

**Hallituksen esitys Eduskunnalle ylimpien valtioelinten eräitä
valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräitä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä ylimpien valtioelinten valtaoikeuksista. Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä vahvistettaisiin. Tasavallan presidentti säilyisi merkittävänä valtioelimenä, jolla olisi muun muassa ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajotukseen ja virkamiesten nimittämiseen liittyviä valtaoikeuksia. Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimivaltaa lisättäisiin presidentin päätösten valmistelussa, asetusten antamisessa ja virkanimityksissä. Osa ehdotetuista muutoksista merkitsee viime vuosina noudatetun parlamentaarisen käytännön kirjaamista perustuslakiin, mutta uudistukseen sisältyy myös uusia järjestelyjä.

Valtioneuvoston asettamismenettelyä muutettaisiin niin, että eduskunta saisi mahdollisuuden valita pääministerin. Pääministeriksi presidentti nimittäisi henkilön, jonka eduskunta on annettujen äänten enemmistöllä valinnut tähän tehtävään. Äänestyksiä olisi enintään kolme. Jos kukaan ei saisi enemmistöä kolmannessakaan äänestyksessä, presidentti nimittäisi pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti nimittäisi asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittely ei enää siirtyisi seuraaville valtiopäiville, vaan lain uusi käsittely voisi alkaa välittömästi vahvistamatta jättämisen jälkeen.

Asetuksen antaminen tulisi perustumaan laissa olevaan valtuutukseen. Asetuksenantovalta kuuluisi valtioneuvostolle, jollei valtuutavassa laissa ole erikseen säädetty asetusta presidentin tai ministeriön annettavaksi. Poikkeuksena olisivat valtiosopimusten voimaansaattamisasetukset, jotka antaisi presidentti

suoraan perustuslain nojalla. Asetuksenantovalan rajoja ehdotetaan täsmennettäväksi.

Presidentin suoraan perustuslain nojalla täyttämien virkojen määrää vähennettäisiin olennaisesti. Presidentti nimittäisi kuitenkin eräisiin valtionhallinnon aivan korkeimpiin virkoihin sekä tuomarin virkoihin. Presidentti määräisi myös ulkomaanedustustojen päälliköt sekä nimittäisi upseerit. Lisäksi presidentillä olisi nimitysvalta niihin virkoihin, jotka tavallisessa laissa säädetään hänen täytettäväkseen. Esitykseen sisältyy ehdotus yhdeksi tällaiseksi laiksi, joka koskee ulkoasiainministeriön eräitä korkeita virkoja. Yleistöimivalta nimitysasioissa kuuluisi valtioneuvostolle, jolta nimitysvaltaa voitaisiin siirtää muille viranomaisille.

Presidentin päätöksentekomenettelyä uudistettaisiin vakiintuneen käytännön pohjalta, mutta samalla valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin ja päätöksentekomenettelyä selkeytettäisiin. Presidentin päätös perustuisi tärkeimmässä asioissa nykyistä useammin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotukseen, josta presidentti voisi poiketa vasta asian uudessa käsittelyssä valtioneuvostossa. Hallituksen esityksen eduskunnalle presidentti voisi kuitenkin antaa vain joko valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena tai hän voisi kieltäytyä esitystä antamasta. Eräistä asioista, kuten armahduksesta ja kansalaisuuden myöntämisestä, presidentti päättäisi ministerin esittelystä ilman valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotusta.

Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskeva valtiopäiväjärjestyksen säännös uudistettaisiin nykyisen käytännön pohjalta, mutta samalla vahvistettaisiin eduskunnan asemaa. Kaikki tärkeät valtiosopimukset sekä lainsäädäntöä muuttavien sopimusten irtisanominen edellyttäisivät eduskunnan hyväksymistä. Perustuslain

kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen sekä hyväksymiseen että voimaansaattamiseen vaadittaisiin eduskunnan 2/3 enemmistö, kun nykyinen määräenemmistösääntö koskee vain voimaansaattamista.

Tarkoitus on, että lainmuutokset tulisivat voimaan vuonna 1995, mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ehdotukseen sisältyy eräitä siirtymäsäännöksiä.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	4. Esityksen vaikutukset	26
YLEISPERUSTELUT	4	4.1. Taloudelliset vaikutukset	26
1. Johdanto	4	4.2. Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset	26
2. Nykytila	4	4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	26
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4	4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan	26
Valtioneuvoston muodostaminen	4	5. Asian valmistelu	26
Lakien vahvistaminen	5	5.1. Valtiosääntöuudistus	26
Asetuksenantovalta	7	5.2. Eduskunnan lausumat ja muut kannanotot	27
Virkanimitysvalta	8	5.3. Valmisteluelimet	27
Presidentin päätöksentekomenettely	9	5.4. Lausunnot ja jatkovalmistelu	28
Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa	12	6. Muiden säännösten uudistamistarve	28
2.2. Oikeusvertailevia näkökohtia	15	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	29
2.3. Nykytilan arviointi	16	1. Lakiehdotusten perustelut	29
Valtioneuvoston muodostaminen	16	1.1. Suomen Hallitusmuoto	29
Lakien vahvistaminen	17	1.2. Valtiopäiväjärjestys	41
Asetuksenantovalta	17	1.3. Laki valtioneuvostosta	43
Virkanimitysvalta	18	1.4. Laki ulkoasiainhallinnosta	44
Presidentin päätöksentekomenettely	19	2. Voimaantulo	45
Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa	20	3. Säättämisjärjestys	45
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	21	LAKIEHDOTUKSET	46
3.1. Tavoitteet	21	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	46
Yleistä	21	2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	48
Valtioneuvoston muodostaminen	21	3. Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta	49
Lakien vahvistaminen	22	4. Laki ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta	49
Asetuksenantovalta	23	LIITE	51
Virkanimitysvalta	23	Rinnakkaistekstit	51
Presidentin päätöksentekomenettely	23	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	51
Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa	24	2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	56
3.2. Keskeiset ehdotukset	24	3. Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta	57
Eduskunnan oikeus valita pääministeriksi nimitettävä henkilö	24	4. Laki ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta	58
Eduskuntaan palautetun lain uusi käsittely viivytyksettä	25		
Asetuksenantovallan siirtäminen pääasias- sa valtioneuvostolle	25		
Valtioneuvoston virkanimitysvallan laajen- taminen	25		
Presidentin päätöksentekomenettelyn uu- distaminen	25		
Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyn uu- distaminen	25		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Perustuslakien uudistaminen on ollut vireillä vuodesta 1970 alkaen, jolloin asetettiin perustuslakien kokonaisuudistusta pohtinut valtiosääntökomitea. Komitean annettua välimietintönsä (komiteamietintö 1974:27) kävi ilmeiseksi, ettei perustuslakien kokonaisuudistukseen ollut edellytyksiä. Tämän jälkeen suuntauduttiin osittaisuudistuksiin. Aluksi myös ne viivästyivät, kun uudistusten yksityiskohdista ei päästy riittävään yksimielisyyteen. Ensimmäiset ylimpien valtioelinten valtasuhteisiin merkittävästi vaikuttaneet perustuslain osittaisuudistuksia koskeneet lait (570—577/87) hyväksyttiin lopullisesti vasta vuoden 1987 valtiopäivillä.

Vuosina 1987—1994 Suomen perustuslakeja on muutettu varsin usein, hallitusmuotoa 15 ja valtiopäiväjärjestystä 21 kertaa. Yksittäisiä muutoksia yhdistävänä yleislinjana on ollut eduskunnan aseman vahvistaminen. Toisaalta yksi merkittävimmistä uudistuksista on ollut presidentin vaalitavan muuttamista välittömäksi kansanvaaliksi koskeva hallitusmuodon muutos (1074/91), joka saattaa korostaa presidentin asemaa. Myös Suomen osallistuminen Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen siirtää — jos säännöksiä ei muuteta — ulkopoliittisen päätöksenteon piiriin ja siten presidentille ja valtioneuvostolle sellaisia erityisesti lainsäädäntövaltaan kuuluvia kysymyksiä, joista tähän asti on päätetty puhtaasti kansallisessa menettelyssä.

Eduskunnan tosiasiallisen aseman heikkene mistä on pyritty estämään eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia lisäävillä valtiosäännön muutoksilla. Muutoksia ei kuitenkaan ole pidetty kaikilta osin riittävinä. Eduskunta on useaan kertaan edellyttänyt, että valtiosääntöuudistusta jatketaan ja eduskunnan asemaa vahvistetaan.

Uudistuksen valmistelua varten oikeusministeriö asetti 19 päivänä kesäkuuta 1991 valtiosääntötoimikunnan. Sitten toimikunnan työ rajattiin sisäpoliittisia valtaoikeuksia koskeviin kysymyksiin, joista toimikunta antoi mietintönsä (komiteamietintö 1993:20) 23 päivänä huhtikuuta 1993. Ulkopoliittista päätöksentekoa koskeva selvitystyö annettiin valtiosääntökomitea 1992:lle, joka luovutti mietintönsä 17 päivänä maaliskuuta 1994 (komiteamietintö 1994:4).

Käsillä oleva hallituksen esitys perustuu edellä mainittuihin valtiosääntötoimikunnan ja valtiosääntökomitea 1992:n mietintöihin sekä niistä saatuihin lausuntoihin. Esitystä laadittaessa on otettu huomioon eduskunnan kannanotot valtiosääntöuudistuksesta.

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten tavoitteena on tarkistaa valtioelinten välisiä toimivaltasuhteita eduskunnan aseman vahvistamiseksi ylimpänä valtioelimenä. Samalla on kuitenkin edelleen pitäydytty osittaisuudistusten linjalla. Ehdotetut uudistukset eivät merkitse luopumista vuoden 1919 hallitusmuotoon perustuvasta valtiosääntöperinteestä. Eduskunta on ylin valtioelin ja ministeristö on parlamentaarisen vastuun alainen, mutta myös tasavallan presidentillä on laajoja itsenäisiä valtaoikeuksia ja presidentti säilyy merkittävänä valtioelimenä. Eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksiin liittyisi edelleen toisiaan tasapainottavia mekanismeja.

Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin ennen muuta antamalla sille mahdollisuus valita äänen enemmistöllä henkilö, joka presidentin tulisi nimittää pääministeriksi. Eduskunnan lainsäädäntövaltaa tehostettaisiin nopeuttamalla vahvistamatta jätetyn lain uutta käsittelyä ja eduskunnan valtiosopimusvaltaa edellyttämällä eduskunnan hyväksymistä kaikille tärkeille valtiosopimuksille ja lainsäädäntöön vaikuttavien sopimusten irtisanomiselle. Välillisesti eduskunnan asemaa vahvistaisi asetuksenantovallan ja virkanimitysvallan osittainen siirtäminen tasavallan presidentiltä eduskunnan luottamuksen varassa toimivalle valtioneuvostolle sekä valtioneuvoston aseman vahvistaminen presidentin päätöksenteossa.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtioneuvoston muodostaminen

Presidentin yksi tärkeimmistä valtaoikeuksista on hänen mahdollisuutensa vaikuttaa keskeisesti valtioneuvoston muodostamiseen. Vaikka valtioneuvoston parlamentaarista vastuunalaisuutta on tehostettu vuosien 1987 ja 1991 uudistuksilla, hallitusmuodon 36 §:n alkuperäinen ydinsisältö on säilynyt ennallaan: pre-

sidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Vuosina 1987 ja 1991 muutetun hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin mukaan presidentin on valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa kuultava tilanteesta eduskunnan puhemiestä ja eri ryhmiä, minkä lisäksi eduskunnan on oltava koolla. Presidentin on kuultava eduskunnan eri ryhmiä myös valtioneuvoston muodostamisen loppuvaiheessa, ennen valtioneuvoston jäsenten nimittämistä.

Hallitusmuotoon vuonna 1991 lisätyn 36 a §:n mukaan valtioneuvoston on sen jälkeen, kun se on asetettu tai sen kokoonpano on merkittävästi muuttunut, annettava viipymättä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Jo ennen uudistusta valtioneuvosto oli niin halutessaan saattanut mittauttaa luottamuksensa heti asettamisensa jälkeen valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ssä tarkoitetussa tiedonantomenettelyssä. Tätä mahdollisuutta oli kuitenkin käytetty vain kolme kertaa, vuosina 1945, 1987 ja 1991. Hallitusmuodon 36 a §:llä luotiin siten uusi pakollinen menettelyvaihe valtioneuvoston asettamisen menettelyyn eikä kysymyksessä ollut aikaisemman käytännön kirjaaminen perustuslakiin.

Hallitusmuodon 36 a § siirtää parlamentarismien toteutumisessa painopistettä niin sanotusta luottamuksen oletuksesta eduskunnan tosiasiallisen luottamuksen suuntaan. Luottamuksen oletusteorian mukaan presidentin nimittämällä valtioneuvostolla oletetaan olevan eduskunnan luottamus, kunnes luottamuksen puuttuminen osoitetaan. Uusi säännös velvoittaa valtioneuvoston pian nimittämisen jälkeen mittauttamaan luottamuksensa eduskunnassa, joten luottamus perustuu eduskunnan nimenomaiseen kannanottoon eikä pelkkään oletukseen.

Myös hallitusmuotoon vuonna 1991 lisätty 36 b § vahvistaa eduskunnan luottamusvaatimuksen merkitystä. Pykälässä säädellään tilanteet, joissa presidentti voi myöntää eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Presidentti myöntää ilman esitettyä pyyntöäkin eron, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Muissa tapauksissa presidentti voi vapauttaa ministerin tehtävästään vain, jos ministeri itse pyytää eroa tai jos pääministeri tekee aloitteen eron myöntämisestä. Järjestely korostaa eduskunnan luottamusvaateen merkitystä ja pääministerin asemaa, mutta luo samalla valtioneuvostolle jonkinlaisen riippumattomuuden presidentin luottamuksesta.

Valtioneuvoston muodostaminen on koko itsenäisyyden ajan ollut tasavallan presidentin ohjailtavissa. Vähin erin on kehittynyt vakiintuneita menettelytapoja, kuten vaatimus eduskunnan koollaolosta sekä eduskunnan puhemiehen ja eduskunnassa edustettuina olevien poliittisten suuntausten kuulemisesta. Näitä muotoja ei kuitenkaan aina noudatettu, mikä oli yksi syy siihen, että ne vuonna 1987 kirjattiin hallitusmuodon 36 §:n sanamuotoon.

Vuoden 1987 uudistuksen jälkeenkin valtioneuvoston muodostamisen menettely on voinut jatkua varsin vapaamuotoisena. Presidentti on esimerkiksi voinut harkintansa mukaan nimetä hallitustunnustelijan tai hallituksen muodostajan ja muutoinkin itse vaikuttaa muodostamisen menettelyyn. Voimassa olevat säännökset eivät myöskään sulje pois mahdollisuutta muodostaa vähemmistöhallitus tai niin sanottu virkamieshallitus.

Vaikka vuoden 1987 ja 1991 osittaisuudistukset ovat vahvistaneet eduskunnan osuutta valtioneuvoston muodostamisessa, presidentti nimittää edelleen pääministerin ja muut ministerit ilman, että eduskunta voisi valtiuelimenä vaikuttaa ministeristön kokoonpanoon sen muodostamisvaiheessa. Toisaalta uudistusten jälkeen eduskuntaryhmät ja niiden kautta poliittiset puolueet ovat voineet vaikuttaa aikaisempaa enemmän hallituspohjaa, hallituksen ohjelmaa ja ministerivalintoja koskevaan päätöksentekoon.

Hallitusmuodon 36 §:n 2 momentissa säädettiin alun perin, että valtioneuvoston jäsenten tulee olla rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia. Syntyperäisyysvaatimuksesta luovuttiin vuonna 1991. Pykälän 3 momentin mukaan oikeushallintoasioita käsittelevän ministerin ja vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita. Tämä tarkoittaa käytännössä, että oikeusministerin ja tämän sijaiseksi määrätyn ministerin edellytetään suorittaneen oikeustieteellisen tutkinnon. Syntyperäisyysvaatimuksen poistamisen yhteydessä ei puututtu pykälän 3 momenttiin.

Lakien vahvistaminen

Hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Presidentti osallistuu lakien säätämiseen antamalla ja peruuttamalla hallituksen esityksiä sekä vahvistamalla

eduskunnan hyväksymät lait. Lainvalmistelusta huolehtii kuitenkin valtioneuvosto, joka hallitusmuodon 18 §:n 2 momentin mukaan laatii ehdotukset hallituksen esityksiksi eduskunnalle. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) mukaisesti presidentti osallistuu myös maakuntalakien säätämiseen. Niin sanottuun aineelliseen lainsäädäntövaltaan eli valtaan antaa oikeussäännöksiä kuuluu lisäksi presidentin asetussenantovalta.

Presidentti voi pyytää vahvistettavaksi toimitetusta laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta. Presidentti voi joko vahvistaa lain tai päättää nimenomaisesti, että lakia ei vahvisteta, taikka jättää vahvistuspäätöksen tekemättä. Jos lakia ei ole vahvistettu kolmen kuukauden kuluessa sen toimittamisesta presidentille, laki katsotaan vahvistamatta jätetyksi. Jos lakia ei vahvisteta, on siitä ilmoitettava eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 84 §:n mukaan neljän kuukauden kuluessa lain vahvistettavaksi toimittamisesta.

Hallitusmuodon 19 §:n vuoteen 1987 voimassa olleen sanamuodon mukaan presidentillä oli niin sanottu lykkäävä veto-oikeus. Eduskunnalla oli mahdollisuus saada laki voimaan ilman presidentin vahvistustakin hyväksymällä lain muuttamattomana uudelleen seuraavien eduskuntavaalien jälkeen.

Lykkäävää veto-oikeutta käytettiin vuosina 1919—1987 kaikkiaan 66 kertaa, joista noin kolmannes johtui lakiteknisistä syistä tai vahvistamiselle säädetyn kolmen kuukauden määräajan umpeutumisesta. Vain kaksi koski keskeisinä pidettäviä lainsäädäntöhankkeita.

Vuosina 1919—1987 eduskunta hyväksyi viidessä tapauksessa presidentin vahvistamatta jättämän lain uudelleen vaalien jälkeen. Usein samasta asiasta oli jo säädetty uusi laki ennen kuin vahvistamatta jätetty laki tuli uuteen käsittelyyn, jolloin alkuperäinen lainsäädäntöhanke katsottiin rauenneeksi. Vahvistamatta jätetyn lain uudelleen hyväksyminen saattoi estyä myös sen takia, että laki esimerkiksi vanhentuneen voimaantuloajankohdan vuoksi oli tullut teknisesti virheelliseksi. Ennen vuoden 1987 uudistusta teknisikään virheitä ei voitu korjata lain uudelleen käsittelyssä. Presidentin päätös vahvistamatta jättämisestä merkitsi siten käytännössä lain voimaantulon lopullista estymistä, vaikka veto-oikeus oli tarkoitettu vain lykkääväksi.

Vuoden 1987 uudistuksessa hallitusmuodon

19 §:ää muutettiin niin, että luovuttiin vaatimuksesta uusien eduskuntavaalien pitämisestä ennen uutta käsittelyä eduskunnassa. Palaute-tun lain uusi eduskuntakäsittely on kuitenkin edelleen mahdollista aloittaa vasta viiveen jälkeen eli vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Samassa yhteydessä hallitusmuodon 19 §:ään lisättiin sanat, jotka luonnehtivat vahvistamatta jättämispäätöksen päätökseksi lain palauttamisesta eduskuntaan. Uudistuksen jälkeen on perusteltua puhua lainsäädännöllisen veto-oikeuden sijasta lain palauttamisoikeudesta.

Vuoden 1987 uudistuksessa lievennettiin myös sitä vahvistamatta jätettyjen lakien raukeamiseen usein johtanutta vaatimusta, että eduskunnan oli hyväksyttävä laki uudelleen muuttamattomana. Voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n mukaan laki on hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana”, jotta se tulisi voimaan ilman presidentin vahvistusta. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomana.

Lykkäävän veto-oikeuden muuttamista presidentin oikeudeksi palauttaa laki eduskuntaan perusteltiin vuoden 1987 uudistuksessa sillä, ettei lain uuden käsittelyn siirtäminen vaalien jälkeiseen eduskuntaan ollut käytännön kokemusten valossa perusteltua. Vaalien yli lykkäämisen tarkoituksena oli antaa presidentille mahdollisuus vedota hänen ja eduskunnan välisen lainsäädäntöristiriidan ratkaisemiseksi kansan mielipiteeseen, mutta presidentin veto-oikeuden käyttö ei ollut merkittävästi vaikuttanut vaalien lopputulokseen yksissäkään eduskuntavaaleissa. Lakiteknisten virheiden korjaaminen ja asian saattaminen uuteen harkintaan katsottiin voitavan järjestää myös presidentin palautusoikeudella.

Vuoden 1987 uudistus oli sovitteluratkaisu alkuperäisen veto-oikeussäännösten säilyttämistä ja veto-oikeuden täydellistä poistamista kannattaneiden ryhmien välillä. Lähinnä tästä syystä uudistukseen liitettiin järjestely, jonka mukaan presidentin vahvistamatta jättämä laki voitiin käsitellä uudelleen vasta vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä.

Uusien säännösten voimassaoloaikana presidentti on jättänyt eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta kaksi kertaa, joista toinen koski yhtä ja toinen kahta eduskunnan hyväksymää lakia. Kummassakaan tapauksessa edus-

kuntakäsittelyn lykkääminen vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkaville varsinaisille valtiopäiville ei käytännössä juuri viivyttnyt lainsäädäntöhankkeen toteuttamista, koska palauttaminen sattui koskemaan valtiopäivien loppuvaiheessa eduskunnassa hyväksyttyä lakia.

Vuoden 1989 valtiopäivillä eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 55/1989 vp) perusteella lain vesilain muuttamisesta. Eduskunnan vastaus toimitettiin valtioneuvoston kansliaan 29 päivänä marraskuuta 1989. Kun laki 19 päivänä tammikuuta 1990 esiteltiin presidentille, tämä päätti jättää lain vahvistamatta, koska sen oli voimaantulosäännöksensä mukaan määrä tulla voimaan vuonna "198". Laki palautettiin eduskuntaan, joka hyväksyi sen voimaantulosäännöksen osalta muutettuna 27 päivänä helmikuuta 1990.

Vuoden 1992 valtiopäivillä eduskunta hyväksyi 13 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen (HE 172/1992 vp) perusteella muun muassa lain sosiaali- ja terveyshallituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja lain lääkelain muuttamisesta. Edellinen näistä laeista kävi tarpeettomaksi viranomaisorganisaation muutosten vuoksi. Jälkimmäiseen puolestaan oli eduskuntakäsittelyssä sisällytetty toisessa hallituksen esityksessä (HE 118/1992 vp) ehdotettuja, Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen (ETA-sopimus) liittyviä muutoksia, eikä lakia voitu saattaa voimaan, koska ETA-sopimuksen voimaantulo lykkääntyi. Tästä syystä presidentti päätti 25 päivänä tammikuuta 1993 jättää lait vahvistamatta. Eduskunta olisi voinut ottaa ne uudelleen käsiteltäviksi heti vuoden 1993 valtiopäivien alkaessa, joten palautus ei käytännössä olisi johtanut merkittävään viivytykseen asian käsittelyssä. Lääkelain muuttamisesta katsottiin kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi antaa eduskunnalle uusi hallituksen esitys (HE 374/1992 vp). Esitykseen sisältyi aikaisempaan esitykseen sisältyneen kanssa samanlainen, ETA-sopimuksesta riippumaton lakiehdotus, jonka eduskunta hyväksyi 23 päivänä helmikuuta 1993 ja presidentti vahvisti 8 päivänä maaliskuuta 1993. Palauteutut lait todettiin rauenneiksi eduskunnan 15 päivänä maaliskuuta 1993 tekemällä päätöksellä.

Asetuksenantovalta

Tasavallan presidentin nykyinen asetuk-

senantovalta periytyy osittain Ruotsin vallan ajoilta. Vuoden 1772 hallitusmuodossa ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjassa kuninkaan säädösvalta oli laaja ja epämääräinen. Valtiopäivät osallistuivat "yleisestä lainsäädännöstä" päättämiseen, mutta muuten säädösten antaminen kuului kuninkaalle. Kuningas päätti ennen muuta niin sanotusta taloudellisesta lainsäädännöstä. Ruotsin vallan aikaiset perustuslait olivat voimassa myös autonomian kaudella. Presidentin asetuksenantovaltaa koskevassa hallitusmuodon 28 §:ssä puolestaan viitataan hallitusmuotoa edeltäneeseen käytäntöön säätämällä, että presidentti antaa asetuksia muun muassa "asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt." Vasta viime vuosikymmeninä asetuksenantovallan rajat ovat alkaneet täsmentyä.

Hallitusmuodon 28 §:n mukaan asetuksenantovaltaa on sekä presidentillä että valtioneuvostolla, jälkimmäisellä kuitenkin vain siltä osin kuin asetuksenantovalta on sille "uskottu". Mainittu perustuslain säännös antaa presidentille niin sanotun omaperäisen asetuksenantovallan. Suoraan perustuslain nojalla presidentti on oikeutettu antamaan paitsi asetuksia "ennestään" hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista, myös asetuksella "tarkempia määräyksiä" lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetuksenantovalta on eduskunnan lainsäädäntövaltaan nähden sikäli toissijainen, että lailla voidaan säätää mistä tahansa aiemmin asetuksella säädetystä asiasta. Presidentin asetuksenantovallan ala onkin koko itsenäisyyden ajan jatkuvasti supistunut, kun yhä uusia asioita on tullut laintason sääntelyn piiriin.

Vähitellen hallitusmuodon 28 §:n mukaiselle asetuksenantovalalle on käytännön kautta kehitetty oikeusvaltion sopivat, joskin osittain epätasälliset rajat. Tulkinat voidaan tiivistää seuraavasti. Säännös presidentin asetuksenantovallasta asioissa, jotka "ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt", ei oikeuta säätämään asetuksella kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista eikä muistakaan asioista, joista nykyisen käsityksen mukaan on säädettävä lailla. Säännöstä mahdollisuudesta antaa asetuksella "tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta" tulkitaan niin ikään suppeasti. Täytäntöönpanoasetuksella ei saa antaa uusia aineellisoikeudellisia säännöksiä vaan ainoastaan säännöksiä laissa jo tehtyjen ratkai-

sujen täytäntöönpanosta. Käytännössä lakeihin sisällytetään nykyisin säännönmukaisesti asetuksenantovaltuutta koskeva säännös, vaikka asetus tulisi koskemaan vain lain täytäntöönpanoa. Edelleen ilmaisun ”tarkempia määräyksiä” katsotaan koskevan myös asetuksia ”valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta”. Tämä merkitsee, että perussäännökset näistä asioista on annettava lailla. Kuvattujen tulkintojen seurauksena on ollut, että hallitusmuodossa säädetty niin sanottu presidentin omaperäinen asetuksenantovalta on menettänyt lähes kokonaan merkityksensä. Asetukset perustuvat nykyisin säännönmukaisesti laissa olevaan valtuutukseen eli delegaatioon.

Perustuslaeissa ei ole säännöstä mahdollisuudesta delegoida lainsäädäntövaltaa asetuksella käytettäväksi. Tästä huolimatta on vakiintuneesti katsottu, että delegoinnista voidaan tietyin ehdoin säätää tavallisella lailla. Delegoinnin rajat voidaan kuvata seuraavasti. Asetuksenantovallan piiriin ei voida tavallisella lailla siirtää sellaisia kysymyksiä, joista on perustuslain erityisen säännöksen mukaan säädettävä lailla. Tähän ryhmään kuuluvat perusoikeudet, joista useimpia voidaan jossain määrin rajoittaa lailla. Rajoitusmahdollisuutta ei kuitenkaan voida siirtää asetuksella säädettäväksi. Muita esimerkkejä ovat hallitusmuodon 55 §, jonka mukaan yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla, ja hallitusmuodon 61 §, joka koskee verolainsäädäntöä. Jälkimmäistä perustuslainkohtaa on täsmennetty 1 päivästä maaliskuuta 1992 siten, että lailla on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Näistä asioista säätämistä ei siten voida tavallisella lailla siirtää asetuksenantovallan piiriin. Tavallisella lailla ei voida myöskään siirtää asetuksenantovallan piiriin ”kokonaista oikeudenalaa”. Tämä kriteeri tarkoittaa käytännössä, että kovin suuria lainsäädäntökokonaisuuksia ei voida delegoida. Delegointiin on alettu suhtautua yhä pidättyvämmiin myös silloin, kun kysymyksessä on muikin kuin perustuslaissa nimenomaisesti säädetty yksilön oikeus tai velvollisuus. Säädösvalmistelun eräänä johtavana periaatteena on, että lakitasoa on käytettävä säädettäessä kansalaisten välittömistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Mikäli delegointi tavallisella lailla ei ole mahdollinen, voidaan lainsäädäntövaltaa siirtää perustuslain säätämisjärjestyksessä säädet-

tävällä poikkeuslailla. Tällaisiin poikkeuslakeihin on 1940-luvulta lähtien säännönmukaisesti sisällytetty säännös, jonka mukaan poikkeuslain nojalla annettu alemmanasteinen säädös on alistettava eduskunnan jälkitarkastukseen ja säädös on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Oman asetusryhmänsä muodostavat valtiosopimusten voimaansaattamisasetukset. Jos valtiosopimuksessa on lainsäädännön alaa koskevia määräyksiä, ne saatetaan voimaan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan lailla. Valtiosopimuksen muut määräykset ja sellaiset valtiosopimukset, jotka eivät osaksi-kaan kuulu lainsäädännön alaan, saatetaan voimaan asetuksella. Tästä asetustyyppistä ei ole säännöstä perustuslaissa.

Presidentti on viime vuosina antanut vuosittain useita satoja asetuksia. Presidentti antoi 614 asetusta vuonna 1992 ja 548 asetusta vuonna 1993. Valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksia annettiin 79 vuonna 1992 ja 85 vuonna 1993, mutta yleensä voimaansaattamisasetusten osuus on ollut pienempi. Muita kuin valtiosopimusten voimaansaattamista koskevia omaperäisiä asetuksia on annettu enintään muutama vuodessa, joinakin vuosina ei ole annettu ainoatakaan tällaista asetusta. Oikeusministeriön muilta ministeriöiltä saamien selvitysten mukaan voimassa on vain 83 muuta kuin valtiosopimusten voimaansaattamista koskevaa omaperäistä asetusta. Delegaatioon perustuvia asetuksia on voimassa useita tuhansia.

