

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 1989 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 232/1988 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa käsiteltäväksi myös eduskunnan 24 päivänä huhtikuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Puolanteen ym. lakialoitteen n:o 1/1987 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §:n muuttamisesta sekä laiksi tasavallan presidentin valitsemisesta ja ed. Laineen ym. lakialoitteen n:o 2/1987 vp. laiksi Suomen Hallitusmuodon 23 ja 27 §:n sekä valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, eduskunnan 7 päivänä helmikuuta 1989 valiokuntaan lähettämän ed. Kortesalmen lakialoitteen n:o 3 laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ja eduskunnan 3 päivänä maaliskuuta 1989 valiokuntaan lähettämän ed. Helteen ym. lakialoitteen n:o 23 eräiksi tasavallan presidentin valtaoikeuksien tarkistamista tarkoittaviksi laeiksi.

Valiokunta on niin ikään tässä yhteydessä päättänyt ottaa käsiteltäväksi eduskunnan 11 päivänä kesäkuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Moilasen ym. toivomusaloitteen n:o 8/1987 vp. tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi ja ed. Paasion ym. toivomusaloitteen n:o 11/1987 vp. presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi sekä eduskunnan 3 päivänä toukuuta 1988 valiokuntaan lähettämän ed. Skinarin ym. toivomusaloitteen n:o 13/1988 vp. presidentinvaalin ajankohdan muuttamisesta siirryttäessä suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin ja ed. Wahlströmin ym. toivomusaloitteen n:o 14/1988 vp. tasavallan presidentin valtaoikeuksien tarkistamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina oikeusministeri Matti Louekoski, kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, ylijohtaja Leif Sevón, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, hallitusneuvos Jarmo Törneblom ja lainsäädäntöneuvos

Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, erityisavustaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, kansliapäällikkö Stig Segercrantz valtioneuvoston kansliasta, professori Olavi Borg, apulaisprofessori Lars D. Eriksson, hallitonneuvos Pekka Hallberg, professori Mikael Hiden, kansleri Jan-Magnus Jansson, apulaisprofessori Kari Joutsamo, professori Antero Jyräntä, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, entinen oikeuskansleri Kai Korte, apulaisprofessori Seppo Laakso, oikeustieteen tohtori (h.c.) Risto Leskinen, apulaisprofessori Martti Noponen, tutkijaprofessori Jaakko Nousiainen, vt. professori Hannu Nurmi, dosentti Heikki Paloheimo, vt. professori Matti Pellonpää, oikeustieteen lisensiaatti Juhani Perttunen, päätoimittaja Pertti Pesonen, valtiotieteen lisensiaatti Weijo Pitkänen, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen lisensiaatti Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, dosentti Pertti Suhonen, professori Risto Sänkiäho, oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti, dosentti Pertti Timonen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori. Lisäksi valiokunta on saanut professori Krister Ståhlbergilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista välittömäksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi. Jos joku ehdokkaista saisi ensimmäisessä vaalissa enemmän kuin puolet äänistä, tulisi hän valituksi tasavallan presidentiksi. Muussa tapauksessa toimitettaisiin neljän viikon kuluttua uusi vaali. Siinä olisivat ehdokkaina ne kaksi ehdokasta, jotka ovat saaneet eniten ääniä ensimmäisessä vaalissa.

mäisessä vaalissa. Toisessa vaalissa tulisi suu-
remman äänimäärän saanut ehdokas valituksi
tasavallan presidentiksi.

Presidentinvaalin kumpikin vaihe olisi yksi-
päiväinen. Vaaliin voisi osallistua ennakoita
ennakkoäänestysajan ollessa nykyistä jonkin
verran lyhyempi. Ennakolta voitaisiin äänestää
myös lauantaisin ja sunnuntaisin.

Samalla ehdotetaan, että presidentin toimi-
kaudet rajoitetaan kahteen peräkkäiseen kuusi-
vuotiskauteen. Rajoitus ei koskisi ennen lain
voimaantuloa päättyneitä toimikausia.

Tasavallan presidentin valtaoikeuksia suh-
teessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon ehdo-
tetaan eräin osin tarkistettaviksi. Presidentti
voisi tehdä päätöksen eduskunnan hajottami-
sesta vain pääministerin niin esittäessä ja kuul-
tuaan eduskunnan eri ryhmiä. Eron valtioneu-
vostolle tai sen jäsenelle presidentti voisi myön-
tää vain eduskunnalta saadun epäluottamus-
lauseen tai esitetyn eronpyynnön johdosta taik-
ka jos pääministeri niin esittää.

Valtioneuvoston on ehdotuksen mukaan jär-
jestäydyttyään viivytyksettä annettava toimin-
tasuunnitelmansa tiedonantona eduskunnalle.
Vastaavasti olisi meneteltävä valtioneuvoston
kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

Vielä ehdotetaan luovuttavaksi vaatimukses-
ta, jonka mukaan presidentin ministeriksi kut-
suman henkilön tulee olla syntyperäinen Suo-
men kansalainen. Riittävänä pidetään ehdotuk-
sen mukaan sitä, että ministeri on Suomen
kansalainen.

Tarkoituksena on, että uudet tasavallan pre-
sidentin vaalia koskevat säännökset olisivat
voimassa seuraavassa säännönmukaisessa pre-
sidentinvaalissa vuonna 1994. Muut ehdotetut
lainmuutokset olisi saatettava voimaan saman-
aikaisesti vaalitapauudistuksen kanssa.

Aloitteet

Lakialoitteessa n:o 1/1987 vp. ehdotetaan
tasavallan presidentin nykyisen välillisen vaali-
tavan muuttamista välittömäksi kansanvaalik-
si. Aloitteessa ehdotetaan lisäksi tasavallan
presidentin toimikausien rajoittamista siten, et-
tä sama henkilö voisi olla presidenttinä enin-
tään kaksi virkakautta peräkkäin. Aloite sisäl-
tää myös ehdotuksen presidenttiehdokkaiden
asettamista ja presidentinvaalin toimittamista
koskevat yksityiskohtaiset säännökset sisältä-

väksi laiksi tasavallan presidentin valitsemises-
ta.

Lakialoitteessa n:o 2/1987 vp. ehdotetaan
presidentin vaalitavan muuttamista siten, että
eduskunta valitsee tasavallan presidentin.
Aloitteen mukaan presidentiltä tulisi poistaa
eduskunnan hajotusoikeus.

Lakialoitteessa n:o 3 ehdotetaan eräitä tar-
kennuksia hallituksen esitykseen n:o 232/1988
vp. Aloitteen mukaan tasavallan presidentillä
puolueiden yläpuolella olevana kansakuntaa
kokoavana vastuunalaisena valtiovallan haltij-
ana tulee olla itsenäinen hajottamisoikeus.
Aloitteessa ei pidetä aidon parlamentarismin
mukaisena sitä, että presidentti myöntäisi eron
valtioneuvoston jäsenelle myös pääministerin
esityksestä, vaan ministerin tulee nauttia vain
eduskunnan luottamusta. Lisäksi aloitteessa
katsotaan, ettei ole aihetta luopua käytännös-
tä, jonka mukaan presidentin ministeriksi kut-
suman henkilön tulee olla syntyperäinen Suo-
men kansalainen.

Lakialoitteessa n:o 23 ehdotetaan tasavallan
presidentin valtaoikeuksien tarkistamisen läh-
tökohtaksi periaatetta, että eduskunnasta
muodostetaan keskeinen valtioelin, jonka rin-
nalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia toimie-
limiä. Aloitteessa ehdotetaan presidentin pää-
töksenteon parlamentarisoimista. Presidentille
kuuluva oikeus määrätä ennenaikaiset edus-
kuntavaalit siirrettäisiin eduskunnalle itselleen,
presidentin päätöksenteko sidottaisiin valtio-
neuvoston enemmistön kantaan, pääministerin
valinta siirrettäisiin eduskunnalle sekä lakien
palauttamisoikeus, asetuksenantovalta ja kor-
keimpien virkamiesten nimitysoikeus annetai-
sisiin valtioneuvostolle.

Toivomusaloitteessa n:o 8/1987 vp. ehdote-
taan, että hallitus ryhtyisi viipymättä toimiin
tasavallan presidentin vaalitavan muuttamiseksi
suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi.

Toivomusaloitteessa n:o 11/1987 vp. ehdote-
taan, että hallitus antaisi välittömästi esityksen
presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi
kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi.

Toivomusaloitteessa n:o 13/1988 vp. ehdote-
taan, että hallitus sisällyttäisi esitykseensä tasa-
vallan presidentin suorasta kaksivaiheisesta
kansanvaalista ehdotuksen vaaliajankohdan
siirtämisestä toukokuuhun vuonna 1994.

Toivomusaloitteessa n:o 14/1988 vp. ehdote-
taan, että hallitus valmistelisi kiireisesti edus-
kunnalle annettavaksi esityksen tasavallan pre-
sidentin valtaoikeuksien tarkistamisesta siten

kuin lakialoitteesta n:o 55/1987 vp. lähemmin ilmenee.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Esityksen mukaan tasavallan presidentin vaalitavan uudistamiseen liittyen presidentin toimikaudet rajoitettaisiin kahteen peräkkäiseen kuusivuotiskauteen ja presidentin valtaoikeuksia tarkistettaisiin suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon. Tarkistukset merkitsevät sitä, että presidentti voisi hajottaa eduskunnan vain pääministerin esityksestä eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan ja että presidentti voisi myöntää eron eduskunnan luottamusta nauttivalle ministeristölle ainoastaan pääministerin tekemästä eronpyynnöstä ja tarkoitetun luottamuksen omaavalle ministerille, joka ei ole pyytänyt eroa, vain pääministerin esityksestä. Edelleen esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston on annettava toimintasuunnitelmansa tiedonantona eduskunnalle.

Ehdotetut valtaoikeustarkistukset vahvistavat ensi sijassa pääministerin ja valtioneuvoston asemaa. Tarkistusten merkitys eduskunnalle on pääasiassa välillinen, lähinnä hallitusmuodon 36 §:n 1 momentin säännöksistä aiheutuva: kun eduskunnan luottamusta nauttivan pääministerin ja valtioneuvoston asema suhteessa presidenttiin vahvistuu, niin eduskunnankin asema vastaavasti lujittuu.

Esityksen mukaisten valtaoikeustarkistusten tällaisen merkityksen vuoksi perustuslakivaliokunta on etsinyt keinoja, jotka tukisivat eduskunnan asemaa myös välittömästi. Tämän tavoitteen mukaisesti valiokunta ehdottaa jäljempänä säännöksiä, joiden mukaan presidentti nimittää ministerit kuultuaan asianomaisia eduskuntaryhmiä. Edelleen valiokunta ehdottaa eduskunnan hajotusoikeuden sääntelemistä siten, että ennen asian ratkaisemista on eduskunnan eri ryhmien lisäksi kuultava myös eduskunnan puhemiestä ja että eduskunnan on oltava tällöin koolla.

Tasavallan presidentin vaalitapa

Koko hallitusmuodon voimassaolon ajan noudatettavana ollut tasavallan presidentin välillinen vaalitapa muutettiin vuonna 1987 sää-

detyllä hallitusmuodon muutoksella välittömän ja välillisen vaalitavan yhdistelmäksi. Presidentinvaali toimitettiin vuonna 1988 uudella tavalla.

Uudistusta käsitellessään perustuslakivaliokunta ensiksikin katsoi (PeVM n:o 10/1986 vp.) olevan ilmeistä, että suora, tarvittaessa kaksivaiheinen kansanvaali olisi äänestäjän kannalta selväpiirteinen ja välittömimmän vaikuttamismahdollisuuden antava vaihtoehto. Sittemmin valiokunta edellytti (PeVM n:o 2/1987 vp.) hallituksen antavan esityksen presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi. Valiokunta edellytti lisäksi, että tällaisen esityksen johdosta on selvitettävä, miten presidentin valtaoikeuksia tulisi tarkistaa suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon. Eduskunnalle annettu hallituksen esitys merkitsee tasavallan presidentin vaalitavan uudistamista valiokunnan näiden kannanottojen mukaisesti.

Suoran, tarvittaessa kaksivaiheisen kansanvaalin tärkein ominaisuus on sen selkeä kansanvaltaisuus. Tässä vaalitavassa presidentin valitsevat kaikissa vaiheissa aina äänestäjät suoraan sitä lähinnä teoreettisena pidettävää mahdollisuutta lukuun ottamatta, jolloin olisi asetettu vain yksi presidenttiehdokas.

Suoran kansanvaalin välitön kansanvaltaisuus näyttäytyy nykyjärjestelmään verrattuna ennen muuta siten, että vaalin toisella kierroksella ei ole samanlaisia mahdollisuuksia kuin välillisessä vaalissa vaikuttaa ohi äänestäjien vaalin lopputulokseen. Kansanvaalissa äänestäjät ratkaisevat asian. Tältä kannalta tarkasteltuna ehdotettu vaalitapa merkitsee johdonmukaista jatkoa sille kehitykselle, joka vuoden 1987 uudistuksessa ilmeni varsinkin presidenttiehdokkaiden virallistamisena. Nyt ehdotettu uudistus poistaa vielä sen äänestäjien mielipiteistä riippumattoman menettelyn, että valitsijamiehet toimittamassaan vaalissa sopisivat äänensä antamisesta tai joutuisivat antamaan äänensä sellaiselle ehdokkaalle, jonka presidentiksi valitsemiseksi heitä ei ole alun alkaen asetettu.

Ehdotettua vaalitapaa on arvosteltu etenkin siitä, että se vahvistaa presidentin asemaa, koska hän saa valtuutuksensa suoraan kansalta. Tähänastiset kokemukset maassamme eivät kuitenkaan tue sellaista käsitystä, että presidentin vallankäyttö riippuisi käytetystä vaalitavasta. Tältä kannalta on joka tapauksessa huomattava, että esityksessä ehdotetaan presi-

dentin valtaoikeuksien tarkistamista ja presidentin toimikausien rajoittamista. Tällaisia ehdotuksia on pidettävä periaatteessa tärkeinä presidentin vallankäytön kannalta, jonka luonne ja laajuus kuitenkin riippuvat monista erilaisista tekijöistä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta puoltaa vaalitavan muuttamista ehdotetulla tavalla lukuun ottamatta seuraavaksi käsiteltävää kysymystä vaalin kahden kierroksen välisen ajan pituudesta.

Presidentinvaalin eri kierrosten välinen aika

Suomen poliittisissa oloissa presidentinvaali ratkennee yleensä vasta toisella kierroksella. Tästä syystä kierrosten välisen ajan pituus muodostuu vaalijärjestelmän kannalta tärkeäksi tekijäksi.

Esityksessä ehdotettu neljän viikon väliaika on kovin pitkä kahden ehdokkaan välillä käytävän vaalikampanjan kannalta, kun sitä on jo edeltänyt useita kuukausia kestänyt varsinainen kampanja. Lyhyempi aika otaksuttavasti pitää äänestäjät paremmin kiinnostuneina vaalista ja, mikä oleellisempaa, se tuo vaaliin nopeammin ratkaisun. Valiokunta pitää väliajan lyhentämistä tärkeänä, joskaan se ei voi olla itseisarvo. Väliaikaa voidaan lyhentää vain, jos aikaa lyhennettäessäkin on mahdollista, että periaatteessa jokaisella vaalioikeutetulla on mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan.

Presidentinvaalin kahden kierroksen väliajan lyhentämistä harkittaessa erityisen merkityksellistä on niiden vaalioikeutettujen asema, jotka käyttävät äänioikeuttaan Suomen edustustoissa tai suomalaisissa laivoissa. Niissä ennakoäänestys aloitetaan kolmannen lakiehdotuksen 18 §:n mukaan 11. päivänä ja lopetetaan 8. päivänä ennen vaaleja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tätä, sinänsä jo lyhennettyä ennakoäänestysaikaa ei voida siirtää lähemmäksi vaalitoimitusta vaarantamatta oleellisesti ennakoäänten oikea-aikaista perilletuloa.

Esityksessä lähdetään valiokunnan mielestä sinänsä aivan oikein siitä, että oikeusministeriön painama luettelo presidenttiehdokkaista on vaalitoimittajien käytettävissä myös ulkomailloin, kun ennakoäänestys aloitetaan. Ottaen huomioon, että vaalin toisen kierroksen luettelo on valmistettavissa neljäntenä päivänä ensimmäisen vaalin jälkeen ja että ennakoää-

nestyksen ajankohtaa ei voida muuttaa, jää luettelon toimittamiseen ulkomaille neljä täyttä vuorokautta, jos vaalien väliaika olisi kolme viikkoa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neljä vuorokautta yleensä riittää painetun luettelon toimittamiseksi Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa oleviin sekä ilmeisesti eräisiin muuallakin (esim. Turkki, Israel, Japani) sijaitseviin edustustoihin. Toisaalta on edustustoja, joihin painettua luetteloa ei yleensä, edes erityisiä lähettipalveluja käyttäen, kyettäisi toimittamaan tässä ajassa tai toimittamisen onnistumisesta ei olisi ainakaan suurta varmuutta. Sama koskee suomalaisia laivoja.

Valiokunta on siksi arvioinut, olisiko käytettävissä olevassa ajassa mahdollista toimittaa kyseisiin paikkoihin luettelosta ne olennaiset tiedot, joita tarvitaan ennakoäänestyksessä. Tällaisia ovat tieto siitä, ketä äänestetään vaalin toisella kierroksella numerolla kaksi ja ketä numerolla kolme. Saadun selvityksen mukaan tavanomaisista poikkeavia menetelmiä, kuten telefaxyhteyksiä sekä radio- ja puhelinviestintää käyttäen tieto luettelosta saadaan perille neljässä vuorokaudessa. Lisäksi tällaisia menetelmiä käyttäenkin tiedonvälityksen varmuus- ja luotettavuusnäkökohdat voidaan ottaa riittävissä määrin huomioon. Käytännössä voitaisiin näet menetellä siten, että tiedon vastaanottaja eli ulkomaanedustuksen edustaja tai laivan kapteeni vielä ilmoittaisi tiedon lähettäjälle saamansa sanoman, ja näin varmistettaisiin, että tiedot ovat menneet perille oikein.

