

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä
ylimpien valtiotelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi**

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 1994 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 285.

Ulkoasiainvaliokunta on antanut perustuslakivaliokunnan ensi sijassa esityksen 4. lakiehdotuksesta pyytämän lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, hallitusneuvos Seija Salo valtioneuvoston kansliasta, osastopäällikkö Hannu Hämäläinen ja ulkoasiainneuvos Ora Meres-Wuori ulkoasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, ylimääräinen hallintoneuvos Heikki Karapuu, Kouvolan hovioikeuden presidentti Veikko M. Hämäläinen, kansleri Jaakko Nousiainen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

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

Eduskunta saisi mahdollisuuden valita pääministerin. Pääministeriksi presidentti nimittäisi henkilön, jonka eduskunta on annettujen äänten

enemmistöllä valinnut tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittäisi asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Presidentin vahvistamatta jättämän lain uusi käsittely voisi alkaa eduskunnassa välittömästi vahvistamatta jättämisen jälkeen.

Asetuksen antaminen tulisi perustumaan lais-
sa olevaan valtuutukseen. Asetuksenantovalta kuuluisi valtioneuvostolle, jollei presidenttiä tai ministeriötä ole erikseen valtuutettu antamaan asetusta. Poikkeuksen muodostaisivat valtiosopimusten voimaansaattamisasetukset, jotka presidentti antaisi suoraan perustuslain nojalla. Asetuksenantovallan rajoja täsmennettäisiin.

Presidentin suoraan perustuslain nojalla täyttämien virkojen määrää vähennettäisiin olennaisesti. Muutoin presidentin nimitysvalta ulottuisi niihin virkoihin, jotka laissa säädetään hänen täytettäväkseen. Yleistoimivalta nimitysasioissa kuuluisi valtioneuvostolle.

Presidentin päätöksentekomenettelyä uudistettaisiin. Presidentin päätös perustuisi nykyistä useammin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotukseen, josta presidentti voisi poiketa vasta asian uudessa käsittelyssä valtioneuvostossa. Hallituksen esityksen presidentti voisi kuitenkin antaa vain joko valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena tai hän voisi kieltäytyä antamasta esitystä.

Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskeva valtiopäiväjärjestyksen säännös uudistettaisiin nykyisen käytännön pohjalta. Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin edellyttämällä eduskunnan hyväksymistä kaikille tärkeille valtiosopimuksille ja lainsäädäntöä muuttavien sopimusten irtisanomiselle. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen sekä hyväksymiseen että voimaansaattamiseen vaadittaisiin eduskunnassa 2/3:n enemmistö.

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

Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskevissa lakiehdotuksissa on ky-

symys perustuslain muuttamisesta, minkä vuoksi ne on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lakiehdotukset valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta ja ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta voidaan säätämisjärjestysperustelujen mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Uudistus jatkaa 1980-luvulla valittua valtiosäännön osittaisuudistusten linjaa ja se liittyy luontevasti tähänastisiin uudistuksiin, joilla on muun muassa vahvistettu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, eduskunnan asemaa ja parlamentarismia. Niistä on aihetta mainita presidentin vaalitavan muuttaminen välittömän ja välillisen vaalitavan yhdistelmästä (1987) suoraksi välittömäksi kansanvaaliksi (1991), neuvoa-antavan kansanäänestyksen sisällyttäminen valtiosääntöön (1987), ylimpien valtioelinten valtaoikeuksien tarkistaminen (1987, 1991), lepäämäänjättämismahdollisuutta ja verolakeja koskevat lainsäädäntömenettelyn muutokset (1992) sekä Länsi-Euroopan integraatiokehityksen vuoksi tehdyt valtiosääntöuudistukset Euroopan talousalueen (1993) ja Suomen Euroopan unionin jäsenyyden osalta (1994).

Keskeisimmin uudistus vaikuttaa Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä vahvistaen. Osaksi lisättäisiin suoraan eduskunnan valtaoikeuksia, osaksi tuettaisiin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Presidentti säilyisi merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajotukseen ja virkamiesten nimittämiseen. Tällaisena uudistus paitsi on sopusoinnussa valtiosäännön viimeaikaisen kehittämisen kanssa, myös vastaa eduskunnassa 1990-luvulla hyväksytyjä lausumia ja nykyisen hallituksen ohjelmaan liittyvää pöytäkirjamainintaa eduskunnan aseman vahvistamisesta.