Virkanimitysvalta

Presidentin virkanimitysvallasta on hallitusmuodon 87 §:ssä varsin yksityiskohtaiset säännökset. Sen lisäksi asiasta on säädetty muualla hallitusmuodossa sekä noin sadassa laissa tai asetuksessa.

Tasavallan presidentti nimittää valtakunnan lähes kaikki ylimmät virkamiehet. Poikkeuksena ovat eräät eduskunnan virat (muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja eduskunnan pääsihteeri), joista päättää eduskunta. Presidentin nimitysvaltaan kuuluvat virat on hallitusmuodon 87 §:ssä määritelty virkanimikkeiden luettelon lisäksi yleisluonnehinnalla ”muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet”. Ministeriöissä presidentti nimittää virkamiehet yleensä toimistopäällikkötasosta alkaen. Keskusvirastoissa ja muissa keskushallinnon yksi-

köissä presidentin nimitysvalta ei yleensä ulotu osastopäällikkötasoa alemmas. Ylimpien virkamiesten lisäksi presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla eräisiin sellaisiinkin virkoihin, jotka eivät ole virkahierarkian huipulla. Presidentin virkanimitysvalta on erityisen laaja tasavallan presidentin kanslian, oikeuslaitoksen ja puolustusvoimien virkoihin sekä valtioneuvoston esittelijöiden virkoihin.

Osa presidentin päätöksellä täytettävistä viroista julistetaan haettaviksi, jolloin virkaan voidaan nimittää vain joku sitä hakeneista. Myös viran kelpoisuusvaatimukset ja niin sanotut yleiset virkaylennysperusteet rajoittavat presidentin harkintavaltaa. Presidentin aseman kannalta hakumenettelyä tai kelpoisuusedellytyksiä tärkeämpää on kuitenkin se, kuinka sidottu presidentti on nimitystä valmistelleiden tahojen käsityksiin.

Eräisiin aivan ylimpiin virkoihin (korkeimpien oikeuksien presidentit, oikeuskansleri) presidentti nimittää ilman esitystä. Pääsääntönä on, että valtioneuvosto tekee presidentille esityksen virkaan nimitettävästä henkilöstä. Eräissä oikeuslaitoksen virantäytöissä esityksen tekee tuomioistuin. Joissakin tapauksissa alempi viranomais antaa lausunnon virkaan nimitettävästä. Esitys ja lausunto ovat ehdotuksia eivätkä sido presidenttiä. Eräät virat täytetään virkaehdotuksen perusteella, jolloin presidentin on nimitettävä yksi kolmesta ehdolle pannusta henkilöstä. Ehdollepanojärjestys ei sido presidenttiä. Virkaehdotuksen tekee se viranomais, jolta virkaa haetaan (esimerkiksi yliopisto). Virkaehdotusmenettelystä on laajasti luovuttu, ja se on nykyisin käytössä vain eräitä oikeuslaitoksen virkoja ja professorinvirkoja täytettäessä. Virkaehdotusmenettelyä perustellaan sillä, että se korostaa nimitettävän asian- tuntemuksen merkitystä valintaperusteena.

Presidentti käyttää virkanimitysvaltaansa yleensä valtioneuvostossa ministerin esittelystä ja ministerin varmennuksella. Hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin mukaan sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä säädetään kuitenkin erikseen. Puolustusvoimista annetun asetuksen (667/92) 50 §:n mukaan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä eräistä puolustusvoimien aivan korkeimmista virkanimityksistä, kenraalimajurista ylöspäin. Muut upseerit presidentti nimittää valtioneuvoston ulkopuolella puolustusvoimain komentajan esittelystä (niin sanottu kabinettiesittely). Rajavartiolaitoksen eräät upseerinvirat presidentti täyttää kabinet-

tiesittelystä, jossa esittelyn suorittaa sisäministeri.

Vuonna 1992 presidentti päätti valtioneuvostossa 237 virkanimityksestä ja vuonna 1993 632 virkanimityksestä. Jälkimmäisenä vuonna virkanimityksiä oli poikkeuksellisen paljon 1 päivänä joulukuuta 1993 voimaan tulleen alioikeusuudistuksen vuoksi. Valtioneuvostossa tehtyjen nimitysten lisäksi tulevat kabinettiesittelystä päätetyt puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkanimitykset. Vuonna 1993 presidentti teki 2429 puolustusvoimia koskevaa virkanimitystä taikka päätti tehtävään määräämisestä tai eron toteamisesta. Lisäksi tulevat vastaavat rajavartiolaitosta koskevat päätökset.

Presidentin päätöksentekomenettely

Hallitusmuodon 34 § sääntelee presidentin päätöksenteossa noudatettavat muodot. Pykälä ei kata läheskään kaikkia käytännössä esiin tulevia kysymyksiä. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon osuus presidentin päätösten valmistelussa jätetään sääntelemättä. Valtio- käytännössä on kuitenkin kehittynyt vakiintuneita menettelytapoja muun muassa sen suhteen, missä asioissa ja millä tavoin valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään valmistavasti presidentille esiteltävät asiat.

Pykälän 1 momenttiin on kirjattu sääntö, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Säännös viittaa niin sanottuun presidentin esittelyyn, jossa presidentti tekee päätöksensä vähintään viiden valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin läsnä ollessa sekä asianomaisen ministerin esittelystä. Pääsääntöön liittyvät poikkeukset ilmevät vaihtelevalla selkeydellä pykälän muista momenteista.

Pykälän 2 momentin ensimmäinen virke koskee presidentin päätösten allekirjoittamista ja varmentamista. Vaikka momentin toinen virke, joka koskee valtionhallinnon valvontaa ja ministerivastuuta, näyttäisi olevan poikkeus vain presidentin päätöksen allekirjoittamista ja varmentamista koskevasta virkkeestä, se itse asiassa on poikkeus myös pykälän 1 momentin yleissäännöstä. Presidentti päättää nimittäin syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan vapaamuotoisesti valtioneuvoston ulkopuolella. Myös hallinnon valvonta tapahtuu vapaamuotoisesti, mutta sii-

nä ei käytännössä ole kysymys varsinaisesta presidentin päätöksenteosta vaan lähinnä kansalaiskirjeisiin liittyvästä tosiasiallisesta toiminnasta.

Pykälän 3 momentin mukaan koko valtioneuvostoa koskevan presidentin päätöksen varmentaa asianomainen valtioneuvoston esittelijä. Säännös koskee valtioneuvoston nimittämistä ja eroa ja se on poikkeus pykälän 1 ja 2 momentista. Kyseiset asiat presidentti päättää ilman ministerin esittelyä ja virkamiehen varmentamana.

Sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat on 4 momentissa selkeästi erotettu 1 momentin pääsäännön piiristä. Niiden esittelystä ja päätösten varmentamisesta säädetään 4 momentin mukaan "erikseen". Nykyisin säännös viittaa puolustusvoimista annetussa laissa (402/74) säädettyyn puolustusvoimien komentajan esittelystä tapahtuvaan niin sanottuun kabinettiesittelyyn ja rajavartiolaitoksesta annetussa laissa (5/75) tarkoitettuun sotilaallisten nimitysasioiden esittelyyn.

Päätöksentekoon presidentin esittelystä liittyä myös laillisuusvalvonta. Oikeuskanslerin on huomautettava päätöksen mahdollisesta lainvastaisuudesta. Valtioneuvosto on oikeutettu ja velvoitettu kieltäytymään lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanosta ja ministeri perustuslain vastaisen päätöksen varmentamisesta. Varmen tamatta jättäminen merkitsee, että presidentin päätöstä ei synny.

Varmentamisesta kieltäytymisestä on monessa maassa kehittynyt järjestelmä, jonka avulla valtionpäämiehen valta on parlamentarisoitu. Näissä maissa ministeri voi kieltäytyä varmentamisesta laillisuussyiden ohella myös, jos valtionpäämiehen päätös on vastoin ministeristön poliittista tahtoa. Suomessa varmentaminen on säilynyt laillisuusvalvontaan liittyvänä järjestelynä. Presidentti voi päättää asian valtioneuvoston kannasta poikkeavalla tavalla, eikä ministeri voi sillä perusteella kieltäytyä varmentuksesta.

Toisaalta on esitetty tulkinta, että valtioneuvosto voisi estää presidentin päätöksenteon, jos koko valtioneuvosto esittäisi eronpyyntönsä ja kieltäytyisi myötävaikuttamasta presidentin päätöksentekoon. Eräässä vuonna 1941 sattuneessa tapauksessa muun muassa K.J.Ståhlberg ja oikeuskansleri katsoivat, että ministeri olisi eronpyynnöstään huolimatta velvollinen varmentamaan oman kantansa vastaisen presidentin päätöksen. Presidentti Urho Kekkone n y h

tyi tähän valtiosääntö tulkintaan eräässä esitelmässään vuonna 1967. Tilanteet eivät kuitenkaan koskaan ole kärjistyneet asteelle, jossa presidentti olisi pyrkinyt oikeudellisiin seikkoihin vedoten pakottamaan kokonaisuudessaan eroa pyytäneitä ja kannassaan pysyvää valtioneuvostoa myötävaikuttamaan valtioneuvoston kannan vastaisen presidentin päätöksen syntymiseen. Ristiriidat on ratkaistu siten, että valtioneuvosto on saanut pyynnöstään eron, ja presidentti on tehnyt kiistanalaisen päätöksensä uuden valtioneuvoston myötävaikutuksella.

Viime vuosina valtiosäännön parlamentaariset elementit ovat vahvistuneet sekä perustuslain sanamuodon muutosten että soveltamiskäytännön kehittymisen vaikutuksesta. Tämän vuoksi vuosikymmeniä sitten esitetyt näkemykset valtioneuvoston velvollisuudesta myötävaikuttaa oman näkemyksensä vastaisten presidentin päätösten syntymiseen eivät välttämättä enää kuvaa voimassa olevan järjestelmän vaihteita. Presidentillä on toisaalta kiistatta säilynyt oikeus poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta yksittäisessä, esimerkiksi nimitystä koskevassa asiassa. Jos eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto kuitenkin asetuisi hyvin määrätietoisesti vastustamaan presidentin kantaa jossakin olennaisessa asiassa ja eduskunta tukisi valtioneuvostoa, presidentti saattaisi joutua perääntymään. Valtioneuvoston erottamista, uuden valtioneuvoston nimitämistä ja eduskunnan hajottamista koskeneet vuoden 1987 ja 1991 valtiosääntöuudistukset ovat lisänneet todennäköisyyttä, että valtiosäännön parlamentaariset piirteet ratkaisisivat ristiriitatilanteen presidentin tappioksi.

Presidentin esittelyyn liittyvä valtioneuvoston myötävaikutus on siinä suhteessa keskeinen järjestely, että juuri se antaa presidentin päätöksenteolle parlamentaarisen katteen. Valtioneuvosto vastaa nimittäin poliittisesti eduskunnalle kaikista päätöksistä, joihin myötävaikuttamisesta se ei ole käytettävissään olevin keinoin kieltäytynyt.

Valtioneuvoston myötävaikutuksen parlamentaarisuuteen liittyvästä keskeisestä merkityksestä huolimatta on myötävaikutusmuodoista säädetty perustuslaissa erittäin vähän. Perustuslain vaietessa menettelymuodot ovat perustuneet vähitellen vakiintuneeseen käytäntöön, joka osaksi on kirjattu valtioneuvoston päätöksissä. Ensimmäisen kerran presidentin valtioneuvostossa päättämien asioiden käsittelyjärjestyksestä määrättiin valtioneuvoston 18 päi

vänä syyskuuta 1924 antamalla päätöksellä. Tämä korvattiin 5 päivänä tammikuuta 1944 annetulla, vieläkin voimassa olevalla niin sanottu Linkomiehen kiertokirjeellä, joka sekin on valtioneuvoston päätös. Linkomiehen kiertokirje lähetettiin aikoinaan tiedoksi esittelijöille ja pöytäkirjan pitäjille, mutta sitä ei ole julkaistu säädöskokoelmassa. Kiertokirje selkeytti käsittelyjärjestystä, mutta ei sisältänyt ohjeita kaikkia esille tulevia tapauksia varten. Esimerkiksi ulkoasioita ja Ahvenanmaata koskevien asioiden käsittelymenettely perustuu pelkästään käytännössä muotoutuneisiin sääntöihin.

Menettelyn peruspiirteenä on asioiden jakaminen kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat asiat ministeri esittelee presidentille ilman, että valtioneuvoston yleisistunto on ennalta käsitellyt niitä. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa valtioneuvoston jäsenen nimittäminen ja eron myöntäminen hänelle, kansalaisuuden myöntäminen ja armahtaminen sekä muut yksityistä ihmistä koskevat asiat, kuten kunniamerkin ja hengenpelastusmitalin antaminen.

Toiseen ryhmään kuuluvat asiat käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta valtioneuvosto ei kuitenkaan tee niistä ratkaisuehdotusta. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa asetuksen antaminen, eräät virkanimitykset, lain vahvistaminen eräissä tapauksissa, eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien hajotus, Ahvenanmaan maakuntalain vahvistaminen, ulkoasiainministeriön tehtävään määrääminen, useimmat ulkoasioita koskevat päätökset, liikekannallepano ja talousarvioon ehdollisena otetun määrärahan vahvistaminen.

Kolmannen ryhmän muodostavat ne asiat, jotka käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja joissa valtioneuvosto myös esittää ratkaisuehdotuksen. Tähän ryhmään kuuluvat eräiden toimivaltaa ja laillisuusvalvontaa koskevien asioiden ohella hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle ja sellainen virkanimitys, josta on säädetty esityksentekovelvollisuus. Näistä asioista hallituksen esityksen antaminen on siinä suhteessa erityisasemassa, että jos presidentti ei halua antaa esitystä valtioneuvoston esittämässä muodossa, asia käsitellään uudestaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Tästä säännöstä on tosin poikettu ainakin kerran.

Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 4/1991 vp) korostanut, tasavallan presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa ei ole hallitusmuodossa asetettu

erityisasemaan, vaan tältäkin osin presidentti tekee päätöksensä hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin mukaisia muotoja noudattaen. Edellä sanottu koskee kuitenkin vain sellaisia asioita, joissa presidentti tekee virallisesti pöytäkirjatun päätöksen. Tällaisia asioita ovat muun muassa valtion tunnustaminen, diplomaattisuhteiden solmiminen ja katkaiseminen, jäsenyys kansainvälisessä järjestössä, valtuuskunnan asettaminen sekä kansainvälisen sopimuksen allekirjoittaminen, ratifiointi ja hyväksyminen. Nämä asiat kuuluvat yllä olevan luokituksen toiseen ryhmään, mikä merkitsee, että valtioneuvosto käsittelee asian, mutta ei tee presidentille ratkaisuehdotusta.

Vaikka presidentti päättää valtioneuvostossa varsin monista kansainvälisistä asioista, eivät nämä päätökset kuitenkaan muodosta presidentin ulkopoliittisen johtajuuden ydintä. Virallinen päätöksenteko merkitsee usein vain tosiasiallisen päätöksenteon joidenkin vaiheiden muodollista kirjaamista. Esimerkiksi johonkin tärkeään valtiosopimukseen liittyviä asioita saatetaan käsitellä presidentin istunnossa useita kertoja. Neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta, allekirjoitusvaltuudesta ja sopimuksen hyväksymisestä saatetaan kustakin tehdä erilliset päätökset. Lopputuloksen kannalta yhtä keskeisiä asioita, Suomen neuvottelutavoitteita ja neuvottelijoille annettuja ohjeita, ei tavallisesti käsitellä presidentin istunnossa. Virallinen päätöksenteko presidentin esittelyssä sivuutetaan vielä selkeämmin silloin, kun lopputavoitteena ei lainkaan ole valtiosopimuksen aikaansaaminen tai muu muodollista kirjaamista edellyttävä toimi.

Päätöksiä ja toimia, joita ei käsitellä presidentin esittelyssä valtioneuvostossa, kutsutaan tosiasiallisiksi toimiksi. Niihin kuuluvat esimerkiksi ulkoasiainministerin kanssa käytävät keskustelut, joissa presidentti antaa toimintaohjeita ja delegoi asioiden hoitamista, sekä presidentin ulkovalloille suuntaamat aloitteet ja julkiset tai luottamukselliset ulkopoliittiset kannanotot. Ulkopoliittisesti merkittäviä kannanottoja presidentti voi esittää tai joutua esittämään tapaamisissa vieraiden valtioiden päämiesten tai edustajien kanssa, yksityiskirjeissä tai esimerkiksi puhelinkeskusteluissa. Mielipiteiden vaihdon muodot eivät useinkaan ole Suomen presidentin yksipuolisesti valittavissa.

Kun presidentti ei tee tosiasiallisia toimia koskevia päätöksiään presidentin esittelyssä, ei tätä päätöksentekoa luonnollisestikaan koske

hallitusmuodon 34 §:ssä säädetty valtioneuvoston myötävaikutusjärjestely. Parlamentaariseen vastuujärjestelmään näin syntyvää vajausta on varsinkin viime vuosina pyritty lieventämään vapaamuotoisilla menettelyillä. Presidentti on keskustellut esille tulevista asioista pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa ulkoasiainministeriön virkamiesten läsnä ollessa. Tärkeimmät asiat on otettu esille valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa, varsinkin jos kysymyksessä on ollut asia, joka viime vaiheessa edellyttää virallista päätöksentekoa.

Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnasta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43), joka on asetuksen tasoinen säädös. Sen mukaan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri ja jäseninä ulkoasiainministeri ja kolme muuta pääministerin määräämää ministeriä. Ulkoasiainvaliokunnan kokouksista laaditaan pöytäkirja. Valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunta on valmisteleva toimielin, jolla muodollisesti ei ole valtaa tehdä päätöksiä, mutta joka on tosiasiallisen päätöksenteon kannalta keskeinen. Viime vuosina tasavallan presidentti on vuosittain osallistunut joitakin kertoja valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin. Presidentti on käyttänyt ulkoasiainvaliokuntaa keskustelufoorumina, jossa hän on varmistanut ennakkollisesti päätöksensä tosiasiallisen parlamentaarisen katteen. Ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin on vuoden 1992 jälkeen säännönmukaisesti kutsuttu myös puolustusministeri ja käsiteltävistä asioista riippuen muitakin valiokuntaan kuulumattomia ministereitä.

Presidentti teki valtioneuvostossa 3253 päätöstä vuonna 1992 ja 3704 päätöstä vuonna 1993. Eniten päätöksiä aiheuttivat hallituksen esitykset, asetukset ja virkanimitykset sekä kansalaisuus- ja armonanomukset. Kansainvälistä yhteistyötä koskevista asioista presidentti teki 324 päätöstä vuonna 1992 ja 258 päätöstä vuonna 1993.

Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa

Eduskunta vaikuttaa ulkopoliittisen päätöksentekoon ennen muuta välillisesti. Valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa ja lisäksi eduskunta vaikuttaa valtioneuvoston kokoonpanoon jo sen muodostamisvaiheessa. Eduskunnan vaikutus- ja valvontavaltaa hallituksen ulkopoliittisiin toimiin nähden tehostaa

muun muassa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asema ja ETA-sopimusta varten luotu yhdentymisasioiden ennakkokäsittely. Eduskunnalla on myös välitöntä päätösvaltaa eräissä sellaisissa valtiosopimuksissa sekä sotaa ja rauhaa koskevista kysymyksistä, jotka eivät enää kuulu yksinomaan toimeenpanovaltaan tai joissa päätösten tärkeys edellyttää eduskunnan suostumusta.

Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentti antaa presidentille ulkopoliittikkaa koskevan yleistoi-mivallan, johon sisältyy presidentin oikeus sitoa Suomi kansainvälisiin velvoitteisiin. Presidentin sopimuskentekovalta ei ole rajaton, vaan tiettyjen sopimusten solmimiseen presidentti tarvitsee eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksymistä vaativiksi on hallitusmuodossa määritelty sopimukset, jotka kuuluvat "lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta".

Eduskunnan antama hyväksyminen sopimukselle voidaan luonnehtia eduskunnan antamaksi suostumukseksi, joka luo presidentille oikeuden sitoa Suomi kansainväliseen velvoitteeseen. Eduskunnan antama hyväksyminen on siten erotettava velvoitteeseen sitoutumisesta. Sopimukseen sitoutuminen voidaan tehdä eri muodoin, esimerkiksi noottien vaihdolla tai allekirjoituksella taikka niin sanotussa yhdistetyssä sopimuskentekomenettelyssä allekirjoituksella ja sitä seuraavalla ratifioinnilla tai hyväksymisellä. Viimeksi mainittu tarkoittaa ratifiointiin verrattavaa, mutta yksinkertaisemmin muodoin tapahtuvaa kansainvälisoikeudellista sitoutumista sopimukseen, ja se on siis eri asia kuin sopimuksen hyväksyminen eduskunnassa. Hyväksyminen eduskunnassa ei vielä sido kansainvälisoikeudellisesti Suomea. Kansainvälinen sitovuus vaatii presidentin erillisen tahdonilmauksen ja sen ilmoittamisen muille sopimusosapuolille.

Kun eduskunnan antamaa hyväksymistä voidaan oikeudellisesti luonnehtia presidentille annetuksi suostumukseksi sitoutua sopimukseen, ei eduskunnan hyväksyminen velvoita presidenttiä ratifioimaan sopimusta tai muulla tavoin sitomaan Suomea sopimukseen. Presidentti voi jättää eduskunnan hyväksymän sopimuksen kokonaan ratifioimatta tai ratifioida sopimuksen vasta vuosia myöhemmin. Vaikka eduskunta olisi hyväksynyt sopimuksen varamitta, presidentti voi ratifioida sen varamia tehden eli suppeampana kuin eduskun-

nan hyväksymisponnassa tarkoitettiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jos eduskunta on hyväksynyt sopimuksen vain tietyin varauksin, ei presidentti voi sitoa Suomea sellaisiin eduskunnan hyväksymistä vaativiin sopimusmääräyksiin, joita eduskunta ei ole hyväksynyt.

Hyväksyminen ei sellaisenaan velvoita pitämään sopimusta voimassa, vaan presidentti voi vallitsevan käsityksen mukaan irtisanoa sopimuksen hankkimatta eduskunnan suostumusta sopimuksesta irtautumiselle. Käytännössä sopimuksia irtisanoetaan vain harvoin. Presidentti on oikeutettu tekemään sopimukseen myös muutoksia hankkimatta eduskunnan uutta hyväksymistä, jos muutokset koskevat sopimuskohtia, joihin ei erikseen tarvita suostumusta.

Hyväksymisen suostumus-luonteeseen kuuluu myös, että presidentin on hankittava eduskunnan hyväksyminen sopimukseen sitoutumiseen ennen sitoutumista. Valtioikäytännössä on joitakin kertoja pyydetty eduskunnan suostumusta vasta sen jälkeen, kun sopimus on jo tullut Suomea sitovaksi. Menettelyä on näissä tapauksissa pidettävä virheellisenä Suomen valtiosäännön kannalta. Tapaukset ovat aiheutuneet joko virkamiesten tekemästä virheestä, tai sitten kysymyksessä on ollut sodan päättämiseen (esim. Moskovan rauhansopimus ks. HE 95/1940 vp) taikka puolustukseen liittyvä pakotilaan rinnastettava tilanne, jossa presidentti on ottanut vastuun valtiosäännön noudattamatta jättämisestä maan edun sitä hänen mielestään vaadittua.

Vaikka hallitusmuodon 33 §:ssä käytetään ilmaisuja ”sopimukset ulkovaltojen kanssa” ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä on samaa asiaa tarkoittava ilmaisu ”valtiosopimus”, on mainittujen säännösten tulkittu koskevan vieraiden valtioiden kanssa solmittujen sopimusten ohella myös sopimuksia kansainvälisten järjestöjen kanssa ja muitakin kuin sopimusmuotoisia kansainvälisiä velvoittautumisia. Siten esimerkiksi yksipuolisia kansainvälisoikeudellisia velvoittautumisia ja sitoutumista kansainvälisen järjestön päätöksillä olisi käsiteltävä kuten valtiosopimuksia.

Hallitusmuodon 33 § määrittelee eduskunnan hyväksymistä edellyttäviksi sopimuksiksi ensinnäkin sopimukset, jotka sisältävät ”lainsäädännön alaan” kuuluvia säännöksiä. Tämä on tärkein peruste sille, että sopimukset tulevat eduskunnan hyväksyttäväksi. Vuosina 1970—90 eduskunnan käsiteltäviksi tuoduista sopi-

muksista yli 2/3 kuului hallituksen esityksen perusteella lainsäädännön alaan.

Sopimuksen käsittely eduskunnassa on lainsäädännön alaan kuulumisen vuoksi tarpeen, jos sopimuksen määräykset ovat ristiriidassa voimassa olevan perustuslain tai lain säännösten kanssa. Eduskunnan hyväksyminen tarvitaan myös, jos sopimuksessa on määräyksiä, jotka koskevat hallitusmuodon nimenomaisen säännöksen mukaan lailla säädettäviä asioita, kuten verotusta, tai jos kysymyksessä on muu sellainen, esimerkiksi yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.

Alunperin hallitusmuodon säännöstä ”lainsäädännön alasta” tulkittiin suppeasti ja eduskunnan käsiteltäväksi tuotiin niin sanotun ristiriitateorian mukaisesti lähinnä vain ne sopimukset, jotka olivat ristiriidassa kansallisen lain säännösten kanssa ja joiden voimaansaataminen välttämättömästi edellytti uusien lainsäädännön säännösten antamista. Viime vuosina (ks. erityisesti PeVL 2/1990 vp ja 18/1990 vp) tulkintaa on kehitetty eduskunnan aseman kannalta suotuisampaan ja säännöksen sanamuotoa paremmin vastaavaan suuntaan siten, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan kansallisen lain ja kansainvälisen määräyksen välisen ristiriidan puuttuessa, jos asia muuten on luonteeltaan lain tasoista sääntelyä edellyttävä.

Hallitusmuodon 33 §:n mukaan eduskunnan hyväksymistä edellyttävät lain alaan kuuluvien sopimusten ohella sopimukset, jotka ”valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta”. Kysymyksessä on siten säännös, joka viittaa perustuslakien muihin säännöksiin. Käytännössä tämä on tarkoittanut muun muassa sopimuksia, jotka koskevat eduskunnan budjettivaltaa, valtion rajojen muuttamista tai sotaa ja rauhaa. Lopullinen rauhansopimus on aina hyväksyttävä eduskunnassa, mutta oikeuskirjallisuudessa on esitetty eri mielipiteitä siitä, vaativatko eduskunnan suostumusta väli- rauhansopimukset, liitto- ja takuusopimukset sekä osallistuminen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) määräämiin sotilaallisiin pakotepäätöksiin.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan suostumus on tarpeen myös sellaiselle sopimusmääräykselle, jossa ”valtakunta sitoutuu voimassapitämään joitakin lainsäädännöksiä määrätyn ajan”. Syynä säännöksen sisällyttämiseksi valtiopäiväjärjes-

tykseen olivat eräät Kansainvälisen työjärjestön sopimukset, jotka sisälsivät velvoitteen pitää sopimuksessa määrättyjä säännöksiä voimassa ja joiden voimaansaattamisjärjestyksestä oli ollut epätietoisuutta. Tällaisia tapauksia on valtiopäiväjärjestyksen tultua voimaan ollut vähän. Säännöstä on sovellettu joitakin kertoja, mutta hieman säännöksen alkuperäisestä tarkoituksesta ja sanamuodosta poiketen tapauksissa, joissa valtiosopimus rajoittaa lainsäädäntövallan käyttöä tulevaisuudessa.

Hallitusmuodon 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Soveltamiskäytännössä on yleensä katsottu, että valtion ulkoista täysivaltaisuutta merkittävästi rajoittavat sopimukset vaativat eduskunnan suostumusta, vaikka täysivaltaisuuden rajoitus olisi niin lievä, ettei kysymyksessä ole ristiriita perustuslain kanssa. Käytäntö ei ole täysin selkeä.

Sen ohella, että hallitus on eräissä tapauksissa velvollinen hankkimaan eduskunnan hyväksymisen sopimukselle, hallitus voi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaan tuoda sopimuksen vapaaehtoisesti eduskunnan käsitteilyyn. Sopimuksia annetaan suhteellisen harvoin eduskunnan hyväksyttäväksi pelkätään vapaaharkintaisuuden perusteella. Menettelyä käytetään lähinnä silloin, kun kysymyksessä on poliittisesti merkittävä sopimus, joka ei koske lainsäädännön alaa tai joka ei muuten vaadi valtiosäännön mukaan eduskunnan suostumusta. Vapaaharkintaisesti eduskunnan käsiteltäväksi tuodun sopimuksen hyväksymisen oikeudellisesta sitovuudesta ei vallitse yksimielisyyttä.

Eduskunta hyväksyy sopimuksen määräykset ponsipäätöksellä yksinkertaisella enemmistöllä. Valtion aluetta vähentävä sopimus on kuitenkin hyväksyttävä 2/3 enemmistöllä. Yksinkertainen enemmistö riittää myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen hyväksymiseen. Määräenemmistövaatimuksen puuttumisella ei ole suurta merkitystä, koska käytännössä hyväksymisestä päätetään samalla, kun sopimuksen voimaansaattamislaki hyväksytään supistetussa perustuslain säätämiskäytännössä.

Soveltamiskäytännössä (PeVL 12/1965 vp) on katsottu, että eduskunta voi antaa hyväksymisensä vain sanamuodoltaan kiinteälle sopimukselle, jollaiseksi on katsottu myös parafoitu sopimus. Oikeuskirjallisuudessa on haluttu erottaa tavanomaisesta hyväksymisestä ennakkohyväksyminen, kun tehdään periaatepäätös

johonkin valtiosopimukseen sitoutumisesta. Esimerkkeinä on käytetty Kansainliittoon ja YK:iin liittymistä. Näissä tapauksissa hallituksen esitykseen sisältyi sopimusteksti muttei ehdotusta voimaansaattamislaki. Myös Pohjoismaiden neuvostoon liittymiseen pyydettiin ennakkoon eduskunnan hyväksymistä, vaikka neuvosto ei alun perin perustunut valtiosopimukseen. Eduskunta on lisäksi voinut rajankäynnin yhteydessä hyväksyä erikseen rajanmuutokset, jolloin muutoksista on voitu sopia tämän hyväksymisen nojalla.