Vuoden 1988 presidentinvaalissa Suomen edustustoissa äänesti noin 25 000 henkilöä ja 32 laivalla runsaat sata henkilöä. Kun otetaan huomioon, että vain noin 3 000 henkilöä äänesti muualla kuin Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa sijaitsevassa edustustossa, niin edellä tarkoitettujen, ehdokkaita koskevan tiedon antamisen kannalta tavanomaisista poikkeavien menettelytapojen varassa olevissa edustustoissa ja laivoissa äänestäisi vain äärimmäisen pieni osa kaikista vaalioikeutetuista.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta on päätenyt siihen, että presidentinvaalin ensimmäisen ja toisen kierroksen välinen aika voidaan lyhentää kolmeksi viikoksi vaarantamatta sitä tavoitetta, jonka mukaan kaikilla vaalioikeutetuilla tulee olla mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan. Valiokunta on muuttanut ehdotusta tämän mukaisesti siten, että edellä tarkoitettuihin edustustoihin ja suomalaisille laivoille

olisi painetun luettelon lisäksi toimitettava olennaiset tiedot luettelosta eli tieto siitä, ketä äänestetään vaalin toisella kierroksella numerolla kaksi ja ketä numerolla kolme.

Presidentin toimikausien rajoittaminen

Esityksen mukaan presidentin toimikausia rajoitetaan niin, että sama henkilö voitaisiin valita presidentiksi vain kahdeksi peräkkäiseksi kaudeksi. Lain voimaan tullessa jo päättyneitä kausia ei kuitenkaan otettaisi lukuun.

Ehdotettu toimikausirajoitus on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen, jotta sama henkilö ei voisi toimia presidenttinä liian pitkää yhtenäistä kautta. Toimikausirajoituksen tärkeänä merkityksenä on pidettävä sitä, että rajoitus on omiaan ehkäisemään presidentin henkilökohtaisen vaikutusvallan ja vallankäytön liiallista korostumista.

Valiokunnan mielestä myös esityksen voimaantulosäännöksessä omaksuttu siirtymävaiheen järjestely on perusteltu.

Eduskunnan hajottaminen

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tasavallan presidentin valta eduskunnan hajottamiseen sidotaan pääministerin tekemään hajotusesitykseen, jotta parlamentarismien periaatteiden mukaisesti eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen tahto otettaisiin huomioon hajotuspäätöstä tehtäessä. Tilanteen poikkeuksellisuuden vuoksi ehdotetaan lisäksi, että presidentin on ennen päätöksen tekemistä kuultava eduskunnan eri ryhmiä.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus on esityksessä mainituista syistä ymmärrettävä. Valiokunta puoltaakin ehdotusta, joskin muutamien täsmennyksin ja eduskunnan asemaa korostavin lisäyksin, sekä kiinnittäen huomiota eräisiin tärkeisiin periaatteenäkökohtiin.

Tasavallan presidentin päätöksenteon sitominen ehdotetulla tavalla pääministerin esitykseen saattaa tosiasiallisesti merkitä — uudistuksen tarkoituksesta poiketen — eduskunnan hajotusasian tulevista poliittisen elämän nykyistä tavanomaisemmaksi osaksi. Kun pääministerille tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan aloitevaltaa eduskunnan hajottamiseen nähden, niin tähän valtaan — vaikkapa vain taustalla olevanakin — viittaa-

mista voidaan käyttää hallituksen ja eduskunnan välille syntyvien päivänpoliittisten ristiriitojen ratkaisemiseksi.

Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole ajateltavissa, että presidentti voisi suhtautua täysin vapaasti pääministerin tekemään hajotusesitykseen. Sen hylkääminen merkitsisi presidentin ja pääministerin avointa vastakkainoloa kysymyksessä, joka on hallitusvallan käytön kannalta hyvin keskeinen. Erimielisyyttä pyritäisiinkin todennäköisesti välttämään. Samanlainen asetelma on mahdollinen silloinkin, jos presidentti pyytää epävirallisesti pääministeriä harkitsemaan hajotusasian esille ottamista. Näin ollen on pääteltävissä, että merkittävää tosiasiallista valtaa eduskunnan hajotuskysymyksessä saattaisi tulla nykyisestä poiketen sekä tasavallan presidentille että pääministerille.

Valiokunta korostaa sitä, että eduskunnan hajottaminen voi ja saa ajankohtaistua vain hyvin poikkeuksellisesti eli silloin, kun umpikujaan ajautunut poliittinen tilanne on laukaistavissa vain eduskunta hajottamalla. Edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten valiokunta edellyttää, että hajotusasian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajasti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikeudet eivät lähikohtaisesti saa johtaa eduskunnan hajotukseen. Valiokunta edellyttääkin, että tämän kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johtaa eduskunnan hajotukseen.

Lakiehdotuksen mukaan presidentti päättää hajotuskysymyksestä pääministerin esityksestä kuultuaan eduskunnan eri ryhmiä. Valiokunta on tämän vuoksi selvittänyt, millä tavoin pääministerin esityksestä tehtävä päätös hajotusasiassa soveltuu presidentin päätöksenteossa muuten noudatettavaan menettelyyn.

Hallituksen esityksestä ei selviä täsmällisesti, miten pääministerin on ajateltu tekevän esityksensä presidentille. Perusteluissa (s. 16/I) tode-

taan, että ”päätos eduskunnan hajottamisesta voidaan tehdä vain pääministerin niin presidentille valtioneuvostossa esittäessä”. Tämän perusteella on epäselvää, tekeekö pääministeri jo hajotusesityksensä presidentin esittelyssä, yhdistyykö esityksen tekemiseen myös hajotuskysymyksen esittely ja käsitelläänkö pääministerin esitys valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Esitystä laadittaessa on tietävästi tarkoitettu, että pääministeri tekee esityksensä presidentille vapaamuotoisesti ja siis epävirallisesti eli ohi valtioneuvostossa noudatettavien tavanomaisten käsittelymuotojen. Muunlainen menettely olisikin valiokunnan mielestä ongelmallista, koska presidentin olisi hajotusesityksen saatuaan vielä kuultava eduskunnan eri ryhmiä, ennen kuin asia voitaisiin ratkaista valtioneuvostossa.

Aloitevaiheen vapaamuotoisuuden ja epävirallisuuden takia valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tasavallan presidentin päätöksenteossa käsitteellä ”esitys” on tähän asti tarkoitettu ainoastaan presidentille tehtävää ratkaisuehdotusta. Sen sisällöstä päättää tavanomaisimmin valtioneuvosto tai varsinkin virkanimityksissä muukin viranomainen mutta ei esittelevä ministeri. Hallituksen esityksessä tarkoitettu ”pääministerin esitys” poikkeaisi tässä suhteessa muista presidentille tehtävistä esityksistä.

Tavanomaisessa menettelyssä ”esitys” tehdään presidentille virallisin muodoin presidentin esittelyssä ja tuota esitystä mahdollisesti käsitellään valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Nykyisin termi ”esitys” liittyy siten yksinomaan virallisiin menettelymuotoihin valtioneuvoston piirissä.

Edellä lausutun huomioon ottaen valiokunta pitää aiheellisenä korvata kyseinen ilmaus jollakin toisella. Lain sanonnan tulee ehdotettua paremmin kuvastaa pääministerin toimenpiteen vapaamuotoisuutta ja epävirallisuutta. Tämän vuoksi valiokunta on ottanut käyttöön ilmaisun ”pääministerin aloite”. Se osoittaa valiokunnan mielestä sopivasti sitä, että pääministerin ja presidentin välinen yhteys hajotuskysymyksen esille ottamiseksi voi tapahtua ulkopuolella valtioneuvoston säänneltyjen tapoimisen ja tapahtuu joka tapauksessa epävirallisesti.

Valiokunnan mielestä on hajotusasian poikkeuksellisuuden vuoksi välttämätöntä, että pääministeri hajotusaloitteessaan esittää ne

syyt, joiden vuoksi hän pitää eduskunnan hajottamista aiheellisenä, ja että ilmoitetut syyt aloitteen epävirallisuudesta ja vapaamuotoisuudesta huolimatta myös saatetaan julkisuuteen. Hajotusaloitteen taustalla olevat syyt ovat joka tapauksessa keskeisiä kuultaessa eduskunnan eri ryhmiä ennen asian ratkaisemista. Valiokunta katsoo, että aloitteen perustelemisesta on otettava nimenomainen säännös.

Presidentin hajotusmääräyksen osalta valiokunta katsoo, ettei aloitteeseen liittyvä perustelemisselvollisuus voi merkitä presidentin sitomista aloitteentekijän esittämiin perusteluihin. Lisäksi valiokunta toteaa valtiopäiväjärjestyksen 22 §:ssä säädetyn, että muun muassa eduskunnan hajotukseen liittyvä vaalimääräys on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa. Lukuun ottamatta 1970-luvun hajotuksiin liittyviä vaalimääräyksiä on näissä yhteyksissä esitetty myös viralliset perustelut eduskunnan hajotukselle. Valiokunta katsoo olevan asianmukaista, että tältä osin palataan hallitusmuodon säätämisestä lähtien muutoin noudatettuun käytäntöön ja että säädöskokoelmassa julkaistavassa vaalimääräyksessä näin ollen ilmoitetaan ne syyt, joiden vuoksi presidentti on päättänyt hajottaa eduskunnan.

Arvioituaan hajotusmenettelyn tarkoituksenmukaisia muotoja sen jälkeen, kun pääministeri on tehnyt aloitteensa, valiokunta pitää eduskunnan aseman kannalta välttämättömänä, että eduskunnan eri ryhmiä on kuultava, kuten esityksessä ehdotetaan. Tällä tavoin presidentti saa poliittisen tilanteen arvioimiseksi tarpeellista tietoa laajasti eduskunnan piiristä. Valiokunnan mielestä eduskuntaryhmien käsityksillä tulee olla keskeinen merkitys harkittaessa hajotusasian ratkaisemista. Valiokunta katsoo, ettei eduskuntaa pidä hajottaa vastoin eduskunnan selvän enemmistön kantaa.

Valiokunta pitää tärkeänä säännöstä myös siitä, että ennen päätöksen tekemistä hajotusasiassa kuullaan myös eduskunnan puhemies. Tämä on valiokunnan mielestä aiheellista, koska puhemiehellä voidaan yleensä olettaa olevan hyvä kokonaiskuva eduskunnan toimintakyvystä ja muistakin sellaisista seikoista, joista presidentti tarvitsee tietoja harkitessaan tilannetta.

Myös nimenomainen säännös siitä, että eduskunnan tulee olla koolla hajotuskysymystä harkittaessa ja itse päätöstä tehtäessä, on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen.

Tällä tavoin viime kädessä varmistetaan, että eduskunta on kaikin puolin toimintakykyinen, kun esimerkiksi sen eri ryhmiä kuullaan pääministerin tehtyä hajotusaloitteen.

Eduskunnan päättämien lomien aikana koolaoivaatimuksen täyttyminen jää riippumaan eduskunnan puhemiehen toimenpiteestä. Hänellä nimittäin on valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n 3 momentin mukaan oikeus kutsua eduskunta koolle jatkamaan keskeytyneitä valtiopäiviä.

Valiokunnan käsityksen mukaan on hallituksen esityksen tavoin oikein korostaa eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen tahdon merkitystä harkittaessa eduskunnan hajottamista. Tämän tärkeän näkökohdan johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, miten hajotuspäätös tulisi nykyistenkin säännösten mukaan tehtäväksi.

Presidentin päätöksenteosta säädetään perustuslain tasolla hallitusmuodon 34 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Tämä yleissäännös koskee myös hajotuspäätöstä, koska siitä ei ole muualla säädetty toisin. Vakiintuneesti on katsottu hajotusasian kuuluvan pääministerin toimialaan. Kun lisäksi otetaan huomioon, että hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto on päätösvaltainen viisijäsenenä, merkitsee presidentin päätöksenteon valtioneuvostosidonnaisuus sitä, että päätöksentekotilanteessa tulee esittelevän pääministerin lisäksi olla vähintään neljä muuta ministeriä.

Perustuslaeissa ei ole säädetty presidentin ratkaisuvaltaan kuuluvien asioiden ennakkokäsittelyä. Asetuksen tasoisen valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 12 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa on käsiteltävä muun muassa asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa. Tätä säännöstä täsmennettiin 5 päivänä tammikuuta 1944 annetulla valtioneuvoston päätöksellä, joka sisältää muun muassa ohjeet asiain esittelystä valtioneuvostossa. Päätöksen mukaan eräitä erikseen mainittuja presidentin esittelystä ratkaistavia asioita ei käsitellä valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa, kun taas muut kuuluvat tällaiseen ennakkokäsittelyyn. Eduskunnan hajotusasia ei kuulu niihin tapauksiin, jotka tuotaisiin suoraan presidentin esittelyyn eli ohi valtioneuvoston yleisistunnon.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta tähden-tää olevan parlamentarismin periaatteiden kannalta olennaisen tärkeää, että aloitevaiheen sekä eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien kuulemisen jälkeen eduskunnan hajotuskysymys käsitellään vielä valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa ja että asia tämän jälkeen esitellään pääministerin toimesta tasavallan presidentille valtioneuvostossa.

Eron myöntäminen valtioneuvostolle ja sen jäsenelle

Esityksessä ehdotetaan varsin yksityiskohtaisia säännöksiä yhtäältä niistä perusteista, joilla valtioneuvosto tai sen jäsen voidaan erottaa tai on erotettava, ja toisaalta tällöin noudatettava menettelystä. Valiokunnan käsityksen mukaan asian säänteleminen perustuslaissa on aiheellista.

Presidentin on esityksen mukaan myönnettävä ero silloin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen on saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen. Toiseksi presidentti voisi myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Kolmanneksi eron myöntäminen valtioneuvoston jäsenelle olisi mahdollista pääministerin esittäessä niin presidentille.

Ehdotus merkitsee näin ollen sitä, että presidentti ei voi ilman pyydettyä eroa vapauttaa tehtävästään valtioneuvostoa, joka ei ole saanut eduskunnalta epäluottamuslausetta. Yksittäinen ministeri, joka ei ole saanut epäluottamuslausetta, voitaisiin pyynnöttä erottaa vain pääministerin sitä esittäessä. Näiltä osin esitys lähinnä selkeyttää onnistuneella tavalla voimassa olevaa oikeustilaa, josta on oikeuskirjallisuudessa lausuttu erilaisia käsityksiä.

Edellä ensiksi mainittuun eroperusteeseen liittyvän säännöksen mukaan valtioneuvoston tai sen jäsenen, joka on saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen, olisi pyydettyä eroa tehtävästään. Valiokunnan mielestä tällainen perustuslaissa nimenomaisesti säädettävä eronpyyntövelvollisuus ei ole oikeudelliselta kannalta välttämätön. Kun hallitusmuodon 36 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, seuraa tästä jo sinänsä, että epäluottamuslauseen saaneen valtioneuvoston tai sen jäsenen tulee pyytää eroa. Valiokunta katsoo esityksen merkitsevän tältä osin ylisääntelyä. Valiokunta on poistanut 36 b §:n 1 momentin säännökset

eronpyyntövelvollisuudesta. Valiokunnan mielestä on riittävää säätää perustuslaissa siitä, millä edellytyksillä presidentin toimivallassa on myöntää ero valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Valiokunta kannattaa esityksessä ehdotettujen eronmyöntämisperusteiden säätämistä laiksi.

Valtioneuvoston jäsenen kelpoisuusvaatimukset

Perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään n:o 3/1987 vp. hallitusmuodon 36 §:ään sisältyvän valtioneuvoston jäsenen syntyperäisistä Suomen kansalaisuutta koskevan vaatimuksen väljentämistä. Valiokunta mainitsi esimerkkinä sääntelyn, jonka mukaan valtioneuvoston jäseneksi kutsuttavan henkilön on tullut olla riittävän pitkä nimittämistä edeltävä aika, kymmenen tai kahdeksantoista vuotta Suomen kansalaisena.

Esityksessä ehdotetaan syntyperävaatimuksesta luovuttavaksi, joten riittävää olisi, että ministeri on Suomen kansalainen. Perustelujen mukaan enää ei ole esitettävissä perusteita kyseisen vaatimuksen tueksi.

Perustuslakivaliokunta kannattaa ehdotettua uudistusta esityksessä mainituista syistä.

Valtioneuvoston toimintasuunnitelma

Valiokunta kannattaa ehdotettua uudistusta, jonka mukaan valtioneuvoston on annettava toimintasuunnitelmansa tiedonantona eduskunnalle. Uudistuksen jälkeen uuden valtioneuvoston tulee esittäytyä eduskunnassa poliittisen suunnitelmansa kanssa.

Menettelyn on katsottava parantavan eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamismenettelyssä. Uudistus sisältää oikeasuhtaisen siirtymän niin sanotun luottamuksen oletuksen teoriasta kohti parlamentarismiin paremmin sopivia menetelmiä. Lisäksi on arvioitavissa, että tiedonantomenettelyn käyttö on ajan oloon omiaan lisämään eduskuntaryhmien merkitystä harkittaessa poliittisia sisältökysymyksiä valtioneuvoston muodostamismenettelyssä ja myös niistä tällöin päätettäessä. Menettely vaikeuttaa myös virkamieshallituksen muodostamista, mikä on parlamentarismien näkökulmasta yksinomaan myönteinen seikka.

Valtioneuvoston muodostaminen ja ministereiden nimittäminen

Perusluonteinen seikka harkittaessa valtioneuvoston muodostamisen sääntelemistä nykyistä tarkemmin on hallitusmuodon 36 §:n 1 momentti. Sen mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Poliittiselta kannalta valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa eli on sille vastuunalainen.

Valtioneuvoston jäsenten nimittäminen on tasavallan presidentille kuuluva valtaoikeus, yksi merkittävimmistä. Tähän sinänsä selkeään lähtökohtaan nähden tulisi valiokunnan mielestä edellä mainitun hallitusmuodon 36 §:n 1 momentin sisältämä ajatus nykyistä asianmukaisemmin huomioon otetuksi, mikäli eduskunnan asema valtioneuvoston jäseniä nimitettäessä kirjataan perusteellisemmin perustuslakiin. Nykyisin tästä asiasta ja yleisemminkin valtioneuvoston muodostamisesta säädetään ainoastaan, että valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhmiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava sekä eduskunnan oltava koolla.