Perustuslakivaliokunta pitää uudistusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin huomautuksin, täsmennyksin ja muutoksin.

Asetuksenantovalta

Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon säätely asetuksenantovaltasta uudistettavaksi lähes kokonaan. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksen yleisestä linjasta.

Esityksessä jää avoimeksi, mikä mahdollisessa ristiriitaisen säätelyn tilanteessa on eri asetusten keskinäinen suhde. Valiokunnan käsityksen mukaan etusijajärjestys ei voi perustua siihen, mikä asetus on annettu myöhemmin. Asetusten välillä tulee vallita hierarkia, joka perustuslain yleisten kompetenssijärjestelyjen mukaan on: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus.

Koska yleinen toimivalta asetusten antamiseen olisi 21 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnolla, valiokunnan mielestä on uudistuksen voimaantuloon liittyen aihetta selvittää järjestelmällisesti, tarvitseeko asetuksenantovaltuuksia joiltain osin tarkistaa. Valiokunta viittaa esimerkinomaisesti asetuksentasoiseen valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön. Oikeuskanslerin lainvalvontatehtävät valtioneuvostoon nähden eivät perustele sitä, että kyseisen asetuksen antaminen kuuluisi valtioneuvostolle. Presidentin hallitusmuodon 33 §:ään nojaavan ulkoasiainvallan johdosta samantapaista huomiota on aihetta kiinnittää nykyiseen puolueettomuusmääräyksistä annettuun asetukseen.

Asetuksia alemmat säädökset

Valiokunta tähdentää uuden 21 §:n koskevan pelkästään asetusten antamista. Tältä osin uudistus liittyy hallitusmuodon nyt kumottavan 28 §:n alaan, jonka mukaan asetuksenantovalta kuuluu presidentille, jollei tätä oikeutta ole uskottu valtioneuvostolle. Uuden pykälän asetuksen antamista koskevilla kohdilla on merkitystä niillä säädösvalan alueilla, joilla asetuksia on nykyisin annettu lähinnä joko hallitusmuodon 28 §:n taikka laissa olevan yleisen tai erityisen valtuutuksen perusteella tai joilla jälkimmäisen tapaisella perusteella valtioneuvosto tai ministeriö on saanut norminantovaltaa.

Nykyisin valtioneuvostolla on myös sellaista norminantovaltaa, jonka käyttämisen ei tavanomaisoikeudellisesti ole katsottu vaativan nimienomaisesti annettua valtuutusta. Tällaisen norminantovallan viimekätisenä valtiosääntöisenä perustana on valtioneuvostolle hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin ja 40 §:n 1 momentin nojalla kuuluva yleistöimivalta hallitus- ja hallin-

toasioissa (PeVL 3/1989 vp). Tällä norminanto-vallalla on ollut merkitystä erityisesti valtion talousarvion soveltamisenmenettelyssä, kun valtioneuvosto — yleisistunto tai ministeriö — on antanut budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uusiminen esityksessä ehdotetulla tavalla ei vaikuta tässä tarkoitettun kaltaiseen valtioneuvoston norminantovaltaan, jota siten edelleenkin on mahdollista käyttää valtioneuvoston (ministeriön) päätöksiin.

*Presidentin päätöksentekomenettely:
hallituksen esitysten antaminen*

Presidentin päätöksentekomenettelyä vajavaisesti nykyisin sääntelevä hallitusmuodon 34 § ehdotetaan kirjoitettavaksi kokonaan uudelleen. Esityksessä ei ehdoteta siirryttäväksi puhdaspiirteeseen parlamentaariseen järjestelmään, jossa presidentin kaikki päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, vaan presidentti säilyisi merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä. Uudistuksen tavoitteena on, että presidentin päätös tärkeimmissä asioissa yleensä perustuisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ja, jos se saa aikaan erimielisyyttä, presidentin ja valtioneuvoston välisiin sovitteluratkaisua hakeviin neuvotteluihin. — Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä on onnistuttu löytämään johdonmukaista valtiosääntökehitystä myötäilevä hyväksyttävä ratkaisumalli.