Aikaisemmin eduskunta saattoi antaa valtuuttavalla lailla yksittäistapauksessa hyväksymisensä sopimuksen tekemiseen. Yksittäistapauksellista ennakkovaltuutusta on toisen maailmansodan jälkeen käytetty vain kerran (vuoden 1962 kansainvälinen kahvisopimus, 490/64). Sen sijaan useissa laeissa on nimenomaisia yleisvaltuutuksia tehdä sopimuksia lain tietyistä säännöksistä poikkeavalla tavalla. Tällöin valtuutukseen voi sisältyä vastavuoroisuutta koskevia tai muita ehtoja. Eräissä tapauksissa eduskunnalle on varattu mahdollisuus tarkastaa voimaansaattamista koskeva asetus.

Yleisin lainsäädäntöön perustuva valtuutus on kuitenkin välillinen: laissa valtuutetaan asetuksella poikkeamaan lain säännöksistä tai antamaan voimaantulosäännöksiä. Tällainen norminantoon kohdistuva valtuutus johtaa välillisesti siihen, että asiallisesti lain sisältöä muuttava sopimus voidaan saattaa voimaan asetuksella ilman eduskunnan hyväksymistä. Hallitus voi omilla toimenpiteillään saattaa lainsäädännön vastaamaan sopimusta siinäkin tapauksessa, että valtuutusta ei alun perin ollut tarkoitettu sovellettavaksi sopimusten voimaansaattamiseen.

Sen ohella, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan eräissä tapauksissa valtiosopimuksen tekemiseen, eduskunnan myötävaikutus saatetaan tarvita myös sopimuksen voimaansaattamiseen. Suomessa on omaksuttu niin sanottu dualistinen näkemys kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteesta. Kansainvälisen oikeus ja valtion sisäinen oikeus ajatellaan toisistaan erillisiksi oikeusjärjestyksiksi. Vaikka eduskunta olisi hyväksynyt lainsäädännön alaa koskevan valtiosopimuksen ja presidentti olisi kansainvälisoikeudellisesti sitonut Suomen noudattamaan tätä sopimusta, sopimus ei vielä Suomen sisäisessä oikeusjärjestyksessä velvoitaisi kansalaisia eikä hallintoviranomaisia.

Tämän vuoksi eduskunta hyväksyy lainsäädäntöä

dännön alaan kuuluvien sopimusten osalta sekä sopimusmääräykset ponsipäätöksellä että samaa asiaa koskevan voimaansaattamislain. Voimaansaattamislaki on useimmiten niin sanottu blankettilaki, joka sisältää vain viittauksen siihen, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat voimassa.

Edellä kuvattu käsittelyjärjestys oli vakiintunut eduskunnassa 1920-luvun alussa. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestystä säädettäessä menettelyä pidettiin kuitenkin tarpeettoman monimutkaisena. Ajateltiin, että vastaisuudessa sekä sopimuksen hyväksyminen ponnella että sen lainsäädännön alaa koskevien määräysten voimaansaattaminen lailla voitaisiin yhdistää yhdeksi lakimuotoiseksi päätökseksi, sopimuksen hyväksymislaki.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n sanamuoto kirjoitettiin tämän mukaisesti niin, että eduskunta säätäisi lainsäädännön alaa koskevien sopimusten ”hyväksymisestä” lailla. Hyväksymislaki sisältäisi eduskunnan suostumuksen sopimukseen sitoutumiselle ja sopimuksen lain alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen. Erillistä hyväksymispontta oli tarkoitus käyttää vain hyväksyttäessä sopimuksia, jotka eivät kuulu lain alaan ja joista ei siksi säädettäisi hyväksymislakia.

Valtiopäiväjärjestyksen selkeästä sanamuodosta huolimatta eduskunta jatkoi ja jatkaa vielä nykyisinkin ennen perustuslain uudistusta omaksumaansa käytäntöä ja päättää aikaisempaan tapaan erikseen sopimuksen hyväksymisestä ponnella ja sen lainsäädännön alaa koskevien määräysten voimaansaattamisesta lailla. Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n sanamuotoa on kuitenkin noudatettu siinä suhteessa, että sopimusta koskevan lain nimikkeessä käytetään sanontaa ”laki sopimuksen hyväksymisestä”. Lain otsikko viittaa siis sopimuksen hyväksymiseen, vaikka laki koskee nimenomaan sopimuksen voimaansaattamista. Menettelyn vaikeaselkoisuutta ei vähennä se, että sopimusta koskeva eduskunnan päätös alkaa sopimuksen lain alaa koskevien säännösten voimaansaattamislaille ja vasta sen jälkeen on hyväksymisponsi eli päätös siitä, että presidentti oikeutetaan solmimaan sopimus.

Kuten edellä todettiin, eduskunta hyväksyy myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen yksinkertaisella enemmistöllä. Sen sijaan tällaisen sopimuksen voimaansaattaminen edellyttää perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttöä. Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä säädetään kuitenkin, että perustuslain alaa koskeva

sopimus saatetaan voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sopimuksen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus voidaan kiireelliseksi julistamatta hyväksyä lopullisesti kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä voidaan käyttää vain sopimuksesta aiheutuvan velvoitteen täyttämiseen. Jos voimaansaattamislaki sisältäisi muitakin kuin sopimuksen voimaansaattamiseksi tarpeellisia säännöksiä, on käytettävä tavallista perustuslain säätämisyjärjestystä. Sen sijaan ei ole välttämätöntä, että kansainvälinen velvoite voimaansaattetaan välittömästi sopimukseen sitoutumisen yhteydessä. Supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä voidaan käyttää myös sopimuksesta myöhemmin aiheutuvan velvoitteen voimaansaattamiseen (PeVL 34/1993 vp).

Vuosina 1970—1990 tuotiin eduskunnan käsiteltäväksi noin 400 valtiosopimusta. Hallituksen esitysten perustelujen mukaan 17 niistä oli ristiriidassa perustuslain kanssa.

2.2. Oikeusvertailevia näkökohtia

Valtiosääntötoimikunnan mietintöön ja sen liitteenä olevaan asiantuntijamuistioon sekä valtiosääntökomitea 1992:n mietinnön B-osaan sisältyy oikeusvertailevaa aineistoa, joka koskee tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja valtiosääntömuutoksia. Seuraavassa esitetään lyhyt yhteenveto niistä oikeusvertailevista näkökohdista, jotka välittömästi koskevat hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia. Muulta osin viitataan mainittuihin selvityksiin.

Suomen valtiosääntö on kirjoitetun perustuslain mukaan vuoden 1987 ja 1991 uudistusten jälkeenkin vähemmän parlamentaarinen kuin muiden läntisen Euroopan maiden valtiosäännöt, Ranskan valtiosääntöä ehkä lukuun ottamatta. Tosin sekä Suomessa että Ranskassa valtionpäämiehen tosiasiallinen asema on voimakkaasti vaihdellut poliittisen tilanteen ja presidentiksi valitun henkilön valtiosääntönäkemysten mukaan: päätöksentekojärjestelmä on voinut olla joinakin aikoina käytännössä lähes täysin parlamentaarinen, mutta poliittisen tilanteen vaihduttua tosiasiallinen valtiosääntö on saattanut muuntua jopa kirjoitettua valtiosääntöä presidenttivaltaisemmaksi. Toisaalta on korostettava, että viimeisen runsaan

kymmenen vuoden aikana Suomen tosiasiallinen valtasuhdejärjestelmä näyttää kehittyneen parlamentaariseen suuntaan.

Läntisen Euroopan puhtaasti parlamentaarisissa valtioissa pääministeri on maan poliittinen johtaja, jonka tosiasiallista valta-asemaa valtionpäämies ei horjuta. Pääministerin asema saattaa näissäkin maissa vaihdella, mutta muista kuin valtionpäämiehestä riippuvista syistä. Monipuoluejärjestelmän maissa, esimerkiksi Hollannissa ja Belgiassa, pääministerin asema on yleensä heikompi kuin kaksipuoluejärjestelmän maissa tai niihin rinnastettavissa hallituksen yksimielisyysperiaatetta noudattavissa maissa, kuten Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ruotsissa. Sveitsissä on erikoislaatuinen parlamenttikeskeisen järjestelmän ja kansanäänestysjärjestelmän yhdistelmä, mutta muissa läntisen Euroopan maissa parlamentarismi toteutuu ennen muuta hallituksen poliittisena vastuunalaisuutena kansanedustuslaitokselle. Tämän vastuun päämuotoina ovat hallituksen nauttiman luottamuksen mittaaminen parlamentissa joko hallituksen omasta tai kansanedustuslaitoksen jäsenten aloitteesta sekä uuden hallituksen velvollisuus esittää kokoonpanonsa tai ohjelmansa parlamentin arvioitavaksi. Parlamentin etu- tai jälkikäteistä hyväksymistä pääministerin nimittämiseksi edellytetään ainakin Espanjan, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan, Kreikan, Ruotsin ja Saksan valtiosäännöissä.

Valtionpäämiehen lainsäädännöllinen veto-oikeus on useimmissa läntisen Euroopan maissa jäänyt pois käytöstä jo vuosikymmeniä sitten. Ranskassa ja Portugalissa veto-oikeus on kuitenkin säilynyt lain palautusoikeudeksi muuntuneena niin, että presidentin on päätettävä lain palauttamisesta 15 päivän kuluessa.

Alemmanasteinen norminantovalta kuuluu yleensä ensisijaisesti hallitukselle, ei valtionpäämiehelle. Ranskan presidentti allekirjoittaa kuitenkin osan asetuksista ja Itävallan presidentti yhden asetustyyppin, hätätila-asetukset. Useimmissa maissa asetuksenantovalta perustuu pääsääntöisesti laissa annettuun valtuuteen, mutta omaperäisestä asetuksenantovallasta saattaa olla yksittäisiä säännöksiä. Lakien täytäntöönpanoasetusten antamisvalta on yleisin omaperäisen asetuksenantovallan alue. Valtuutukseen perustuvan alemmanasteisen säännösvallan siirtäminen edelleen on useimmiten sallittu vain, jos valtuuttava laki siihen erikseen oikeuttaa. Parlamentin oikeus tarkastaa jälkikäteen

asetuksia koskee useimmiten vain hätätila-asetuksia.

Virkamiesten nimittämisvalta on yleensä läntisen Euroopan maissa — eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta myös Ranskassa — siirretty muodollisestikin pois valtionpäämieheltä, tai valtionpäämies on sidottu nimittämään parlamentaarissa vastuussa oleva ministeristön hyväksymän henkilön.

Valtionpäämies on yleensä sidottu tekemään päätökset hallituksen esittämällä tavalla tai hänellä on enintään valta hyväksyä tai hylätä hallituksen esittämä ratkaisuehdotus, mutta ei muuttaa sitä. Myös Ranskassa presidentti on yleisesti sidottu hallituksen ratkaisuehdotukseen, mutta eräissä tärkeissä poikkeustapauksissa, kuten päättäessään parlamentin hajottamisesta, pääministerin nimittämisestä ja hätätilavaltuuksista, presidentti voi toimia itsenäisesti. Toisaalta esimerkiksi hallituksen esitysten antaminen parlamentille on Ranskassa siirretty kokonaan pois presidentiltä, esitykset antaa pääministeri.

Valtionpäämiehen muodollinen valta ratifioida tärkeimmät valtiosopimukset on yleensä säilynyt, mutta tavanomaisten sopimusten hyväksyminen on useissa maissa, myös Ranskassa, siirretty hallitukselle. Parlamentin suostumus vaaditaan säännönmukaisesti, jos sopimus koskee parlamentin lainsäädäntö- tai budjettivaltaa. Muun muassa Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa perustuslaki edellyttää lisäksi, että muutkin tärkeät sopimukset on hyväksyttävä parlamentissa.

2.3. Nykytilan arviointi

Valtioneuvoston muodostaminen

Valtiokäytäntö Suomessa on viime vuosina kehittynyt parlamentaariseen suuntaan. Tämä koskee sekä presidentin valtaoikeuksia yleensä että valtioneuvoston muodostamista eräänä presidentin tärkeimmistä valtaoikeuksista. Hallitusmuodon alkuperäiset, varsin niukkasanaiset ja avoimet säännökset ovat mahdollistaneet parlamentarisoitumisen samoin kuin ne aikoinaan joissakin tapauksissa mahdollistivat parlamentin sivuuttamisen.

Mahdollisuutta palata parin vuosikymmenen takaiseen vähemmän parlamentaariseen käytäntöön on rajattu vuosien 1987 ja 1991 valtiosääntömuutoksilla. Niissä on kirjattu perus-

tuslakiin eräitä melko vakiintuneita, joskaan ei poikkeuksetta noudatettuja parlamentaarisia muotoja, kuten vaatimukset eduskunnan koolalolosta ja puhemiehen sekä eduskuntaryhmien kuulemisesta. Lisäksi valtioneuvosto on veloitettu esittämään ohjelmansa eduskunnalle viivytyksettä nimittämisenä jälkeen.

Parlamentaariseen suuntaan kehittyneestä käytännöstä ja sitä vahvistaneista perustuslain muutoksista huolimatta valtioneuvoston muodostamismenettely ei vielä kukaan johdonmukaisesti toteuta periaatetta, jonka mukaan ministeristön kokoonpano määräytyy kansanedustalaitoksen tahdon mukaisesti. Presidentillä on edelleen mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston kokoonpanoon voimakkaammin kuin järjestelmässä, jossa hallitus nimitetään vasta parlamentin otettua kantaa hallituspohjaan.

Perustuslakien sisältämät pitkälle menevät määräenemmistövaatimukset ja puolueiden monilukuisuus ovat osaltaan vaikeuttaneet valtioneuvoston muodostusta ja eduskuntavaalien tuloksen heijastumista hallituspohjaan. Vuonna 1992 annetulla valtiopäiväjärjestyksen muutoksella (818/92) poistettiin lähes kokonaan eduskunnan yhden kolmanneksen suuruisen vähemmistön mahdollisuus äänestää tavallista lakia koskeva ehdotus lepäämään yli valtiopäivien. Samalla kumottiin verolakiin erityinen sääätämisyjärjestys. Nämä muutokset helpottavat mahdollisuuksia koota toimintakykyinen valtioneuvosto ja vaikuttavat muutenkin sen suuntaisesti, että valtioneuvoston koostumus tähänastista suoremmin tulee perustumaan eduskuntavaalien tulokseen. Samalla edellytykset vahvistaa edelleen eduskunnan osuutta valtioneuvoston muodostamismenettelyssä ovat parantuneet.

Eräs nykyiseen käytäntöön liittyvä epäkohta on, että valtioneuvoston muodostaminen saatetaan edetä eduskuntavaalien jälkeen varsin hitaasti. Uusi eduskunta ei kokoonnu välittömästi vaalien jälkeen. Eduskunnan on valittava puhemies ja eduskuntaryhmien on järjestäydyttävä ennen kuin valtioneuvosto voidaan muodostaa. Seurauksena on, että maa voi vaalien jälkeen olla pitkähkön ajan ilman poliittisesti toimintakykyistä valtioneuvostoa.

Hallitusmuodon 36 §:n 3 momentin säännöistä, jonka mukaan oikeushallintoasioita käsittelevän ministerin ja vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita, ei enää voida pitää perusteltuna. Vastaavaa erityistä kelpoisuusvaatimusta ei ole muissa Suomea

oikeuskulttuuriltaan vastaavissa maissa. Suomessakaan ei muille ministereille ole asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja, vaikka myös heidän tehtäviensä hoitaminen vaatii koulutuksen tai käytännön toiminnan kautta hankittua erityisasiantuntemusta.

Lakien vahvistaminen

Hallitusmuotoa säädettäessä presidentin lainsäädännöllinen veto-oikeus arvioitiin hänen keskeiseksi valtaoikeudekseen. Asiasta käytiin pitkä poliittinen kamppailu, jossa päädyttiin kompromissiin, lykkäävään veto-oikeuteen. Todellisuus ei ole vastannut perustuslain säätäjän oletuksia. Veto-oikeus ei ole noussut kovinkaan tärkeäksi presidentin valtaoikeudeksi, mutta toisaalta presidentin päätös lain vahvistamatta jättämisestä on lähes aina merkinnyt lain lopullista raukeamista tai tuleamista hylätyksi.

Vuosien kuluessa veto-oikeuden uudistamista koskevat ristiriidat ovat lieventyneet. Valtiosääntökomiteassa (1974) jo selvä enemmistö kannatti veto-oikeuden heikentämistä. Valtiosäännön tarkistamiskomitea (1983) pääsi asiasta yksimielisyyteen. Tarkistamiskomitean ehdotukset toteutettiin vuoden 1987 uudistuksella. Uudistuksen jälkeen on entistä epätodennäköisempää, että veto-oikeus voisi nousta parlamentaarista järjestelmää uhkaavaksi välineeksi presidentin käsissä.

Vuoden 1987 uudistus poisti suurimmat veto-oikeuteen kohdistuvat poliittiset uudistuspaineet ja korjasi myös eräitä aikaisemmin tulkinnanvaraisia säännöksiä. Uudistuksesta huolimatta myös voimassa olevien säännösten mukainen palautusoikeus voi lykätä lain uuden käsittelyn eduskunnassa niin pitkälle, että asia on järjestettävä muulla tavoin.

Asetuksenantovalta

Asetuksenantovaltaa koskeva hallitusmuodon 28 § on monessa suhteessa epäonnistunut ja vanhentunut. Pykälässä on säädetty useista asetuksenantovaltaan liittyvistä asioista, joilla ei juuri ole merkitystä, ja jätetty säättämättä kysymyksistä, jotka ovat tärkeitä. Asetuksenantovaltaa käytetäänkin suurelta osin perustuslain säännöksistä riippumatta.

Omaperäistä asetuksenantovaltaa koskevat

säännökset ovat menettäneet suuren osan merkityksestään, kun valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksia lukuun ottamatta lähes kaikki nykyisin annettavat asetukset perustuvat delegaatioon. Muita kuin valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyviä omaperäisiä asetuksia on ministeriöiden ilmoituksen mukaan voimassa enää 83. Valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksista ei ole säännöstä perustuslaissa, vaikka niitä annetaan vuosittain useita kymmeniä. Hallitusmuodon 28 §:n viittaus Ruotsin ja Venäjän vallan aikaiseen hallinnolliseen säädösvaltaan on periaatteellisista syistä arveluttava, vaikka säännöstä ei käytännössä juuri sovelleta ja vaikka säännökselle on tulkinnalla annettu sen sanamuotoa suppeampi merkitys.

Laissa olevaan valtuutukseen eli delegaatioon perustuvia asetuksia annetaan useita satoja vuodessa, mutta siitä huolimatta delegointi on hallitusmuodolle tuntematon. Vaikka oikeustieteessä ja käytännössä on kehitelty lainsäädäntövallan siirtämiselle rajoja, ei rajoitusten perustumista osittain epämääräisiin tulkintasääntöihin voida oikeusvaltiossa pitää riittävänä.

Asetuksenantovallan uskomista kokonaisuudessaan presidentille ei voida enää nykyisin pitää perusteltuna tai ainakaan välttämättömänä. Asetusten määrä on kasvanut niin suureksi, ettei presidentillä ole käytännön mahdollisuutta perehtyä siihen, minkälaisia asetuksia hän antaa. Yhdessä presidentin esittelyssä päätetään keskimäärin yli kymmenestä asetuksesta. Lisäksi asetukset koskevat useimmiten niin pieniä yksityiskohtia ja myös asiasisällöltään sellaisia kysymyksiä, että niihin puuttuminen sopisi huonosti presidentin valtiosääntöiseen asemaan.

Virkanimitysvalta

Voimassa olevassa perustuslaissa on osittain melko yksityiskohtaisia säännöksiä virkanimityksistä. Tämä on poikkeuksellista, sillä hallitusmuodossa on yleensä ilmaistu asiat lyhyesti ja yksityiskohtiin puuttumatta. Myös nykyaikaisen valtiosääntökäsityksen mukaan perustuslaissa tulisi välttää tarpeetonta yksityiskohtaisuutta. Virkanimitysvallasta ja virkojen täyttämismenettelystä tarvitaan joka tapauksessa tavallisen lain taseisia säännöksiä, joten perustuslaissa ei ole tarpeen pyrkiä kattavaan sääntelyyn.

Voimassa olevaa virkanimityssäännöstöä voidaan arvostella myös epäjohtonmukaisuudesta. Jossakin virastossa virkahierarkiassa melko alhaalla olevat virat saattavat kuulua presidentin nimitettäviin, kun taas toisessa virastossa nimikkeiltään samat tai korkeammat virat kuuluvat valtioneuvoston tai ministeriön nimitysvaltaan. Esimerkiksi hallitusmuodon 87 §:n 6 kohdasta seuraa, että presidentti täyttää nuoremman hallitussihteerin ja eräät tuomioistuinlaitoksen esittelijän virat. Säännösten epätarkoituksenmukaisuus on osaltaan seurausta siitä, että virkamiesten määrä on hallitusmuodon säätämisen jälkeen moninkertaistunut.

Presidentin nimitysvaltaan kuuluu myös joitakin virkoja, joiden osalta ei enää ole itsestään selvää, tulisiko valtion keskushallinnon puuttua niihin lainkaan. Hallitusmuodossa presidentin täytettäviksi nimenomaisesti annetuista viroista tähän ryhmään kuuluvat korkeakoulujen ja kirkon virat. Opetuksen ja tieteen vapaus puoltaa korkeakoululaitoksen virkojen antamista korkeakoulujen täytettäviksi ja uskonnonvapaus saattaa puoltaa kirkon virkojen antamista kirkon täytettäviksi.

Presidentin virkanimitysvalta on oikeussäännösten valossa laaja. Täsmällistä tietoa ei sen sijaan ole saatavissa siitä, kuinka suuri on hänen tosiasiallinen vaikutuksensa nimitysasioissa. Käytännössä presidentin virkanimitysvalta on pitkälti parlamentarisoitunut: tavallisesti presidentti hyväksyy hänelle tehdyn nimitysesityksen. Tästä huolimatta useimmat sinänsä harvalukuisista presidentin vastoin valtioneuvoston kantaa tekemistä päätöksistä ovat koskeneet juuri virkanimityksiä.

Pöytäkirjatut erimielisyystupaukset eivät välttämättä kerro presidentin vaikutusvallan laajuutta. Valtioneuvosto on saattanut taipua presidentin kannalle, vaikka erimielisyys ei ilmene pöytäkirjoista. Toisaalta presidentit lievästi usein taipuneet tekemään sellaisia valtioneuvoston esittämiä tai kannattamia virkanimityksiä, jotka ovat heidän henkilökohtaisen kantansa vastaisia. Voidaan kuitenkin olettaa, että suurimpaan osaan virkanimityksistä presidentti ei ole ollut edes kiinnostunut puuttumaan.

Presidentin virkanimitysvalta ei ole verrattavissa sellaisiin näyttäviin valtaoikeuksiin kuin eduskunnan hajotus tai valtioneuvoston muodostaminen. Silti virkanimitysvaltaa voidaan pitää yhtenä tärkeänä osana sitä valtaoikeuksien kokonaisuutta, joka on luonut tasavallan presidentin vahvan aseman. Nimitysvalalla on

myös tärkeä symbolinen merkitys. Kun presidentti nimittää lähes kaikki korkeimmat virkamiehet, tämä luo kuvaa, että hallintokoneisto toimii presidentin eikä valtioneuvoston alaisuudessa, vaikka nimitysvalta ei luokaan käskyvaltasuhdetta presidentin ja virkamiehen välille.

Presidentin päätöksentekomenettely

Perustuslain sanamuodon mukaan presidentti ei ole päätöksenteossaan yleisesti sidottu valtioneuvoston tai esittelevän ministerin mielipiteeseen. Vuoden 1991 valtiosääntöuudistuksessa presidentin vapaata harkintavaltaa rajattiin kuitenkin eduskunnan hajottamista ja eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston vapauttamista koskevilla asioissa siten, että presidentti ei voi käyttää valtaoikeuttaan ilman pääministerin aloitetta. Muissa asioissa presidentti voi poiketa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston ehdotuksesta.

Presidentin mahdollisuus tehdä eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston kannasta poikkeava päätös on ongelmallinen parlamentaarisen järjestelmän kannalta. Presidentin päätöksenteko saa parlamentaarisen katteensa juuri valtioneuvoston myötävaikutuksesta, ja jos presidentti ratkaisee asian vastoin valtioneuvoston kantaa, parlamentaarinen kate on puutteellinen. Tällaisessa tilanteessa toteutuu huonosti hallitusmuodon 2 §:n säännös siitä, että valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Toisaalta voidaan sanoa, että kun presidentti on valittu vapailla vaaleilla, pohjautuu hänen itsenäinenkin vallankäyttönsä kansan tahtoon.

Järjestelmän kansanvaltaisuuden ehdottomana edellytyksenä ei edellä sanotussa mielessä ole, että presidentin päätöksenteko suoraan sidotaan valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Sen sijaan voidaan edellyttää päätöksentekomenettelyn selväpiirteisyyttä. Kansalaisten ja heitä edustavan eduskunnan on voitava kunkin ratkaisun osalta hahmottaa, onko päätös valtioneuvoston tahdon mukainen vai onko kysymyksessä presidentin itsenäinen kannanotto, jolta puuttuu parlamentaarinen kate. Edelliseen liittyen voidaan pitää tärkeänä, että päätöksentekomuodot korostavat parlamentaarisen katteen periaatteellista merkittävyyttä ja sisältävät pidäkkeitä päätöksenteolle, joka ei välillisestikään pohjautu eduskunnan tahtoon.

Järjestelmän selkeyden kannalta nykyisen menettelyn puutteena voidaan pitää sitä, että valtioneuvosto esittää virallisen ratkaisuehdotuksensa vain tapauksissa, joissa niin on erikseen säädetty. Tärkeimmissäkään asioissa ei ole pääsääntönä, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston yleisistunnon esitettyä ratkaisuehdotuksen.

Nykyisen järjestelmän toinen merkittävä puute on, että menettelysäännöt eivät korosta parlamentaarisen katteen periaatteellista merkittävyyttä. Presidentti voi ainakin teoriassa joustavasti poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ilman, että menettelysäännöt takaisivat valtioneuvostolle mahdollisuutta kokoon tulla pohtimaan tilannetta ja esimerkiksi sovitteluratkaisun esittämistä.

Kolmanneksi voidaan pitää ongelmana sitä, että presidentillä on mahdollisuus tehdä sisällöllisiä muutoksia valtioneuvoston valmistelemiin hallituksen esityksiin. Hallituksen esityksen antamisessa on kysymys toiminnasta, jossa eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuorovaikutuksen tulisi olla erityisen tehokas. Hallituksen esityksen antamisen erityisluonnetta ilmentää jo hallitusmuodon 18 §:n 2 momentin alkuperäinen sanamuoto, jossa korostetaan valtioneuvoston laativan esitysehdotukset. Tähän sanamuotoon perustuen on muotoutunut se menettelykäytäntö, että presidentti antaa valtioneuvoston ehdotuksesta sisällöllisesti poikkeavan hallituksen esityksen vasia, kun valtioneuvosto on asiaa uudelleen käsitellyt. Tosin vielä 1960-luvun lopulta on osoitettavissa yksittäinen tapaus, jossa presidentti muutti vastoin ministereiden niukan enemmistön kantaa valtioneuvoston valmisteleman lakiehdotuksen sisältöä antaessaan hallituksen esityksen eduskunnalle (HE 99/1969 vp).

Neljäs hallitusmuodon 34 §:ää koskeva puute on, että säännöksen kokonaisrakenne ja erityisesti sen 2 momentti eivät ole lakiteknisesti johdonmukaisia. Päätöksentekoa koskeva yleissääntö ja siitä tehtävät poikkeukset eivät käy selkeästi ilmi voimassa olevasta säännöksestä.

Viidenneksi voidaan huomauttaa, että perustuslain tasaisen sääntelyn aukollisuus ja menettelyn perustuminen kymmeniä vuosia sitten vakiintuneeseen käytäntöön ovat johtaneet vaikeasti hahmotettavaan ja tarpeettoman monimutkaiseen käsittelyjärjestykseen. Asioiden luokittelu edellä jaksossa 2.1. kuvattuun kolmeen ryhmään ei ole selkeä, ja käytännössä sen

hallitsee hyvin harva virkamies. Erityisesti toisen ja kolmannen ryhmän välinen jaottelu perustuu enemmän perinteen ylläpitämiseen kuin käytännön tarpeisiin tai periaatteellisiin syihin. Jaottelun todellinen merkitys on vähäinen. Ero ilmenee periaatteessa siten, että toiseen ryhmään kuuluvassa asiassa ministeri ei ole oikeudellisesti velvollinen kertomaan omasta kannastaan poikkeavaa valtioneuvoston enemmistön mielipidettä, kun taas kolmanteen ryhmään kuuluvissa asioissa ministerin on esitettävä valtioneuvoston enemmistön kannan mukaista päätöstä, joskin hän voi ilmoittaa presidentille myös oman kantansa. Käytännössä toisen ja kolmannen ryhmän välinen ero rajoittuu siihen, että esityslistassa ja esittelyssä käytetään hieman toisistaan poikkeavia ilmaisuja. Sen sijaan ensimmäinen ryhmä, asiat joita ei lainkaan käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, eroaa merkittävästi toisen ja kolmannen ryhmän asioista.

Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa

Valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyä koskevaa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ää ei ole koskaan sovellettu sen sanamuodon edellyttämällä tavalla. Lisäksi säännös määrittelee epätarkoituksenmukaisella tavalla ne sopimukset, jotka edellyttävät eduskunnan suostumusta. Eräät kansakunnan kohtaloon olennaisesti vaikuttavat sopimukset voitaisiin solmia eduskunnan suostumusta hankkimatta tai ainakin kysymys olisi tulkinnanvarainen. Esimerkiksi ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehty sopimus (SopS 17/48) oli hallituksen mielestä ja eräiden oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan sopimus, joka voitiin solmia eduskunnan suostumusta hankkimatta.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ään, sellaisena kuin sitä käytännössä sovelletaan, sisältyy useita epä johdonmukaisuuksia. Voimaansaattamista koskeva päätös tehdään eduskunnassa ennen kuin eduskunta on päättänyt, hyväksyykö se sopimuksen. Perustuslain kanssa ristiriidassa oleva sopimus voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä, mutta sopimuksen voimaansaattaminen edellyttää 2/3 enemmistöä. Sitoumus pitää voimassa joitakin lainsäädännöksiä määrätyn ajan edellyttää eduskunnan suostumusta, mutta sitoumus ylläpitää säännöksiä

pysyvästi ei vaatisi valtiopäiväjärjestyksen sanamuodon mukaan eduskunnan hyväksymistä. Puutteena voidaan pitää myös sitä, että presidentti voi eduskunnan suostumusta hankkimatta irtisanoa eduskunnan hyväksymän sopimuksen. Presidentti voi menetellä näin, vaikka irtisanominen muuttaisi lainsäädännön sisältöä.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n puutteista huolimatta valtiosopimusten eduskuntakäsittely on käytännössä sujunut ilman suuria ongelmia. Esimerkiksi eduskunnan suostumusta edellyttävien sopimusten määrittelyssä olevat aukot on voitu korjata osittain tulkintoja kehittämällä, osittain tuomalla osa sopimuksista vapaaharkintaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Vaikka jälkimmäinen menettely on eduskunnan valtaoikeuksien kannalta periaatteessa epätyydyttävä, eduskunta on käytännössä saanut käsiteltäväkseen ne sopimukset, jotka se on halunnut. Perustuslain vastaisen sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyvien määräenemmistövaatimusten erilaisuudesta aiheutuvat haitat on voitu välttää siten, että molemmat päätökset on yleensä tehty samalla kertaa, päättämällä ensin sopimuksen voimaansaattamisesta ja vasta sitten sen hyväksymisestä.

Yksi oikeuskirjallisuudessa esille nostettu ongelma on, että perustuslaissa ei nimenomaisesti todeta velvollisuutta hankkia eduskunnan hyväksyminen ennen valtiosopimukseen sitoutumista. Nimenomaisen säännöksen puuttumisesta on vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa päätelty, ettei suostumusta tarvitsisi välttämättä hankkia ennakkollisesti. Toisaalta voidaan katsoa, että jo järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää eduskunnan suostumuksen ennakkollisuutta. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa eduskunnan hyväksyminen on viime vuosikymmeninä pyydetty sopimuksen jo sitoessa Suomea, onkin selkeästi ollut kysymyksessä virkamiesten virheellinen menettely. Eräissä rauhansopimusten solmimiseen liittyneissä tapauksissa taas on ollut kysymys Suomen päätöksenteoelimitystä riippumattomasta, pakkotilaan rinnastettavista tilanteista.

Periaate eduskunnan suostumuksen ennakkollisuudesta on tärkeä Suomen kansallisten etujen ja eduskunnan aseman kannalta. Hyväksymisen ennakkollisuutta koskevan nimenomaisen säännöksen puuttumista ei kuitenkaan voida pitää perustuslaissa olevana aukkona, koska on muutenkin selvää, että eduskunnan hyväksymi-

nen on hankittava ennen sopimukseen sitoutumista.

ETA-sopimuksen yhteydessä toteutetulla valtiosääntöuudistuksella otettiin käyttöön valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa säädetty yhdenytymisasioiden ennakkokäsittely. Uusista säännöksistä ei vielä ole saatu säännösten onnistuneisuuden arvioimiseksi riittävää käytännön kokemusta. Toisaalta ei myöskään ole ilmennyt ongelmia, jotka viittaisivat uudistamistarpeeseen. Suomen mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa (EU) aiheuttaisi kuitenkin tarpeen muuttaa valtiopäiväjärjestyksen 4 a lukua. Asiasta tullaan antamaan erillinen hallituksen esitys.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Yleistä

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on eduskunnan aseman vahvistaminen ylimpänä valtioelimenä. Tätä eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta ovat useaan kertaan edellyttäneet. Tavoitteena ei kuitenkaan ole korostaa eduskunnan valtaoikeuksia niin voimakkaasti, että tasavallan presidentti menettäisi asemansa merkittävänä valtioelimenä, jolla on muun muassa ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajoamiseen ja virkamiesten nimittämiseen liittyviä valtaoikeuksia.

Esityksen toisena tavoitteena on lähentää kirjoitettua ja tosiasiallista valtiosääntöä toisiinsa kirjaamalla perustuslain säännöksiin parlamentarisessa järjestelmässämme viime vuosina tapahtunut kehitys.

Kolmantena tavoitteena on selkeyttää perustuslain säännöksiä ja poistaa epätarkoituksenmukaisia järjestelyjä sellaisissakin asioissa, joilla ei ole suurta merkitystä ylimpien valtioelinten valtasuhteisiin.

Hallituksen esitys jatkaa 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa toteutettua valtiosäännön osittaisuudistusten linjaa.

Valtioneuvoston muodostaminen

Voimakkaimmin esityksen ensisijaiseen ta-

voitteeseen, eduskunnan aseman vahvistamiseen liittyvä ehdotus valtioneuvoston muodostamisen uudistamisesta. Tavoitteena on antaa eduskunnalle mahdollisuus päättää pääministerin henkilöstä ja siten hallituspohjasta. Hallitusneuvottelujen painopiste siirrettäisiin menettelyn alkuvaiheessa eduskuntaan, jolloin samalla mahdollistettaisiin eduskuntavaalien tuloksen tähänastista välittömämpi vaikutus valtioneuvoston kokoonpanoon.

Eduskunnan asema ei luultavasti vahvistuisi olennaisesti, jos eduskunta saisi vain mahdollisuuden äänestää presidentin nimeämästä pääministeriehdokkaasta. Tällainen uudistus saattaisi säilyttää hallituksen muodostamisen edelleen presidenttijohtoisena, ja uudistuksen käytännön merkitys voisi jäädä vähäiseksi. Lisäksi äänestäminen presidentin nimeämästä pääministeriehdokkaasta saattaisi kärjistää eduskunnan ja presidentin välisiä ristiriitoja. Presidentin määrätietoinen toiminta hallituksen muodostamisen alkuvaiheessa saattaisi haitata hänen edellytyksiään olla kaikkien osapuolten luottamusta nauttiva sovittelija tilanteessa, jossa presidentin panosta todella tarvitaan.

Pääministerin valintaa koskeissa säännöksissä olisi mahdollista pyrkiä siihen, että eduskunnan enemmistö kaikissa tapauksissa tekisi presidenttiä sitovan päätöksen pääministerin henkilöstä. Tehosteeksi asiaa koskevan päätöksen syntymiselle voitaisiin eräiden muiden maiden tapaan asettaa uhka eduskunnan automaattisesta tai harkinnanvaraisesta hajottamisesta. Tähänastinen valtiokäytäntö on kuitenkin sisältänyt niin erilaisia hallituspohjaa ja hallituksen muodostamisprosessia koskevia ratkaisuja — mukaan lukien vähemmistöhallituksen tai niin sanotun virkamieshallituksen muodostamisen — ettei ole perusteltua siirtää järjestelmään, jossa eduskunnan enemmistön ennakollinen sitoutuminen tietyn hallituspohjan taakse olisi hallituksen muodostamisen ehdoton edellytys.

Uudistuksen tavoitteita toteuttaisi parhaiten järjestely, jossa vaaleissa valittu eduskunta saisi mahdollisuuden etsiä hallituspohjaa ilman, että valtionpäämies johtaisi eduskuntaryhmien välistä neuvottelumenettelyä. Samalla olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että presidentillä säilyisivät perustuslain antamat mahdollisuudet toimia poliittisen umpikujan selvittämiseksi tilanteessa, jossa eduskunta epäonnistuu hallituksen muodostamiseen tarvittavan yhteisymmärryksen saavuttamisessa.

Yksi mahdollisuus lisätä eduskunnan valtaa hallituksen muodostamismenettelyssä olisi se, että eduskunta päättäisi paitsi pääministeristä ja siten välillisesti hallituspohjasta myös koko ministerilistasta. Kun kuitenkin hallitusmuotoon jo nykyisin sisältyy säännös valtioneuvoston velvollisuudesta antaa viivytyksettä nimitämisenä jälkeen ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, äänestäminen koko ministerilistasta on arvioitu parlamentarismin toteutumisen kannalta tarpeettomaksi. Eduskunta voi valtioneuvoston ohjelmaa koskevaa äänestyksessä ilmaista epäluottamuksensa, jos ministerilista ei eduskuntaa tyydytä.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on nopeuttaa hallituksen muodostamismenettelyä. Jos hallituspohja määräytyisi tähänastista selkeämmin vaalituloksen perusteella ja uusi eduskunta voisi äänestää pääministeriehdokkaasta heti oman työnsä käynnistyttyä, voitaisiin välttää eduskuntavaalien jälkeen usein toistunut tilanne, jossa maa on viikkokausia ilman toimintakykyistä hallitusta. Tavoitteen saavuttamiseksi eduskunnan tulisi kokoontua mahdollisimman nopeasti vaalien jälkeen ja eduskuntaryhmien tulisi aloittaa toimintansa heti vaalituloksen selvittyä.

Lakien vahvistaminen

Vaikka veto-oikeus on kuulunut valtionpäämiehen perinteisiin valtaoikeuksiin, on se länsimaissa yleensä jäänyt pois käytöstä viimeistään tämän vuosisadan alkupuolella. Tätä taustaa vasten voitaisiin ajatella, että lakien voimaantulon estämis- tai viivyttämismenettelyä olisi perusteltua poistaa Suomenkin valtiosäännöstä.

Palauttamisoikeuden säilyttämistä puoltaa lähinnä se, että eduskunnan hyväksymässä laissa saattaa olla virheitä, jotka huomataan vasta vahvistamisvaiheessa. Jos palautusoikeutta ei olisi, laki olisi pakko vahvistaa virheestä huolimatta. Tällaiset tapaukset ovat tosin harvinaisia. Käytännössä niitä on ollut noin joka neljäs vuosi, yhteensä 18 itsenäisyyden aikana. Niistäkin luultavasti suurin osa olisi voitu selvittää ilman veto-oikeutta, esimerkiksi antamalla eduskunnalle heti virheen huomaamisen jälkeen uusi, korjattu hallituksen esitys, jonka eduskunta kiireellisessä tapauksessa voisi hyväksyä jopa kolmessa vuorokaudessa. Vaikka vuonna 1987 säädettyä palautusmenettelyä on

toistaiseksi käytetty vain kaksi kertaa, on ehkä arvioitavissa, että palautusoikeus saattaa eräissä tapauksissa olla uuden korvaavan esityksen antamista joustavampi menettely.

Lakitekniisten virheiden välttämiseksi näytetään siis olevan perusteltua säilyttää eduskuntakäsittelyn ja lain julkaisemisen välissä tarkastus- ja harkintavaihe. Koska lakitekniikan virheen käsite on liian epätasallinen käytettäväksi perustuslaissa, olisi ilmeisesti nykyiseen tapaan sallittava lain palauttaminen mistä tahansa syystä. Näiltä osin näyttäisi siis perustellulta säilyttää nykyisen järjestelmän perusteet.

Kun tavoitteena on lisätä valtiosääntöisen järjestelmän parlamentarisuutta, on pohdittava myös palautusoikeuden siirtämistä presidentiltä valtioneuvostolle. Palautusoikeuden antamista valtioneuvostolle puoltaisi se, että lakitekniisiä seikkoja, kuten eduskunnan hyväksymän lain teknistä yhteensopivuutta alan muun lainsäädännön kanssa, valvotaan käytännössä asianomaisessa ministeriosastossa. Toisaalta, kun palautusoikeudessa ainakin periaatteessa on kysymys eduskunnan lainsäädäntötoimintaan kohdistuvasta valvonnasta, ei lopullisen päätösvallan antaminen eduskunnan luottamuksen varassa toimivalle valtioneuvostolle ole ihan teellinen järjestely. Myös hallitusmuodon 2 §:n 2 momentissa ilmaistu periaate, jonka mukaan ”lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa” puoltaa sitä, että lopullisen päätöksen eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta jättämisestä tekee edelleen presidentti.

Sen sijaan on perusteltua jatkaa vuonna 1987 aloitettua linjaa ja lyhentää vahvistamatta jättämisestä aiheutuvaa ajallista viivästystä. Voimassa oleva säännös, jonka mukaan uusi käsittely eduskunnassa voi alkaa vasta vahvistamatta jättämistä seuraavilla valtiopäivillä, syntyi aikoinaan poliittisen kompromissin tuloksena. Säännöstä voidaan arvostella sattumanvaraisuutensa vuoksi. Jos lain hyväksyminen eduskunnassa osuu vuoden loppupuolelle, hallitusmuodon 19 §:n 2 momentin säännös vahvistamatta jätetyn lain käsittelystä vasta seuraavilla valtiopäivillä ei käytännössä viivytä lain uutta käsittelyä. Jos laki sen sijaan on hyväksytty valtiopäivien alussa, palauttaminen eduskuntaan voi aiheuttaa lähes vuoden viivästyksen.

Eduskunnan kolmannen käsittelyn jälkeen vie oman aikansa ennen kuin eduskunnan

suomen- ja ruotsinkielinen vastaus on tarkistettu. Vasta tämän jälkeen laki voidaan lähettää presidentin vahvistettavaksi. Kun vahvistamista koskevaan presidentin päätöksentekoon on lisäksi varattu kolme kuukautta, voidaan voimassa olevien säännösten katsoa varmistavan riittävän harkinta-ajan, vaikka asian käsittelyä ei lykättäisi seuraaville valtiopäiville.

Vahvistamista koskevalle päätöksenteolle varattu kolmen kuukauden harkinta-aika on kansainvälisesti vertaillen pitkä. Suomen valtiosääntöperinteeseen kuuluu kuitenkin presidentin mahdollisuus pyytää korkeimmilta oikeuksilta lausunto vahvistettavana olevasta laista. Kun lausunnon antamista varten on varattava riittävä aika, on hallitusmuodon 19 §:n 1 momentissa säädetty kolmen kuukauden määräaika perusteltu.

Asetuksenantovalta

Asetuksenantovallan osittainen siirtäminen presidentiltä valtioneuvostolle toteuttaa esityksen ensisijaista tavoitetta parlamentaarisen järjestelmän vahvistamisesta.

Asetuksenantovallan uudistamisen tavoitteena on lisäksi oikeusvaltiollisten periaatteiden vahvistaminen lakia alemmanasteisten normien antamisessa. Tavoitteena on kumota merkitysettömiksi jääneet ja hallitusmuodon laatimista edeltäneeseen aikaan viittaavat säännökset presidentin niin sanotuista omaperäisistä asetuksista. Mahdollisuudesta antaa asetuksia laissa olevan valtuutuksen (delegaation) nojalla tulisi ottaa perustuslakiin nimenomaiset säännökset, joihin liittyisi lakiin perustumattoman jatkovaltuutuksen (subdelegaation) kielto ja asetuksella säänneltävien asioiden aineellisen alan täsmen-
täminen. Uudistuksen tavoitteena on myös selkeyttää oikeusnormien hierarkiaa ja saada perustuslaki tähänastista paremmin vastamaan norminannossa noudatettavaa tosiasiallista käytäntöä.

Virkanimitysvalta

Esityksen ensisijaisen tavoitteen mukaista on rajoittaa presidentin suoraan perustuslaista johtuva virkanimitysvalta koskemaan vain virkahierarkian aivan ylimpiä virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen on erityisestä syystä perusteltua säilyttää presidentillä. Nimitysasioi-

den aikaisempaa laajempi siirtäminen eduskunnan luottamuksen varassa toimivalle valtioneuvostolle vahvistaa välillisesti eduskunnan asemaa. Lisäksi nimitysvallan nykyisen laajuinen säilyttäminen presidentillä on epätarkoituksenmukaista hallinnon tehokkuuden näkökulmasta.

Nimitystoimivallan uudistamisen toisena tavoitteena on lisätä mahdollisuuksia säätää tavallisella lailla siitä, miten nimitysvalta jaetaan eri valtiolinten kesken. Tuomarin virkaan nimittämistä koskevat säännökset tulee silti säilyttää tuomioistuinten riippumattomuutta korostavina. Nimityssäännösten väljentämisellä pyritään luomaan edellytykset entistä tarkoituksenmukaisemmalle toimivallanjaolle ja samalla mahdollistamaan esimerkiksi korkeakoulujen ja kirkon itsehallinnon vahvistaminen niiden nimitysvaltaa laajentamalla.

Kolmantena tavoitteena on poistaa perustuslain tasolta sellaiset muun muassa nimitysmenettelyä koskevat yksityiskohdat, joista ei nykyisen käsityksen mukaan ole tarpeen säätää perustuslain tasolla.

Neljäntenä tavoitteena on poistaa virkajärjestelmän ja virkanimikkeiden muuttumisesta aiheutuneet epä johdonmukaisuudet hallitusmuodon säännöksistä.

Presidentin päätöksentekomenettely

Presidentin päätöksentekotapaa koskevaa sääntelyä uudistamalla voidaan toteuttaa esityksen ensisijaista tavoitetta eduskunnan aseman vahvistamisesta. Periaatteessa olisi mahdollista sitoa presidentin kaikki päätöksenteko eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, jolloin siirryttäisiin johdonmukaiseen parlamentaariseen järjestelmään. Hallituksen esityksellä pyritään kuitenkin eduskunnan aseman vahvistamisesta huolimatta säilyttämään presidentti merkittävänä valtiolimenä ja itsenäisenä päätöksentekijänä. Tämän vuoksi päätöksentekomenettelyn uudistamisen tavoitteena ei ole puhdaspiirteisen parlamentarismin toteuttaminen vaan päätöksenteon selkeyttäminen ja sellaisten menettelysääntöjen luominen, jotka lisäävät järjestelmän parlamentaarisuutta poistamalla presidentin itsenäistä harkintavaltaa. Tavoitteena on, että presidentin päätös tärkeimmissä asioissa yleensä perustuisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Presidentillä tulisi säilyttää valta poiketa

ratkaisuehdotuksesta, mutta vasta kun valtioneuvostolla on ollut mahdollisuus käydä sisäisiä keskusteluja ja neuvotella presidentin kanssa sekä etsiä sovitteluratkaisua.

Hallituksen esityksen antamisen osalta tavoitteena on kuitenkin pitemmälle menevä järjestely. Tavoitteena on toisaalta, ettei valtioneuvostoa voida pakottaa myötävaikuttamaan siihen, että eduskunnalle annetaan valtioneuvoston tahdon vastainen hallituksen esitys, ja toisaalta, että presidentillä säilyisi oikeus estää hänen tahtonsa vastaisen hallituksen esityksen antaminen.

Presidentin päätöksentekoa koskevaa sääntelyä pyritään lisäksi täsmentämään niin, että hallitusmuoto sisältäisi menettelyä koskevan yleissäännön ja määrittäisi selkeästi, missä asioissa ja millä tavoin yleissäännöstä poiketaisiin. Samalla menettelysääntöjä pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistamaan.

Valtiosopimusten käsittely eduskunnassa

Valtiosopimusten käsittelyä eduskunnassa koskeva valtiopäiväjärjestyksen 69 § ei ole säännöksenä onnistunut. Säännöstä ei ole koskaan sovellettu sen sanamuodon mukaisesti. Säännös on tullut harhaanjohtavaksi ja se on epäjohtonmukainen. Säännöksen puutteet on kuitenkin suurelta osin voitu korvata joustavalla ja eräiltä osin säännöksen sanamuodon vastaisella soveltamiskäytännöllä.

Vaikka valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisjärjestelmä on käytännössä toiminut valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n epäonnistuneisuudesta huolimatta, on toisaalta vaikea nähdä syitä, jotka puoltaisivat säännöksen säilyttämistä nykyisellään. Säännöksellä ei ole sen kaltaista myönteistä symboliarvoa kuin hallitusmuodon erällä säännöksillä. Valtiopäiväjärjestyksen 69 § on oikeuskirjallisuudessa pikemminkin saanut osakseen huomiota säännökseenä, joka osoittaa perustuslakien vanhentuneisuutta ja valtiosääntötodellisuuden irtaantumista kirjoitetusta perustuslaista.

Tavoitteena onkin tarkistaa valtiopäiväjärjestyksen 69 § kokonaisuudessaan. Uudessa sanamuodossa tulisi pyrkiä johdonmukaisuuteen ja selkeyteen. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa kovin laajaa säännöstä. Säännöksen sanamuodossa ei tarvitse ottaa kantaa kaikkiin ajateltavissa oleviin tilanteisiin ja ongelmiin.

Hallitusmuodon 33 §:n voidaan katsoa edellyttävän, että eduskunnalla ei ole mahdollisuutta oikeudellisesti velvoittaa presidenttiä sitoutumaan tiettyyn sopimukseen eikä myöskään irtisanomaan sopimuksia. Tätä järjestelyä ei ole perusteltua muuttaa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ää uudistettaessa. Parlamentaarinen mekanismi ja esimerkiksi toivomusponsien hyväksyminen antavat eduskunnalle riittävät keinot taivuttaa presidenttiä.

Myöskään eduskunnan mahdollisuudesta ohjata varaamien tekemistä ei ole tarpeen säätää perustuslaissa. Eduskunnalla on jo nykyisin mahdollisuus kehittää esimerkiksi hyväksymisponteen liittyviä käytäntöjä niin, että sen näkemykset tulevat huomioon otetuiksi.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Eduskunnan oikeus valita pääministeriksi nimitettävä henkilö

Hallitusmuodon 36 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunta valitsisi äänten enemmistöllä henkilön, jonka presidentti nimitetään pääministeriksi. Äänestyskierroksia olisi enintään kolme. Jos kolmannessakaan äänestyksessä kukaan ei saisi enemmistöä, presidentti nimittäisi pääministerin eduskunnan puheimestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti nimittäisi asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Pykälässä ennestään oleva vaatimus eduskunnan koolla olosta valtioneuvostoa nimitettäessä tai sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa säilytettäisiin.

Valtioneuvoston muodostamismenettelystä annettaisiin vain edellä kuvatut säännökset, joita voidaan pitää tarpeellisina eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Muilta osin valtioneuvoston muodostamista ei säänneltäisi perustuslaissa, vaan menettely voisi joustavasti muotoutua kulloisenkin tilanteen mukaan. Tämä koskee erityisesti menettelyn alkuvaihetta eli pääministeriehdokkaan tai ehdokaiden määräytymistä eduskunnassa. Menettelyn myöhempiä vaiheita koskevat säännökset säilyisivät lähes samanlaisina kuin voimassa olevat säännökset.

Valtioneuvoston muodostamismenettelyä koskevan uudistuksen yhteydessä ehdotetaan hallitusmuodon 36 §:stä poistettavaksi vaati-

mus oikeusministerin ja vähintään yhden muun ministerin lainopillisesta tutkinnosta.

Eduskuntaan palautetun lain uusi käsittely viivytystä

Hallitusmuodon 19 §:n muutoksella vuonna 1987 säädettyä presidentin oikeutta jättää vahvistamatta eduskunnan hyväksymä laki ja palauttaa se eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi ehdotetaan muutettavaksi siten, että vahvistamatta jättäminen nykyistä selvemmin käytännössäkin merkitsisi vain lain palauttamista eduskuntaan. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi määräaika, jonka mukaan uusi käsittely voi tapahtua vasta vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä.

Asetuksenantovallan siirtäminen pääasiassa valtioneuvostolle

Asetuksenantovaltaa koskeva hallitusmuodon säännös ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Asetuksen antaminen tulisi perustumaan laissa olevaan valtuutukseen. Asetuksenantovalta kuuluisi valtioneuvostolle, jollei valtuuttavassa laissa ole erikseen säädetty asetusta presidentin tai ministeriön annettavaksi. Poikkeuksena olisivat valtiosopimusten voimaansaattamisasetukset, jotka antaisi presidentti suoraan perustuslain nojalla. Asetuksenantovallan rajoja täsmennettäisiin muun muassa siten, että yksilön velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta ei voitaisi säätää asetuksella vaan ainoastaan eduskunnan hyväksymällä lailla.

Valtioneuvoston virkanimitysvallan laajentaminen

Tasavallan presidentin virkanimitysvaltaa koskevat hallitusmuodon 87—90 § ehdotetaan kokonaisuudessaan uudistettaviksi. Vanhentuneet ja liian yksityiskohtaiset säännökset kumottaisiin, jolloin tarvittavat säännökset voitaisiin koota yhteen pykälään, 87 §:ään. Presidentin suoraan perustuslain nojalla täyttämien virkojen lukumäärää vähennettäisiin olennaisesti. Presidentille jäisi perustuslaissa säädetty nimitysvalta eräisiin aivan korkeimpiin valtion-

virkoihin, ja hänellä olisi toimivalta täyttää tuomarin ja upseerin virat. Lisäksi presidentillä olisi nimitysvalta niihin valtionvirkoihin, jotka tavallisessa laissa on annettu tai annetaan hänen täytettäväkseen.

Yleistoimivalta nimitysasioissa kuuluisi valtioneuvostolle, jolta nimitysvaltaa voitaisiin siirtää muille viranomaisille. Keskushallinnon virkanimityksiä siirtyisi runsaasti presidentiltä valtioneuvostolle. Perustuslain asettamat esteet esimerkiksi professorien nimitysten antamiselle korkeakouluille itselleen poistettaisiin.

Presidentin päätöksentekomenettelyn uudistaminen

Presidentin päätöksentekomenettelyä uudistettaisiin vakiintuneen käytännön pohjalta, mutta samalla valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin ja päätöksentekomenettelyä selkeytettäisiin. Presidentin päätös perustuisi tärkeimmässä asioissa nykyistä useammin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotukseen, josta presidentti voisi poiketa vasta asian uudessa käsittelyssä valtioneuvostossa. Hallituksen esityksen eduskunnalle presidentti voisi kuitenkin antaa vain joko valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena tai hän voisi kieltäytyä antamasta esitystä. Eräistä asioista, kuten armahduksesta ja kansalaisuuden myöntämisestä, presidentti päättäisi ministerin esittelystä ilman valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotusta.

Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyn uudistaminen

Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskeva valtiopäiväjärjestyksen 69 § ehdotetaan kirjoitettavaksi kokonaan uudelleen. Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin niin, että säännös koskisi valtiosopimusten ohella muitakin kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Perustuslain alaa koskevan valtiosopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen tarvittavat määräenemmistösäännökset yhtenäistettäisiin 2/3:ksi annetuista äänistä. Myös valtakunnan alueen muuttamista koskevat sopimukset olisi hyväksyttävä 2/3:n enemmistöllä siitä riippumatta onko kysymyksessä alueen lisääminen, vähentäminen tai alueiden vaihtaminen.

Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin siten,

että kaikki tärkeät valtiosopimukset olisi saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunnan hyväksymistä edellyttäisi myös sopimuksen irtisanominen, jos irtisanominen vaikuttaisi lainsäädännön sisältöön.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Virkanimityksiä ja asetuksenantovaltaa koskevat muutokset yksinkertaistaisivat kuitenkin päätöksentekoa ja vähentäisivät ministeriöissä ja valtioneuvoston kansliassa tehtävän työn ja laadittavien asiakirjojen määrää.

4.2. Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esitys koskee ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita ja päätöksentekomuotoja. Se ei edellytä uusia virkoja tai muita kuin menettelytapoihin liittyviä organisatorisia muutoksia. Eduskunnalle ehdotetaan uutta tehtävää, annettujen äänten enemmistöllä tapahtuvaa pääministeriehdokkaan asettamista. Virkanimitysvaltaa siirrettäisiin presidentiltä valtioneuvostolle ja samalla helpotettaisiin nimitysvallan siirtämistä virastojen ja laitosten tasolle. Lain säätämistä nopeutetaan lyhentämällä sitä aikaa, jonka kuluttua presidentin palauttaman lain uusi käsittely voidaan aloittaa. Asetukset antaisi useimmiten valtioneuvosto tai ministeriö, mikä järkipäristää päätöksentekomenettelyä. Presidentin päätöksentekomenettelyä koskeva säännös selkeyttäisi ja eräiltä osin yksinkertaistaisi menettelyä. Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskeva säännös ei merkittävästi lisäisi eduskunnan työmäärää.

4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

Esitys jatkaa viimeisen kymmenen vuoden aikana toteutettuja valtiosäännön osittaisuudistuksia, joilla on vahvistettu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, eduskunnan asemaa ja parlamentarismin. Osaltaan esitys vakiinnuttaa valtiokäytännössä jo toteutunutta parlamentarisoitumista. Samalla valtiosääntöinen järjestelmä selkiytyisi, kun päätösvallan tosiasiallinen käyttö ja perustuslain kirjain nykyistä paremmin vastaisivat toisiaan.

Ehdotetut perustuslain muutokset vahvistaisivat eduskunnan asemaa ennen muuta valtioneuvoston muodostamisenmenettelyssä. Kun eduskunta saisi mahdollisuuden päättää presidenttiä sitovalla tavalla pääministeristä, hallituksen muodostamisneuvottelujen painopiste tulisi todennäköisesti siirtymään eduskuntaan. Muutos mahdollistaisi myös hallituksen muodostamisenmenettelyn nopeutumisen.

4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan

Hallituksen muodostaminen tulisi tähänastista suuremmin perustumaan eduskuntavaalien tulokseen. Ehdotettu valtiosäännön osittaisuudistus vahvistaisi siten tältä osin kansalaisten vaaleissa ilmaiseman tahdon toteutumista.

Asetuksenantovaltaa ja valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskevat säännökset estäisivät yksilöiden velvollisuuksien ja oikeusaseman perusteiden muuttamisen ilman eduskunnan myötävaikutusta.

5. Asian valmistelu

5.1. Valtiosääntöuudistus

Valtiosäännön uudistamista koskevassa selvitys- ja valmistelutyössä 1970-luvulla ilmeni vuonna 1974 mietintönsä jättäneen valtiosääntökomitean ja vuonna 1975 mietintönsä (komiteamietintö 1975:88) jättäneen toisen valtiosääntökomitean työn aikana, ettei perustuslakien kokonaisuudistuksen taakse ollut saatavissa riittävää enemmistöä. Sen sijaan valtiosäännön kehittäminen osittaisuudistusten kautta on osoittautunut mahdolliseksi.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana eduskunta on hyväksynyt useita merkittäviä muutoksia hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen. Ensimmäinen laaja uudistus hyväksyttiin vuonna 1983 annetuilla laeilla (278-282/83). Ne koskivat eduskunnan menettelytapojen kehittämistä sekä valtiopäiväjärjestyksen selkeyttämistä ja tarkistamista eduskunnan lainsäädäntötehtävän edellyttämällä tavalla. Vuoden 1983 uudistus ei muuttanut merkittävällä tavalla ylimpien valtioelinten välisiä valtasuhteita.

