siitä, tuleeko tuomioistuinten harjoittaa normikontrollia myös siitä, että lainsäädäntö ja alemmanasteiset normit eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Tähän normihierarkiaan Suomen tuomioistuinta velvoittaa EY:n oikeusjärjestys sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sen tullutkin mm. asiassa *Costa v. ENEL*¹ ja erityisesti asiassa *Simmenthal*.² Olisiko tämä doktriini nyt "kanonisoitava" valtiosääntöön, niin kuin esim. Alankomaissa on menetelty (94 artikla)?

Voidaan tietysti sanoa, että jos jo nykyinen järjestelmä Suomessa on toiminut tyydyttävästi ja tuomioistuinten normikontrollivalta esitetyn uuden HM 106 §:n nojalla vain vahvistuu, ei hierarkianormiin ole mitään välttämätöntä tarvetta. Lojaliteettiperiaatteen, ts. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan on katsottu velvoittavan myös tuomioistuinta ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuuteen ei ole yleensä haluttu muissa jäsenvaltioissa tehdä mitään yksityiskohtaisempia "interventioita". Esitetyn uuden HM 3 §:n 3 mom. vahvistaa tuomiois-

¹ Asia 6/64, *Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 585.

² Asia 106/77, *Simmenthal*, ECR 1978, s. 629.

tuinten riippumattomuuden ja esitetty HM 94 §:n 3 mom. pyrkii taas pääpiirteissään kanonisoimaan Suomeen Saksan valtiosääntötuomioistuimen lokakuussa 1993 tekemää ns. Maast-richt-ratkaisun EU:n oikeusjärjestelmän hierarkisen etusijan hyväksymisestä valtion sisäisessä oikeudessa ”demokratia- ja perusoikeusvarauksin”.³

Jos tuomioistuimille annetaan perustuslaillisuuskontrolli, saattaa syntyä normikonfliktin tyyppisiä tilanteita myös ylimmällä tasolla (yhteisön oikeuden velvoitteet ja jäsenvaltion valtiosäännön velvoitteet, esim. perusoikeudet). Koska näiden normikonfliktien osalta oikeuskäytäntö on edelleen siinä määrin kehittyvää ja elävää niin EU:ssa kuin jäsenvaltioissakin (taas Amsterdamin sopimuksen jälkeen), lienee ehkä tarkoituksenmukaisin nyt omaksuttu linja jättää kysymys tuomioistuinten normikontrollista EY:n oikeuden ja jäsenvaltion oikeuden välisten ristiriitojen osalta valtiosäännössä säätelämästä. Ratkaisu jää siten yhteisöjen tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön kehityksen varaan. Edellä mainittu lisäys välittömien oikeusvaikutusten osalta HM 95 §:än vahvistaisi kuitenkin omalta osaltaan yhteisön oikeuden asemaa Suomessa.

5. Tasavallan presidentin asema

Tasavallan presidentin päätöksenteko halutaan uudessa 58 §:ssä sitoa entistä kinteämmin valtioneuvoston vuorovaikutukseen. Tätä voidaan pitää perusteltuna.

Uuden HM 93 § jättää esitetyssä muodossa tasavallan presidentin ja pääministerin tehtävien jaon unioniasioissa edelleen epäselväksi. Edustuksesta eurooppa-neuvostossa ei ole tarpeen välttämättä säätää HM:n tasolla, mutta 93 §:n 2 mom. korostanee nykyistä väljemmän sanamuodon nojalla pääministerin asemaa. Sitä tekee luonnollisesti myös esitetty HM 97 §:n 2 mom., joka pääosin vastaa nykyisiä VJ:n määräyksiä.

Tasavallan presidentistä on jo nykyisin HM 19 §:n nojalla tehty ”yhden miehen (tai naisen) ylähuone”, joka voi vain palauttaa lain eduskuntakäsittelyyn seuraaville valtiopäiville, ei enää siirtää sitä veto-oikeudella yli vaalien. Tätä palautusoikeutta esitetään entisestään vähennettäväksi siten, että eduskunta voisi välittömästi ryhtyä käsittelemään asiaa uudestaan. Tasavallan presidentit ovat aina käyttäneet kyseistä valtaoikeutta hyvin harkiten. Muutos lienee jokseenkin turha.

6. Perustuslakivaliokunnan asema

Perustuslakivaliokunta mainittaisiin nyt HM:n tasolla sekä perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollia suorittavana toimielimenä (74 §) että ministerisyytteiden päättäjänä. Edellisessä suhteessa on ilmeisesti ajateltu lähinnä lainsäädännöllistä tasapainoa 106 §:n tuomioistuinten suorittamaan jälkikontrolliin.

Jälkimmäinen muutos merkitsisi huomattavaa muutosta nykytilanteeseen, jossa ministerisyytteistä päätetään ”suuressa salissa” eduskunnan täysistunnossa. Lainsäätäjä ei välttämättä ole

³ Asia *Brunner*, BVerfG 12.10.1993, Nos 2 BvR 2134 & 2159/92.

”hyvä tuomari” päättämään syytekynnyksestä (ainakaan valtiollisten vaalien läheisyydessä). Siksi on epäilemättä tarkoituksenmukaista, että ministerivastuusta päättäminen uskotaan suppeammalle prv:lle, jossa käsitellään muutenkin korostuneen juridisia kysymyksiä.

7. Vastuu virkatoimista

Eräs seikka, joka edelleen häiritsee kuvaa Suomesta oikeusvaltiona, on liiallinen virkavaltaisuus, joka on pahimmillaan mahdollistanut suoranaisen hallinnollisen mielivallan tai syrjintään. Aikanaan vuonna 1982 säädettiin suurin odotuksin hallintomenettelylaki (598/92), joka jäi kuitenkin lain 2 §:n toissijaisuussäännön takia torsoksi. Jos jossain lainsäädännössä on toisin säädetty tai tullaan säätämään, väistyvät hallintomenettelylain määräykset. Hallintomenettelylain 24 §:ssä on hallintoviranomaisille säädetty *päätösten perustelemisselvollisuus*.

Arvioverotus on uudessa verotusmenettelylaissa (1588/95) edelleen mahdollinen (27 ja 30 §:t), vaikka sen käyttöä on pyrittykin saamaan jollain tavoin rajaamaan. Elinkeinonharjoittajiin nähden se on edelleen epämääräinen, helposti myös mielivaltainen.

Oikeusvaltiossa ei ulosottotoimin voi ryhtyä takavarikoimaan kansalaisten tai yritysten omaisuutta muuta kuin tuomioistuimen (tai harvoissa tapauksissa hallintoviranomaisten) sitovien päätösten nojalla. Näin on pääsääntöisesti Suomessakin (UL 3:1 §), mutta verotuksen osalta asia on toisin. VeroulosottoL:n 1 §:n 1 mom:n nojalla veroja ja maksuja saadaan ulosmitata ilman tuomiota tai päätöstä. Verottajan perustellut tai myöhemmin perusteettomaksi osoittautuneet epäilyt tai luulot riittävät. Ulosottomies voi ryhtyä toimiin ilman lainvoimaista päätöstä.

Tällaisessa hallintokulttuurissa jää päätösten perustelemisselvollisuuskin sikseen. Suomen verohallinnossa koko hallintomenettelylain 24 § on jäänyt paljolti kuolleeksi kirjaimeksi. Jos hallintoviranomaiset eivät perustele toimiaan riittävästi, on tuomioistuinten valitusten nojalla antamissa päätöksissään yleensä melko niukat tai olemattomat perustelut.

Näistä asioista valitetaan niin Suomesta kuin vastaavanlaisen oikeuskulttuurin valtioista aina silloin tällöin myös EIT:hen, joka ei ole tyytynyt siihen, että jossain maassa on päätösten perustelemisten osalta puutteellinen lainsäädäntö. EIOS:n 6 artiklan 1 kohdan nojalla tuomioistuinten päätöksiä on pidetty puutteellisesti perusteltuina, jos ne ovat perustaneet tuomiolauselmansa verottajan puutteellisesti perusteltuihin verotuspäätöksiin ja maksuunpanomääräyksiin.⁴

Siten valtiosääntöuudistuksen yhteydessä olisi hyvä tilaisuus paikata hallintomenettelylain vuotavaa normistoa ja Suomen hallintoa oikeusvaltiojärjestelmää vahvistavalla tavalla. Esitetyn HM 118 §:n 1 mom:n toiseksi lauseeksi tulisi nähdäkseni lisätä:

HM 118 §:n 1 mom.:

”Hallintopäätökset on asianmukaisesti perusteltava.”

Tämä säädös olisi HM:n tasolla kuitenkin riittävän väljä, jotta se jättäisi mahdollisuuden hallintomenettelylain 24 §:n 2 mom:n tyyppisille poikkeuksille. Sen sijaan se lopettaisi perustele-

⁴ Ks. esim. *Hentrich v. Ranska*, 22.9.1994, A 296-A.

misvelvollisuuden vesittäminen hallintomenettelylain ulkopuolella muualla lainsäädännössä olevien epämääraisten normien nojalla.

Lisäksi voidaan todeta, että jäsenvaltio vastaa EU:ssa nykyään ns. *Francovich*-oikeuskäytännön nojalla⁵ siitä, jos jäsenvaltio on pannut puutteellisesti täytäntöön EY-oikeuden mukaiset velvoitteensa, mukaanlukien puutteellisen lainsäädännön. Esitetty HM 118 §:n 3 mom. on selkeämpi kuin nykyinen HM 93 §:n 2 mom., koska se lähtee vastuun perustana ”julkisen tehtävän hoitamisesta”, ei siitä, että julkista tehtävää hoitaa nimenomaan jokin virkakoneistoon kuuluva taho. Normi luo siten Suomessa (toisin kuin eräissä muissa jäsenvaltioissa) selkeän oikeusperustan *Francovich*-periaatteen toteuttamiselle Suomessa.

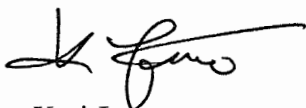
8. Lopuksi

Nähdäkseni esitys Suomen uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) on pääosin onnistunut. Merkittävänä puutteena voidaan pitää Suomen kansainvälisen yhteistyön ja EU-jäsenyyden kannalta kahden keskeisen seikan puuttumista:

1. Delegointinormi julkisen vallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille
2. Välittömien oikeusvaikutusten mahdollisuuden vahvistaminen Suomen oikeusjärjestelmässä sitovien järjestöpäätösten osalta

Lisäksi kansalaisten oikeussuojaa vahvan virkavaltaisessa järjestelmässä, jossa lainsäädäntö- ja virkavaltaa on myös uskottu maan rajojen ulkopuolelle, tulisi vahvistaa. Tämä nostaa esille kysymyksiä tuomioistuinlaitoksen uudesta valvontaroolista mm. perusoikeusasioissa ja perusoikeusjärjestelmän asemasta, joihin HE:ssä ei ole kaikilta osin kiinnitetty kuitenkaan tarpeeksi huomiota. Mm. näihin seikkoihin pr:n tulisi ottaa kantaa.

Helsingissä, 15.10.1998,



Kari Joutsamo

Professori
Helsingin yliopisto

⁵ Perustuu asiaan C-6&9/90, *Francovich*, ECR 1991, s. I-5357 ja sen jälkeisiin tapauksiin.

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

I Valtiontaloussäännökset, Hallituksen esitys Suomen Hallitusmuodon 7 luvuksi

Valtiontaloussäännösten lähtökohta uudessa hallitusmuotoesityksessä on 3 §:n 1 momentissa.: "Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta." Päätöksentekoa valtiontaloudesta kutsutaan finanssivallaksi, jonka ytimen muodostaa verolainsäädäntö sekä budjettivallan käyttö. Eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta valtiontaloudellisen päätösvallan nostaminen lainsäädäntövallan rinnalle on onnistunut ratkaisu nykytodellisuudessa.

Hallitusmuodon valtiontaloussäännökset uudistettiin vuonna 1991 (L 1077 ja 1078/1991). Uuden hallitusmuodon 7 lukuun ehdotetut säännökset ovat pääosin onnistuneita - onnistuneempia kuin vuoden 1991 uudistuksessa hyväksyttiin. Nykyisen Hallitusmuodon 66 §:n 2 mom. ei ole toiminut. Näin ollen säännöksen poistaminen uudesta hallitusmuodosta on perusteltua (vrt. esityksen 44 §).

Suhtauduin vuonna 1991 perustuslakivaliokunnalle toimittamassani lausunnossa kielteisesti talousarvion ulkopuolisten rahastoja koskevan säännöksen poistamiseen Hallitusmuodosta. Elävä valtioelämä on valitettavasti osoittanut rahastoja koskevan säännöksen tarpeellisuuden. Nyt rahastojen perustamista koskeva säännös on tarkoitus "palauttaa " uuteen hallitusmuotoon. Hallituksen esityksen (87 §) perustelut ovat vakuuttavat (s.138-140) ja pykälän muotoilu on sanamuodoltaan onnistunut.

Talousarviota koskeva valtiosääntönormisto (84-85 §:t) ei sisällöllisesti muutu vuonna 1991 tapahtuneesta Hallitusmuodon VI luvun uudistamisesta. Korostan talousarvion tasapainoperiaateen säilyttämisen tärkeyttä. Huomioon ottaen valtiontalouden velka tasapainoperiaatteen vaaliminen on vastuuntuntoisen budjettivallan käyttäjän keskeinen valtiosääntöinen lähtökohta. Sanotusta periaatteesta on mielestäni varsin kohtalonomaisin seurauksin liuttu pois kunnallisen itsehallinnon oman vastuuntunnon nimissä (vrt. KuntaL 65 §).

Hallituksen esityksen mukaan esitys lisätalousarvioksi annetaan, jos talousarvion muuttamiseen on **perusteltua** tarvetta (86 § 1 mom. Kurs. AM). Nykyisen Hallitusmuodon mukaan lisätalousarvioesityksen antaminen edellyttää **välttämätöntä** tarvetta (HM 69 § 3 mom. Kurs. AM). Hallituksen esityksen perustelut esitetylle muutokselle eivät ole vakuuttavat (vrt. s. 138). Mikäli niin sanottu astetta vapaampi suhtautuminen lisätalousarvioon kirjoitetaan uuteen hallitusmuotoon, merkitsee se samalla uhkaa talousarvion täydellisyysperiaatetta vastaan. Lisätalousarvio on poikkeus varsinaisesta talousarviosta. Poikkeuksena sen käyttöä on tukittava ahtaasti eikä hallituksen toimivaltaa laventavasti.

Valtiontalouden valvonnan ja tarkastuksen osalta (HE 1/1998 vp, 90 §) viitataan valtiovarainvaliokunnalle 29.5.1998 jättämäni asiantuntijalausuntoon (liitteenä). Lisäyksenä valtiovarainvaliokunnalle antamaani lausuntoon korostan, että Euroopan unionin rakennerahastouudistuksen yhteydessä Valtiontalouden tarkastusviraston nykyinen asema toimeenpanovallan alaisuudessa tulee komission toimesta joka tapauksessa muutosvaatimuksena esiin.

Professori Paavo Kastari piti Suomen Pankkia vuonna 1955 käsittelevässä monografiassa HM 73 § 1 mom. alkuosan säännöstä: "Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa" vanhahtavana ja vahvana sanontana. Hallitus arvostaa myös valtiosääntöperinteen jatkuvuutta (HE 1/1998 vp, s. 34-35). Ilmeisesti tästä syystä uudistusesityksen Suomen Pankkia koskeva perustuslainormin muotoilun alkuosa (91 §) saa selityspästansa. Euroopan keskuspankin aloitettua toimintansa ja Suomen liittyttyä euroalueeseen ja kun eduskunnan pankkivaltuutettujen tehtävät ovat supistuneet entisestään hallituksen ehdottamaa uuden hallitusmuodon 91 §:n alun muotoilua "valtiosääntöperinteen nimissä" (HE 1/1998 vp, s. 152) entisenlaiseksi voidaan pitää vähintään sarkastisena!

II Itsehallintosäännökset , Hallituksen esityksen 120 § ja 123 §

Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi sisältää merkittävän edistysaskeleen kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi (120 §). Kunnan talousautonomia on ehdoton edellytys uskottavan itsehallinnon perustaksi. Tämän vuoksi kunnallisen verotusoikeuden yhdistämien itsehallintoon (120 § 3 mom.) antaa pontta ja uskottavuutta kuntien itsehallinnon perustuslain suojalle. Itsehallinto ei saa merkitä sitä, ettei lailla voitaisi säätää varsin tarkkojakin keinoja valvoa kuntien toimintaa. Normien purulla ja valtiosuuslainsäädännön uudistamisella on ollut myös dysfunktionsa, kuten kunnan talousarvion tasapainoperiaatteen horjumisen (vrt. edellä) ja suurpiirteisyys lakiin sisältyvien tehtävien hoidossa. Valtionvalvonnan keventämisessä suhteessa kuntiin on tultu arveluttaville ääriarvoille.

Sen sijaan yliopistojen itsehallintoa koskeva säännös (esitys 123 § 1 mom.): "Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" jää täysin avoimeksi sekä perustuslain tasolla että myös lain tasolla. Vaivalloisesti esityksen perusteluista (s. 177-178) ilmenee, että tässä yhteydessä tarkoitetaan yliopistojen sisäistä hallintoa. Samalla hallitus viittaa esityksensä perusteluissa 1.1.1998 voimaan tulleeseen yliopistolakiin (L 645/1997). On valitettavaa, että yliopistolain itsehallintosäännös on kuin tyhjä taulu. Laissa (2 §) toistetaan uuteen hallitusmuotoon ehdotettu sisältö "Yliopistoilla on itsehallinto". Samalla kun perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisempiä säännöksiä itsehallinnon ominaispiirteistä, erityisesti kunnallinen verotusoikeus, yliopistoitsehallinnon täsmentämiseen perustuslain tasolla eivät hallituksen voimavarat ole riittäneet.

III Eräitä hajahuomioita , Hallituksen esityksen 36 § ja 125 §

Hallituksen esityksen perusteella Kansaneläkelaitos pysyy eduskunnan valvonnassa (36 §). Näin eduskunnalla säilyy valtuutettujensa kautta mahdollisuus valvoa laitoksen tehtävien toteutumista. Perustuslaillinen valinta on oikea, tekisi mieli sanoa ainut oikea ratkaisu. Kansaneläkelaitoksesta on tullut sosiaaliturvan merkittävin toimeenpanija maassamme. Sen sijaan tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että (vrt. myös HE 1/1998 vp, s 89) valtuutettujen tehtävistä ja Kansaneläkelaitoksen muusta hallinnosta säännellään ihan kuin "ohimennen" kansaneläkelaisissa (347/1956), joka on ennen muuta etuuslaki. Samalla kuin sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen/norminpurku edistyy, on syytä säätää erillinen Kansaneläkelaitoksen hallintolaki, joka sisältäisi mahdollisen laitoksen ylimmän hallinnon uudistamisen.

"Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto" (HE 1/1998 vp, 125 §). Ensinnäkin hallituksen esityksen perusteluissa kyvyn yhteydessä viitataan yleisesti **tuloksellisen** (Kurs. AM) työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin (perustelut s. 180). Sen jälkeen puhutaan "luontaisesta lahjakkuudesta, aloitteellisuudesta" jne. Valtionhallinnossa ja erityisesti valtion talousarvioprosessissa samoin kuin tulossopimusmenettelyssä tuloksellisuuskäsitteellä tarkoitetaan aivan muuta; taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Samoin on asian laita myös kunnallisessa itsehallinnossa. Koska kyse on tärkeästä asiasta - virkanimitysperusteista julkisiin virkoihin - olisi paikallaan, että perustuslakivaliokunta toteasi kyvyn yhteydessä viitattavan **menestykselliseen** työskentelyyn/tai, ettei nyt ole kyse tuloksellisuudesta nykyisen tuloksellisuuskäsitteistön vakiintuneessa merkityksessä.

Koeteltu kansalaiskunto (HM 86 §) on ollut virkaylennysperusteena poleeminen ja merkityssisällöltään avoin. Kansalaiskunnan poistamista virkaylennysperusteiden joukosta käytiin 1970-1980 -luvulla vilkas keskustelu (tästä Koskinen-Kulla, "Virkamiesoikeuden perusteet 1996, s. 57-58 sekä siinä mainitut lähteet). Hallitus

esittää tämän ikivanhan periaatteen säilyttämistä - tällä kertaa yleisten virkanimitysperusteiden viimeisenä kohtana. Tämä ei riitä, vaan esityksen sannamuodon, HE 1/1998 vp, 125 § 1 mom. sekä perustelujen s. 180, nojalla ehdotettu säännös laajenisi koskemaan kaikkia julkisia virkoja. Tähän saakka kunnallisissa virkasäännöissä on tyydytty taitoon ja kykyyn. Samoin on ollut ev.lut. kirkon virkasääntöjen osalta. Pidän tarpeettomana koetellun kansalaiskunnan ottamista ylipäättänsä yleisiin nimitysperusteisiin puhumattakaan sanotun vaikeaselkoisen periaatteen ulottamista perustuslainormilla itsehallintoyhteisöihin, jos ne eivät ole lailla/virkasäännöillä sanottua periaatetta tähänkään saakka sisäistäneet.

Tampereella 14 lokakuuta 1998

Kunnioittavasti



Arvo Myllymäki

Julkisoikeuden professori

Tampereen yliopiston

tilintarkastuskoulutuksen johtaja

EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN HALLINTO- JA
TARKASTUSJAOSTOLLE

ASIA: HE 1/1998 vp, uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(erityisesti 90 §).

Valtiontalouden ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen uudistaminen on ollut aktiivisesti vireillä 14 vuotta (vrt. KM 1984:30). Se on ollut vireillä liian kauan - kaksitoista vuotta liian kauan. **Eduskunnan kannalta asia on sikäli kiusallinen, että sen useaan kertaan ilmaisemaa tahtoa siirtää valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen eivät hallitukset ole noudattaneet (vrt. HM 36 §).** Euroopan unionin jäsenyys 1.1.1995 korostaa entisestään valtiontalouden ulkoisen tarkastusyksikön riippumattomuutta toimeenpanovallasta.

Olen antanut edustaja Mattilan ym. lakialoitteesta (lakialoite n:o 108/1994 vp) lausunnon sekä perustuslakivaliokunnalle että valtiovarainvaliokunnalle tammikuussa 1995. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 29/1994 vp sekä valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 99/1994 vp tarjoavat hyvän pohjan perustuslakinormin muotoiluun. Perustuslaki 2000, niin sanottu Nikulan komitea (KM 1997:13) omaksui yksimielisesti kannan, että eduskunnalla kompetenssi-kompetenssin omaavana valtio-organina täytyy säilyttää valtiontilintarkastus-instituution kautta kattava mahdollisuus valtiontalouden valvontaan. Samassa yhteydessä komitea esitti uuteen Hallitusmuotoon otettavan säännöksen eduskunnan yhteyteen sijoitetusta riippumattomasta valtiontalouden tarkastusvirastosta ulkoisen **tarkastuksen uskottavuuden varmistamiseksi sekä eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi.** Muiden perustelujen osalta on helppo viitata paitsi mietintöön (KM 1997:13 s. 116-118) myös edellä sanottuun valtiovarainvaliokunnan mietintöön.

Asian pitkittyminen ei ole yksinomaan hallituksen ja aivan erityisesti valtiovarainministeriön vastustuksen tiliin vietävissä. Eduskunta ei ole teknisesti kyennyt aikaansaamaan muutosta, joka olisi ollut toteuttamiskelpoinen. Viittaan jälleen mainittuihin valtiovarainvaliokunnan mietintöön ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Samaa on sanottava Valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95:n muistioista (niin sanottu Vainion työryhmä).

Asiaa on jatkohämmennetty kahdessa erillisessä, **valtiovarainministeriön asettaman työryhmän** muistiossa (VM työryhmämuistio 1997:15 ja kansliapäällikkö Rissasen työryhmä 2.12.1997). Tuloksia voisi kuvata sanoilla "vähintään yllättäviä". Rissasen työryhmämuistiosta löytyy sentään kaksi vaihtoehtoista mallia. Sen sijaan edeltävän työryhmän (niin sanottu Wuolijoen työryhmä) ajatuksien rattailta jouduin jo varhaisessa vaiheessa keräilyeriin!

Edellä sahotussa valossa Hallituksen esityksen 90 §:n sanamuotoa on pidettävä suurena edistysaskeleena. Ehdotetun 90 §:n 1 mom. osalta joutuu kuitenkin kysymään, mikä on valtioneuvoston tarkastajien ja aivan erityisesti eduskunnan intressi Kansaneläkelaitoksen taloudenhoidon valvontaan. Eduskunnan säätämien lakien nojalla toteutetaan sosiaaliturvaa laitoksen toimesta resursseilla, jotka ovat noin 28 % valtion talousarvion loppusummasta. En ole lainkaan vakuuttunut siitä, että **valtioneuvoston tarkastajien tietotarpeet nimenomaan Kansaneläkelaitoksen taloudesta sekä sosiaaliturvalainsäädännön toimivuudesta suhteessa eduskunnan laissa säätämiin tavoitteisiin ja tehtäviin tulevat tyydytetyiksi valtuutettujen kertomuksella** (Myllymäki ym.; Muuttumaton - Muuttuva Kansaneläkelaitos, Jyväskylä 1997).

Eduskunta ja sen valitsevat valtioneuvoston tarkastajat toteuttavat valtioneuvoston valvontatehtävässään edustuksellisen kansanvallan ihannetta. Ei ole perusteita eikä pakottavia syitä tästä instituutiosta luopumiseen. Eduskunta on myös oikea instituutio arvioimaan sitä, onko nykyinen valtioneuvoston tarkastusjärjestelmä kaikilta osin toimiva, tarkoituksenmukainen ja mikä vaikutus valtioneuvoston tarkastuskertomuksella on todellisuudessa. Juridisten johtopäätösten teko tapahtuu kuitenkin perustuslakia alempiasteisilla oikeusnormeilla.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 141) todetaan, ettei valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista Hallitusmuodon säännöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Hallituksen ehdottama 90 §:n 2 mom. muotoilu on laiha kompromissi, joka mahdollistaa erilaiset hallinnolliset vaihtoehdot. Tämä jättää myös mahdollisuuden nykyisen tilanteen säilyttämiseen. Se olisi kohtalokasta niin eduskunnan finanssivalvonnan vahvistamisen näkökulmasta kuin Euroopan Yhteisöjen perustamissopimuksen keskeisten artiklojen osalta (erityisesti 5, 188 c, 205 ja 209 a artikkelit).

Hallituksen esityksen perustelut ovat ristiriitaiset. En ole havainnut epäselvyyksiä olevan tarkastusviraston tehtävissä, joiden perussäännös on ehdotettu otettavaksi Hallitusmuotoon. Muutoin niistä säädetään lailla. Perustuslain tasolla hallinnollista asemaa koskeva epäselvyys ratkeaa sillä, jos 90 §:n 2 mom. kirjoitetaan vaikkapa seuraavaan muotoon: **"Eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten (toimeenpanovallasta) riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla."**

Nimenomaan ja nyt eduskunnan on syytä lyödä painava piste neljätoista vuotta kestäneelle kiistelylle valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollisesta asemasta. Se voidaan tehdä ottamalla edellä luonnosteltu säännös uuden Hallitusmuodon 90 §:n osaksi.

Tampere 29.5.1998



Arvo Myllymäki
Tampereen yliopiston
julkisoikeuden professori
Tampereen yliopiston
tilintarkastuskoulutuksen johtaja

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/1998 vp

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokunta on 10 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellä pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp). Lausunto on pyydetty tuomioistuinjärjestelmää koskevilta osin mukaan luettuna lakiehdotuksen 106 §.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa, erityisasiantuntija Heikki Liljeroos ja kehitysjohtaja Erkki Hämäläinen, oikeusministeriö
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus

- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Erkki Rintala, Vaasan hovioikeus
- presidentti Olli Huopaniemi, Helsingin hovioikeus
- laamanni Kauko Huttunen, Helsingin kärjäoikeus
- presidentti Pekka Orasmaa, työtuomioistuin
- valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki, valtakunnansyyttäjänvirasto
- asianajaja Pekka Sirviö, Suomen Asianajajaliitto
- hallituksen puheenjohtaja, kärjätuomari Heikki Nousiainen, Suomen Lakimiesliitto
- perustuslaki 2000 -komitean puheenjohtaja Paa-vo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Juha Lappalainen
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Matti Pellonpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslainta-

soiset säännökset. Uudella hallitusmuodolla kumotaisiin voimassa olevat neljä perustuslakia: vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjes-

HE 1/1998 vp

1.0

Puolustusministeri Anneli Taina

Puolustusministeriö

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 21.10.1998

UUDEN HALLITUSMUODON 58 § 5 MOMENTIN MUUTOSESITYS

Esitetty muutos ei vaikuta Tasavallan presidentin ylipääällikkyyteen eikä sen sisältöön. Tasavallan presidentin päätettäväksi tulisivat kaikki samat sotilaskäskyasiat kuin nykyisinkin. Muutosehdotus ei myöskään kavenna niiden sotilaskäskyasioiden piiriä, jotka päätetään jo nyt puolustusvoimien sisällä. Muutos on kuitenkin valtioneuvoston roolin ja sekä poliittisen vastuun kannalta periaatteellisesti merkittävä.

Nyt esillä oleva muutosehdotus ei vaikuta myöskään puolustusvoimien välittömään sotilaalliseen johtamiseen tai operatiiviseen päätöksentekoon, koska muutos koskee yksinomaan sotilaskäskyasioiden esittelymenettelyä Tasavallan presidentille. Esityksen mukaan esittelymenettelystä säädettäisiin erikseen lailla. Tällöin myös sotilaskäskyasioiden sisältöä on mahdollista selkeyttää.

Esitetyn muutoksen myötä maamme sotilaallisia kysymyksiä koskeva ylimmän tason päätöksentekoprosessi lähentyisi muiden Euroopan maiden kriisinhallinnan päätöksentekoprosesseja, joissa hallituksilla on keskeinen asema. Suomen malli säilyisi edelleen presidenttikeskeisenä, mutta valtioneuvoston myötävaikutuksen edellytys olisi nykyistä vahvempi. Mikään maanpuolustukseen liittyvä toiminnallinen seikka tai päätöksentekotapa ei tue sitä vaihtoehtoa, että valtioneuvosto pitäisi pitää keskeisen puolustuspoliittisen päätöksenteon ulkopuolella. Juuri tästä on kyse myös ylimmän tason sotilaskäskyasioissa.

Alunperin vastaava erityismenettely ulkopoliitikassa on poistettu ja valtioneuvoston myötävaikutus ulkopoliitiikan asioissa vakiinnutettu.

Mielestäni tässä vaiheessa ei ole välttämätöntä ratkaista esittelymenettelyn lopullista muotoa. Kabinettiesittely sekä valtioneuvostossa tapahtuva esittely ovat molemmat toimivia vaihtoehtoja.

PUOLUSTUSVOIMAIN KOMENTAJA LAUSUNTO

Helsinki

21.10.1998

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 1/1998 vp

VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUS; SOTILASKÄSKYASIAT

Hallituksen esityksen 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättäisi sotilaskäskyasioista "sen mukaan kuin laissa säädetään". Hallitusmuoto ehdotetaan siis tältä osin säilytettäväksi nykyisellään.

Pidän oikeana ehdotusta säilyttää Hallitusmuodon sotilaskäskyasioita koskeva säännös entisellään.

Säädöspohja

Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen (3 §). Sotilaskäskyasiat esittelee kuitenkin tasavallan presidentille puolustusvoimain komentaja, joka myös varmentaa presidentin tekemät päätökset (8 §). Presidentti voi pidättää itselleen päätösvallan puolustusvoimain komentajan toimivaltaan kuuluvassa sotilaskäskyasiassa (puolustusvoimista annetun asetuksen 6 §).

