

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä tasavallan presidentin vaalitapaa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 19 päivältä helmikuuta 1985 lähettänyt edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 252/1984 vp. perustuslakivaliokuntaan.

Eduskunta on myös lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 19 päivältä toukokuuta 1983 ed. Alpin ym. lakialoitteen n:o 2/1983 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 §:n muuttamisesta, ed. Ehrnroothin lakialoitteen n:o 3/1983 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 §:n muuttamisesta, ed. Ehrnroothin lakialoitteen n:o 4/1983 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 §:n muuttamisesta, ed. Jaatisen ym. lakialoitteen n:o 5/1983 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 §:n muuttamisesta, ed. E. Laineen ym. lakialoitteen n:o 7/1983 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 ja 27 §:n sekä valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja 19 päivältä helmikuuta 1985 ed. Puolanteen ym. lakialoitteen n:o 100/1984 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 §:n muuttamisesta.

Eduskunta on lisäksi lähettänyt valiokuntaan päätöspöytäkirjan ottein 17 päivältä kesäkuuta 1983 ed. Jaatisen ym. toivomusaloitteen n:o 12/1983 vp. tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi kansanvaaliksi, ed. Ronkaisen ym. toivomusaloitteen n:o 27/1983 vp. tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta ja ed. P. Vennamon ym. toivomusaloitteen n:o 32/1983 vp. tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta.

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

Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan puhemies Erkki Pystynen, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, hallintoneuvos Pekka Hallberg, kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, vs. lainsäädäntöjohtaja Pekka Nurmi, hallitusneuvos Heimo Taponen ja lainsäädäntöneuvos Hannu Koskinen oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Lauri Tarasti, professori Olavi Borg, professori

Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyräki, vt. apulaisprofessori Heikki Karapuu, professori Jaakko Nousiainen, professori Esko Riepula, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, professori Risto Sankiahho, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, päätoimittaja Jan-Magnus Jansson, päätoimittaja Pertti Pesonen, ministeri Esko Rekola, järjestöpäällikkö Jorma Westlund, puoluesihteerit Jussi Isotalo, puheenjohtaja Paavo Väyrynen, puheenjohtaja Esko Helle, puoluesihteerit Aaro Niiranen, puoluesihteerit Peter Stenlund, puheenjohtaja Esko Almgren, puheenjohtaja Georg C. Ehrnrooth, puheenjohtaja Kyösti Lallukka ja kansanedustaja Kalle Könkkölä.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tasavallan presidentin nykyisen välillisen vaalitavan muuttamista välittömän kansanvaalin suuntaan siten, että kansalaiset antaisivat ensisijaisesti äänensä suoraan presidenttiehdokkaalle. Jos joku presidenttiehdokkaista saisi tällöin enemmän kuin puolet äänioikeuttaan käyttäneiden äänistä, tulisi hän valituksi. Muussa tapauksessa suorittaisivat äänestäjien samalla kertaa valitsevat valitsijamiehet presidentin vaalin.

Esitys sisältää ehdotuksen Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta. Presidenttiehdokkaiden asettamista ja presidentin vaalin toimittamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset annettaisiin lailla tasavallan presidentin valitsemisesta.

Eduskunnalle on annettu yhdessä tämän esityksen kanssa hallituksen esitys tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitys laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta. Nämä esitykset liittyvät toisiinsa, minkä vuoksi ne tulisi käsitellä samanaikaisesti.

Ehdotus laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetut hallitusmuodon muutokset ja laki tasavallan presidentin valitsemisesta on tarkoitus saattaa voimaan ennen seuraavia vuoden 1988 säännönmukaisia presidentinvaaleja.

Valiokunnan kannanotot

Vaalijärjestelmä

Hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistun tavoitteen mukaan nykyiseen presidentin vaalitapaan olisi tehtävä sellaisia muutoksia, jotka antavat äänestäjälle mahdollisuuden nykyistä varmemmin ja suoremmin myötävaikuttaa haluamansa ehdokkaan valituksi tulemiseen. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän käsitykseen ja katsoo, että merkittäviä näkökohtia voidaan esittää sekä välittömän ja välillisen vaalitavan yhdistämisen että suoran, tarvittaessa kaksivaiheisen vaalitavan puolesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, että suora, tarvittaessa kaksivaiheinen kansanvaali olisi äänestäjän kannalta selväpiirteinen ja välittömimmän vaikuttamismahdollisuuden antava vaihtoehto. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen tulisi selvittää, millaisia presidentin valtiosääntöisen aseman ja keskeisten valtiosääntöperiaatteiden kannalta merkittäviä näkökohtia liittyy tasavallan presidentin valitsemiseen suoralla, tarvittaessa kaksivaiheisella kansanvaalilla. Selvityksen pohjalta tulisi harkita, voidaanko siirtyä tällaiseen vaalitapaan, joka valiokunnan käsityksen mukaan merkitsisi hallituksen esityksessä ilmaistun tavoitteen välittömämpää ja yksiselitteisempää toteutumista kuin esityksen mukainen vaalitapa.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä tehtävin huomautuksin ja lähinnä lakiteknisin muutosehdotuksin.