Lakiehdotuksen 36 a § on kyseistä asiakokonaisuutta koskettava lisäsäännös. Valtioneuvoston muodostamisen ja ministereiden nimittämisen osalta tällaiset säännökset kuitenkin edelleen suureksi osaksi puuttuisivat. Valiokunnan mielestä nyt käsillä oleva yhteys sopisi sinänsä hyvin näiden seikkojen sääntelemiseen nykyistä kattavammin. Ministereiden nimittämiseen nähden valiokunta tekeekin jäljempänä hallitusmuodon 36 §:n 2 momenttia täydentävän ehdotuksen. Valtioneuvoston muodostamismenettely muilta osin jää edelleen perustuslaissa yksityiskohtaisesti sääntelemättä, mutta valiokunta katsoo, että käytännössä tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Presidentille kuuluvan valtioneuvoston muodostamisvallan kannalta on eduskunnan asemaan nähden oikeasuhtaista, että valtioneuvoston muodostamisen edellytyksiä niin sanotun presidentinkierroksen jälkeen selvitetäisiin alkuun pääsääntöisesti eduskunnan puolelta, kuten usein on meneteltykin. Muodostettaessa hallitusta eduskuntavaalien jälkeen tulisi ensimmäinen selvitystehtävä valiokunnan mielestä pääsääntöisesti antaa vasta valitulle eduskunnan puhemiehelle. Valiokunnan käsityksen mukaan selvitystehtävän antaminen eduskunnan puhemiehelle on yleensä perusteltua sil-

loinkin, jos hallituksen muodostamiseen joudutaan muussa vaiheessa kuin välittömästi eduskuntavaalien jälkeen. Selvitystehtävän antaminen puhemiehelle vahvistaisi eduskunnan asemaa hallitusta muodostettaessa, koska puhemiehen selvitys koskisi ensi sijassa sitä, millä edellytyksillä eduskuntaryhmät katsoisivat uuden valtioneuvoston olevan muodostettavissa. Menettely on omiaan korostamaan myös puhemiehen merkitystä.

Saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa eduskunnan puhemiehen olisi hyödytöntä selvittää valtioneuvoston muodostamisen edellytyksiä. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun hallituksen muodostamiseen joudutaan kesken vaalikauden ja poliittisesta tilanteesta on selvästi pääteltävissä, millaiselle pohjalle valtioneuvosto on koottavissa.

Tällaisen puhemiehen kierroksen käyminen ei toisaalta sitois presidentin käsiä hallitusta muodostettaessa. Presidentti voisi antaa uuden selvitystehtävän toiselle henkilölle ja presidentti voisi nykyiseen tapaan valita hallituksen muodostajan.

Hallitusmuodon 36 §:n 1 momentissa ilmaistun parlamentarismien periaatteen asianmukainen huomioon ottaminen merkitsee valiokunnan mielestä myös sitä, että kunkin hallitusyhteistyöhön osallistuvan puolueen ministeriryhmän tulee nauttia nimenomaan myös oman eduskuntaryhmänsä luottamusta. Tätä näkökohtaa tarkoittavan nimenomaisen säännöksen sisällyttäminen hallitusmuotoon on omiaan korostamaan eduskuntaryhmien asemaa etenkin suhteessa omiin hallitusryhmiinsä ja siten yleisesti vahvistamaan eduskunnan asemaa.

Edellä mainitussa tarkoituksessa ja myös kulloinkin muodostettavan valtioneuvoston parlamentaarisuuden korostamiseksi pykälän 2 momenttiin on lisätty erityinen säännös siitä, että presidentti kutsuu valtioneuvoston jäsenet kuultuaan eduskunnan eri ryhmiä. Tarkoitus on, että ennen ministereiden nimittämistä presidentti kuulee nimityskysymyksestä asianomaisia eduskuntaryhmiä. Uutta valtioneuvostoa muodostettaessa tulisi kuulla niiden puolueiden eduskuntaryhmiä, jotka ovat asettumassa parlamentaariseen hallitusvastuuseen. Kysymyksen ollessa yksittäisestä ministerinimityksestä riittäisi yleensä asianomaisen eduskuntaryhmän kuuleminen. Jos kysymys poikkeuksellisesti olisi niin sanotusta virkamieshallituksesta tai eräänlaisten ammattiministereiden nimitämisestä luonteeltaan muuten poliittiseen halli-

tukseen, kuultavien eduskuntaryhmien valikointuminen olisi enemmän harkinnan varassa. Jos esimerkiksi virkamieshallituksen ajateltaisiin toimivan joidenkin eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden parlamentaarisen tuen varassa, kyseisten ryhmien kuuleminen olisi paikallaan.

Presidentille kuuluvan valtioneuvoston jäsenen nimitysoikeuden säänteleminen korostamalla eduskuntaryhmien merkitystä nimittämispäätöstä edeltäen ei tietenkään muuta sitä perusseikkaa, että valtioneuvoston muodostaminen eli valtioneuvoston jäsenten kutsuminen on yksi presidentin valtaoikeuksista. Valiokunnan tekemä lisäys kuitenkin osoittaa, että uuden valtioneuvoston muodostaminen ja yksittäiset ministerivaihdoksetkin merkitsevät presidentin ja eduskunnan eli etenkin asiaan liittyvien eduskuntaryhmien välistä yhteistyötilannetta.

Lisäys kytkeytyy myös siihen, että esityksessä ehdotetaan eduskunnan luottamusta nauttivan ministerin vapauttamisen ilman eronpyyntöä olevan mahdollista pääministerin esityksestä. Tämän uudistuksen voidaan ajatella viittaavan siihen, että pääministerillä olisi jonkinlainen nykyistä korostetumpi asema myös valtioneuvoston jäseniä nimitettäessä. Nimenomaisen säännös eduskuntaryhmien kuulemisesta kuitenkin osoittaa, että ministeriehdokkaan valitseminen edelleenkin on lähinnä kunkin puolueen ja etenkin sen eduskuntaryhmän asia.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset

1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Johtolause. Lakiehdotuksen johtolauseetta on muutettu eräiden jäljempänä selostettavien muutosten johdosta.

23 b §. Valiokunta on muuttanut 3 momenttia siten, että mahdollisesti tarvittava uusi vaali toimitetaan ensimmäistä vaalia seuraavana kolmantena sunnuntaina.

Valiokunta on lisäksi pyrkinyt yksinkertaistamaan ja lyhentämään 3 momentin alkua käyttämällä viittausta 2 momentissa säädettyyn enemmistöön. Lisäksi on tekstin sujuvoittamiseksi muutettu momentin toiseksi viimeisen virkkeen alkua.

23 c §. Ehdotetun pykälän 1 momentti koskee tapauksia, joissa presidentinvaalin ensimmä-

mäisellä tai toisella kierroksella mukana oleva ehdokas kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi ennen asianomaisen vaalitoimituksen päättymistä. Momentti ilmaisisi siten sen, milloin presidentin valitsemiseen on ryhdyttävä uudelleen.

Valiokunnan mielestä samaan asiakokonaisuuteen kuuluu lakisystemaattisesti myös se ehdotuksen 25 §:n 1 momentissa mainittu tilanne, että presidentiksi valittu kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi, ennen kuin hän on ryhtynyt toimeensa. Tällöinkin presidentin valitsemiseen on asiallisesti ottaen ryhdyttävä uudelleen. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että presidenttiehdokkaan asettaneen henkilöryhmän kannalta myös tässä tapauksessa on asianmukaista noudattaa samaa sääntöä kuin ryhdyttäessä esityksen 23 c §:n 1 momentin tarkoittamaan presidentin uudelleen valitsemiseen (ks. 3. lakiehdotuksen 13 §).

Vielä on huomattava, että hallitusmuodon 25 § nykyisin voimassa olevassa muodossaan ja ehdotuksenkin mukaan muulta kuin edellä tarkoitettulta osaltaan koskee yksinomaan jo toimeensa ryhtyneen presidentin estyneisyyttä. Lakisystemaattiset syyt puoltavat sitä, että 25 §:n sisältö säilyy tällaisena.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta on lain sisäisen systematiikan parantamiseksi muuttanut ehdotusta siirtämällä 25 §:stä 23 c §:ään ne säännökset, jotka koskevat presidentiksi valitun kuolemaa tai pysyvää estyneisyyttä, ennen kuin asianomainen on ryhtynyt toimeensa. Samalla kertaa valiokunta on yksinkertaistanut ehdotuksen sanontaa, muun muassa poistamalla 1 momentin viimeisen virkkeen tarpeettomana.

Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslaissa ei tarvitse säätää erikseen, että valtioneuvosto toteaa ehdokkaan kuoleman tai estyneisyyden. Asiaa on pidettävä selvänä muutenkin. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kolmannen lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto määrää, minä sunnuntaina presidentinvaali on toimitettava, ei 23 c §:ssä välttämättä tarvita lainkaan säännöksiä siitäkään, että toimintavelvoite tällaisessa poikkeustilanteessa kohdistuu valtioneuvostoon. Vastaavanlaisia säännöksiä ei ole ehdotuksen 25 §:ssäkään, joka koskee samantapaisista tilannetta. Itse asiassa 25 §:n ilmaisu osuu tältä osin olennaisimpaan kysymykseen: uusi presidentti on valittava niin pian kuin mahdollista.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta on poistanut 23 c §:n 1 momentista edellä tarkoitettut kohdat ja muuttanut säännöksen sanonnan tältä osin samanlaiseksi 25 §:n kanssa.

Pykälän 2 momentin takia valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei voimassa olevassa laissa eikä ehdotuksessaan ole yleissäännöstä siitä, milloin presidentin toimikausi päättyy. Valiokunnan mielestä 2 momentissa huomioon otetun erityistapauksen sääntely voidaan soveliaasti laajentaa presidentin toimikauden päättymistä koskevaksi yleiseksi säännökseksi. Se on sijoitettavissa siihen yhteyteen, jossa muutenkin säädetään presidentin ryhtymisestä toimeensa.

Esitetyistä syistä johtuu, että valiokunta on poistanut 23 §:stä 2 momentin.

23 d §. Lakiehdotukseen sisältyy kahdenlaisista aineista. Yhtäältä säännökset koskisivat presidentiksi valitsemisen vaikutusta valitun edustajantoimeen, valtioneuvoston jäsenyyteen ja valtion virkasuhteeseen. Toisaalta säänneltäisiin myös tähän liittyvät palkkio- ja palkkauskysymykset. Nykyisin hallitusmuodossa on säädetty vain ensiksi mainituista seikoista, ja niistäkin ainoastaan edustajantoimen ja valtion virkasuhteen osalta.

Valiokunnan mielestä asian sääntelyä perustuslaissa voidaan puolttaa vain sikäli kuin kysymys on ylimpien valtioelinten välisistä suhteista eli tapauksista, joissa kansanedustaja tai valtioneuvoston jäsen valitaan presidentiksi. Tarkoitettuja seikkoja koskevat säännökset eivät ehdotuksessa sijoitu valiokunnan käsityksen mukaan lakisystemaattisesti onnistuneesti. Valiokunnan mielestä on perustellumpaa sijoittaa säännökset niihin kohtiin, joissa muutenkin säädetään edustajantoimen ja valtioneuvoston jäsenyyden lakkaamisesta, eli valtiopäiväjärjestyksen 8 §:ään ja hallitusmuodon 36 b §:ään. Valiokunta on muuttanut ehdotusta tällä tavoin.

Edustajanpalkkio ja valtioneuvoston jäsenelle tuleva palkkio ovat sidoksissa edustajantoimen ja ministeriysten kestoon. Näistä ei siten valiokunnan mielestä tarvita eri säännöksiä perustuslaissa; edustajanpalkkiota koskevia säännöksiä ei sisällykään hallituksen esitykseen. Valiokunta on poistanut ehdotuksesta valtioneuvoston jäsenelle tulevaa palkkiota koskevat kohdat.

Presidentiksi valitsemisen vaikutukset valtion virkasuhteen kannalta on valiokunnan käsityksen mukaan soveliaimmin säänneltävissä.

sä tavallisessa laissa. Sama koskee tähän liittyviä palkkauksymyymiä, joista voidaan sopia myös valtion virkaehtosopimuksessa. Valiokunta onkin poistanut ehdotuksesta näitä tarkoittavat säännökset.

Edellä selostettujen valiokunnan kannanottojen vuoksi ehdotuksen 23 d § on poistettu.

23 d §. (Kuten hallituksen esityksen 23 e §). Edellä todetun poiston myötä hallituksen esityksen 23 e § siirtyy 23 d §:ksi.

23 e §. (Kuten hallituksen esityksen 23 f §). Edellä todetun poiston myötä hallituksen esityksen 23 f § siirtyy 23 e §:ksi.

Ehdotuksen 2 momentin alussa olevaa viitasta on muutettava 23 c §:n 2 momentin poistamisen vuoksi. Valiokunta on lisäksi poistanut tarpeettomina sanat "uudessa presidentin...".

Valiokunta on edellä 23 c §:n kohdalla todennut, että presidentin toimikauden päättymisestä olisi aiheellista säätää yleissäännöksessä. Tällainen säännös on sijoitettu 23 e §:n 3 momentiksi.

25 §. Valiokunta on edellä siirtänyt 23 c §:ään ne kohdat 25 §:stä, jotka koskevat presidentiksi valitun kuolemaa tai pysyvää esteisyyttä, ennen kuin asianomainen on ryhtynyt toimeensa. Pykälästä on poistettu myös tämän lakisysteemaattisen ratkaisun vuoksi tarpeettomiksi käyvät sanat "kesken toimikautensa". Lisäksi valiokunta on muuttanut ehdotuksen viimeistä virkettä sujuvoitukseksi pykälän sanontaa.

27 §. Valiokunta on muuttanut pykälän 2 momenttia aikaisemmin selostetun kannanottonsa mukaisesti.

34 §. Ehdotus on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen pelkästään eräiden 36 b §:ään ja 36 c §:n 3 momenttiin sisältyvien muutosehdotusten johdosta. Koska valiokunta ei puolla noiden muutosten toteuttamista, on 34 §:ää koskeva muutosehdotus poistettu. Näin ollen 34 §:n 3 momentti jää voimaan nykyisessä muodossaan.

36 §. Valiokunta on muuttanut pykälää aiemmin selostetun kannanottonsa mukaisesti lisäämällä siihen säännöksen, jonka mukaan presidentti kutsuu valtioneuvoston jäsenet eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan. Lisäyksen johdosta on kiinnitettävä huomiota siihen momentissa jo nykyisin olevaan säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemies ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava sekä

eduskunnan oltava koolla. Kokoonpanon tällaisessa muutoksessa olisi eduskunnan eri ryhmiä kuultava pääsääntöisesti sekä prosessin alussa presidenttikierroksen aikana että vielä prosessin lopussa ministereiden nimittämisvaiheessa. Kuulemisajankohdan erilaisuus osoitaisi ja siitä johtuisi, että kuulemisen tarkoitus eroaisi eri vaiheissa ja että myöskään kuultavat eduskuntaryhmät eivät määräytyisi samoiksi eri vaiheissa. Valtioneuvoston muodostamisen selvitys- ja tunnusteluvaiheessa suoritettava tai valtioneuvoston kokoonpanon muuhun merkittävään muutokseen liittyvä kuuleminen koskisi hallitusyhteistyön poliittisia edellytyksiä, kun taas nimittämisvaiheen kuuleminen koskisi lähinnä ministeristön henkilökysymyksiä. Tämän eron selventämiseksi 2 momentin loppuun on lisätty maininta, että eduskunnan puhemies ja eduskunnan eri ryhmiä on kuultava tilanteesta eli siitä poliittisesta asetelmasta, joka muutoksesta seuraa. Uutta valtioneuvostoa muodostettaessa olisi kuultava kaikkia eduskuntaryhmiä. Jos istuvan valtioneuvoston kokoonpanossa tapahtuu merkittävä muutos, ei sen sijaan yleensä olisi välttämätöntä kuulla kaikkia eduskuntaryhmiä.

36 a §. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston on järjestäydyttyään viivytyksettä annettava toimintasuunnitelmansa tiedonantona eduskunnalle. Valiokunnan käsityksen mukaan olennaista ei kuitenkaan voi olla, mistä ajankohdasta alkaen toimintasuunnitelman antamisvelvoite alkaa kulua, vaan se, että suunnitelma valmistuttuaan annetaan viivytyksettä eduskunnalle.

Lisäksi on huomionarvoista, ettei muualla perustuslaeissa käsitellä valtioneuvoston järjestäytymistä. Ehdotettu ilmaisu voisi johtaa ajatuksia sellaiseen aiheettomana pidettävään erotteluun, että valtioneuvosto toimisi tiettyyn pisteeseen saakka järjestäytymättömänä ja että valtioneuvoston poliittinen vastuunalaisuus alkaisi vasta joistakin järjestäytymistoimista.

Edellä esitetyn johdosta pykälän alusta on tarpeettomana ja osin harhaan johtavanakin poistettu sana "järjestäydyttyään".

Ehdotuksessa käytetty ilmaisu "toimintasuunnitelma" sopii valiokunnan käsityksen mukaan huonosti hallitusmuodon muuhun kirjoitustapaan. Sopivampi ilmaisu on "ohjelma". Sitä voidaan tässä asiayhteydessä pitää myös totutumpana, koska valtioneuvostot ovat vakiintuneesti hyväksyneet itselleen (halli-

tus)ohjelman. Valiokunta on tehnyt ehdotukseen tällaisen sanonnallisen muutoksen.

36 b §. Aikaisemmin selostetun kannanottonsa mukaisesti valiokunta on poistanut ehdotuksesta säännökset, jotka koskevat valtioneuvoston tai sen jäsenen eronpyyntövelvollisuutta. Tämän poiston myötä on ollut mahdollista sijoittaa kaikki säännökset eronmyöntämisperusteista samaan momenttiin.

Yksityiskohtana valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotuksessa käytettyyn ilmaisuun ”saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen”. Epäluottamuslause ei esiinny käsitteenä muualla perustuslaeissa. Tämä seikka jo sinänsä puoltaa varovaisuutta termin käytössä tässä yhteydessä. ”Epäluottamuslauseen” saatetaan sanana lisäksi mieltää viittaavan tietynlaisiin tai -sisältöisiin eduskunnan jonkin asian käsittelyssä ilmaisemiin lausumiin. Tällainen rajaus ei kuitenkaan voi olla tarkoituksena.

Sääntelyn sanontaa harkittaessa on lähtökohdaksi syytä ottaa hallitusmuodon 36 §:n 1 momentin sanamuoto. Tällä perusteella eron myöntämisen edellytyksenä tältä osin olisi se, että valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Valiokunta on muuttanut ehdotusta tällä tavalla.