Puolustuspoliittinen päätöksenteko

Eduskunta päättää puolustuspolitiikan ja maanpuolustuksen sekä puolustusvoimien kehittämisen periaatteista ja puitteista käyttämällä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa. Eduskunnan päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan valtioneuvostossa ja puolustusministeriössä parlamentaarisella vastuulla. Periaatteellisesti tai muutoin merkittävät asiat valmistellaan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (HUTVA) ja puolustusneuvostossa, joiden toimintaan myös tasavallan presidentti osallistuu tarvittaessa ja joissa puolustusministeri on mukana. Parlamentaarinen valvonta ulottuu mm ratkaisuihin puolustusvoimien sodan ajan joukkojen yleisrakenteesta, liikekannallepanon säädöspäätöksistä, varusmiesten ja reserviläisten palvelusjärjestelmästä sekä materiaalihankinnoista. Eduskunta osallistuu välittömästi päättämiseen Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallinta- ja rau-

hanturvaamistoimintaan ja suomalaisen rauhanturvajoukon toimivaltuuksista myös selontekomenettelyn puitteissa.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, puolustusneuvosto toimii ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevista asioista. Käytännössä tasavallan presidentti ja valtioneuvosto valmistelevat kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät päätökset yhteistoiminnassa HUTVA:ssa ja puolustusneuvostossa.

Tasavallan presidentin asema Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana ja ylipäällikkönä korostuu kriisiaikana. Antaessaan asetuksen valmiuslain mukaisten poikkeusvaltuuksien käyttöön otosta tai puolustustilan voimaan saattamisesta puolustustilalain mukaisesti hän toimii tasavallan presidenttinä, ei puolustusvoimain ylipäällikkönä. Tällöin noudatetaan normaalia valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä.

Puolustusministeri ja -ministeriö vastaavat eduskunnan ja ylimmän valtionjohdon määrittämien perusteiden mukaisesti puolustuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanon valvonnasta. Ministeriön tehtävänä on varmistaa puolustuspolitiikan toimeenpanon edellytykset huolehtimalla puolustusvoimien suorituskyvystä hallinnollisin, taloudellisin ja lainsäädännöllisin toimin. Puolustusministeriöllä on hallinnollinen vastuu puolustusvoimista, mutta ei mahdollisuutta puuttua puolustusvoimien operatiiviseen toimintaan.

Sotilaskäskyasiat

Sotilaskäskyasioissa on kysymys lainsäädännön, valtion talousarvion sekä parlamentaarisen vastuun ja valvonnan piirissä hyväksyttyjen periaatteiden ja tavoitteiden käytännön toimeenpanosta puolustusvoimissa.

Operatiiviset asiat ovat sotilaskäskyasioiden ydinosa, ja niihin liittyvien tarpeiden mukaan määräytyy paljolti se, mitä muita asioita on tarpeen käsitellä sotilaskäskyasioina, kuten liikekannallepanojärjestelmää, koulutusta, operatiivista johtamista ja puolustusvoimien valmiusasioita sekä puolustusvoimien sisäistä järjestystä.

Lailla ja asetuksilla on nimenomaisesti säädetty eräiden asioiden käsittelemisestä sotilaskäskyasioina. Tällaisia ovat muun muassa eräät sotilas- ja palvelusarvoihin sekä reservin upseerin tai aliupseerin koulutukseen liittyvät asiat (sotilasarvoista annetun asetuksen 2-4 ja 14-15 § sekä asevelvollisuuslain 33 §). Käytännössä tasavallan presidentti määrää rauhan aikana sotilaskäskyasiana lähinnä ylennyksistä sekä joukko-osastojen nimistä ja niiden pe-

rinteisiin liittyvistä asioista. Sen sijaan kriisiaikoina ja valmiutta kohotettaessa tasavallan presidentin asema ylipäällikkönä korostuu.

Ylipäällikkyyys

Sotilaskäskyasiat ovat yhteydessä tasavallan presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä ja kuuluvat siihen erottamattomasti. (Mm. *Antero Jyräski* teoksessaan *Sotavoiman ylin päällikkyyys*, s. 58-59, pitää sotilaallista käskyvaltaa ylipäällikönvaltan ydinsisältönä.) Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä ei ole ilman siihen kuuluvaa toimivaltaa sotilaskäskyasioissa. Tämän toimivalan käytön tarkoituksenmukainen järjestely on tärkeää poikkeusoloissa, mutta nimenomaan puolustusvoimien johtaminen syvenevän kriisin tai sodan oloissa edellyttää ylipäällikön välitöntä käskyvaltaa puolustusvoimiin.

Sotilaskäskyasioita ja muita ylipäällikön asemaan kuuluvia toimivaltuuksia, kuten nimitysasioita, ei voida erottaa toisistaan. Presidentti toteuttaa ylipäällikön valtaa nimittämällä puolustusvoimien avainhenkilöstön ja käyttämällä toimeenpanovaltaansa sotilaskäskyin. Suora johtosuhde ylipäällikön ja puolustusvoimain komentajan välillä mahdollistaa myös sen, että ylipäällikkö voi tarvittaessa puuttua puolustusvoimien johdon toimintaan.

Puolustusvoimat on organisaatio, jonka perustehtävä on valtakunnan itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen kaikissa oloissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Puolustusvoimien on oltava toimintavalmis tilanteissa, joissa edellytetään tehokasta ja nopeaa reagointia, kuten strategisen iskun tilanteessa. Johtosuhteiden järjestelyn tulee olla poikkeuksellisten tilanteiden vaatimusten mukainen ja mahdollisimman suora ylipäällikön ja puolustusvoimien operatiivisen johdon välillä. Päätöksenteon nopeus ja varmuus on olennaista joukkojen fyysisen turvallisuudenkin takia. Luonnollisesti eduskunta, valtioneuvosto ja puolustusministeri on aina pidettävä täysin informoituna tilanteesta.

Oikeusministeriössä laadittu pykäläluonnos

Oikeusministeriössä laadittu pykäläluonnos merkitsisi suurta periaatteellista muutosta ylipäällikön asemassa ja puolustusvoimien johtosuhteissa. Sen toteuttaminen ei oleellisesti vahvistaisi puolustuspoliittisen päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä. Muutoksen kaikkia mahdollisia vaikutuksia puolustusvoimien johtamiseen poikkeuksellisissa oloissa ei ole mahdollista riittävästi selvittää tässä yhteydessä käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Sen vuoksi katson, ettei muutosta tulisi tehdä ainakaan ilman, että selvitetään perinpohjaisesti sen kaikki vaikutukset. Hallituksen esityksen mukaan presidentti päättäisi sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista hallitusmuodossa säädetyn päätöksenteamenettelyn sijasta sen mukaan kuin niistä laissa säädetään (58 § 5 mom). Tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina pidettävät järjestelyt voidaan siten toteuttaa myöhemmin, vaikka hallituksen esitystä ei pykäläluonnoksessa tarkoitettulla tavalla nyt muutettaisikaan.

Kenraali



Gustav Hägglund

kbh a5, c, u:\sotkäsk2

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

MUISTIO 21.10.1998/JK/MM/hh

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi/Tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tasavallan presidentin kansliaa kuultavaksi HE 1/1998 vp presidentin päätöksentekoa koskevan 58 §:n 5 momenttia muuttavasta mallista:

Uusi malli 58 § 5 momentiksi:

Sotilaskäskyasioista presidentti päättää ministerin esittelystä siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää kuitenkin sen mukaan kuin laissa säädetään.

HE 58 § 5 momentti:

Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää kuitenkin sen mukaan kuin laissa säädetään.

Kuulemiskutsuun liitetyn muistion mukaan muutos vahvistaisi presidentin päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä sotilaskäskyasioissa. Mallissa tarkoitettu päätöksenteko tapahtuisi aina ministerin esittelystä joko valtioneuvoston ulkopuolella (kabinettiesittely) tai valtioneuvostossa (presidentin esittely). Valinta tehtäisiin pykäläluonnoksessa tarkoitetun lain säätämisen yhteydessä.

HE:n perustelujen mukaan (sivu 109, 2. palsta, 1. kpl) HE:n 58 §:n 5 momentin säännös ei estäisi järjestämästä sotilaallisten nimitysasioiden tai sotilaskäskyasioiden esittelyä laissa nykyisestä poikkeavasti esimerkiksi lisäämällä myös tällaisten asioiden esittelyyn parlamentaarisia piirteitä kuten asioiden ratkaiseminen ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Jo nykyisin rajavartiolaitoksesta annetussa laissa (5/1975; 5 §) säädetään, että rajavartiolaitoksen sotilaalliset nimitysasiat esittelee presidentille ministeri, jonka toimialaan rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittely kuuluu, eli sisäasiainministeri.

HE:n perusteluissa (sivu 182, 2. palsta, 1. kpl) todetaan lisäksi, että ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa noudatettavasta päätöksentekomenetelystä säädettäisiin ehdotetun 58 §:n 5 momentin mukaisesti lailla. Lailla voitaisiin siten säätää myös nykyistä tiiviimmästä presidentin ja valtioneuvoston välisestä yhteistyöstä sotilaskäskyasioissa.

Näin ollen muutosmallin tavoitetila voidaan toteuttaa mallissa tarkoitetulla tavalla eli siitä lailla säätämällä siinäkin tapauksessa, että hallituksen esitystä ei tältä osin muutettaisi.

Eduskunta päättää puolustuspolitiikan, maanpuolustuksen ja puolustusvoimien kehittämisen periaatteista, perusteista ja puitteista käyttämällä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa. Eduskunnan päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan valtioneuvostossa ja puolustusministeriössä parlamentaarisella vastuulla. Kaikki periaatteellisesti tai muutoin merkittävät ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat valmistellaan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (HUTVA) ja puolustusneuvostossa, joiden toimintaan myös tasavallan presidentti pääsääntöisesti osallistuu ja joissa puolustusministeri on mukana. Nykyisen tasavallan presidentin aloitteesta puolustusministeri otettiin mukaan 90 - luvun alussa HUTVA:n edeltäjän hallituksen ulkoasiainvaliokunnan toimintaan. Parlamentaarinen vastuukate ulottuu siten kaikkeen oleelliseen päätöksentekoon. Lisäksi eduskunta osallistuu välittömästi päättämiseen Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan ja suomalaisen rauhanturvajoukon toimivaltuuksista myös selontekomenettelyn puitteissa. Nämä asiat valmistellaan ja esitellään puolustusministeriöstä.

Käytännössä tasavallan presidentti ja valtioneuvosto valmistelevat kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät päätökset yhteistoiminnassa HUTVA:ssa ja puolustusneuvossa. Normaalioloissa sotilaskäskyasioissa on kysymys ainoastaan lainsäädännön, valtion talousarvion ja parlamentaarisen vastuun ja valvonnan piirissä hyväksytyjen periaatteiden ja tavoitteiden käytännön toimeenpanosta puolustusvoimissa. Tämän toimivallan käytön tarkoituksenmukainen järjestely on tärkeää poikkeusoloissa. Erityisesti puolustusvoimien johtaminen syvenevän kriisin tai sodan oloissa edellyttää ylipäällikön välitöntä käskyvaltaa puolustusvoimiin.

Oikeusministeriössä laadittu pykäläluonnos merkitsisi suurta periaatteellista muutosta ylipäällikön asemassa ja puolustusvoimien johtosuhteissa. Sen toteuttaminen ei oleellisesti vahvistaisi puolustuspoliittisen päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä nykyisestään. Toisaalta muutoksen kaikkia mahdollisia vaikutuksia ei ole mahdollista riittävästi selvittää tässä yhteydessä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Asian suuri periaatteellinen ja käytännön merkitys edellyttää asian perusteellista arviointia ja eri vaihtoehtojen huolellista tarkastelua.

Tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina pidettävät järjestelyt ja niiden vaikutukset tulisi ensin perusteellisesti selvittää. Ne voidaan asianmukaisesti toteuttaa uuden hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen, vaikka hallituksen esitystä ei pykäläluonnoksessa tarkoitettulla tavalla nyt muutettaisikaan.

Esitys:

Edellä esitetyillä perusteilla tasavallan presidentin kanslia katsoo, että HE:stä ei tulisi esillä olevilta osin muuttaa. Perustuslakivaliokunta voisi mietinnössään esittää, että eduskunta edellyttäisi hallituksen selvittävän sotilaskäskyasioiden tarkoituksenmukaisen esittelyjärjestelyn ja antavan eduskunnalle sellaiset esitykset, joihin selvitys antaa aihetta.

Kansliapäällikkö



Jaakko Kälela

Tasavallan Presidentin neuvonantaja



Martti Manninen

— PeV:n ptk 95/1998 vo
21.10.1998

Seite D
1

ANTERO JYRÄNKI/21.10.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998

(tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa)

Nykyisestä järjestelmästä: ylipäällikkyys ja sotilaskäskyasiat

KÄSITTEISTÄ

Tasavallan presidentillä on HM 30 §:n mukaan "sotavoiman ylin päällikkyys". *Sotavoimalla* tarkoitetaan tässä valtion ensi sijassa sotilaallista maanpuolustusta varten järjestämiä ja aseistamia muodostelmia. Tällä hetkellä sotavoimana toimii *puolustusvoimat* -niminen organisaatio, sellaisena kuin se on määritelty laissa (402/1974) ja asetuksessa (667/1992).

Sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan nyk. HM 34.4 §:ssä niitä asioita, jotka tasavallan presidentti ratkaisee HM 30 §:ään sisältyvän toimivaltansa, ts. ylipäällikönvaltansa, nojalla. Samanlaiseen kytkentään näytään pyrkivän ehd. HM 58.5 §:n päätöksentekomenettelyä koskevan säännöksen suhteessa ehd. HM 128 §:n 1 mom:n toimivaltasäännökseen. Nykyinen hallitusmuotokaan ei sisällä tuon täsmällisempää määrittelyä siitä, mitä asioita sotilaskäskyasioihin kuuluu, eikä tyhjentävään määrittelyyn ole vuoden 1919 jälkeen alemmanasteisissaan säädöksissä pyritty - jos edes olisi ilman perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä voitu päästäkään. Käsitteen sisällön täsmentyminen on jäänyt ensi sijassa alemmanasteisten säädösten ja organikäytännön varaan, joita oikeuskirjallisuus¹ on voinut analysoida.

Vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä haluttiin säilyttää jo autonomian aikana vakiintunut sotilasasioiden kahtiajako, nyt sellaisessa muodossa, että erotettiin toisaalta presidentin ja toisaalta valtioneuvoston alainen puolustushallinto. Tällaisessa kahtiajaossa **presidentin alaiseen puolustushallintoon** kuuluvat ne asiat, joista hänellä on valta päättää HM 30 §:n

¹ Kysymystä koskeva johtava monografia lienee edelleen *Jyräski*, Sotavoiman ylin päällikkyys (1967).

nojalla, ja **valtioneuvoston alaiseen puolustushallintoon** taas yleisesti ilmaisten puolustusvoimain ns. taloudellinen hallinto. Puolustusvoimain upseerin virkaan presidentti nimittää HM 90.2 §:n 1 lauseen nojalla.

Kun huomio kohdistetaan sotilaskäskyasiain sisältöön, on hyvä pitää mielessä, että HM 30 § on viime kädessä toimivaltasäännös, joka perustaa *välittömän käskyvalta- ja alaisuussuhteen* tasavallan presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välille. Käskyvaltansa välityksellä presidentti pystyy määräämään puolustusvoimain käyttämisestä sen varsinaiseen tarkoitukseen.

NYKYISEN JÄRJESTELMÄN PÄÄPERIAATTEET

Vallitsevassa järjestelyssä toteutuvat seuraavat periaatteet:

1. puolustusvoimain toiminta on demokraattisen siviilivalvonnan (*civil control*) alaista;
2. siviilivalvonnan järjestely on edellä selostetulla tavalla kaksijakoinen; osin se on presidentin, osin valtioneuvoston asiana;
3. presidentin yhteys puolustusvoimiin ei - päinvastoin kuin muuten on presidentin suhteessa hallintokoneistoon asian laita - kulje valtioneuvoston kautta, vaan puolustusvoimat on toiminnalliselta kannalta *välittömästi presidentin alainen*, ja presidentillä on siten välitön yhteys tähän hallinnon haaraan;
4. presidentti voi halutessaan *pidättää* yksittäisen sotilaskäskyasian tai sellaisten asioiden ryhmän päätettäväkseen. ja tällainen pidättäminen voidaan suorittaa myös säädöksellä;²
5. muissa tapauksissa ylin sotilasjohto käyttää sitä käskyvaltaa, joka muuten olisi presidentin käytettävissä;³
6. ministeristön parlamentaarinen vastuu ei kata sotilaskäskyasioita koskevaa päätöksentekoa, joka on pääasiassa parlamentaarisen valvonnankin ulkopuolella;⁴ näiden asioiden esittelystä presidentille huolehtii puolustusvoimain komentaja, ei asianomainen ministeri;
7. puolustusvoimain toiminta oletetaan koordinoitavan muun hallitustoiminnan kanssa

² Minusta on oletettava, että - vaikkei A puolustusvoimista tästä mitään mainitsekaan - puolustusvoimain johto voi niin harkitessaan omasta aloitteestaan esittää presidentin ratkaistavaksi sellaisiakin sotilaskäskyasioita, joita presidentti ei ole itselleen pidättänyt tai joita ei hänelle ole pidätetty.

³ On tosin huomattava, että pääesikunta käsittelee myös hallinnollisia asioita puolustusministeriön alaisena.

⁴ Eduskunnan säännönmukaiset valvontakeinot, kuten kysymysten esittäminen ministerille, voinevat tosin kohdistua puolustusministeriin myös sotilaskäskyasioissa, mutta sellaista valvontaa, jonka esittely presidentille mahdollistaa, ei ole olemassa noiden asioiden osalta.

puolustusneuvostossa, joka ei ole päättävä vaan neuvotteleva elin; presidentti voi harkintansa mukaan osallistua neuvoston toimintaan;

8. laillisuustakeet presidentin ylipäällikönvallan käytössä ovat heikommat kuin presidentin käyttäessä muita valtuuksiaan ja ministerien siinä myötävaikuttaessa päätöksentekoon; esittelijänä toimivan puolustusvoimain komentajan asema sotilaallinen tottelemisvelvollisuuden alaisena ei anna yhtä vahvaa perustaa esimerkiksi presidentin päätöksen täytäntöönpanosta kieltäytymiselle kuin ministerillä on hallitusmuodon säännöksissä.

SOTILASKÄSKYASIOIDEN SISÄLTÖ

Minkälaisia asioita sitten kuuluu presidentin ylipäällikönvallan piiriin? Toisin sanoen: mitä asioita sotilaskäskyasioihin kuuluu? Ytimessä ovat asiat, jotka välittömimmin liittyvät puolustusvoimain rauhan- ja sodanaikaisen päätehtävän täyttämiseen, ts. *koulutus- ja operatiiviset asiat*. Koulutusta laajassa mielessä on valtaosa sotavoiman rauhanaikaisesta toiminnasta. Operatiivisiin asioihin taas kuuluvat sotilaalliset varotoimet, sodanaikaisen toiminnan valmistelu rauhan aikana sekä sotatoimet l. operaatiot. Näihin asioihin voidaan myös lukea puolustusvoimain valtiosisäinen toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, kun kokoontunut väkijoukko yksintoimin ryhtyy vastustamaan viranomaisia (ks. L puolustusvoimain virka-avusta poliisille, 781/1980, erit. 4 §).⁵ Sodan aloittamisesta presidentti päättää HM 33 §:n mukaan eduskunnan suostumuksella, mutta puolustautumistoimiin ryhtyminen hyökkäyksen sattuessa on presidentin ylipäällikönvallan piirissä ja hänen toimivallassaan ilman eduskunnan myötävaikutusta.

Sotilaskäskyasioihin kuulunevat myös *eräät sotilaalliset henkilöasiat*, kuten tehtävään määrittäminen ja sotilasarvoon ylentäminen, jotka asetuksella osin on pidätetty presidentille. HM 30 §:n nojalla presidentillä on myös valta, sikäli kuin lait ja hallinnollisessa järjestyksessä annetut säädökset suovat tilaa, antaa sotilaskäskyteitse puolustusvoimia koskevia *organisaatiomääräyksiä*, kuten määrätä puolustusvoimain kokoonpanosta, sotilasviranomaisten tehtävistä, keskinäisistä käskyvaltasuhteista jne.

PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTYKSEN NYKYINEN SÄÄNTELY

⁵ Ao. lain 4 §:n mukaan tuollaisissa tapauksissa puolustusvoimia ei saa määrätä toimiin järjestyksen palauttamiseksi ilman valtioneuvoston päätöstä virka-avun antamisesta, "ellei puolustusvoimien ylimpään päällikkyYTEEN kuuluvasta toimivallasta muuta johdu". HE:n mukaan (193/1979 vp) 4 §:n säännös "ei (...) sulkisi pois tasavallan presidentin mahdollisuutta määrätä puolustusvoimia sotilaskäskyllä kyseisiin tehtäviin".

Tällä hetkellä sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestystä koskeva sääntely on kolmiportainen. Sääntelyä sisältyy perustuslakiin, lakiin ja asetukseen:

1. HM 34.4 §:

"Sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä ja presidentin niistä tekemien päätösten varmentamisesta säädetään erikseen."

2. L puolustusvoimista (402/1974), 8 §:

"Puolustusvoimain upseerit nimittää virkaan tasavallan presidentti valtioneuvostossa tai sotilaallisten nimitysasiain esittelyssä.

Sotilaalliset nimitysasiat esittelee tasavallan presidentille puolustusvoimain komentaja, joka myös varmentaa presidentin tekemät päätökset.

Mitä 2 momentissa on säädetty sotilaallisten nimitysasiain esittelystä ja niitä koskevien päätösten varmentamisesta, sovelletaan myös sotilaskäskyasioihin."

3. A puolustusvoimista (667/1992), 7.1 §:

"Puolustusvoimain komentaja esittelee tasavallan presidentille ne sotilaalliset nimitysasiat ja sotilaskäskyasiat, jotka on säädetty presidentin ratkaistaviksi tai joissa presidentti on pidättänyt päätösvallan itselleen."

SÄÄNTELYN TAUSTA JA PERUSTELUT

Sotilaskäskyasioiden esittely tasavallan presidentille on v:sta 1919 lähtien alemmanasteisten säädösten mukaan toimitettu valtioneuvoston ulkopuolella; esittelijänä on ollut sotilasviranomainen. Mistä tämä poikkeuksellinen muoto, jonka HM 34.4 §:n on katsottu sallivan?

Poikkeusmuodolla oli v. 1919 takana autonomian aikainen perinne ja käytäntö. Se taas palautui lähinnä pyrkimykseen viedä - sotalaitoksen toiminnan yleisvaltakunnallisen yhtenäistämistarpeen takia - kotimaisen hallituksen I. senaatin ulkopuolelle valmisteltaviksi ja *Venäjän sotaministerin* (eikä Suomen ministerivaltiosihteerin) *keisarille esiteltäviksi* Suomen kansallista sotalaitosta koskevat asiat. *Ulkomaiset esikuvat* (kuten Ruotsin 1809 HM) lienevät myös vaikuttaneet HM 34.4 §:n muotoiluun. Vuoden 1917 perustuslakikomitea viittasi asiaa enempää täsmentämättä siihen, että sotilaskäskyasiat olisivat erikoisasemassa esittelyyn ja varmentamiseen nähden "*laatunsa johdosta*". Jotakin vaikutti asiaan myös *valtionhoitajakau-*

den käytäntö: v. 1918 - siis ennen HM:n voimaantuloa - omaksuttiin se periaate, että valtionhoitajalle sotilaskäskyasiat esitteli se viranomainen, joka toimi valtionhoitajan alaisena sotilaallisen käskyvallan haltijana. - Tämän pitemmälle on vuoden 1919 perustuslainsäätäjän tarkoituksia vaikea rekonstruoida.

Vuoden 1919 jälkeen on perusteluina sotilaskäskyasiain esittelemisen pitämiselle valtioneuvoston ulkopuolella esitetty useitakin syitä. On korostettu tehokkuus- ja joustavuusvaatimusta ja puolustusvoimain pysyttämistä "epäpoliittisena". Presidentti ei saa tulla puhtaasti sotilaallisissa kysymyksissä riippuvaksi valtioneuvostosta, hänen on pystyttävä tekemään ratkaisuja nopeasti ilman muotomääräysten aiheuttamaa viivytystä. Jotta puolustusvoimat pysyisi valtion tehokkaana työvälineenä, sille on annettava tietty laitosautonomia ja vältettävä sen politisoitumista.

On myös väitetty, ettei HM 34.4 § sallisikaan järjestää sotilaskäskyasioita ministerin esittelystä päätettäväksi. Olen laajassa tutkimuksessa (1967) koettanut osoittaa, ettei tällainen HM 34.4 §:n tulkinta ole täysin pitävästi perusteltavissa.

PUOLUSTUSNEUVOSTO

Nykyinen - ja sotienväliseen aikaan verrattuna uudentyyppinen - puolustusneuvosto perustettiin v. 1957 annetulla asetuksella. Tarkoituksena oli antaa ministeristölle lisää vaikutusvaltaa tai sanansijaa puolustusvoimia koskeissa asioissa. Samaan päämäärään oli jo vähän aikaisemmin pyritty siirtämällä v. 1952 korkeimpiin upseerinvirkoihin nimittäminen tapahtumaan presidentin esittelystä valtioneuvostossa (PuolustuslaitosA 358/1952).⁶

Asetuksen mukaan puolustusneuvosto toimii ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskeissa asioissa. Neuvoston jäseniä ovat pääministeri sekä ulkoasiain-, sisäasiain-, valtiovarain- ja kauppa- ja teollisuusministeri sekä ne muut ministerit, jotka tasavallan presidentti on kutsunut sen jäseniksi ynnä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Presidentti voi määrääjäksi kutsua VN:n esityksestä muitakin henkilöitä neuvoston jäseniksi.

Puolustusneuvoston puheenjohtajana on pääministeri, mutta jos presidentti on paikalla, hän johtaa halutessaan asiain käsittelyä.

Puolustusneuvoston toiminnan pääpainon voi arvioida olleen ehkä enemmän hankinta- ja

⁶ Lähinnä kysymys oli eriasteisiin kenraalinvirkoihin nimittämisestä, minkä siihen asti voimassa ollut puolustuslaitosasetus (501/1937) edellytti päätettäväksi puolustusministerin välittömästä esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.

yleensä taloudellisissa kysymyksissä kuin sodan varalta ja sodan ajaksi laadittujen suunnitelmien käsittelyssä tai yleensä sotilaskäskyasioissa, joten ylipäällikönvallan parlamentaaristumisen neuvoston toiminta tuskin on paljon aiheuttanut. Presidentin ei ole pakko kysyä neuvoston mieltä eikä hän tee päätöksiä sotilaskäskyasioista neuvoston istunnossa.

Tasavallan presidentin kannalta puolustusneuvosto on taho, jossa voidaan yhtenäistää esimerkiksi ulkopolitiikan ja puolustuspolitiikan (yhdessä: turvallisuuspolitiikan) hoitoa. Neuvosto tarjoaa myös väylän, jonka kautta presidentti voi legitiimillä tavalla vaikuttaa sellaisiin puolustuspoliittisiin ratkaisuihin, jotka muodollisesti kuuluvat puolustusministeriölle tai yleensä valtioneuvostolle.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ratkaisut

HM-ehd. 128 § kuuluu:

"Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimain ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

Presidentti nimittää upseerit."

Esityksessä lausutaan, että ylipäällikön vallan osoittaminen edelleen presidentille on perusteltua hänen asemansa vuoksi valtion päämiehenä. Esityksen mukaan puolustusvoimien ylin päällikkyyys liittyy läheisesti myös presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö on kuitenkin tarpeen myös valtakunnan puolustukseen liittyvissä kysymyksissä. Tässä kohtaa HE viittaa puolustusneuvostoon ja sen tehtäviin.

Esitys jatkaa: "Ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa noudatettavasta päätöksentekomenettelystä säädettäisiin ehdotetun 58 §:n 5 momentin mukaisesti lailla. Lailla voitaisiin siten säätää myös nykyistä tiiviimmästä yhteistyöstä sotilaskäskyasioissa."

Ehd. HM 58.5 § kuuluu: "Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää kuitenkin sen mukaan kuin laissa säädetään." Momentin perustelujen (HE s.109/II) mukaan ehdotettu säännös mahdollistaisi nykyisen esittelykäytännön jatkumisen. "Säännös ei kuitenkaan estäisi järjestä-
mästä sotilaallisten nimitysasioiden tai sotilaskäskyasioiden esittelyä laissa nykyisestä poikkeavaksi esimerkiksi lisäämällä myös tällaisten asioiden esittelyyn parlamentaarisia piirteitä (esimerkiksi asioiden ratkaiseminen ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella)."

Esittelyjärjestyksen vaihtoehtoinen ratkaisu

Hallituksen esittämän HM-ehdotuksen yksityiskohdista ja niiden perusteluista erottuu melko selvästi yleinen suunta kohti valtiosäännön *parlamentaarisen aineksen lisäämistä*. Tarkoitus on sitoa presidentti esimerkiksi ulkopolitiikan alalla tiiviiseen *yhteistoimintaan ministerien kanssa*. Tämän kanssa on ristiriidassa se, ettei presidentinvallan käyttöä perustuslakitasolla nimenomaisesti sidottaisi ministerinmyötävaikutukseen. Puolustusneuvoston toiminta ei - kuten edellä olevasta käy selville - riitä tuota ristiriitaa poistamaan, ei senkään takia ettei kaikkia presidentille esiteltäviä sotilaskäskyasioita ole tarkoituksenmukaista tuoda neuvostoon.

Perustuslakivaliokunnalle toimitetussa oikeusministeriön muistiossa (2.10.1998) ristiriita on poistettu. Muistion mukaan **HM 58.5 §** voitaisiin muotoilla seuraavasti:

"Sotilaskäskyasioista presidentti päättää ministerin esittelystä siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään."

Sanamuoto on siten kirjoitettu, että se antaisi mahdollisuuden siirtää sotilaskäskyasioita ratkaistavaksi jopa presidentin esittelyssä valtioneuvostossa tai sitten ns. kabinettiesittelyssä valtioneuvoston ulkopuolella. Esittelijänä olisi kummassakin tapauksessa ministeri, mikä merkitsisi *ministerinmyötävaikutuksen pakollisuutta sotilaskäskyasioita koskevassa presidentin päätöksenteossa*.

Ministerin välitöntä esittelyä käytetään nykyisin upseerinylennyksissä, jos ylennettävän nimittää virkaa tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä, ts. lähinnä kenraaliylennyksissä. Puolustuslaitosasetuksen 501/1937 mukaan upseerinvirat everstistä ylöspäin täytettiin puolustusministerin välittömästä esittelystä.

Oikeusministeriön muistiossa luonnosteltu järjestely olisi selvä edistysaskel *parlamentaarisen* hallitustavan kehittämisessä, joskaan ei yhtä suuri askel kuin olisi ylipäällikkövallan antaminen puolustusministerille (vrt. Saksan järjestelmä, 1949 GG). Samalla järjestely lisäisi *oikeudellista* vastuukatetta presidentin toiminnassa, joskin tätä varten olisi 112 §:n 2 momenttia ehkä täydennettävä ministerin välittömän esittelyn osalta.

Ministerin esittelyn pakollistaminen sotilaskäskyasioissa tuskin puoluepolitisoi puolustusvoimia yli sen, mitä jo on tapahtunut ylempien upseerinnimitysten siirryttyä päätettäväksi presidentin esittelyssä valtioneuvostossa. Sitä vastoin kaikkien sotilaskäskyasioiden siirtäminen juuri viimeksi mainittuun menettelyyn saattaisi kyllä vaarantaa päätöksenteon joustavuutta ja nopeutta, mistä taas voisi olla seurauksena se, että ratkaisut jäisivät tosiasiallisesti yhä

enemmän sotilasviranomaisten tehtäviksi. Tähän nähden sopiva välimuoto etsittäessä ratkaisua vastuukysymysten ja päätöksenteon joustavuuden sovittelussa saattaisi olla *ministerin välittömän esittelyn käyttöön ottaminen sotilaskäskyasioissa*. Tämä puhuu sen puolesta, että ministerin välitön esittely säädettäisiin **HM 58.5 §:ssä** sotilaskäskyasioiden ainoaksi päätöksentekomuodoksi, jolloin momentin 1 virke kirjoitettaisiin:

"Sotilaskäskyasioista presidentti päättää ministerin välittömästä esittelystä, siten kuin lailla tarkemmin säädetään."