Presidenttiehdokkaan asettaminen

Esitykseen sisältyvän periaatteellisesti merkittävän ja kannatettavan uudistuksen mukaan on presidenttiehdokkaat asetettava virallisesti. Asiaa koskevat hallitusmuodon 23 §:n 2 momentin säännösehdoitukset ovat tarkoituksenmukaiset.

Puolueen presidenttiehdokkaan asettamisoi-keuden osalta valiokunta kiinnittää huomiota sellaiseen tilanteeseen, jossa kahta tai useampaa puoluetta järjestösuhteen tai muun seikan vuoksi pidetään puolueissa ja kansanedustajain vaaleissa annetussa laissa yhtenä puolueena. Hallitusmuodon 23 §:n 2 momentin ehdotettu sanonta "puolueella, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa kansanedustajain vaaleissa" sisältää viittauksen vaaleissa noudatettavaan menettelyyn ja siten myös kansanedustajain vaaleista annetun lain 105 §:ään. Sen mukaan pidetään puolueita kyseisen lain säännöksiä sovellettaessa yhtenä puolueena, jos puolueet ovat toisiinsa sellaisessa suhteessa kuin puoluelain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä selostettuun saattaa sisältyä mahdollisuus hankalasti hallittavien ongelmien syntyyn. Siksi olisikin syytä harkita, voidaanko järjestelmää tältä osin selkeyttää puoluelain 13 §:n 3 momentin ja kansanedustajain vaaleista annetun lain 105 §:n säännöksiä sopivasti muuttamalla.

Esityksen mukaan on yhtäältä puolueella ja toisaalta valitsijamiehellä oikeus asettaa kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen presidenttiehdokkaan sijaan uusi ehdokas. Tämä mahdollisuus on tarpeellinen ja johdonmukainen sen kanssa, että presidenttiehdokkaat asetetaan virallisesti. Valiokunnan mielestä on erityisesti tähdennettävä sitä, että pysyvästi estyneisyyden voidaan pitää vain todellista estyneisyyttä esimerkiksi vakavan sairauden tai onnettomuuden seurauksena.

Tasavallan presidentin valitsemista koskevan lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan valitaan puolueen presidenttiehdokas jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla siten kuin puolueen säännöissä tarkemmin määrätään. Tämän säännöksen on esityksen perusteluissa todetun mukaisesti katsottava edellyttävän, että valintamenettelystä on määräykset puolueen säännöissä. Koska tähän tähtäävä puolueen sääntöjen muuttaminen vie oman aikansa, on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen aikataulusyistä ottaa lain voimaantulosäännöksen yhteyteen siirtymäsäännös. Sen mukaan vaatimusta presidenttiehdokkaan asettamismenettelyn määräämisestä puolueen säännöissä sovelletaan vasta lain voimaantuloa seuraavassa toisessa säännönmukaisessa tasavallan presidentin vaalissa.

Mitä tulee kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen presidenttiehdokkaan sijaan asetettavan uuden ehdokkaan valintamenettelyyn puoluees-

sa, valiokunta katsoo, että tasavallan presidentin valitsemista koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentti ei vaadi asiasta nimenomaisia määräyksiä puolueen säännöissä. Tästä huolimatta menettelyn tulee tällöinkin täyttää jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet. Käytävissä olevan ajan vähäisyydestä kuitenkin johdetaan, että valintamenettely saattaa hyvinkin tapahtua toisessa muodossa kuin puolueen varsinaisen presidenttiehdokkaan asettaminen.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset

1. Laki Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta

23 §:n 4 momentti. Koska momentin sanonta hallituksen esittämässä muodossa ei kiistatta osoita, että äänestäjällä on yksi ääni sekä presidentin välittömässä vaalissa että 301 valitsijamiehen vaaleissa, on momenttiin lisätty tätä tarkoittava säännös.