Toinen laaja valtiosäännön osittaisuudistus hyväksyttiin lopullisesti vuonna 1987. Silloin tavoitteena oli lisätä kansalaisten välittömiä vaikutusmahdollisuuksia muuttamalla presi-

dentin vaalitapaa välittömän kansanvaalin suuntaan ja säätämällä mahdollisuudesta järjestää neuvoa-antava kansanäänestys. Samalla tarkistettiin tasavallan presidentin toimivaltaa koskevia säännöksiä eduskunnan valtaa korostavaan suuntaan ja uudistettiin lepäämäänjättämissäännöstä.

Vuosikymmenten taitteessa toteutettiin kysymysmenettelyä ja valiokuntalaitosta koskevat valtiopäiväjärjestyksen muutokset (297/89 ja 1056/90). Vuonna 1991 hyväksyttiin lopullisesti useita perustuslain muutoksia (1074 ja 1075, 1077—1079 ja 1082/91). Niistä tärkeimmät koskivat tasavallan presidentin vaalin muuttamista välittömäksi kansanvaaliksi ja hänen valtaoikeuksiansa tarkistamista sekä hallitusmuodon VI luvun uudistamista.

Vuonna 1992 hyväksyttiin lopullisesti valtiopäiväjärjestyksen muutos (818/92), jolla poistettiin lähes kokonaan tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuus ja kumottiin verolakien erityinen säätämisyjärjestys. Vuonna 1993 perustuslakia täydennettiin säännöksillä Euroopan talousaluetta koskevasta kansallisesta päätöksenteosta (1116 ja 1117/93). Lisäksi uudistettiin säännöksiä eduskunnan ajankohtaiskeskusteluista (691/93) sekä valtioneuvoston päätöksenteosta (1119/93). Ahvenanmaan itsehallintoon viittaava säännös lisättiin perustuslakiin vuonna 1994 annetuilla laeilla (128 ja 129/1994).

Parhaillaan on vireillä useita hallituksen esityksiä perustuslain muuttamisesta. Tärkein niistä koskee perusoikeus uudistusta (HE 309/1993 vp). Lisäksi lähiaikoina annettaneen Suomen mahdolliseen EU-jäsenyyteen liittyviä valtiopäiväjärjestyksen muutoksia koskeva esitys.

5.2. Eduskunnan lausumat ja muut kannanotot

Kun presidentin vaalitapaa ja valtaoikeuksia uudistettiin vuosina 1987 ja 1991, tavoitteena oli säilyttää ylimpien valtioelinten valtasuhteet suunnilleen ennallaan. Suoran presidentinvaalin presidentin asemaa vahvistavaa vaikutusta pyrittiin tasapainottamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä.

Vuoden 1991 uudistuksen yhteydessä eduskunta katsoi, että valtiosääntöuudistusta on tarpeen jatkaa eduskunnan aseman vahvistamiseksi. Hyväksyessään 13 päivänä maaliskuuta 1990 hallituksen esityksen (HE 232/1988 vp) perusteella lepäämään ehdotukset tasavallan

presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi eduskunta edellytti, "että hallitus jatkaa valtiosääntöuudistuksen valmistelua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseksi".

Eduskunnan perustuslakivaliokunta eritteli 31 päivänä toukokuuta 1991 antamassaan mietinnössä (PeVM 4/1991 vp) valtiosäännön uudistamistarpeita. Valiokunnan mielestä valtiosäännön uudistamistyötä tuli jatkaa silloin alkaneella vaalikaudella. Yksittäisinä eduskunnan asemaa vahvistavien uudistusten kohteina valiokunta mainitsi valtioneuvoston muodostamisen menettelyn, tasavallan presidentin säädösvallan ja eduskunnan omien toimintatapojen kehittämisen. Lisäksi uudistustyössä tuli valiokunnan mukaan paneutua tasavallan presidentin päätöksentekomuotoihin ja selvittää, voidaanko nykyistä laajemmin siirtyä sellaiseen menettelyyn, että valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään presidentille tehtävän ratkaisuehdotuksen sisällöstä. Myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa tuli valiokunnan mielestä noudattaa mahdollisimman pitkälle samoja menettelytapoja kuin muita valtaoikeuksia käytettäessä.

Kun eduskunta 15 päivänä kesäkuuta 1992 hyväksyi ehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi siten, että mahdollisuus äänestää tavallisia lakeja lepäämään poistettiin lähes kokonaan ja erityisestä verolakien käsittelyjärjestyksestä luovuttiin, eduskunta edellytti "hallituksen jatkavan valtiosääntöuudistusta tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoinniseksi ja antavan eduskunnalle tätä tarkoittavan esityksen vuoden 1993 loppuun mennessä".

Perustuslakivaliokunta piti 26 päivänä huhtikuuta 1994 antamassaan mietinnössä (PeVM 1/1994 vp) tärkeänä, että valtiosääntötoimikunnan ja valtiosääntökomitea 1992:n annettua mietintönsä valmistelutyötä jatketaan näiden mietintöjen pohjalta.

5.3. Valmisteluelimet

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmaa koskevan 24 päivänä huhtikuuta 1991 tehdyn pöytäkirjan mukaan hallitus pyrkii jatkamaan valtiosääntöuudistusta "pitäen tavoitteena eduskunnan aseman vahvistamista ylim-

pänä valtioelimenä". Tämän mukaisesti oikeusministeriö asetti 19 päivänä kesäkuuta 1991 valtiosääntöuudistusta valmistelemaan toimikunnan, joka otti nimekseen valtiosääntötoimikunta. Toimikunnan tuli eräiden muiden tehtävien ohella laatia ehdotus eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tarkistamisesta. Tavoitteena tuli olla eduskunnan aseman vahvistaminen ylimpänä valtioelimenä, erityisesti valtioneuvoston muodostamisenetellessä. Ulkopoliittisen päätöksenteon osalta toimikunnan tuli ensin arvioida uudistustarve ja raportoida siitä oikeusministeriölle.

Saamansa tehtävän mukaisesti toimikunta luovutti 21 päivänä tammikuuta 1992 oikeusministeriölle ulkopoliittista päätöksentekoa koskevan osamietintönsä "Ulkopoliittikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve" (komiteamietintö 1992:2). Tämän jälkeen oikeusministeriö pidensi 10 päivänä syyskuuta 1992 toimikunnan määräaikaa 31 päivään maaliskuuta 1993. Samalla oikeusministeriö ilmoitti, että toimikunnan tuli jatko-työssään rajoittua alkuperäisen toimeksiannon muihin kuin ulkopoliittista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin.

Toimeksiantonsa mukaisesti valtiosääntötoimikunta laati eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tarkistamista koskevat ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Näitä ehdotuksia koskeva toimikunnan mietintö luovutettiin 23 päivänä huhtikuuta 1993.

Valtioneuvosto asetti 5 päivänä maaliskuuta 1992 komitean, joka otti nimekseen valtiosääntökomitea 1992. Valtioneuvosto päätti 24 päivänä syyskuuta 1992 lisätä komitean toimeksiantoon tehtävän selvittää eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen (HE 234/1991 vp) liittyvän ponnen edellyttämät toimet ulko- ja integraatiopolitiikan osalta.

Toimeksiantonsa mukaisesti komitea laati mietinnön, jonka B-osa koskee ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeita ja -tapoja. Komitea luovutti mietintönsä 17 päivänä maaliskuuta 1994.

5.4. Lausunnot ja jatkovalmistelu

Valtiosääntötoimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunnot eduskuntaryhmiltä ja valtioneuvoston kanslialta sekä ministeriöiltä. Lau-

sunnot olivat yleissävyllään varsin myönteiset. Vain eduskunnan hajotusoikeutta koskevien säännösten muutoskaavailut eivät saaneet lausunnoissa riittävää kannatusta. Lisäksi yksi eduskuntaryhmä (Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmä) suhtautui kielteisesti lähes kaikkiin toimikunnan ehdotuksiin.

Valtiosääntökomitea 1992:n mietinnöstä pyydettiin lausunnot eduskunnassa edustetuilta puolueilta, valtioneuvoston kanslialta ja ministeriöiltä sekä eräiltä muilta tahoilta. Lausunnot olivat varsin myönteisiä.

Hallituksen esitys on laadittu virkатыönä oikeusministeriössä valtiosääntötoimikunnan ja valtiosääntökomitea 1992:n mietintöjen sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta. Hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä koskevista ehdotuksista on vielä viimeistelyvaiheessa kuultu valtioneuvoston kansliaa ja ulkoasiainministeriötä sekä eräiltä osin puolustusministeriötä, opetusministeriötä ja Ahvenanmaan maakuntaa. Lakiehdotus 3 on valmisteltu ensisijaisesti valtioneuvoston kansliassa ja lakiehdotus 4 ensisijaisesti ulkoasiainministeriössä.

Hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty valtiosääntötoimikunnan ehdottamaa eduskunnan hajotusvallan muutosta. Eduskunnan hajotusvaltaa koskeva ehdotus ei eduskuntaryhmien lausuntojen valossa saanut ehdotuksen hyväksymiseen tarvittavaa kannatusta. Lisäksi hallituksen esityksestä on jätetty pois valtiosääntötoimikunnan ehdotus hallitusmuodon 42 §:n kumoamisesta, koska toimivaltariistiriidan ratkaisemista koskeva säännös on periaatteessa tärkeä siitä huolimatta, että säännöstä ei tietävästi ole koskaan sovellettu. Valtiosääntötoimikunnan ehdotuksesta poiketen ei myöskään ehdoteta presidentin suorittamaa hallinnon valvontaa koskevan hallitusmuodon 32 §:n kumoamista. Vaikka presidentillä ei käytännössä ole mahdollisuutta valvoa valtion hallintoa ja suorittaa siihen kohdistuvia tarkastuksia, voidaan hallinnon valvontaa koskevalla säännöksellä katsoa olevan periaatteellista merkitystä.

6. Muiden säännösten uudistamistarve

Ehdotettu hallitusmuodon 34 § ja siihen liittyvä valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskeva lakiehdotus aiheuttavat tarpeen tarkistaa valtioneuvoston ohjesääntöä.

Ehdotettu hallitusmuodon 87 §:n muuttami-

nen aiheuttaa tarpeen säätää lailla eräistä presidentin virkanimitysvaltaan ja tehtävään määräämisvaltaan liittyvistä asioista, mikäli voimassa olevien säännösten mukaiset järjestelyt halutaan säilyttää. Hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä ja ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa on kuitenkin säädetty eräistä järjestelyistä, jotka on katsottu tarpeelliseksi toteuttaa välittö-

mästi. Lisäksi ehdotettu 87 § edellyttää tarkistuksia valtioneuvoston ohjesääntöön.

Ehdotettu hallitusmuodon 89 §:n kumoaminen aiheuttaa tarpeen säätää ehdollepanomenettelystä lailla, mikäli menettely halutaan säilyttää. Asia on väliaikaisesti järjestetty lakiehdotuksen 1 voimaantulosäännöksellä.

Ehdotettu valtiopäiväjärjestyksen 84 §:n kumoaminen tulisi ottaa huomioon eduskunnan työjärjestyksen 53 b §:ää tarkistettaessa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

19 §. Lakien vahvistamismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että presidentin vahvistamatta jättämän lain uusi käsittely eduskunnassa aloitettaisiin ilman voimassa olevien säännösten mukaista viivettä.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan sanonnaltaan tiivistettäväksi ja nykyaikaistettavaksi, mutta sen asiasisältöä ei muutettaisi. Presidentti voisi edelleen, kuten voimassa olevankin säännöksen mukaan, pyytää vahvistettavaksi toimitetusta laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka niiltä molemmilta.

Voimassa olevan 2 momentin mukaan lain uusi käsittely eduskunnassa aloitetaan vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunta voisi käsitellä lain uudelleen heti vahvistamatta jättämisen jälkeen. Tältä osin ehdotus muistuttaa kansanedustajan talousarvioaloitteesta valtion talousarvioon otettuja ehdollisia päätöksiä koskevaa hallitusmuodon 68 §:ää, jossa uuden käsittelyn alkamiselle ei ole asetettu mitään vähimmäisaikaa.

Laki voitaisiin, kuten nykyisinkin, jättää vahvistamatta joko siten, että presidentti nimenomaisesti päättää vahvistamatta jättämisestä, tai siten, että hän antaa päätöksentekoa varten varatun kolmen kuukauden määräajan umpeutua. Presidentille varattu kolmen kuukauden harkinta-aika on säilytetty, jotta korkeimmille oikeuksille jäisi riittävästi aikaa laa-

tia niiltä mahdollisesti pyydettyä 1 momentissa tarkoitettu lausunto. Momentissa ei kuitenkaan rajata kolmen kuukauden harkinta-aikaa nimenomaisesti tapauksiin, joissa pyydetään ylimpien tuomioistuinten lausunto. Uudistuksen tavoitteiden mukaista olisi, että presidentti jatkaisi jo nykyisin noudatettua käytäntöä ja päättäisi lakien vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä mahdollisimman nopeasti.

Vahvistamatta jätetyn lain uutta eduskunkakäsittelyä nopeutettaisiin myös momenttiin liittäväällä säännöksellä, jonka mukaan vahvistamatta jätetty laki olisi ”viipymättä” palautettava eduskuntaan. Tämä korvaisi valtiopäiväjärjestyksen voimassa olevan 84 §:n säännöksen siitä, että lain palauttamisesta on ilmoitettava eduskuntaan neljän kuukauden kuluessa lain toimittamisesta presidentille. Lain nimenomaisen palautus eduskuntaan ei olisi edellytys lain uudelle eduskunkakäsittelylle, vaan eduskunta voisi itsenäisesti aloittaa uuden käsittelyn presidentin päätettyä lain vahvistamatta jättämisestä tai lain vahvistamiselle varatun kolmen kuukauden määräajan umpeuduttua. Valtioneuvoston tulisi kuitenkin nykyiseen tapaan huolehtia siitä, että eduskunnan hyväksymät lait esitellään presidentille hallitusmuodon edellyttämän määräajan kuluessa ja että eduskunnalle ilmoitetaan lain vahvistamatta jäämisestä.

Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä säädettyyn tasavallan presidentin toimivaltaan määrätä maakuntapäivien hyväksymä maakuntalaki raukeamaan.

21 §. Hallitusmuodossa oleva asetuksenantovallan sääntely ehdotetaan lähes kokonaan uudistettavaksi. Presidentin niin sanottu oma-

peräinen asetuksenantovalta ehdotetaan yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kumottavaksi. Vastaisuudessa asetuksen antaminen perustuisi eduskunnan hyväksymään lakiin. Poikkeuksena olisivat vain valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset, joiden osalta hallitusmuodon 28 §:n sääntely on ollut puutteellinen ja joista nyt otettaisiin perustuslakiin nimenomainen omaperäisen asetuksenantovalan luova säännös. Asetuksenantovaltaa voitaisiin lailla antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Asetuksenantovaltaa koskeva säännös siirrettäisiin hallitusmuodon 21 §:ksi, jolloin nykyinen 28 § voitaisiin kumota.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisasetusten antamisesta. Vastaisuudessakaan ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki kansainväliset sopimukset saatettaisiin Suomessa voimaan lailla tai lailla erikseen säädetyin valtuutuksen nojalla, joten on tarpeen mahdollistaa valtiosopimusten voimaansaattaminen nykyiseen tapaan asetuksella. Tähänastinen käytäntö on muotoutunut vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen ilman, että asiasta olisi nimenomaisesti säädetty. Oikeustilan selkeyttämiseksi ehdotetaan, että voimaansaattamisasetusten antamisvaltuudesta otettaisiin nimenomainen säännös perustuslakiin.

Kun presidentillä on hallitusmuodon 33 §:n nojalla valta päättää kansainvälisistä velvoitteista, on ehdotetussa säännöksessä katsottu perustelluksi antaa myös velvoitteiden voimaansaattamisvalta pääsääntöisesti presidentille. Voimaansaattamisasetuksen antaisi presidentti, jollei tehtävää esimerkiksi tietyn sopimusryhmän osalta olisi lailla annettu valtioneuvostolle tai teknisluonteisten säännösten osalta ministeriölle. Hallitusmuodon 33 a §:n ja tiatiopäiväjärjestyksen 4 a luvun yhteisvaikutuksena valtioneuvostolla on nykyisin ETA-sopimukseen liittyvää voimaansaattamissäädösten antamisvaltaa. Suomen EU-jäsenyyden mahdollisesti toteutuessa vastaava järjestely ulotetaan koskemaan eräitä EU-asioita.

Pykälän 1 momentti koskee kaikkia voimaansaattamisasetuksia siitä riippumatta, perustuvatko ne edellä kuvattuun omaperäiseen asetuksenantovaltaan vai lainsäädännölliseen valtuutukseen. Useisiin lakeihin sisältyy nimenomainen valtuutus tehdä laista poikkeavia sopimuksia. Tällaisen lakiin perustuvan nimen-

omaisen sopimuksentekovaltuuden on katsottu sisältävän myös valtuuden voimaansaattamisasetuksen antamiseen. Lakiin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia on myös usein tulkittu niin, että presidentti voi saattaa asetuksella voimaan sopimuksen, jonka määräykset koskevat asetuksella säädettäviä asioita. Myös tällaisen voimaansaattamisasetuksen antaisi presidentti.

Pykälän 2 momentti sisältää säännöksen lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvasta muusta kuin 1 momentissa tarkoitusta asetuksenantovallasta. Suoraan hallitusmuotoon perustuvasta toimivallasta antaa asetuksia ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista ehdotetaan luovuttavaksi, koska lainsäädäntö on hallitusmuodon säätämisen jälkeen kehittynyt siinä määrin, ettei tälle omaperäisen asetuksenantovalan lajille enää ole tarvetta. Myös muista voimassa olevassa 28 §:ssä säädetyistä omaperäisen asetuksenantovalan lajeista eli mahdollisuudesta antaa suoraan hallitusmuodon nojalla tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta ehdotetaan luovuttavaksi. Kaikissa näissä asioissa asetusten antaminen perustuu nykyisin lähes poikkeuksetta laissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen. Ministeriöiltä saatujen selvitysten mukaan voimassa on valtiosopimusten voimaansaattamisasetusten lisäksi enää 83 omaperäistä asetusta.

Vaikka hallitusmuodon 28 § ehdotetaan kumottavaksi, hallitusmuodon sisältämät yksittäiset asetuksenantovaltuudet jäisivät voimaan. Niiden olemassaolo olisi sopusoinnussa sen kanssa, että ehdotetun 2 momentin mukaan asetuksia voitaisiin antaa lailla säädetyin valtuuden nojalla. Tässä tarkoitettuja asetuksenantovaltuuksia on hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa, 40 §:n 2 momentissa, 77 §:n 2 momentissa ja 85 §:ssä. Yhdessäkään näistä säännöksistä ei ole erikseen mainittu asetuksen antajaa.

Ehdotuksen mukaan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö antaisivat asetuksia lailla säädetyin valtuuden nojalla. Jollei asetuksen antajasta ole laissa toisin säädetty, asetukset antaa valtioneuvosto. Säännöksen sanamuoto osoittaa, että siinä tarkoitetaan valtioneuvostolla valtioneuvoston yleisistuntoa ja että ministeriö käyttäisi asetuksenantovaltaa vain, milloin laissa on niin säädetty. Säännös koskee

myös voimassa oleviin lakeihin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia, mikä merkitsee, että niiden nojalla annettavat asetukset antaa yleensä vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunto.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan on lainsäätäjän vapaassa harkinnassa, osoitetaanko valtuuttavassa laissa säädetty asetuksenantovalta presidentille, valtioneuvostolle vai ministeriölle. Uudistuksen periaatteiden mukaista kuitenkin on, että asetuksenantovalta yleensä annettaisiin valtioneuvostolle tai ministeriölle. Asetuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua vain sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäämiehenä. Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1099/87) 4 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa asetuksen, joka sisältää tasavallan presidentin kanslian kansliasäännön. Samanlaisesta erikoistapauksesta on kysymys tähän esitykseen sisältyvässä ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta koskevassa lakiehdotuksessa, jossa presidentille ehdotetaan säädettäväksi ulkoasiainhallinnon järjestämistä koskevaa asetuksenantovaltaa.

Presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antamien säädösten nimenä olisi "asetus". Selvyyden vuoksi olisi perusteltua omaksua käytäntö, jonka mukaan asetuksen antaja mainitaisiin säädöksen nimessä, esimerkiksi "presidentin asetus", "valtioneuvoston asetus" tai "valtiovarainministeriön asetus". Ehdotetun säännöksen voimaantulon jälkeen lakiin olisi aina sisällytettävä asetuksenantovaltuus, kun sen täytäntöönpanon arvioidaan edellyttävän lakia alemmanasteisia säännöksiä. Käytännössä näin menetellään säännönmukaisesti nykyisinkin.

Jotta lakia alemmanasteisten säädösten antaminen olisi selkeästi parlamentaarisen vastuunalaisuuden piirissä, asetuksenantovaltaa ei voitaisi laissa siirtää ministeriötasoa alemmaksi. Kun käytännössä kuitenkin esiintyy tarvetta keskusvirastojen antamiin normipäätöksiin, 2 momentti mahdollistaisi asetusten antamiseen sisältyvän säädösvallan siirtämisen myös muulle viranomaiselle kuin ministeriölle. Päätöksen asiasta tekisi valtioneuvosto, ja säädösvallan siirtäminen olisi käytettävissä vain, milloin laki sisältää sitä koskevan nimenomaisen valtuutuksen. Kun tämä mahdollisuus on tarkoitettu poikkeukselliseksi, momenttiin on sisällytetty säännös, jonka mukaan se olisi käytettävissä

vain erityisestä syystä. Tällainen erityinen syy olisi ennen muuta se, että kysymyksessä on tekninen tai vähäisiä yksityiskohtia koskeva norminanto, johon ei liity poliittisluonteisia ratkaisuja. Toisin kuin valtioneuvoston ja ministeriöiden antamat säädökset, muiden viranomaisten antamat normipäätökset eivät nimesään sisältäisi sanaa "asetus".

Ehdotettu säännös siirtäisi keskusvirastojen norminannon parlamentaarisen vastuun piiriin sikäli, että norminanto ensinnäkin perustuisi eduskunnan säätämään lakiin ja että toiseksi valtioneuvosto voisi milloin tahansa peruuttaa norminantovallan siirtämisen. Säännös ilmaisisi myös, että pelkkä lakiin sisältyvä asetuksenantovaltuus ei oikeuttaisi siirtämään säädösvaltaa edelleen.

Hallitusmuotoon ei nykyisin sisälly aineellisia kriteerejä siitä, mistä asioista voidaan säätää vain eduskunnan hyväksymällä lailla. Hallitusmuodon 2 §:ään kirjattu valtioelinten toimivallanjako, II luvun perusoikeussäännökset, verosta säätämistä koskeva 61 § ja suoraan lain ja asetuksen välistä suhdetta koskevat 28 §:n 1 momentin viimeinen virke ja 92 §:n 2 momentti samoin kuin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskeva valtiopäiväjärjestyksen 69 § ovat kuitenkin toimineet kiinnekohtina asetuksenantovallan rajoja koskevalle käytännölle.

Vaikka tämän käytännön kiinnekohdat ovat useissa erillisissä perustuslainkohdissa eivätkä siten ole kovin havainnolliset, ei lainsäädännön alan aineellisoikeudellista määrittelyä perustuslaissa ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Asiasta on päädytty säätämään vain siten, että tietyt kysymykset rajataan nimenomaisesti asetuksenantovallan ulkopuolelle. Tällaisen säännöksen merkitystä korostaa monilla aloilla tapahtunut kehitys kohti suhteellisen väljiä puitelakeja, jotka jättävät harkintavaltaa alemmanasteisten normien antajalle tai soveltajalle.

Ehdotetun 3 momentin ensimmäinen virke vastaa asiallisesti hallitusmuodon nykyisen 28 §:n 1 momentin viimeistä virkettä, jonka mukaan asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Tämän ohella ehdotetaan hallitusmuotoon kirjattavaksi asetuksenantovallan rajoituksena, että lailla on säädettävä yksilöiden velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta sekä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Ilmausta "velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta" tulisi tulkita lähtien siitä, että

yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista olisi säädettävä lailla. Ehdotetussa säännöksessä on käytetty väljempää ilmausta vain, jotta mahdollistettaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvien vähäisten yksityiskohtien sääntely lakiin perustuvalla asetuksella. Säännöksessä oleva viittaus perustuslain muihin osiin tarkoittaa muun muassa perusoikeuksia ja verotusta koskevia perustuslain säännöksiä.

Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan hallitusmuodon nykyistä 28 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä asetusten julkaisemisesta ja voimaantulosta. Säännökseen on kuitenkin lisätty poikkeus, jonka mukaan ministeriön antaman asetuksen julkaisemisesta voidaan säätää erikseen. Säännös mahdollistaa Suomen säädöskoelmasta annetun asetuksen 2 b §:ään (1364/93) perustuvan sellaisen menettelyn jatkamisen, että ministeriön antama säädös voidaan julkaista ministeriön määräyskoelmassa.

Ehdotetut säännökset aiheuttavat tarpeen harkita puolustustilain (1083/91) ja valmiuslain (1080/91) muuttamista siten, että presidentti edelleen tekisi päätöksen näiden lakien käytönotosta. Tällainen muutos olisi toteutettavissa esimerkiksi siten, että päätös puolustustilan saattamisesta voimaan tai valtioneuvoston oikeuttamisesta käyttämään valmiuslain 4 luvun toimivaltuuksia säädettäisiin tapahtuvaksi asetuksen sijasta säädöskokoelmassa julkaistavan presidentin päätöksen muodossa. Vaihtoehtoinen tapa säilyttää puolustustilain ja valmiuslain käyttöönotto presidentin päätösvallassa olisi muuttaa lakeihin sisältyvä asetuksenantovaltuutus nimenomaisesti presidentille osoitetuksi.

Perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyissä valtuus- ja muissa poikkeuslaeissa tulisi nykyiseen tapaan säätää eduskunnan oikeudesta tarkastaa asetuksia. Perustuslakiin ei lisättäisi nimenomaista säännöstä yleisestä tai tiettyjä asetustyyppistä koskevasta etukäteis- tai jälkিতarkastuksesta eduskunnassa. Hallituksen esitykseen liittyvään säätämisaineistoon on viime vuosina yleensä sisällytetty lakia täydentävän asetuksen luonnos. Käytäntöä olisi perusteltua kehittää niin, että ennen asetuksen antamista asianomaisen valiokunnan tietoon saatettaisiin sellainen myöhemminkin annettava merkittävä asetus, jossa on valiokunnassa käsiteltyihin lakeihin liittyviä säännöksiä.

28 §. Asetuksenantovaltaa koskeva yleissäännös on ehdotettu sijoitettavaksi 21 §:ään, joten 28 § voidaan kumota.

34 §. Presidentin päätöksentekotapoja sääntelevä pykälä ehdotetaan kokonaan uudistettavaksi. Ehdotettu pykälä lisäisi presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta samalla, kun päätöksentekomenettelystä säädettäisiin asian tärkeyteen nähden riittävän täsmällisesti. Vuosikymmenten kuluessa valtiokäytännössä vakiintuneet menettelymuodot on kuitenkin mahdollisimman laajasti pyritty säilyttämään, mikä toisaalta on merkinnyt, että ehdotettu säännös on verrattain monimutkainen. Nykyisistä perusratkaisuista jäisi ennalleen muun muassa pääsääntönä oleva päätöksenteko valtioneuvoston myötävaikutuksella ministerin esittelyä ja varmentamana. Samoin ennalleen jätettäisiin eräät poikkeukset tästä säännöstä. Sen sijaan menettelysääntöjä yksinkertaistettaisiin siten, että asiat jakautuisivat aikaisemman kolmen pääryhmän sijasta kahteen: sellaisiin, joista valtioneuvoston yleisistunto tekee ratkaisuehdotuksen, ja sellaisiin, jotka ministeri esittelee ilman, että asiaa olisi ennalta käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa.

Pykälän 1 momentissa ilmaistaan päätöksentekomenettelyä koskeva yleissääntö, jota noudatetaan, jollei poikkeusta ole erikseen säädetty. Yleissäännön mukaisessa menettelyssä presidentti päättäisi eduskunnan hajotuksesta, lakien vahvistamisesta, nimitysasioista, Suomen suhteista ulkovaltoihin ja valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksista sekä kaikista muista asioista, joissa ei ole säädetty noudatettavaksi muuta menettelyä. Yleissäännöstä on kuitenkin tehty useita poikkeuksia, jotka pääosin vastaavat voimassa olevia säännöksiä ja vakiintunutta käytäntöä.

Yleissäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa, pääministerin tai ministerin esittelystä sekä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tärkein ero voimassa oleviin säännöksiin verrattuna on, että presidentti ei voisi välittömästi tehdä hallituksen esityksestä sisällöllisesti poikkeavaa päätöstä. Presidentti olisi päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa sidottu joko hyväksymään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen sellaisenaan tai hylkäämään sen. Jälkimmäisessä tapauksessa asia palautuisi valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi.

Asian jatkokäsittelyssä valtioneuvosto voisi toistaa aikaisemman ehdotuksensa tai esittää uuden ehdotuksen. Kummassakin tapauksessa presidentti voisi hyväksyä uuden ehdotuksen sellaisenaan tai päättää asian toisin kuin valtioneuvosto on ehdottanut. Ehdotettu menette-

lysääntö ei siten poistaisi presidentiltä mahdollisuutta poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, mutta valtioneuvosto saisi mahdollisuuden käydä syntyneestä tilanteesta sisäisiä keskusteluja sekä neuvotella presidentin kanssa valtioneuvoston alkuperäisen ehdotuksen hyväksymisestä tai sovitteluratkaisusta.

Ehdotetun uudistuksen seurauksena presidentin ja valtioneuvoston välinen erimielisyys ei ratkeaisi yhdessä istunnossa, vaan asia olisi otettava uuteen käsittelyyn. Menettelysääntö saattaisi vaikuttaa siten, että presidentti ja valtioneuvosto harkitsisivat entistään perusteellisemmin mahdollisuuksia välttää avoin ristiriita. Jos ristiriita kuitenkin ilmenisi, tarjoaisi säännöksen mukainen pakollinen toinen käsittelykerta lisämahdollisuuden näkökantojen yhteensovitteluun.