Tällaisessa järjestyssä parlamentaarista katetta täydentäisi erinäisten sotilaskäskyasioiden valmistava käsittely *puolustusneuvostossa*.

Sanottuun on lisättävä, *ettei edellä ehdotettu 58.5 §:n uusi muotoilu tietenkään kata ylipäällikkyyden luovutustilanteita*. Kun presidentti saisi edelleen luovuttaa ylipäällikkyyden (ehd. 128.1 §), joskin nyt vain valtioneuvoston esityksestä, voitaisiin vastaisuudessaakin luoda asetelma, jossa poliittinen vastuu sotavoiman käytöstä ohenee lähes olemattomaksi ja jossa oikeudelliset takeet toiminnan lainmukaisuudesta olisivat epätavallisen heikot.⁷ Tästä saattaa erottua se ajatus, että jos päätöksenteko on parlamentaarinen (=luovuttaminen voi tapahtua vain valtioneuvoston esityksestä), saa tila, joka päätöksellä tuotetaan, olla kuinka epäparlamentaarinen tahansa. Ajatus on tuskin hyväksyttävissä.

⁷ Vrt. Jyräni, Ylipäällikkyyden luovuttamisesta, LM 1970, 694-706.

PeV:n ptk 95/1998 vp
21.10.1998

Lute E 68

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 21.10.1998 KELLO 10
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(Kysymys sotilaskäskyasioita koskevasta muotoilusta 58,5 §:ssä)

Sihteerin kirjeen mukaan asiantuntijoita halutaan kuulla esityksestä poikkeavasta järjestelystä, jossa tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa säädettäisiin HM 58 §:ssä tapahtuvaksi ministerin esittelystä.

Voimassaolevan perustuslain mukaan sotilaskäskyasioiden esittelystä ja tasavallan presidentin niistä tekemien päätösten varmentamisesta säädetään erikseen (HM 34, 4 §). Säännöksessä tarkoitettujen sotilaskäskyasioiden - niistä päättämisen - katsotaan kuuluvan HM 30 § :ssä presidentille osoitettuun ylipäällikön toimivaltaan. Sotilaskäskyasioiden alaa ei siten voida määritellä vain HM 34,4 §:n oikeastaan menettelynormiksi laaditun säännöksen nojalla, vaan oleellinen merkitys on selvästi toimivaltanormiksi laaditussa HM 30 §:ssä tarkoitetun ylipäällikönvallan sisällöllä. Sotilaskäskyasioiden alan osalta tyydyn tässä viittaamaan Jyrängin väitöskirjassaan esittämään tarkasteluun (1967; s. 71 -) ja siihen, että hän Presidentti -kirjassaan (1978; s. 283) lyhyesti toteaa sotilaskäskyasioiden pääalan muodostuvan presidentin vallasta antaa puolustusvoimille toimintamääräyksiä, ratkaista puolustusvoimien henkilöasioita ja antaa puolustusvoimien organisaatiota koskevia määräyksiä.

Hallitusmuodon 34, 4 §:n säännös osoittaa sotilaskäskyasioissa noudatettavasta menettelystä oikeastaan vain sen, että päätöksentekijänä on (ylipäällikönvallan käyttäjänä) tasavallan presidentti, päätös tehdään esittelystä ja tehdyt päätökset on varmennettava. Muu jää säädettäväksi erikseen. Tämän mukaisesti on nyt puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 §:ssä säädetty sotilaallisten nimitysasiain esittelystä, jossa asian esittelee tasavallan presidentille puolustusvoimain komentaja, joka myös varmentaa presidentin tekemät päätökset, ja lisäksi säädetty, että sotilaskäskyasioihin sovelletaan, mitä sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä ja päätösten varmentamisesta on tuossa lainkohdassa säädetty. Tällaista päätöksentekojärjestelyä, jossa asiat esitetään tasavallan presidentin päätettäväksi valtioneuvoston ulkopuolella (kabinettiesittely) käytetään rajavartiolaitoksesta annetun lain (5/1975) 5 §:n mukaan myös rajavartiolaitoksen upseerien nimittämisessä. Esittelijänä on tällöin se ministeri, jonka toimialaan rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että ylipäällikön toimivalta kuuluu edelleen tasavallan presidentille (128 §). Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista todetaan 58 §:n 5 momentissa - poikkeuksena säännöksessä edellä esitetystä - että sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää ”kuitenkin” sen mukaan kuin laissa säädetään. Perusteluissa todetaan (s. 109), että ehdotettu säännös mahdollistaisi nykyisen esittelykäytännön jatkumisen, mutta että säännös ei toisaalta estäisi järjestä-
mästä ko. asioiden esittelyä myös nykyisestä poikkeavalla tavalla ”esimerkiksi lisäämällä myös tällaisten asioiden esittelyyn parlamentaarisia piirteitä (esimerkiksi asioiden ratkaiseminen ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella).” Lainsäädäntöneuvos Mannisen muistiossa tämä esityksen perusteluissa mainittu mahdollisuus on osaksi sisällytetty perustuslain säännökseen sikäli, että sotilaskäskyasioiden esittelyn edellytetään tapahtuvan ministerin esittelystä. Muistion mukaan olisi tarkoituksena, että se, missä esittely tapahtuisi - valtioneuvostossa tai sen ulkopuolella - jäisi säädettäväksi laissa.

Muistiossa ehdotettu lainsäädäntöjärjestely on hyvin toteutettavissa. Painavana perusteenä mallille voidaan viitata siihen, että myös tasavallan presidentin päätökset sotilaskäskyasioissa voidaan tällä tavoin saada ainakin jollakin tavoin parlamentaarisen vastuukatteen piiriin. Mielestäni malli ei kuitenkaan ole ongelmaton.

Muistiossa on lähdetty siitä, että ministerin esittely voisi tapahtua valtioneuvostossa. Jos tällaista mahdollisuutta ajatellaan, on vaikea nähdä, miksi sotilaskäskyasioiden esittelystä pitäisi olla tällainen erillinen säännös. Kyseessä on tällöin väistämättä asia, joka ehdotetun 58 §:n rakenteessa joko olisi asia, josta valtioneuvosto tekee ratkaisuehdotuksen, tai - mitä ehkä on ajateltu - asia, jonka presidentti päättää valtioneuvoston istunnossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Kummassakin tapauksessa esittelyä koskeva sääntely sijoittuisi 58 §:n edeltäviin momentteihin. (Jos ajateltaisiin, että kyseessä olisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta päätettävä asia, jonka kuitenkin ei katsottasi soveltuvan 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuun palautumissäännöstöön, olisi tätä koskeva varaus tehtävissä säännöksessä.)

Jos sen sijaan lähdetään siitä, että ministeri suorittaisi sotilaskäskyasioita koskevan esittelyn valtioneuvoston ulkopuolella, joudutaan arvioimaan tällaisen järjestelyn merkitystä ylimmän toimeenpanovallan käyttöä koskevassa järjestelmässä. Vaikka viittaus parlamentaarisen vastuukatteen ulottamiseen ko. asioihin koskeekin periaatteellisesti tärkeää asiaa, on toisaalta periaatteellisesti merkittävää myös se, että ajatus parlamentaarisen vastuukatteen ulottumisesta tasavallan presidentin päätöksentekoon siirrettäisiin näin valtioneuvostosta kabinettiin. Kun kysymys on tässä juuri presidentin muodollisten päätösten tekemisestä, ei järjestelyä voida suoraan rinnastaa esim. nykyisen HM 33,2 §:ssä ja ehdotetun HM 93,3 §:ssä tarkoitettuun ulkoministerin rooliin tiedonantojen tai ilmoitusten välittäjänä, johon myös voidaan liittää ajatus parlamentaarisen vastuukatteen ulottamisesta ko. toimintoihin. Ehdotetun järjestelyn ei mielestäni myöskään voida vakuuttavasti sanoa vastaavan nykyistä käytäntöä sillä perusteella, että nykyinen HM 34,4 §:n sääntely periaatteessa tekisi tällaisen järjestelyn mahdolliseksi, tai sillä perusteella, että rajavartiolaikoksessa on sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä esittelijänä ministeri. Se, että nyt perustuslain säännöksellä luotaisiin merkittävää asiakokonaisuutta koskeva ministerin kabinettiesittely, on merkittävyydeltään toista luokkaa kuin tähänastinen tilanne,

jossa tavallisen lain tasolla on luotu rajoitettu mahdollisuus tällaiseen esittelyyn (rajavartiolaitos) tai jossa on pelkän käytännön pohjalla tai lakia alemmantasoisten sääntösten nojalla rajoitetusti sovellettu tällaista esittelyä (Jyränki 1967, s.194-198).

Valtiosäännön selvä lähtökohta on ollut ja on se, että tasavallan presidentti sidotaan päätöksenteossaan valtioneuvoston valmisteluun ja läsnäoloon ja että juuri tässä järjestelyssä toteutuu valtioneuvoston ja ministerin parlamentaarinen vastuu päätöksistä, jotka tasavallan presidentti tekee. Minusta presidentin päätöksenteon sidonnaisuus valtioneuvostoon on sillä tavoin pohjaa luova asia, että perustuslaissa itsessään ei juuri pitäisi osoittaa hyväksyntää ajatukselle, jonka mukaan parlamentaarinen vastuu presidentin päätöksistä voidaan toteuttaa myös kabinetissa. Tällaiseen järjestelyyn perustuslaissa on tietysti kuitenkin ryhdyttävä, jos siihen on todella painavat syyt. On ajateltavissa, että nykyisenkaltainen sotilaskäskyasioiden esittelyjärjestelmä on synnyttänyt tai synnyttää - sotatilanteessa tai rauhan aikana - epäkohtia tai riskejä tai esim. legitimitteettiongelmia, jotka olisivat ministeriesittelyllä vältettävissä. En pysty riittävästi arvioimaan, onko näin. En myöskään pysty arvioimaan, missä määrin nykyisenkaltaisen esittelyjärjestelmän mahdollisia haittapuolia voitaisiin vähentää tavallisen lain tasoilla muutoksilla, jotka esim. supistaisivat sotilaskäskyvallan (rauhanaikaista) liikkumatilaa vielä nykyisestä. Tämänkaltaisista seikoista ei ole mitään arviota sen kummemmin hallituksen esityksen perusteluissa kuin nyt puheena olevassa muistiossa.

Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että tavallisella lailla järjesteltäväksi jätetään kysymys siitä, käyttääkö tasavallan presidentti päätösvaltaansa merkittävässä asiakokonaisuudessa valtioneuvostossa vai sen ulkopuolella. Se, että näin on periaatteessa tällä hetkellä, selittyy suuressa määrin vakiintuneilla käytännöillä. Kysymyksen tietoista avoimeksi jättämistä uutta perustuslakia säädettäessä voidaan ehkä pitää asianmukaisena, jos järjestely ajatellaan vain vanhan käytännön jatkamiseksi. Ainakin siinä tapauksessa, että uudessa perustuslaissa pyritään selvästi uudenlaiseen järjestelyyn, tulisi mielestäni jo perustuslaissa ratkaista, onko tasavallan presidentin päätöksentekoforumina valtioneuvosto vai ei. (Tasavallan presidentin kansliaa koskevan päätöksenteon avoimeksi jättäminen perustuslaissa on tässä jo merkittävyysnäkökohtien vuoksi aivan erilainen kysymys.)

Jos sotilaskäskyasiat säädetään päätettäväksi ministerin esittelystä, on myös arvioitava, mitä ehdotettu järjestely merkitsee ja miten se toimii tilanteessa, jossa ylipäällikkyyys on ehdotuksen 128 §:n mukaisesti luovutettu. Kun ylipäällikkyyys luovutetaan, siirtyvät ylipäällikkyyteen kuuluvat toimivaltuudet ja siten myös sotilaskäskyjen antamistoimivalta pois tasavallan presidentiltä luovutuksen saajalle. Ehdotetun 128 §:n mukaan luovutus voisi tulla kyseeseen myös rauhan aikana. Ministerin toimiminen sotilaskäskyasioiden esittelijänä luovutukseen perustuvassa tilanteessa ja siis silloin kun päätöksen tekijänä on joku muu kuin tasavallan presidentti vaatisi vielä ehkä miettimistä, oletettiinpa luovutuksen saajaksi sitten siviili- tai sotilashenkilö.

PeV:n ptk 96/1998 vp
22.10.1998

Lite A 48

Olavi Heinonen 22.10.1998

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Tuomioistuinten riippumattomuus

Tuomioistuinten riippumattomuuden merkitys näyttää olevan lisääntymässä niin meillä kuin muuallakin. Perussäännös asiasta on ehdotetussa HM 3 §:n 3 momentissa. Säännöstasolla tuskin voidaan pitemmälle päästä. Perusteluissa (lähinnä s.76) riippumattomuuden sisällön erittely jää varsin ohueksi. Perustelujen mukaan "tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta."

Riippumattomuuden ydin koskee juuri lainkäyttöä. Tuomioistuin ja tuomari saa olla riippuvainen vain laista ja muista hyväksytyistä ratkaisuperusteista. Riippumattomuuden tässä ulottuvuudessa ei meillä tällä hetkellä näyttäisi olevan merkittävämpiä ongelmia. Sen sijaan riippumattomuuden muut ulottuvuudet ovat epämääräisempiä sisällöltään ja niille annettavasta painoarvosta ja merkityksestä ei ole selkeitä käsityksiä. Toisinaan tässä yhteydessä käytetään alakäsitettä rakenteellinen riippumattomuus erotuksena edellä tarkoitettulle juttukohtaiselle riippumattomuudelle.

Rakenteelliseen riippumattomuuden alaisuuteen

kuuluvia asioita ovat esimerkiksi tuomareiden nimittäminen, ylentäminen ja palkkaus. Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan myös rajoittaa valtion hallinnollisella johtamisella ja tuomioistuimien määrärahaohjauksella. Kaikissa näissä ulottuvuuksissa näyttäisi kansainvälistä kehitystä ajatellen olevan tavoiteltavaa tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Kuitenkin meillä on parhailaankin meneillään päinvastaisia hankkeita esimerkkinä tuomareiden nimittämismenettely, jossa vastoin kansainvälistä kehitystä halutaan vähentää tuomioistuinlaitoksen omaa vaikutusta.

Lainkäytön valvominen

Ehdotetussa HM 99 §:n 2 momentissa säädettäisiin ylimpien tuomioistuinten toimesta tapahtuvasta lainkäytön valvonnasta. Säännöstehtävissä ei ole huomautettavaa. Sen sijaan perusteluissa (s.157 vasen p.) asetetaan korkeimmalle oikeudelle epärealistisen pitkälle ulottuvia tehtäviä (kuten "neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen". Hyviä asioita sinänsä, mutta niistä huolehtiminen ei onnistu KKO:lle käytettävissä olevilla resursseilla. Tärkein osa KKO:n lainkäytön valvontaa on nykyisin oikeuskäytännön yhtenäisyyden valvonta, jota tapahtuu kaiken aikaa valituslupaharkinnassa ja ratkaisutoiminnassa.

Asian vireillepano valtakunnanoikeudessa

Hallitusmuotoon tulisi esityksen mukaan säännökset asian vireillepanosta valtakunnanoikeudessa tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenen sekä oikeuskanslerin ja oikeusasiamie-

hen osalta (113 - 117 §). Sen sijaan korkeimpien oikeuksien jäsenten osalta tällaista säännöstä ei ole. Perusteluissa (s.172 vasen p.) todetaan, että syytteen nostamisesta virkarikoksesta korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan päättäisi yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Tarkoitus lienee, että vain nämä voisivat saada asian vireille valtakunnanoikeudessa.

Kuitenkin ehdotetun HM 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella on oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Ottaen huomioon tämä perustuslain säännös ei syyttäjän yksinomainen toimivalta voine jäädä tavallisen lain varaan?



PeVn ptk 96/1998 vp
22.10.1998

Lute B 48

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 22.10.1998 KELLO 10

HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

(9 luku Lainkäyttö ja 10 luku Laillisuusvalvonta)

Lukuihin sisältyvät säännösehdotukset ovat nähdäkseni pääosin sisällöltään perusteltuja ja kirjoittamistavaltaan perustuslakiin soveltuvia. Myös säännöksille esitetyt perustelut näyttävät yleisesti ottaen asiallisilta. Rajoitun seuraavassa sen vuoksi esittämään vain joitakin sellaisia kommentteja, joihin vielä näyttää olevan aihetta joko säännösten sanamuodon tai säännösten perustelujen suhteen. Käytettävissäni on ollut lakivaliokunnan esityksestä antama lausunto (lavl 9/98 vp).

98 §. Tuomioistuimet Säännöksen sanamuotoon ja perusteluihin sinänsä ei näyttäisi olevan huomautettavaa. Tässä yhteydessä voisi kuitenkin arvioida lakivaliokunnan lausunnossakin esille otettua kysymystä tuomioistuinten koskevan säätelyn laintasoisuusvaatimuksesta. HM 55 §:ssä todetaan nyt, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla. Tällaista säännöstä ei ole ehdotuksessa. Ehdotuksen 98 §:n 3 momentin toteamusta, jonka mukaan erityistuomioistuinten säädetään lailla, ei ilman muuta voida pitää osoituksena siitä, että myös yleisistä tuomioistuinten säädetään lailla. Liioin ei voida sanoa, että ehdotuksen valtionhallinnon toimielimiä koskeva 119,2 § osoittaa konkreettisesti jotakin tuomioistuinten koskevasta säätelystä. Sääntämistasosta annetun säännöksen puuttumisesta huolimatta voidaan kyllä käytännössä pitää selvänä, että yleisistä tuomioistuinten annetaan (keskeiset) säännökset laissa. Voisi kuitenkin olla paikallaan säännöksissä tuoda esille se, että säännökset asiasta annetaan laissa. Tämä voisi olla aiheellista jo sen korostamiseksi, että tuomioistuimet eivät ole toimeenpanovallan normeerattavissa. Käytän-

nöllisesti ehkä merkittävämpää on kuitenkin se, että tällaisella säännöksellä osaltaan torjuttaisiin sitä, että tuomioistumia koskevassa säätelystä voitaisiin liukua väliin lakeihin ja niiden puitteissa annettaviin asetuksiin.

99 §. Ylimpien tuomioistuinten tehtävät Säännöksen 1 momentti merkitsee jossain määrin toistoa suhteessa ehdotuksen 3,3 §:n säännökseen. Tämä sellaisenaan ei toisaalta merkitse mitään hankaluutta. Säännöksen 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistumet valvovat ”lainkäyttöä” omalla toimialallaan. Korkeinta oikeutta koskevassa nykyisessä HM 53 §:ssä taas säädetään, että korkein oikeus valvoo ”tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä”. Säännöksellä ei ilmeisesti ole tavoiteltu muutosta nykyiseen tilanteeseen. Kun ei ole ilman muuta selvää, että lainkäyttöön on tässä luettava myös ulosottotoimi, ja kun toisaalta ylimmän tuomioistuimen erityinen valvontatehtävä ei ole mikään käsitteellinen välttämättömyys, voisi olla aiheellista, että valiokunnan perusteluissakin tulisi esille se, että tässä tarkoitetun valvonnan piiriin kuuluu myös ulosottotoimi.

Säännökseen ei sisälly nykyisiä, HM 54 §:ssä olevia säännöksiä oikeushallintoasioiden käsittelystä korkeimmassa oikeudessa ja oikeuministerin niihin osallistumisesta. Perusteluissa todetaan, että asiasta säädettäisiin tarvittaessa lailla. Minusta oikeusministerin osallistuminen tuomioistuimen (kollegion) päätöksentekoon ei ole sellainen järjestely, joka soveltuu pelkästään tavallisella lailla toteutettavaksi. Vaikka nykyiselle järjestelylle on historiallisia selityksiä, on maan hallituksen jäsenen istuminen yhtenä päätöksentekoon osallistujana tuomioistuimessa periaatteellisesti niin outo malli, että sille pitäisi olla tuki perustuslaissa, jos se halutaan säilyttää.

100 §. Ylimpien tuomioistuinten kokoonpano Säännöksen jälkimmäisessä momentissa todetaan tuomionvoivaksi jäsenmääräksi viisi, ”jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää”. Säännös vastaa tämän viidestä poikkeamismahdollisuuden suhteen suunnilleen nykyistä säätelystä HM 54, 3 §:ssä. Kun säännös voidaan lukea niin, että se oikeastaan jättää jäsenmäärän säätelyn täysin tavallisen lain säätäjän harkintaan, olisi minusta hyvä, että valiokunnan kannanotossa selvästi näkyisi

se raja (joka kyllä on luettavissa perusteluissa), että viidestä poikkeaminen päätösvaltaisuuudessa tulee kyseeseen vain laissa nimenomaisesti osoitettavissa tapauksissa ja rajoissa.

101 §. Valtakunnanoikeus Säännöksen 3 momentin mukaan valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla. Vaikka vastaavia kysymyksiä nyt on järjestelty myös perustuslaissa, soveltuvat mainitut asiat hyvin järjestettäväksi tavallisella lailla. Tämä voi nähdäkseni koskea myös perusteluissa mainittuja varajäsenjärjestelyjä, vaikka ajateltavissa olisi myös se, että varajäsenistä olisi jotakin todettuna jo perustuslaissa. Perusteluissa viitataan tässä kohden siihen, että myös eduskunnan valittavien jäsenten valintamenettelystä säädettäisiin lailla. En pidä tätä tarpeellisenä enkä oikein asianmukaisena järjestelynä. Jos ja kun perustuslaki osoittaa, että osan jäsenistä valitsee eduskunta, kuuluu tämän valintamenettelyn järjestäminen sopivimmin eduskunnan omiin sisäisiin säädöksiin (työjärjestykseen ja vaalisääntöön). - Valtakunnanoikeudesta annettavan lain tulisi tulla voimaan samalla kuin uusi Hallitusmuoto.

102 §. Tuomarien nimittäminen Säännöksen alun mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit ”laissa säädetyn menettelyn mukaisesti”. Ehdotuksen 58, 3 §:n mukaan nimitys päätettäisiin ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Nimittämispäätöksen tekoa edeltävää menettelyä, josta nyt on säännöksiä HM 87 §:n 3 ja 4 kohdassa sekä 89 §:n 1 momentissa, ei säänneltäisi lainkaan perustuslaissa. Tätä perustellaan yksityiskohtaisissa perusteluissa vain sillä, että perustuslain nimittämistä koskevat säännökset ”tarkistettaisiin yleispiirteisemmiksi ja siten uuden perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan paremmin sopiviksi.” Menettelyyn on ilmeisesti tosiasiassa vaikuttanut se, että nimittämisjärjestelyn mahdolliset muutokset ovat valmisteilla ja muutoksista ei ole tiettävästi yksimielisyyttä.

Nimittämisjärjestelyjä koskevan uuden säätelyn valmisteluajataulun ja uuden perustuslain valmisteluajataulun ”epätahdille” ei ilmeisesti tässä kovin paljon voida. Tällainen hetken tilanne ei kuitenkaan saisi säädellä perustuslain sisältöä. Minusta vakinaisten tuomarien nimittämisprosessin varsinaista nimittämispäätöksen tekemis-

tä edeltävät menettelyt ovat jo tuomioistuinten rakenteellisen itsenäisyyden kannalta niin merkittäviä, että niiden peruslinjan tulisi näkyä jo perustuslaista. En ts. voi pitää asianmukaisena sitä, että uutta perustuslakia säädettäessä pidetään yhdenkävänä, onko presidentin nimittämispäätöksen valmistelu tapahtuva esim. nykyisenkaltaista tuomioistuinlinjaa pitkin, tuomarinnimityslautakunnan toimesta tai mahdollisesti kokonaan ministeriövalmisteluna. En tiedä, olisiko tässä vielä mahdollisuuksia ehtiä tehdä jonkinlainen linjavalinta, joka voitaisiin sitten osoittaa perustuslaintekstissä yksityiskohtien jäädessä kaikissa tapauksissa järjestettäväksi tavallisen lain tasolla. Olen jossain aikaisemmassa yhteydessä katsonut, että nykyinen tuomioistuinlaitokseen painottuva valmistelu ei ole mitenkään huono, jos sen avoimuudesta ja tavanomaisten juridisten kutyymien noudattamisesta huolehditaan. - Nimittämisjärjestelmää koskevien uusien säädösten olisi tultava voimaan samalla kun uusi Hallitusmuoto.

103 §. *Tuomarien virassapysymisoikeus*

104 §. *Syyttäjät*

105 §. *Armahdus*

106 §. *Perustuslain etusija* Säännös koskee periaatteellisesti hyvin merkittävää uutuutta valtiosäännössä. Uutuuden kirjoittamiseen säännöstekstiin perustuslaissa liittyy joitakin ongelmia. Harkintaa tietysti vaatii jo se, miten kuvataan ne rajaukset, joita lain soveltamatta jättämiseen halutaan liittää. Minusta ilmeinen-sana on kaikessa joustavuudessaan tähän tilanteeseen hyvin sopiva. Etusijan antamisesta puhuminen on ehkä hieman tarpeetontakin pehmentelyä, kun kuitenkin tarkoitetaan mahdollisuutta jättää soveltamatta (ja kun toisaalta on joka tapauksessa tunnustettu se etusija-ajattelu, joka sisältyy ideaan perusoikeus- tai perustuslakiystävällisestä tulkinnasta). Perustuslain kirjoittamistyylin kannalta etusija-sanonta on kuitenkin tässä hyvin sopiva. Kysymyksiä voidaan liittää myös siihen, olisiko soveltamatta jättämisoikeus säädettävä tuomioistuinten lisäksi myös hallintoviranomaisille tai olisiko se päinvastoin tuomioistumistakin osoitetta vain ylimmille oi-

keusasteille. Minusta säännöksessä omaksuttu ratkaisu on tässäkin kohden perusteltu. Pidän säännöksen kirjoitustapaa oikeaan osuneena myös siinä, että se kiinnittää ko. etusijan antamisen nimenomaan soveltamisen (tuloksen) perustuslainvastaisuuteen ei jonkin säännöksen perustuslainvastaisuuteen..

Varsinainen ongelma säännöksen laatimisessa liittyy mielestäni oikeastaan vain varaukseen ”eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä”. Tällä lainkohdalla on ehkä jossain määrin tähdätty myös perustuslakivaliokunnan roolin säilyttämiseen arvovaltaisimpana lakien perustuslainmukaisuuden valvojana. Ennenkaikkea lainkohdassa on kuitenkin kysymys poikkeuslakijärjestelmän huomioon ottamisesta silloin kun tuomioistuin yksittäistapauksessa arvioi lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta. Minusta se perusratkaisu, että tässä kohden kiinnitytään juuri lain säätämiseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, on täsmällisyydessään parempi kuin Perustuslaki 2000- komiteassa ehdotettu ja alaltaan kovin epämääräiseksi jäänyt ”eikä tätä (= ristiriitaa) ole otettu huomioon lakia säädettyäessä”. Siihen, että lain säätäminen poikkeuslakina tehdään ehdottomaksi esteeksi etusijan antamiselle perustuslain säännökselle, liittyy mielestäni kuitenkin kaksi selvää ongelmaa.

Toinen niistä liittyy kysymykseen, onko 106 §:n soveltamisen kannalta merkitystä sillä, että tuomioistuimen harkittavana olevan konkreettisen lainkohdan perustuslainmukaisuudesta tai -vastaisuudesta ei ole lausuttu mitään lain eduskuntakäsittelyssä tai ehkä nimenomaan todettu, että ko. kohta ei pidetä perustuslainvastaisena. Sisällölliset näkökohdat saattaisivat tällaisissa tilanteissa puoltaa ajatusta, että ko. kohdat eivät ole eduskunnan tietoisesti perustuslaista poikkeaviksi katsoomia ja poikkeuksena perustuslaista hyväksymiä kohtia ja että tämä pitäisi ottaa huomioon 106 §:ään kirjoitetun varauksen varauksena. En pidä tätä ajatuskulkua tässä kuitenkaan oikeana. Näin on sen vuoksi, että eduskunta vakiintuneesti käsittelee poikkeuslakeja yhtenä kokonaisuutena, jossa kaikki mahdolliset perustuslainvastaisuudet tulevat ”hoidetuksi” sillä, että koko laki säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samaan suuntaan puhuu tässä se käytännön seikka, että lainsäätämisasiakirjojen pohjalta jää usein täysin avoimeksi tai ainakin hyvin epävar-

maksi, mitä kohtia on pidetty perustuslainvastaisina , mitä ei. Tämä koskee sekä perustuslakivaliokunnassa käsiteltyjä ehdotuksia että vielä enemmän niitä poikkeuslakeja, jotka on säädetty perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Ainoa todellinen, vaikka rajoitettu ongelma itse säännöksessä liittyykin mielestäni aikatekijään. Jos poikkeuslaki on säädetty kauan sitten, on mahdollista, että perustuslakia on asiaan vaikuttavilta kohdin sen jälkeen muutettu taikka perustuslakivaliokunnan omat tulkinnat ovat ko. lainkohdan kannalta vaikuttavalla tavalla muuttuneet. Tällaisissa tilanteissa ei ole 106 §:n kokonaisuuden kannalta vakuuttavaa, jos poikkeuslakina säätäminen sellaisenaan väistämättä estää ko. lainkohdan soveltamista jättämisen. Tällaista estettä ei ehkä voida poistaa pelkillä perustelu-
lausumilla, jos itse säännös jää ennalleen. Mahdollista sen sijaan voisi olla, että säännöksen sanamuotoa muuttamalla luotaisiin säännökseen lisää joustoa ja sitä kautta estettäisiin edellä tarkoitetun, mielestäni perusteettoman esteen syntyminen. En halua ehdottaa mitään sanamuotoa, mutta muotoilu voisi tältä kannalta olla vaikka tyyppiä ”eikä lain säätämisestä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä muuta johdu”. Tämän tyyppinen muotoilu ei ehkä myöskään olisi vielä liian epämääräinen.

Myös 106 §:n perusteluissa voitaisiin aikatekijä ottaa tarkemmin huomioon. Se seikka , että lakiehdotus on hyväksyen käsitelty perustuslakivaliokunnassa, voi sinänsä olla painava argumentti siihen suuntaan, että kyseessä ei ole ilmeinen lainvastaisuus. On kuitenkin mahdollista , että perustuslakivaliokunnan ko. kannanotosta on kulunut vaikkapa 20 vuotta ja valiokunnan omat kannanotot ovat tänä aikana merkittävästi muuttuneet. On siten mahdollista , että jonkin lain hyväksyminen (säädettyväksi tavallisena lakina) perustuslakivaliokunnassa on sisältöjä ja tulkintoja ajatellen asiallisesti vailla relevanssia silloin kun tuomioistuimessa tutkitaan mahdollisuutta soveltaa 106 §:ää. Perustelukysymyksiä olisi syytä vielä harkita perustuslakivaliokunnassa . Toisaalta saattaa olla syytä tiettyyn pidättyvyyteen myös perustelujen kirjoittamisessa sikäli, että nyt tuskin pystytään kunnolla ennakkoimaan kaikkia asetelmia , joita tällaiseen säännöstöön tulevaisuudessa liittyy.

Liian tarkoiksi viritetyt kriteerit tai kuvaukset tässä vaiheessa saattavat tarpeettomasti rajoittaa tulkintakehitystä tulevaisuudessa.

107 §. *Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus*

108 §. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät* Ehdotuksen oikeuskansleria koskeissa säännöksissä ei havaitakseni ole viittausta tarkempien säännösten antamiseen ohjesäännöllä /asetuksella. Ehdotuksen 80 §:ssä edellytetään kuitenkin asetuksen antamiselle aina valtuutta laissa. Tällainen valtuus voidaan ajatella todella jätettäväksi tavallisen lain varaan. Kun ohjesääntötaso nähtävästi vastakin tulee olemaan varsinaisen toiminnallisen (tarkemman) säätelyn taso, voitaisiin sitä koskeva valtuus hyvin sijoittaa myös perustuslakiin.