23 §:n 5 momentti. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota momentin sanontaan, jonka mukaan valitsijamiesten toimitettavassa presidentin vaalissa voidaan äänestää niitä ehdokkaita, joille on valittu ainakin yksi valitsijamies. Koska tällaista sanontaa ei voida pitää täysin asianmukaisena, ehdottaa valiokunta tällä kohtaa lausuttavan, että vaalissa voidaan äänestää niitä ehdokkaita, joiden valitsemiseksi tasavallan presidentiksi on valittu ainakin yksi valitsijamies.

23 §:n 8 momentti. Esityksen mukaan on yhtäältä puolueella ja toisaalta valitsijamiehellä oikeus asettaa kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen presidenttiehdokkaan sijaan uusi ehdokas. Tätä koskevat säännökset hallitusmuodon 23 §:n 2 ja 5 momentissa jättävät valiokunnan käsityksen mukaan periaatteessa avoimeksi sen, voiko puolueella ja valitsijamiehellä olla kyseinen oikeus samanaikaisesti. Tasavallan presidentin valitsemista koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentista ja 37 §:n 2 momentista selviää, ettei näin ole.

Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista hallitusmuodon säännöksissä selventää, että 23 §:n 2 ja 5 momenttia täsmäntävät säännökset uuden presidenttiehdokkaan asettamisesta kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen ehdokkaan sijaan annetaan lailla. Mainittu seikka ehdotetaan todettavaksi nimenomaisesti 23 §:n 8 momentin valtuutussäännöksessä.

Voimaantulosäännös. Tasavallan presidentin valitsemista koskevan lakiehdotuksen 47 §:n 3

momentissa on siirtymäsäännös. Sen mukaan tässä yhteydessä kumottavia säännöksiä tasavallan presidentin valitsemisesta sovellettaisiin kuitenkin, jos tasavallan presidentin vaali joudutaan toimittamaan kumottaviin säännöksiin pohjautuvan vaalimääräyksen perusteella.

Vastaavanlainen siirtymäsäännös on liitettävä myös lakiin Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lain voimaantulosta laskettava 90 päivää on riittävä siirtymäaika. Tämän aikarajan ilmaiseva säännös ehdotetaan lisättäväksi voimaantulosäännökseen uudeksi 2 momentiksi.

2. Laki tasavallan presidentin valitsemisesta

14 §. Pykälän 2 momentti verrattuna 37 §:n 2 momenttiin jättää sen mahdollisuuden, että vaikka puolue ei ole ennättänyt asettaa uutta presidenttiehdokasta kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen ehdokkaan sijaan, ei tämä oikeus siirty valitsijamiehille. Tämän vuoksi valiokunta pitää asianmukaisena kytkeä 14 §:n 2 momentissa puolueen oikeus asettaa uusi ehdokas siihen ajankohtaan, jolloin presidenttiehdokas on kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi.

30 §. Valiokunta on katsonut perustelluksi muuttaa pykälää siten, että jäisi valtioneuvoston harkintaan, julkaistaanko päätös Suomen säädöskokoelmassa ja ilmoitus virallisessa lehdessä vai ei.

37 §. Pykälän 1 momentti on muutettu sanonnallisesti vastaamaan hallitusmuodon 23 §:n 5 momenttiin tehtyä muutosta.

Pykälän 2 momentti on sanonnallisesti yhdenmukaistettu 14 §:n 2 momenttiin edellä tehdyn muutoksen kanssa.

47 §. Pykälän 3 momentti on muutettu vastaamaan sisällöltään Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen lisättyä 2 momenttia.

Pykälän uudeksi 4 momentiksi on lisätty siirtymäsäännös, joka tarkoittaa, ettei lain voimaantulon jälkeisessä ensimmäisessä säännönmukaisessa tasavallan presidentin vaalissa vielä ole noudatettavana 12 §:n 2 momenttiin perustuva vaatimus presidenttiehdokkaan asettamismenettelyn määrittämisestä puolueen säännöissä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset muodostavat toisistaan riippuvan kokonaisuuden, minkä vuoksi lakiehdotukset tulee saattaa voimaan samanaikaisesti.

kaisesti. Valiokunnan tarkoituksena on, että uudet säännökset olisivat noudatettavina presidentin vaaleissa vuonna 1988. Jotta presidenttiehdokkaat voitaisiin asettaa tasavallan presidentin valitsemista koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentissa ilmaistuna aikana, tulisi lait saattaa voimaan hyvissä ajoin tätä ennen.