Merkittävin erityisen päätöksentekomenettelyn alainen asiaryhmä ehdotuksen mukaan on päättäminen hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle ja jo annetun esityksen peruuttamisesta (34 §:n 2 momentin 1 kohta). Uudistuksessa on pantu painoa sekä sille, ettei valtioneuvostoa voitaisi pakottaa myötävaikuttamaan tahtonsa vastaisen hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle, että sille, että presidentillä säilyisi oikeus estää oman tahtonsa vastaisen hallituksen esityksen antaminen. Kummankin seikan huomioon ottaminen johtaa siihen ainakin teoreettiseen mahdollisuuteen, että presidentti ja valtioneuvosto ajautuvat ristiriitaan, jonka seurauksena hallituksen esitystä ei voitaisi laisinkaan antaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen umpikujatilanteen mahdollisuutta ei tule sallia perustuslain säännöksiin. Niiden pitää osoittaa

yksiselitteisesti, miten tällaisessa tapauksessa esitys tulee asianmukaisesti annetuksi eduskunnalle.

Tasavallan presidentin yleinen valtiosääntöinen asema ja varsinkin hänen asemansa lainsäädäntövallan käytössä (2 §) puoltisivat sitä, että tarkoitettunlaisessa ristiriitatilanteessa presidentti päättäisi tästä lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheeseen ajoittuvasta kysymyksestä. Parlamentaarisen hallitustavan kannalta riittävänä voitaisiin pitää, että yksin eduskunnan päätettävissä sitovasti on, millaisia lainsäädäntötoimia esityksen johdosta saadaan aikaan.

Tarkasteltuna puolestaan pelkästään parlamentarismin kannalta on lainsäädäntötyön johtamista sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista pidettävä valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena. Valiokunta pitää tätä näkökohtaa edellistä perustetta merkittävämpänä ja katsoo sen myös olevan paremmin sopusoinnussa uudistuksen yleisten tavoitteiden kanssa kuin presidenttijohtoinen vaihtoehto. Tämän vuoksi valiokunta on muuttanut hallitusmuodon 34 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Valtioneuvoston muodostaminen

Merkittävin esitykseen sisältyvä uudistus koskee valtioneuvoston muodostamisenmenettelyä. Esityksen tavoitteena on antaa eduskunnalle mahdollisuus päättää pääministerin henkilöstä ja siten hallituspohjasta. Hallitusneuvottelujen painopiste siirrettäisiin menettelyn alkuvaiheessa eduskuntaan, jolloin samalla eduskuntavaalien tulos voisi vaikuttaa hyvin välittömästi valtioneuvoston kokoonpanoon.

Esityksen perusteluissa arvioidaan, ettei eduskunnan asema luultavasti vahvistuisi olennaisesti, jos eduskunta saisi vain mahdollisuuden äänestää presidentin nimeämästä pääministeriehdokkaasta. Valiokunta puolestaan uskoo tällaisen vaikutuksen riippuvan suureksi osaksi siitä, ratkeaisiko pääministerin henkilö, jos äänestys presidentin pääministeriehdokkaasta päättyisi negatiivisesti, eduskunnan vai presidentin toimin.

Valiokunta kannattaa ehdotettua uudistusta, jossa eduskunta saa mahdollisuuden etsiä hallituspohjaa ilman, että presidentti johtaisi eduskuntaryhmien välistä neuvottelumenettelyä, ja jossa presidentillä samalla säilytetään mahdollisuus toimia poliittisen umpikujan selvittämiseksi, mikäli eduskunnassa ei löydy valtioneuvoston