Valiokunta on arvioinut termiä ”pääministerin esitys” sen kannalta, millä tavoin pääministerin esityksestä myönnettävä ero sopii presidentin päätöksenteossa muuten noudatettavaan menettelyyn.

Lakiehdotuksen tarkoittamassa tapauksessa kysymys jonkun ministerin vapauttamisesta tehtävästään saattaa olla mahdollista tuoda välittömästi, ilman ennakkoneuvotteluja, presidentin esittelyyn ratkaistavaksi. Tällöin ”esitys” termiä voidaan käyttää.

Kuitenkin voi olla tilanteita, joissa asiaa ei voida välittömästi ratkaista; vapauttamiseen liittyy vaikkapa tarve nimittää samaan aikaan tilalle uusi ministeri. Ministerin nimittäminen edellyttää valiokunnan 36 §:ään tekemän muutoksen mukaan eduskuntaryhmän kuulemista. Mainittu säännös edellyttää jo nykymuodossaan ryhmien kuulemista jokaisessa sellaisessa tilanteessa, jossa yhden tai useamman ministerin vapauttaminen merkitsee valtioneuvoston kokoonpanon merkittävää muuttumista.

Tällaisissa tilanteissa on paikallaan ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen tarkoituksenakin on, että pääministeri voi esiintyä tasavallan presidentin suuntaan vapaa-
muotoisesti ja epävirallisesti eli ulkopuolella

valtioneuvoston. ”Esitys” termi virallisiin menettelymuotoihin liittyvänä ei ole tällöin käytökelpoinen, kuten ilmenee siitä, mitä valiokunta on lausunut edellä eduskunnan hajottamista koskevassa kohdassa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta on ottanut käyttöön ilmaisun ”pääministerin aloite”. Se osoittaa valiokunnan mielestä sopivasti, että pääministerin ja presidentin välinen yhteys ministerin vapauttamisen esille ottamiseksi voi tapahtua ja ilmeisesti pääsääntöisesti tapahtuisikin ulkopuolella valtioneuvoston säänneltyjen tapaamisten. Toisaalta aloite voitaisiin tehdä myös suoraan presidentin esittelyssä, jolloin ero voitaisiin myöntää välittömästi.

Edellä kosketelluista seikoista säädettäisiin 36 b §:n 1 momentissa. Valiokunnan ehdotuksen mukaan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ja ilman esitettyä pyyntöäkin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Säännöksen mukaan presidentillä ei tällöin olisi harkintavaltaa. Käytännössä presidentti kuitenkin voisi pyytää eronpyynnön esittänyttä ministeristöä jatkamaan toimitusministeristönä uuden valtioneuvoston nimittämiseen saakka eli lykätä näin ajallisesti eron myöntämistä.

Pääministerin aloitteesta tapahtuvaa eron myöntämistä ei ole valiokunnan ehdotuksessa kuten ei hallituksen esityksessäkään sidottu mihinkään edellytyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen menettely voi kuitenkin tulla käytettäväksi vain poikkeuksellisesti, sillä kohdistuisihan menettely valtioneuvoston jäsenneen, joka ei ole menettänyt eduskunnan luottamusta. Tarkoitus ei hallitusmuodon 36 §:n huomioon ottaen voi olla, että valtioneuvoston jäsenet tulevaisuudessaan toimisivat erityisesti pääministerin luottamuksen varassa. — Pääministerin tehtyä aloitteensa riippuisi presidentin harkinnasta, myönnettäkö ero vai ei.

Pykälän 2 momentiksi valiokunta on siirtänyt 23 d §:n 2 momentista ne säännökset, jotka koskevat valtioneuvoston jäsenen valitsemista tasavallan presidentiksi.

Tässä yhteydessä valiokunta on kiinnittänyt huomiota kysymykseen, pitäisikö hallituksen esityksessä ehdotetun kiellon hoitaa ministerille kuuluvia tehtäviä koskea myös hallitusmuodon 25 §:n 1 momentissa säädettyä tehtävää eli toimimista presidentin sijaisena. Arvioinnissaan valiokunta on katsonut, että presidentin estyneisyyden ollessa pitempiaikainen sittem-

min presidentiksi valittava pääministeri on hallitusmuodon nojalla saattanut ennen valintaan-
sa toimia presidentin sijaisena jo huomattavan
pitkän ajanjakson. Tällaisessa tilanteessa olisi
omituista, jos hän joutuisi presidentiksi valitse-
misen ja presidentintoimeen ryhtymisen väli-
seksi lyhyehköksi ajaksi pidättymään presiden-
tin sijaisuudesta. Tällaiseen seikkaan huomiota
kiinnittäen valiokunta on lisännyt ehdotettuun
säännökseen poikkeussäännöksen, jonka mu-
kaan presidentin sijaisena toimiminen muodos-
taa poikkeuksen pääsäännöstä.

36 c §. Ehdotus koskee eronmyöntämisme-
nettelyä. Uutuutena säädettäisiin ensiksikin,
että presidentti tekee päätöksensä eron myön-
tämisestä koko valtioneuvostolle pääministerin
esittelystä. Tähän liittyen hallitusmuotoon kir-
joitettaisiin nykyisin vakiintuneesti noudatetun
käytännön vahvistava säännös siitä, että eron
yksittäiselle valtioneuvoston jäsenelle presi-
denti myöntää pääministerin esittelystä.

Nykyisin koko valtioneuvostoa koskeva
eronmyöntämismenettely käynnistyy pääminis-
terin toimittaessa vapaamuotoisesti presidenttil-
le kirjeen, jossa pyydetään valtioneuvoston
eroa. Kirjeen vastaanotettuaan presidentti pyy-
tää valtioneuvostoa jatkamaan toimitusminis-
teristönä. Vasta sitten kun uusi valtioneuvosto
on vain nimittämistä vaille, asia tulee esille
presidentin esittelystä. Silloin ilman esittelyä
myönnetään ero valtioneuvostolle ja nime-
tään uusi.

Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin
noudatettavassa käytännössä ei ole ilmennyt
haittoja eikä niin ollen ole esitettävissä erityisiä
syytä, jotka puoltaisivat ehdotettua muutosta.
Valiokunta katsookin, ettei ehdotettua esittely-
menettelyn alan laajentamista ole syytä toteut-
taa. Valiokunta ei pidä aiheellisena myöskään
lisätä hallitusmuotoon sitä vain vakiintuneen
käytännön vahvistavaa säännöstä, jonka mu-
kaan ero yksittäiselle ministerille myönnetään
pääministerin esittelystä.

Näin muodoin valiokunta on poistanut
36 c §:n 1 momentin.

Ehdotuksen 36 c §:n 2 ja 3 momentti kyt-
keytyvät kiinteästi siihen valiokunnan edellä
hylkäämään sääntelymalliin, jonka mukaan
hallitusmuodossa säädettäisiin nimenomainen
eronpyyntövelvollisuus epäluottamuslauseen
johdosta. Johdonmukaisesti valiokunta on
poistanut nämäkin säännökset eli 36 c §:n ko-
konaisuudessaan.

Voimaantulosäännös. Valiokunta on täs-
mentänyt 2 momenttia. Muutoksen tarkoituk-
sena on estää epätietoisuus siitä, tulevatko
valtaoikeuksien tarkistamista koskevat ja muut
presidentin valitsemiseen välittömästi liittymät-
tömät säännökset sovellettaviksi voimaantulo-
säännöksessä kuvatussa tilanteessa.

Lisäksi valiokunta on yksinkertaistanut 3
momenttia.

2. Laki valtiopäiväjärjestyksen 3 ja 8 §:n muuttamisesta

Lain nimike. Lain nimikettä tulee muuttaa
8 §:ään liittyvän valiokunnan kannanoton
vuoksi.

3 §. Valiokunta on yksinkertaistanut sään-
nöksen sanontaa.

8 §. Valiokunta on siirtänyt pykälän uudeksi
2 momentiksi hallituksen esityksen ensimmäi-
sen lakiehdotuksen 23 d §:n 1 momentin sellai-
set säännökset, jotka koskevat kansanedus-
tajan valitsemista tasavallan presidentiksi. Sa-
malla pykälän nykyinen 2 ja 3 momentti siirty-
vät 3 ja 4 momentiksi.

3. Laki tasavallan presidentin vaalista

1 §. Valiokunta on muuttanut 2 momentin
viittaussäännöstä hallitusmuodon 23 c §:n
muutosta vastaavasti.

Pykälän 3 momentin mukaan lakisääteisesti
suljettaisiin pois mahdollisuus toimittaa presi-
dentinvaali samanaikaisesti kansanedustajain
vaalien tai kunnallisvaalien kanssa taikka kan-
sanäänestyksen kanssa. Ehdotuksen tarkoitus
on valiokunnan mielestä yleisesti ottaen sinän-
sä hyväksyttävä. Toisaalta ei voida pitää eh-
doitua vältettävänä, että presidentinvaalin toi-
mittamisen yhteydessä toimitettaisiin myös esi-
merkiksi kansanäänestys.

Voidaan lisäksi viitata menettelystä neuvoa-
antavissa kansanäänestyksistä annetun lain
(571/87) 2 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan
kansanäänestys voidaan toimittaa valtiollisten
vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä. Va-
liokunnan mielestä nyt esillä olevassa yhteydes-
säkään ei ole syytä lain säännöksiin estää eri-
laisten äänestysten samanaikaista toimittamis-
ta.

Tämän mukaisesti valiokunta on poistanut 3
momentin. Samalla valiokunta kuitenkin ko-

rosta, ettei momentin poistaminen merkitse kannanottoa eri äänestysten samanaikaisen toimittamisen puolesta.

7 §. Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintöön (kom.miet. 1989:38) viitaten valiokunta ehdottaa 2 momentiksi selventävää säännöstä siitä, että kunnan keskushallinnon edustajaa ei voida valita vaaliviranomaisiin ja että kunnanhallituksen puheenjohtajalla ja kunnan johtavilla viranhaltijoilla ei ole läsnäolo-oikeutta näiden toimielinten kokouksissa.

8 §. Valiokunta on muuttanut 3 momentin viittaussäännöstä hallitusmuodon 23 c §:ään edellä tehtyä muutosta vastaavasti. Lisäksi 4 momentin viimeinen virke on yhdenmukaisuuden vuoksi kirjoitettu samaan tyyliin kuin 3 momentin loppu.

13 §. Hallitusmuodon 23 c §:ään viittaava kohta on muutettu.

16 §. Sen johdosta että edellä mainittu vaalilakien tarkistamistoimikunta ehdottaa luovutavaksi käsitteestä ”ehdokaslistojen lopullinen yhdistelmä”, valiokunta on muuttanut pykälää.

18 §. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansanedustajain vaaleista annetun lain (391/69) 80 b §:n 1 momentin mukaan kotiaänestykseen on ilmoitauduttava viimeistään 25. päivänä ennen vaaleja. Lakiehdotuksen 17 ja 18 §:stä ei selviä, millaista ilmoittautumisaikaa noudatettaisiin presidentinvaalissa. Tämän vuoksi valiokunta on lisännyt pykälän 1 momenttiin säännöksen tästä.

Ilmoittautumisaika päättyisi 12. päivänä ennen vaalitoimitusta. Ottaen huomioon sen, että presidentinvaalissa ennakkoäänestys aloitettaisiin 11. päivänä ennen vaalitoimitusta ja että vaalilakien tarkistamistoimikunta ehdottaa kyseisen ajan päättyvän 19. päivänä ennen vaalitoimitusta sellaisissa vaaleissa, joiden ennakkoäänestys aloitetaan 18. päivänä ennen vaalitoimitusta, ovat valiokunnan ja toimikunnan ehdotukset ajallisesti samankaltaiset.

Mainitun toimikunnan ehdotuksia vastavasti 2 momentin 1 kohtaa on muutettu siten, että postissa on mahdollista äänestää ennakolta myös iltaisin ja että ennakkoäänestys jätetään järjestämättä eräinä juhla- ja vapaapäivinä.

Pykälään on tehty myös uuden Posti- ja telelaitoksesta annetun lain (748/89) vaatimat tekniset korjaukset.

23 §. Pykälän on lisätty uusi 3 momentti sen johdosta, että valiokunta on lyhentänyt presidentinvaalin ensimmäisen ja toisen kierroksen välisen ajan kolmeksi viikoksi. Väliajan lyhentäminen saattaa edellyttää ylimääräisten viestintätapojen käyttämistä silloin, jos Suomen edustustoon tai suomalaisen laivaan ei todennäköisesti ole mahdollista toimittaa ajoissa painettua luetteloa vaan vain tieto luettelon sisällöstä. Uuden momentin mukaan tarkoitettunlaiseen edustustoon ja laivaan tulee painettun luettelon lisäksi toimittaa tieto luettelon sisällöstä tavalla, joka arvioidaan riittävän luotettavaksi. Tavanomaisesta poikkeavin tavoin välitettävä tieto tarkoittaisi ilmoitusta siitä, ketä ehdokkaista äänestetään numerolla kaksi ja ketä numerolla kolme. Näin muodoin kyseisiin edustustoihin ja laivoille olisi ennakolta toimitettava sellaiset pohjaluettelot, joihin on valmiiksi painettu numerot kaksi ja kolme ja kaikki muu tarpeellinen tieto.

28 §. Pykälään on tehty tekniset korjaukset, jotka johtuvat hallitusmuodon 23 c §:n muuttamisesta ja Posti- ja telelaitoksesta annetusta laista.

Aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset esityksen pohjalta, lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset ehdotetaan hylättäviksi.

Toivomusaloitteissa n:o 8/1987 vp. ja n:o 11/1987 vp. ehdotetut toivomukset ovat tarpeettomia, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi nämä toivomusaloitteet hylättäviksi.

Toivomusaloitteissa n:o 13/1988 vp. ja n:o 14/1988 vp. ehdotettujen toivomusten toteuttaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aiheellista, joten valiokunta ehdottaa nämäkin toivomusaloitteet hylättäviksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, 25 §:n 1 momentti, 27 § (*poist.*) ja 36 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin *ne* ovat, 23 ja 24 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (573/87), 25 §:n 1 momentti 9 päivänä marraskuuta 1956 annetussa laissa (588/56) sekä 27 § ja 36 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (575/87), ja

lisätään lakiin uusi 23 a—23 e sekä 36 a ja 36 b § seuraavasti:

23 ja 23 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

23 b §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Jollei kukaan (*poist.*) ole saanut 2 momentissa säädettyä enemmistöä, toimitetaan uusi vaali ensimmäistä vaalia seuraavana kolmantena sunnuntaina. Uudessa vaalissa ovat ehdokkaina ne kaksi henkilöä, jotka ovat saaneet ensimmäisessä vaalissa suurimmat äänimäärät. Tässä toisessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas on valittu tasavallan presidentiksi. Äänten jakautuessa tasan ratkaisee arpa.

23 c §

Jos säädetyssä järjestyksessä ilmoitettu ehdokas kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi ennen ensimmäisen vaalin vaalitoimituksen päättymistä, (*poist.*) presidentin valitsemiseen on niin pian kuin mahdollista ryhdyttävä uudelleen. Samoin on meneteltävä, jos toisessa vaalissa oleva ehdokas kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi ennen kuin vaalitoimitus on päätynyt taikka presidentiksi valittu ennen kuin hän on ryhtynyt toimeensa. (*Poist.*).

(2 mom. *poist.*)

23 d §

(*Poist.*)

23 d §

(Kuten hallituksen esityksen 23 e §)

23 e § (23 f §)

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 23 f §:n 1 mom.)

Edellä 23 c §:ssä (*poist.*) tarkoitetun tapauksen johdosta toimitetussa (*poist.*) vaalissa valit-

tu presidentti ryhtyy toimeensa kolmantena päivänä siitä, kun hänen on todettu tulleen valituksi tasavallan presidentiksi.

Presidentin toimikausi päättyy seuraavassa vaalissa valitun presidentin ryhtyessä toimeensa. (uusi)

24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

25 §

Presidentin ollessa estyneenä hoitaa hänen tehtäviään pääministeri ja tämänkin ollessa estyneenä se ministeri, joka, sen mukaan kuin 39 §:ssä säädetään, on pääministerin sijaisena. Jos presidentti kuolee tai tulee pysyvästi estyneeksi (*poist.*), on niin pian kuin mahdollista valittava uusi presidentti. *Tämä ryhtyy toimeensa 23 e §:n 2 momentissa säädettyä ajan-*

— — — — —

27 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettaviksi.

34 §

(*Poist.*)

36 §

— — — — —
Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti, eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan, rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi

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

36 a §

(Poist.) Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

36 b §

Presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ja ilman esitettyä pyyntöäkin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Pääministerin aloitteesta presidentti voi myöntää eron valtioneuvoston jäsenelle muustakin syystä.

Jos valtioneuvoston jäsen valitaan presidentiksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään

siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy presidentin toimeen. Tultuaan valituksi presidentiksi valtioneuvoston jäsen ei kuitenkaan saa hoitaa hänelle ministerinä kuuluvia tehtäviä 25 §:n 1 momentissa säädettyä tehtävää lukuun ottamatta.

36 c § (Poist.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos tasavallan presidentin valitseminen joudutaan suorittamaan ennen kuin 90 päivää on kulunut tämän lain voimaantulosta, on presidentti kuitenkin valittava soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

Tämän lain 23 §:n 2 momenttia sovellettaessa ei oteta lukuun niitä toimikausia, jotka ovat päättyneet ennen lain voimaantuloa.

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen 3 ja 8 §:n muuttamisesta

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83), ja

lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä tammikuuta 1969 ja 7 päivänä heinäkuuta 1970 annetuilla laeilla (4/69 ja 454/70) sekä mainitulla 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

3 §

Jos tasavallan presidentti on hallitusmuodon nojalla määrännyt uudet vaalit toimitettaviksi, (poist.) lähinnä seuraavat vaalit toimitetaan säännönmukaisen vaalikauden samalla päättyessä neljäntenä vuonna niiden jälkeen, jollei eduskuntaa sitä ennen uudelleen hajoteta.

8 §

Jos edustajaksi valittu valitaan tasavallan presidentiksi, lakkaa hänen edustajantoimensa siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy presidentin toimeen. Tultuaan valituksi presidentiksi hän ei kuitenkaan saa osallistua valtiopäivätoimiin.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki**tasavallan presidentin vaalista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku**Yleiset säännökset****1 §**

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Milloin hallitusmuodon 23 c §:n (*poist.*) tai 25 §:n 1 momentin nojalla on ryhdyttävä toimenpiteisiin presidentin valitsemiseksi, määrää valtioneuvosto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla päätöksellä, minä sunnuntaina presidentinvaali on toimitettava.