Laki- ja toivomusaloitteet

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

nittuihin ed. Alpin ym., ed. Ehrnroothin, ed. Jaatisen ym., ed. E. Laineen ym. ja ed. Puolanteen ym. lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Samoin valiokunta ehdottaa, että ed. Jaatisen ym., ed. Ronkaisen ym. ja ed. P. Vennamon ym. toivomusaloitteet hylättäisiin.

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, näistä 23 § sellaisena kuin se on osittain muutettuna 23 päivänä kesäkuuta 1977 ja 13 päivänä marraskuuta 1981 annetuilla laeilla (490/77 ja 738/81), näin kuuluviksi:

23 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Milloin ehdokkaita on asetettu useampia kuin yksi, toimitetaan tammikuun viimeisenä sunnuntaina ja seuraavana maanantaina presidentin välitön vaali ja 301 valitsijamiehen vaalit. *Näissä vaaleissa on vaalioikeutetuilla kummassakin yksi ääni.* Jos presidentin vaalissa joku ehdokkaista saa enemmän kuin puolet äänioikeuttaan käyttäneiden äänistä, on hänet valittu presidentiksi. Muussa tapauksessa on presidentti valitsijamiesten valittava.

Milloin vaali on valitsijamiesten toimitettava, nämä kokoontuvat 15 päivänä helmikuuta pääministerin puheenjohtolla valitsemaan presidentin. Vaalissa voidaan äänestää niitä ehdokkaita, joiden valitsemiseksi tasavallan presidentiksi on valittu ainakin yksi valitsijamies. Jos näistä ehdokkaista joku on kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi, on hänen valitsijamiehellään oikeus ilmoittaa pääministerille ennen vaalin toimittamista uusi ehdokas.

(6 ja 7 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Vaalioikeudesta presidentin ja valitsijamiesten vaaleissa sekä vaalikelpoisuudesta valitsijamieheksi samoin kuin valitsijamiesten vaalien tavasta on voimassa, mitä vaalioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta sekä vaalien tavasta on kansanedustajain vaaleja varten säädetty. Tarkemmat säännökset presidenttiehdokkaiden ja valitsijamiesehdokkaiden asettamisesta sekä *uuden presidenttiehdokkaan asettamisesta kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen ehdokkaan sijaan samoin kuin presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä* annetaan lailla.

24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos tasavallan presidentin valitseminen joudutaan suorittamaan ennen kuin 90 päivää on kulunut tämän lain voimaantulosta, on kuitenkin aikaisempaa lakia sovellettava.

2.

Laki**tasavallan presidentin valitsemisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku**Yleiset säännökset****1—11 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku**Presidenttiehdokkaan asettaminen****12 ja 13 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos puolueen ilmoittama ehdokas kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi *aikaisemmin kuin kolmantena päivänä* ennen tasavallan presidentin välittömän vaalin ja valitsijamiesten vaalin toimittamista, on puolueella oikeus (*poist.*) ennen vaaleja ilmoittaa Helsingin kaupungin vaalipiiriin keskuslautakunnalle uusi ehdokas.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

15—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Valitsijamiesehdokkaiden asettaminen, vaaliliitot, valitsijajhdistykset ja yhteislistat

18—20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Vaalitoimitus, ennakoöäänestys, äänten laskeminen, vaalien tuloksen vahvistaminen ja valtakirjan antaminen

21—29 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku**Valitsijamiesten toimittama tasavallan presidentin vaali****30 §**

Tasavallan presidentin valitsijamiehet toimittavat tasavallan presidentin vaalin pääkaupungissa, paitsi milloin se sotatilan tai muiden tärkeiden esteiden tähden on mahdotonta taikka vaalin turvallisuudelle vaarallista, jolloin valtioneuvosto määrää toisen kokouspaikan. Tätä tarkoittava päätös julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, jos valtioneuvosto niin päättää.

Valtioneuvosto määrää, missä huoneistossa vaali toimitetaan. Ilmoitus siitä julkaistaan hyvissä ajoin ennen vaalia virallisessa lehdessä, jos valtioneuvosto niin päättää.

31—36 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

37 §

Valitsijamiesten toimittamassa vaalissa voidaan äänestää vain sellaista ehdokasta (*poist.*), jonka valitsemiseksi tasavallan presidentiksi on valittu valitsijamiesten vaaleissa ainakin yksi valitsijamies.