109 §. *Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät*

110 §. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako* Perusteissa (s. 167 ja myös 117 §:n perustelu, s. 172) viitataan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tuomareihin tai valtakunnansyyttäjään tai erityisesti korkeimpien oikeuksien tuomareihin kohdistuvan syyttämisvallan perusteina yleisistä syyttäjistä annetun lain säännöksiin. Nämä perustelujen kohdat ovat ymmärrettävissä niin, että ko. syyttämisoikeudet olisivat vain noiden tavallisessa laissa olevien säännösten varassa ja noiden lakien muuttamisella siten myös poistettavissa. Itse kuitenkin ymmärrän ehdotuksen 110 §:n 1 momentin säännöksen niin, että kummallekin lainvalvojalle siinä osoitetaan valtuus syytteen nostamiseen kaikkia niitä julkisen vallan käyttäjiä vastaan, jotka kuuluvat heidän valvontaansa, ja että tämä syyteoikeus on täysin itsenäinen lukuunottamatta niitä tilanteita, joista perustuslaissa toisin määrätään (ministerit, tasavallan presidentti). Jos tämä käsitys on oikea, ei tavallisella lailla voida ainakaan merkittävästi rajoittaa perustuslainkohtaan perustuvaa syyteoikeutta. Hallituksen esityksen perustelumaininnat huomioon ottaen näyttäisi tarpeelliselta, että valiokunta lausuisi asiasta.

Säännöksen 1 momentin muotoilu näyttäisi sallivan sen, että oikeuskansleri tai oikeusasiamies voisi korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa ajettavaa syytettä ajamaan määrätä jonkun syyttäjän. Minusta olisi paikallaan, että ainakin valiokunnan mietinnössä tulisi näkyville se, että tällaisia syytteitä lainvalvojan tulisi ajaa itse.

111 §. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus Säännöksestä on jätetty pois perustuslakiin nyt sisältyvä (HM 46,3 § ja 49,3 §) lainvalvojien oikeus olla läsnä tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa. Poisjättämistä perustellaan sillä, että tällaisella läsnäolo-oikeudella ei ole ollut olennaista merkitystä käytännössä. Näin luultavasti on. Silti en ole oikein varma, pitääkö jättää pois lainvalvojien oikeus tulla halutessaan paikan päälle seuraamaan viraston päätöksentekoa. Aivan ylesisti voidaan pitää tärkeänä, että lainvalvojilla on mahdollisimman laaja ja riidaton oikeus kerätä informaatiota julkisesta päätöksenteosta ja toiminnasta. Läsnäolo-oikeus näyttää myös olleen ainoa perustuslain tasossa ollut tuki sille, että lainvalvojilla on oikeus tehdä tarkastuksia julkisissa viranomaisissa.

112 §. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

113 §. Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu Säännös koskee erittäin epätodennäköisistä tilannetta. Sen vuoksi on myös ymmärrettävää, ettei menettelyistä paljon säännellä. Silti voisi hieman kysyä sitä, miten asia eduskunnan päätettäisiin. Voisi ajatella, että asiassa olisi ennen täysistunnon päätöstä hankittava perustuslakivaliokunnan kannanotto. Tästä voisi ehkä lausua jotakin valiokunnan mietinnössä.

114 §. Ministerisyyteen nostaminen ja käsittely Ehdotuksen mukaan syyteen nostamisesta päättää perustuslakivaliokunta. Perusteluissa todetaan, että syytepäätöksen tekeminen ei sovellu oikein täysistunnolle mm. julkisuuskysymysten vuoksi. Näitä perusteluja ei tietysti voi kiistää. Ymmärrettävää on myös, että monet edustajat eivät halua joutua päättämään syyteen nostamisen kaltaista asiaa. Nykyises-

sä järjestelmässä on kuitenkin ollut se selvä etu, että perustuslakivaliokunta on voinut keskittyä yksinomaan asian juridisen puolen selvittämiseen tarvitsematta miettiä, johtaako tiettyyn juridiseen lopputulokseen päätyminen myös syyttämiseen. Valiokunta on tässä mielessä ollut hyvin puhtaasti oikeudellisen ratkaisun tekijä, ei myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksen arvioija, jota syyttämispäätöksen tekijä joutuu olemaan.

115 §. *Ministerivastuuasian vireillepano* Perusteluissa puhutaan mm. tilanteesta, jossa oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ilmoitus perustuslakivaliokunnalle tulee kyseeseen. Siinä todetaan, että ilmoitus tulee kyseeseen vasta kun 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta ei ole otettu varteen ja kannanoton merkittyttäminen valtioneuvoston pöytäkirjaan ei asian laadun vuoksi ole riittävää. Minusta tämä ei voi pitää sellaisenaan paikkaansa. Ilmoitus valiokunnalle täytyy voida tehdä myös sellaisessa tilanteessa, jossa lainvalvoja vasta jälkikäteen havaitsee lainvastaisuuden ja jossa huomauttamisella ei ole enää mitään merkitystä. Väärinkäsitysten välttämiseksi olisi valiokunnan mielestäni todettava asiasta jotakin.

116 §. *Ministerisyytteen nostamisen edellytykset*

117 §. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu* Ehdotuksen mukaan ei ylimpiin lainvalvojiin enää sovellettaisi samaa syytekynnystä kuin ministereihin. Tätä sinänsä voidaan pitää perusteltuna. Toisaalta olisi ainakin perustelutasolla syytä selvittää, mitä tämä sitten käytännössä merkitsee, kun otetaan huomioon, että syyte kuitenkin päätetään perustuslakivaliokunnassa ja syytettä ajetaan valtakunnanoikeudessa. Kuinka pieniä asioita ajatellaan voitavan viedä tai pitävän viedä valtakunnanoikeuteen? Ovatko syyttämättäjättämisen edellytykset tässä samat kuin rikosprosessin yhteydessä yleensä, vai onko asetelmassa ehkä joi-
tain erityispiirteitä?

Syytteen nostajana olisi valtakunnansyyttäjä kuten myös ministerin ja tasavallan presidentin syyttämisessä. Tämä on ehkä paikallaan. Toisaalta voisi kyllä kysyä - kun oikeuskansleri ja oikeusasiamies edelleen kuitenkin ovat tärkeitä syyttämis-

toimivallan haltijoita - onko tämä syyttämistäjärjestely ilman muuta vakuuttavin. En näkisi mitään erityistä estettä sillekään, että ministeriä ja tasavallan presidenttiä syyttäisi oikeusasiamies. Ylimpien lainvalvojien syyttämistäjärjestelyyn tulee tässä nyt se pieni erikoisuus, että syyttäjänä on virkamies, joka itse on lainvalvojien valvonnassa ja syytettävissä.

118 §. Vastuu virkatoimista Perustelujen mukaan 1 momentin säännös koskisi myös ministereitä näiden toimiessa esittelijöinä tasavallan presidentin päätöksenteossa. Perustelulausuma ei näyttäisi olevan aivan harmonisoitu sen kanssa, mitä toisaalta esitetään valtioneuvostoa koskevan 60 §:n 2 momentissa ja sen perusteluisissa. Asiasta voisi lausua jotakin valiokunnan kannanotossa - ehkä lähtien siitä, että 60,2 § on tässä erityissäännös ja 118 § yleissäännös.

PeV:n ptk 96/1998 vp
22.10.1998 vp

Lähte C 48
1

ANTERO JYRÄNKI/22.10.98 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(HM 9 ja 10 luku)

98 ja 99 §

TUOMIOISTUIMET, YLIMPIEN TUOMIOISTUINTEN TEHTÄVÄT

HM-ehdotuksessa mainitaan korkein oikeus (KKO) ja korkein hallinto-oikeus (KHO) kahdesti tai oikeastaan kolmasti ylimpinä tuomioistuimina, ensin 3 §:ssä, sitten 98 §:ssä ja lopuksi 99 §:ssä. Kaksi mainintaa tai ainakin yksi niistä on tarpeeton. Perustuslaki 2000- komitean mietinnön mukaisesti maininta tulisi poistaa HM-ehd. 3 §:stä, jonka 3 mom kuuluisi siten: *"Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet."*

HE:n perustelujen (s.156/II) mukaan ehdotettu säännös ei estäisi nykyisenkaltaista valituslupajärjestelmää ylimmissä tuomioistuimissa. Todellisuudessa valituslupahakemuksen käsittely on merkittävästi pinnallisempaa kuin valitusasian käsittely, eikä siten voida sanoa, että korkein oikeus on ylimpänä oikeusasteena ratkaissut asian, jota koskevan valituslupahakemuksen se on hylännyt. Näin ajatellen valituslupajärjestelmä ei tarkkaan ottaen ole sopuoinnussa 99 §:n kanssa.

Jos asiaa pidetään pulmallisena, pulmasta päästään *jättämällä pois 99 §:n 1 mom* ja kirjoittamalla 2 mom:n 1 virke seuraavasti:

"Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan."

100 §

YLIMPIEN TUOMIOISTUINTEN KOKOONPANO

Pykälä on sisällöltään lähes täysin tyhjä, vaikka sen pitäisi otsikkonsa mukaan sisältää säännöksiä KKO:n ja KHO:n kokoonpanosta.

1 mom:n asiallinen sisältö on siinä, että KKO:ssa ja KHO:ssa on presidentti. Tämä ei

mitenkään itsestään selvästi ole perustuslakitasolla säädeltävä asia.

2 mom:n mukaan KKO ja KHO ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, ellei laissa toisin säädetä. Tuomionvoipa jäsenmäärä ei siis ole perustuslailla sidottu vaan sitä voidaan lailla liikutella. Tällaisten toissijaisten sääntelyjen paikka ei mitenkään ole perustuslaissa.

Perustuslakivaliokunnan tulisi harkita 100 §:n poistamista kokonaisuudessaan.

101 §

VALTAKUNNANOIKEUS

Valtakunnanoikeuden säilyttämistä ministerisyyteforumina voidaan hyvin perustella ministerin tehtävän erityisellä luonteella. KKO:n ja KHO:n tuomarien osalta valtakunnanoikeus on perusteltu virkasyyteforumina, koska forum muutoin olisi korkein oikeus, mikä ei ainakaan KKO:n tuomarien osalta olisi sopivaa.

Sen sijaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osalta valtakunnanoikeuden säätäminen virkasyyteforumiksi on ongelmallisempaa. Oikeuskanslerin osalta on kysymys oikeastaan historiallisesta jäänteestä: tässä - niin kuin eräissä muissa kohdissa ehdotusta - vuosisadan alun institutionaalisia ratkaisuja on pyritty siirtämään uuteen perustuslakiin kyseenalaistamatta niitä, syventymättä siihen, miksi ne on säilytettävä ja/tai miten ne nykyaikaan sopivat ja sovitetaan.

Kun prokuraattori/oikeuskansleri ennen vuoden 1919 hallitusmuodon säätämistä hyvin vahvasti rinnastettiin senaatin/valtioneuvoston jäseneksi (ks. vuosien 1905-06 vastuunalaisuussääntelyt), oli luontevaa, että ensimmäinen ministerivastuulaki 17.6.1918 autonomian aikaista ratkaisua seuraten vahvisti oikeuskanslerin virkasyyteforumiksi saman erityisen tuomioistuimen kuin valtioneuvoston jäsenille. Rinnastuksesta valtioneuvoston jäseniin on luovuttu vähitellen, mutta jäljelle on jäänyt se tosiasia, että oikeuskansleri tietyllä tavalla toimii "valtioneuvoston yhteydessä". Kysymys on nyt siitä, kuinka vahvasti oikeuskansleri on edelleen asetettava valtioneuvoston jäsenten rinnalle - tässä esimerkiksi oikeudellisen vastuun toteuttamisen suhteen. Ymmärtääkseni ei ole mitään erityistä syytä olla järjestämättä *oikeuskanslerin virkasyyteforumiksi korkeinta oikeutta*. Sama koskee vastuun järjestyssä oikeuskansleriin v. 1990 rinnastettu *eduskunnan oikeusasiamiestä*. Tänä merkitsisi, että 101 §:n 1 mom:sta poistettaisiin sanat "*oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä*".

102 §

TUOMARIEN NIMITTÄMINEN

Keskustelua on käyty *tuomarien nimittämismenettelyn* suhteesta tuomioistuinten riippumattomuuteen.

On selvää, ettei tuomioistuinten riippumattomuus eikä ns. vallanjakoperiaate voi edellyttää tuomioistuinten täydellistä eristämistä muusta valtiokoneistosta. Tuomioistuinlaitos ei saa umpioitua muusta yhteiskuntakehityksestä. Sellaista umpioitumista merkitsee ns. itsetäydennysjärjestelmä. Luonteva yhteys tuomioistuinlaitoksen ja muun valtiokoneiston välillä kulkee juuri nimitysmenettelyn kautta.

Suomessa on ollut verrattain yleisenä sellainen katsomus, että *tasavallan presidentti* olisi jotenkin vähemmän poliittinen toimi kuin ministeristö - käsitys, jota presidentin asettamisen siirtäminen välittömällä vaalilla tapahtuvaksi ei ole tosin ollut omiaan tukemaan. Tästä käsityksestä lähtien on johdettu suosittamaan kaikkien virkatuomarien nimitysvallan antamista tasavallan presidentille, jolloin yhteys muuhun valtiokoneistoon olisi mahdollisimman "epäpoliittinen".

Mainittua ulottuvuutta on haluttu hallituksen esityksessä vahvistaa siten, että presidentin tekemää tuomarin nimityspäätöstä ei edeltäisi valtioneuvoston ratkaisuehdotus, vaan että päätös tehtäisiin suoraan asianomaisen ministerin esittelystä.

Vieraissa perustuslaeissa nimitysvalta uskotaan yleisesti "hallitukselle" (vrt. esim. Ruotsi). Jos se on uskottuna, kuten Saksassa, ensisijaisesti liittopresidentille, huomataan samalla, että liittopresidentti on täysin sidottu hallituksen tai esittelevän ministerin kantaan.

Tosiasiassa tasavallan presidentti voi tehdä, erityisesti ratkaistessaan asioita vastoin ministeristön kantaa, yhtä "poliittisia" ratkaisuja kuin valtioneuvostokin. Jos hän seuraa ministeristön kantaa, ratkaisun "poliittisuus" jää tietenkin ministeristön rasitteeksi.

Olennaista on kuitenkin kahden edellytyksen täyttyminen:

1. nimittäjä ei voi vaatia nimitetyltä tuomarilta vastikkeeksi nimityspäätöksestä vastasuorituksia, eikä kohdistaa tähän sanktioita, siinä tapauksessa ettei nimitetty toiminnallaan täytä nimittäjän odotuksia;

2. tuomarin nimitys ei ole määräaikainen, jolloin tuomarin ei tarvitse ratkaisuisaan ennakoida nimittäjän kantoja määräajan jälkeen tehtävän uuden nimityspäätöksen varmistamiseksi.

Johtuuko hallitusmuodon muista säännöksistä (ks. erit HM 3.3 §) millaisia edellytyksiä tai

rajoituksia asetetaan HM 102 §:n mukaan "laissa säädetyille" nimitysmenettelylle? Vastaus sisältäneen seuraavia näkökohtia.

HM 102 §, verr. HM 3.3 §:ään, ei ehdottomasti edellytä oikeuslaitoksen itsetäydennysjärjestelmän säätämistä esimerkiksi ns. ehdollepanojärjestelmän mukaisena. Tämä saattaa olla asianmukaista sanoa julki eduskunta-asiakirjoissa.

HM 102 §, verr. HM 3.3.ään ei estä ns. tuomarinvalintalautakunnan käyttämistä nimitysratkaisun valmistelussa. Tämäkin saattaa olla asianmukaista lausua julki eduskunta-asiakirjoissa.

Ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi ei sisällä säännöstä, joka edellyttäisi tuomarinnimityksen valmistelun mahdollisimman suurta avoimuutta ja henkilönvalinnan avautumista koskemaan mahdollisimman monipuolista, korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävää henkilöpiiriä. Sellaisen sisällyttämistä hallitusmuotoon olisi harkittava.

103 §

TUOMARIEN VIRASSAPYSYMISSOIKEUS

Esityksen heikkouksiin kuuluu käräjäoikeuksien lautamiesten aseman vähättely, vaikka lautamiehillä nykyisin on alioikeuksissa yksilöllinen äänioikeus, mihin nähden he toiminnallisesti ovat virkatuomareihin rinnastettavia tuomiovallan käyttäjiä. Perusteluissa (s.159/II) sanotaan: "Lautamiehet ja heitä vastaavat maallikkoedustajat eivät ole päätoimisia eikä heitä katsota tuomarin viran haltijoiksi." Vähän jäljempänä perusteluissa jatketaan (s. 160/I): "Käräjäoikeuksien lautamiehet eivät ole tuomarin virassa, mutta heidänkin osaltaan erottamattomuuden periaate merkitsee sitä, ettei heitä voida vapauttaa tehtävästään ilman perusteellista tutkintaa." Esityksestä ei käy selville, mitä tämä "perusteellinen tutkinta" on ja mikä sen suhde on tuomioistuimen tuomioon, joka sisältää viraltapanon.

104 §

SYYTTÄJÄT

Valtakunnansyyttäjän viran perustaminen noudatti usean vuosikymmen ajan esitettyä kritiikkiä liiallisten tehtävien kasautumisesta oikeuskanslerille. Näyttää kuitenkin siltä, että syyttäjälaitoksen huippua ja syyteoikeutta koskeva järjestelmä on muodostumassa sekavaksi, eikä HM-ehdotus pyri tätä sekavuutta poistamaan.

Pääsääntönä olisi tosin, että valtakunnan johtaisi edelleen syyttäjälaitosta ylimpänä syyttäjänä (HM 104 §)- Valtakunnansyyttäjä ajaisi virkasyytetä myös EOA:tä ja OKa:aa vastaan. (HM 117 §).

Poikkeus 1: EOA ja Oka voisivat kuitenkin ajaa syytetä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa (virkasyytteet) (HM 110.2 §).

Poikkeuksen poikkeus: Vaikka ministerisyyte (114 §) tai syyte presidenttiä vastaan (HM 113) perustuisi EOA:n tai Oka:n valvontatoimiin, syytetä ajaisi valtakunnansyyttäjä (HM 114.3 §, HM 113 §).

Poikkeus 2: (s. 161/I): Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan päättäisi EOA tai Oka eikä valtakunnansyyttäjällä olisi rinnakkaista valtaa päättää itsenäisesti tuomareita koskevista virkasyytteistä (L yleisistä syyttäjistä 199/1997, 9 §).

106 §

PERUSTUSLAIN ETUSIJA

Perustuslaki 2000 -komitea kannatti mallia, jossa tuomioistuin saisi oikeuden jättää yksittäistapauksessa soveltamatta perustuslainvastaisen eduskuntalain, mutta tälle oikeudelle syrjäyttää tavallinen laki *in concreto* asetettaisiin *demokratia- ja vallanjakoperiaatteen* vuoksi selvät rajat: perustuslainvastaisuuden tulisi olla ilmeinen, eikä tuomioistuin saisi sivuuttaa eduskunnan lakia hyväksyessään ehkä omaksumaa perustuslainmukaisuuskantaa. Tässä siis valtuus ja sen rajoitukset. Painopiste säilytettäisiin ennakkovalvonnassa.

Pidän näin hahmotettua periaatelinjaa hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, suomalaisen oikeuskulttuurin traditioon sopivana. Aikanaan osauudistuksen mukana tullut nykyinen HM 16a § (joka pysyisi Hallitusmuodossa) jätti hankalalla tavalla avoimeksi erityisesti tuomioistuinten roolin, mikä näin on ollut jäämässä oikeuskäytännön heiteltäväksi. Se ei ole näyttänyt hyvältä. Valtiosääntöiset linjaratkaisut - kuten mihin suuntaan lakien perustuslainmukaisuuden tutkintamekanismia kehitetään - kuuluvat perustuslainsäätäjälle eivätkä esimerkiksi tuomioistuimille. Kun tuomioistuin aina syrjäyttäessään - *in abstracto* tai *in concreto* - perustuslakia myöhemmän lain kajoaa valtiollisten perustehtävien jakoon, on hyvä, että perustuslainsäätäjät - samalla täsmentäen HM 16a §:ää - mahdollisimman tarkasti vahvistaa syrjäyttämisen ehdot, siis myös ehdot sille, milloin tavallisen lain säännös saadaan yksittäistapaukseen.

sa syrjäyttää perustuslain hyväksi.

Valittu "ilmeisyys"-klausuuli tavallisen lain syrjäyttämisen edellytyksenä vastaa pohjoismaista linjaa.

Jos on vahvoja oikeudellisia perusteita perustuslain säännöksen erilaisille tulkinnoille, silloin kyse on todella tulkinnanvaraisesta asiasta. Ristiriita ei silloin voi olla ilmeinen.

Ristiriidan "ilmeisyys" taas lähtökohtaisesti edellyttää, että *perustuslainsäännöksen tulkinnanvaraisuus* asianomaisen tapauksen kohdalla on mahdollisimman pieni ja että tältä pohjalta lähtien ristiriidan toteamista ei voida välttää.

Vasta "ilmeisen" ristiriidan esiintyessä voitaisiin perustuslakia soveltaen ratkaisu tehdä *lain sanamuodon vastaisesti*.

Tietenkin voidaan aina pyrkiä siihen, että oikeussäännöksiä sovellettaessa mahdollisimman pitkälle vältetään tilannetta, jossa tuomioistuin joutuisi toteamaan avoimen ristiriidan perustuslain ja tavallisen lain välillä". Kun *lakia tulkitaan perustuslainmukaisesti*, ei lähdetä siitä, että perustuslain säännös syrjäyttäisi lain säännöksen, vaan siitä, että *lain sanamuodon puitteissa* etsitään perustuslakiakin mahdollisimman hyvin toteuttava tulkintavaihtoehto. Mutta jos tämä US-amerikkalaisen mallin (*constitutional construction*) mukainen menettely sisältää sen, että laille annetaan sen sanamuodon vastaisia tulkintoja - vain ristiriitaa perustuslain kanssa erikseen julki lausumatta mutta itse asiassa tuollaisen väitetyn ristiriidan vuoksi, ollaan jo omavaltaisuuden tiellä. Tällaista henkeä on kuitenkin näkynyt KHO:n taholta esitetyissä kannanotoissa. Ei ole kuitenkaan asianmukaista spekuloida sellaisella mahdollisuudella, että "ilmeisyys"-klausuulin selvästi asettamat rajat ylitettäisiin käyttämällä "perustuslainmukaisen laintulkinnan" konstruktia.

Toinen tuomioistuimen toimivallan rajoitus HM 2000 -komitean mietinnössä johtui kahdesta hyvin tyypillisestä - ja kokonaisuudistuksenkin yhteydessä pysytettävästä - Suomen valtiosäännön piirteestä, nimittäin eduskunnan harjoittamasta lakien perustuslainmukaisuuden *ennakkovalvonnasta* ja *poikkeuslakijärjestelmästä*. Kun ennakkovalvonta jäisi ja kun lisäksi säädösvalvonnan painopisteen olisi määrä pysyä juuri siinä, on *ehdottoman välttämätöntä* - *perustuslain sisäisen johdonmukaisuuden kannalta ja muutenkin* - *sovittaa jälkivalvonta yhteen ennakkovalvonnan kanssa*.

Tavoitteena on järjestelmä, jossa *perustuslakivaliokunnan harkinta on ensisijainen*. Se merkitsee, ettei tuomioistuin ryhdy tutkimaan ilmeisen perustuslainvastaisuuden mahdollisuutta, jos perustuslakivaliokunta on asian jo tutkinut. Pitkäaikainen kokemus osoittaa, ettei eduskunnan kontrollijärjestelmä päästä lävitseen "ilmeisen perustuslainvastaisia" lakeja

tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Kilpailutilanne perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuimen kesken sulkeutuu laskuista.

Tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että 106 §:n soveltamisalasta suljetaan poikkeuslait, joiden osalta perustuslainvastaisuus siis on todettu ja katettu kvalifioidulla säätämisyjärjestyksellä. Tämä säätämisyjärjestys kattaa vallitsevan opin säädöksen kaikki perustuslainvastaisuudet, myös ne joita ei ole nimenomaan mainittu edusta-asiakirjoissa.

Jos painopiste halutaan pitää ennakkovalvonnan puolella, olisi lisäksi varmistuttava siitä, että tuomioistuin kunnioittaa myös eduskunnan positiivista ratkaisua: perustuslainvastaisuutta ei ole todettu.

Noissa puitteissa Perustuslaki 2000 -komitea muotoili 106 §:n seuraavasti:

"Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä tätä ole otettu huomioon lakia säädettäessä, tuomioistuimen on annettava etusija lainsäädännökselle."

Tämänkaltaista säännöstystä tai jotain sen muunnosta ei näytä esiintyvän muiden valtioiden perustuslaeissa. On kuitenkin hyvä muistaa, että lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa Suomen järjestelmä on ilmeisesti maailman kärjessä. Siksi juuri meillä tarvitaan yhteensovittavaa sääntelyä, vaikkei sitä muualla esiintyisi.

Luen komitean ehdottamaa 106 §:ää siten, että tuomioistuimen menettely on karkeasti hahmoteltuna *kaksivaiheista*. Ensin tutkitaan, onko olemassa eduskunnan kannanotto ristiriitakysymykseen nähden. Ellei sitä olle siirrytään tutkimaan, onko "ilmeisyys"-kriteeri sovellettavissa.

Tätä kaksivaiheisuutta ei komitean ehdottama 106 §:n sanamuoto tosin ilmentänyt riittävän tarkasti. Ilmaisun "ei tätä ole otettu huomioon lakia säädettäessä" saatettiin ymmärtää viittaavan, paitsi muuhun, myös siihen, että eduskunta voisi tietoisesti sivuuttaa ilmeisen ristiriidan ja hyväksyä ilmeisessä ristiriidassa olevan säädöksen tavallisena lakina.

Näyttää siltä, että erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeusministeriölle antaman lausunnon¹ johdosta ehdotusta HM 106 §:ksi on siten muutettu, että "ilmeinen ristiriita"-klausuulin sovellutusala on perustuslakitekstissä suljettu pois vain sellaiset soveltamistilanteet, joissa sovellettava laki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

KHO:lle on ongelmaksi tullut, 1. perustuslakivaliokunnan kannanottojen suhde "ilmeisyys"-vaatimukseen, 2. voidaanko perustuslakivaliokunnan positiivisillekin kannanotoille

¹ Ks. Lausunnot Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä (KM 1997:13). Marraskuu 1997. Oikeusministeriö.

saada mahdollisimman auktoritatiivinen, siis lainkäyttäjääkin sitova vaikutus.

Edellisen asiakohdan osalta KHO ymmärtää komitean ehdottaman 106 §:n siten, että tuomioistuimen on sovellettava perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevaa lain säännöstä, jos ilmeinen ristiriita on "otettu huomioon" lakia säädettäessä. Tämä ongelma voidaan palauttaa kysymykseen, kumpi on hierarkkisesti korkeampi tutkinta-auktorioteetti, eduskunta vai tuomioistuin - mutta tuskin kuitenkaan siihen olettamukseen, että eduskunta tietoisesti säätäisi tavallisena lakina perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevan lain. - Muuten ongelma voidaan minun ymmättäkseni ratkaista omaksumalla se lähtökohta, ettei tuomioistuin tutki lain perustuslainmukaisuutta ja sen ilmeisyyttä siltä osin, kuin eduskunta on sen jo tutkinut.

Toiseksi KHO kirjoittaa: "Sellaiset lausumat, jotka eivät ole saaneet lakimuotoa ja joita ei voida johtaa laista, eivät voi olla oikeudellisesti sitovia." Tämän passuksen voi lukea jopa niin, että korkein hallinto-oikeus jo ennakolta selittää, ettei se tule kunnioittamaan eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan kannanottoja säädösten perustuslainmukaisuudesta. Jos ja kun näin on, perustuslainsäätäjän valinnaksi voisi oikeastaan jäädä vain perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuuden kirjoittaminen itse perustuslakiin. Jos näet perustuslain säännös, *lex specialis* -luontoisena, antaa sitovuuden perustuslakivaliokunnan mainituille lausumille, viimeistään tämän takia nämä lausumat tietenkin tulevat sitoviksi tuomioistuimiin nähden; ne rajoittavat tuomioistumille HM 106 §:ssä annettavaa toimivaltaa. Perustuslaki on laki sekin, ja tuomioistuimen toiminann lakisidonnaisuus tällaisessa tapauksessa merkitsee ratkaisun palauttamista perustuslakiin, HM 106 §:ään.

Toinen mahdollisuus olisi, että luovutaan 106 §:n säätämisestä. Se tosin jättäisi tilaa sellaiselle tuomioistuinaktivismille, joka ei hyvin sovi suomalaiseen oikeuskulttuuriin.

Keskusteluun tuo uuden aineksen eduskunnan lakivaliokunta (LaVL 9/1998), joka HMehdotuksesta antamassaan lausunnossa haluaa poistaa HM 106 §:stä myös viittauksen poikkeuslakeihin. Lakivaliokunnan mukaan "ilmeisen ristiriidan" olemassaolosta ei voi syntyä epäilystä, jos eduskunta on tällaisen ristiriidan jo havainnut ja eliminoinut sen perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttämällä. Kun kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestystä on voitu käyttää jonkin muun kuin tuomioistuimessa sovellettavan pykälän takia, ei poikkeuslakia lakivaliokunnan lausunnon mukaan ole syytä asettaa sellaisenaan eri asemaan etusijasäännöksen osalta.

Toistan sen, että ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan yhteensovittamisessa tavoitteena on

järjestelmä, jossa eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan harkinta on ensisijainen. Hallituksen esitys on HM 106 §:n sanamuodon osalta jo jossian määrin loitonnut tältä linjalta jälkivalvonnan hyväksi ja jos lakivaliokunnan kantaa seurataan tämä loittoneminen jatkuu.

Jos kuitenkin otetaan huomioon hallituksen 106 §:lle esittämät perustelut, olen valmis suositamaan hyväksyttäväksi 106 §:n nyt esillä olevaa sanamuotoa perusteluineen. Huomautan tosin siitä, että tuomioistuinaktivismille jää - kuten KHO:n lausunnoista ilmenee - väljää, ehkä liiankin väljää liikkumatilaa siinä tapauksessa, ettei eduskunnan kannanottojen sitovuutta kirjata itse perustuslakitekstiin.

107 §

LAKIA ALEMMANASTEISTEN SÄÄDÖSTEN SOVELTAMISRAJOITUS

Ehdotettu järjestelmä sisältää sen suuren muutoksen, että alkuperäinen, suoraan perustuslakiin nojaava asetuksenantovalta jää (kenties valtiosopimusten voimaansaattamista lukuunottamatta) pois. Muuten asetuksenantovalta perustuu lailla annettuun valtuutukseen.

Nykyisin vallitsevan opin mukaan valtuutuksessa tarkoitetusta asiaryhmästä voidaan säätää asetuksella tms. säädöksellä myös lakia muuttavasti. Delegoidulla lainsäädännöllä on ns. derogatorinen voima myös eduskuntalakiin nähden, samoin kuin poikkeuslakina hyväksytyn valtuuslain nojalla annetulla säädöksellä myös perustuslakiin nähden.

HM 28.1 §:ssä tarkoitettu eduskuntalainsäätäjän toimivallan ensisijaisuus pelastetaan olettamalla, että delegoidun lainsäädännön toteuttama lainmuutos itse asiassa *mahdollisena* sisältyy jo valtuuttavaan lakiin.

Poikkeuslain nojalla annettu asetus ei voi olla ristiriidassa perustuslain kanssa, jos se pysyy valtuuttavan lain puitteissa, koska valtuuttava laki on hyväksytty poikkeuksena perustuslaista (vrt. tosin 106 §). Jos väitetään, että muun valtuuttavan lain nojalla annettu ja sen puitteissa pysyvä asetus on ristiriidassa perustuslain kanssa, väitetään samalla että valtuuttava lakikin on ristiriidassa perustuslain kanssa. Nykyisin vallitsevan kannan mukaan tavallista lakia voidaan muuttaa, paitsi uudella lailla, myös asetuksella joka perustuu valtuuttavaan lakiin. Asetuksen "lain vastaisuus" on siis tosiasiaissa vain "valtuuttavan lain" vastaisuutta.