(3 mom. *poist.*)

2—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä kunnallislain 70 §:ssä on säädetty kunnanhallituksen edustajasta ja läsnäolo-oikeudesta lautakunnassa, ei koske vaalilautakuntaa eikä vaalitoimikuntaa. (uusi)

8 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Milloin hallitusmuodon 23 c §:n (*poist.*) nojalla on määrätty toimitettavaksi uusi presidentinvaali, käytetään 1 momentissa tarkoitettuja vaaliluetteloja muuttamattomina myös uuden presidentinvaalin molemmissa vaaleissa. Jos uuden presidentinvaalin ensimmäinen vaali toimitetaan eri vuonna kuin aikaisempi keskeytynyt presidentinvaali, on kuitenkin laadittava uudet vaaliluettelot. Näistä on voimassa, mitä 1 momentissa on säädetty.

Jos hallitusmuodon 25 §:n 1 momentin nojalla määrätyn presidentinvaalin ensimmäinen vaali toimitetaan samana vuonna kuin vaalia edeltäneen presidentinvaalin ensimmäinen vaali, käytetään presidentinvaalissa muuttamattomina edellisessä presidentinvaalissa käytettyjä vaaliluetteloja. Muussa tapauksessa on laadittava uudet vaaliluettelot, *joista on voimassa, mitä 1 momentissa on säädetty.*

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku**Presidenttiehdokkaan asettaminen****10—12 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 §

Ehdokkaan asettamisesta ja ilmoittamisesta hallitusmuodon 23 c §:n (*poist.*) tarkoitetuissa tapauksissa on voimassa, mitä 10—12 §:ssä on säädetty. Ehdokasta, jonka henkilöryhmä oli aikaisemmin ilmoittanut säädettyssä järjestyksessä Helsingin kaupungin vaalipiirin keskuslautakunnalle, pidetään kuitenkin ilman uutta ilmoitusta edelleenkin henkilöryhmän ehdokkaana, jollei henkilöryhmä ole peruuttanut aikaisempaa ilmoitustaan tai ehdokkaaksi asetettu 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua vakuumustaan viimeistään 51. päivänä ennen presidentinvaalia ennen kello 16.

14 ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Ehdokkaan asettamista koskevasta puolueen päätöksestä, vaalioikeutetun kuulumisesta henkilöryhmään ja ehdokkaista vaaleja varten painettavasta luettelosta on soveltuvin osin voimassa, mitä ehdokkaan asettamista koskevasta puolueen päätöksestä, henkilön jäsenyydestä valitsijayhdistyksessä ja ehdokaslistojen (*poist.*) yhdistelmästä on kansanedustajain vaaleja varten säädetty.

3 luku**Ensimmäinen vaali****17 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Ennakköäänestys aloitetaan 11. päivänä ennen vaalitoimitusta sekä lopetetaan ulkomailla 8. päivänä ja kotimaassa 5. päivänä ennen vaalitoimitusta. *Ennakköäänestykseen kotona*

on ilmoittauduttava viimeistään 12. päivänä ennen vaalitoimitusta.

Ennakkoäänestys järjestetään 1 momentissa tarkoitettuna aikana:

1) *Posti- ja telelaitoksen* toimipaikassa jokaisena arkipäivänä sinä aikana, jolloin toimipaikka on yleisöä varten avoinna, *taikka Posti- ja telelaitoksen määräämänä muuna aikana* sekä lauantaina ja sunnuntaina kello 10:n ja 14:n välisenä aikana, *ei kuitenkaan uudenvuodenaattona tai -päivänä, loppiaisena, ensimmäisenä pääsiäispäivänä, vapunaattona tai -päivänä, helluntaipäivänä, juhannuspäivänä, itsenäisyyspäivänä, jouluaattona eikä ensimmäisenä tai toisena joulupäivänä;*

(2—5 kohta kuten hallituksen esityksessä)

19—22 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Toinen vaali

23 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos 2 momentissa tarkoitettua luetteloa ei todennäköisesti ole mahdollista toimittaa ajois-

sa ennakkoäänestyspaikkana olevaan Suomen edustustoon tai suomalaisen laivaan, tulee sinne lisäksi toimittaa tieto luettelon sisällöstä riittävän luotettavaksi arvioitavalla tavalla. (uusi)

24—27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Erinäisiä säännöksiä

28 §

Milloin valtioneuvosto on hallitusmuodon 23 c §:n (*poist.*) nojalla määrännyt ryhdyttäväksi uudelleen toimenpiteisiin presidentin valitsemiseksi, on oikeusministeriön kiireellisesti ilmoitettava tästä vaalipiirien keskuslautakunnille, ulkoasiainministeriölle ja *Posti- ja telelaitokselle*, joiden on huolehdittava siitä, että tieto välitetään viipymättä edelleen muille vaaliviranomaisille, sekä väestörekisterikeskukselle.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

29—33 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 1 ja 2/1987 vp. sekä n:o 3 ja 23 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusalitteet n:o 8 ja 11/1987 vp. sekä n:o 13 ja 14/1988 vp. hylättäisiin.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson, Joutsensaari, Jäätteenmäki, Kekkonen (osittain), Laitinen, Lamminen

(osittain), Männistö, Niinistö, Ollila (osittain), Pohjola (osittain), Pokka, Puisto (osittain), Virolainen ja Vähänäkki sekä varajäsenet Anttila (osittain) ja Rehn (osittain).

Vastalauseita

I

1. Johdanto

Hallitusmuodon 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista suoraksi kansanvaaliksi. Uudistus merkitsee tasavallan presidentin aseman vahvistumista entisestään. Tästä syystä hallituksen esityksessä ilmoitetaan tavoitteena olevan, että ylimpien valtiolinten toimivaltasuhteet eivät sanottavasti muuttuisi. Tämä tavoite jää toteutumatta.

Vaalitavan muuttamisen vastapainoksi ehdotetut säännökset eivät myöskään toteuta sitä hallituksen esityksessä mainittua tavoitetta, että säännöksillä pyritäisiin vahvistamaan eduskunnan asemaa. Ehdotetut muutokset merkitsivät keskeisesti lähinnä pääministerin valtaoikeuksien lisääntymistä. Säännökset hallituksen muodostamisesta, eduskunnan hajottamisesta ja ministerin erottamisesta eivät muutoinkaan toteuta valtiosääntöuudistukselle asettamamme vaatimuksia.

Hallituksen esitys merkitsee pääministerin sekä tätä kautta koko ministeristön aseman vahvistumista erityisesti eduskuntaan nähden. Valtiosääntöuudistuksen yhteydessä itse asiassa eduskunnan toimivalta heikkenee muihin ylimpiin valtiolimiini verrattuna.

Katsomme, että uuden vaalitavan johdosta toimivaltasuhteiden tasapainottamiseksi tarvittavat muutokset olisi tullut toteuttaa korostaen parlamentarismin periaatteita. Mikäli pääministerin asemaa halutaan vahvistaa, sen tulisi tapahtua valtioneuvoston sisällä eikä eduskuntaan nähden.

2. Hallituksen muodostaminen

2.1. Puhemiehen kierros lakiin

Hallitusmuodon 36 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tämä säännös sisältää käsityksemme mukaan perusluonteisen seikan harkittaessa valtioneuvoston muodostamismettelyn sääntelemistä nykyistä tarkemmin. Mainitun säännöksen kannalta ottaen huomioon, että valtioneuvoston muodostaminen

on presidentille kuuluva valtaoikeus, pidämme perusteltuna, että valtioneuvoston muodostamisen edellytykset ns. presidentinkierroksen jälkeen ainakin aluksi selvitetään eduskunnan puolelta. Tavanomaisimmassa hallituksen muodostamistilanteessa eli eduskuntavaalien jälkeen on luontevinta, että tällainen selvitystehtävä tulee eduskunnan puhemiehelle. Selvitystehtävän uskominen hallitusmuotoon kirjotettavain säännöksiin puhemiehelle on omiaan sopivasti korostamaan puhemiehen asemaa ja siten myös lisäämään hänen vaalinsa merkitystä eduskunnassa.

Olemme ehdotuksessamme katsoneet, ettei valiokunnassa lakiehdotukseen lisätty velvollisuus kuulla eduskuntaryhmiä toteuta riittävästi ylimpien valtiolinten toimivaltasuhteiden järjestämistä koskevalle uudistukselle asettamamme vaatimuksia. Katsomme, että ryhmien kuulemisen lisäksi on tarpeen kykeä puhemiehen kierros tapauksiin, joissa valtioneuvosto on joko pyytänyt eroa tai ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Koska presidentin tulisi 36 b §:n nojalla eronpyynnön johdosta myöntää pyydetty ero, käynnistäisi valtioneuvoston eronpyyntö säännönmukaisesti kaikkien eduskuntaryhmien kuulemisen presidentin taholta ja johtaisi selvitystehtävän antamiseen puhemiehelle. Ehdotuksemme merkitsee sitä, että hallituksen muodostamiseen liittyisi kaikissa tilanteissa puhemiehen kierros hallitusmuodon säännösten perusteella.

2.2. Pääministerin valinta eduskunnalle

Valtiosääntöuudistukselle asettamistamme eduskunnan aseman vahvistamista tarkoittavista lähtökohdista johtuen katsomme, että puhemiehen kierroksen ja eduskuntaryhmien kuulemisen lisäksi eduskunnalla tulee olla valta viime kädessä päättää pääministerin henkilöstä.

Hallituksen toiminnan kannalta on olennaista, että se nauttii eduskunnan luottamusta. Tätä periaatetta korostaisi se lähtökohta, että eduskunta äänestäisi pääministerin henkilöstä ennen hallituksen muodostamista.

Ehdotuksemme mukaan puhemiehen kierroksen jälkeen presidentti nimeäisi pääministeriehdokkaan ja ilmoittaisi tästä eduskunnalle. Mikäli enemmistö kaikista eduskunnan jäsenis-

tä kannattaisi äänestyksessä ehdokasta, olisi eduskunta hyväksynyt ehdokkaan. Muussa tapauksessa eduskunnalla olisi kahden viikon kuluessa oikeus valita pääministeriksi nimitettävä henkilö siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty. Ellei eduskunta jostain syystä kykenisi valitsemaan sanotulla tavalla pääministeriä, olisi presidentillä yksin oikeus päättää pääministerin henkilöistä.

3. Eduskunnan hajottaminen

Tasavallan presidentin päätöksenteon sitominen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla pääministerin esitykseen saattaa tosiasiallisesti merkitä — uudistuksen tarkoituksesta poiketen — eduskunnan hajotuskynnyksen tietynlaista madaltumista. Ei näet ole hevin ajateltavissa, että presidentti voisi suhtautua täysin vapaasti pääministeriltä tulleeseen hajotusesitykseen. Pääministerin esityksen hylkääminen merkitsisi presidentin ja pääministerin avointa vastakkainoloa hallitusvallan käytön kannalta hyvin keskeisessä kysymyksessä. Erimielisyyttä todennäköisesti pyrittäisiin välttämään. Pääministerin asennoituminen määräytyisi uskottavasti osapuilleen samantapaisten näkökohtien mukaan silloin, jos presidentti epävirallisesti pyytäisi häntä harkitsemaan hajotusesityksen tekemistä. Näin ajatellen merkittävää tosiasiallista valtaa eduskunnan hajotamiskysymyksessä saattaisi tulla nykyisestä poiketen sekä tasavallan presidentille että pääministerille eli kahdelle eduskunnan ulkopuoliselle taholle. Tällä tavoin hallituksen esitys on myös omiaan korostamaan pääministerin asemaa suhteessa eduskuntaan.

Emme pidä tällaista kehitystä tai sen mahdollisuuttakaan toivottavana. Presidentin hajotusvaltuuksia tulisi rajoittaa muulla tavalla. Käsitksemme mukaan voimassa oleva säännöstö tarjoaa sinänsä sopivan lähtökohdan kehittää järjestelmää. Tämän mukaisesti hajotusoikeuden tulee kuulua yksin presidentille eikä hänen toimivaltaansa pidä sitoa riippuvaksi ratkaisevasti pääministerin käsityksistä. Ainoa tämänkaltainen rajoitus päätöksenteolle johtuisi siitä hallitusmuodon 34 §:n säännöksestä, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa.

Säännösten tasolla vaikuttaa soveliaimmalta rajoittaa hajotusoikeuden käyttöä sitomalla ha-

jotusasiassa noudatettava menettely eduskunnan asemaa turvaaviin muotoihin. Tässä mielessä pidämme aiheellisenä, että ennen hajotuspäätöksen tekemistä presidentin tulisi kuulla eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä. Tällä tavoin presidentti saisi poliittisen tilanteen harkitsemiseksi ja arvioimiseksi tarpeellista tietoa välittömästi eduskunnan piiristä.

Myös nimenomainen säännös siitä, että eduskunnan tulee olla koolla hajotuspäätöstä tehtäessä, on mielestämme aiheellinen. Tällä tavoin viime kädessä varmistetaan, että eduskunta on kaikin puolin toimintakykyinen, kun esimerkiksi sen eri ryhmiä kuullaan hajotuskysymyksen tultua esille.

Pidämme eduskunnan aseman kannalta asianmukaisena, että hajotusmääräyksessä aina ilmoitetaan toimenpiteen syyt, eli presidentti perustelee hajottamispäätöksen.

4. Ministerin erottaminen

Eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ei valtiosääntöön sisälly nimenomaista säännöstä. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on kuitenkin eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultava sekä eduskunnan oltava koolla. Varsinainen päätöksensä eron myöntämisestä presidentti tekee hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvostossa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että muusta syystä kuin epäluottamuslauseen johdosta presidentti voi myöntää eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle vain pääministerin esityksestä. Emme pidä hyväksyttävänä sitä, että pääministerille annettaisiin itsenäinen oikeus esittää ministerin erottamista. Hallituksen esitys mahdollistaisi eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston jäsenen kohdalla pääministerin aloitteen ministerin erottamiselle. Hallituksen ehdottama muutos ei tässäkään kohdin vahvistaisi eduskunnan asemaa ylimpien valtioelinten valtasuhteiden osalta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina sekä

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, 25 §:n 1 momentti, 27 § ja 36 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 23 ja 24 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (573/87), 25 §:n 1 momentti 9 päivänä marraskuuta 1956 annetussa laissa (588/56) sekä 27 § ja 36 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (575/87), ja

lisätään lakiin uusi 23 a—23 e §, lain 36 §:ään, sellaisena kuin se on viimeksi mainitussa laissa, uusi 4 ja 5 momentti sekä lakiin uusi 36 a ja 36 b § seuraavasti:

23, 23 a—23 e, 24 ja 25 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

27 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Presidentti voi (poist.) eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettaviksi. Määräyksessä on ilmoitettava toimenpiteen syyt.

34 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 §

Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti, eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan ja ottaen huomioon 4 ja 5 momentin säännökset, rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava tilanteesta sekä eduskunnan oltava koolla.

Valtioneuvoston pyydettyä eroa tai saatua eduskunnalta epäluottamuslauseen tulee presidentin, kaikkia eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan, antaa eduskunnan puhemiehen tehtäväksi selvittää uuden valtioneuvoston muodostamisen edellytyksiä. Puhemiehen selvityksen saatuaan presidentti nimeää pääministeriehdokkaan

ja ilmoittaa tästä eduskunnalle. Jos enemmistö eduskunnan kaikista jäsenistä kannattaa ehdokasta äänestyksessä, joka toimitetaan umpilipuin viimeistään neljäntenä päivänä ilmoituksesta, on eduskunta hyväksynyt ehdokkaan. Muussa tapauksessa eduskunnalla on kahden viikon kuluessa äänestyksestä oikeus valita pääministeriksi nimitettävä henkilö siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty. Valituksi tulemiseen vaaditaan kuitenkin, että enemmistö eduskunnan kaikista jäsenistä kannattaa asianomaista henkilöä.

Uuden valtioneuvoston pääministeriksi presidentti nimittää eduskunnan hyväksymän tai valitseman henkilön tai, jollei sellaista ole hyväksytty tai valittu, itse valitseman henkilön.

36 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 b §
Presidentti myöntää pyynnöstä tai epäluottamuslauseen johdosta eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. (Poist.)
(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

36 c §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Hannele Pokka

Anneli Jäätteenmäki

II

Yhdyn ed. Pokan ja ed. Jätteenmäen vasta-
lauseeseen siltä osin kuin se koskee hallitus-
muodon 36 §:ää.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Johannes Virolainen

III

Emme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön päätöstä, jonka mukaan Suomen hallitusmuodon (lakiehdotus n:o 1) 27 §:n 2 momentti saa muodon, joka tekisi presidentin eduskunnan hajottamisoikeuden riippuvaiseksi pääministerin aloitteesta.

Tärkein vastaväite on, että säännös valiokunnan ehdottamassa muodossa merkitsee muodollisesti vallansiirtoa presidentiltä pääministerille, mutta johtaa itse asiassa vakavaan vallan tasapainon horjumiseen eduskunnan ja hallituksen välillä viimeksi mainitun eduksi. Presidentin kanta sitoo pääministeriä ja muita ministereitä, mutta ei päinvastoin. Kun valtiosääntömme nimenomaisesti rakentuu periaatteelle, jonka mukaan hallituksen ja sen pääministerin tulee nauttia eduskunnan luottamusta, valiokunnan ehdotus merkitsee uuden aineksen tuomista eduskunnan ja hallituksen väliseen suhteeseen. Edustusoikeuden antaminen pääministerille eduskunnan hajottamisessa merkitsee itse asiassa uuden luottamussuhteen käyttöönottoa, nimittäin eduskunnan edellytetään nauttivan pääministerin luottamusta. Pääministerin aloiteoikeus eduskunnan hajottamisessa on äärimmäisen voimakas poliittinen painostuskeino eduskuntaa kohtaan. Kun hallitus erityisen tärkeissä tapauksissa ilmoittaa eduskunnalle kyseessä olevan luottamuskysymys, tätä voidaan tulevaisuudessa täydentää uhkauksella esittää eduskunnan hajottamista, ellei asia mene läpi hallituksen toivomassa muodossa.

Eduskunnan hajottamista on pidettävä äärimmäisen harvoin käytettävänä välineenä, ja tällöinkin ainoastaan pitkäaikaisen parlamentaarisen kriisin ratkaisemiseen tai muusta erittäin painavasta syystä. Eduskunnan hajottamista ei saa tehdä päivänpolitiikassa käytettä-

väksi aseeksi, eikä myöskään siten, että hallituksen sisäiset vaikeudet voisivat aiheuttaa eduskunnan hajottamisen.