Jos ehdokas tasavallan presidentiksi on (*poist.*) kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi myöhemmin kuin neljäntenä päivänä ennen tasavallan presidentin välittömän vaalin ja valitsijamiesten vaalien toimittamista, on hänen valitsijamiesehdokkaanaan valituksi tulleealla valitsijamiehellä oikeus ennen kuin vaaliin ryhdytään kirjallisesti ilmoittaa pääministerille toinen henkilö kuolleen tai estyneen ehdokkaan sijaan. Jos näin ilmoitettu henkilö täyttää hallitusmuodon 23 §:n 1 momentissa tasavallan presidentiksi valittavalle asetetut edellytykset, pääministerin on ennen vaaliin ryhtymistä ilmoitettava tällainen uusi ehdokas valitsijamiehille. Näin ilmoitettua uutta ehdokasta voidaan vaalissa äänestää kuten 1 momentissa tarkoitettua ehdokasta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

38—41 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Erinäisiä säännöksiä

42—46 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

47 §
(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos tasavallan presidentin valitseminen joudutaan suorittamaan ennen kuin 90 päivää on kulunut tämän lain voimaantulosta, on kuitenkin sovellettava 2 momentissa mainittuja kumottavia lakeja.

Tämän lain 12 §:n 2 momentin säännöstä presidenttiehdokkaan asettamisen menettelyyn määrittämisestä puolueen säännöissä sovelletaan vasta lain voimaantuloa seuraavassa toisessa säännönmukaisessa tasavallan presidentin välittömässä vaalissa.

Samalla perustuslakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 2, 3, 4, 5 ja 7 (kaikki 1983 vp.) sekä n:o 100/1984 vp. sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Lopuksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:o 12, 27 ja 32 (kaikki 1983 vp.) hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

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

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

Vastalauseita I

Emme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön hyväksymää perusratkaisua tasavallan presidentin vaalitavaksi. Valiokunnan enemmistö käänsi luopavasta keskustelusta huolimatta selkänsä suoralle kansanvaalille. Esittämämme ja valiokunnan enemmistön hylkäämä suora, tarvittaessa kaksivaiheinen kansanvaali on demokraattisin ja samalla myös selväpiirteisin vaali. Tämän on valiokunnan enemmistökön joutunut tunnustamaan valiokunnan mietinnön perusteluissa, mutta tarvittavien johtopäätösten vetämiseen ei valiokunnalla valitettavasti ollut riittävää poliittista tahtoa. Näin valiokunnan enemmistö jätti käyttämättä mahdollisuuden tehdä hallituksen puolitiien tai vähän sen allekin jääneeseen esitykseen

ratkaisevan parannuksen suoran kansanvallan vahvistamisen suuntaan.

Hyväksyessään hallituksen esityksen presidentin vaalitavan uudistamiseksi valiokunnan enemmistö on päätenyt vaalitapaan, joka todennäköisesti käytännössä vain harvoin — sitä paitsi ei koskaan tiukoissa tilanteissa — antaa Suomen kansalle mahdollisuuden valita suoraan tasavallan presidentti. Näin ollen valinta jää pääsääntöisesti valitsijamiesten tehtäväksi kuten nykyisin kuitenkin sillä myönteisellä poikkeuksella, että presidentti on valittava asetettujen ehdokkaiden joukosta. Muilta osin säilyy valitsijamiehillä nykyinen yleisesti vieroksuttu pelaamisen mahdollisuus, mistä pitää osaltaan huolen uuden vaalita-

van sallima vaaliliittomahdollisuus eri presidenttiehdokkaita asettaneiden puolueiden kesken. Muutoinkaan uutta vaalijärjestelmää ei voi pitää selkeänä, vaikka hallituksen esityksen perustelujen mukaan juuri sitä äänestäjien tahdon ilmituleminen vaalijärjestelmältä edellyttää.

Katsomme, että Suomen kansa haluaa valita ja sillä on oikeus valita itselleen nimenomaan presidentti eikä kansan puolesta valinnan tekeviä valitsijamiehiä.

Valiokunnan enemmistö ei ollut valmis rajaamaan tasavallan presidentin toimikausia kahteen perättäiseen toimikauteen. Mielestämme ylimpien valtioelimien tasapainon säilymisen kannalta on perusteltua, ettei samaa henkilöä voitaisi valita tasavallan presidentiksi useammaksi kuin kahdeksi toimikaudeksi perättäin.