muodostamiseen tarvittavaa yhteisymmärrystä. Valiokunta yhtyy myös siihen esityksessä omaksumaan ratkaisuun, että valtioneuvoston muodostamisen menettelyä annetaan pelkästään perussäännökset pääministerin valinnasta, jolloin menettely voisi muotoutua joustavasti kulloisenkin tilanteen mukaan. Nämä säännökset koskisivat sitä, että pääministeri valitaan eduskunnassa annettujen äänten enemmistöllä — jolloin lukuun ei otettaisi tyhjää äänestäneitä eikä hylättyjä ääniä — ja että äänestyskiirroksia olisi enintään kolme. Jos pääministeri ei tulisi tällä tavoin valituksi eduskunnassa, presidentti nimittäisi pääministerin eduskunnan puhemies ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Perustelujen mukaan pääministerin valinnasta päätettäisiin puhemiehen vaalin kaltaisessa menettelyssä. Äänestyksessä ei olisi virallisesti asetettuja ehdokkaita. Pääministerin valinta eroaisi puhemiehen vaalista siinä, että uutta äänestystä ei ole pakko toimittaa heti edellisen päättyttyä ja että kolmannessakin äänestyksessä vaaditaan enemmistö annetuista äänistä.

Pääministerin valinnassa olisi asiallisesti kysymys vaalista, joten noudatettavaksi tulevat eduskunnan työjärjestyksen 45 §, jonka nojalla äänestys toimitetaan umpilipuin, ja 50 §, jonka mukaan keskustelu ei ole tällöin sallittu. Valiokunnan käsityksen mukaan pääministeriä valittaessa olisi asian luonteen vuoksi käytettävä avointa lippuäänestystä. Esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta niin ikään katsoo, että pääministeriä valittaessa keskustelu tulisi olla mahdollista sallia eduskunnan päätöksellä. Näistä syistä valiokunta pitää välttämättömänä, että työjärjestyksen edellä mainittuja säännöksiä muutetaan nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen voimaantuloon mennessä.

Tähänastisessa presidenttijohtoisessa valtioneuvoston muodostamisprosessissa on vähitellen kiinteytynyt varsin vakiintuneiksi katsottavia menettelytapoja. Niin sanotun presidenttikierroksen aikana presidentti on kuullut eduskunnan puhemiehen ja kaikkien eduskuntaryhmien käsitykset poliittisesta tilanteesta ja näiden arviot hallituksen muodostamiseen vaikuttavista seikoista. Hallituksen muodostamisen edellytyksiä kartoittavan ensimmäisen selvitystehtävän, tähän prosessiin sisältyvän ensimmäisen ulospäin merkityksellisen poliittisen ratkaisunsa tehden, presidentti on antanut nimeämälleen hallitustunustelijalle tai suoraan hallituksenmuodostajalle, ja samalla presidentti on saattanut ohjata näiden toimia vahvastikin.

Uudistus merkitsee nykytilaan verrattuna sangen oleellista muutosta valtioneuvoston muodostamisprosessin alkuvaiheisiin. Tästä huolimatta nykykäytännöstä voidaan saada eduskuntajohtoiseen hallituksen muodostamisprosessiin joitakin toimintamalleja.

Presidenttikierron on muodostunut teknisluonteiseksi tavaksi selvittää eri tahojen arviot vaalien jälkeisestä poliittisesta tilanteesta ja ainakin myös alustavat käsitykset tulevan hallitusratkaisun pohjasta. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi valtioneuvoston muodostamisen nopeuttamistavoitteen kannalta arvokasta, jos uudessa järjestelmässä voitaisiin omaksua sellainen poliittinen käytäntö, että presidenttikierrosta vastaavan tehtävän hoitamisen katsotaan kuuluvan eduskuntavaalien perusteella edustajamäärältään suurimmaksi tulevalle eduskuntaryhmälle. Sillä olisi siten velvollisuus huolehtia tästä eräänlaisesta perusselvitysvaiheesta, minkä jälkeen neuvottelut hallituksen pohjasta ja pääministerin henkilöstä alkaisivat parlamentaarisen enemmistön muodostavien eduskuntaryhmien sopimalla tavalla. Näiden neuvottelujen tai mahdollisesti toisenlaisella pohjalla ryhtymisten uusien neuvottelujen jälkeen, asianomaisten eduskuntaryhmien katsottua asian tulleen riittävästi selvitettyksi, pääministerin henkilöstä ryhdyttäisiin äänestämään eduskunnan täysistunnossa. Valtioneuvoston muodostamisen menettelyn muita vaiheita kuin pääministerin henkilöstä päättämistä koskevat säännökset säilyisivät esityksen mukaan suunnilleen entisellään. Valiokunta puoltaa ehdotusta tältäkin osin, yhtä kohtaa lukuun ottamatta. Valiokunnan käsityksen mukaan näet presidentin tulisi nimittää muut ministerit pääministerin ehdotuksesta. Tämä on erityisen perusteltua silloin, kun pääministeri on valittu eduskunnassa äänten enemmistöllä, mutta myös silloin, kun pääministerin nimittäminen siirtyy presidentille eduskuntavaiheen jäätyä tuloksettomaksi. — Valiokunta on tehnyt tätä tarkoittavan lisäyksen 36 §:n 3 momentin loppuun.