Edellä mainitun eduskunnan vahingoksi tapahtuvan vallan tasapainon vakavan siirtymisen ohella, mikä on vastoin maassamme viime vuosina tapahtunutta parlamentaarista kehitystä, voidaan esittää seuraavat perustelut sille, että valiokunnan enemmistön 27 §:n 2 momentin muotoilua ei voida hyväksyä:

1. Valtiosääntöuudistuksen tarkoituksena on tasavallan presidentin vaalin toimittaminen vuodesta 1994 alkaen suorana, tarvittaessa kaksivaiheisena kansanvaalina kuten hallitusohjelmassa edellytetään.

2. Hallituksen esittämiä lisätarkistuksia korkeimpien valtioelinten valtaoikeuksiin ei edellytetä hallitusohjelmassa.

3. Valtiosäännöltään Suomen kaltaisissa tasavalloissa pääministerillä ei ole sellaista parlamentin hajottamiseen liittyvää asemaa, mistä valiokunnan enemmistö on nyt päättänyt.

4. Valtaoikeuksien tarkistuksen tulisi tältäkin osin tapahtua kansan valitseman eduskunnan eduksi. Pääministerihän ei pääministerin ominaisuudessa ole kansan valitsema.

5. Emme voi hyväksyä, että esimerkiksi eduskunnalta epäluottamuslauseen saaneelle pääministerille annetaan oikeus esittää eduskunnan hajottamista. Samoin pidämme parlamentarismillemme vieraana, että virkamieshallituksen pääministerille annetaan sellaiset valtaoikeudet, joita valiokunnan enemmistön päätös nyt merkitsee.

Tämän vuoksi katsomme, että presidentin oikeus hallitusmuodon 27 § 2 momentin nojalla hajottaa eduskunta määräämällä uudet vaalit säilytetään nykyisessä muodossaan sillä li-

säyksellä, että eduskunnan myötävaikutusta vahvistetaan esimerkiksi siten, että presidentti ennen päätöksensä tekemistä kuulee eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä ja että eduskunta on tuolloin koolla.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, 25 §:n 1 momentti, 27 § ja 36 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 23 ja 24 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (573/87), 25 §:n 1 momentti 9 päivänä marraskuuta 1956 annetussa laissa (588/56) sekä 27 § ja 36 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (575/87), ja *lisätään* lakiin uusi 23 a—23 e sekä 36 a ja 36 b § seuraavasti:

23, 23 a—23 e, 24 ja 25 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

kunnan määräämällä uudet vaalit toimitettaviksi.

27 §
(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Presidentti voi (*poist.*) eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa edus-

34, 36 ja 36 a—36 c §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Gunnar Jansson

Elisabeth Rehn

IV

Hallituksen esitykseen presidentin vaalitavan uudistamisesta liittyvät myös esitykset presidentin valtaoikeuksien kaventamisesta. Ehdotetut valtaoikeustarkistukset vahvistavat valiokunnan kannanoton mukaan ensi sijassa pääministerin ja valtioneuvoston asemaa. Tarkistusten merkitys eduskunnan aseman kannalta on välillinen. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään aivan oikein korostanut eduskunnan aseman vahvistamista ja etsinyt keinoja vahvistaa eduskunnan asemaa välittömästi.

Eduskunnan kannalta on ratkaisevaa, miten se voi turvata asemansa valtion tehtävien laajennuttua ja tosiasiallisen vallankäytön siirryttyä yhä suuremmassa määrin lainsäädäntömenettelyn ulkopuolelle. Eduskunnan aseman vahvistamisessa tulisi erityisesti korostaa kontrollivallan, suunnitteluvallan ja budjetti- ja finanssivallan merkitystä. Valtiosäännön uudistamisessa avautuvat eduskunnan kannalta vallankäytön solmukohdat eduskunnan hajottamisessa, hallituksen muodostamisessa ja val-

tioneuvoston kokoonpanoon vaikuttaessa. Valiokunnan omaksumat kannat kahdessa jälkimmäisessä kysymyksessä tyydyttävät minua. Eduskunnan asema eduskunnan hajottamisessa ei hallituksen esittämässä muodossa sitä vastoin ole tyydyttävä eikä näin ollen valiokunnan enemmistön hallituksen esitystä myötäilevä kanta liioin.

Perustuslakivaliokunnan työskentelyssä presidentin oikeus hajottaa eduskunta on kulminoitunut kysymykseen, kuka on aloitteellinen eduskunnan hajottamisessa. Valiokunnan piirissä on voitu hyvinkin erilaisista lähtökohdista päätyä yhteiseen käsitykseen siitä, että hallituksen pyrkimys sitoa tasavallan presidentin käsiä eduskunnan hajottamisasiassa voi olla perusteltu. Yhteinen käsitys ilmeni 14.12.1989 perustuslakivaliokunnan mielipidekartoituksessa, jolloin valiokunta lähes yksimielisesti asetti ns. Zyskowiczin mallin edelle hallituksen valiokunnassa kehitettyäkin esitystä, joka nyt on muodostunut valiokunnan kannaksi. Zyskowiczin mallin mukaan pääministerillä olisi oikeus kieltäytyä esittelemästä hajotusasiaa presidentille ja näin pääministeri voisi sitoa presidentin kädet. Pääministeri ei ole tässä mallissa aloitteellinen, mutta hän voi eduskunnan luottamukseen nojaten puolustaa eduskuntaa presidentin hajotusvaltaa vastaan. Mielestäni olisi ollut perusteltua pyrkiä valiokunnan laajan enemmistön tuen saamiseen hajottamiskysymyksessä ja olisin voinut tuon ehdotuksen myös itse hyväksyä.

Oma näkemykseni on muotoutunut monien vaiheiden jälkeen. Mielestäni parasta olisi, että presidentillä ei olisi lainkaan hajotusoikeutta. Tämä näkemys on torjuttu hallituksen piirissä muun muassa siksi, että pitkäaikaisia hallituskriisejä ei voitaisi laukaista määräämällä uusia vaaleja. Monet valtiosäännön ja politiikan tutkijat ovat viitanneet samoihin seikkoihin, kun he ovat asettuneet tukemaan presidentin oikeutta hajottaa eduskunta. Voin hyväksyä tämän näkemys, vaikka se ei vastaa mielipidettäni. Mielestäni hajotusoikeutta pitääkin käyttää vain pitkäaikaisten hallituskriisien laukaamiseen. Tästä syystä eduskunnan hajottamisen pitäisi tapahtua äärimmäisen harvoin. Yhdyn tässä asiassa valiokunnan mietinnön perusteluihin ja valiokunnan esittämiin lausumiin.

Eduskunta voisi monen valiokunnan kuuleman asiantuntijan mielestä päättää myös itse hajottamisestaan. Tämä näkemys on kuitenkin

herättänyt ristiriitaisia tunteita. Tästä syystä mielestäni presidentin kädet voisi sopivalla ja eduskunnan asemaa korostavalla tavalla sitoa hajotuspäätöstä tehtäessä eduskunnan puhemies. Aloitteen tekijänä hallituksen esittämän pääministerin sijasta voisi hyvinkin olla puhemies. Puhemies voi mielestäni parhaiten arvioida eduskunnan toimintakyvyn ja siten sen, voidaanko eduskunnan piiristä synnyttää hallituskriisin jatkuttua pitkään sellaista hallitusvaihtoehtoa, jolla on eduskunnan luottamus takanaan, vai onko hajotus aiheellista. Mielestäni on aivan oikein vahvistaa eduskunnan asemaa ja sitä kautta myös eduskunnan puhemiehen asemaa.

Puhemiehen aloiteoikeuden on arveltu merkitsevän sitä, ettei vastaisuudessa puhemies koskaan voisi olla opposition piiristä. Puhemies on Suomen eduskunnan historiassa tähänkin saakka yleensä ollut hallitusryhmistä. Poikkeus on tosin tuore. Mielestäni puhemiehen aloiteoikeus, vaikkakin hän edustaisi oppositioryhmittymää, vahvistaa kuitenkin eduskunnan asemaa. Puhemiehen tulisi lisäksi kuulla eduskuntaryhmiä ennen kuin hän tekisi presidentille perustellun aloitteen eduskunnan hajottamisesta. Eduskunnan tulisi olla myös koolla. Puhemiehen aloiteoikeus ei vahvistaisi hallituksen asemaa eikä sen tarvaisisikaan vahvistaa hallituksen asemaa.

Puhemiehen aloitteesta tapahtuva presidentin hajotuspäätös tuli hallituksen taholta ministeri Louekosken kuulemisen yhteydessä torjuttuksi. Tästä syystä olen perustuslakivaliokunnan 1. käsittelyssä tukenut sitä vaihtoehtoa, joka on lähinnä eduskuntakeskeisyyttä. Tuoksi vaihtoehdoksi jäi nykyinen käytäntö kehitettynä ts. presidentin oikeus hajottaa eduskunta lisättynä monilla kynnysillä. Presidentin on kuultava puhemiestä ja eri ryhmiä. Eduskunnan on oltava koolla ja presidentin on ilmoitettava perustelut hajotukselle. Hallituksen mielestä näilläkään kynnyksillä ei sidottaisi presidentin käsiä riittävästi. En usko, että Suomen kansa valitsee suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla kyvyttöntä, harkitsematonta ja mielivaltaista presidenttiä, varsinkin kun presidentin toimikaudet on rajattu kahteen.

Voin kannattaa uudistuksia (joita valtiosääntöuudistuksessa on), jotka kaventavat presidentin valtaa ja vahvistavat pääministerin asemaa suhteessa presidenttiin. Kannatan myös hallituksen sisäisen työskentelyn kehittämistä niin, että pääministerin asema vahvistuu. En

voi kannattaa ehdotuksia, jotka vahvistavat pääministerin asemaa suhteessa eduskuntaan. Hallituksen esittämällä tavalla pääministeristä saattaa muodostua suhteessa eduskuntaan hyökkääjä. Valiokunnan piirissä kehitetyssä mallissa, jossa pääministeri on muutoin kuin aloitteen tekijänä mukana hajotuspäätöksessä, pääministeri olisi eduskunnan puolustaja. Perusteluni liittyvät käsitykseeni suomalaisesta parlamentarismista ja viimeisimpään eduskuntatutkimukseen.

Suomalaisen parlamentarismien sisältönä on eduskuntakeskeinen parlamentarismi, jota ei tähän asti ole asetettu kyseenalaiseksi. Tähän on monia syitä. Suomen tasavallan päämies ei ole perimyksellinen eikä muodollinen hallitsija. Pääministerin asema on vahva yleensä kuningaskunnissa ja sellaisissa tasavalloissa, joissa presidentti on muodollinen, lähinnä edustuksellinen ja seremoniaalinen valtion päämies. Vaikka vaalitapa uudistuksen johdosta tasavallan presidentin valtaoikeuksia kavennetaan, Suomi on edelleen vahvan presidentti-instituution maa. Hallituksenkin esittämät valtaoikeustarkistukset jäävät tässä suhteessa vähäisiksi eivätkä muuta suomalaista presidenttikeskeytyä. Kun kansa valitsee suoraan presidentin tulevaisuudessa, siitä pitää mielestäni seurata, että presidentiltä otettava valta siirretään kansan valitsemalle eduskunnalle. Hallitusta ei valitse kansa eivätkä sen vaaleissa valtuuttamat edustajat. Näillä vallansiirroilla keskeisten valtioelinten suhteet pysyisivät ennallaan, mikä on ollut myös hallituksen pyrkimyksenä sanoissa, ei kuitenkaan toiminna.

Parlamentarismiin kuuluu hallituspuolueitten ja oppositiopuolueiden välinen jännite. Mutta käytännön poliittiseen todellisuuteen

kuuluu lisäksi eduskunnan ja hallituksen välinen jännite, myös hallituspuolueiden ja niiden eduskuntaryhmien välillä. Tästä ovat osoituksena useat tuoreet eduskuntatutkimukset. Suomalainen järjestelmä poikkeaa muun muassa brittiläisestä parlamentarismista (hallitus/oppositio) siinä, että hallituksen luottamuksen saamisen edellytyksenä on yksinkertaista enemmistöä laajempi eduskunnan tuki. Valtiosäännön ja joskus myös valtiosopimusten (esim. integraatio) uudistamisessa ja vahvistamisessa tarvitaan oppositiopuolueiden tukea.

Valtiosääntöuudistuksen käsittely eduskunnassa on hyvä esimerkki käytännössä osoittamaan, kumpi on vahvempi, eduskunta vai hallitus. Hallitus voi taivuttaa käytännöllisesti katsoen yksimielisen valiokunnan. On pelkkää teoriaa väittää, että eduskunta voi evätä hallitukselta luottamuksen vaikka joka viikko. Valiokunnan nyt omaksumalla kannalla, vaikka eduskunnan hajottamisoikeudella kokonaisuudessaan arvioituna on vähäinen merkitys, saatetaan muokata suomalaista poliittista järjestelmää ja parlamentarismikäsitystä hallituskeskeiseksi eduskunnan kustannuksella.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ensimmäinen lakiehdotus muutoin hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisena mutta sen 27 §:n 2 momentti kuuluisi seuraavasti:

”Presidentti voi *puhemiehen* perustellusta aloitteesta (*poist.*) ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettaviksi.”

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Arja Alho

V

Yleistä

Suomen voimassa oleva hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys sekä niiden pohjalle rakennut poliittinen valtiosääntömme muodosta-

vat kokonaisuuden, jonka keskeisinä elementteinä ovat säännökset lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan käytöstä, näiden elinten valitsemisesta sekä säännökset Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista.

Vallankäytön painopiste lainsäädäntöä muodostettaessa on voimassa olevassa presidenttikeskeisessä valtiosäännössä hallituksen ja presidentin käytännöllisessä aloitemonopolissa niin varsinaisen lainsäädännön alueella kuin valtiontalouden kannalta keskeisimmän normiston so. valtion tulo- ja menoarvion valmistelussa. Eduskunnan toiminnan ja päätösvallan olemusta suomalaisessa parlamentarismissa leimaavat vahvat enemmistöhallitukset, ja näiden asema näyttää entisestään vahvistuneen 1980-luvulla Kekkosen presidenttikauden päättymisen jälkeen.

Eduskunnan valtaa rajoittavia keskeisiä valtiosääntöisiä elementtejä ovat presidentille kuuluva oikeus määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit, oikeus itsenäiseen päätöksentekoon hallituksen esityksiä annettaessa ja hyväksyttyjä lakeja vahvistettaessa sekä presidentille kuuluva laaja ylimpien virkamiesten nimitysalta.

Presidentillä on voimassa olevan valtiosäännön mukaan oikeus itsenäiseen päätöksentekoon Suomen suhteissa ulkovaltoihin, mikä toimivaltana entisestään korostuu, kun Euroopan poliittinen tilanne on voimakkaasti muuttumassa. Tätä osoittaa, että presidentti ulkopoliittisen toimivaltansa puitteissa on jo määritellyt muun muassa Suomen neuvottelutavoitteista Länsi-Euroopan yhdentymisprosessissa. Presidentti antaa myös ohjeet virallisten neuvottelujen kuluessa valtuuttamilleen ja saattaa tarvittaessa lopulta hyväksytyn sopimuksen eduskunnassa voimaan saatettavaksi ilman, että eduskunta olisi voinut myötävaikuttaa itse sopimuksen sisällöllisiin valintoihin. Toisena esimerkkinä presidentin laajasta ulkopoliittisesta vallasta voidaan mainita, että presidentti päättää käytännöllisistä kannanmäärityksistä Suomen YK-politiikassa ilman valtioneuvoston tai eduskunnan myötävaikutusta.

Presidentin vaalitapa, jota nyt ehdotetaan muutettavaksi suoraksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi, korostaa entisestään presidentin itsenäistä asemaa niin eduskuntaan kuin valtioneuvostoonkin nähden.

Tulen jäljempänä esittämään yksityiskohtaiset perustelut, joiden vuoksi en voi hyväksyä siirtymistä suoraan, tarvittaessa kaksivaiheiseen kansanvaaliin.

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on mietinnössään hyväksynyt esityksen suorasta, tarvittaessa kaksivaiheisesta kansanvaalista. Samalla valiokunnan enemmistö on hyväksynyt muutamin poikkeuksin hallituksen esitykseen

sisältyneet eräät presidentin toimivaltuuksiin liittyvät rajaukset. Valiokunnan hyväksymässä muodossa laki sitoi presidentin päätöksentekooikeuden ennenaikaisista eduskuntavaaleista pääministerin aloitteeseen. Lisäksi ehdotetaan, että hajotuskysymyksestä päätettäessä eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultaisiin, sekä edellytetään, että hajotus voitaisiin toteuttaa määräämällä uudet vaalit vain eduskunnan koolla ollessa. Vaikka näenkin valiokunnan enemmistön pyrkimykset rajoittaa presidentin oikeutta määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit oikeansuuntaisina, pidän kansanvaltaisempaa järjestelmää, jossa eduskunta itse päättää oman toimintansa ennenaikaisesta päättämisestä. Tätä tulen yksityiskohtaisemmin perustelemaan tuonnempana.

Toisena presidentin aseman merkitystä osittain muuttavana tekijänä esitetään presidentin toimikausien rajoittamista siten, että sama henkilö voitaisiin valita presidentiksi vain kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi. Tältä osin esitys merkitsee vahvan presidentinvallan rajoitusta, joten esityksen tämä osa on mielestäni kannatettava. Samalla kuitenkin totean, että valiokunnan enemmistön hyväksymät mietinnön perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset, sillä mietinnön tässä osassa valiokunnan enemmistö joutuu myöntämään suoraan presidentinvaaliin siirtymisen saattavan vahventaa presidentin asemaa. Samalla tekstissä toistetaan aiemmin esitetty väite siitä, että suomalaiset kokemukset eivät suoranaisesti tue käsityksiä vaalitavan vaikutuksesta presidentin vallankäyttöön. Viimeinen väite on vain osittain totta, sillä Suomessa on itsenäisyyden aikana — muutamaa vaalia lukuun ottamatta — ollut käytössä vain valitsijamiesvaalijärjestelmä, joten vertailukohtat onkin haettava ulkomaisista kokemuksista (esimerkiksi Ranskan valtiosäännön muutos vuonna 1962).