Mikäli kuitenkin eduskunnan enemmistö täysistuntokäsittelyssä hylkää esityksemme suorasta kaksivaiheisesta kansanvaalista, tulisi hallituksen esittämää ja valiokunnan enemmistön hyväksymää vaalilupamallia korjata seuraavasti:

Kuten edellä todettiin, puolueilla on oikeus muodostaa vaaliliitto. Edelleen valitsijayhdistyksillä on oikeus antaa yhteislista. Esteenä vaaliliiton muodostamiselle ei ole siis se, että puolueilla on eri presidenttiehdokkaat, eikä yhteislistan antamiselle se, että valitsijayhdistykset ovat asettaneet eri presidenttiehdokkaita.

Mainittu vaaliliittomahdollisuus on omiaan hämmäntämään äänestäjiä ja on räikeässä ristiriidassa äänestäjälle taattavan valintamahdollisuuden selkeyden kanssa. Tuloksena voi olla, että yhden presidenttiehdokkaan valitsijamiesehdokkaalle annettu ääni hyödyttääkin toisen presidenttiehdokkaan valitsijamiesehdokasta.

Sekavuutta aiheuttava arveluttava vaaliliittomahdollisuus on todistusvoimainen osoitus siitä, miten valtopoliittiset taktiikkalaskelmat tarvittaessa sivuuttavat vaatimukset kansanvaltaisuudesta. Tällöin sivuutetaan myös äänestäjän oikeus kokea vaalijärjestelmä selkeäksi ja sellaiseksi, että hän varmasti tietää, miten menetellä päästäkseen haluamaansa lopputulokseen.

Oikea menettely olisi luonnollisesti se, että mahdolliset vaaliliittopuolueet tekisivät yhteistyötä jo ennen vaaleja eli päätyisivät jo tuossa vaiheessa saman presidenttiehdokkaan asettamiseen.

Edellä olevilla perusteilla katsomme, että yhteisen vaaliliiton muodostamismahdollisuus on

syystä evätä sellaisilta puolueilta, joilla on eri presidenttiehdokkaat. Samoin yhteislistan antamismahdollisuus on evättävä sellaisilta valitsijayhdistyksiltä, jotka ajavat eri presidenttiehdokasta.

Jos eduskunnan enemmistö ei hyväksy jäljempänä ehdottamaamme Hallitusmuodon 23 §:n muutosta suoraksi kansanvaaliksi, tulemme lakiehdotusten toisessa käsittelyssä tekemään valiokunnan pohjaesitykseen edellä perustelemamme muutosehdotukset vaalilain säännöksiin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 23 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

23 §

Tasavallan presidentin valitsee Suomen kansa syntyperäisten Suomen kansalaisten joukosta aina kuudeksi vuodeksi. *Jos henkilö on presidenttinä kaksi virkakautta perättäin, hän ei voi tulla valituksi uudelleen seuraavaksi virkakaudeksi.*

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Milloin ehdokkaita on asetettu useampia, toimitetaan tammikuun viimeisenä sunnuntaina ja seuraavana maanantaina *väliön tasavallan presidentin vaali*. Jos presidentinvaalissa joku ehdokkaista saa enemmän kuin puolet annetuista hyväksytyistä äänistä, on hänet valittu tasavallan presidentiksi. Muussa tapauksessa on toimitettava uusi vaali.

Uusi vaali toimitetaan neljän viikon kuluttua ensimmäisestä vaalista. Vaali suoritetaan niiden kahden ehdokkaan välillä, jotka ensimmäisessä vaalissa ovat saaneet eniten ääniä. Uusintavaalissa eniten ääniä saanut ehdokas on valittu tasavallan presidentiksi.

(6 mom. kuten 7 mom. valiokunnan mietinnössä)

Tarkemmat säännökset presidentinvaalista annetaan lailla. Lailla säädetään myös menettelystä presidenttiehdokkaan tultua pysyvästi estyneeksi. Äänioikeudesta presidentinvaalissa sekä soveltuvin osin vaalin tavasta ja järjestyksestä on voimassa, mitä kansanedustajan vaaleista on säädetty.