Tämän mukaisesti olisi harkittava 107 §:n kirjoittamista seuraavasti:

"Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai *valtuuttavan* lain kanssa, ei sitä saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomai-

sessä."

HE:n perusteluissa (s.165/I) esitetty asetusten hierarkia (tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus, ministeriön asetus).Käsitykseni mukaan ei valtuuttavan lain nojalla annetun asetuksen, valtioneuvoston päätöksen ja ministeriön päätöksen hierarkkisista keskinäissuhteista ei voi lausua ehdottomia yleistyksiä. Siitä, että asetuksenantaja, ts. tasavallan presidentti, katsotaan jotenkin valtioneuvostoa korkeammaksi viranomaiseksi, ei seuraa mitään asianomaisten säädösten keskinäissuhteisiin - semminkin kun valtioneuvosto ei oikeudellisesti ole presidentin alainen vaan hallitustoimissa pikemmin presidentin rinnalla oleva orgaani. - Asianomaisten valtuuttavien lakien tarkemmasta sisällöstä ensi sijassa johtuu, miten niiden nojalla annettujen säädösten keskinäissuhde järjestyy.

108 ja 109 §

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN, EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄT

Voimassa olevan hallitusmuodon mukaan sekä oikeusasiamiehellä että oikeuskanslerilla on oikeus olla saapuvilla valtioneuvoston istunnoissa. EOA on tietävästi hän hyvin harvoin käyttänyt tätä oikeuttaan. Oikeuskansleri on sitä vastoin sen tehnyt säännöllisesti, mutta toisaalta hän on hallituksen luottamusvirkamies, joka tosiasiassa toiminnallisesti hyvin paljon samastuu hallitukseen. EOA on tältä osin jättänyt hallituksen valvonnan oikeuskanslerille, mikä on vastoin EOA-instituution alkuperäistä ideaa.

Kun esillä olevassa ehdotuksessa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvonta mainitaan ensimmäisenä oikeuskanslerin tehtävistä, syntyy oletamus, että se myös katsotaan oikeuskanslerin tärkeimmäksi tehtäväksi.

Valvonnan osalta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävät ja valtuudet ovat muuten kirjoitetut identtisiksi.

Oikeusasiamiehen valtuuksista valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaa ei 109 §:ssä mainita mitään. Kuitenkin 111 §:n mukaan EOA:lla on oikeus olla läsnä TP:n esittelyssä ja VN:n istunnossa. Ehd. 112 §:n mukaan EOA:lla on oikeus tehdä huomautus TP:n tai VN:n tai ministerin virkatoimen johdoista sen laillisuuden kannalta. Kaikki tämä osoittaa - vaikkakin turhan mutkikkaasti, että oikeusasiamies tulisi valvomaan, paitsi ministereitä, myös - mikä olisi muutos nykyiseen oikeustilaan - tasavallan presidentin toimia. Sen sijaan perusteluissa ei mainita (vrt. s. 165/II Oka:n osalta) voisiko oikeusasiamies olla läsnä myös hallituksen iltakoulussa ja ministerivaliokunnissa.

Saatetaan kysyä, kumpi viranomainen on otollisempi valvomaan presidenttiä ja valtioneuvostoa: valtioneuvoston toimintaan kytketty ja hallituksen luottamuksesta riippuvainen oikeuskansleri vai eduskunnan valitsema ja hallitukseen nähden ulkopuolinen oikeusasiamies.

Asian periaatteellista puolta ei ole HM-ehdotuksen valmistelussa riittävästi selvitetty.

112 §

VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN VIRKATOINTEN LAILLISUUDEN VALVONTA

Kieltäytyminen tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta on se instituutio, jonka avulla pääasiassa on tarkoitus kattaa se vaje laillisuustakeissa, joka syntyy siitä, ettei presidentti ole - paria poikkeusta lukuunottamatta - oikeudellisesti vastuunalainen virkatoimistaan. HM-esityksen heikkouksien kuuluu, ettei ole tutkittu, kuinka täytäntöönpanosta kieltäytyminen voi kattaa presidentin erilaiset toiminnot ja laiminlyönnit. Presidentin päätösten täytäntöönpanoa koskevan ns. valepöytäkirjankin tekemisestä valtioneuvoston istunnossa on luovuttu jo kauan sitten.

Kun täytäntöönpanosta kieltäytymättä jättäminen tuottaa oikeudellisen ministerivastuun, on myös kysyttävä, voiko ministeristö HM 112.2 §:n puitteissa toimia vain kollektiivisesti. Jokaisen ministerin vastuunhan on yksilöllinen. Äänestääkö valtioneuvosto kieltäytymisasiasta?

Parlamentaaristen kosketuspintojen lisääminen presidentin toiminnassa (vrt. esim. ulkoasiat) saattaa aiheuttaa sen, että 112 §:n 2 momentti olisi kirjoitettava hieman eriytyneemmin, esimerkiksi seuraavaan tapaan:

"Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston *tai sen jäsenen, aina sen mukaan kuin asian laatu vaatii*, tulee oikeuskanslerilta lausunnon saatuaan esittää presidentille, että päätös peruutettaisiin tai muutettaisiin sekä ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön."

114 §

MINISTERISYYTTEEN NOSTAMINEN JA KÄSITTELY

Pykälän 1 mom. saattaa olla tarpeeton. Siinä toistetaan asioita, joista jo on säädetty 101 §:ssä.

115 §

MINISTERIVASTUUN VIREILLEPANO

Tämä on ainoa perustuslainkohta jossa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta, paitsi vastaanottaa ministerin menettelyä koskevan ilmoituksen tai muistutuksen, myös tutkii asianomaisen virkatoimen lainmukaisuuden. Tällaista selvitystyötä varten PeV:lla ei ole käytettävissään (ellei se pyydä virka-apua poliisilta) muuta apparaattia kuin sihteerinsä, mikä ei voi olla kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. Puutetta voitaisiin korjata mahdollisesti siten, että EOA:n viraston henkilökunta olisi tuollaisissa tapauksissa PeV:n käytettävänä.

Eduskunnan oikeusasiamies on periaatteessa riippumaton eduskunnasta. HM-valmistelun yhteydessä olisi voitu selvittää EOA:n ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhde ministerivastuuasioissa.

PeVin ptk 96/1998 vp
22.10.1998

Liite D 4 §
merk - 's

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee lukuja 9 ja 10 hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/1998 vp).

1. Tuomioistuinten riippumattomuus

Tuomioistuinlaitosta koskevia säännöksiä on nyt käsiteltävien 9 ja 10 luvun ohella myös valtiojärjestyksen perusteita sääntelevässä 1 luvussa ja perusoikeuksia sääntelevässä 2 luvussa. Näissä luvuissa on perustavat säännökset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta. Säännökset vastaavat nykyisin voimassa olevia. Niinpä ehdotuksen 3.3 §:n säännös, jonka mukaan "tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus", vastaa nykyisen hallitusmuodon 2.4 §:ää. Toinen riippumattomuusperiaatteen nimenomaisesti vahvistava säännös on perusoikeusluvussa, oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä, joka puolestaan vastaa nykyistä 16 §:ää. Säännöksen taustalla on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6(1) artikla, jossa niin ikään edellytetään tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten riippumattomuutta.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseen tähtäävät lisäksi eräät yksittäiset 9 luvussa olevat säännökset, kuten 98.4 §:n säännös satunnaisten tuomioistuinten kiellosta ja 103 §:n säännökset tuomareiden virassapysymisoikeudesta. Satunnaisten tuomioistuinten kieltoa koskevan säännöksen systemaattisesta sijainnista voidaan keskustella. Perusoi-

PeVin ptk 96/1998 vp
22.10.1998

Liite D 4 §
mike - '5

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee lukuja 9 ja 10 hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/1998 vp).

1. Tuomioistuinten riippumattomuus

Tuomioistuinlaitosta koskevia säännöksiä on nyt käsiteltävien 9 ja 10 luvun ohella myös valtiojärjestyksen perusteita sääntelevässä 1 luvussa ja perusoikeuksia sääntelevässä 2 luvussa. Näissä luvuissa on perustavat säännökset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta. Säännökset vastaavat nykyisin voimassa olevia. Niinpä ehdotuksen 3.3 §:n säännös, jonka mukaan "tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus", vastaa nykyisen hallitusmuodon 2.4 §:ää. Toinen riippumattomuusperiaatteen nimenomaisesti vahvistava säännös on perusoikeusluvussa, oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä, joka puolestaan vastaa nykyistä 16 §:ää. Säännöksen taustalla on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6(1) artikla, jossa niin ikään edellytetään tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten riippumattomuutta.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseen tähtäävät lisäksi eräät yksittäiset 9 luvussa olevat säännökset, kuten 98.4 §:n säännös satunnaisten tuomioistuinten kiellosta ja 103 §:n säännökset tuomareiden virassapysymisoikeudesta. Satunnaisten tuomioistuinten kieltoa koskevan säännöksen systemaattisesta sijainnista voidaan keskustella. Perusoi-

keuskytkentänsä vuoksi se voisi olla myös 2 luvussa, esimerkiksi oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä säätävässä 21 §:ssä.

Pidän ehdotettuja säännöksiä riittävinä turvaamaan perustuslain tasolla tuomioistuinten riippumattomuuden. Voidaan tosin huomauttaa siitä, että ehdotuksessa ei ole nykyisen 56 §:n kaltaista nimenomaista säännöstä siitä, että tuomioistuinelaitoksen organisaatiosta olisi säädettävä lailla. Lailla säätämisen vaatimus on nähdäkseni näiltä osin kuitenkin selvä ilman nimenomaista yleissäännöstäkin. Tähän viittaa myös lakivaliokunta hallitusmuotoehdotuksesta antamassaan lausunnossa (9/1998 vp). Vaatimus voidaan perustaa jo tuomioistuinelaitosta koskevien organisaatiosäännösten perusoikeuskytkentään. Toisaalta en näe estettä myöskään sille, että 98 §:ään asiasta lisättäisiin nimenomainen säännös.

Riippumattomuusperiaatteen sisältöä on nähdäkseni asianmukaisella tavalla selvennetty perustelujen sivulla 76. Eri-tyisesti on huomattava, että perustelujen mukaan riippumattomuus koskee myös tuomioistuinelaitoksen sisäisiä suhteita, millä on merkitystä esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätösten sitovuuden arvioinnissa.

Riippumattomuusperiaatteen vaikutus tuomioistuinelaitoksen sisäisissä suhteissa on otettava huomioon myös tulkittaessa 99 §:ää ehdotettua säännöstä, jonka mukaan "ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan". Tämän säännöksen perusteluissa korostetaan, että "valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsitte-lyyn" (s. 157).

Perustuslakivaliokunta on EY-tuomioistuimen toimivaltaa koskevissa kannanotoissaan korostanut, että riippumattomuuteen kuuluu riippumattomuus myös laintulkintakysymyksissä. Valiokunta on katsonut, että EY:n perustamissopimuksen 177 artikkelin mukainen ennakkoratkaisumenettely on ristiriidassa riippumattomuusperiaatteen kanssa, mikäli ennakkoratkaisun pyytäminen on asianomaisen kansallisen tuo-

mioistuiimen velvollisuutena.

Hallitusmuotoehdotuksen perusteluissa myös 102 §:n säännös, joka antaa presidentille toimivallan nimittää vakinaiset tuomarit, on kytketty riippumattomuusperiaatteeseen. Perustelujen (s. 159) mukaan näet "tuomarien nimitysvallan uskominen tasavallan presidentille on perusteltua ennen muuta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen vuoksi".

Tämä perustelujen kohta ilmentää sinänsä arvosteltavissa olevaa käsitystä presidentistä epäpoliittisena valtioelimenä. Lisäksi voidaan pitää kysyä, miten pitkälle meneviä tuomioistuinten nimitysmenettelyä koskevia johtopäätöksiä riippumattomuusperiaatteesta ylipäättään voidaan tehdä. Riippumattomuuden liiallinen korostaminen nimitysvaiheessa voi johtaa ratkaisuihin, jotka korostavat tuomioistuinlaitoksen sulkeutuneisuutta ja itse itseään täydentävää luonnetta. Nimitysmenettelyltä voidaan kuitenkin perustellusti edellyttää, että sen tulee mahdollistaa tuomarikunnan mahdollisimman monipuolinen koostumus, mikä edellyttää erityisesti ylimmissä tuomioistuimissa avointa rekrytointia. Voidaan perustella käsitystä, jonka mukaan riippumattomuusperiaatteesta tehtävät johtopäätökset kohdistuvat ensisijaisesti nimityksen jälkeiseen aikaan.

Hallitusmuotoehdotuksen 58.3 §:n 4 kohdasta ilmenee, että valtioneuvosto ei tekisi presidentille tuomareiden nimittämistä koskevissa asioissa ratkaisuehdotusta. Tätäkin perustellaan riippumattomuusperiaatteella: "Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen liittyvistä syistä on katsottu perustelluksi, että näissä nimitysasioissa valtioneuvosto poliittisesti kokoonpantuna toimielimenä ei tekisi ratkaisuehdotusta, vaan nimittämismenettely järjestettäisiin lailla erikseen tuomioistuinten riippumattomuutta korostavalla tavalla" (s. 108-109). Perustelut näyttävät viittaavan siihen, että nimitysasioita käsiteltäisiin ensimmäisessä askeessa tuomioistuinlaitoksen sisällä. Tärkeätä kuitenkin olisi, että nimitysmenettelyssä otettaisiin edellä esittä-

mäni mukaisesti huomioon myös ne vaatimukset, jotka seuraavat tuomarikunnan koostumuksen monipuolisuuden turvaamisesta.

2. Tuomioistuinlaitoksen organisaatiota koskevat säännökset (98-100 §)

Hallitusmuodon nykyisessä V luvussa on tuomioistuimista - valtakunnanoikeuden lisäksi - nimenomaisesti mainittu ainoastaan korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, kun taas "yleisistä yli- ja alioikeuksista" todetaan säädettävän lailla (55 §). Nimittämistä koskevassa 89 §:ssä on kuitenkin nimenomaisesti mainittu hovioikeudet ja käräjäoikeudet.

Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus on voimassa olevan hallitusmuodon tavoin mainittu jo valtionehtävien kolmijaon vahvistavassa säännöskokonaisuudessa (3.3 §, nyk. 2.4 §). Pidän tätä johdonmukaisena siihen nähden, että myös pykälän edeltävissä momenteissa on mainittu elimet, jotka huolehtivat ylimmässä asteessa valtionehtävien kolmijaon mukaisista muista lohkoista. Tuomioistuinlaitoksen perusorganisaatiosta ehdotetaan säädettäväksi 98 §:ssä, minkä ohella ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja kokoonpanosta on säännöksiä 99 ja 100 §:ssä.

Kun julkisen vallan organisaation peruspiirteet kuuluvat perustuslain keskeiseen sääntelyalaan, on asianmukaista, että uudessa hallitusmuodossa on perustavat säännökset myös tuomioistuinorganisaatiosta. On tietysti totta, että ehdotetut säännökset esimerkiksi löisivät perustuslain tasolla lukkoon tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuuden. Samalla ne asettaisivat rajoituksia tuomioistuinlaitoksen kehittämislle vaikkapa siten kuin oikeusministeriön kehitysyksikön laatimassa Tuomioistuimet 2000-luvulle -selvityksessä on ehdotettu. Se, noudattaako tuomioistuinlaitos Saksan ja Ruotsin mallin mukaista kaksilinjaisuutta vai ei, kuuluu kuitenkin niihin perusratkaisuihin, jotka on syytäkin tehdä perustuslain tasolla.

Mahdollista tietysti on, että perusteellisten selvitysten jälkeen tulevaisuudessa päädytään siihen, että aikoinaan tuomioistuinlaitoksemme organisoimisessa omaksutun ratkaisun säilyttämiselle ei enää ole perusteita. Tällöin oikea päätöksentekomenettely asian periaatteellisen luonteen vuoksi on perustuslain muuttaminen. - Omasta puolestani totean, että tähän asti esitetyt selvitykset ja argumentit eivät ole saaneet minua vakuuttumaan siitä, että perinteisestä kahden tuomioistuinlinjan mallistamme tulisi luopua.

Joidenkin 99-100 §:ään ehdotettujen säännösten tarpeellisuudesta perustuslain tasolla voidaan esittää epäilyjä. Tämä koskee lähinnä 99.2 §:n säännöstä ylimpien tuomioistuinten oikeudesta tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ja 100.2 §:n säännöstä näiden tuomioistuinten tuomionvoipuudesta. Niinpä ylimmillä tuomioistuimilla olisi nähdäkseni 99.3 §:ssä tarkoitettu oikeus ilman nimenomaista säännöstäkin, ja tuomionvoipuudesta puolestaan voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Lakivaliokunnan lausunnossa on tarkasteltu 99 §:n säännöstä, joka koskee korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävää valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksessä ei, hallitusmuodon nykyisestä 53 §:stä poiketen, nimenomaisesti mainita ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Lakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että ulosottotoimi on oikeudelliselta luonteeltaan lainkäyttöä, minkä vuoksi korkeimman oikeuden valvontatehtävä koskee myös sitä.

En voi yhtyä lakivaliokunnan käsitykseen ulosottotoimen sijainnista valtiotehtävien kolmijaossa. Kuten jo lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa olen todennut, Minusta on selvää, että valtiovallan (tai valtiotehtävien) kolmijaon yhteydessä ulosotto siviiliasioissa annettujen lainkäyttöpäätösten täytäntöönpanona ei itse kuulu lainkäyttöön yhtä vähän kuin rikosasioissa langetettujen rangaistustenkaan täytäntöönpano kuten vankilaviranomaisten toiminta. Samoin minusta on selvää, että myöskään valtiokäytännössä ulosottoa

täytäntöönpanona ei tässä valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa ole pidetty lainkäyttönä. Ulosotosta eivät suinkaan vastaa riippumattomat tuomioistuimet kuten hallitusmuodon 2 § edellyttäisi, jos ulosotto luettaisiin lainkäytöksi, vaan oikeusministeriön johdon, ohjauksen ja valvonnan alaiset viranomaiset, paikallisena ulosottoviranomaisena kihlakunnanvouti.

On totta, että ulosotto-oikeuden oppikirjoissa ulosottoa täytäntöönpanona tavataan nykyisin luonnehtia lainkäytöksi. Ymmärtääkseni tässä on kuitenkin kysymys lähinnä pedagogisilla näkökohdilla perustellusta kannanotosta oikeusjärjestyksen systematisointiin. Onkin varmaankin mielekkäämpää opettaa ulosotto-oikeutta osana prosessioikeutta eikä hallinto-oikeuden yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan riitä perustelemaan sitä, että ulosottoasiat tulisi myös valtiotehtävien perinteisessä, Suomenkin valtiosäännössä omaksutussa kolmijaossa sijoittaa osaksi tuomiovallan käyttöä eli lainkäyttöä.

Toinen asia on, että ulosottoviranomaisilla on saattanut olla yksittäisiä luonteeltaan lainkäytöksi luettavia tehtäviä kuten nyttemmin lakkautettu lainhakumenettely. Näiltä osin on poikettu hallitusmuodon 2 §:ssä säädetystä tehtäväjaosta, aivan samoin kuin siitä on poikettu esimerkiksi annettaessa hallintoviranomaisille muutoksenhakuviranomaisen tehtäviä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä.

Hallitusmuodon 53 §:n säännöstä korkeimman oikeuden velvollisuudesta valvoa ulosottoviranomaisten lainkäyttöä onkin nähdäkseni tulkittava niin, että se ei ulota valvontatehtävää ulosottoon täytäntöönpanona vaan koskee yksinomaan ulosottoviranomaisille poikkeuksellisesti annettuja, esimerkiksi juuri lainhakuun rinnastettavia lainkäyttötehtäviä. Tätä tulkintaa vastaa myös ulosoton hallintoa koskeva sääntely ulosottolain 1 luvussa, jossa korkeimman oikeuden valvontatehtävää ei lainkaan mainita.

Näin ymmärrettynä uuden hallitusmuotoehdotuksen 99 §:n 2 momentti ei ulosottoviranomaisten osalta muuttaisi lainkaan nykyistä oikeustilaa. Myös uuden säännöksen mukaan korkein oikeus valvoisi ulosottoviranomaisten toimintaa niiltä osin, kuin siihen sisältyy lainkäyttöksi luettavia tehtäviä. Laajemmalle tätä valvontatehtävää ei ole syytäkään ulottaa.

3. Tuomioistuinten harjoittama normikontrolli (106-107 §)

Hallitusmuotoehdotuksen periaatteellisesti tärkeimpiin reformeihin kuuluu tuomioistuimille myönnettävä oikeus lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin. Uudistuksen periaatteellisesta tärkeydestä huolimatta voi ennakoida, että sen aiheuttamat käytännön muutokset jäävät suhteellisen vähäisiksi.

Tämä arvio nojaa ensinnäkin ehdotetun kontrollioikeuden rajoitettuun luonteeseen. Kysymys on niin sanotusta konkreettisesta normikontrollista, jossa tuomioistuimen toimivalta rajoittuu siihen, että se jättää käsiteltävänänsä olevassa jutussa soveltamatta lain säännöksen, jos se katsoo soveltamisen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Toiseksi lain soveltamatta jättäminen tulee kysymykseen vain silloin, kun ristiriita perustuslain kanssa on ilmeinen, eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimella ei ole vain oikeus vaan myös velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle.

Toiseksi voidaan viitata perustuslakimyönteisen tulkinnan velvollisuuteen, jota perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään 25/1994 vp ja joka mainitaan myös hallitusmuotoehdotuksen perusteluissa (s. 164). On syytä yhtyä käsitykseen, jonka mukaan lain ja perustuslain välinen avoin ristiriita on soveltamistilanteissa yleensä mahdollista välttää perustuslakimyönteisen tulkinnan avulla.

Pidän kuitenkin oikeaan osuneina niitä perusteluja, joita hallitus (s. 163-164) on esittänyt tuomioistuinten kontrol-

lioikeuden tueksi. Perusteluissa on yleisesti ottaen myös onnistuneesti luonnehdittu lainsäätämisvaiheessa harjoitettavan ennakkokontrollin ja tuomioistuinten jälkikontrollioikeuden välistä suhdetta. Näiltä osin tyydyn ottamaan esille vain yhden ongelman.

Säännöstä perustuslain etusijasta ei säännösehdotuksen mukaan sovelleta silloin, kun perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki eli on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. On kuitenkin mahdollista, että tuomioistuin katsoo konkreettisessa jutussa ristiriidan koskevan jotain muuta lain säännöstä kuin sitä, jonka vuoksi laki on aikanaan säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Säännösehdotuksen sanamuoto antaa ymmärtää, että jälkikontrollioikeus olisi myös tällaisessa tilanteessa poissuljettu. Ehdotuksen perusteluissa tarkoittamaani asetelmaa ei nimenomaisesti tarkastella.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä vastaavan kaltainen asetelma on tullut esille niin sanottua aukkoteoriaa sovellettaessa. Mikäli olen tulkinnut valiokunnan käytäntöä oikein, se on katsonut, että aukko kattaa vain ne poikkeukset perustuslaista, joiden on aikaisempaa poikkeuslakia säädettyäessä katsottu edellyttäneen vaikeutettua säätämisjärjestystä. Tämän kaltainen tulkinta on nähdäkseni perusteltu myös 106 §:n etusijasäännöstä sovellettaessa. Lähtökohtana tulisi olla, että silloin kun säätämisvaiheen ennakkokontrollissa ei ole otettu kantaa ongelmallisen säännöksen suhteeseen perustuslakiin, tuomioistuimilla on oikeus ja velvollisuus jälkikontrolliin. Tämän suuntainen kanta olisi nähdäkseni kirjattava vähintäänkin valiokunnan mietintöön.

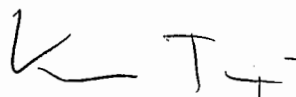
Alemmanasteisia säännöksiä koskeva 107 § vastaa nykyistä sääntelyä, eikä minulla ole siihen huomautettavaa. Ehdotuksen perusteluissa (s. 165) sen sijaan esitetään arvostelulle altis kanta asetuksiksi 80 §:n mukaan kutsuttavien säädösten keskinäiseen hierarkiaan. Tämän kannan mukaan presidentin asetukset ovat hierarkkisesti valtioneuvoston asetuksia ylempänä. Voidaan esittää perusteluja käsitykselle,

jonka mukaan presidentti ja valtioneuvosto ovat rinnakkaisia ylimmän toimeenpanovallan haltijoita ja näin ollen myöskään heidän antamiensa säädösten hierarkkisessa tasossa ei voi olla eroa.

4. Oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä

Niin sanotun Rihdon työryhmän jäsenenä olen puoltanut valtakunnanoikeuden lakkauttamista ja ministerisyyteasioiden käsittelyn siirtämistä korkeimmalle oikeudelle. Pidän tätä ehdotusta edelleenkin perusteltuna. Muilta osin minulla ei ole huomautettavaa ministerivastuujärjestelmään ehdotettuihin muutoksiin.

Porthaniassa 22.10.1998


Kaarlo Tuori

Kansleri Jan-Magnus Janssonin lausunto (tarkistettu suullinen versio)

Herra puheenjohtaja, arvoisat valiokunnan jäsenet. Olen käsittänyt tehtäväni hiukan toisin kuin nyt puhuneet herrat. Kun valiokunta ei kirjelmässään pyytänyt minua keskittymään johonkin erityiskysymykseen, olen käsittänyt tehtäväni sillä tavoin, että on kosketeltava erilaisia kohtia hallituksen esityksessä, jotka saattavat olla mielenkiintoisia. Näin ollen lausuntoni venyy vähän pitemmäksi, josta pyydän anteeksi.

Ulkoasioista olen antanut UAV:lle seikkaperäisen lausunnon, mutta niitäkin tulen sivuamaan.

Esityksen perusteissa¹⁾ mainitaan valtiosääntöuudistuksen tavoitteet. Sen päätavoitteena on Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudella hallitusmuodolla ei muutettaisi Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjattaisiin ja huollettaisiin valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Ainoa poikkeus on, että esityksellä vahvistettaisiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Toteankin, että tämä esitys todella on enemmän säilyttävä kuin mullistava. Tämä on todettava tyydytyksellä, sillä vahva jatkuvuus on ollut luonteenomainen Suomen valtiosäännölle ja se on käsitykseni mukaan myötävaikuttanut vakaisiin olosuhteisiin.

*

Hallitusmuotoehdotus poikkeaa selvimmin nykyisestä hallitusmuodosta presidentin aseman suhteen. "Ståhlbergin hallitusmuodolle" oli tunnusomainen eräänlainen dualismi, parlamentarismin vastapainona oli vallanjako eduskunnan ja presidentin kesken. Vertailukohteena voi mainita Ranskan viidennen tasavallan, jossa tämä jako on viety vielä pidemmälle.

Parlamentarismi oli ikäänkuin pääsääntönä, mutta presidentti vaikutti politiikkaan monilla itsenäisillä valtaoikeuksilla. Se, onko jonkinlainen itsenäinen presidentinvalta säilytettävä vai pitäisikö tasavallan presidentin lähinnä olla kansallinen symboli ja edustushenkilö, suhtautuminen siihen riippuu loppujen lopuksi jokaisen yksilön arvomaailmasta. Joka katsoo, että olot ovat rauhoittuneet ja hallituksista on tullut pitkäikäisiä, kallistuu ehkä tähän edustushenkilö-kantaan. Itse katson - vaikka olen vahvan parlamentarismin kannalla - että enemmistöhallituksen

Jansson

2

vastapainona saisi olla presidentti, jolloin valtiosäännön pluralismi kasvaa. Presidentin valta kuuluu myös Suomen kansan perinteisiin, ja presidentit ovat - kuten tässä jo viitattiin - kriisivaiheissa merkinneet paljon kansakunnalle ja asioiden selvittämislle.

Hallitus ei oikeastaan ole valinnut kumpaakaan tapaa katsoa asioita. Presidentin valtaa on vähennetty mutta ajatuksesta, että presidentti olisi edelleen poliittinen päättäjä, ei ole kuitenkaan luovuttu. Aikaisemminhan on jo viety presidentiltä eräät tärkeät valtaoikeudet. Esimerkiksi hän voi nykyään määrätä uudet vaalit vain pääministerin aloitteesta. Keskityn tässä hallituksen muodostamistapaan, joka tosin on ollut laajan keskustelun alaisena, mutta joka lienee edelleen poliittisesti keskeinen.

Meillä on tässä asiassa kaksi koulukuntaa. Se joka tukeutuu siihen esitykseen, joka muodollisesti hylättiin vuoden 1994 valtiopäivillä ja joka edellyttää, ettei presidentillä ole oikeastaan muuta roolia hallituksen muodostamisessa kuin että hän muodollisesti nimittää hallituksen. Jälkimmäinen on taas tämä hallituksen esitys. Kallistun hallituksen esittämään muotoon lähinnä viitaten siihen, että presidentin on joka tapauksessa päivittäin oltava yhteistyössä hallituksen kanssa ja että tämä yhteistyö saattaa olla helpompaa, jos presidentti ei ole hallituksen muodostamisprosessin ulkopuolella, vaan hän jou-
tuu ehdottamaan pääministeriehdokasta ja myöskin muulla tavoin osallistumaan siihen. En pelkää, että tästä synt^tyisi konflikti, josta meillä on tämän päivän Venäjällä räikein esimerkki. Meidän täytyy muistaa, että presidentti on velvollinen noudatta-
maan sitä t^th^ttoa, mikä tulee esille eduskunnan äänestyksessä. Sen takia pidän nyt ehdolla olevaa tapaa muodostaa hallitus hyvänä. Nykyään tietysti eduskunnan rooli on liian suppea, mutta tässä se ol^lisi kuitenkin ratkaiseva.

Muutama sivuhuomautus tästä prosessista. Hallituksen esityk-
sen perusteista käy useimmiten ilmi se, mikä ei näy suppeista pykälistä. Kuitenkin on syytä korostaa, että äänestys pääminis-
teriehdokkaasta voi tapahtua vasta, kun ohjelman pääkohdat ja hallituksen ajateltu poliittinen kokoonpano ovat selvinneet - ei tietenkään la^lullisesti, mutta sen verran että tiedetään, miten hallituksen muodostaja aikoo edetä hallitusta kootessaan. Luotta-

Jansson

3

mus/

ei kohdistu pelkästään pääministerin henkilöön.

Perusteluistakaan ei selviä, miten on meneteltävä, jos valittu pääministeriehdokas ei saakaan hallitusta muodostetuksi. Pitääkö silloin aloittaa koko prosessi uudestaan vai jatketaanko siltä kohdalta, minne on ehditty?

Huomautan myöskin, että menettely avaa mahdollisuuden vähemmistöhallitukseen. Äänestyksessähän lasketaan enemmistö annetuista äänistä, jolloin olemalla äänestämättä voi myötävaikuttaa siihen, että vähemmistöhallitus syntyy.

*

Siirryn toiseen tärkeään pykälään 93, joka koskee ulkopoliittikan johtoa. Perustava säädös on nykyisessä hallitusmuodossa: "Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti". Hallituksen esityksessä sanotaan: "Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa." Tämä edellyttää - kuten ministeri Jakobson tässä sanoi - että presidentin ja valtioneuvoston välillä vallitsee yhteisymmärrys. Hallitusmuotoehdotus ottaa kuitenkin huomioon mahdollisuuden, että jossakin asiassa syntyy erimielisyys. Ratkaisu siihen tilanteeseen on 58 §:ssä, joka käsittelee presidentin päätöksentekoa valtioneuvostossa. Sen mukaan - ellei ole kyseessä hallituksen esitys eduskunnalle - presidentin kanta voittaa viime kädessä. Tämä on juridinen ratkaisu. Miten sitten on käytännössä ja miten kävisi, jos on syvälle menevä ristiriita, on asia erikseen.