Kolmanneksi valiokunnan enemmistö on hyväksynyt vähäisin muutoksin säännökset presidentin oikeudesta myöntää ero valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Voimassa olevassa valtiosäännössä tätä kysymystä ei säännösten tasolla mainita, ja presidentin oikeus eron myöntämiseen valtioneuvoston jäsenille silloinkin, kun he nauttivat eduskunnan luottamusta, on perustunut valtiosääntöoikeudelliseen käytäntöön ja sen pohjalle rakentuneeseen presidentin toimivaltaa korostaneeseen valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan. Esitys rajoittaa näin jonkin verran oikeutta eron myöntämiseen valtioneu-

vostolle. Mielestäni tätä ratkaisua kansanvaltaisempi malli olisi järjestelmä, jossa vaupauttamisvalta kuuluisi eduskunnan puhemiehelle ja jossa valtioneuvoston nimittämisvalta olisi eduskunnalla sen kautta, että eduskunnan täysistunto puhemiehen ehdotuksesta voisi äänestää pääministerin henkilöstä ja välillisesti hänen valitsemastaan ministeristöstä. Palaan tähän malliin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotukseen sisältyy neljäntenä merkittävänä uutuutena eduskunnalle tiedonantona annettava uuden valtioneuvoston toimintasuunnitelma, jonka eduskunta voi joko hyväksyä tai hylätä. Uudistus merkitsee siirtymistä ns. luottamuksen oletuksen teoriasta kohti parlamentaarisempaa käytäntöä. Tältä osin esitys on mielestäni kannatettava.

Esityksen kokonaisuutena sisältyy kuitenkin suoran kaksivaiheisen vaalin omaksumisen vuoksi vakavia puutteita, joiden lisäksi esityksessä ei myöskään riittävästi ole puututtu presidentin toimivaltuuksiin poliittisen vallan parlamentarisoimiseksi.

Eduskunta on valtion keskushallinnon tasolla merkittävin areena, jolla yhteiskunnalliset ja poliittiset näkemykset kohtaavat ja jonka puitteissa voidaan — parhaimmillaan — pyrkiä aitoon yhteisymmärrykseen ja säädettävien lakien hyväksyttävyyteen. Parlamentin toiminta ja asema edustavat mahdollisuutta demokraattiseen ja pakottomaan keskusteluun. Sen sijaan hallitus kytkettynä voimakkaaseen presidentinvaltaan (toimeenpanovallan kokonaisuus) saa nykyisellään hyväksyntänsä etujärjestökeskeisistä kokonaiseduista, talouselämästä, voimakkaista ammattijärjestöistä, pankkien finanssivallasta ja näiden etujärjestöliittoutumien päätösodotuksia ajavista poliittisista johtajista. Valtakeskukset ohittavat kansaa edustavien parlamentin jäsenten paikalliset tai yhteiskunnalliset eritysedut ja tavoitteet, minkä vuoksi lakien oikeudenmukaisuus ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyys vaarantuu.

Mielestäni valiokunnan olisi tullut ottaa käsiteltäväkseen ed. Helteen lakialoitteessa n:o 23 omaksuttu periaatteellinen lähtökohta eduskunnan muodostamisesta keskeiseksi valtioelimeksi, jonka rinnalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia toimielimiä. Tämä olisi merkinnyt presidentin valtaoikeuksien voimakkaampaa supistamista kuin valiokunnan enemmistön hyväksymässä mietinnössä on tehty. Tämän lisäksi olen esittänyt presidentin estyneisyyden toteamista koskevien säännösten muuttamista niin, että pysyvän estyneisyyden osalta asiasta

päätäminen siirrettäisiin valtioneuvostolta eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, jolle esityksen estyneisyyden toteamisesta tekisivät eduskunnan puhemiehet. Perustelen jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tätä ehdotustani.

Valtiosääntöuudistuksen kokonaisuuden kannalta olisi ollut mielestäni välttämätöntä tässä vaiheessa uudistaa myös hallitusmuodon II luvun sisältämiä kansalaisten perusoikeuksia täydentämällä niitä uudella kattavammalla perusoikeuslailla samalla kun perusoikeuksien velvoittavuutta olisi tullut vahventaa. Tämän sisältöisen ehdotuksen SKDL:n eduskuntaryhmä on jättänyt ed. Wahlströmin lakialoitteessa n:o 55 vuoden 1987 valtiopäivillä. Aloitteen pääperiaattena on, että perustuslain perusoikeusäännökset ovat sitovia. Samalla aloitteessa ehdotetaan uusien perusoikeuksien toteuttamisesta säädettäväksi perustuslaillisella toimeksiannolla, joka määräisi voimassa olevan lainsäädännön muutettavaksi uusien perusoikeuksien mukaiseksi määrätyssä aikataulussa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Tasavallan presidentin vaalitapa

Valiokunnan enemmistö hyväksyy hallituksen esityksen tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi. Valiokunnan mietinnössä tämän kannan tueksi esitetään oletamus, että suora kaksivaiheinen kansanvaali olisi nykyjärjestelmään nähden kansanvaltaisempi, koska vaalimenettelyssä ei äänestäjiä voitaisi sivuuttaa.

Olen eri mieltä valiokunnan enemmistön kanssa tästä perustavaa laatua olevasta lähtökohdasta seuraavista syistä:

Itse vaalimenettelyn osalta viittaan lukuisiin asiantuntijalausuntoihin, joissa on asetettu kyseenalaiseksi oletama suoran kaksivaiheisen kansanvaalin paremmuudesta ja siitä, että se todella heijastelisi koko väestön aitoa tahtoa valittavan henkilön osalta. Esityksen käsittelyn aikana on käynyt mielestäni selväksi kaksivaiheisen suoran vaalin puutteet.

Suorassa, tarvittaessa kaksivaiheisessa presidentinvaalissa voi häviäjien joukkoon jäädä ehdokas, joka parivertailussa voitaisi jokaisen muun ehdokkaan. Tällainen vaalitapa suosii suurimpien puolueiden ehdokkaita enemmän kuin monet muut ajateltavissa olevat vaalitapavaihtoehdot.

Edelleen suora, tarvittaessa kaksivaiheinen kansanvaali jakaa Suomen poliittista kenttää kahtia, mikä vähentää poliittisten liittoutumien ajateltavissa olevia vaihtoehtoja. Tällainen kehitys heikentää myös edellytyksiä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisulle. Kaikissa suoran presidentinvaalin muodoissa kansa antaa poliittisen valtakirjan yhdelle ihmiselle, jolla on edelleenkin presidenttikeskeiseksi jäävässä valtiotäätössä huomattava muodollinen ja tosiasiallinen valta eduskuntaan ja sen luottamusta nauttivaan hallitukseen nähden. Mikäli näin valittu presidentti omaksuu kansanedustalaitoksen enemmistön omaksumasta poliittisesta suunnasta olennaisesti poikkeavan linjan ja käyttää laajoja poliittisia valtaoikeuksiaan, jännitteiden muodostuminen presidentin ja eduskunnan välille on todennäköinen. Jännitteiden ratkeaminen toimeenpanovallan hyväksi on nykyisen kokemuksen valossa ilmeinen, minkä osalta viittaan edellä puheena olleeseen toimeenpanovallan aloitemonopoliin.

Presidentin valinta on tosiasiallisesti aina enemmistövaali, kun taas kansanedustajat valitaan eduskuntaan suhteellisella vaalilla. Suora, tarvittaessa kaksivaiheinen kansanvaali korostaa presidentin valinnan enemmistövaaliluonnetta.

Käsitykseni mukaan valittavalla vaalitapa- vaihtoehdolla on vain suhteellisen vähäinen merkitys, mikäli samanaikaisesti valtiosäännössämme olevia presidentille annettuja poliittisia valtaoikeuksia siirrettäisiin eduskunnalle käsillä olevaa ehdotusta olennaisesti enemmän. Tämän mukaisesti SKDL:n eduskuntaryhmän taholta on esitetty ed. Helteen lakialoitteessa mielestäni keskeiset presidentin valtaa rajoittavat elementit. Hallituksen esitys, jonka perusratkaisut myös perustuslakivaliokunnan enemmistö on hyväksynyt, ei puutu kylliksi presidentin keskeisiin poliittisiin valtaoikeuksiin, jotta suoran, tarvittaessa kaksivaiheisen vaalitavan edellä kuvaamani kielteiset piirteet menettäisivät merkitystään. Koska näyttää siltä, että kannallemme presidentin toimivaltuuksien parlamentarisoimiseksi ei löydy riittävää kannatusta tällä hetkellä, on mielestäni nykyinen luottamusmiesvaalin ja kansanvaalin yhdistelmä vaalitapana esitettyä yksinomaista suoraa vaalia parempi malli. Monarkisen presidenttistituution sijaan on kansanvallan rakenteita voimistettava. Tällaisina elementteinä yksilöin seuraavat uudistukset:

Presidentin vallan parlamentarisoimiseksi

1. Eduskunnan on voitava itse päättää hajotuksestaan

Ehdotan hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestyksestä muutettavaksi siten, että tasavallan presidentin valta määrätä ennenaikaiset vaalit toimitettaviksi poistettaisiin. Eduskunnalla olisi itsellään valta päättää ennenaikaisista vaaleista. Aloite vaalimääräyksen antamisesta otettaisiin käsiteltäväksi, jos vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa sitä pyytäisi. Vaalimääräyksen antamisesta eduskunta päättäisi enemmistöllä.

Vaalimääräyksen antamisvaltuuden siirtämisen eduskunnalle aiheuttaisi muutoksia hallitusmuodon 27 §:ään sekä valtiopäiväjärjestyksen 3, 20 ja 22 §:iin. Sen ohella valtiopäiväjärjestykseen olisi lisättävä uusi 37 b §.

2. Eduskunnalle valta vapauttaa ja nimittää valtioneuvoston jäsenet

Ehdotan hallitusmuotoa muutettavaksi siten, että siihen otetaan nimenomaiset säännökset valtioneuvoston vapauttamisesta tehtävistään. Vapauttamisvalta kuuluisi eduskunnan puhemiehelle. Valtioneuvoston jäsen, joka eduskunnan päätöksen mukaan ei nauti sen luottamusta, olisi vapautettava tehtävistään. Samoin olisi vapautettava tehtävistään valtioneuvoston jäsen, joka sitä pyytää.

Ehdotan hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestyksestä muutettavaksi siten, että tasavallan presidentin valta nimittää valtioneuvoston jäsenet poistetaan. Pääministerin valitsisi vastedes eduskunta puhemiehen ehdotuksesta, puhemiehen neuvoteltua eduskuntaryhmien kanssa. Eduskunnan tiedossa olisi pääministeriä valittaessa pääministeriehdokkaan laatima ministerilista, mutta muodollisesti pääministeri määräisi muut valtioneuvoston jäsenet. Äänestettäessä pääministeristä puhemiehen ehdotus katsottaisiin hylätyksi, jos yli puolet annetuista äänistä vastustaisi ehdotusta; muussa tapauksessa puhemiehen esittämä pääministeriehdokas olisi valittu. Tällainen äänestystapa mahdollistaisi myös parlamentaaristen vähemmistöhallitusten syntymisen: osa kansanedustajista voisi pidättymällä äänestämästä sallia pääministerin valinnan, vaikeivat sitä nimenomaisesti kannattaisikaan.

Jos puhemiehen ehdokas tulisi hylätyksi, olisi eduskunnan vielä kolmasti yritettävä löytää ratkaisu pääministerikysymykseen. Jos puhemiehen ehdotus neljännelläkin kerralla hylättäisiin, olisi eduskunnan tehtävä päätös enenaikaisista vaaleista, ellei lakimääräisiä edustajainvaaleja toimitettaisi yhdeksänkymmenen päivän kuluessa siitä, kun eduskunta teki viimeisen päätöksen puhemiehen ehdotuksen hylkäämisestä. Vaalien jälkeen eduskunnassa otettaisiin uudelleen esille kysymys pääministerin valinnasta. Ennenaikaisten vaalien uhka luultavasti pakottaisi eduskunnan etsimään ratkaisua pääministerikysymykseen niin tehokkaasti, ettei päätöstä vaaleista tarvitsisi tehdä.

Valtioneuvoston vaihdos todettaisiin virallisesti tasavallan presidentin esittelyssä. Asialliset päätökset pääministerin valinnasta ja muiden valtioneuvoston jäsenten määräämisestä olisi tehty tätä ennen.

Valtioneuvoston jäsenten nimittämisen ja vapauttamisen uusi sääntely edellyttäisi hallitusmuodon 34 §:n 3 momentin kumoamista ja hallitusmuodon 36 §:n 2 ja 3 momentin muuttamista. Sen ohella hallitusmuotoon olisi lisättävä uusi 36 a § ja valtiopäiväjärjestykseen uusi 2 a luku.

3. Presidentin päätöksenteko on sidottava kansanvaltaan

Sen ohella, että olen ehdottanut presidentiltä poistettavaksi eräitä valtaoikeuksia, esitän presidentin päätöksenteon parlamentarisoimista. Hallitusmuodossa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta presidentti olisi päätöksenteosaan sidottu valtioneuvoston enemmistön kantaan. Päätöksenteon parlamentarisointi koskisi myös sotilasasioita ja edellyttäisi, ettei puolustusvoimien ylipäällikkyyttä voitaisi sodankaan aikana luovuttaa.

Ehdotetut uudistukset edellyttävät tältä osin muutoksia hallitusmuodon 30 §:ään, 34 §:n 2 momenttiin sekä 34 §:n 4 momentin kumoamista.

4. Presidentin ulkopoliittinen toimivalta on parlamentarisoitava

Lisäksi ehdotan, että tasavallan presidentin toiminta ulkopoliittisessa päätöksenteossa sidotaan eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksiin. Näin viimeksi mainitut voivat ohjata tasa-

vallan presidentin toimintaa ulkoasioissa silloinkin, kun kyse ei ole eduskunnan myötäväikutusta vaativasta sopimuksesta. Eduskunnan hyväksymistä vaativien sopimusten piiriin ehdotan lisättäväksi kaikki tärkeät valtiosopimukset. Ehdotuksen mukaan sodasta ja rauhasta päättää vain eduskunta. Presidentin ulkopoliittisenkin päätöksenteon parlamentarisointia merkitsee ehdotuksemme hallitusmuodon 34 §:n muuttamisesta niin, että presidentin päätöksenteko sidotaan valtioneuvoston enemmistön kantaan. Ulkoasioihin liittyvät ratkaisut, jotka eivät olisi eduskunnan päätettäviä asioita, presidentin tulisi ratkaista yhteismääräyksessä valtioneuvoston kanssa. Nämä muutokset ehdotetaan toteutettavaksi hallitusmuodon 33 §:n 1 momenttia ja 34 §:ää muuttamalla.

5. Lakiehdotuksen palautusoikeus valtioneuvostolle

Oikeus vahvistaa laki tulee siirtää valtioneuvostolle, joka palautusoikeutta käyttämällä voisi puuttua eduskunnassa hyväksytyn lain etenemiseen ensisijaisesti teknisten puutteellisuksien korjaamiseksi.

Palautusoikeuden siirtäminen valtioneuvostolle vahvistaisi valtioneuvoston asemaa ja on lisäksi perusteltavissa oikeusvalvontaan liittyvillä näkökohdilla. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tulee huomauttaa eduskunnassa hyväksytyjen lakiehdotusten teknisistä puutteista, jotka toisinaan jäävät havaitsematta eduskuntakäsittelyssä tai sitä edeltäneessä valmistelussa.

Ehdotan hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestyksestä muutettavaksi siten, että tasavallan presidentin valtuus palauttaa vahvistamatta jättämänsä lakiehdotus eduskunnalle poistetaan. Sen tilalle tulisi valtioneuvoston oikeus palauttaa eduskunnan hyväksymä lakiehdotus. Määräaika palauttamiselle olisi nykyisen hallitusmuodon mukaisen kolmen kuukauden sijasta yksi kuukausi. Esityksen toteuttaminen edellyttää hallitusmuodon 19 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 73 a ja 84 §:n muuttamista.

6. Asetuksenantovalta on siirrettävä valtioneuvostolle

Periaatteessa lainsäädäntövalta pitäisi keskittää eduskunnalle. Käytännössä tämä ei ole

aina mahdollista. Tarpeellinen joustavuus lainsäädännön alalla saavutetaan joskus vain siten, että säännökset antaa muu elin kuin eduskunta. Näissä tapauksissa sääntelyvalta olisi kuitenkin uskottava presidentin sijasta valtioneuvostolle, joka toimii suuremmassa määrin eduskunnan valvonnan alaisena kuin presidentti.

Ehdotan hallitusmuotoa muutettavaksi siten, että presidentin valta antaa asetuksia poistetaan. Samalla poistettaisiin HM 40, 77 ja 85 §:ssä mainittuja tapauksia lukuun ottamatta alkuperäinen, suoraan perustuslakiin nojaava asetuksenantovalta, jonka juuret ovat monarkistisessa menneisyydessä. Tilalle tulisi järjestelmä, jossa valtioneuvosto antaisi asetuksia vain niissä asioissa, joissa sille tämä valtuus lailla nimenomaisesti uskottaisiin. Tavallisimpia tapauksia olisi lain täytäntöönpanoa koskevien säännösten antaminen, josta jo nyt monet lait sisältävät erityisvaltuuksia.

Samalla olisi tarpeen rajata lainsäädännöllisen valtuutuksen ala säätämällä, että kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien keskeisistä sisällöstä olisi aina säädettävä eduskuntalailla.

Oli myös tarkistettava hallitusmuodon 2 §:n sanamuotoa, jossa säädetään valtiollisten perustehtävien jaosta valtioelinten kesken. Lainsäädäntövaltaa käyttävien elinten joukossa olisi mainittava valtioneuvosto; myös presidentti jäisi tähän luetteloon, koska hänellä säilyisi valta antaa lakiesityksiä eduskunnalle. Samassa pykälässä olisi myös tarkistettava ylintä toimeenpanovaltaa koskevaa säännöstä siten, että sen sanamuoto vastaisi nyt käsillä olevan uudistuksen sisältöä.

Asetuksenantovalan siirtäminen valtioneuvostolle aiheuttaisi muutoksia hallitusmuodon 2 ja 21 §:ään. Lisäksi olisi kumottava hallitusmuodon 28 § ja lisättävä hallitusmuotoon uusi 40 a §.