Ulkoasiainhallinto

Ulkoasiainvaliokunta katsoo lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, ettei esitykseen sisältyvä 4. lakiehdotus edistä pyrkimystä vahvistaa Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarista puolta. Lakiehdotus merkitsee ulkoasiainhallinnossa poikkeamista muiden hallinnonalojen jär-

jestelystä siten, että presidentillä olisi valta päättää hallinnonalan sisäisestä järjestämisestä ja tavallista laajemmin myös virkanimityksistä. Lakiehdotuksen hyväksyminen muuttamattomana johtaisi ulkoasiainvaliokunnan mielestä tasavallan presidentin ulkoasiainvallan erilaisuuden korostumiseen suhteessa presidentin muihin valtaoikeuksiin. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ulkoasiainministeri on toimistaan parlamentaarissa vastuussa kuten muutkin ministerit ja että ulkoasiainministeriön ei johtamisvastuunkaan osalta tulisi poiketa muista ministeriöistä. Ulkoasiainhallinnon organisaatiosta ja virkanimityksistä tulee ulkoasiainvaliokunnan mielestä päättää samassa järjestyksessä kuin muillakin hallinnonaloilla.

Perustuslakivaliokunta yhtyy suureksi osaksi tähän ulkoasiainvaliokunnan esittämään kritiikkiin. Jäljempänä yksityiskohtaisten muutosten perusteluista ilmenee, miten perustuslakivaliokunta on muuttanut 4. lakiehdotusta.

Yksityiskohtaiset muutokset

1. lakiehdotus

19 §. Pykälän 1 momentissa on ehdotettu kielellisistä syistä muutettavaksi voimassa olevan lain sanontaa ylimpien tuomioistuinten lausuntomenettelystä ilman, että sääntelyn asiasisällön on tarkoitus muuttua. Valiokunta yhtyy tähän esityksen perusteluista näkyvään käsitykseen.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta voisi aloittaa presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittelyn välittömästi uudelleen. Tämän johdosta valiokunta ei pidä tarpeellisenä säätää 2 momentissa vahvistamatta jätetyn lain erillisestä palauttamisesta eduskuntaan. Valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n muuttaminen esityksessä ehdotetulla tavalla riittää tässä suhteessa. Valiokunta onkin muuttanut 2 momentin sanontaa niin, että presidentin vahvistamatta jättämä laki palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Tekemäänsä muutokseen liittyen valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena luoda käytännön menettelyt siitä, että vahvistamatta jättämisestä annetaan ilmoitus eduskunnalle.

21 §. Pykälän 2 momentti tekisi sallituksi siirtää asetuksen antamiseen sisältyvää säädösvaltaa erityisestä syystä myös muulle viranomaiselle kuin ministeriölle. Perustelujen mukaan tällainen erityinen syy olisi ennen muuta se, että kysy-

myksessä on tekninen tai vähäisiä yksityiskohtia koskeva norminanto, johon ei liity poliittisluonteisia ratkaisuja.

Valiokunta hyväksyy esityksestä näkyvän käsityksen, että käytännön tarvetta tällaiseen alemmanasteiseen norminantoon on ja että sen on samalla oltava poikkeuksellista. Alemmanasteisen norminannon sallittujen rajojen pitää määräytyä perusteluissa mainituin tavoin. Esityksessä valittu kriteeri "erityisestä syystä" ei kuitenkaan vaikuta aivan osuvalta, etenkin ottaen huomioon tämän ilmaisen tavanomaiset lainsäädännölliset käyttöyhteydet.