Voidaan arvioida, että menettelysääntö vähentäisi tapauksia, joissa presidentti tekee päätöksensä vastoin valtioneuvoston tahtoa. Tällaiset tapaukset ovat ongelmallisia parlamentarismin kuuluvan poliittisen vastuujärjestelmän kannalta. Ne ovat ainakin teoriassa ongelmallisia myös oikeudellisen vastuujärjestelmän kannalta, sillä presidentti on päätöksistään vain rajoitetussa oikeudellisessa vastuussa. Näistä syistä ehdotettu järjestely on perusteltu, vaikka menettelysäännöt monimutkaistuvat. Erimielisyystapaukset tulisivat ilmeisesti olemaan niin harvinaisia, että ehdotettu järjestely ei hankaloittaisi käytännön päätöksentekoa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi tyhjentäväksi tarkoitettu kuusikohtainen luettelo asioista, jotka presidentti päättää 1 momentin yleissäännöstä poikkeavasti. Samoin jokaisessa kohdassa säädettäisiin tyhjentävästi siitä, mitä poikkeuksia yleissäännön mukaisesta menettelystä kunkin kohdan osalta noudatetaan. Tärkein poikkeus koskisi hallituksen esitysten antamista, jossa presidentti olisi yleissääntöä tiukemmin sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Kolme seuraavaa poikkeusta koskisivat tapauksia, joissa valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta. Tässä kevennettyssä menettelyssä presidentti päättäisi vuosittain esimerkiksi yli tuhannesta kansalaisuus- ja armahdusasiasta. Viimeiset kaksi poikkeusta koskisivat valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvaa presidentin päätöksentekoa.

Momentin 1 kohta koskee hallituksen esitysten antamista ja peruuttamista. Kun yleissäännön mukaan presidentti voisi, jos hän on eri mieltä valtioneuvoston kanssa, ratkaista asian

viime vaiheessa oman tahtonsa mukaisesti, joutuisi hän 1 kohdassa tarkoitetuissa asioissa joko taipumaan valtioneuvoston tahtoon tai jättämään esityksen antamatta. Presidentti ei voisi antaa esitystä sisällöltään valtioneuvoston ehdotuksesta poikkeavasti. Säännös on perusteltu, koska parlamentarisessa järjestelmässä valtioneuvoston keskeinen tehtävä on laatia esityksiä eduskunnan käsiteltäviksi. Useimmissa muissa maissa, myös esimerkiksi Ranskassa ja Yhdysvalloissa lakiehdotusten antaminen ei kuulu valtionpäämiehen tehtäviin.

Hallituksen esitysten antamista koskeva menettely voisi johtaa siihen, että presidentti ja valtioneuvosto ajautuisivat ristiriitaan, jonka seurauksena hallituksen esitystä ei voitaisi lainkaan antaa. Tällaiseen umpikujatilanteeseen ajautuminen ei tähänastisen valtiokäytännön perusteella ole todennäköistä, mutta se on periaatteessa mahdollinen. Kärjistyneessä tilanteessa, jossa presidentti ei suostuisi antamaan valtioneuvoston olennaisen tärkeänä pitämää hallituksen esitystä, eduskunta voisi kuitenkin itse saattaa asian vireille kansanedustajan lakialoiteoikeuden kautta. Eduskunnan lainsäädäntövallan kannalta ei siten ole välttämätöntä siirtää hallituksen esityksen antamisoikeutta presidentiltä valtioneuvostolle tai luoda sellaista monessa suhteessa ongelmallista järjestelyä, että presidentti olisi tahtonsa vastaisestikin pakotettu antamaan hallituksen esityksen eduskunnalle.

Momentin 2 kohdan lähtökohtana on ajatus, että valtioneuvoston yleisistunnossa ei ole tarpeellista valmistella sellaisia presidentin päätöksiä, joissa yhteiskunta- tai talouspoliittiset näkökohdat eivät ole keskeisiä. Tämän laatuja ovat eräät välittömästi yksityisiä ihmisiä koskevat presidentin päätökset, joista säännöksessä on nimenomaisesti mainittu armahdus ja kansalaisuuden myöntäminen.

Momentin 2 kohdassa nimenomaisesti mainittujen asioiden lisäksi presidentti päättää monista muista yksityisiä ihmisiä koskevista ja muistakin sellaisista asioista, jotka eivät sisältyneet edellyttä eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston käsiteltäviä. Näitä asioita ei ole vastaisuudessaakaan tarkoituksenmukaista käsitellä valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Kun presidentin päätösvalta tällaisissa asioissa perustuu pääasiassa perustuslakia alemmanasteisiin säännöksiin, ei myöskään ole tarkoituksenmukaista sisällyttää perustuslakiin näitä asioita koskevaa yksityiskohtaista luette-

loa. Momentin 2 kohdassa valtuutetaanakin säätämään tavallisella lailla, missä tämän laatusissa asioissa valtioneuvoston ratkaisuehdotus ei ole tarpeen. Momentissa oleva ilmaisu "erikseen säädetty" merkitsee, että asiatyypit on yksilöitävä laissa. Laissa voidaan säätää esimerkiksi, että erivapauden antaminen tai virka-ansiomerkin, arvonimen ja hengenpelastusmitalin myöntäminen ei edellyttäisi asian edeltävää käsittelyä valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston yleisistunnon päättämä ratkaisuehdotus ei myöskään ole tarpeen sellaisissa asioissa, jotka on säädetty presidentin päätettäväksi asioihin liittyvän symboliarvon vuoksi tai kansainvälisessä kanssakäymisessä perinteisten käytäntöjen takia. Säännöksen sanonta "sisältönsä vuoksi eivät edellytä ennakkollista käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa" viittaa asioiden tosiasialliseen luonteeseen eikä sellaisenaan rajaa esimerkiksi ulkosuhteita koskevia asioita soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisuvaa on se, liittyykö tietyn asian valmisteluun valtioneuvoston harkintaa edellyttäviä näkökohtia. Momentin 2 kohdassa olevaan valtuutussäännökseen perustuen voitaisiin tavallisella lailla esimerkiksi säätää, että presidentti ratkaisee vieraan valtion pyytämää agrementtia tai Suomen valtion edustajan määräämistä ulkomaisiin juhlatilaisuuksiin koskevat asiat pääsääntöisesti ilman valmistelua valtioneuvostossa. Tähän esitykseen sisältyvässä valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa on säännös, joka yksilöi momentin 2 kohdassa tarkoitetut asiat.

Presidentti päättäisi momentin 2 kohdassa säädettyistä asioista valtioneuvoston istunnossa ja ministerin esittelystä. Tarkoitus on, että valtioneuvosto kollegiona ei lainkaan käsittelee tähän ryhmään kuuluvia asioita. Perustuslaki ei kuitenkaan nimenomaisesti estäisi valtioneuvostoa keskustelemasta asiasta esimerkiksi iltakoulussa ennen kuin ministeri esittelee asian presidentille. Esittelevä ministeri voisi tällöin ilmoittaa valtioneuvoston näkemyksen asian ratkaisemisesta. Valtioneuvosto ei kuitenkaan voisi tehdä 1 momentissa tarkoitettua ratkaisuehdotusta, minkä vuoksi presidentti voisi harkintansa mukaan välittömästi päättää asian valtioneuvoston kannan vastaisesti.

Momentin 3 kohta koskee valtioneuvoston jäsenen nimittämistä ja vapauttamista tehtävästään. Säännöksen mukaan presidentti päättää näistä asioista ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, mutta muuten 1 momentissa il-

maistun yleissäännön mukaisessa menettelyssä. Tämä merkitsee, että presidentti päättää ministerin nimittämistä tai erosta valtioneuvostossa, pääministerin tai muun ministerin esittelystä. Jos kuitenkin päätös koskee koko valtioneuvostoa, sovelletaan lisäpoikkeusta, jonka mukaan esittelijänä ei ole ministeri vaan valtioneuvoston asianomainen esittelijä. Säännöksessä viitataan selkeyden vuoksi myös nimitys- ja eronmyöntämismenettelyä koskeviin erityisiin perustuslain säännöksiin. Ehdotettu 3 kohta vastaa pääosin noudatettua käytäntöä, joskin koko valtioneuvostoa koskeva päätös on voimassa olevasta säännöksestä poiketen tehtävä esittelystä. Valtioneuvoston nimittämistä edeltää ehdotetun 36 §:n mukainen monivaiheinen menettely, joten esittelyä koskeva lisäys on perusteltu.

Momentin 4 kohdan mukaan presidentti päättää Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista asioista pääsääntöisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Mainitussa laissa säädetään tasavallan presidentille valta päättää muun muassa maakuntalain raukeamisesta ja maaherran nimittämisestä. Presidentin päätösvalta on useimmissa Ahvenanmaata koskevissa asioissa luonteeltaan enemmän oikeudellista kuin yhteiskunta- ja talouspoliittista, minkä vuoksi nämä asiat on perusteltua esitellä oikeusministeriöstä ilman valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyä ratkaisuehdotusta. Maakunnan taloutta koskevat presidentin päätökset, jotka nykyisin esitellään valtiovarainministeriöstä, kuuluvat kuitenkin luonteensa vuoksi valtioneuvoston yleisistunnossa valmisteltaviin asioihin. Tämän vuoksi ne käsitellään 1 momentissa tarkoitetun yleissäännön mukaisesti.

Momentin 5 kohdan mukaan presidentti päättäisi syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan sekä valtion hallinnon valvontaa koskevista asioista valtioneuvoston ulkopuolella, presidentin määräämän esittelijän esittelystä. Ehdotus vastaa pääosin voimassa olevan 34 §:n 2 momentin viimeistä virkettä. Oikeudellisesti merkittävään toimenpiteeseen ryhtymisestä olisi kuitenkin aina päätettävä esittelystä, kun nykyiset säännökset ovat sallineet myös vapaamuotoisen päätöksenteon.

Oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä on 10 päivänä tammikuuta 1994 antamassaan mietinnössä (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994) katso-

nut, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalle tulisi antaa yksinomainen oikeus päättää syytteen nostamisesta. Presidentin syyteennosto-oikeuden poistamista ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista toteuttaa asian nykyisessä valmisteluvaiheessa, vaan työryhmän ehdotus tulee harkittavaksi myöhemmin, valtakunnan oikeutta koskevan uudistuksen yhteydessä.

Momentin 6 kohta sotilaskäskeytyksiä ja sotilaallisia nimityksiasioita koskevasta presidentin päätöksenteosta vastaa asiallisesti nykyistä 4 momenttia, kuitenkin siten tarkennettuna, että päätöksentekomenettelystä olisi säädettävä lain tasolla. Säännös mahdollistaisi nykyisen, puolustusvoimista annetun lain 8 §:ssä säädetyn ja puolustusvoimien komentajan esittelyyn perustuvan käytännön jatkamisen. Säännös ei toisaalta asettaisi estettä toteuttaa tavallisella lailla esimerkiksi järjestelyä, jossa presidentti päättäisi sotilaskäskeytyksiä ja sotilaalliset nimityksiasiat normaaliin tapaan valtioneuvostossa taikka valtioneuvoston ulkopuolella eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevan puolustusministerin esittelystä. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa (357/92) on jo nyt säädetty, että rajavartiolaitoksen sotilaalliset nimityksiasiat esittelee tasavallan presidentille sisäasiainministeri.

Pykälän 3 momenttiin on sisällytetty presidentin päätöksen varmentamista koskeva säännös. Varmentajana on asian esitellyt ministeri tai muu asian esitellyt henkilö. Muu kuin ministeri voi olla esittelijänä ja siten varmentajana vain 2 momentin 3 kohdan viimeisessä lauseessa sekä 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Varmennus on presidentin päätöksen pätevyys ehto samalla tavoin kuin muut 34 §:ssä säädetty menettelymuodot. Koska tämä on selvää ilman nimenomaista säännöstä, ei ole katsottu tarpeelliseksi säilyttää voimassa olevaa säännöstä siitä, että varmennus on presidentin päätöksen voimaantulon edellytys. Varmentamisen merkityksen korostaminen saattaisi lisäksi hämärtää sitä, että kaikkien 34 §:ssä säädettyjen menettelymuotojen noudattaminen on presidentin päätöksen sitovuuden edellytys.

Presidentin päätöksen varmentajan vastuuta koskeva voimassa olevan pykälän 5 momentti ehdotetaan poistettavaksi, koska esittelijän vastuuseen kuuluu ilman perustuslain säännöstenkin vastuu päätöksestä annetun toimituskirjan oikeellisuudesta.

Ehdotetussa pykälässä on pyritty tyhjentä-

vään sääntelyyn asioista, joissa presidentti ei tee päätöksiä 1 momentissa ilmaistun yleissäännön mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan koske päätöksiä, jotka tasavallan presidentin toimesta oleva henkilö tekee muussa yhteiskunnallisessa roolissa kuin valtioelimenä. Selkein esimerkki on kulloinkin tasavallan presidenttinä tai puolustusvoimien ylipäällikkönä olevan henkilön asema julkisoikeudellisina yhdistyksinä toimivien ritarikuntien suurmestarina. Niinpä presidentin toimessa oleva henkilö voisi vastaisuudessaakin myöntää suurmestarina ritarikuntien kunniamerkkejä valtioneuvoston ulkopuolella ja ilman ministerimyötävaikutusta.

36 §. Hallituksen muodostamista koskevaan hallitusmuodon 36 §:ään ehdotetaan yhtä asiassällöltään hyvin merkittävää muutosta: eduskunta saisi mahdollisuuden valita pääministeriksi nimitettävän henkilön. Muilta osin nimitysmenettelyä koskevat säännökset jäisivät pääosin ennalleen, joskin ne kirjoitettaisiin uuteen muotoon. Parlamentarismien periaatteen ilmaiseva 1 momentti jäisi sanamuodoltaankin muuttamattomaksi.

Presidentti nimittäisi 2 momentin mukaan edelleen valtioneuvoston jäsenet eli pääministerin ja muut ministerit. Myös ministereiden yleiset kelpoisuusvaatimukset — rehellisyys, taitavuus ja Suomen kansalaisuus — pysyettäisiin ennallaan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pääministeriksi nimitettävän henkilön valintaa koskevasta äänestyksestä eduskunnassa ja presidentin toimivallasta pääministerin ja ministereiden nimittämisessä.

Eduskunnalle annettaisiin mahdollisuus päättää pääministeriksi nimitettävästä henkilöstä valtiopäiväjärjestyksen 25 §:n 2 momentissa säädetyn puhemiehen vaalin kaltaisessa menettelyssä. Puhemiehen vaalista poiketen mahdollista uutta äänestystä ei olisi pakko toimittaa heti edellisen äänestyksen päätyttyä. Mahdollisen keskustelun salliminen jäisi eduskunnassa päätettäväksi. Asian sisällyttämisestä eduskunnan jonkin istunnon päiväjärjestykseen päättäisi puhemies valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n nojalla.

Äänestyksessä ei olisi virallisesti asetettuja ehdokkaita. Tässä suhteessa menettely vastaisi puhemiehen vaalia ja valitsijamiesten suorittamaa tasavallan presidentin vaalia ennen vuoden 1987 uudistusta. Käytännössä järjestelmä voisi eduskuntavaalien jälkeen toimia siten, että eduskuntaryhmät järjestäytyisivät heti vaa-

lien tuloksen selvittyä. Ryhmien johtajat tai muut ryhmien nimeämät henkilöt neuvottelisivat hallituspohjasta ja pääministerin henkilöstä. Puhemiehen vaalista ja valitsijamiesten suorituksesta presidentin vaalista saatujen kokemusten perusteella voidaan arvioida, että virallisesti asetetun ehdokkaan puuttuminen ei aiheuta sekaannuksia äänestysmenettelyssä. Eduskunnan työjärjestyksessä voidaan kuitenkin tarvittaessa antaa sellaisia tarkentavia säännöksiä menettelyllisistä seikoista, jotka eivät rajoita kansanedustajan oikeutta äänestää haluamaansa henkilöä.

Äänestyskierroksia olisi enintään kolme. Jos joku pääministeriehdokkaista saisi enemmistön annetuista äänistä, puhemies toteaisi eduskunnan valinneen hänet pääministeriksi nimitettäväksi henkilöksi. Laskettaessa enemmistöä annetuista äänistä otettaisiin puhemiehen vaalissa noudatetun käytännön mukaisesti annettuina ääninä lukuun kaikki tietyn henkilön puolesta annetut hyväksytyt äänet, mutta ei sen sijaan tyhjää äänestäneitä eikä hylättyjä ääniä. Tämä merkitsee, että pääministeriksi nimitettävän henkilön valinta ei edellytä kansanedustajien absoluuttisen enemmistön aktiivista tukea. Pääministeriksi nimitettävä henkilö saadaan tietyin edellytyksin valittua, jos va'ankieliasemassa oleva kansanedustajien ryhmä passiivisesti tukee eniten kannatettua ehdokasta äänestämällä tyhjää.

Jos kukaan ei saisi ensimmäisellä kerralla enemmistöä annetuista äänistä, olisi samassa tai myöhemmässä istunnossa toimitettava toinen äänestys. Jos tällöinkään kukaan ei saisi enemmistöä annetuista äänistä, toimitettaisiin vielä kolmas äänestys. Jos joku saavuttaisi siinä enemmistön annetuista äänistä, olisi hänet valittu pääministeriksi nimitettäväksi henkilöksi. Jos kukaan ei kolmannessakaan äänestyksessä saavuttaisi enemmistöä, enempiä äänestyksiä ei järjestettäisi. Asian käsittely eduskunnassa päättyisi siihen, että puhemies toteaisi eri henkilöiden saamat äänimäärät.

Jos eduskunta olisi edellä sanotulla tavalla epäonnistunut pääministerin valinnassa, siirryttäisiin soveltamaan säännöksiä, jotka asiasisällöltään muistuttavat vuosien 1987 ja 1991 uudistuksilla voimaansaatettuja säännöksiä. Tällöin presidentti olisi oikeudellisesti vapaa valitsemaan pääministeriksi kenet tahansa kelpoisuusehdot täyttävän henkilön, myös sellaisen henkilön, joka ei ole ollut pääministeriehdokkaana eduskunnassa toimitetussa valinta-

menettelyssä. Presidentin tosiasiallista valinnanvapautta rajoittaisivat kuitenkin eräät perustuslaissa säädetyt menettelymuodot. Presidentillä olisi velvollisuus kuulla eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä ennen pääministerin nimittämistä. Lisäksi eduskunnalla olisi heti ministeristön nimittämisen jälkeen mahdollisuus antaa pääministerille epäluottamuslause, koska hallituksen on vuonna 1991 säädety ja edelleen voimassa pidettäväksi tarkoitettun 36 a §:n nojalla annettava viivytyksettä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle.

Muut ministerit kuin pääministerin presidentti nimittää kuultuaan asianomaisia eduskuntaryhmiä. Säännös muiden ministereiden kuin pääministerin nimittämiseen liittyvästä kuulemisesta vastaa voimassa olevan 36 §:n 2 momentin 1 virkkeessä tarkoitettua kuulemistä. Tämä kuuleminen edeltäisi ministereiden nimittämistä siitä riippumatta, missä menettelyssä pääministerin henkilö on määräytynyt. Sen sijaan pääministerin nimittämistä edeltävä kaikkien eduskuntaryhmien kuuleminen koskisi vain tilannetta, jossa eduskunta on epäonnistunut pääministerin valinnassa ja vastuu hallituksen muodostamismenettelystä on siirtynyt presidentille.

Pääministerin ja ministereiden nimittämiseen liittyvät eduskuntaryhmien kuulemiset olisivat tarkoitukseltaan erilaisia. Pääministerin nimittämistä edeltävässä kuulemisessa ryhmät ilmaisivat kantansa hallituspohjasta ja siihen liittyen myös pääministerin henkilöstä. Tämä kuuleminen liittyy presidentin pyrkimykseen nimittää hallitus, joka nauttii mahdollisimman laajaa luottamusta eduskunnassa. Presidentin selvittäessä mahdollista hallituspohjaa on paikallaan, että hän kuulee kaikkia eduskuntaryhmiä. Voimassa olevasta säännöksestä poiketen tämä ilmaistaisiin selkeästi säännöksen sanamuodossa. Säännöksessä käytettäisiin myös sanaa "eduskuntaryhmä", koska tämä ilmaus on tietystä tulkinnanvaraisuudestaan huolimatta selkeämpi kuin voimassa olevassa säännöksessä käytetty ilmaus "eduskunnan ryhmä". Säännös sisältäisi kuulemista koskevan vähimmäisvaatimuksen eikä estäisi presidenttiä kuulemasta eduskuntaryhmien lisäksi mitä tahansa muita tahoja tai ryhmiä. Jos esimerkiksi eduskuntaryhmä hajoaa hallituksen muodostamisvaiheessa, presidentti voisi harkintansa mukaan kuulla eduskuntaryhmiksi järjestäytymättömiä edustajia tai heidän yhteenliittymiään.

Ministereiden nimittämistä edeltävä edus-

kuntaryhmien kuuleminen tapahtuu vaiheessa, jossa hallituspohja ja pääministerin henkilö on selvillä. Tämä eduskuntaryhmien kuuleminen antaisi ryhmille mahdollisuuden vaikuttaa siihen, keitä henkilöitä ministereiksi nimitetään. Pääministerin nimittämistä koskevasta kuulemisesta poiketen ei ministereiden henkilöitä koskevassa kuulemisessa enää yleensä ole tarpeen neuvotella kaikkien eduskuntaryhmien vaan ainoastaan nimitettävää hallitusta tukevien eduskuntaryhmien kanssa. Tämän vuoksi ehdotetussa säännöksessä käytetään tässä kohden ilmaisua ”asianomaisia eduskuntaryhmiä”. Säännöksen joustava sanamuoto mahdollistaisi sen, että presidentti kuulisi harkintansa mukaan kaikkiakin eduskuntaryhmiä esimerkiksi muodostettaessa vähemmistöhallitus tai ei-poliittinen hallitus.

Kuulemisen ajankohta, hallitusneuvottelujen kulku sekä se, nimitettäisiinkö pääministeri ja muut ministerit samassa tai kahdessa erillisessä valtioneuvoston istunnossa, jäisivät käytännön varaan.

Ehdotettuun 36 §:ään ei sisälly erillisiä säännöksiä yksittäisten ministerivaihdosten toteutamisesta noudatettavasta menettelystä. Pääministerin vaihdos edellyttäisi kuitenkin 3 momentin mukaan aina eduskunnan käsittelyä. Muiden ministereiden vaihtamisen menettelystä ehdotettu 4 momentti osoittaisi, ettei eduskuntaa olisi esimerkiksi kesätaun aikana tarpeen kutsua koolle yksittäisen ministerivaihdoksen vuoksi, ellei tällaista vaihdosta poikkeuksellisesti olisi pidettävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävänä muutoksena.

Yksittäinenkin ministerivaihdos saattaisi olla 4 momentin mielessä merkittävä lähinnä silloin, kun siitä seuraa sellainen muutos hallituksen poliittiseen koostumukseen, että hallitus sen seurauksena menettää enemmistönsä eduskunnassa. Johtoa merkittävä-sanan tulkinnalle on saatavissa myös 36 a §:stä, joka velvoittaa valtioneuvoston antamaan ohjelmansa tiedonannon eduskunnalle paitsi asettamisensa jälkeen myös, milloin valtioneuvoston kokoonpano ”merkittävästi” muuttuu. Viittaus asianomaisten eduskuntaryhmien kuulemiseen ehdotetussa 3 momentissa olisi yksittäisen ministerivaihdoksen tapauksessa ymmärrettävä siten, että se edellyttää ainakin sen ryhmän tai niiden ryhmien kuulemistä, joita edustava ministeri vaihtuu.

Hallitusmuodon 36 §:n 3 momentti kirjoitettaisiin kokonaan uudelleen edellä esitetyin ta-

voin. Tämä merkitsee samalla, että voimassa olevan 3 momentin ainoa säännös, vaatimus oikeusministerin ja vähintään yhden muun ministerin lainopillisesta tutkinnosta, poistettaisiin. Säännöstä ei voida pitää perusteltuna, koska muillekaan ministereille ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

87 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen järjestely, jossa tasavallan presidentti käyttää nimitysvaltaa osaksi suoraan perustuslain ja osaksi muiden säädösten nojalla. Presidentille suoraan perustuslain nojalla kuuluvan nimitysvallan alaa ehdotetaan supistettavaksi.

Perustuslain tasolla presidentille säädettäisiin nimitysvaltaa vain valtion aivan korkeimpiin virkoihin tai virkoihin, joissa nimitysvallan kuuluminen presidentille on perusteltua tärkeästä, esimerkiksi valtiosääntöisen järjestelmän kokonaisuuteen tai yksilöiden oikeusturvan takaamiseen liittyvästä syystä. Perustuslaissa suoraan presidentille säädety nimitysvallan supistamista lievennetään ottamalla momentin 7 kohtaan säännös, jonka mukaan presidentille voidaan säätää nimitysvaltaa tavallisella lailla.

Momentin 1 kohdan luettelo on sama kuin nykyisin. Presidentin oikeudesta määrätä apulaisoikeuskanslerin varamies on erityinen säännös hallitusmuodon 37 §:ssä. Kysymyksessä ei ole virka hallitusmuodon tarkoittamassa mielessä. Tämän vuoksi momentin 1 kohtaan ei ole tarpeen lisätä apulaisoikeuskanslerin varamiestä, vaikka esimerkiksi valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:ssä (1223/90) varamies on rinnastettu oikeuskansleriin ja apulaisoikeuskansleriin.

Momentin 2 kohtaan on yhdistetty säännökset nimittämisestä tuomarin virkaan. Kohta korvaa siten hallitusmuodon voimassa olevan 87 §:n 3 ja 4 kohdan sekä 89 §:n. Ennen alioikeusuudistukseen ja maistraattien lakkauttamiseen liittyneitä hallitusmuodon muutoksia (637/87 ja 1418/92), jotka tulivat voimaan joulukuun alusta 1993, oli tuomarin nimittämistä koskevia säännöksiä myös kumotussa 88 §:n 1 momentissa sekä 90 §:n 1 momentissa. Vaikka säännöksiä on yksinkertaistettu, jää tuomarin nimityksiä koskeva kohta edelleen hallitusmuodon muita virkanimityssäännöksiä yksityiskohtaisemmaksi. Tätä voidaan perustella sillä merkityksellä, joka tuomioistuineläytöksellä on yksilöiden oikeusturvalle.

Momentin 2 kohdassa tuomarin virat on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryh-

mään kuuluvat virat täyttää presidentti perustuslain ehdottoman säännöksen nojalla. Tähän ryhmään kuuluvat korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit ja jäsenet.

Toiseen ryhmään kuuluvat kaikki muut tuomarin virat. Presidentti nimittää myös näihin virkoihin suoraan perustuslain nojalla. Presidentin nimitysvalta ei kuitenkaan ole tässä kohden ehdoton, vaan se voidaan lailla siirtää korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallitusmuodon voimassa olevista säännöksistä poiketen tähän ryhmään sijoitetaan hovioikeuksien presidenttien ja jäsenten, käräjäoikeuksien laamannien ja käräjätuomarien virat. Ryhmään kuuluvien virkojen nimikkeitä ei myöskään enää mainita perustuslaissa, mikä on johdonmukaista sen kanssa, että tuomioistuinoorganisaatiota koskevassa hallitusmuodon V luvussa mainitaan vain korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Ehdotettu hallitusmuodon säännös koskee myös lääninoikeuksien ylituomareiden ja tuomareiden virkoja sekä erikoistuomioistuinten tuomarin virkoja, joista ei nykyisin ole säädetty perustuslaissa lainkaan. Erikoistuomioistuinta ovat muun muassa maaoikeus, vesioikeus, vesiylioikeus, vakuutus oikeus, työtuomioistuin ja markkinatuomioistuin. Näiltä osin ehdotettu säännös kaventaisi mahdollisuuksia järjestellä nimitysvaltaa tavallisella lailla, sillä nimitysvalta voisi kuulua vain presidentille taikka korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lautamiehet ja heitä vastaavat maallikkoedustajat eivät ole päätoimisia eikä heitä katsota tuomarin viran haltijoiksi, joten heidän valintansa voidaan säilyttää esimerkiksi kuntien valtuustojen tehtävänä. Sama koskee esimerkiksi lääninoikeuksien asiantuntijajäseniä, jotka lääninoikeudesta annetun lain 11 a §:n (242/89) mukaan nimittää valtioneuvosto.

Menettelyllisistä seikoista tuomarin virkoja täytettäessä, kuten ehdollepanosta ja virkaesityksestä, ehdotetaan säädettäväksi lailla. Näiden järjestelyjen uudistamista pohditaan parhaillaan eikä perustuslaissa ole muutenkaan tarkoituksenmukaista säätää nimitysmenettelystä.

Tuomareiden nimittämisen sääntely säilyy ehdotetulla tavalla muutettunakin edelleen varsin jäykkänä, mutta eduskunnalle jää kuitenkin eräiltä osin nykyistä väljemmät mahdollisuudet uudistaa sitä. Toisaalta säännös on siinä suh-

teessa voimassa olevia säännöksiä rajoittavampi, että tuomareiden nimittämistä ei miltei osin voida siirtää valtioneuvostolle tai sen alaiselle hallinnolle. Tuomioistuinlaitoksen eräänä tehtävänä on antaa yksilöille oikeussuojaa hallintokoneistoa vastaan, joten tuomareiden nimitysvallan uskomisen hallinnolle ei ole perusteltua.

Momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että ministeriöiden valtiosihteerit ja kansliapäälliköt nimittää presidentti. Myös valtioneuvoston kanslia katsotaan ministeriöksi. Ehdotettu säännös merkitsee, että presidentti nimittää kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen. Toisaalta säännös merkitsee myös, että presidentti ei enää — ellei laissa ole erikseen muuta säädetty — päättää keskushallinnon muista virkanimityksistä. Keskushallinnon muiden kuin ylimpien virkojen nimitysvallan siirtämisestä valtioneuvostolle vallitsee laaja yhteisymmärrys. Tämä kanta on ilmaistu myös valtioneuvoston 23 päivänä kesäkuuta 1994 hyväksymässä periaatepäätöksessä nimitysvallan järjestämisestä valtionhallinnossa.

Momentin 4 kohdassa ehdotetaan maaherrojen nimitysvalta säilytettäväksi presidentillä.

Momentin 5 kohta vastaa voimassa olevan 6 kohdan eräitä säännöksiä. Tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijöiden nimitysvallan säilyttäminen presidentillä on perusteltua presidentin ja kanslian läheisen yhteyden vuoksi. Tasavallan presidentin kanslian erityislaatuisen aseman vuoksi on myös perusteltua säilyttää nimitysvaltaa koskeva säännös perustuslain tasolla.