7. Presidentin nimittämisvaltuudet valtioneuvostolle ja eduskunnalle

Ehdotan hallitusmuotoa muutettavaksi siten, että siinä säännelty tasavallan presidentin nimittämiskäyttöä siirretään pääosin valtioneuvostolle. Tasavallan presidentille jäisi nimittämisvalta vain presidentin kanslian osalta.

Oikeuslaitoksen yksi tärkeä tehtävä on antaa kansalaisille oikeussuojaa hallintokoneistoa vastaan. Tämän tehtävän kanssa ei ole sopu-

soinnussa oikeuslaitoksen virkanimitysoikeuden antaminen toimeenpanovalan haltijoille. Ehdotan, että oikeuslaitoksen korkeimmat virat täyttäisi eduskunta. Eduskunnan täytettäviksi tulisivat myös eduskunnan alaiseen hallintoon kuuluvien Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen korkeimmat virat.

Yliopistojen professoreiden ja muiden tiedeyhteisön virkojen täytöt ehdotan samoin poistettavaksi toimeenpanovalan virkanimitysoikeuden piiristä. Nämä virantäytöt tulisi suorittaa tiedeyhteisön sisällä, itsehallintoperiaatteen mukaisesti.

Arkipiispojen ja piispojen nimittämistä ei myöskään siirrettäisi valtioneuvostolle, vaan se jäisi kirkon omaan toimivaltaan. Valtiovallan ei tule puuttua evankelis-luterilaisen kirkon eikä minkään muun uskonnollisen yhteisön sisäisiin asioihin.

Nimittämiskäytön siirtäminen aiheuttaisi muutoksia hallitusmuodon 87 §:ään. Lisäksi hallitusmuodon 90 § voitaisiin kumota tarpeettomana.

Ehdottamani muutokset hallitusmuotoon edellyttäisivät muutoksia myös muualla lainsäädännössä. Perustuslain muutoksen tultua hyväksytyksi on muu lainsäädäntö saatettava sopusointuun hallitusmuodon kanssa.

Näiden lisäksi esitän, että

Presidentin pysyvän estyneisyyden toteaminen siirretään eduskunnalle

Hallitusmuodon 25 §:ssä ja valtioneuvoston ratkaisulain 4 §:ssä säädetty menettely tasavallan presidentin estyneisyyden toteamiseksi on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi lyhytaikaisten sairauksien tai ulkomaanmatkojen aiheuttamissa estyneisyytapauksissa. Mielestäni järjestelmä ei kuitenkaan ole tyydyttävä niissä tapauksissa, joissa valtioneuvosto toteaa presidentin estyneisyyden ilman hänen omaa ilmoitustaan. Erityisen merkittäväksi tällainen päätöksenteko muodostuu siksi, että pysyvän estyneisyyden toteaminen merkitsee presidentin vaihtumista ja uusia presidentinvaaleja. Tällaista harkintaa ei voi mielestäni jättää valtioneuvoston harkintaan, ellei presidentti ole itse ilmoittanut estyneisyydestään.

Esitän tältäkin osin päätöksenteolle kansanvaltaisempaa ratkaisulinjaa eli sitä, että pysyvän estyneisyyden tapauksessa eduskunnan puhemiesten esityksestä eduskunnan perustus-

lakivaliokunta, valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä kuultuaan, tekisi päätöksen estyneisyyden toteamisesta. Tällöin on välttämätöntä saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenet myöskin oikeudellisesti vastuullisiksi tällaisesta päätöksestä ja rinnastaa heidän oikeudellinen vastuunsa estyneisyyden toteamisasiassa tasavallan presidentin vastaavanlaiseen vastuuseen (HM 47 §:n

2 momentti). Muutos voidaan toteuttaa HM 25 §:n muutoksella.

Tämän perusteella ehdotan,

että kolmas lakiehdotus hylättäisiin sekä

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 §, 34 §:n 3 ja 4 momentti sekä 90 §, sellaisina kuin niistä ovat 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80) ja 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetuilla laeilla (539/47 ja 754/86),

muutetaan 2 §:n 2 ja 3 momentti, 19, 21, 27 ja 30 §, 33 §:n 1 momentti, 34 §:n 2 momentti, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 87 §,

näistä 19 § sellaisena kuin se on osittain muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetulla lailla (575/87), 27 § ja 36 §:n 2 ja 3 momentti sellaisina kuin ne ovat viimeksi mainitussa laissa sekä 87 § sellaisena kuin se on osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta ja 23 päivänä joulukuuta 1987 annetuilla laeilla (637 ja 1098/87), sekä

lisätään 25 §:ään, sellaisena kuin se on 9 päivänä marraskuuta 1956 annetussa laissa (588/56), uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, sekä lakiin uusi 36 a ja 40 a § seuraavasti:

2 §

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kanssa.

Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle.

19 §

Sitten kun eduskunta on hyväksynyt lain, se toimitetaan valtioneuvostolle vahvistettavaksi.

Laki on vahvistettava sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu valtioneuvostolle vahvistettavaksi. Jollei valtioneuvosto lakia vahvista, se on palautettava eduskuntaan. Laki tulee ilman vahvistustakin voimaan, jos eduskunta uudestaan hyväksyy sen asiasisällöltään

muuttamattomana. Palautettu laki, jota ei hyväksytä, katsotaan rauenneeksi.

21 §

Valtioneuvoston oikeudesta antaa asetuksia säädetään 40 a §:ssä.

25 §

Presidentin estyneisyyden toteaa valtioneuvosto, jos presidentti on itse ilmoittanut estyneisyydestään tai jos estyneisyys kestää enintään seitsemän vuorokautta. Muissa tapauksissa estyneisyyden toteaa eduskunnan perustuslakivaliokunta eduskunnan puhemiesten esityksestä oikeuskansleria sekä eduskunnan oikeusasiamiestä kuultuaan. Estyneisyydestä päätettäessä perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat sa-

man oikeudellisen vastuun alaisia kuin tasavallan presidentti 47 §:n 2 momentin mukaan.

27 §

Tasavallan presidentin asiana on kutsua eduskunta ylimääräisille valtiopäiville sekä avata ja päättää valtiopäivät.

30 §

Tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö.

33 §

Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti yhdessä eduskunnan ja valtioneuvoston kanssa. Sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli niiden tärkeys sitä edellyttää. Samoin on meneteltävä, jos sopimukset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä taikka valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta päättää eduskunta.

34 §

Presidentin on tehtävä päätöksensä valtioneuvoston enemmistön kannan mukaisesti. Presidentin päätökset varmentaa asian esitellyt ministeri. Mitä tässä on sanottu, ei kuitenkaan koske 32 ja 47 §:ssä mainittuja asioita.

36 §

Valtioneuvostossa on pääministeri ja muita ministereitä. Pääministeri valitaan siinä järjestyksessä kuin valtiopäiväjärjestyksen 2 a luvussa säädetään. Pääministeri määrää muut ministerit.

Kun eduskunta on valinnut pääministerin ja pääministeri ilmoittanut eduskunnalle, ketkä hän on määrännyt valtioneuvoston jäseniksi, toimitetaan valtioneuvoston vaihdos tasavallan presidentin esittelyssä.

36 a §

Valtioneuvoston jäsen, joka eduskunnan päätöksen mukaan ei nauti sen luottamusta, on vapautettava tehtävästään. Samoin on vapautettava tehtävästään valtioneuvoston jäsen, joka sitä pyytää.

Päätöksen vapauttamisesta tekee eduskunnan puhemies.

Jos pääministeri vapautetaan tehtävästään tai jos hän kuolee, eduskunnan puhemiehen on vapautettava tehtävästä muut valtioneuvoston jäsenet.

40 a §

Eduskunta voi valtuuttaa valtioneuvoston asetuksella säätämään lainsäädäntövallan alaan kuuluvasta asiasta, mikäli perustuslaissa ei ole toisin määrätty. Kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien keskeinen sisältö on säädetty lailla.

Sikäli kuin aikaisemmin on perustuslaissa tai laissa annettu valtuus säätää asetuksella josta-kin asiasta, tätä valtuutta käyttää valtioneuvosto.

Asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.

Asetukset annetaan ja julkaistaan, niinkuin laeista on 20 §:ssä säädetty.

87 §

Eduskunta nimittää:

1) Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenet sekä Kansaneläkelaitoksen hallituksen puheenjohtajan ja jäsenet;

2) korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit, korkeimman oikeuden esityksestä sen jäsenet ja hovioikeuksien presidentit, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä sen jäsenet, hovioikeuksien jäsenet, vesiylituomarin ja insinöörineuvokset, työtuo-
mioistuimen presidentin ja jäsenet sekä markkinatuomioistuimen puheenjohtajan ja jäsenet.

Presidentti nimittää tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön.

Valtioneuvosto nimittää:

1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin;
2) keskusvirastojen päälliköt ja keskusvirastojen jäsenet sekä maaherrat ja lääninneuvokset;

3) valtioneuvoston esittelijät sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä näiden tuomioistuinten esittelijät;

4) ulkomaanedustuksen viranhaltijat; sekä

5) puolustusvoimien upseerit.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 2 momentti, 20, 22, 73 a ja 84 §, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti ja 22 § 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83) sekä 20, 73 a ja 84 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), sekä lisätään lakiin uusi 2 a luku ja 37 b § seuraavasti:

3 §

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

20 §

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

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

22 §

Tasavallan presidentin määräykset, joita tarkoitetaan 18 ja 21 §:ssä, julistetaan siinä järjestyksessä kuin lakien ja asetusten julkaisemisesta on säädetty. Sama koskee 20 §:ssä tarkoitettua eduskunnan päätöstä.

2 a luku

Pääministerin valinta

27 a §

Kun pääministeri on valittava, kutsuu puhemies jokaisen eduskuntaryhmän edustajat neuvotteluun. Tämän jälkeen hän tekee eduskunnalle ehdotuksen siitä, kenet on valittava pääministeriksi.

Puhemiehen ehdotuksesta eduskunnan on, lähettämättä sitä valiokuntaan, äänestettävä viimeistään neljäntenä päivänä ehdotuksen tekemisestä. Jos enemmän kuin puolet annetuista äänistä on hylkäysesitystä kannattavia, puhemiehen ehdotus katsotaan hylätyksi. Muussa tapauksessa ehdotus on hyväksytty.

Jos eduskunta hylkää puhemiehen ehdotuksen, puhemies tekee uuden ehdotuksen, josta äänestetään niin kuin 2 momentissa on säädetty. Jos eduskunta on neljä kertaa hylännyt puhemiehen ehdotuksen, keskeytetään vaalimenettely, ja sitä jatketaan vasta, kun edustajainvaalit on toimitettu. Ellei lakimääräisiä edustajainvaaleja toimiteta yhdeksänkymmenen päivän kuluessa, on eduskunnan päätettävä, että ennen aikaiset vaalit toimitetaan.

27 b §

Kun eduskunta on hyväksynyt puhemiehen ehdotuksen uuden pääministerin valitsemisesta, uusi pääministeri ilmoittaa eduskunnalle, ketkä hän on määrännyt valtioneuvoston jäseniksi ja mikä on valtioneuvoston toimintaohjelma. Tähän ilmoitukseen sovelletaan, mitä valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ssä on säädetty valtioneuvoston tiedonannosta.

37 b §

Ennen aikaisten vaalien toimittaminen otetaan eduskunnan käsiteltäväksi, jos vähintään kaksikymmentä edustajaa sitä puhemieheltä kirjallisesti pyytää. Puhemiehen on otettava asia päätettäväksi viidentoista päivän kuluessa pyynnön esittämisestä. Eduskunta voi tehdä päätöksen välittömästi keskustelun jälkeen tai asian oltua ensin perustuslakivaliokunnan valmisteltavana.

73 a §

Asianomaisen valiokunnan on annettava mietintö eduskunnan käsiteltäväksi palautetusta laista, minkä jälkeen laki on äänten enemmistöllä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä.

84 §

Eduskunnan päättämä lakiehdotus toimitetaan valtioneuvostolle vahvistettavaksi ja lakina annettavaksi. Jos valtioneuvosto palauttaa lakiehdotuksen eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi, on tästä välittömästi ilmoitettava eduskunnalle. Jollei eduskunta ole koolla, on puhemiehen kutsuttava se koolle asiaa käsittelemään.

Muut eduskunnan päätökset, jotka ovat vastauksia hallituksen esityksiin, niin myös ennen aikaisten vaalien toimittamista koskeva eduskunnan päätös sekä muut eduskunnan ilmoitukset hallitukselle tiedotetaan valtioneuvostolle eduskunnan kirjelmällä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Lauha Männistö

VI

En voi hyväksyä valiokunnan enemmistön sitä päätöstä, jonka mukaan Suomen Hallitusmuodon 27 §:n 2 momentti saa muodon, joka tekisi presidentin eduskunnan hajottamisoikeuden riippuvaiseksi pääministerin aloitteesta.

Meidän valtiosääntömme rakentuu sille perustalle, että valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, lainsäädäntövaltaa käyttävät eduskunta ja tasavallan presidentti ja että ylin toimeenpanovalta on uskottu presidentille. Nämä molemmat korkeimmat valtioelimemme saavat valtuutuksensa suoraan kansalta. Valtioneuvoston jäsenten tulee sen sijaan nauttia eduskunnan luottamusta. Valiokunnan enemmistön ehdotus merkitsee tämän valtarakenteen muuttamista ja tarkoittaa sitä, että eduskunnan edellytetään nauttivan pääministerin luottamusta.

Pääministerin aloiteoikeus eduskunnan hajottamisessa on vahva poliittinen painostuskeino eduskuntaa vastaan. Kun syntyy tilanne, että hallitus ilmoittaa eduskunnalle, että kysymys on luottamusasiasta, liittyy siihen uhka

eduskunnan hajottamisesta. Pääministerin aseman tehostaminen ja valtuuksien lisääminen suhteessa eduskuntaan ei siten ole meidän valtarakenteemme perustan mukainen.

Nykyisin voimassa olevan lain mukaan eduskunnan hajotuspäätöksen tekeminen kuuluu yksin presidentille eräänlaisena poliittisen elämän ristiriitojen sovittelijana, jolloin eduskunnan hajotus voi tulla harkittavaksi irrallaan puhtaasti päivänpoliittisista tavoitteista. Ehdotus sen sijaan tuo kansan valitseman eduskunnan olemassaolon kannalta keskeistä poliittista valtaa politiikan arkipäivän ehkä tärkeimmälle henkilölle, pääministerille. Hajotusoikeuden käyttäminen voi muuttua menettelytavaksi, jota käytettäisiin päivänpoliittisten näkökohtien perusteella.

Eduskunnan hajottaminen voi säännöllisissä oloissa tulla kysymykseen vain äärimmäisen harvoissa tapauksissa. Hallituskriisiä ei tule lähteä ratkaisemaan eduskunnan hajottamisella tai sillä uhkaamisella. Tarvittaessa on muo-

dostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta kun ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyinen hallitus ovat nousseet esiin, eduskunnan hajottaminen voi tulla kysymykseen.

Tasavallan presidentin valtaoikeuksien tarkistamisen tulee tässä valtiosääntöuudistuksessa tapahtua eduskunnan arvoa lisäämällä. Tämä vaatimus ei toteudu, jos aloite eduskunnan hajottamiseen annetaan pääministerille, jonka ei tarvitse olla edes eduskunnan jäsen. Ehdotuksen mukaisessa järjestelmässä on mahdollista syntyä tilanne, jossa eduskunnalta epäluottamuslauseen saanut virkamieshallituksen pääministeri tekee tasavallan presidentille aloitteen eduskunnan hajottamiseksi.

Edellä olevan vuoksi katson, että tasavallan presidentin oikeus hajottaa eduskunta määräämällä uudet vaalit säilytetään nykyisessä muodossa sillä lisäyksellä, että eduskunnan myötävaikutusta vahvistetaan siten, että presidentin tulee ennen hajotuspäätöksen tekemistä kuulla asiassa eduskunnan puhemiestä ja eri eduskuntaryhmiä, minkä lisäksi eduskunnan tulee olla tuolloin koolla.

En hyväksy valiokunnan enemmistön päätöstä myöskään 23 b §:n 3 momentin sisällön osalta. Katson, että kansalaisten äänioikeus on turvattava mahdollisen kaksivaiheisen vaalin toisella äänestyskierroksella siten, että uusi

vaali toimitetaan ensimmäistä vaalia seuraavana neljäntenä sunnuntaina.

Myöskään en hyväksy valiokunnan enemmistön päätöstä hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin sisällön osalta. Katson, että valtioneuvoston jäseniksi voidaan kutsua vain rehellisiä ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia. Isänmaan asiat tulee antaa hallitustasolla vain syntyperäisten suomalaisten hoidettaviksi. Näinhän on asia myöskin tasavallan presidentin kelpoisuusehtojen osalta.

Vastoin valiokunnan enemmistön kantaa en hyväksy myöskään ehdotusta hallitusmuodon 36 b:n 2 momentin sisällön osalta sikäli kuin siinä annetaan pääministerille oikeus esittää presidentille eron myöntämistä yksityiselle valtioneuvoston jäsenelle. Pienten eduskuntaryhmien edustajina hallituksessa olevat yksittäiset valtioneuvoston jäsenet voivat joutua pääministerin taholta suhteettoman voimakkaan vaikutuksen kohteiksi ollessaan yksityisinä valtioneuvoston jäseninä erottamisuhan alaisia.

Edellä olevilla perusteilla allekirjoittanut ehdottaa,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24 §, 25 §:n 1 momentti, 27 § ja 36 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 23 ja 24 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (573/87), 25 §:n 1 momentti 9 päivänä marraskuuta 1956 annetussa laissa (588/56) sekä 27 § ja 36 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (575/87), ja

lisätään lakiin uusi 23 a—23 e sekä 36 a ja 36 b § seuraavasti:

23 ja 23 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

23 b §
(Kuten hallituksen esityksessä)

23 c—23 e, 24 ja 25 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

27 §
(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Presidentti voi (*poist.*) eduskunnan puhe-

miestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettaviksi.

34 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 §

— — — — —
Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti, eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan, rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja *syntyperäisiä* Suomen

kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhe-
miestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava
tilanteesta sekä eduskunnan oltava koolla.

neuvostolle tai sen jäsenelle ja ilman esitettyä
pyyntöäkin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei
enää nauti eduskunnan luottamusta. (Poist.)
(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

36 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 c §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 b §
Presidentti myöntää pyynnöstä eron valtio-

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1989

Gunnar Joutsensaari