Kiinnitän huomiota myös ristiriitaan, joka vallitsee pykälän 1. ja 2. momentin välillä. Kun 1. momentissa sanotaan, että presidentti ja valtioneuvosto yhteistoiminnassa johtavat ulkopolitiikkaa, on ilmeisesti ajateltu nk. perinteistä, enimmäkseen bilateraalista ulkopolitiikkaa. Seuraavan momentin mukaan valtioneuvosto hoitaa yksin Suomen EU-politiikkaa. Tämähän on ilman muuta ulkopolitiikkamme tärkein ala. Ei bilateraalisuhteitakaan voi hoitaa EU:sta riippumatta. Esim. suhteemme Venäjään määräytyy suurelta osalta EU:n vetämisestä peruslinjoista. Siinä prosessissa presidentillä ei juridisesti ole minkäänlaista sijaa. Tämä saattaa olla vaarallisen konfliktin aihe.

Presidentti johtaa siis yleensä ulkopolitiikkaamme, mutta on vailla sananvaltaa EU-politiikassamme. Ei ole helppo sanoa, miten tämä ristiriita tässä vaiheessa voitaisiin poistaa, jos

liikutaan poliittisesti mahdollisen piirissä. Olen lausunnossani UAV:lle esittänyt, että 93 §:än voitaisiin tehdä suunnilleen näin kuuluva lisäys: "Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, asiaa on valmisteltava valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tasavallan presidentin johdolla". Tällöin korostuisi presidentin oikeus olla mukana päätösprosessissa, vaikka hänellä ei olisi varsinaista määräämisvaltaa. EU päättää nykyisin yhä enemmän turvallisuuspoliittisista asioista. Tasavallan presidentin ei tarvitse olla mukana päättämässä EU:n toimivaltaan kuuluvista talousasioista, mutta sitä vastoin olisi 93 § 1. mom. sisältöä ajatellen luontevaa, että hän voi vaikuttaa turvallisuuspoliittisiin asioihin.

*

En usko, että minun neuvoistani valtiopäiväjärjestysasioissa on paljon hyötyä kansanedustajille, mutta rajankäynti oleellisen ja epäoleellisen välillä ei ole aivan helppo, nyt kun valtiopäiväjärjestys lakkautetaan perustuslakina. On luonnollista, että oleelliset säädökset pitää säilyttää uuden hallitusmuodon osina, jolloin ne edelleen nauttivat perustuslain suojaa.

Välikysymysmenettelyä koskeva pykälä on esimerkki pykälästä, jota on lyhennetty liian rajusti. (Samaa koskee myös valtioneuvoston tiedonantoa koskevaa säädöstä, jossa päätöksenteko muistuttaa edellistä.) Esityksessä sanotaan (43 §), että "välikysymyksen käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille". Tämä on tietysti totta, mutta tekstistä ei ilmene, että äänestys on suoritettava siinäkin tapauksessa, ettei mitään epäluottamuslausetta ole esitetty. Onhan hyvin tavallista, että ponsissa esitetään lievää moitetta tai jopa kiitosta jne. Se, mistä teoreettisesti äänestetään, on puhemiehen ehdotus yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä sekä keskustelun aikana tehdyistä vastaehdotuksista. Ellen täysin erehdy, olisi eduskunnan syytä harkita tätä ja vastaavanlaisia sanamuotoja.

*

Sitten muutamat sanat lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Tässä voin varauksitta yhtyä hallituksen kantaan, kun se - kuten Nikulan komiteakin - on ehdottanut, että säilytetään perustuslakivaliokunnan ennakollinen valvonta. Olen monta vuotta sitten (1954) kirjoittanut, että tämä valvontatapa on yleensä

Jansson

5

objektiivinen ja luotettava, ja tämä pitää edelleen paikkansa. Se edistää yhteiskuntaelämän säännöllistä kulkua ja ennakoitavuutta, koska lainsäädäntö näissä oloissa noudattaa perustuslain vaatimuksia. Jos pääpaino pantaisiin jälkivalvontaan, syntyy jatkuva epävarmuus, kun jo sovellettava laki myöhemmin ehkä todetaan perustuslain vastaiseksi. Perustuslakivaliokunta voi tietysti antaa kiistellyn lausunnon, mutta niin voi tuomioistuinkin.

Yhdyn myös käsitykseen, ettei erityisen valtiosääntötuomioistuimen pystyttäminen ole perusteltu. Tämä olisi pitkän esittelyn väärtti, mutta tyydyn tässä siihen, että tällainen tuomioistuin on helposti muodostunut toiseksi eduskunnaksi tai "kolmanneksi kamariksi", joka viime kädessä päättää, mikä on oikeusjärjestys. On paljon parempi, että tavallinen lainsäätäjän jo lain säätämisvaiheessa pyrkii siihen, että perustuslakia aina noudatetaan.

Poikkeuksena on hallituksen esityksessä 106 §. Sen mukaan tuomioistuin, jos se käsitellessään jotakin asiaa huomaa, että lain soveltaminen "olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa" eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisen ~~järjestyksessä~~ ~~järjestyksen kanssa~~, ei saa soveltaa lakia. Olen Nikulan komitealle antamassani lausunnossa ollut sitä mieltä, että "ilmeinen" on riittävän vahva ilmaisu estääkseen tämän pykälän väärinkäyttöä. Olen edelleen tätä mieltä, vaikka olen tullut skeptisemmäksi sitä vastaan, että jokainen kihlakunnan oikeus ryhtyy perustuslain tulkitsijaksi. Vaihtoehtoisesti voidaankin ajatella, että tämä säädös koskisi vain ylimpiä tuomioistuimia.

Poikkeuslakimenettely kuuluu läheisesti samaan yhteyteen. Hallitus ehdottaa sen säilyttämistä, ja ~~olen aikaisemmin puoltanut~~ ^{puollan} samaa kantaa. Saanen lukea otteen lausunnostani Nikulan komitealle: "Omasta puolestani puollan ehdottomasti tämän mahdollisuuden säilyttämistä. Poikkeuslakimenettelyn käyttö on nimittäin - paradoksaalisesti - tehokas tae lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta.

Kokemus osoittaa, että se mahdollistaa perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien tarkkaa tulkintaa. Ellei sitä olisi, olisi pakko joko muotoilla perustuslain säännökset niin väljästi, että mahdolliset poikkeamat mahtuvat niihin, tai turvautua monesti kyseenalaiseen tulkintaan. Poikkeukset säädettäisiin silloin tavallisina lakeina, mikä vähentää oikeusturvaa". Tämä meille ominainen tosikin hyvin erikoinen instituutio olisi säilytettävä etenkin koska hallituksen esitys korostaa, että poikkeukset saavat olla vain "rajattuina" luonteeltaan (73 §).

Jansson

6

Lopuksi tulen kysymykseen, olisiko maininta Suomen EU-jäsenyydestä sisällytettävä uuteen perustuslakiin. Hallitus on ottanut siihen kielteisen kannan. Tilanne on kuitenkin hiukan erikoinen, koska EU:sta puhutaan useissa yhteyksissä uudessa hallitusmuodossa, ilman että missään mainitaan, että Suomi on unionin jäsen.

Vaikka näkökohtia voidaan esittää sekä maininnan puolesta että sitä vastaan, katson kuitenkin että olisi realistista seurata joidenkin muiden maiden esimerkkiä liittämällä perustuslakiin maininta jäsenyydestä. Se on siksi painava realiteetti meidän valtio-elämässämme. Maininta sopisi silloin niihin alukykeläisiin, joissa puhutaan valtiojärjestyksen perusteista. Kun esitetään mm. lainsäädäntövallan harjoittamista, voitaisiin lisätä jotakin tähän tapaan: Poikkeuksen tästä muodostavat asiat, jotka valtiosopimuksella on luovuttu Euroopan unionin päätettäväksi.

Esimerkiksi Ruotsin hallitusmuodossa (10:5) on pykälä, joka säättää miten valtuuksia luovutetaan EU:lle. Tällaista pykälää ei meillä tarvita, koska vaikka on todennäköistä että valtuuksia tullaan vastedeskin luovuttamaan, se voi tapahtua valtiosopimuksella, joka perustuslakiluontoisena hyväksytään eduskunnassa 2/3 enemmistöllä (nykyinen VJ 69 §, hallituksen esitys 94-95 §§).

Aivan toinen asia on, pidetäänkö 2/3 enemmistöä riittävänä näin tärkeässä asiassa. Ruotsissa valtuuksien luovuttaminen EU:lle vaatii 3/4 enemmistöä, ja meillähän on "valtionsisäisiä" poikkeuslakeja varten voimassa joko määräys yli vaalien lepäämään jättämisestä tai ~~vastaavasti~~ peräti 5/6 enemmistö asian kiireelliseksi julistamista varten. Tätä taustaa vastaan on syytä harkita, olisiko nyt tai myöhemmin säädettävä korkeampi kynnyks valtaoikeuksien luovuttamista varten.

Helsingissä, 9. päivänä syyskuuta 1998

Jan-Magnus Jansson
Jan-Magnus Jansson

Rev. ptk 101/1998 vp
10.11.1998

Lähte A 3 §

HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi**Perustuslakivaliokunta 27.8.1998-11-07****Professori Allan Rosas**

Tässä esityksessä kiinnitetään huomiota vain kahteen seikkaan: Suomen EU-jäsenyyteen sekä kansainvälisiä suhteita koskevaan 8 lukuun.

EU-jäsenyys ilmenee miltei epäsuorasti esityksen 8 luvun säännöksistä. Unionia ei mainita valtiojärjestyksen perusteita koskevassa 1 luvussa.

Tämä lähestymistapa antaa täysin harhaanjohtavan kuvan Suomen voimassa olevasta valtiosäännöstä. Kuitenkin esityksen tavoitteena on nykyisen valtiosäännön selkeyttäminen ja hallitusmuodon informatiivisuuden lisääminen.

Suomen EU-jäsenyys ei ole osana Suomen "kansainvälisiä suhteita". Jäsenyyden myötä osa Suomen täysivaltaisuutta on siirretty yhteisesti hoidettavaksi, Euroopan Union toimielinten puitteissa. Varsinkin Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten myötä Unionista on tullut kokonaisvaltainen taloudellinen ja poliittinen yhteisö *sui generis*, jota ei voi mitenkään verrata perinteisiin hallitustenvälisiin järjestöihin.

Esimerkiksi Luxemburgin tuomioistuin ei ole Suomen kannalta "kansainvälinen" tuomioistuin vaan suomalainen tuomioistuin, joka päättää yhteisöoikeuden eli Suomen oikeuden soveltamisesta ja tulkinnasta. EU:n perustamissopimukset ja muu normisto syrjäyttävät ristiriitapauksissa Suomen hallitusmuodon ja muun sisäisen oikeuden.

Hallituksen esityksen hyväksyminen esitetyssä muodossa merkitsisi, että uusi Suomen Hallitusmuoto jo syntyessään olisi ajastaan jäljessä.

Esityksen 1 §:n 1 momenttiin olisi syytä lisätä viittaus jäsenyyteen Unionissa. Pykälän 3 momentin alkuun voitaisiin lisätä sanat "Euroopan unionin jäsenenä [Suomi osallistuu...]". Esityksen 3 §:ään voitaisiin lisätä lyhyt viittaus Euroopan Unionin toimielimiin (joista säädetään erikseen). Esityksen 4 §:ään voitaisiin sisällyttää viittaus Euroopan unionin kansalaisuuteen (Union kansalaisilla on merkittäviä oikeuksia Suomen alueella, kuten äänioikeus ja vaalikelpoisuus yleisissä vaaleissa).

Tässä yhteydessä olisi vielä harkittava, voidaanko Hallitusmuodossa luopua "asetuksen" käsitteestä (esim. 80 §), tai voidaanko vaihtoehtoisesti muuttaa EY-asetusten (engl. Regulation) suomenkielistä käännöstä. Nykyinen käytäntö on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Esityksen 8 lukua olisi jaettava kahtia siten että EU-asioiden valmistelua koskevat säännökset (93 §:n 2 momentti, 96 §, 97 §:n 2 momentti) siirretään omaksi luvukseksi. Kuten edellä todettiin, EU-jäsenyydessä ei ole kysymys Suomen "kansainvälisistä" suhteista.

Tässä yhteydessä olisi myös harkittava 97 §:n 2 momentin toisen virkkeen kehittämistä. Siinä tarkoitetut muutokset Euroopan unionin perustamissopimuksiin merkitsevät Suomen valtiosäännön muuttamista; niiden merkitys voi olla Suomen valtiosäännön kannalta mullistava. Suomen eduskunnalla tulisi olla merkittävä asema näitä asioita valmisteltaessa.



PeV:n ptk 101 / 1998 vp
10.11.1998

PUOLUSTUSVOIMAIN KOMENTAJA

Lute B 38

Helsinki 21.10.1998

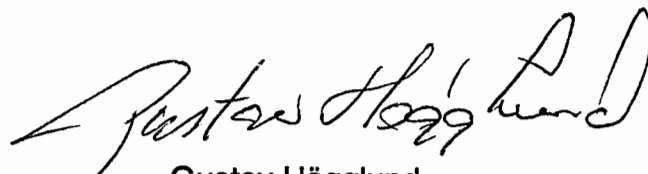
Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 1/1998 vp

Ohessa lähetetään Perustuslakivaliokunnan pyytämä selvitys sotilaskäsky- ja sotilaallisista nimitysasioista, jotka Tasavallan Presidentti on viime vuosina puolustusvoimain komentajan esityksestä ratkaissut ja jotka puolustusvoimain komentaja on varmentanut.

Kunnioittavasti,

Puolustusvoimain komentaja
Kenraali


Gustav Hägglund

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖSTOIMIVALTAAN KUULUVAT PUOLUSTUSVOIMAIN KOMENTAJAN ESITTELEMÄT SOTILASKÄSKYASIAT

Puolustusvoimain komentaja esittelee tasavallan presidentille ne sotilaalliset nimitysasiat ja sotilaskäskyasiat, jotka on säädetty presidentin ratkaistaviksi tai joissa presidentti on pidättänyt päätösvallan itselleen (Asetus puolustusvoimista).

Puolustusvoimain komentaja esittelee tasavallan presidentille sotilaskäsky- ja sotilaallisia nimitysasioita kerran kuukaudessa. Heinäkuussa esittelyä ei kuitenkaan ole.

1 Sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentti vahvistaa puolustusvoimain komentajan esittelystä joukko-osaston nimen, vuosipäivän, kunnamarssin, lipun ja perinnejoukon.

Tasavallan presidentti on puolustusvoimain komentajan esittelystä hyväksynyt edellä mainittuja asioita vuosina 1995-98 seuraavasti:

Päätettävä asia	Päätettävien asioiden määrä vuodessa			
	1995	1996	1997	1998
Joukko-osaston nimen vahvistaminen	-	4	-	5
Joukko-osaston lipun vahvistaminen	-	2	-	2
Joukko-osaston vuosipäivän vahvistaminen	-	3	-	3
Joukko-osaston kunnamarssin vahvistaminen	-	3	1	3
Joukko-osaston perinnejoukon vahvistaminen	-	2	-	3
Ko asioita koskevia esittelyjä vuodessa	-	4	1	3

2 Sotilaalliset nimitysasiat

Lukumääräisesti sotilaskäskyasioita enemmän on vuosittain esittelyjä, jotka koskevat virkaan nimittämistä, tehtävään määrittämistä ja korkeampaan sotilasarvoon ylentämistä.

Puolustusvoimien upseerit nimittää virkaan tasavallan presidentti sotilaallisten nimitysasiain esittelystä. Sotilaalliset nimitysasiat esittelee tasavallan presidentille puolustusvoimain komentaja, joka myös varmentaa presidentin tekemät päätökset (Laki puolustusvoimista).

Tasavallan presidentti ylentää henkilön upseerin sotilasarvoon puolustusvoimain komentajan esittelystä (Asetus sotilas- ja palvelusarvoista).

Everstin tai kommodorin virkaa vastaavaan tehtävään määrää tasavallan presidentti (Asetus puolustusvoimista).

Tasavallan presidentti päättää upseerien osalta yli vuoden kestävästä henkilökoh-
taisesta (harkinnanvarainen) virkavapaudesta (Asetus puolustusvoimista).

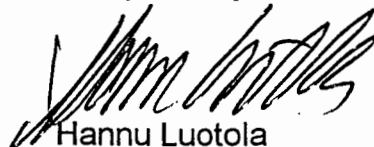
Sotilaallisia nimitysasioita tai niihin rinnastettavia asioita koskeva esittely on kuu-
kausittain heinäkuuta lukuun ottamatta. Seuraavassa on lueteltu, monessako esit-
telystä keskimäärin vuosittain on mukana sotilaallisia nimitysasioita (vast).

Esittelyjä vuodessa

Palveluksessa olevien upseerien nimittäminen ylempään virkaan (pl kenraalit)	11*)
Puolustushallinnon palveluksessa olevien ylentäminen upseerin sotilasarvoon (pl kenraalit)	11*)
Everstin tai kommodorin määrääminen uuteen tehtävään	8 - 10*)
Kadettikurssilta valmistuvien upseerien ylentä- minen ja nimittäminen virkaan	1
Upseerien yli vuoden kestävien virka- vapauksien (muu kuin lakiin tai virka- ehtosopimukseen perustuva virkavapaus) myöntäminen	1 - 3
Varusmiesten (upseerikokelaat) ylentäminen upseerin sotilasarvoon (vänr/alil)	6 - 8
Reservin upseerien ylentäminen korkeampaan sotilasarvoon (pl kenraalin sotilasarvoon ylennettävät)	2

*) kyseiset asiat esitellään samalla esittelyasiakirjalla

Pv:n apulaishenkilöstöpäällikkö
Prikaatikenraali


Hannu Luotola

Vanhempi osastoesiupseeri
Everstilutnantti


Matti Jääsarö

- LIITTEET 1 Sotilaskäskyasioita koskevat esittelyt vuosilta 1995-98
2 Esimerkki sotilaallisia nimitysasioita koskevasta esittelystä

PÄÄESIKUNTA

PÄÄESIKUNTA

Helsinki

N:o 345/2.9/01

29.4.1996

VALIANTO

ESITTELY

ESITTELY

TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Huhti kuun 21 päivänä 1996

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

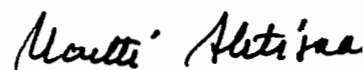
Esitetään, että Helsinkiin 1.7.1996 perustettavan joukko-
osaston nimeksi määrättäisiin

Kaartin Jääkärirykmentti

Kenraali


Gustav Hägglund

Hyväksyn



ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLEJoulu kuun 19 päivänä 1996

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

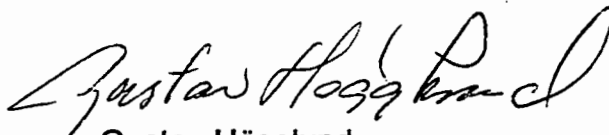
Esitetään, että Tikkakoskelle 1.1.1997 perustettavan joukko-osaston perinteiksi vahvistettaisiin

- nimeksi Tukilentolaivue
- vuosipäiväksi 1.10.
- kunniamarssiksi Ilmavoimien kunniamarssi
- lipuksi nykyisen Tiedustelulentolaivueen lippu
- joukko-osasto vaalii edeltäjiensä perinteitä

Hyväksyn

Matti Ahtinen

Kenraali


Gustav Hägglund

ESITTELY

TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Loka kuun 18 päivänä 1996

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

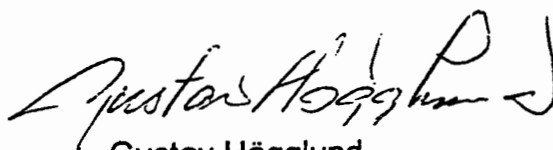
Esitetään, että Uttiin 1.1.1997 perustettavan joukko-osaston perinteiksi vahvistettaisiin

- nimeksi Utin Jääkärirykmentti
- vuosipäiväksi Laskuvarjojääkärikoulun nykyinen vuosipäivä 25.8.
- kunniamarssiksi Laskuvarjojääkärikoulun kunniamarssi, Jean Sibeliuksen säveltämä "Elon taistohon käy"
- lipuksi Laskuvarjojääkärikoulun lippu
- perinnejoukoksi sodanaikainen Erillinen Pataljoona 4.

Hyväksyn

Matti Ahtisaari

Kenraali



Gustav Hägglund

ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLESyys kuun 13 päivänä 1996

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

Esitetään, että 1.1.1997 toimintansa aloittavan Puolustusvoimien Tietotekniikkalaitoksen perinteiksi vahvistettaisiin:

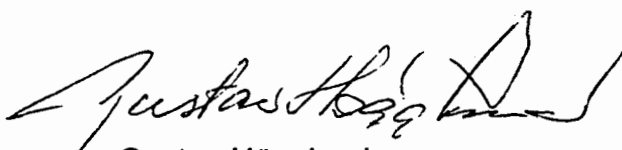
- nimeksi Puolustusvoimien Tietotekniikkalaitos
- vuosipäiväksi nykyisen Atk-laitoksen vuosipäivä 1.3.
- kunniamarssiksi nykyisen Atk-laitoksen kunniamarssi
Suomalaisen Ratsuväen marssi 30-vuotisessa sodassa

Esitykset perustuvat puolustusministeriön 25.6.1996 tekemään päätökseen Puolustusvoimien Tietotekniikkalaitoksen perustamisesta 1.1.1997 alkaen.

Hyväksyn

Matti Lehtinen

Kenraali


Gustav Hägglund

19 . 9 . 1997

ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Syys kuun 19 päivänä 1997

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

Esitetään, että Tukilentolaivueen kunniamarssiksi vahvistettaisiin Aimo Mustosen säveltämä marssi "Kotkan Pojat".

Esitän hyväksyttäväksi.

Kenraali


Gustav Hägglund

Hyväksyn



ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Helmi kuun 20 päivänä 19 98

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

Esitetään, että 1.7.1998 tapahtuviin organisaatiotarkistuksiin liittyen vahvistettaisiin merivoimien uusien joukko-osastojen nimet seuraavasti:

Suomenlahden Laivastosta, Suomenlinnan Rannikkorykmentistä (pl Rannikkotykistökoulu ja Huoltokeskus) sekä Hangon Rannikkopatteristosta muodostettavan joukko-osaston nimeksi **Suomenlahden Meripuolustusalue (SiMepa)**.

Saaristomeren Laivastosta (pl Sähköteknilinen Korjaamo, Kemiön Varikko ja Merivoimien Tutkimuslaitos) ja Turun Rannikkorykmentistä muodostettavan joukko-osaston nimeksi **Saaristomeren Meripuolustusalue (SmMepa)**.

Saaristomeren Laivastoon kuuluvista Sähköteknilisestä Korjaamosta ja Kemiön Varikosta muodostettavan itsenäisen sotilaslaitoksen nimeksi **Merivoimien Varikko (MerivV)**.

Saaristomeren Laivastoon kuuluvasta Merivoimien Tutkimuslaitoksesta ja Suomenlinnan Rannikkorykmenttiin kuuluvasta Rannikkotykistökoulun tutkimus- ja kehittämisosastosta muodostettavan itsenäisen sotilaslaitoksen nimeksi **Merivoimien Tutkimuslaitos (MerivTL)**.

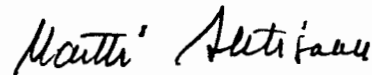
Kotkan Rannikkopatteriston nimeksi **Kotkan Rannikkoalue (KotRa)**.

Esitän hyväksyttäväksi.

Kenraali


Gustav Hägglund

Hyväksyn



ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLEKesä kuun 25 päivänä 1998

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

Esitetään, että 1.7.1998 tapahtuviin organisaatiotarkistuksiin liittyen merivoimien uusien joukko-osastojen perinteistä määrätäisiin seuraavasti:

Suomenlahden Meripuolustusalue (SIMepa)

- vuosipäiväksi 9.7.
- kunniamarssiksi entinen Suomenlahden Laivaston kunniamarssi "Laivasto iskee"
- perinnejoukoiksi Suomenlahden Meripuolustusalueen uusien joukkoyksiköiden sekä niiden edeltäjäjoukko-osastojen perinnejoukot

Saaristomerén Meripuolustusalue (SmMepa)

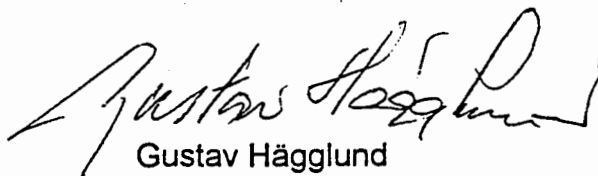
- vuosipäiväksi 9.7.
- kunniamarssiksi entinen Saaristomerén Laivaston kunniamarssi "Ernst von Vegesachin marssi"
- perinnejoukoiksi Saaristomerén Meripuolustusalueen uusien joukkoyksiköiden sekä niiden edeltäjäjoukko-osastojen perinnejoukot

Kotkan Rannikkoalue (KotRa)

- vuosipäiväksi 9.7.
- kunniamarssiksi entinen Kotkan Rannikkopatteriston kunniamarssi "Meren laulu"
- perinnejoukoiksi lakkautetun Kotkan Rannikkopatteriston perinnejoukot.

Esitän hyväksyttäväksi.

Kenraali


Gustav Hägglund

Hyväksyn



ESITTELY

TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Touko kuun 18 päivänä 1998

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

Esitetään, että vahvistettaisiin Suomenlahden Meripuolustusalueen ja Saaristomeren Meripuolustusalueen joukko-osastoliiput oheisten liitteiden mukaisesti.

Esitän hyväksyttäväksi.

Kenraali


Gustav Hägglund

Hyväksyn



JAKELU

A
SILaiv
SmLaiv
MeriSK

TIEDOKSI

PEttus-os
SMus/MpKK
SArk/MpKK

4.6.1998

PÄÄESIKUNTA
Henkilöstöosasto

MERIVOIMIEN PERINTEET JA TUNNUKSET

Sotamuseo esittää PEhenkilöstöosaston pyyntöön koskien merivoimien perinteitä ja tunnuksia lausuntonaan seuraavaa:

1. Merivoimat: Ei huomauttamista.

2. Merivoimien Esikunta: Ei huomauttamista.

3. Suomenlahden Meripuolustusalue: Ei huomauttamista lukuunottamatta kunniamarssiksi esitetyn entisen Suomenlahden Laivaston kunniamarssin nimen muuttamista, mitä toimenpidettä Sotamuseo ei pidä oikeana eikä perusteltuna.

-7. Ohjuslaivue: Ei huomauttamista.

-5. Miinalaivue: Ei huomauttamista.

Rannikkorykmentti
-Suomenlinnan Rannikkopatteristo: Ei huomauttamista lukuunottamatta perinnelipuksi esitetyn Suomenlinnan Rannikkorykmentin lippua, joka rykmenttilippuna on kooltaan väärä patteriston lipuksi. Lippu tulisi muuttaa pataljoonalipun kokoiseksi siinä yhteydessä kun se mahdollisesti uusitaan.

- Hangon Rannikkopatteristo. Ei huomauttamista.

- Merivoimien Koulutuskeskus: Ei huomauttamista.

- Suomenlahden Meripataljoona: Ei huomauttamista.

- Huoltokeskus: Ei huomauttamista

4. Saaristomeren Meripuolustusalue: Ei huomauttamista.

- 6. Ohjuslaivue: Ei huomauttamista.

- 4. Miinalaivue: Ei huomauttamista.

- Turun Rannikkopatteristo: Ei huomauttamista lukuunottamatta perinnelipun ko-koa, joka tulisi muuttaa pataljoonalipun kokoiseksi mahdollisen uusimisen yhteydessä.

-Saaristomeren Meripataljoona. Ei huomauttamista.

- Huoltokeskus: Ei huomauttamista.

5. Uudenmaan Prikaati: Ei huomauttamista.

- Vaasan Rannikkojääkäripataljoona: Ei huomauttamista.

- Raaseporin Rannikkotykistöpatteristo: Ei huomauttamista

6. Merisotakoulu: Ei huomauttamista.

7. Kotkan Rannikkoalue: Ei huomauttamista.

8. Merivoimien Varikko: Ei huomauttamista.

9. Merivoimien Tutkimuslaitos: Ei huomauttamista.

Tämän lisäksi Sotamuseo esittää vielä harkittavaksi varusmiesten merimieslakin lakkinauhassa käytettävien joukko-osastojen ja -yksiköjen nimien logiikkaa. Lakkinauhan tehtävä on kahdenlainen: Toisaalta se osoittaa ulospäin varusmiehen palvelusyksikön ja toisaalta se sisäistää samassa joukossa palvelevien yhteenkuuluvaisuutta ja oman yksikön henkeä. Esimerkiksi Suomenlinnan Rannikkopatteristossa palveleva varusmies samaistuu omaan patteristoonsa ennemmin kuin Suomenlahden Meripuolustusalueeseen.

Museonjohtaja
FM

Markku Melkko

Tutkija
FM

Kai M Heinonen

2/MM/MM

ESITTELY
TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Loka kuun 20 päivänä 19 98

Esittelijä: Puolustusvoimain komentaja

1. Esitetään, että eversti Juha Heikki **HOLMA** (PE) määrättäisiin Pääesikunnan Esikuntakomppaniassa erityistehtävään sijoituspaikkana operaatioesikunta 1.12.1998 lukien.

Hyväksyn

Matti Stenari

2. Esitetään, että alla mainitut upseerit nimitettäisiin puolustusvoimissa:

everstin virkaan kolmen (3) vuoden määräajaksi 1.12.1998 lukien ylennettynä everstiksi 6.12.1998:

everstiluutnantti Jarkko Aki Artturi **NUMMINEN** (IlmavE) määrättyä Ilmavoimien Esikunnassa yleisesikuntaosaston päälliköksi ajaksi 1.12.1998 - 30.11.2001. Tehtävä edellyttää lentäjän tutkintoa;

everstin virkaan neljän (4) vuoden määräajaksi 1.1.1999 lukien ylennettynä everstiksi 6.12.1998:

everstiluutnantti Alpo Juhani **JULKUNEN** (PvMatLE) määrättyä Puolustusvoimien Teknillisen Tutkimuslaitoksen (nimi vahvistamatta) johtajaksi ajaksi 1.1.1999 - 31.12.2002;

everstin virkaan kolmen (3) vuoden määräajaksi 1.1.1999 lukien ylennettynä everstiksi 6.12.1998:

everstiluutnantti Risto Ilmari **NOOPILA** (PvMatLE) määrättyä edelleen Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen Esikunnassa aseosaston päälliköksi ajaksi 1.1.1999 - 31.12.2001;

everstin virkaan viiden (5) vuoden määräajaksi 1.1.1999 lukien ylennettynä everstiksi 6.12.1998:

everstiluutnantti Esko Ilari **VAINIO** (PE) määrättyä Puolustusvoimien Tietotekniikkalaitoksen johtajaksi ajaksi 1.1.1999 - 31.12.2003;

kommodorin virkaan kolmen (3) vuoden määräajaksi 1.1.1999 lukien ylennettynä kommodoriksi 6.12.1998:

everstiluutnantti Stig-Göran **GRÖNBERG** (UudPr) määrättynä edelleen Uudenmaan Prikaatin komentajaksi ajaksi 1.1.1999 -31.12.2001;

everstiluutnantin virkaan 1.11.1998 lukien ylennettynä everstiluutnantiksi 1.11.1998:

majuri Timo Aulis **HÄRKÖNEN** (PE);

majuri Kai Tapio **MECKLIN** (IlmavE);

majuri Mika Tapio **SOININEN** (IlmavE);

majuri Kai Tapio **TOLKKI** (IlmavE);

majurin virkaan 1.11.1998 lukien:

majuri Petri Mathias **KOSONEN** (MpKK);

majuri Pertti Kalevi **POSTI** (LMpaE);

majuri Jorma Juhani **HONKARANTA** (IlmavE);

majuri Toivo Markku Kalevi **VALOLAHTI** (LapLsto);

majuri Jari Juhani **RANTA** (SatLsto);

majurin virkaan 1.11.1998 lukien ylennettynä majuriksi 1.11.1998:

kapteeni Juha-Pekka **LATVALA** (LapLsto);

kapteeni Jari Juhani **TUOMINEN** (LapLsto);

kapteeni Harri Tapani **RÄISÄNEN** (SatLsto);

kapteeni Erkki Juhani **ANTIKAINEN** (TukiLLv);

kapteeni Jarkko Pentti **JOKINEN** (VKoeL).