Ministeriötä alempien viranomaisten norminannon tulee pohjautua mahdollisimman pitkälti laissa annettuun valtuuteen ja ennen muuta asetuksessa osoitettuun jatkovaltuuteen. Alemmanasteisen norminannon on suhteessa tällaisiin oikeutusperusteisiin oltava vähäistä joko sisällöllisen itsenäisyyden osalta (tekniset yksityiskohdat) tai määrältään. Valiokunnan käsityksen mukaan näitä näkökohtia vastaa ehdotettua paremmin kriteeri "vähäisessä määrin", minkä vuoksi lakiehdotusta on muutettu tällä tavoin.

Pykälän 3 momentin mukaan lailla olisi säädettävä muun muassa yksilöiden velvollisuuksien perusteista ja oikeusasemasta. Valiokunta on muuttanut tämän kohdan johdonmukaisempana pitämäkseen ilmaisuksi "yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista".

34 §. Valiokunta on muuttanut 2 momentin 1 kohtaa aiemmin esittämänsä perusteella. Hallituksen esityksen antamisesta (ja vastaavasti peruuttamisesta) päätettäisiin säännöksen mukaan seuraavasti: Presidentti päättää asiasta valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelystä valtioneuvoston esitettyä ehdotuksensa hallituksen esitykseksi. Jos presidentti ei hyväksy tätä ehdotusta, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen valtioneuvosto esittää asianomaisen ministerin esittelystä uuden ehdotuksensa hallituksen esitykseksi, joka voisi olla samansisältöinen kuin valtioneuvoston edellinen ehdotus, ja presidentin on nyt annettava valtioneuvoston ehdotuksen mukainen hallituksen esitys eduskunnalle.

Valiokunnan käsityksen mukaan edellä selostettu muutos ei vaadi muutoksia hallitusmuodon 18 §:n 2 momenttiin eikä valtiopäiväjärjestyksen 28 §:n 2 momenttiin. Uuden sääntelyn yhteisvaikutuksen näiden nykyisten säännösten kanssa voi luonnehtia siten, että mainituissa perustuslainkohdissa todettuja valtaoikeuksiaan presidentti käyttää yhdessä valtioneuvoston kanssa.

Presidentin päätöksentekoa valtioneuvoston ulkopuolella koskee 2 momentin 5 kohta. Tämä päätöksentekomenettely merkitsee jo käsitteellisesti sitä, että presidentti tekee päätöksensä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tästä syystä valiokunta on poistanut ehdotuksesta tarpeettomana tähän viittaavan maininnan ja tämän poiston myötä muuttanut lakitekstin sanontaa.

Edellä mainittu 5 kohta koskee päätöksentekoa muun muassa valtion hallinnon valvontaa koskeissa asioissa. Säännös liittyy tältä osin hallitusmuodon 32 §:ään, jonka mukaan presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten vaatia virastoilta ja laitoksilta tietoja ja panna toimeen tarkastuksia.

Ehdotuksessa jää epäselväksi, miten 32 §:ään pohjautuvat toimet suoritetaan. Valiokunnan mielestä tulisi säilyttää nykyinen käytäntö, jolloin presidentti tai lähinnä hänen kansliansa virkamiehet voivat vapaamuotoisesti toimia suoraan 32 §:n nojalla. Mikäli tämän pohjalta sitten tulisi kysymykseen varsinaisen päätöksen tekeminen valtion hallinnon valvontaa koskevassa asiassa, on asianmukaista, että päätös tehdään normaaliin tapaan valtioneuvoston myötävaikutuksella. Tässä tarkoituksessa valiokunta on poistanut 2 momentin 5 kohdasta maininnan valtion hallinnon valvontaa koskevista asioista.