Momentin 6 kohta tulisi korvaamaan nykyisen 90 §:n 2 momentin, jonka mukaan presidentti nimittää ”armeijan ja laivaston upseerit”. Säännöksen sanamuodossa käytettäisiin ilmaisua ”puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerit”. Säännös kuvaa hallitusmuodon voimassa olevaa säännöstä paremmin puolustusvoimista ja rajavartiolaitoksesta annettujen lakien mukaista viranomaisorganisaatiota.

Momentin 7 kohdassa mahdollistetaan virkanimitysvallan siirtäminen presidentille muisakin kuin hallitusmuodossa nimenomaisesti presidentin täytettäväksi säädetyissä viroissa. Edellytyksenä kuitenkin on, että eduskunta säätää tai on säätänyt asiasta lailla. Tämä on merkittävä muutos, sillä presidentin virkanimitysvaltaa koskevista säännöksistä suurin osa on nykyisin asetuksessa. Muutos on perusteltu, koska periaatteellisista syistä on tärkeää, että

presidentin tehtävien lisääminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta. Mahdollisuus säätää asetuksella presidentin virkanimitysvalan laajuudesta merkitsisi sitä, että presidentti itse tai valtioneuvosto saisi päättää presidentin toimivallan laajuudesta.

Ehdotetun momentin 7 kohdan mukaan presidentille voidaan tavallisella lailla säätää sellaista nimitysvaltaa, joka hänelle ei kuulu suoraan hallitusmuodon mukaan. Toisaalta jollei presidentin nimitysvallasta anneta uusia laintasoisia säännöksiä, ehdotetun 7 kohdan ja 3 momentin yhteisvaikutuksesta presidentin nimitysvalta supistuu valtioneuvoston nimitysvalan hyväksi niiltä osin kuin presidentin nimitysvalta nyt perustuu asetuksen tasoisiin säännöksiin. Useimmissa tapauksissa nimitysvallan siirtyminen on perusteltua, mutta eräät nykyisin vain asetukseen perustuvat presidentin nimitysvaltuudet on syytä säilyttää säätämällä asiasta lailla. Presidentin nimittävänä olisi perusteltua säilyttää esimerkiksi eräät sellaiset ylimmät virkamiehet, joiden erityisenä tehtävänä on antaa yksilöille oikeussuojaa hallinto-koneistoa vastaan.

Lainsäädännön muuttaminen on tarpeen myös tapauksissa, joissa presidentin nimitysvaltaan kuuluu tavallisen lain nojalla virkoja, joita ei enää ole perusteltua säilyttää presidentin nimitysvallan piirissä. Koska lakiin perustuvat presidentin nimitysvaltuudet säilyisivät ehdotetun 7 kohdan mukaan sellaisinaan perustuslain uudistuksen jälkeenkin, edellyttää tähän ryhmään kuuluvien virkojen poistaminen presidentin virkanimitysvallan piiristä laintasoisia säännöksiä. Presidentin nimitysvallan ulkopuolelle siirrettävien virkojen ryhmään on perusteltua sisällyttää oikeuslaitoksen muut kuin tuomarin virat sekä korkeakoululaitoksen ja oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen virat. Sen sijaan presidentin lakiin perustuva valta nimittää esimerkiksi Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja ja jäsenet sekä kansaneläkelaitoksen hallituksen puheenjohtaja ja jäsenet on tarkoitus säilyttää, koska mainittujen laitosten erityisasema ei puolla nimitysvallan siirtämistä valtioneuvostolle.

Evankelis-luterilaisen kirkon arkkipiispan ja piispan nimittäminen säilyisi tasavallan presidentillä. Piispojen nimittämisestä on säädetty kirkkolain (1054/93) 18 luvun 4 §:ssä, jonka on katsottava koskevan myös arkkipiispaa. Hallitusmuotoon ehdotettu muutos mahdollistaa kuitenkin nimitysvallan siirtämisen kirkolle it-

elleen, mitä voidaan pitää uskonnonvapauden kannalta perusteltuna. Nimitysvallan siirtäminen edellyttää kirkkolain muuttamista, mikä voi tapahtua vain kirkolliskokouksen aloitteesta. Arkkipiispan ja piispan nimittämistä koskevan kohdan poistaminen hallitusmuodosta ei siten vähennä evankelis-luterilaisen kirkon itsenäistä harkintaa nimitysmenettelyn uudistamisen suhteen. Sen sijaan ortodoksisen kirkkokunnan piispan nimitysvalta kuuluu tasavallan presidentille ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun asetuksen (179/70) nojalla, joten nimittämisestä olisi vastaisuudessa säädettävä lailla, jos nimitysvalta halutaan säilyttää presidentillä. Ortodoksissa kirkkokunnassa harkitaan kuitenkin piispan nimittämisen siirtämistä kirkolle itselleen.

Yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorin nimittäminen säilyisi tasavallan presidentillä, sillä presidentin nimitysvalta perustuu korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämiseen annettuun lakiin (856/91). Hallitusmuotoon ehdotettu muutos mahdollistaisi kuitenkin professoreiden nimittämisen siirtämisen tavallisella lailla korkeakouluille itselleen. Voimassa oleva perustuslaki on estänyt tällaisen yliopistojen itsehallintoa korostavan uudistuksen, vaikka asiasta sinänsä vallitsee laaja yhteisymmärrys.

Yliopistojen kanslerien viran täyttämisestä on säädetty lailla vain Helsingin yliopiston osalta, Helsingin yliopistosta annetun lain (854/91) 8 §:ssä. Muiden yliopistojen kanslerien virat siirtyisivät pois presidentin nimitysvallan piiristä, jollei asiasta annettaisi uusia laintasoisia säännöksiä. Tällöin nimittämistoimivalta olisi 3 momentiksi ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvostolla. Yliopistojen sisäisen järjestyksen kannalta saattaisi olla luontevaa, että yliopistojen kanslerien ja professorien nimittämisjärjestelmä olisi yhtenäinen ja yliopistojen itsehallintoa koskevien periaatteiden mukainen.

Kumottavaksi ehdotetaan säännös siitä, että presidentti nimittää valtioneuvoston, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijät. Presidentin nimitysvallan ulottaminen virkahierarkian näin matalalle tasolle, esimerkiksi nuorempiin hallitussihteereihin, ei ole enää perusteltua. Valtioneuvoston esittelijöiden nimitysvalta tulisi siirtää valtioneuvostolle ja tuomioistuinten esittelijöiden nimitysvalta tuomioistuimille. Asiasta ei tarvita erillistä perustuslain säännöstä.

Lähettiläiden ja lähetettyjen konsulien virkoja ei enää ole olemassa. Tämän takia on vuoden 1994 alusta kumottu hallitusmuodon 87 §:n 7 kohta, jonka mukaan presidentti täytti lähettiläiden ja lähetettyjen konsulien virat. Lähetystöjen ja edustustojen päälliköt määrää edelleen tasavallan presidentti, mutta kysymyksessä ei enää ole virkanimitys vaan tehtävään määrääminen. Kun lähetystöjen ja edustustojen päälliköt edustavat Suomea ulkovaltoihin nähden, on pykälän 2 momentissa katsottu perustelluksi ehdottaa, että perustuslakia täydennettäisiin säännöksellä presidentin vallasta määrätä edustustojen päälliköt. Säännöksessä käytetään ilmaisua "edustustojen päälliköt", koska sanaa "edustusto" käytetään ulkoasiainhallinnosta annetussa laissa (1164/87) myös lähetystöt sisältävänä yleiskäsitteenä.

Ulkoasiain- ja puolustushallinnossa tehtävään määräämisellä on monessa suhteessa virkanimityksen verrattava merkitys. Mainittujen hallinnonalojen eräiden ylimpien virkamiesten tehtävään määrääminen kuuluu nykyisin presidentille ja on syytä säilyttääkin hänellä. Presidentin oikeudesta määrätä virkamies tehtävään tulisi säätää laissa samoista syistä, jotka ovat perusteena presidentin nimitysvallan lain tasoiselle sääntelylle. Tehtävään määräämisestä on nykyisin säädetty asetuksella. Ulkoasiainhallinnon osalta asia on ehdotettu järjestettäväksi samanaikaisesti perustuslain muutoksen kanssa voimaantulevalla lailla. Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus 4 koskee tätä asiaa. Upseerien tehtävään määrääminen ehdotetaan järjestettäväksi toistaiseksi hallitusmuodon muutoksen voimaantulosäännöksen 4 momentilla. Sen mukaan voimassa olevia asetuksen säännöksiä presidentin oikeudesta määrätä upseeri tehtävään sovelletaan, kunnes asiasta on säädetty lailla.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan ilmaista sääntö, jonka mukaan yleistöimivalta nimitysasioissa kuuluu valtioneuvostolle. Tämä hallitusmuodon voimassa olevaa 88 §:n 3 momenttia vastaava säännös on luonteeltaan lähinnä selventävä, sillä virkanimitysasiat kuuluvat hallitus- ja hallintoasioihin, joissa valtioneuvostolla on yleistöimivalta jo hallitusmuodon 40 §:n 1 momentin nojalla.

Ehdotetun 3 momentin toisessa lauseessa mahdollistetaan nimitysvallan siirtäminen pois valtioneuvostolta ilman, että siirtävän säännöksen nimenomaisesti edellytettäisiin olevan lain tasoinen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole val-

tuuttaa nimitysvallan siirtämiseen missä tahansa muodossa, vaan tarvittava säädöstaso määryytyy säädösvaltaa koskevien yleisten periaatteiden mukaan. Nimitysvallan siirtäminen valtioneuvostolta presidentille edellyttäisi 1 momentin 7 kohdan mukaan nimenomaisesti lain tasoista säännöstä.

Ehdotetussa momentissa ilmaisulla "valtioneuvosto" tarkoitetaan paitsi valtioneuvoston yleisistuntoa, myös sen ministeriöitä ja valtioneuvoston kansliaa. Valtioneuvostoa koskevista erityissäännöksistä ilmenee, kuuluuko nimitysvalta yleisistunnolle vai ministeriölle.

88 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Osa sen säännöksistä on ehdotettu sisällytettäväksi 87 §:ään, osa koskee perustuslain kannalta liian yksityiskohtaisia asioita.

89 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska siinä olevat virantäyttömenettelyä koskevat säännökset on tarkoituksenmukaista sisällyttää tavalliseen lakiin.

90 §. Tämäkin pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Sen 1 momentti on pelkkä viittaussäännös, jonka tekee tarpeettomaksi 87 §:n 1 momentin ehdotettu uusi sanamuoto. Pykälän 2 momenttia vastaava säännös on ehdotettu sijoitettavaksi 87 §:n 1 momentin 6 kohdaksi.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Laki ehdotus sisältää muuten tavanomaisen avoimen voimaantulosäännöksen, mutta voimaantulovuosi on täsmennetty vuodeksi 1995. Lisäksi on tarpeen säätää muun muassa asetuksenantovaltaa ja virkanimityksiä koskevia siirtymäsäännöksiä.

Ehdotettu 2 momentti sisältää lakia alemmanasteisten säännösten ja määräysten antamista koskevan siirtymäsäännöksen. Yleisistä periaatteista johtuu, että kumottavaksi ehdotetun 28 §:n mukaan säädetyt omaperäiset asetukset jäisivät edelleen voimaan, mikäli ne eivät ole sisällöltään tulleet perustuslain tai lain vastaisiksi. Tätä ei säännöksessä sanota nimenomaisesti. Sen sijaan säännöksessä todetaan, että ennen hallitusmuodon muutoksen voimaantuloa annettuja asetuksia muutetaan asetuksenantovaltaa koskevien uusien säännösten mukaisesti. Tyypillisessä tapauksessa tämä merkitsee sitä, että presidentin aikoinaan antama asetus muutetaan valtioneuvoston asetuksella.

Presidentin antamien omaperäisten asetusten osalta 2 momentin ensimmäinen lause merkitsee, että omaperäisiä asetuksia ei voitaisi muuttaa eikä myöskään kumota, ellei muuttamisval-

tuudesta olisi säädetty lailla. Joustavan siirtymävaiheen takaamiseksi on momenttiin ensin näkin lisätty säännös siitä, että asetus voidaan ilman laissa olevaa valtuutustakin kumota asetuksella. Toiseksi on säädetty, että 31 päivään joulukuuta 1996 omaperäisiä asetuksia voidaan ehdotetun 21 §:n 2 momentin estämättä muuttaa. Muuttaminen tehtäisiin valtioneuvoston asetuksella. Viittaus 21 §:n 2 momenttiin merkitsee, että säännös ei oikeuta poikkeamaan esimerkiksi 21 §:n 3 momentissa asetetuista asetuksenantovallan rajoituksista. Siirtymäsäännöksen nojalla ei myöskään voitaisi antaa kokonaan uutta omaperäistä asetusta.

Asetuksia alemmanasteisia määräyksiä koskevat samantyyppiset siirtymäsäännökset kuin omaperäisiä asetuksia. Viime vuosina norminantovaltaa on pyritty uudistamaan siten, että alemmanasteinen norminanto perustuisi laissa annettuun valtuuteen. Viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain (573/89) 4 §:ssä säädetään kuitenkin nimenomaisesti vain siitä, että kuntia ja kuntainyhtymiä koskevien määräysten on perustuttava laissa olevaan yksilöityyn valtuutukseen. Vaikka säädösvallan edelleen siirtämiseen perustuvia määräyksiä on pyritty karsimaan, lakiin suoranaisesti perustumattomia määräyksiä on edelleen voimassa runsaasti. Ehdotettu hallitusmuodon 21 § estäisi tällaisten määräysten muuttamisen. Joustavan ylimenovaiheen varmistamiseksi ehdotetaan voimaantulosäännöstä, jossa säädettäisiin 31 päivään joulukuuta 1996 jatkuva siirtymäaika. Siirtymäaika päättyy samaan aikaan kuin edellä mainitun, määräaikaiseksi säädetyn normilain voimassa olo. Siirtymäaikana voidaan asetusta alemmanasteisia määräyksiä muuttaa ennen hallitusmuodon muutoksen voimaantuloa säädettyjen valtuutusten mukaisesti. Tämä koskee myös valtuutuksia, joissa lailla on ehdotetun 21 §:n 2 momentin vastaisesti suoraan siirretty säädösten antamisvaltaa ministeriötä alemmalle viranomaiselle. Siirtymäsäännös ei kuitenkaan oikeuta uuteen säädösvallan edelleensiirtoon (subdelegaatioon).

Ehdotettu 3 momentti liittyy kumottavaksi ehdotettuun 89 §:ään, jossa säädetään eräiden tuomarien virkojen sekä korkeakoulujen professoreiden virkojen täytössä sovellettavasta menettelystä. Pykälän kumoaminen merkitsisi ehdollepanomenettelystä luopumista. Siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan 89 §:n soveltaminen sellaiseen virantäyttömenettelyyn, joissa

haku aika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1996. Niiltä osin kuin sanottuja virkoja koskevasta virantäyttömenettelystä säädettäisiin ennen siirtymäajan päättymistä voimaan tulevalla lailla, noudatettaisiin sitä lakia.

Voimaantulosäännöksen 4 momentissa annetaan puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskeva siirtymäsäännös. Ehdotettu 34 §:n 2 momentin 6 kohta merkitsisi, että presidentin päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa on säädettävä lailla. Ehdotettu 87 § puolestaan merkitsisi, että presidentin nimitysvallasta ja toimivallasta määrätä tehtävään on säädettävä lailla. Vaikka edellä mainituista asioista on jo nykyisin säädetty lailla, eivät lain säännökset kaikilta osin ole riittävän yksityiskohtaisia. Ehdotetun voimaantulosäännöksen 3 momentilla varmistetaan, että asiaa koskevat asetuksen tasoiset säännökset säilyvät soveltamiskelpoisina, kunnes lakiin on tehty tarvittavat muutokset.

1.2. Valtiopäiväjärjestys

69 §. Pykälä ehdotetaan kirjoitettavaksi kokonaan uudelleen siten, että säännöksen sanamuoto vastaa vakiintunutta valtiokäytäntöä. Samalla voimassa olevasta säännöksestä poistettaisiin epäjohdonmukaisuudet ja ratkaistaisiin eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla erät esille tulleet tulkintaongelmat. Kaikkia esille tulleita ongelmia ei kuitenkaan pyritä ratkaisemaan nimenomaisella säännöksellä. Esimerkiksi eduskunnan hyväksymisen ajankohdasta ei ole tarpeen säätää erikseen, kun säännösten on muutenkin katsottava edellyttävän, että hyväksyminen on hankittava ennen sopimukseen sitoutumista.

Pykälän 1 ja 2 momentti koskevat kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja 3 ja 4 momentti lainsäädännön alaan kuuluvan velvoitteen voimaansaattamista osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen on siten selkeästi erotettu toisistaan. Erottelu on paitsi käytännössä vakiintunut, myös monessa mielessä käytännöllinen. Ehdotettu säännös loisi pohjaa sille, että hyväksyminen ja voimaansaattaminen voitaisiin tarkoituksenmukaisuussyiden sitä vaatiessa erottaa ajallisesti toisistaan. Erottamisesta olisi hyötyä esimerkiksi silloin, kun sopimuksen nopeaan ratifioimiseen on poliittisia paineita, mutta sopimuksen todennäköinen kansainvälis-

oikeudellinen voimaantulo tulee siirtymään vuosien päähän.

Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, mitkä kansainvälisoikeudelliset velvoitteet edellyttävät eduskunnan hyväksymistä. Momentti vastaa pääosin voimassa olevan säännöksen 2 momenttia, mutta siihen on yhdistetty myös nykyisen 1 momentin eduskunnan hyväksymistä koskeva osa.

Eduskunnan toimivaltaa ei rajata valtiosopimusmuotoisiin velvoitteisiin, vaan säännös koskee vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti muitakin kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Tarkoitus ei kuitenkaan ole rajoittaa eduskunnan hyväksymisvaltaa vain sellaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joita tähän mennessä on annettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Mikäli kansainvälisen yhteistyön kautta syntyy uusia velvoittautumismuotoja, ehdotettu säännös soveltuisi myös niihin, jos ne koskevat eduskunnan toimivaltaa. Voimassa olevan säännöksen nimenomaista mainintaa rauhansopimuksista ei ole tarpeen säilyttää, kun rauhansopimusten kuulumisesta valtiosopimuksiin ei ole epäselvyyttä.

Eduskunnan hyväksymistä edellyttävät nykyiseen tapaan lainsäädännön alaan kuuluvat velvoitteet ja velvoitteet, jotka valtiosäännön mukaan muuten edellyttävät eduskunnan suostumusta. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvat muun muassa aluesopimukset ja uutta määrärahaa edellyttävät sopimukset.

Uusi peruste eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudelle on sopimuksen tärkeys. Voimassa olevan pykälän ehkä suurin puute on, ettei siinä ole kyetty määrittelemään asianmukaisella tavalla niitä sopimuksia, jotka edellyttävät eduskunnan suostumusta. Sopimuksia onkin vaikea määritellä muodollisin kriteerein niin, että kaikki kansakunnan kannalta merkittävät sopimukset tulisivat eduskunnan hyväksyttäväksi. Siksi on perusteltua ottaa käyttöön määre ”tärkeät sopimukset”, jolla täydennetään niitä aukkoja, joita muodollisten kriteerien avulla tehtyihin määrittelyihin saattaa jäädä. Vastaavasti on menetelty esimerkiksi Ruotsin perustuslaissa.

Peruste ”tärkeys” korvaa voimassa olevan pykälän 2 momentin säännöksen sopimuksen antamisesta eduskunnan hyväksyttäväksi hallituksen vapaan harkinnan perusteella. Ehdotettu uusi peruste muuttaa selkeästi eduskunnan hyväksymistä vaativiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta periaatteellisesti

tärkeät sopimukset, kuten liittoa, puolustusta ja välirauhaa koskevat sopimukset. Niiden tuominen eduskunnan hyväksyttäväksi on voimassa olevan säännöksen sanamuodon mukaan eräissä tapauksissa perustunut hallituksen vapaaseen harkintaan.

Peruste ”tärkeys” korvaisi lisäksi voimassa olevan pykälän 2 momentin määrään lainsäädännön sitomisesta, jota ei koskaan ole sovellettu alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti. Lähes jokaiseen sopimukseen liittyy jonkin asteinen lainsäädännön sitomisvaikutus eikä pelkästään sen vuoksi ole tarpeen tuoda suurta määrää muuten eduskunnan kannalta merkityksellisiä sopimuksia sen hyväksyttäväksi. Vasta jos lainsäädännön sitomisvaikutus olisi huomattava, sopimus tulisi tärkeys-määrään vuoksi katsoa eduskunnan suostumusta vaativaksi.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä ehdotetaan käytettäväksi ilmaisua ”tärkeä”, kun taas ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaa määrittävässä valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 1 momentissa käytetään ilmaisua ”merkittävä”. Ilmaisut on tarkoituksellisesti valittu toisistaan poikkeaviksi, jotta olisi selvää, että eduskunta voisi lähettää tärkeysperusteella eduskunnan käsiteltäväksi annetun sopimuksen myös muun kuin ulkoasiainvaliokunnan valmisteltavaksi.

Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen tarvitaan eduskunnan hyväksyminen, mikäli irtisanominen vaikuttaa blankettilain tai laissa olevan sopimusviittauksen kautta siihen, mikä on voimassa olevan lainsäädännön sisältö. Voimassa olevassa säännöksessä ei ole edellytetty eduskunnan hyväksymistä tällaisissa tapauksissa. Ehdotetun säännöksen ilmaisu ”vaikuttaa voimassa olevan lainsäädännön sisältöön” tarkoittaa suhteellisen välittömiä ja yksityiskohtaisia vaikutuksia. Jos sen sijaan laissa on yleinen viittaus Suomea sitoviin sopimuksiin tai velvoitteisiin taikka yleisvaltuutus tiettyjä kysymyksiä koskevien sopimusten tekemiseen, sopimuksen irtisanomisen vaikutusta voidaan pitää niin välillisenä, ettei irtisanominen yleensä edellytä eduskunnan suostumusta.

Kun eduskunnan hyväksymistä pyydetään sopimuksen irtisanomiselle, voidaan eduskunnalle samalla antaa ehdotus tarvittavista lainsäädännön muutoksista. Lakiehdotus voidaan kuitenkin tapauksesta riippuen antaa myös myöhemmin. Blankettimuotoisten voimaansaattamislakien osalta käytäntöä saattaa olla

tarkoituksenmukaista muuttaa niin, että blankettilaki nimenomaisesti kumotaan eduskunnan antaessa suostumuksensa blankettilailla voimaansaattatun sopimuksen irtisanomiseen.

Pykälän 2 momentissa säädetään sopimuksen hyväksymismenettelystä. Asiallinen muutos voimassa olevaan säännökseen verrattuna on, että perustuslakia koskeva sopimusluonteinen velvoite on hyväksyttävä 2/3 enemmistöllä. Näin poistetaan voimassa olevan säännöksen epäjohtonmukaisuus, että perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen hyväksymisestä päätetään yksinkertaisella enemmistöllä, mutta sopimuksen voimaansaattamislaista 2/3 enemmistöllä. Määräenemmistövaatimukset muutetaan molemmissa tapauksissa yhtä suu-riksi, 2/3 enemmistöksi.

Lisäksi 2/3 määräenemmistövaatimus ulotetaan kaikkiin valtakunnan alueen muuttamista koskeviin ehdotuksiin. Voimassa olevan säännöksen mukaan vain valtakunnan alueen vähentäminen on vaatinut määräenemmistöpäätöstä, mikä saattaa aiheuttaa esimerkiksi aluevaihtoihin liittyviä tulkintaongelmia. Valtakunnan alueen muuttamista voidaan lisäksi pitää sellaisena periaatteellisesti tärkeänä asiana, että määräenemmistösääntö on syytä ulottaa kaikkiin aluemuutoksiin.

Pykälän 3 momentissa säädetään lain alaa koskevien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta. Säännöksen mukaan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kansallisesta voimaansaattamisesta säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä menettelyä on noudatettava myös siinä tapauksessa, että eduskunta olisi jo aikaisemmin antanut 1 momentissa tarkoitetun hyväksymisensä sitoutumiselle kyseiseen sopimukseen tai muuhun velvoitteeseen. Säännös poikkeaa voimassa olevan säännöksen sanamuodosta, mutta vastaa 1920-luvulta alkaen noudatettua käytäntöä.

Pykälän 4 momentissa säädetään perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain määräenemmistövaatimukseksi nykyiseen tapaan 2/3 annetuista äänistä. Säännös on erotettu eri momentiksi, jotta perustuslakia koskevan voimaansaattamislain johtolauseessa voitaisiin lyhyesti ja nykyistä selkeämmin ilmaista lain vaikeutettu säätämisyjärjestys.

73 a §. Pykälään tehtäisiin ehdotetusta hallitusmuodon 19 §:n muutoksesta aiheutuvat korjaukset. Kun presidentin vahvistamatta jättämä

laki voitaisiin ottaa eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi ilman viivettä, valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:ssä nyt oleva maininta seuraavaksi alkavista varsinaisista valtiopäivistä korvattaisiin sanalla "viipymättä". Samalla pykälän sanontoja nykyaikaistettaisiin ja tiivistettäisiin.

84 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Lain eduskuntaan palauttamisesta säädettäisiin muutettavaksi ehdotetussa hallitusmuodon 19 §:ssä. Muulta osin voimassa oleva pykälä koskee asioita, joista ei ole tarpeen säätää perustuslain tasolla. Pykälän kumoaminen tulisi ottaa huomioon eduskunnan työjärjestyksen 53 b §:ää tarkistettaessa.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotus sisältää muuten tavanomaisen avoimen voimaantulosäännöksen, mutta voimaantulovuosi on täsmennetty vuodeksi 1995.

1.3. Laki valtioneuvostosta

4 a §. Pykälässä on lueteltu hallitusmuodon 34 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut presidentin toimivaltaan kuuluvat yksityisiä henkilöitä koskevat ratkaisut, joita ei ennakollisesti käsiteltäisi valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtion virka-ansiomerkkiä sekä hengenpelastusmitalia koskevat asiat on tähänkin saakka esitelty presidentille ilman valtioneuvoston ennakollista käsittelyä. Erivapausasioista päättäminen on suurelta osin siirretty valtioneuvostolle tai ministeriöille. Presidentin toimivaltaan kuuluu kuitenkin edelleen kielitaitovaatimuksesta annettavan erivapauden myöntäminen, minkä vuoksi erivapaus mainitaan ehdotetussa pykälässä.

Arvonimiesistysten valmistelu tapahtuu arvonimilautakunnassa, jonka esitykset tulee sellaisenaan esitellä tasavallan presidentille. Käsitteily valtioneuvoston yleisistunnossa on tähänkin asti ollut lähinnä tiedotuksenluontoista, eikä yleisistuntokäsittelyä ole syytä säilyttää.

Yksityisiä ihmisiä koskevien asioiden lisäksi pykälässä on lueteltu ne tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon ennakollista käsittelyä. Eduskunnan kirjelliset hallituksen esityksen hylkäämisestä tai lepäämään jättämisestä taikka valtuutussäännösten nojalla annettujen asetusten hyväksymisestä, joissa ei edellytetä hallituksen toimenpiteitä, saatettaisiin hallituksen tietoon tasavallan presidentin esittelystä ilman valtioneuvoston

ennakollista käsittelyä. Sitä vastoin ne eduskunnan kirjelmät, joihin sisältyy hallituksen toimenpiteitä edellyttävä eduskunnan lausuma, olisi aiheellista käsitellä ennakkoivasti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Vieraan valtion pyytämän agrementin myöntäminen, sivuagrementin pyytäminen Suomen suurlähettiläälle ja sivuakkreditointi sekä Suomen hallituksen edustajan määrääminen ulkomaisiin juhlatilaisuuksiin eivät edellytä siinä määrin valtioneuvoston harkintaa, että niitä olisi tarpeen käsitellä ennakollisesti yleisistunnossa. Sen sijaan päätös siitä, että Suomen edustajalle pyydetään agrementtia vieraalta valtiolta, olisi syytä käsitellä ennakollisesti valtioneuvostossa. Näin valtioneuvosto saisi mahdollisuuden esittää virallisesti näkemyksensä Suomen edustajan henkilöstä. Kun agrementin pyytämistä tietyille henkilölle käsiteltäisiin ennakollisesti valtioneuvostossa, ei enää olisi tarpeen käsitellä uudelleen saman henkilön määräämistä edustuston päällikön tehtävään.

Rukouspäiväjulistuksen antaminen ei ole asia, jota olisi perusteltua käsitellä ennakollisesti yleisistunnossa.

5 §. Pykälän sanamuotoa tarkennettaisiin niin, että se vastaisi hallitusmuodon ehdotettua 21 §:ää.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotus sisältää muuten tavanomaisen avoimen voimaantulosäännöksen, mutta voimaantulovuosi on täsmennetty vuodeksi 1995. Laki tulisi saattaa voimaan samanaikaisesti kuin hallitusmuodon muuttamista koskeva lakiehdotus. Voimaantulosäännöksen mukaan valtioneuvoston asetus voisi perustua 31 päivään joulukuuta 1996 asti sellaiseen norminantovaltuuteen, joka on säädetty ennen lain voimaantuloa annetussa asetuksessa.

1.4. Laki ulkoasiainhallinnosta

2 §. Ulkoasiainhallinnon sisäisestä järjestämisestä ehdotetaan säädettäväksi presidentin asetuksella ja määrättäväksi ministeriön työjärjestyksessä. Presidentin asetuksella säädettäisiin ministeriön jakautumisesta osastoihin ja niihin rinnastettaviin yksiköihin. Osastojen sisäisestä organisaatiosta ja muista yksiköistä määrättäisiin ministeriön työjärjestyksessä valtioneuvoston 17 päivänä kesäkuuta 1993 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan presidentti päättäisi suurlähetystön, pysyvän edustuston, erityisedustuston, lähetystön ja lähetetyn pääkonsulin viraston perustamisesta valtioneuvoston ehdotuksesta. Muiden edustustojen perustamisesta päättäisi ulkoasiainministeriö.

3 §. Pykälän 1 momentissa luetellaan virat, joihin presidentti nimittäisi. Tarkoitettuja virkoja olisivat valtiosihteerin virka jo hallitusmuodon 87 §:n perusteella sekä alivaltiosihteerin virka. Valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin siirtyessä ulkomaanedustukseen heidät on ehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaisesti nimitettävä ulkoasiainneuvoksen virkaan. Vaikka valtioneuvosto pääsäännön mukaan nimittäisi ulkoasiainneuvoksen virkaan, olisi tässä tapauksessa perusteltua, että nimitystoimivaltaa käytäisi valtioneuvoston sijasta presidentti.