3. Esitetään, että alla mainitut henkilöt ylennettäisiin:

majuriksi 6.11.1998:

kapteeni Jukka Petteri **JOUKO** (PE);

kapteeni Juhani **KARJOMAA** (PE);

kapteeni Jouni Tapio **LIPPONEN** (PE);

kapteeni Esko Daniel **PUKARI** (PE);

kapteeni Ari Petteri **SUONTLAHTI** (PE);

kapteeni Pasi Tapio **VÄLIMÄKI** (PE);

kapteeni Pekka Antero **KORTELAINE**N (PvMatLE);

kapteeni Jouni Heikki Sakari **LAMMINEN** (PvMatLE);

kapteeni Manu Petteri **TUOMINEN** (PvMatLE);

kapteeni Heikki Olavi **BRUCE** (LMpaE);

kapteeni Esa Tapio **HYTYIÄINEN** (LMpaE);

kapteeni Tommi Martti Juhani **HÄRKÖNEN** (LMpaE);

kapteeni Ali Juhani **MÄTTÖLÄ** (LMpaE);

kapteeni Jukka Antero **SAARIO** (HämSIE);

kapteeni Jukka-Pekka **SCHRODERUS** (HelSIE);

kapteeni Vesa Juhani **VIRTANEN** (HelSIE);

kapteeni Petri Sakari **RIIHJÄRVI** (PsPr);

kapteeni Joni Wilhelm **LINDEMAN** (PorPr);

kapteeni Timo Juhani **ILTANEN** (KeSR);

kapteeni Mika Heikki **PIIROINEN** (PMpaE);

kapteeni Reima Paavo Tapio **VANHANEN** (PMpaE);

kapteeni Jalo Juha Ensio **PALOSAARI** (LapSIE);

kapteeni Jari Marko Juhani **SORMUNEN** (JPr);

kapteeni Timo Juhani **SIPONEN** (LapItR);

kapteeni Matti Esko Juhani **LAMPINEN** (IMpaE);

kapteeni Kaarle Tapani **TÖRRÖNEN** (MikSIE);

kapteeni Reima Sakari **KUUTSA** (KymSIE);

kapteeni Kari Matti Tapani **PIETILÄINEN** (KarPr);

kapteeni Veli Pekka **SULKAVA** (UtJR);

kapteeni Jyrki Tapani **ISOKANGAS** (VKoeL);

komentajakapteeniksi 6.11.1998:

kapteeni Pasi Mikael **LINTUAHO** (MerivE);

kapteeniluutnantti Jyrki Jaakko **LITMANEN** (SiMepa);

kapteeni Vesa Matti **TUOMINEN** (SiMepa);

kapteeniluutnantti Aarne Veli-Pekka **HEINONEN** (SmMepa);

yliluutnantiksi 1.11.1998:

luutnantti Juha Harry Kalevi **ÄBERG** (SmMepa);

luutnantti Tom Peter Magnus **HOLMSTRÖM** (UudPr);

luutnantti Petri Jaakko Tapani **KEMPPAINEN** (IlmaSK);

luutnantiksi 1.11.1998:

sotilasmestari Jukka Pekka **HONKANEN** (VKoeL).

4. Esitetään, että annettaisiin:

teknikkoluutnantin arvo 1.11.1998:

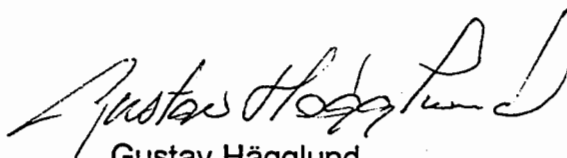
luutnantti Mika Tapio **KYLLÖSELLE** (KarLsto);

aliluutnantin arvo reservissä 20.10.1998:

vänrikki Niko Ilari **RAHUSELLE** (HeISI).

Esitän hyväksyttäväksi.

Kenraali



Gustav Hägglund

Valtiontalouden tarkastusvirastossa

9.11.1998

Valtiontalouden tarkastusviraston Akava ry:n jäsenjärjestöihin (Akava-js) ja Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry:een (STTK-J) kuuluvien henkilöiden lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle HM § 90 -hankkeesta.

A. Virkasuhdeasioita koskevat asiat

VTV:n henkilöstöjärjestöt lähtevät siitä, että VTV:n henkilöstö, joka käsittää toiminnantarkastuksen ja tilintarkastuksen sekä sisäisten palvelujen henkilöstön, siirtyy kokonaisuudessaan eduskunnan yhteyteen tulevaan tarkastusvirastoon.

VTV:n ollessa eduskunnan yhteydessä henkilöstöön pitää soveltaa eduskunnan virkamiehistä annettua lakia. Eduskunnan virkamiesten asemaa, palkkausta ja muita virkaetuja koskevia säännöksiä ja periaatteita tulee soveltaa samassa laajuudessa ja merkityksessä VTV:n henkilöstöön kuin muissakin eduskunnan organisaatioissa. Jo eduskunnan virkamiesten yhdenvertainen kohtelu edellyttää tätä.

VTV:n siirtymisellä eduskunnan yhteyteen on automaattinen vaikutus henkilöstön kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Mm. Valtion työmarkkinalaitos ei voi enää olla palkkaussasioissa keskusjärjestötason neuvottelukumppanina, nykyinen luottamusmiesjärjestelmä katoaa ja VTV:n henkilöstöllä nyt oleva lakko-oikeus menetetään. Nämä muutokset merkitsevät olennaista heikennystä VTV:n henkilöstön oikeusturvaan ja merkittävistä eduista luopumista.

Jottei VTV:n henkilöstö joudu muihin eduskunnan virkamiehiin katsottuna epätasa-arvoiseen asemaan, tulisi ennen siirrosta päättämistä laatia siirtymiseen liittyvä VTV:n henkilöstöä koskeva erityinen järjestelyasiakirja. Asiakirjassa sovittaisiin sitovasti mm. henkilöstön asemaan, tulevaan palkkaustasoon ja etuihin liittyvistä seikoista sekä siitä, miten VTV:n henkilöstön kannalta olennaisten järjestöllisten etujen menetys korvataan ja henkilöstön oikeusturvamahdollisuudet palkkauskysymyksissä varmistetaan. VTV:n henkilöstöjärjestöt toivovat, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa tällaisen järjestelyasiakirjan tarpeesta antamassaan mietinnössä. Siirron toteuttaminen ilman, että näihin asioihin on otettu eduskunnassa kantaa, merkitsee VTV:n henkilöstölle peruuttamattomia ja virkamieslain ja virkaehtosopimusjärjestelmän nykyään turvaamien oikeuksien menetyksiä.

B. VTV:n organisatorista asemaa koskevat asiat

Tarkastusvirastossa tulee olla hallintoneuvosto tai johtokunta, joka muodostuu valtionhallinnon edustajista, muista asiantuntijaorganisaatioista (esimerkiksi tutkimuslaitokset, korkeakoulut jne.) sekä eduskunnan valitsemista jäsenistä, VTV:n johdon edustajasta ja VTV:n henkilöstön edustajasta.

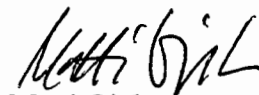
Toiminnallisen riippumattomuuden, joka on tärkein riippumattomuuden muoto, kannalta hallintoneuvosto kuitenkin ei voi eikä saa puuttua käytännön tarkastusten suorittamiseen, vaan sen tulee ottaa kantaa tarkastustoiminnan strategiatason kysymyksiin ja toimia ratkaisijana henkilöstöjärjestöjen ja pääjohtajan välisissä mahdollisissa kiistakysymyksissä.

Toisaalta VTV:n tarkastustoiminnan toiminnallinen riippumattomuus tulee taattua jo sillä, että VTV siirretään valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen. Toisin sanoen VTV ei enää ole erään tärkeän tarkastuskohteensa alainen, mitä Perustuslaki 2000-komitea piti tärkeänä tarkastusviraston riippumattomuuden kannalta.

Eduskunnan tulisi nimittää VTV:n ylimmästä johdosta ainakin pääjohtaja määrääjäksi. Näin edistetään ylimmän johdon tulosvastuullisuutta.


Tomi Hytönen

Akavalaisten luottamusmies


Matti Ojala

Luottamusmies, Valtiontalouden
tarkastusviraston virkamiesyhdis-
tyksen hallituksen puolesta

Liite: VTV:n henkilöstöjärjestöjen yksityiskohtaiset perustelut

VTV:n henkilöstöjärjestöjen yksityiskohtaiset perustelut

VTV:n pääjohtaja on pyytänyt lausuntoa valtiontilintarkastajain kansliassa valmistellusta HM § 90 -hanketta koskevasta muistiosta (päiväty 20.10.1998) Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) ammatillisesti järjestäytyntä henkilöstöä edustavilta järjestöiltä.

VTV:n henkilöstö tai sen edustajat eivät ole osallistuneet muistion valmisteluun ja laadintaan. Lausuntoa laadittaessa henkilöstön edustajilla ei ole ollut käytössään tai tiedossaan VTV:n johdon virallista kantaa yhdistymiseen ja ko. muistioon, jonka vuoksi lausunnossa keskitytään VTV:n henkilöstön asemaa vaikuttaviin tekijöihin. Muistiossa ei käsitellä kuitenkaan kaikkia olennaisia periaatelinjauksia, joita valtiovarainvaliokunta toivoi jatkovalmistelussa käsiteltävän.

A. Virkasuhdeasioita koskevat asiat

Akavalaisiin järjestöihin ja Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistykseen kuuluu yli 90 %:ia VTV:n koko henkilöstöstä ja tarkastushenkilöstö käytännössä kokonaisuudessaan.

VTV:n siirtyessä eduskunnan yhteyteen siitä tulee eduskunnan alainen organisaatio. VTV:n henkilöstöjärjestöt lähtevät siitä, että VTV:n henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan eduskunnan yhteyteen tulevaan tarkastusvirastoon.

Eduskunnan alaisten organisaatioiden henkilöstöön sovelletaan eduskunnan virkamieslakia. Muu vaihtoehto ei ole mahdollinen. Tämä tulee merkitsemään sitä, että myös VTV:n henkilöstöön, jos virasto on eduskunnan yhteydessä toimiva organisaatio, pitää soveltaa eduskunnan virkamiehistä annettua lakia. Tämän johdosta VTV:n henkilöstö lähtee siitä, että eduskunnan virkamiesten asemaa, palkkausta ja muita virkaetuja koskevia säännöksiä ja periaatteita tulee soveltaa samassa laajuudessa ja merkityksessä VTV:n henkilöstöön kuin muissakin eduskunnan organisaatioissa (esim. valtiontilintarkastajain kanslia). Jo Eduskunnan virkamiesten yhdenvertainen kohtelu edellyttää tätä.

Ei ole mahdollista, että eduskunnan yhteydessä valtion taloudenhoidon laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä käsittelevien organisaatioiden henkilöstöjen asemaa, palkkausta, etuja yms. koskevia kysymyksiä tulee kohdella toisen organisaation virkamiesten kannalta epäedullisella ja syrjivällä tavalla.

Myöskään ei ole esitetty uskottavia perusteita menettelylle, jonka mukaan VTV:n virkamiehiin tulee soveltaa eduskunnan virkamieslakia poikkeavasti kuin muihin eduskunnan virkamiehiin.

Voimassa olevan oikeuden mukaan virkamiehiä koskevan valtion virkamies- ja eduskunnan virkamiesjärjestelmien lisäksi ei ole olemassa kolmatta virkamiesjärjestelmää. Yhtä lailla valtiossa ei ole, eikä voi ollakaan, kolmatta virkamiesten asemaa, palkkaustasoa, tms. koskevaa linjaa. Tarkastusviraston riippumattomuus, kuten tuomioistuintenkaan riippumattomuus, ei edellytä tällaista poikkeavaa lainsoveltamista. Mitään muitakaan perusteita tällaisen poikkeavan järjestelmän luomiselle ei ole ylipäättään olemassa tai esitetty. Päinvastoin poikkeamisella on ainakin pitkällä tähtäyksellä haitallisia vaikutuksia henkilöstön toimintaedellytyksiin.

Siirrossa eduskunnan virkamiesten yhdenvertaisuus tulee ottaa huomioon muun muassa VTV:n henkilöstön palkkauksessa, palkkaneuvotteluissa, YT-menettelyssä, työsuojelujärjestelmässä ja työterveydenhuollossa. Nykyisen kaltainen järjestelmä poikkeaa olennaisesti muissa eduskunnan organisaatioissa tällä hetkellä noudatettavista järjestelmistä. Mikäli VTV siirtyy eduskunnan yhteyteen, ei esimerkiksi Valtion työmarkkinalaitos voi enää olla palkkausasioissa keskusjärjestötason neuvottelukumppanina henkilöstön nykyisten keskusjärjestötason neuvottelijoiden (Akava-js, STTK) kanssa. Tämä merkitsisi muun muassa sitä, että mikäli viraston sisällä ei päästä esimerkiksi palkkauskysymyksissä tyydyttävään lopputulokseen, ei ole enää olemassa seuraavaa tasoa, jossa asia voidaan ratkaista. Ellei tätä kysymystä voida muuten ratkaista, on ongelmallinen tilanne lähinnä poistettavissa vain sillä, että henkilöstöjärjestöjen neuvotteluosapuolena olisi kansliatoimikunta tai tätä varten perustettu erityisen toimivallan omaava toimielin.

Lisäksi VTV:n siirtyminen eduskunnan yhteyteen merkitsee sitä, että nykyinen luottamusmiesjärjestelmä katoaa. Myös VTV:n henkilöstöllä nyt olevan lakko-oikeus menetettäisiin - eduskunnan virkamiehillä ei ole käytännössä lakko-oikeutta. Nämä siirrosta johtuvat muutokset merkitsevät olennaista heikennystä VTV:n henkilöstön oikeusturvaan ja merkittävistä eduista luopumista.

Jotta VTV:n henkilöstön asema ja oikeudet eivät siirron yhteydessä olennaisesti heikkene, eikä VTV:n henkilöstö joudu muihin eduskunnan virkamiehiin katsottuna epätasa-arvoiseen ja epäyhtenäiseen asemaan, tulisi ennen siirrosta päättämistä laatia siirtymiseen liittyvä VTV:n henkilöstöä koskeva **erityinen järjestelyasiakirja**.

Järjestelyasiakirjan sopijaosapuolina olisivat esimerkiksi VTV:n henkilöstöjärjestöt ja johto sekä mahdollisesti kansliatoimikunta. Tässä asiakirjassa sovittaisiin sitovasti muun muassa henkilöstön asemaan, tulevaan palkkaustasoon, yhteistoimintamenettelyyn ja virkasuhde-etuihin liittyvistä seikoista sekä siitä, miten VTV:n henkilöstön kannalta olennaisten järjestöllisten etujen kuten Valtion työmarkkinalaitoksen poisjääminen palkkausneuvotteluissa, luottamusmiesjärjestelmän lakkaaminen ja lakko- ja sopimusoikeuden menetys korvataan ja henkilöstön oikeusturvamahdollisuudet palkkauskysymyksissä varmistetaan. Muun muassa tällä hetkellä VTV:n henkilöstön palkkaustaso on alempi vastaavanlaisia tehtäviä hoitavien eduskunnan virkamiesten palkkaustasosta. Järjestelyasiakirjassa pystyttäisiin tarkastamaan myös nykyisen palkkauksen ja virkaetuuksien tason soveltuvuus uudessa tilanteessa.

VTV:n henkilöstöjärjestöt toivovat, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa tällaisen erityisen järjestelyasiakirjan tarpeesta antamassaan mietinnössä. Siirron toteuttaminen ilman, että näihin asioihin on otettu eduskunnassa kantaa, merkitsee todennäköisesti sitä, että siirrosta aiheutuu VTV:n henkilöstölle peruuttamattomia ja virkamieslain nykyään turvaamien oikeuksien menetyksiä. Tämä taas johtaa VTV:n henkilöstön kannalta kohtuuttomaan ja kestäättömään tilanteeseen.

B. VTV:n organisatorista asemaa koskevat asiat

Valtiovarainvaliokunta esitti lausunnossaan (29/1998), että jatkovalmistelussa tulisi miettiä periaatelinjauksia koskien VTV:n siirtämistä eduskunnan yhteyteen. VTV:n virkamiesjärjestöjen mielestä tällaisia periaatteellisia kysymyksiä ovat henkilöstön virkasuhteeseen liittyvien kysymysten lisäksi mm. eduskunnan tiedonsaannin parantamiseen, tarkastusviraston organisointiin ja ylimmän johdon asemaan liittyvät seikat.

Henkilöstöjärjestöjen mielestä tarkastusvirastossa tulee olla hallintoneuvosto tai johtokunta, joka muodostuu valtionhallinnon edustajista, muista asiantuntijaorganisaatioista (esimerkiksi tutkimuslaitokset, korkeakoulut jne.) sekä eduskunnan valitsemista jäsenistä, VTV:n johdon edustajasta ja VTV:n henkilöstön edustajasta.

Hallintoneuvosto tai johtokunta kuuluu tasapainottavana elimenä moderniin tulosjohdettuun asiantuntijaorganisaatiokulttuuriin, jossa pääjohtajalla on käytännössä varsin suuri valta. Asiantuntijapainotteinen hallintoneuvosto tai johtokunta toimii samalla viraston johdon tukena.

Toiminnallinen riippumattomuus on tärkein riippumattomuuden muoto. Toiminnallisen riippumattomuuden vuoksi hallintoneuvosto tai johtokunta kuitenkin ei voi eikä saa puuttua käytännön tarkastusten suorittamiseen, vaan sen tulee ottaa kantaa tarkastustoiminnan strategiatason kysymyksiin ja toimia ratkaisijana henkilöstöjärjestöjen ja pääjohtajan välisissä mahdollisissa kiistakysymyksissä.

Valtiovarainvaliokunta viittasi lausunnossaan (29/1998) valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan työryhmän listaamiin jatkovalmistelua vaativiin asioihin, joihin kuuluu mm. VTV:n ylimmän johdon nimittäminen, toimikausi ja virassa pysyminen.

Henkilöstöjärjestöt ovat sitä mieltä, että eduskunnan tulisi nimittää ainakin VTV:n pääjohtaja määrääjäksi. Näin edistetään ylimmän johdon tulosvastuullisuutta.

VTV:n hallinnollinen asema eduskunnan yhteydessä: VTV:n tarkastustoiminnan toiminnallinen riippumattomuus tulee taattua jo sillä, että VTV siirretään valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen. Toisin sanoen VTV ei enää ole erään tärkeän tarkastuskohteensa alainen, mitä Perustuslaki 2000-komitea piti tärkeimpänä tekijänä tarkastustoiminnan riippumattomuuden kannalta.

Tarkastusviraston toiminnallista riippumattomuutta on esitetty vahvistettavaksi hallinnollisella riippumattomuudella so. paitsi riippumattomuudella hallinnosta myös riippumattomuudella eduskunnasta. Käytännön ratkaisuksi on tuotu esille yhtenä vaihtoehtona eduskunnan yhteyteen perustettava tilivirasto. Koska tällaisesta uudenlaisesta tilivirastomallista ei ole kokemuksia, sen toimivuutta ja soveltuvuutta tulee harkita tarkoin ja monesta näkökulmasta. Jos tällaiseen tilivirastomalliin päädytään, VTV:n henkilöstöjärjestöjen mielestä tilivirastomalli voidaan toteuttaa vain seuraavien ehtojen täyttyessä:

1. Malli ei saa johtaa siihen, että VTV:n virkamiehiä tultaisiin kohtelevaan eri lailla ja epäta-
sa-arvoisesti verrattuna muihin eduskunnan virkamiehiin esimerkiksi palkka- ja sopimusneu-
votteluiden tai muiden virkasuhdeasioiden ja -etujen suhteen. VTV:n henkilöstöjärjestöille tu-
lee taata samanlainen neuvottelu- ja sopimusoikeus eduskunnan kansliatoimikunnan kanssa
kuin eduskunnan virkamiesjärjestöillä jo on.

2. Edellä esitetyt VTV:n organisatorista asemaa koskevat ehdotukset hallintoneuvostosta tai
johtokunnasta sekä VTV:n pääjohtajan määräaikaaisuudesta toteutetaan samanaikaisesti.

3. Mallin hyödyt VTV:n toiminnan kannalta osoitetaan selkeästi ja uskottavasti.

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
Ehdotuksen 7 luku "Valtiontalous", erityisesti sen 90 §

Ehdotetut valtiontaloutta koskevat uuden Suomen Hallitusmuodon 7 luvun säännökset vastaavat pääosin nykyisiä, vuonna 1991 uudistettuja hallitusmuodon VI luvun säännöksiä. Valtiovarainministeriön taholla tätä pidetään hyvänä ratkaisuna, koska nykyisin voimassa olevien säännösten uudistaminen toteutettiin vasta seitsemän vuotta sitten perusteellisen valmistelun ja harkinnan tuloksena.

Ehdotetussa 7 luvussa on merkittäviä sisällöllisiä muutoksia lähinnä talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja ehdollisia määrärahoja koskevissa säännöksissä. Uuteen hallitusmuotoon ei myöskään enää ehdoteta otettavaksi säännöstä rahasta.

Rahastoihin suhtautuminen on ollut valtiontalouden kannalta ristiaallokossa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 1991 valtiontaloutta koskevia säännöksiä uudistettaessa poistettiin hallitusmuodosta rahastojen perustamismahdollisuus huolellisen harkinnan tuloksena. Tämän jälkeen mm. valtiontilintarkastajat ovat esittäneet voimakasta kritiikkiä viime vuosien rahastoilmiötä kohtaan.

Koska rahastointi on vastoin keskeisiä budjettiperiaatteita ja koska sen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, tulisi rahaston perustamisen silloinkin kun se olisi perusteltua uuden hallitusmuodon 87 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa valtiovarainministeriön mielestä käytännössä jäädä poikkeukselliseksi ja tarkkaan harkituksi ratkaisuksi.

Valtiovarainministeriöllä ei ole ehdotuksia tarkistuksiksi valtiontaloutta koskevassa luvussa ehdotettuihin pykäliin.

Lakiehdotuksen 90 §:ää ja siihen valtiovarainvaliokunnan esittämää muutosta koskevia näkökohtia

Ehdotetun 90 §:n perusteluissa todetaan, että "uuden hallitusmuodon jatkovalmistelussa on päädytty siihen, ettei valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä ennen

kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Ehdotettu 2 momentti mahdollistaakin erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnolliset ratkaisut. Säännös jättää siten tavallisella ratkaisutavaksi, miten tarkastusviraston organisatorinen asema järjestetään. Aikaisempien selvitysten perusteella kyseeseen tulee tällöin tarkastusviraston sijoittaminen joko eduskunnan tai valtioneuvoston yhteyteen."

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitetään, että lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentti muutetaan siten, että valtiontalouden tarkastusviraston säädetään olevan eduskunnan yhteydessä. Lausunnossa tuodaan myös esille useita vielä valmisteltavaksi tulevaan lainsäädäntöön vaikuttavia asioita, jotka valiokunnan lausunnon mukaan pitää vielä ratkaista tai selvittää. Lausunnossa todetaan, että tarkastusvirastoa koskeva lainsäädäntö pitää uudistaa. Lisäksi todetaan, että jo ennen näiden säännösten valmistelua täytyy ratkaista periaatetasolla, miten valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston keskinäiset suhteet järjestetään. Lausunnon mukaan on tässä yhteydessä myös pohdittava tarkastustyön periaatteellisia linjoja ja eduskunnan tiedonsaannin ongelmaa. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, missä vaiheessa edellä tarkoitetun lainsäädännön valmistelu on.

Edellä mainittuihin asioihin, siis sekä lakiehdotuksen 90 §:n perusteluihin että valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitettyyn nähden kiinnitetään nyt kuitenkin huomiota ilmeisesti varsin vastaavanlaisessa tilanteessa perustuslakivaliokunnan tekemään ratkaisuun. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7.2.1995 n:o 29/1994 vp., joka annettiin lakialoitteesta, jossa ehdotettiin valtiontilintarkastusta ja valtiontalouden tarkastusta suorittavien nykyisten organisaatioiden yhdistämistä, todettiin mm. seuraavaa: "Hallinto- ja tarkastusjaoston kirjelmästä ilmenevä ratkaisumalli merkitsee, että tässä vaiheessa säädettäisiin pelkästään ne hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutokset, joita uudistuksen toteuttamiseksi tarvitaan. Perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1.1.1997, johon mennessä olisi tarkoitus saada valmiiksi uudistuksen vaatimat muut lainsäädäntötoimet. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole hyvän lainsäädäntötavan mukaista toteuttaa tämän tapaista uudistusta siten kaksivaiheisesti, että perustuslakeja muutettaessa ei vielä tiedetä tavallisella lailla annettavia säännöksiä. Menettelyyn sisältyisi väistämättä riski siitä, että myöhempien lakien sisällön vuoksi jouduttaisiin vielä uudestaan muuttamaan perustuslakeja." Edellä esittämänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, ettei tässä vaiheessa ole edellytyksiä uudistuksen toteuttamiseen.

Tarkastusviraston riippumattomuuden osalta todetaan valtiovarainvaliokunnan lausunnossa mm., että sillä, että tarkastusvirasto toimisi eduskunnan yhteydessä, turvattaisiin ulkoisen tarkastuksen hallinnollinen riippumattomuus ja että tarkastusviraston siirtoa eduskunnan yhteyteen tukevat myös ulkoisen tarkastuksen riippumattomuudelle kansainvälisesti asetetut vaatimukset. Siirron kautta myös vahvistettaisiin parlamentaarisen tilintarkastuksen ja ulkoisen tarkastuksen yhteistyötä. Tarkastusviraston pääjohtajan valitsisi eduskunnan täysistunto valtiontilintarkastajien valmistelemasta ehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentin mukaan "Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto." Säännöksen perusteluissa esitetään, että riippumattomuuteen

kuuluu muun muassa se, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Tarkastusviraston uskottavan riippumattomuuden turvaaminen tulee ottaa huomioon myös järjestettäessä tavallisella lailla tarkastusviraston hallinnollista asemaa. Toisaalta valtiontalouden ulkoista tarkastusta järjestettäessä on huolehdittava myös eduskunnan riittävästä tiedonsaantimahdollisuuksista.

Sana riippumaton on perinteisesti ollut hallitusmuodossa määrittelemässä tuomioistuinten aseman ja suhteen lainsäädäntövaltaan ja hallitusvaltaan. Hallitusmuodon nykyisen 2 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi hallitusmuodon 3 §:n 3 momenttiin. Ehdotetun 90 §:n 2 momentin osalta tulee ratkaistavaksi, voisiko ja millä perusteilla hallitusmuodossa nimenomaisesti säädetty riippumattomuus olla erilaista riippumattomuutta tarkastusviraston kohdalla kuin se on tuomioistuinten kohdalla. Ratkaisu koskisi myös valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitettyä muutosta 90 §:n 2 momenttiin eli riippumattoman tarkastusviraston asemaa ja suhdetta eduskuntaan, jonka yhteydessä tarkastusvirasto toimisi.

Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentti vaatii - ainakin lähtökohtaisesti - sekä institutionaalisen että toiminnallisen riippumattomuuden edellytyksen täyttämistä. Kun haetaan perustuslailliselta kannalta yhtymäkohtia tuomioistuinten ja tarkastuselimien riippumattoman institutionaalisen aseman välillä saattaa olla niin, että tarkastuselin voisi olla tuomioistuinlaitoksen tavoin uskottavalla tavalla riippumaton vain siten, että sitä ei perustuslaissa säädetä kummankaan valtioelimen yhteyteen.

Mitä muutoin tulee ulkoisten tarkastuselimien institutionaaliseen riippumattomuuteen Euroopan unionin jäsenvaltioissa voidaan todeta, että pienistä valtioista Alankomaissa tarkastusvirasto on sekä parlamentista että maan hallituksesta riippumaton tarkastuselin. Virasto raportoi tarkastustuloksista sekä parlamentille että hallitukselle. Viraston johdon nimittää maan hallitsija tehtävänsä parlamentin esityksestä. Muista Euroopan unionin maista myös Ranskassa, Saksassa, Italiassa ja Portugalissa tarkastusvirasto on parlamentista ja hallituksesta riippumaton. Isossa Britanniassa tarkastusvirasto on hallituksesta ja pitkälti myös parlamentista riippumaton. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perustamissopimustasolla määritelty riippumattomaksi parlamentista, neuvostosta ja komissiosta. Kiistaton riippumattomuus on tilintarkastustuomioistuimen jäsenten kelpoisuusehtona, myös siten että jäseniä koskee ehdoton sivutoimikielto.

Suomella ja Ruotsilla on perinteisesti ollut samanlainen ulkoinen valvontajärjestelmä. Kummassakin maassa on nykyisellään hallituksen tarpeita varten itsenäinen ja puolueeton hallinnon ulkoista tarkastusta suorittava virasto, mikä pohjoismainen järjestelmä lähtee siitä, että hallitus on vastuussa toiminnastaan eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaan tämä ulkoinen tarkastus siirrettäisiin Suomessa kokonaan eduskunnan yhteyteen. Tähän nähden on todettava, että käytännössä siirtäminen merkitsisi myös oleellista muutosta koko nykyiseen hallintojärjestelmäämme. Toisaalta valtiovarainvaliokunnan lausunnossa kuitenkin katsotaan, että jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää - viraston riippumattomuus huomioon ottaen - onko mahdollista turvata eduskunnalle ja valtioneuvostolle laissa säädetty rajoitettu oikeus tehdä tarkastusvirastolle tarkastuskohteita koskevia ehdotuksia.

Hallituksen nykyisen ulkoisen tarkastuksen siirtäminen eduskunnan yhteyteen olisi valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaan korvattavissa virastojen ja laitosten sisäisellä valvonnalla. Lausunnossa esitetään myös perusteluita sille, että hallituksen puolella ei myöskään olisi ulkoisen tarkastuksen tarvetta, jos sisäinen valvonta valtionhallinnossa saataisiin kuntoon.

On totta, että useimpien virastojen ja laitosten tulee tehdä vielä merkittävästi työtä saattaakseen sisäisen valvontansa kuntoon. Puutteet aletaan yleisesti virastoissa ja laitoksissa tiedostaa ja niiden poistamisessa on jo selvästi päästy eteenpäin. Valtion talousarvioasetuksen 69 § on jo pitkään sisältänyt säännöksen siitä, että tiliviraston johdon on huolehdittava, että taloudenhoidon sisäinen valvonta on tilivirastossa asianmukaisesti järjestetty. Pykälää tarkistettiin vuonna 1996 siten, että siihen lisättiin sama huolehtimisvelvollisuus myös viraston ja laitoksen osalta sen johtoa koskevana. Nämä säännökset on tarkoitus saattaa lain tasolle.

Sisäisen valvonnan funktiosta on kuitenkin todettava, kuten talousarvioasetuksen 69 §:stä ilmenee, että sisäinen valvonta on vain johtamisen apuväline. Sisäinen valvonta on oleellinen osa johtamista ja väline, jolla voidaan toisaalta varmistaa tavoitteiden saavuttaminen ja toisaalta välttää riskejä. Laadukas johtaminen sisältää laadukkaan sisäisen valvonnan. Kunnossa oleva sisäinen valvonta on tärkeä asia, mutta sillä on muunlaiset tavoitteet ja tehtävät kuin ulkoisella tarkastuksella. Ulkoisen tarkastuksen tärkeänä tehtävänä on sitten puolestaan arvioida myös sitä, onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty virastossa ja laitoksessa. Vastaavat sisäisen valvonnan ja ulkoisen tarkastuksen väliset funktiot ovat myös kuntasektorilla ja yksityisissä yrityksissä.