Tasavallan presidentin kansliaa, josta nykyisin on voimassa laki 1099/87, voidaan luonnehtia presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä avustavaksi hallinnolliseksi yksiköksi, jossa tulee — myös presidentin toimesta — tehtäväksi erilaisia, esimerkiksi hallinnollisia ratkaisuja. Presidentin tällaisen päätöksenteon tulee jäädä 34 §:ssä säädettyjen menettelymuotojen ulkopuolelle. Valiokunta on lisännyt tätä tarkoittavan poikkeussäännöksen 2 momentin 7 kohdaksi.

36 §. Aiemmin todetun mukaisesti valiokunta on muuttanut 3 momentin viimeistä virkettä siten, että muut ministerit presidentti nimittää pääministerin ehdotuksesta asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Valtioneuvoston muodostamistilanteessa menettely olisi seuraava: Pääministerin henkilö selviää joko eduskunnan valintamenettelyssä tai presidentin toimin hänen kuultuaan eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä. Pääministeri toimittaa ehdotuksensa muista ministereistä presidentille. Presidentti kuulee ministerinimityksistä — jo ennen pääministerin ehdotusta tai sen saatuaan — niitä eduskuntaryhmiä, jotka ovat asettumassa parlamentaariseen hallitusvas-

tuuseen. Valtioneuvoston jäsenet — yhdellä toimella sekä pääministeri että muut ministerit — nimitetään 34 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti väistyvän valtioneuvoston istunnossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta valtioneuvoston asianomaisen virkamiesesittelijän esittelystä. Esittelyssä tulee selville pääministerin ehdotus muista ministereistä, mutta presidentti ei ole siihen oikeudellisesti sidottu.

87 §. Ehdotuksessa on varsin kannatettava perusajatus siitä, että perustuslain tasolla presidentin nimitysvalta ulotetaan valtion aivan korkeimpiin virkoihin ja sellaisiin virkoihin, joissa presidentin nimitysvalta on perusteltu tärkeästä, esimerkiksi valtiosääntöisen järjestelmän kokonaisuuteen tai yksilöiden oikeusturvan takaamiseen liittyvästä syystä. Presidentin nimitysvalta voisi tämän lisäksi perustua lain säännöksiin. — Valiokunta puoltaa 87 §:n hyväksymistä esityksessä ehdotetulla tavalla.

3. lakiehdotus

5 §. Valiokunta on muuttanut pykälän sanontaa niin, että siinä todetaan valtioneuvoston antavan asetuksella säännöksiä, eikä säädöksiä, tietyistä seikoista. Muutoksen taustalla on vakiintunut juridinen kielenkäyttö, jonka mukaisesti asetus on yksi tyyppi säädöksistä, joihin sisältyy säännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan pykälän näin muutettu sanonta koskee tässä asiayhteydessä myös niitä tapauksia, joissa valtioneuvoston norminantovalta uudistuksen voimaantumista varhaisemman lakivaltuutuksen nojalla ulottuu ”määräysten” antamiseen.

4. lakiehdotus

Perustuslakivaliokunta on muuttanut kaikki 4. lakiehdotuksen asetuksenantoon valtuuttavat kohdat (2—5 §) niin, ettei niissä edellytetä tasavallan presidentin antamaa asetusta. Tehdyt muutokset merkitsevät 1. lakiehdotuksen johdosta sitä, että tarkoitettua asetuksenantovaltuutta käyttää valtioneuvosto.

3 §. Valiokunta pitää ehdotusta muulta kuin edellä tarkoitettulta osaltaan perusteltuna ja siten puoltaa sitä, että alivaltiosihteerin nimittäminen säädetään tässä laissa presidentille.

4 §. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 1 momentin loppuosa ei vastaa 1. lakiehdotuksen 87 §:n 2 momentin vaatimusta lailla säätä-

misestä, minkä vuoksi tämä osa on poistettu momentista. Ministeriön osastopäällikön nimitämisen uskomista presidentille ei voi puoltaa sellaisilla erityisillä syillä, jotka tekisivät perustelluksi poiketa esityksen päälinjasta. Tämän vuoksi osastopäällikköä koskeva maininta on poistettu.