Edellä esitetyn johdosta ehdotamme myös,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Iiro Viinanen

Ben Zyskowitz

Liisa Hilpelä

Kimmo Sasi

Impi Muroma

II

Valtiosääntö sisältää säännökset kansalaisten perusoikeuksista sekä ylimpien valtioelinten välisistä suhteista. Voimassa oleva valtiosääntö on kummaltakin osin vanhentunut. Jo pitkään on valmisteltu esityksiä valtiosäännön uudistamiseksi. Nyt käsitellyssä on valtiosäännön osauudistus, johon sisältyy neljä hallituksen esitystä (He 251, 252, 253 ja 254/1984 vp.). Nyt käsiteltävänä olevaan valtiosääntöpakettiin sisältyvät ehdotukset kansanäänestystä koskevaksi lainsäädännöksi, presidentin vaalitavan muuttamiseksi, presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamiseksi sekä lakien lepäämäänjättämissä säännösten uudistamiseksi. Tämä osauudistus ei kuitenkaan sisällä kansalaisten perusoikeuksien laajentamista, joka olisi SKDL:n eduskuntaryhmän mielestä kaikkein tärkein uudistuskohde valtiosäännössämme. Katsommekin viitaten lakialoitteeseemme n:o 99/1984 vp., että hallituksen tulisi pikaisesti ryhtyä toimenpiteisiin perusoikeusuudistuksen aikaansaamiseksi.

Työväenliikkeen perinteisen valtiosääntölinjan mukaisesti SKDL:n eduskuntaryhmä katsoo, että eduskunnan asemaa valtioelinten joukossa tulee vahvistaa siten, että eduskunnasta muodostuu selvästi ylin valtioelin, jolla on mahdollisuus ohjata myös talouselämää. Eduskuntakeskeisyyden korostamiseksi ehdotamme lakialoitteemme n:o 7/1983 vp. mukaisesti, että eduskunta valitsee presidentin.

SKDL:n eduskuntaryhmä ei voi kannattaa ratkaisua, jossa presidentin riippumaton asema suhteessa eduskuntaan vielä nykyisestään korostuisi. Tämän johdosta emme yhdy valiokunnan käsitykseen, jonka mukaan presidentin vaalitapaa tulisi edelleen kehittää suoran kansanvaalin suuntaan. Valtiosääntömme presidentille takaaomat valtaoikeudet ovat erittäin laajat. Presidentit ovatkin yleensä käyttäneet niitä vain suhteellisen pieneltä osalta. Valtiosääntömme antaa kuitenkin nykyisellään yhdelle ihmiselle suhteettoman laajat valtuudet. Jos presidentin riippumattomuutta vielä lisätään vaalijärjestelmää muuttamalla, on olemassa vaara, että presidentti esimerkiksi liittoutumalla jonkin kansanvallan ulkopuolisen tahon kanssa voi ryhtyä käyttämään valtaansa eduskunnasta riippumatta. Katsomme, että edellytyksenä presidentin vaalin muuttamiselle hallituksen esittämällä tavalla on, että samalla rajoitetaan presidentin nykyisiä valtaoikeuksia ja vahvistetaan eduskunnan asemaa.

Maassamme on tarvetta lisätä kansalaisten vä-

littömiä vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tällöin tulisi ennen kaikkea lisätä todellisia toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia työpaikoilla, asuinalueilla, oppilaitoksissa ja koko lähiympäristössä. Myös kunnallista itsehallintoa tulisi lujittaa ja demokratisoida väliportaanhallinto.

Hallituksen mukaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan lisätä ottamalla käyttöön kansanäänestysjärjestelmä ja muuttamalla presidentin vaalitapaa välittömän vaalin suuntaan. SKDL:n eduskuntaryhmä katsoo, että näillä uudistuksilla ei ratkaista ongelmia, jotka johtuvat edustuksellisen demokratian rajoittuneisuudesta aiheutuvasta kansalaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien puutteesta. Kansanäänestyksen osalta ryhmä toteaa lisäksi, että kyseessä on lähinnä muodollinen uudistus, jota ilmeisesti kansanäänestyksiä olisi voitu tarvittaessa järjestää. Säännöksen ottamisella erikseen hallitusmuotoon pyritään ilmeisesti korostamaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen merkitystä ja käyttökelpoisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Pidämme tällaista säännöstä tarpeettomana, mutta emme ole asettuneet sitä erityisesti vastustamaan.

Hallituksen esityksissä on lähdetty siitä, että presidentti ja valtioneuvoston jäsenet tulee valita syntyperäisten Suomen kansalaisten joukosta. Katsomme, että syntyperäisyyttä koskeva vaatimus on ollut valtiosääntömme syntyäikoina tarpeellinen ja perusteltu. Tällainen kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaava säännös ei kuitenkaan enää nykyisin ole asiallinen.

Hallituksen esityksessä käytetään edelleen käsitettä "valitsijamies", joka on vanhentunut eikä sovellu yhteen tasa-arvovaatimusten kanssa. Esitämme, että se korvataan molempia sukupuolia yhtäläisesti tarkoittavalla sanalla "valitsija".