Tarve riippumattomaan ulkoiseen tarkastukseen hallituksen puolella on itsestään selvä asia, koska vain ulkoinen tarkastus voi tuottaa hallitukselle ja ministereille luotettavaa ja objektiivista tietoa hallituksen alaisena toimivan hallinnon toiminnasta sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuustarkastuksen muodossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan nykyinen vuosittainen volyymi ja kirjo osoittavat tarpeen laajuuden. Tulossa on myös uudenlaisia tarpeita hallitukselle. Esimerkiksi tulosehjaukseen liittyvä ja valtion kirjanpidon uudistamisen tuloksena toteutettavissa oleva tilivirastojen tilinpäätösmenettelyn kehittäminen siten, että ministeriön tulisi ottaa kantaa eli hyväksyä alaisensa viraston ja laitoksen tilinpäätös antamalla siitä julkinen lausuma. Tämä uusi menettely on tarkoitettu vahvistamaan viraston ja laitoksen sekä niiden johdon tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta suhteessa ministeriöön. Uusi menettely edellyttää kuitenkin, että ministeriöllä on virastoa tai laitosta koskeva tilintarkastusraportti tilinpäätöstä hyväksyessään. Yksityisen sektorin tilintarkastusyhteisöillä ei katsota olevan tarvittavaa erityisasiantuntemusta valtionhallinnon organisaatioiden tilintarkastukseen. Valtiontalouden tarkastusviraston nykyisin vuosittain suorittamat tilivirastojen tilintarkastukset ja niistä laaditut tilintarkastuskertomukset olisivat sen sijaan asianmukaiset tilintarkastusraportit ministeriölle. Valtion talousarviolakiin on vuonna 1992 otettu 21 §, jonka mukaan viraston tai laitoksen tilinpäätöksen rakenteesta samoin kuin käsittelystä valtioneuvostossa tai ministeriössä voidaan säätää asetuksella.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen koskisi lähtökohtaisesti sen nykyisiä tehtäviä. Näiden tehtävien osalta voidaan kuitenkin todeta, että ne ovat monilta osin sisällöltään selvästi

hallituksen puolella toimivan ulkoisen tarkastuselimen tehtäviä. Tarkastustehtävissä on hallituksen toimintaan valtion omistajavallan käyttäjänä liittyviä tehtäviä samoin kuin suoraan valtionhallinnon organisaatioiden toimintoihin liittyviä tehtäviä. Lisäksi tarkastusvirastolla on erityisiä keskitetysti hoidettavia tehtäviä: antaa tarvittaessa virka-apua poliisille rikostutkinnassa, tehdä ilmoituksia syyttäväviranomaisille syytetoimenpiteisiin ryhtymistä varten, jos virheellinen menettely käsittää rikoksen, sekä määrätä tarvittaessa uhkasakko sille, joka ei täytä tarkastusviraston sille asettamia velvollisuuksia.

Evaluaatiotoiminta on Suomen valtionhallinnossa vielä varsin epätasaisesti kehittynyttä ja yleensä sattumanvaraista. Euroopan unionin jäsenyys tulee luomaan velvoitteita evaluointitoiminnan järjestämiseen myös Suomessa siten kuin jo useissa unionin jäsenmaissa. Hallitukselle evaluaatio voi olla tehokas väline, myös valtiontalouden tarkastuksen laajentamiseksi hallinnon tuloksellisuuden tarkastukseksi.

Kuten nykyisinkin, tarvitaan valtiovarainministeriön mielestä jatkossa edelleenkin sellaista itsenäistä ja puolueetonta ulkoista tarkastusta, joka tuottaa hallitukselle luotettavaa ja objektiivista tietoa hallituksen vastuulla suhteessa eduskuntaan olevista toiminnoista sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuustarkastuksen muodossa. Jos ehdotettuun 90 §:n 2 momenttiin tehdään valtiovarainvaliokunnan esittämä muutos, tulisi silloin hallitusmuodon 90 §:n päisällön taata edellytykset sille, että hallituksen tarpeita varten voidaan muodostaa valtiontalouden tarkastusviraston nykyisten toimintojen tilalle niitä vastaava, tarvittavan kattava ulkoinen tarkastustoimi tarkastusoikeuksineen.



Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle

HE 1/1998 vp

Lausunto

Pyydettyinä lausuntonaan valtiontilintarkastajat haluavat kunnioittaen esittää hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, ehdotuksen 7 luvusta ja keskittyen 90 §:ään, seuraavaa:

1. Perustuslaki 2000 -komitean mietintö ja valtiovarainvaliokunnan lausunto (VaVL 29/1998 vp) hallituksen esityksestä uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998) muodostavat peruseriaatteiltaan selkeän lähtökohdan valtiontalouden ulkoisen tarkastustoimen järjestämiselle.

Valtiontilintarkastajien mielestä Valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen vastaa eduskunnan kannanottoja ja se tulisi toteuttaa nyt hallitusmuodon uudistuksen yhteydessä.

2. Uudistuksen käytännön toteutuksessa on turvattava toisaalta valtiontilintarkastajien ja toisaalta Valtiontalouden tarkastusviraston itsenäinen asema, selkeytettävä näiden kahden organisaation välinen työnjako sekä parannettava eduskunnan mahdollisuuksia saada palautetietoa hallinnon toimivuudesta.

Valtiontilintarkastajien mielestä tämä toteutuu parhaiten siten, että selkeämmin korostetaan valtiontilintarkastajien valvovaa ja tarkastusviraston tarkastavaa työtettä, säilytetään valtiontilintarkastajien ja heitä avustavan kanslian asema nykyisellään, järjestetään tarkastusvirasto hallinnollisesti itsenäiseksi tilivirastoksi eduskunnan yhteyteen, varmistetaan tarkastusviraston toiminnallinen riippumattomuus tarkastettavista sekä järjestetään tarkastusviraston raporteille käsittelymahdollisuus eduskunnassa.

3. Tarkastusviraston raporttien käsittely voidaan järjestää vaihtoehtoisesti siten, että virasto raportoi suoraan eduskunnalle ja raportit saisivat näin valtiopäiväasiakirja-aseman tai siten, että tarkastusviraston raportit seuraisivat itsenäisinä liitteinä valtiontilintarkastajain

kertomusta ja tulisivat käsittelyyn valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Valtiontilintarkastajien mielestä tarkastusviraston raportointi eduskunnalle tulisi sisällyttää Valtiontilintarkastajain kertomusten yhteyteen itsenäisinä liitteinä soveltaen sitä aikataulua ja käsittelymenettelyä, jota Valtiontilintarkastajain kertomusten osalta tulevaisuudessa noudatettaisiin. Tällöin eduskunnan saama tarkastusraportointi olisi valtiovarainvaliokunnan käsittelyn kannalta kootumpi ja useammin vuodessa tapahtuvana nykyistä ajankohtaisempi.

4. Valtiontilintarkastajien edellä esittämät valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisen peruseriaatteen pohjautuvat liitteenä olevaan valtiontilintarkastajien kansliassa virkатыönä laadittuun perustelumuistioon (liite 1), josta on neuvoteltu Valtiontalouden tarkastusviraston edustajien kanssa ja käyty valtiontilintarkastajain kansliassa YT-neuvottelut.

5. Valtiontilintarkastajain ja heidän kansliansa toiminnasta säädetään tarkemmin eduskunnan antamassa johtosäännössä, kun taas Valtiontalouden tarkastusvirastosta säädetään lailla. Tämä tarkoittaa sitä, että asian jatkovalmistelu hajoaa kahtaalle.

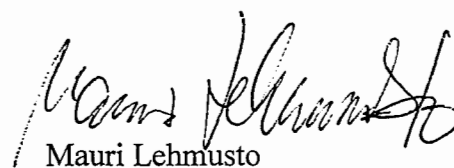
Valtiontilintarkastajain kansliassa on käynnistetty uuden johtosäännön valmistelu. Uudistusesityksen on määrä valmistua 31.12.1998 mennessä. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi myös mitä pikimmin aloittaa Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lakiehdotuksen valmistelu, jotta sen kaksijakoisuus ei johtaisi keskenään ristiriitaiseen tulokseen.

Valtiontilintarkastajain varapuheenjohtaja



Oiva Savela

Kanslian esimies, tarkastusneuvos



Mauri Lehmusto

HM § 90 -hanke**Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittäminen**

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittäminen on vuosien valmistelun jälkeen siirtynyt vaiheeseen, jossa eduskunnan käsittelyssä on asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 1/1998 vp). Valtiovarainvaliokunta on antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon (VaVL 29/1998 vp), jossa otetaan kantaa valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston asemaan ja toimintaan siinä tilanteessa, että Valtiontalouden tarkastusvirasto siirtyisi valiokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunnan yhteyteen. Muutoksella tavoitellaan eduskunnan saaman valvonta- ja tarkastustiedon lisäämistä ja laadun parantamista, parlamentaarisen valvonnan kehittämistä sekä Valtiontalouden tarkastusviraston aseman selkeyttämistä ja riippumattomuuden turvaamista.

Tausta

Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä (KM 1997:13) korostettiin eduskunnan budjettivallan olennaista kaventumista viime vuosina ja sen myötä lisääntyntä eduskunnan tarvetta saada riittävästi ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta. Parlamentaarinen hallintovallan valvonta nähtiin yhdeksi eduskunnan keskeisimmistä tehtävistä. Nykymuodossaan parlamentaarinen valvonta kohdistuu komitean mielestä pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon. Eduskunnan budjettivalta ei mietinnön mukaan toteudu täydellisenä, ellei eduskunnalla ole riittäviä mahdollisuuksia valvoa tehokkaasti talousarvion toteutumista.

Komitea kiinnitti huomiota myös Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomuuteen todeten, että se tulee parhaiten turvatuksi sijoittamalla valtiontalouden ulkoista tarkastusta suorittava toimielin toimeenpanovallan ulkopuolelle siten, että tarkastuselin on sekä organisatorisesti että toiminnallisesti itsenäinen tarkastuksen kohteena olevasta hallinnosta. Komitea totesi vielä, että riippumattomuuden kannalta on keskeistä, että tarkastuselin voi päättää itsenäisesti tarkastuksen ja valvonnan suorittamisesta, kohdentamisesta ja raportoinnista sekä tarkastuksessa tarvittavien asiakirjojen ja tietojen hankkimisesta.

Komitea vertaili myös valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa ja totesi, että vaikka niiden tarkastusvaltuudet ja tarkastuksen kohteet ovat keskenään samanlaiset, niin niiden toiminta kuitenkin eroaa toisistaan erilaisten voimavarojen ja tarkastuksen näkökulman vuoksi. Komitean perusratkaisussa molemmat jatkaisivat itsenäisinä valvonta- ja tarkastusyksikköinä, kuitenkin siten, että Valtiontalouden tarkastusvirasto siirtyisi eduskunnan yhteyteen.

Eduskunnalle annetussa hallitusmuotoa koskevassa kokonaisesityksessä (HE 1/1998 vp) viitattiin Perustuslaki 2000 -komitean näkemyksiin erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston aseman riippumattomuuden osalta, mutta esitettiin, että tarkastusviraston asemasta säädettäisiin myöhemmin lailla.

Valtiovarainvaliokunta käsitteli lausunnossaan (VaVL 29/1998 vp) perustuslakivaliokunnalle laajasti hallitusmuotoesityksen merkitystä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisessä. Vastoin hallituksen esitystä valiokunta lausui, että tarkastusviraston asemaa koskeva hallinnollinen ratkaisu on tehtävä nimenomaan hallitusmuodon käsittelyn yhteydessä. Valiokunta piti parhaana vaihtoehtona, että eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädettäisiin lailla, ja tässä laissa määriteltäisiin sisältö sanonnalle "eduskunnan yhteydessä". Samalla valiokunta piti tärkeänä, että tarkastusviraston asema on sekä muodollisesti että tosiasiallisesti järjestetty riippumattomaksi.

Valiokunnan mukaan ehdotettu uusi hallitusmuoto ei merkitsisi muutosta valtiontilintarkastajien nykyiseen asemaan ja tehtäviin. Heidän parlamentaarinen työnsä jatkuisi edelleen, ja se edellyttää valiokunnan mukaan riittävät ja uskottavat omat voimavarat tehtävien hoitamiseen. Valiokunta korosti valtiontilintarkastajien itsenäisyyden ja oman päätösvallan tärkeyttä myös uuden hallitusmuodon oloissa ja sitä, että tämän tulee heijastua myös valtiontilintarkastajien uuden johtosäännön valmistelussa.

Lausuntonsa lopuksi valiokunta katsoi, että ensi tilassa tulisi ratkaista periaatetasolla, miten valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston keskinäiset suhteet järjestetään. Tässä yhteydessä on pohdittava tarkastustyön periaatteellisia linjoja ja eduskunnan tiedonsaannin ongelmaa. Valiokunnan mielestä näiden periaatelinjausten valmistelun tulee tapahtua valtionti-

lintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyönä. Valiokunta piti myös tärkeänä, että henkilöstön edustajat ovat mukana jatkovalmistelussa.

Perustuslaki 2000 -komitean linjaukset ja valtiovarainvaliokunnan laaja lausunto huomioon ottaen on katsottava, että aiemmin esitetyt tarkastustoimen kehittämismallit, jotka keskeisesti lähtivät Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien toiminnan yhdistämisestä, eivät enää ole ajankohtaisia.

Nykytilanne

Nykytilanteessa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportit ovat kansanedustajien käytettävissä eduskunnan tietojärjestelmän kautta. Tämä koskee sekä vuositilintarkastuskertomuksia että myös toiminnantarkastusten yhteenvetoja. Useimmiten ne eivät kuitenkaan päädy eduskunnan käsittelyyn muutoin kuin maininnalla valtiontilintarkastajain kertomuksessa. Eräissä tapauksissa on tarkastusviraston toiminnantarkastusten havaintoja hyödynnetty tarkemmin valtiontilintarkastajien kertomusosuuksissa.

Erityisesti vuositilintarkastuksen raporttien käsittely eduskunnassa liittyy osaltaan laajempaan ja ratkaisematta olevaan kysymykseen siitä, mikä on valtion tilinpäätöksen sisältö ja miten esim. eduskunnan tulisi käsitellä tätä asiakokonaisuutta. Nämä kysymykset vaikuttavat olennaisesti siihen, miten valtion tilinpäätös tulisi tarkastaa ja miten näistä tarkastuksista tulisi raportoida. Hallitus antaa eduskunnalle toimenpidekertomuksen kolmen kuukauden sisällä valtiopäivien avaamisesta ja syysistuntokauden alussa kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta. Samaan aikaan jaetaan myös kansanedustajille valtion tilinpäätösasiakirja tiedoksi. Tarkastusraporttien osalta on eduskunnan käsittelyyn tuleva informaatio edellisvuoden taloudenhoidosta ja talousarvion toteutumisesta rajoittunut valtiontilintarkastajien kertomuksen yleisosan antamaan informaatioon, joka ilmestyessään tavallisesti kertomusvuotta seuraavan vuoden marraskuussa on toisaalta liian suppea ja toisaalta edellä mainittujen kertomusten ja uuden talousarvion käsittelyn kannalta myöhässä.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastus ja valtiontilintarkastajien talousarvion muodollisen toteutuman tarkastus eivät ole päällekkäisiä, joskin molemmilla on peruslähtökoh-tana tilivuosi pohjainen tarkastelu. Kokonaan tai osittain päällekkäisinä tehtävinä voidaan nähdä valtionyhtiöitä koskeva seuranta sekä ilmiantojen ja kanteluiden käsittely. Ilmiantojen ja

kanteluiden osalta ovatkin valtiontilintarkastajat jo tehneet periaatepäätöksen siitä, että muut kuin selvästi laajempaa ja yleisempää merkitystä omaavat ilmiannot ja kantelut siirretään Valtiontalouden tarkastusvirastolle tai asian laadun mukaan muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Valtiontilintarkastajain valvonnan ja Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastusten osalta voi päällekkäisyyksiä ilmetä lähinnä aihevalinnassa, mutta aiheiden lähestymistavat, tarkastuksen kesto ja tarkastelukulmat ovat erilaiset. Selvää on, että yhteistyöllä voidaan tältäkin osin varmistaa, ettei mahdollisia epätarkoituksenmukaisuuksia synny.

Peruslinjaukset

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen avaa mahdollisuuden laajemmin tarkastella valtiontalouden ulkoisen tarkastustoimen sisältöä ja tulosten raportointia. Tähän tarkasteluun tuo oman leimansa Valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollista ja toiminnallista riippumattomuutta koskeva vaatimus. Uudistus mahdollistaa käytännössä valtiontilintarkastajien ja heidän kansliansa toiminnan kehittämisen sekä yhdessä tarkastusviraston kanssa eduskunnalle käsittelyä varten annettavan tarkastuspalautteen parantamisen ja monipuolistamisen. Keskeistä on, että toiminnan suuntaamisessa ja työnjaossa näkyy valtiontilintarkastajien toiminnan valvova ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastava luonne. Tätä kautta voidaan päästä nykyistä konkreettisempaan yhteistyöhön tarkastusorganien kesken.

Uusi hallitusmuotoesitys ei sinänsä vaikuttaisi valtiontilintarkastajain asemaan. Valtiontilintarkastajain tehtävä olisi edelleen selvästi osa edustajantointia ja heillä olisi käytössään oma kansliansa. Toiminnan sisältöön ja raportointiin uudistus voisi kuitenkin vaikuttaa merkittävästi. Esitetyt uudet hallitusmuodon ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset antaisivat käytännössä väljän sanamuotonsa johdosta valtiontilintarkastajille mahdollisuuden kehittää toimintaa ja siitä raportoimista haluamallaan tavalla, ottaen tietysti huomioon myös eduskunnan ja erityisesti sen valtiovarainvaliokunnan näkemykset.

Valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämisen kannalta olisi keskeistä, että periaatteellisella tasolla siirryttäisiin tilivuosi pohjaisesta tarkastuksesta (Esim. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1998) jatkuvaan valvontaan (Valtiontilintarkastajain kertomus toiminnastaan vuonna 2000). Tämä mahdollistaisi mm. sen, että parannettaisiin raportin ajankohtaisuutta ja samalla sen sisällön merkittävyyttä, muutettaisiin valtiontilintarkastajien toimikausi käytännön työn kannaltakin vaalikaudeksi ja toteutettaisiin järkevä työnjako valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden

tarkastusviraston kesken. Eduskunnalle annettaisiin edelleen pääsääntöisesti yksi valtiontilintarkastajain varsinainen kertomus, mutta vuosikatsaustyyppinen osuus (koostuu lähinnä nykyisen kertomuksen yleisestä ja valtionyhtiöitä koskevasta osasta) jäisi pois. Oleellisilta osin nämä sisältyvät jo nykyisin tarkastusviraston tarkastustoimintaan. Tilivelvollisuutensa täyttämiseksi tulisi jatkossa hallinnon tuottaa osa tästä informaatiosta valtion tilinpäätöksen yhteydessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto jatkaisi riippumatonta tarkastustyötään julkaisten tarkastuskohdattaiset raporttinsa kuten tähänkin asti. Tarkastusvirasto raporttoisi kunkin tarkastuksen tuloksista tarkastettavalle, valtioneuvostolle ja valtiontilintarkastajille välittömästi tarkastuksen valmistuttua. Itsenäisen päätöksenantovaltansa osalta tarkastusvirasto eroaa merkittävästi valtiontilintarkastajista, jotka antavat raporttinsa vain ja ainoastaan eduskunnalle. Tämä eroavuus täytyy ottaa huomioon sekä päätettäessä viraston hallinnollisesta asemasta suhteessa eduskuntaan että valittaessa tapaa, jolla tarkastusviraston havainnot saatettaisiin eduskunnan tietoon.

Tarkastusviraston toiminnallinen riippumattomuus merkitsee sitä, että virasto voi itse valita tarkastusaiheensa sekä päättää yksittäisen tarkastuksen suuntaamisesta, tarkastukseen käytettävistä menetelmistä ja resursseista, tarkastuksen perusteella tehtävistä johtopäätöksistä ja tarkastuskertomuksen julkistamisesta. Tarkastustoiminnan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että virastolla säilyisi eduskunnan yhteydessäkin nykyinen itsenäinen mahdollisuus vaatia kaikilta hallinnon tasoilta valtioneuvostoa myöten tarkastustyötä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset sekä myös selvitykset hallinnon toimenpiteistä viraston tarkastuskertomusten johdosta. Erityisesti viraston oikeus itse vaatia hallinnolta selvityksiä tulisi mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi kirjata selkeästi lakiin.

Tarkastusviraston toiminnallista riippumattomuutta vahvistaisi hallinnollinen riippumattomuus, joka tässä tapauksessa merkitsisi hallinnollista riippumattomuutta paitsi hallinnosta myös eduskunnasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tarkastusviraston tulisi jatkossakin hoitaa henkilöstö- ja taloushallintonsa itsenäisesti kuten tähänkin asti. Esimerkiksi nimitystoimivallan, YT-menettelyn, palkka- ym. neuvotteluiden, työsuojelujärjestelmän, työterveyshuollon ja käytännön taloushallinnon osalta voitaisiin jatkaa nykyisin käytössä olevaa järjestelmää. Tarkastusvirasto kiinnittyisi eduskuntaan hallinnollisesti toisaalta talousarviomenettelyn ja toisaalta pääjohtajan nimityksen kautta ja toiminnallisesti nykyistä kiinteämmin tarkastusraporttien kautta. Riippumattomuus määriteltäisiin tältä osin virastoa koskevassa erillislaissa, johon

silloin käytännössä kirjattaisiin virastoa koskevat hallinnolliset säännökset ja esim. poikkeukset muutoin sovellettavasta eduskunnan virkamieslaista.

Tarkastusviraston raportointi eduskunnalle

Seuraavassa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista tapaa järjestää tarkastusviraston raportointi eduskunnalle. Ensimmäisessä vaihtoehdossa lähdetään nykytilanteesta, jossa tarkastusviraston työn tulokset saatetaan eduskunnan käsittelyyn valtiontilintarkastajain kertomuksen osana. Toisessa vaihtoehdossa tarkastellaan tarkastusviraston suoraa raportointia eduskunnalle. Kolmas vaihtoehto muodostaa lähinnä kompromissin ensin mainittujen vaihtoehtojen välillä.

Keskeistä kaikissa vaihtoehdoissa on se, että tarkastusvirastolla säilyy aina riippumaton oikeus antaa jokaisesta tarkastuksesta erillinen, myös julkisuuteen saatettava tarkastuskertomus, riippumatta asian mahdollisesta jatkokäsittelystä eduskunnassa.

1. Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen välittämisessä eduskunnan tietoon voisi käyttää nykyiseen tapaan valtiontilintarkastajain kertomusmenettelyä, jolloin raportin käsittelyjärjestelmä eduskunnassa olisi vakiintunut eikä edellyttäisi sinänsä lisäsääntelyä. Nykyisessä valtiontilintarkastajain kertomuksessa käytetään osaa tarkastusviraston raporteista taustamateriaalina, ja eräissä tapauksissa on tarkastusviraston tarkastuskannanottoja perusteluineen sisällytetty valtiontilintarkastajain kertomuksiin erillisosina. Valtiontilintarkastajain kertomuksissa on myös lueteltu kaikki tarkastusviraston toimittamat tarkastuskertomukset.

Tarkastusviraston nykyisestä vuositilintarkastustoiminnasta saadut kootut havainnot olisi aiheellista välittää eduskunnalle syyskuussa, jolloin eduskunta saa myös seuraavan talousarvioesityksen, hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta sekä tilinpäätöksen (jaettuna edustajille). Käytännössä tämä olisi mahdollista toteuttaa valtiontilintarkastajain erilliskertomuksella.

Tarkastusviraston toiminnantarkastukset olisi aiheellista ja mahdollista nykyistä paremmin välittää eduskunnalle joko valtiontilintarkastajain varsinaisella tai erilliskertomuksella. Valtiontilintarkastajien yksinomaiseen harkintaan jäisi tällöin, mitkä tarkastusviraston raportit sisällytettäisiin kertomukseen ja missä muodossa.

2. Esitetyt uuden hallitusmuodon säännökset mahdollistavat sen, että tarkastusvirastoa koskevaan lakiin otettaisiin säännökset eduskunnalle annettavista tarkastusviraston kertomuksista. Näille kertomuksille annettaisiin siis valtiopäiväasiakirja-asema, joka olisi edellytys niiden käsittelylle eduskunnassa. Tarkastusvirasto saisi näin aloiteoikeuden eduskunnan käsittelyyn harkitessaan itsenäisesti, mitkä raportit annettaisiin eduskunnalle.

Ilmeistä on, että ainakaan kaikkia nykyisiä vuosilintarkastusraportteja ei kannattaisi antaa suoraan eduskunnalle, vaan tältä osin olisi kyse jo aiemmin mainitusta kokoomaraportista. Toiminnantarkastusten osalta tarkastusvirasto arvioisi kunkin tarkastuksen merkittävyyden eduskunnan tiedontarpeen kannalta. Tässä vaihtoehdossa tarkastusvirasto antaisi siis syksyn alkuun ajoittuvan raportin valtiontalouden hoidosta vuosilintarkastuskertomusten valossa. Erityisestä syystä tarkastusvirasto voisi antaa myös erilliskertomuksen.

Tämän vaihtoehdon etuna verrattuna ensimmäiseen vaihtoehtoon olisi se, että toiminnantarkastusraporttien antaminen eduskunnalle ei olisi sidoksissa ajallisesti valtionlintarkastajien kertomukseen, vaan ne voitaisiin antaa eduskunnalle välittömästi niiden valmistuttua.

Suoran raportoinnin toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että periaatetasolla selvitetäisiin tämän uuden kertomusmenettelyn muotovaatimuksia, sen käsittelytapaa ja käsittelyn tarkoitusta, joita ei ole pohdittu Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä tai hallituksen esityksessä. Käytännössä tarkastusviraston kertomusten käsittelyssä voitaisiin noudattaa samaa menettelyä kuin valtionlintarkastajain kertomuksen käsittelyssä.

Valtionlintarkastajien osalta tämä uudistus merkitsisi keskittymistä oman valvontatehtävän suorittamiseen ja sen kehittämiseen vastaamaan parlamentaarisen valvonnan selkeitä kehittämisvaateita. Valtionlintarkastajat voisivat halutessaan joko omassa varsinaisessa kertomuksessaan, erilliskertomuksessa tai asiantuntijoina valiokunnassa kuultuina lausua oman kantansa tarkastusviraston raporteista.

3. Tarkastusviraston raportointi voisi seurata valtionlintarkastajain kertomusmenettelyä siten, että tarkastusviraston raportit vietäisiin eduskuntaan valtionlintarkastajien kertomusten liitteinä, itsenäisinä tarkastusraportteina. Tarkastusviraston raportit eivät saisi valtiopäiväasiakirja-asemaa, mutta valtionlintarkastajain kertomusten liitteinä ne voitaisiin kuitenkin ottaa eduskun-

nan käsittelyyn. Käsittely noudattaisi valtiontilintarkastajain kertomuksen vakiintunutta käsittelymenettelyä ja se johtaisi eduskunnan ja hallituksen väliseen dialogiin.

Perustuslaillinen oikeus saattaa kertomus eduskunnan käsittelyyn jäisi nykyiseen tapaan valtiontilintarkastajille. Käytännössä, mm. tarkastusvirastoa koskevaan lakiin ja valtiontilintarkastajain johtosääntöön kirjattavilla säännöksillä, varmistettaisiin tarkastusviraston mahdollisuus saada haluamansa raportit eduskunnan käsittelyyn.

Tämä vaihtoehto, kuten myös vaihtoehto 1, edellyttäisi valtiontilintarkastajilta vähintään kahta vuosittaista kertomusta, varsinaista kertomusta sekä erilliskertomusta syksyn alussa, jolloin mm. tarkastusviraston vuositilintarkastusraportti tuotaisiin eduskuntaan. Käytännössä tämä vaihtoehto edistäisi valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston toiminnan ajallista ja sisällöllistä koordinointia.

Tarkastusoikeuden ja tietojen saannin turvaaminen

Valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuudet ovat pääosin samanlaiset. Tarkastustoimen nykyisestä alueesta ja sisällöstä sekä myös siinä tarvittavasta tarkastustoimivallasta on säädetty valtiontilintarkastajien osalta hallitusmuodossa (71§), eduskunnan vahvistamassa valtiontilintarkastajain johtosäännössä (391/51) ja laissa valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia (630/88) sekä tarkastusviraston osalta valtiontalouden tarkastuksesta annetussa laissa (967/47) ja asetuksessa (267/93). Lisäksi on molempien osalta säädetty valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetussa laissa (968/47), valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetussa laissa (168/31) laissa valtion liikelaitoksista (627/87), valtion vakuusrahastosta annetussa laissa (379/92) sekä laissa valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/95).

Esitetyssä uudessa hallitusmuodon 90 §:ssä turvattaisiin sekä valtiontilintarkastajien että Valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaanti. Muiden kuin viranomaisten osalta tiedonsaannista säädettäisiin lailla. Esityksessä painotetaan tiedonsaantioikeutta tehokkaan valvonnan välttämättömänä edellytyksenä. Selvää on, ettei nykyisiä tiedonsaantioikeuksia ole aiheutta kyseenalaistaa.

Uudistus mahdollistaa sen, että Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevat, nykyisin eri laeissa sijaitsevat tiedonsaantiin oikeuttavat säädökset koottaisiin kaikki uuteen virastoa koskevaan lakiin. Tämä tarkoittaisi kuitenkin sitä, että valtiontilintarkastajia koskevat vastaavat säännökset tulisi myös kerätä erityislakiin.

Tarkastustoiminnan kansainvälinen ulottuvuus

Valtion ulkoisen tarkastustoimen kansainvälinen ulottuvuus on perinteisesti kuulunut tarkastusviraston toimialaan. Tarkastusvirasto kuuluu jäsenenä INTOSAI:hin (Kansainvälinen ylimpien tarkastuselinten järjestö) ja EUROSAI:hin (Euroopan ylimpien tarkastuselinten järjestö) ja on siinä asemassa toiminut kansainvälisessä kanssakäymisessä korkeimpana kansallisena tarkastusorganina (SAI). Tämä on tuonut mukanaan eräitä kansainvälisiä tarkastustehtäviä, kuten ESA:n, ETYJ:n ja myös INTOSAI-järjestön vuosittain tarkastuksen. Edelleen kansainvälisinä tarkastuksina voidaan pitää pohjoismaiseen yhteistyöhön nojaavien eräiden pohjoismaisten instituuttien ja projektien tarkastuksia, joiden järjestämisestä on sovittu Pohjoismaiden neuvostossa.

EU-varojen tarkastuksesta annettu laki on herättänyt kysymyksen siitä, missä yhteydessä valtiontilintarkastajien ja missä taas tarkastusviraston olisi syytä olla yhteistyöviranomaisena EU:n eri orgaaneihin varainkäyttöä koskevissa asioissa, erityisesti jos tarkastusvirasto siirtyy toimimaan eduskunnan yhteydessä.

Valtiontilintarkastajat toimivat nykyisellään Euroopan parlamentin budjettivalvontavaliokunnan kansallisena yhteistyötahona ja Valtiontalouden tarkastusvirasto Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena.

Tähänastinen valmistelu ja yksiköiden täysin erilaiset henkilöstö- ym. resurssit sekä työnkuva huomioon ottaen on pidettävä selviönä, että kansainvälistä yhteistoimintaa ja EU:n eri orgaaneihin suuntautuvaa työnjakoa ei ole aihetta millään muotoa muuttaa.

Jatkovalmistelu

Edellä lyhyesti hahmotellulla järjestelmällä parannettaisiin eduskunnan tiedonsaantimahdollisuuksia, mahdollistettaisiin valtiontilintarkastajain toiminnan kehittäminen valvonnan suuntaan

ja luotaisiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle riippumaton asema, joka täyttäisi myös kansainväliset INTOSAI:n riippumattomalle valtion ulkoiselle tarkastusorganille asettamat perusedellytykset.

Jatkossa on aloitettava valtiontilintarkastajain johtosäännön ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain valmistelu. Edellytys tälle työlle on kuitenkin se, että keskeiset intressitahot pääsevät yhteisymmärrykseen valtion ulkoisen tarkastusjärjestelmän peruslinjauksista.



Kaj Laine

Ylitarkastaja

Vtt-kanslia