Muiden virkamiesten nimittämisestä säädettäisiin presidentin asetuksella. Valtioneuvoston yleisistunto nimittäisi virkaan ulkoasiainneuvoksen ja kehitysyhteistyöneuvoksen sekä presidentin asetuksessa säädetyt erityisvirkamiehet. Muut virkamiehet nimittäisi ulkoasiainministeriö.

4 §. Presidentti määräisi tehtävään alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ulkoasiainhallinnon tarkastajan sekä edustuston päällikön. Presidentin asetuksella voitaisiin säätää, että presidentti määräisi tehtävään myös asemaltaan edellä mainittuihin verrattavat virkamiehet. Asetuksella ei laajennettaisi toimivaltaa tehtävään määräämiseksi, siinä vain lueteltaisiin edellä mainittuihin tehtäviin rinnastettavat tehtävät, joita saattaa syntyä ulkoasiainhallinnon organisaatiota tai tehtävänimikkeitä muutettaessa. Nykyisen organisaation voimassa ollessa tai suunnitteilla olevien muutosten johdosta rinnasteisia tehtäviä ei näyttäisi olevan.

Muiden virkamiesten tehtävään määräämisestä tai virantoimituspaikan määräämisestä siinä tapauksessa, ettei virantoimituspaikka ratkea tehtävään määräämisen perusteella, säädettäisiin presidentin asetuksella.

5 §. Pykälän mukaan virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta voitaisiin säätää presidentin asetuksella. Ehdotettuun sanamuotoon sisältyisi sekä siirtymävelvollisuuden olemassaolon toteaminen että oikeutus säätää siirtymävelvollisuuden yksityiskohdista asetuksella.

Asetuksella olisi tarkoitus säätää siirtymisvelvollisuus laajuudeltaan nykyistä vastaavaksi. Siirtymisvelvollisia olisivat siten erityisvirka-

miehistä valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri sekä yleisvirkojen haltijoista hallinnollinen avustaja ja sitä ylemmät virkamiehet. Siirtymisvelvollisuus käsittäisi velvollisuuden siirtyä ministeriöstä ulkomaanedustukseen, ulkomaanedustuksesta ministeriöön. Muut kuin edellä tarkoitetut yleisvirkamiehet sekä lehdistö- ja kehitysyhteistyövirkamiehet olisivat velvollisia siirtymään vain ulkomaanedustuksesta ministeriöön. Siirtymisvelvollisuus puuttuisi kokonaan erityisvirkamiehiltä.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että virkamiehet vaihtavat tehtävää ja virantoimituspaikkaa pääsäännön mukaan omassa virassaan. Valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri olisi kuitenkin nimitettävä ulkoasiainneuvoksen virkaan näiden siirtyessä ulkomaanedustukseen. Säännöksellä rajoitetaan valtion virkamieslain (750/94) mukaista virkanimityksen pysyvyyttä, minkä vuoksi siitä poikkeamisesta olisi säädetävä laissa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Lakiehdotus sisältää muuten tavanomaisen avoimen voimaantulosäännöksen, mutta voimaantulovuosi on täsmennetty vuodeksi 1995. Laki tulisi saattaa voimaan samanaikaisesti hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaansaattamisen kanssa. Ennen lain voimaantuloa suoritettut tehtävään määräämiset ja virantoimituspaikan määräämiset jäisivät voimaan joko päätöksessä määrätyn toimikauden loppuun tai kunnes toisin määrätään.

2. Voimaantulo

Kaikki lainmuutokset ehdotetaan tuleviksi voimaan samanaikaisesti ja mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Voimaantulovuosi on täsmennetty vuodeksi 1995. Hallitusmuodon muuttamista koskevaan lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin siirtymäsäännöksiä, jotka koskevat muun muassa asetuksenantovaltaa, virkanimitysasioita ja sotilaallisten nimitysasioden esittelyä. Myös valtioneuvostosta annettua lakia koskevaan lakiehdotukseen sisältyy asetuksenantovaltaa koskeva siirtymäsäännös. Asetuksenantovaltaa ja virkanimityksiä koskeva siirtymäaika päättyy 31 päivänä joulukuuta 1996.

3. Säättämisjärjestys

Koska hallitusmuodon muuttamista ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskevissa lakiehdotuksissa on kysymys perustuslain muuttamisesta, ne on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Muut lakiehdotukset eivät sisällä perustuslain alaan kuuluvia säännöksiä ja ne on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitetussa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 ja 88—90 §,

sellaisina kuin ne ovat, 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80), 88 § osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla (637/87), 89 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetulla lailla (754/86) sekä 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 18 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (539/47 ja 1418/92),

muutetaan 19, 21 ja 34 §, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 87 §,

sellaisina kuin niistä ovat 19 § osittain muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetulla lailla (575/87), 36 §:n 2 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91), 36 §:n 3 momentti mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa sekä 87 § osittain muutettuna mainitulla 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla sekä 23 päivänä joulukuuta 1987, 20 päivänä huhtikuuta 1990 ja 10 päivänä joulukuuta 1993 annetuilla laeilla (1098/87, 343/90 ja 1119/93), sekä

lisätään 36 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 26 päivänä kesäkuuta 1987 ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetuilla laeilla, uusi 4 momentti, seuraavasti:

19 §

Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä presidentin vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Laki on vahvistettava, sellaisena kuin eduskunta sen on hyväksynyt, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Jollei presidentti vahvista lakia, se on viipymättä palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman vahvistustakin voimaan, jos eduskunta uudestaan hyväksyy sen sillä tavoin muuttamattomana kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Palautettu laki, jota eduskunta ei ole hyväksynyt, katsotaan rauenneeksi.

21 §

Presidentti antaa asetuksia valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, mikäli tätä oikeutta ei ole uskottu valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Muut kuin 1 momentissa tarkoitettut asetukset antaa lailla säädetyin valtuuden nojalla presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Asetukset antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole laissa säädetty. Valtioneuvosto voidaan lailla oikeuttaa siirtämään asetusten antamiseen sisältyvää säädösvaltaa ministeriöl-

le taikka erityisestä syystä myös muulle viranomaiselle.

Asetus ei saa sisältää lain muutosta. Lailla on säädettävä yksilöiden velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta sekä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Asetuksen julkaisemisesta ja voimaantulosta on voimassa, mitä 20 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty laista. Ministeriön antaman asetuksen julkaisemisesta säädetään kuitenkin erikseen.

34 §

Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa pääministerin tai muun ministerin esittelystä, valtioneuvoston esitettyä ratkaisuehdotuksen. Jos presidentti ei hyväksy ehdotusta, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Jos presidentti ei hyväksy valtioneuvoston uutatakaan ehdotusta, hän voi ratkaista asian ehdotuksesta poikkeavasti.

Edellä 1 momentissa säädetystä menettelystä poiketaan jäljempänä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa seuraavasti:

1) hallituksen esityksen eduskunnalle presidentti voi antaa tai peruuttaa vain valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti;

2) armahduksesta ja kansalaisuuden antamisesta sekä sellaisista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityisiä ihmisiä tai

jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä ennakollista käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

3) valtioneuvoston jäsenen nimittämisestä ja vapauttamisesta tehtävästään presidentti päättää 36 ja 36 b §:n mukaisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta sekä, jos presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, valtioneuvoston asianomaisen esittelijän esittelystä;

4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettua muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

5) syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan sekä valtion hallinnon valvontaa koskevista asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta valtioneuvoston ulkopuolella presidentin määräämän esittelijän esittelystä; sekä

6) sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää esittelystä siten kuin lailla säädetään.

Presidentin päätökset varmentaa asian esittelyt ministeri tai asian muu esittelijä.

36 §

Presidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet. Heidän on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Pääministeriksi presidentti nimittää henkilön, jonka eduskunta on annettujen äänten enemmistöllä valinnut tähän tehtävään. Pääministeriehdokkaasta voidaan äänestää enintään kolme kertaa. Jos kukaan ei ole kolmannella kerralla saanut tarvittavaa enemmistöä, presidentti nimittää pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti nimittää asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Valtioneuvostoa nimitettäessä tai sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.

87 §

Presidentti nimittää:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin;
- 2) korkeimman oikeuden ja korkeimman

hallinto-oikeuden presidentit sekä lailla säädetyn menettelyn mukaisesti, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet sekä ne muut tuomarit, joiden viran täyttämistä ei ole lailla annettu korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle;

3) ministeriöiden valtiosihteerit ja kansliapäälliköt;

4) maaherrat;

5) tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät;

6) puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerit; sekä

7) ne muut virkamiehet, jotka lailla säädetään presidentin nimitettäväksi.

Presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt sekä ne muut valtion virkamiehet, joiden määrääminen tehtävään on lailla säädetty presidentille.

Valtioneuvosto nimittää ne valtion virkamiehet, joiden nimittämistä ei ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantuloa annettua asetusta muutettaessa noudatetaan tätä lakia. Asetus voidaan kuitenkin aina kumota asetuksella. Lisäksi 31 päivään joulukuuta 1996 voidaan tämän lain 21 §:n 2 momentin estämättä muuttaa valtioneuvoston asetuksella sellaista asetusta, joka on annettu tällä lailla kumotun 28 §:n nojalla, sekä soveltaa ennen tämän lain voimaantuloa annetussa laissa, asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä olevaa valtuutusta.

Tällä lailla kumottua 89 §:ää sovelletaan täytettäessä sellaisia haettavaksi julistettuja virkoja, joiden hakuaika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1996, jollei virantäyttömenettelystä ole lailla toisin säädetty.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevia asetuksen säännöksiä, jotka koskevat asioiden käsittelyä sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä ja presidentin toimivaltaa määrätä tehtävään puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseeri, sovelletaan, kunnes asiasta säädetään lailla.

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 84 §, sellaisena kuin se on 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), sekä

muutetaan 69 ja 73 a §, sellaisina kuin ne ovat, 69 § osittain muutettuna 28 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla (818/92) ja 73 a § mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa, seuraavasti:

69 §

Valtiosopimus ja muu kansainvälisoikeudellinen velvoite on eduskunnan hyväksyttävä, mikäli velvoite kuuluu lainsäädännön alaan taikka valtiosäännön mukaan tai muuten tärkeytensä vuoksi edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan on hyväksyttävä velvoitteen irtisanominen, jos irtisanominen vaikuttaa voimassa olevan lainsäädännön sisältöön.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva ehdotus on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Lakiehdotus valtiosopimuksen tai muun kansainvälisoikeudellisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta käsitellään 66 §:n mukaan.

Jos kuitenkin 3 momentissa tarkoitettu lakiehdotus koskee perustuslakia, ehdotus on kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

73 a §

Tasavallan presidentin vahvistamatta jättämä laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Asianomaisen valiokunnan annettua mietinnön laki on äänten enemmistöllä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomana.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1995.

3.

Laki**valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) 5 §, sellaisena
 kuin se on 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1120/93), sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

4 a §

Asiat, jotka koskevat erivapautta, arvoni-
 meä, valtion virka-ansiomerkkiä, hengenpelas-
 tusmitalia, rukouspäiväjulistusta, sellaista edus-
 kunnan kirjelmää, joka ei edellytä ryhtymistä
 toimenpiteisiin, vieraan valtion pyytämää agre-
 menttia, edustuston päällikön sivuakkreditoin-
 tia muuhun valtioon, edustuston päällikön
 tehtävään määräämistä ja Suomen edustajan
 määräämistä ulkomaisiin juhlatilaisuuksiin, esi-
 tellään tasavallan presidentille ilman valtioneu-
 voston yleisistunnon ennakollista käsittelyä.

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossaan val-
 tioneuvoston asetuksella säädöksiä asioista, joi-
 hin nähden sille on annettu sellainen valtuutus
 hallitusmuodossa tai muussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 1995.

Valtioneuvosto voi 31 päivään joulukuuta
 1996 antaa yleisistunnossaan valtioneuvoston
 asetuksella säädöksiä asioista, joihin nähden
 sille on annettu sellainen valtuutus ennen tä-
 män lain voimaantuloa annetussa asetuksessa.

4.

Laki**ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkoasiainhallinnosta 23 päivänä joulukuuta 1987 annetun lain (1164/87) 2—5 § sekä
 4 ja 5 §:n edellä olevat väliotsikot sekä
lisätään 3 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

2 §

Ulkoasiainhallinnon sisäisestä järjestämisestä
 säädetään presidentin asetuksella ja määrätään
 sitä täsmentävässä työjärjestyksessä.

Suurlähetystön, pysyvän edustuston, eri-
 tyisedustuston ja lähetystön sekä lähetetyn pää-
 konsulin johtaman pääkonsulinviraston perus-
 tamisesta ja lakkauttamisesta päättää presi-
 dentti valtioneuvoston ehdotuksesta. Muiden
 edustustojen perustamisesta päättää ulkoasiain-
 ministeriö.

Virkaan nimittäminen

3 §

Presidentti nimittää virkaan valtiosihteerin ja

alivaltiosihteerin sekä 5 §:n 2 momentissa tar-
 koitetuissa tapauksissa ulkoasiainneuvoksen.
 Muiden virkamiesten virkaan nimittämisestä
 säädetään presidentin asetuksella.

Tehtävään määrääminen ja virantoimituspaikan määrääminen

4 §

Presidentti määrää tehtävään alivaltiosihtee-
 rin, osastopäällikön, ulkoasiainhallinnon tar-
 kastajan ja edustuston päällikön sekä asemal-
 taan heihin verrattavat virkamiehet, jotka lue-
 tellaan presidentin asetuksessa.

Ulkoasiainhallinnon muiden virkamiesten

tehtävään määräämisestä ja virantoimituspaikan määräämisestä säädetään presidentin asetuksella.

Virkamiesten siirtymisvelvollisuus

5 §

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta säädetään presidentin asetuksella.

Virkamiehet vaihtavat tehtävää ja virantoimituspaikkaa omassa virassaan lukuun otta-

matta valtiosihteeriä ja alivaltiosihteeriä, jotka ennen siirtoa on nimitettävä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantuloa suoritettut tehtävään määräämiset ja virantoimituspaikan määräämiset ovat voimassa toimikauden loppuun tai kunnes toisin määrätään.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 ja 88—90 §,

sellaisina kuin ne ovat, 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80), 88 § osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla (637/87), 89 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetulla lailla (754/86) sekä 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 18 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (539/47 ja 1418/92),

muutetaan 19, 21 ja 34 §, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 87 §,

sellaisina kuin niistä ovat 19 § osittain muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetulla lailla (575/87), 36 §:n 2 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91), 36 §:n 3 momentti mainituissa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa sekä 87 § osittain muutettuna mainitulla 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla sekä 23 päivänä joulukuuta 1987, 20 päivänä huhtikuuta 1990 ja 10 päivänä joulukuuta 1993 annetuilla laeilla (1098/87, 343/90 ja 1119/93), sekä

lisätään 36 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 26 päivänä kesäkuuta 1987 ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetuilla laeilla, uusi 4 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

19 §

Sittenkuin eduskunta on hyväksynyt lain, toimitetaan se vahvistettavaksi presidentille, joka voi siitä vaatia lausunnon, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta *taikka molemmilta.*

Laki on vahvistettava sellaisena, kuin eduskunta sen on hyväksynyt, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Jollei presidentti lakia vahvista, se on palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman vahvistustakin voimaan, jos eduskunta *vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä* uudestaan hyväksyy sen sillä tavoin muuttamattomana kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Palautettu laki, jota ei hyväksytty, katsotaan rauenneeksi.

21 §

Presidentin oikeudesta antaa asetuksia säädetään 28 §:ssä.

Ehdotus

19 §

Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä presidentin vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Laki on vahvistettava, sellaisena kuin eduskunta sen on hyväksynyt, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Jollei presidentti *vahvista lakia*, se on *viipymättä* palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman vahvistustakin voimaan, jos eduskunta uudestaan hyväksyy sen sillä tavoin muuttamattomana kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Palautettu laki, jota eduskunta ei ole hyväksynyt, katsotaan rauenneeksi.

21 §

Presidentti antaa asetuksia valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, mikäli tätä oikeutta ei ole uskottu valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

28 §

Presidentillä on oikeus, mikäli ei tässä hallitusmuodossa toisin säädetä taikka sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Asetuksen antamisesta, julkaisemisesta ja voimaantulosta on voimassa, mitä 20 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty laista.

34 §

Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu.

Presidentin päätökset ovat, voimaan tullaksensa, presidentin allekirjoitettavat ja sen ministerin varmennettavat, joka on asian esitellyt. Mitä tässä on sanottu, ei kuitenkaan koske 32 ja 47 §:ssä mainittuja asioita.

28 §

(kumotaan, ks. ehd. 21 §)

34 §

Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa pääministerin tai muun ministerin esittelystä, valtioneuvoston esitettyä ratkaisuehdotuksen. Jos presidentti ei hyväksy ehdotusta, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Jos presidentti ei hyväksy valtioneuvoston uuttakaan ehdotusta, hän voi ratkaista asian ehdotuksesta poikkeavasti.

Edellä 1 momentissa säädetystä menettelystä poiketaan jäljempänä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa seuraavasti:

1) hallituksen esityksen eduskunnalle presidentti voi antaa tai peruuttaa vain valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti;

2) armahduksesta ja kansalaisuuden antamisesta sekä sellaisista laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka koskevat yksityisiä ihmisiä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä ennakkollista käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, presi-

Muut kuin 1 momentissa tarkoitettut asetukset antaa lailla säädetyn valtuuden nojalla presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Asetukset antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole laissa säädetty. Valtioneuvosto voidaan lailla oikeuttaa siirtämään asetusten antamiseen sisältyvää säädosvaltaa ministeriölle taikka erityisesti syyistä myös muulle viranomaiselle.

Asetus ei saa sisältää lain muutosta. Lailla on säädettävä yksilöiden velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta sekä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Asetuksen julkaisemisesta ja voimaantulosta on voimassa, mitä 20 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty laista. Ministeriön antaman asetuksen julkaisemisesta säädetään kuitenkin erikseen.

Voimassa oleva laki

Jos presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, varmentaa sen asianomainen valtioneuvoston esittelijä.

(ks. 2 momentin viimeinen virke)

Sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen.

Se, joka on varmentanut presidentin päätöksen, vastaa siitä, että toimituskirja päätöksestä on oikea.

36 §

Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti, eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan, rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava tilanteesta sekä eduskunnan oltava koolla.

Ministerin, joka käsittelee oikeushallintoa koskevat asiat, sekä vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita.

87 §

Presidentti nimittää:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin;
- 2) arkkipiispan ja piispat sekä yliopiston kanslerin;

Ehdotus

dentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

3) valtioneuvoston jäsenen nimittämisestä ja vapauttamisesta tehtävästään presidentti päättää 36 ja 36 b §:n mukaisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta sekä, jos presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, valtioneuvoston asianomaisen esittelijän esittelystä;

4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettua muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

5) syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan sekä valtion hallinnon valvontaa koskevista asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta valtioneuvoston ulkopuolella presidentin määräämän esittelijän esittelystä; sekä

6) sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää esittelystä siten kuin lailla säädetään.

Presidentin päätökset varmentaa asian esitellyt ministeri tai asian muu esittelijä.

Presidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet. Heidän on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Pääministeriksi presidentti nimittää henkilön, jonka eduskunta on annettujen äänten enemmistöllä valinnut tähän tehtävään. Pääministeriehdokkaasta voidaan äänestää enintään kolme kertaa. Jos kukaan ei ole kolmannellakaan kerralla saanut tarvittavaa enemmistöä, presidentti nimittää pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti nimittää asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Valtioneuvostoa nimitettäessä tai sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.

87 §

Presidentti nimittää:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin;

Voimassa oleva laki

3) korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit, korkeimman oikeuden esityksestä sen jäsenet ja hovioikeuksien presidentit sekä, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä sen jäsenet;

4) hovioikeuksien jäsenet, käräjäoikeuksien laamannit ja käräjätuomarit sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit;

5) virastojen pääjohtajat ja maaherrat, valtioneuvoston esityksestä, sekä muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet sen mukaan kuin lailla tai asetuksella erikseen säädetään;

6) tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä, asianomaisen viranomaisen esityksestä, valtioneuvoston, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijät; sekä

88 §

Sen mukaan kuin niistä on säädetty, täyttää erityiset virat:

1) oikeuslaitosten virat korkein oikeus taikka se ylioikeus, jonka alainen virka on, ja korkeimman hallinto-oikeuden virat tämä oikeus; sekä

2) hallinnon ja oppilaitosten virat valtioneuvosto, ministeri, lääninhallitus tai sen viraston hallitus, jonka alainen virka on.

Muut valtion virkamiehet nimittää valtioneuvosto, mikäli ei nimittämisoikeutta ole presidentille pidätetty taikka muulle viranomaiselle uskottu.

89 §

Hovioikeuksien jäsenten, käräjäoikeuksien laamannien ja käräjätuomareiden sekä korkeakoulujen professorien virat on, jollei 90 §:ssä toisin säädetä, viran oltua haettavaksi julistettuna täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomainen, jolta virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä sekä käräjäoikeuksien laamaneja ja käräjätuomareita koskevasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

Ehdotus

2) korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit sekä lailla säädetyn menettelyn mukaisesti, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet sekä ne muut tuomarit, joiden viran täyttämistä ei ole lailla annettu korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle;

3) ministeriöiden valtiosihteerit ja kansliapäälliköt;

4) maaherrat;

5) tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät;

6) puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerit; sekä

7) ne muut virkamiehet, jotka lailla säädetään presidentin nimitettäväksi.

Presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt sekä ne muut valtion virkamiehet, joiden määrääminen tehtävään on lailla säädetty presidentille.

Valtioneuvosto nimittää ne valtion virkamiehet, joiden nimittämistä ei ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi.

88 §

(kumotaan, ks. ehd. 87 §)

89 §

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen virkojen täyttämisestä säädetään erikseen lailla tai asetuksella.

90 §

Siitä, missä järjestyksessä korkeakoulujen, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan virat sekä Suomen Pankin virat on täytettävä, on voimassa erityisiä säännöksiä.

Armeijan ja laivaston upseerit nimittää presidentti. Muista sotilaallisista virkaylennys- ja opetusasioista säädetään erikseen.

Ehdotus

90 §

(kumotaan)

(ks. ehd. 87 §:n 1 mom. 6 kohta)

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantuloa annettua asetusta muutettaessa noudatetaan tätä lakia. Asetus voidaan kuitenkin aina kumota asetuksella. Lisäksi 31 päivään joulukuuta 1996 voidaan tämän lain 21 §:n 2 momentin estämättä muuttaa valtioneuvoston asetuksella sellaista asetusta, joka on annettu tällä lailla kumotun 28 §:n nojalla, sekä soveltaa ennen tämän lain voimaantuloa annetussa laissa, asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä olevaa valtuutusta.

Tällä lailla kumottua 89 §:ää sovelletaan täytettäessä sellaisia haettavaksi julistettuja virkoja, joiden hakuaika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1996, jollei virantäyttömenettelystä ole lailla toisin säädetty.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevia asetuksen säännöksiä, jotka koskevat asioiden käsittelyä sotilaallisten nimitysasioiden esittelyssä ja presidentin toimivaltaa määrätä tehtävään puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseeri, sovelletaan, kunnes asiasta säädetään lailla.

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 84 §, sellaisena kuin se on 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), sekä

muutetaan 69 ja 73 a §, sellaisina kuin ne ovat, 69 § osittain muutettuna 28 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla (818/92) ja 73 a § mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

69 §

Lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä käsitellään 66 §:n mukaan. Jos asia koskee perustuslakia, lakiehdotus on kuitenkin kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ehdotus, että eduskunta hyväksyisi sellaisen valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen, jossa valtakunta sitoutuu voimassapitämään joi-takin lainsäädännöksiä määrätyn ajan, niin myös ehdotus sellaisen valtiosopimuksen tai valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen hyväksymisestä, joka, koskematta lainsäädännön alaa, valtiosäädännön mukaan vaatii tahi johon hallitus muuten pyytää eduskunnan suostumusta, käsitellään noudattamatta 66 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä, ja asia ratkaistaan äänten enemmistöllä. Ehdotukseen sellaisesta muutoksesta valtakunnan rajoihin, joka sisältää valtakunnan alueen vähentämisen, katsotaan kuitenkin eduskunnan antaneen suostumuksensa ainoastaan, jos sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

73 a §

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

Ehdotus

69 §

Valtiosopimus ja muu kansainvälisoikeudellinen velvoite on eduskunnan hyväksyttävä, mikäli velvoite kuuluu lainsäädännön alaan taikka valtiosäädännön mukaan tai muuten tärkeytensä vuoksi edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan on hyväksyttävä velvoitteen irtisanominen, jos irtisanominen vaikuttaa voimassa olevan lainsäädännön sisältöön.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva ehdotus on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Lakiehdotus valtiosopimuksen tai muun kansainvälisoikeudellisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta käsitellään 66 §:n mukaan.

Jos kuitenkin 3 momentissa tarkoitettu lakiehdotus koskee perustuslakia, ehdotus on kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

73 a §

Tasavallan presidentin vahvistamatta jättämä laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Asianomaisen valiokunnan annettua *mietinnön laki on äänten enemmistöllä* hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan kuitenkin hyväksyä vain muuttamattomana.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

84 §

Eduskunnan hyväksymä laki toimitetaan tasavallan presidentille vahvistamista ja lakina antamista varten. Jollei presidentti vahvista lakia, on lain palauttamisesta ilmoitettava eduskunnalle neljän kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille. Jos eduskunta ei silloin ole koolla, on ilmoitus tehtävä eduskunnalle sen kokoonnuttua.

84 §

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1995. _____

3.

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) 5 §, sellaisena kuin se on 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1120/93), sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

4 a §

Asiat, jotka koskevat erivapautta, arvonimeä, valtion virka-ansiomerkkiä, hengenpelastusmitalia, rukouspäiväjulistusta, sellaista eduskunnan kirjelmää, joka ei edellytä ryhtymistä toimenpiteisiin, vieraan valtion pyytämää agrementtia, edustuston päällikön sivuakkreditointia muuhun valtioon, edustuston päällikön tehtävään määrittämistä ja Suomen edustajan määräämistä ulkomaisiin juhlatilaisuuksiin, esitellään tasavallan presidentille ilman valtioneuvoston yleisistunnon ennakollista käsittelyä.

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossa säädöskokoelmassa julkaistavalla valtioneuvoston pää-

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossaan valtioneuvoston asetuksella säädöksiä asioista, joi-

Voimassa oleva laki

töksellä määräyksiä asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuus hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa.

Ehdotus

hin nähden sille on annettu sellainen valtuutus hallitusmuodossa tai muussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995.

Valtioneuvosto voi 31 päivään joulukuuta 1996 antaa yleisistunnossaan valtioneuvoston asetuksella säädöksiä asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuutus ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa.

4.

Laki**ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkoasiainhallinnosta 23 päivänä joulukuuta 1987 annetun lain (1164/87) 2—5 § sekä 4 ja 5 §:n edellä olevat väliotsikot sekä
lisätään 3 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

Ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot.

Ulkoasiainhallinnon sisäisestä järjestämisestä säädetään presidentin asetuksella ja määrätään sitä tarkentavassa työjärjestyksessä.

Diplomaattiset edustustot ovat suurlähetystöjä, lähetystöjä, pysyviä edustustoja tai erityisedustustoja.

Suurlähetystön, pysyvän edustuston, erityisedustuston ja lähetystön sekä lähetetyn pääkonsulin johtaman pääkonsulinviraston perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää presidentti valtioneuvoston ehdotuksesta. Muiden edustustojen perustamisesta päättää ulkoasiainministeriö.

Konsuliedustustot, jotka voivat olla joko lähetetyn konsulin virastoja tai kunniakonsulinvirastoja, ovat pääkonsulinvirastoja, konsulinvirastoja ja varakonsulinvirastoja.

Virkaan nimittäminen

3 §

3 §

Suurlähettilään johtaman suurlähetystön, pysyvän edustuston ja erityisedustuston, lähettilään tai asiansihteerin johtaman lähetystön, lähetetyn konsulin viraston sekä kunniapäällikönsulinviraston perustamisesta säädetään asetuksella.

Presidentti nimittää virkaan valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin sekä 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ulkoasiainneuvoksen. Muiden virkamiesten virkaan nimittämisestä säädetään presidentin asetuksella.

Muiden edustustojen perustamisesta päättää ulkoasiainministeriö.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus**Virantoimituspaikan määrittäminen**Tehtävään määrittäminen ja virantoimituspaikan määrittäminen*

4 §

Sikäli kuin virkamiehen virantoimituspaikka ei määräydy tehtävään määrittämisen nojalla tai virkaa ei ole perustettu ulkoasiainministeriöön, määrää virantoimituspaikan nimittävä viranomainen.

Virkamiesten sijoittamisesta ministeriön osastoille ja muihin työyksiköihin määrää ulkoasiainministeriö.

Siirtymisvelvollisuus

5 §

Valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri sekä virkamies, jonka virkaa ei ole perustettu ulkoasiainministeriöön, on velvollinen siirtymään toiseen tehtävään tai virantoimituspaikkaan sen mukaan kuin 4 §:ssä säädetään. Valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri on nimitettävä samalla ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Edellä 1 momentissa säädettyä velvollisuutta voidaan rajoittaa asetuksella.

4 §

Presidentti määrää tehtävään alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ulkoasiainhallinnon tarkastajan ja edustuston päällikön sekä asemaltaan heihin verrattavat virkamiehet, jotka luetellaan presidentin asetuksessa.

Ulkoasiainhallinnon muiden virkamiesten tehtävään määrittämisestä ja virantoimituspaikan määrittämisestä säädetään presidentin asetuksella.

Virkamiesten siirtymisvelvollisuus

5 §

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta säädetään presidentin asetuksella.

Virkamiehet vaihtavat tehtävää ja virantoimituspaikkaa omassa virassaan lukuun ottamatta valtiosihteeriä ja alivaltiosihteeriä, jotka ennen siirtoa on nimitettävä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantuloa suoritettut tehtävään määrittämiset ja virantoimituspaikan määrittämiset ovat voimassa toimikauden loppuun tai kunnes toisin määrätään.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