Valiokunta on hallituksen esityksen mukaisesti päättänyt ehdottamaan, että presidentin vaalissa vaaliliittoja voisivat solmia myös puolueet, joilla on eri presidenttietiedokas. Tältä osin emme voi yhtyä valiokunnan kantaan, vaan katsomme, että järjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi vaaliliitot tulisi sallia vain sellaisten puolueiden kesken, joilla on sama presidenttietiedokas.

Ehdotammekin,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuten sellaisenaan, paitsi 20 § seuraavasti:

20 §

Sen lisäksi, mitä 18 ja 19 §:ssä on säädetty, on puolueiden ehdokkaiden asettamisesta ja vaaliliitoista sekä valitsijayhdistyksistä ja yhteislistoista valitsijoiden vaaleissa soveltuvin osin voimassa, mitä kansanedustajain vaaleista annetun lain 3 ja 3 a luvussa, 105 §:ssä sekä 106 §:n 2 momentissa on säädetty. Vaaliliiton valitsijoiden vaaleissa voivat kuitenkin muodostaa vain sellaiset puolueet, jotka ovat asettaneet presidenttiehdokkaaksi saman henkilön, ja yhteislistan antaa vain sellaiset valitsijayhdistykset, joiden valitsijaehdokkaat on asetettu saman presidenttiehdokkaan valitsemiseksi.

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, näistä 23 § sellaisena kuin se on osittain muutettuna 23 päivänä kesäkuuta 1977 ja 13 päivänä marraskuuta 1981 annetuilla laeilla (490/77 ja 738/81), näin kuuluviksi:

23 §

(1—3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Milloin ehdokkaita on asetettu useampia kuin yksi, toimitetaan tammikuun viimeisenä sunnuntaina ja seuraavana maanantaina presidentin välitön vaali ja 301 valitsijan vaalit. Näissä vaaleissa on vaalioikeutetuilla kummassakin yksi ääni. Jos presidentin vaalissa joku ehdokkaista saa enemmän kuin puolet äänioikeuttaan käyttäneiden äänistä, on hänet valittu presidentiksi. Muussa tapauksessa on presidentti valitsijoiden valittava.

Milloin vaali on valitsijoiden toimitettava, nämä kokoontuvat 15 päivänä helmikuuta pääministerin puheenjohtolla valitsemaan presidentin. Vaalissa voidaan äänestää niitä ehdokkaita, joiden valitsemiseksi tasavallan presidentiksi on valittu ainakin yksi valitsija. Jos näistä ehdokkaista joku on kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi, on hänen valitsijallaan oikeus ilmoittaa pääministerille ennen vaalin toimittamista uusi ehdokas.

Jos valitsijoiden toimittamassa vaalissa, joka toimitetaan umpilipuin, joku ehdokas saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä, on hänet valittu. Muussa tapauksessa toimitetaan heti uusi

Valitsijaehdokkaille annettavat juoksevat järjestysnumerot alkavat kuitenkin numerosta 20. Puolueen ehdokaslistassa tulee olla myös maininta puolueen asettamasta presidenttiehdokkaasta ja valitsijayhdistysten ehdokaslistassa maininta presidenttiehdokkaasta, jota valitsijaehdokas kannattaa. Hakemukseen valitsijayhdistyksen ehdokaslistan julkaisemisesta on liitettävä myös 19 §:n 2 momentissa mainittu presidenttiehdokkaan suostumus.

Edelleen ehdotamme,

että mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluva-

na:

vaali ja, jollei silloinkaan kukaan saa ehdotonta enemmistöä, vieläkin uusi vaali niiden kahden ehdokkaan välillä, jotka toisessa vaalissa ovat saaneet suurimmat äänimäärät. Äänen jakautuessa tasan ratkaisee arpa.

(7 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Vaalioikeudesta presidentin ja valitsijoiden vaaleissa sekä vaalikelpoisuudesta valitsijaksi samoin kuin valitsijoiden vaalien tavasta on voimassa, mitä vaalioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta sekä vaalien tavasta on kansanedustajain vaaleja varten säädetty. Tarkemmat säännökset presidenttiehdokkaiden ja valitsijaehdokkaiden asettamisesta sekä uuden presidenttiehdokkaan asettamisesta kuolleen tai pysyvästi estyneeksi tulleen ehdokkaan sijaan samoin kuin presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä annetaan lailla.

24 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1986

Arvo Kemppainen

Kati Peltola