Esityksessä ehdotettu valtaoikeuslainsäädäntö yhdessä perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) kanssa merkitsee viime vaalikausien aikana vilkkaasti edenneen valtiosäännön uudistamisen eräänlaista taitekohtaa. Valtiosääntöämme on muutettu sekä laajahkojen kokonaisuuksien että erillisempien yksityiskohtien osalta niin monien hallituksen esitysten ja lakialoitteiden pohjalta, että nyt on välttämätöntä omistaa

huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tuleekin käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö. Sen tavoitteena tulee olla, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon. Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtioiden valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja
että muut lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 ja 88—90 §, sellaisina kuin ne ovat, 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80), 88 § osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla (637/87), 89 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetulla lailla (754/86) sekä 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 18 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (539/47 ja 1418/92), *muutetaan* 19, 21 ja 34 §, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 87 §,

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

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

19 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

21 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muut kuin 1 momentissa tarkoitetut asetukset antaa lailla säädetyin valtuuden nojalla presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Asetukset antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole laissa säädetty. Valtioneuvosto voidaan lailla oikeuttaa siirtämään asetusten antamiseen sisältyvää säädösvaltaa ministeriölle taikka *vähäisessä määrin* myös muulle viranomaiselle.

Asetus ei saa sisältää lain muutosta. Lailla on säädettävä yksilöiden *oikeuksien* ja velvollisuuksien

sien perusteista (*poist.*) sekä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

34 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

1) hallituksen esityksen (*poist.*) *antamisesta ja peruuttamisesta presidentin on päätettävä* (*poist.*) valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti;

(2—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

5) syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan (*poist.*) presidentti päättää (*poist.*) valtioneuvoston ulkopuolella (*poist.*), määräämänsä esittelijän esittelystä; (*poist.*)

6) sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää esittelystä siten kuin lailla säädetään; *sekä*

7) *tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää siten kuin lailla säädetään.* (*Uusi*)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

36 §

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

87 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

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

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

4 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

valtioneuvoston asetuksella *säännöksiä* asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuutus hallitusmuodossa tai muussa laissa.

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossaan val-

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki**ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta**

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

2 §

Ulkoasiainhallinnon sisäisestä järjestämisestä säädetään (*poist.*) asetuksella ja määrätään sitä tarkentavassa työjärjestyksessä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Virkaan nimittäminen

3 §

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

Tehtävään määrääminen ja virantoimituspaikan määrääminen

4 §

Presidentti määrää tehtävään alivaltiosihtee-

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppä-

rin, (*poist.*) ulkoasiainhallinnon tarkastajan ja edustuston päällikön (*poist.*).

Ulkoasiainhallinnon muiden virkamiesten tehtävään määräämisestä ja virantoimituspaikan määräämisestä säädetään (*poist.*) asetuksella.

Virkamiesten siirtymisvelvollisuus

5 §

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta säädetään (*poist.*) asetuksella.
 (2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Voimaantulosäännös
 (Kuten hallituksen esityksessä)*

nen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Rask ja Saastamoinen.

Vastalauseita**I****Yleisperustelut**

Hallituksen esitys on osa laajempaa valtiosääntöuudistusta, jolla mm. selkeytetään ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. Esitys on pääosaltaan asiaa valmistelleiden parlamentaa-

risten komiteoiden sekä eduskunnan aiemmin ilmaisemien kantojen mukaisesti parlamentarismia vahvistava.

Valtiosäännön muuttaminen nyt esitetyllä tavalla osauudistuksina johtaa mielestämme kokonaisuuden hämärtymiseen. Tämän johdosta

ajankohtaisten muutosten tultua käsitellyiksi on syytä ryhtyä valmistelemaan laajaa kokonaaisuudistusta.

Tavoitteena tulee olla yhden ja yhtenäisen Suomen perustuslain laatiminen. Siihen on sisällytettävä säännökset Suomen valtio- ja oikeusjärjestyksen peruseriaateista, kansalaisten perusoikeuksista ja ylimmistä valtioelimistä ja niiden keskinäissuhteista ja toimivaltuuksista sekä kunnallisesta itsehallinnosta. Tämä muutostyö tulee toteuttaa siten, että sitä voidaan ryhtyä noudattamaan tasavallan presidentin astuessa virkaansa vuonna 2000 pidettävän vaalin jälkeen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osalta olisi valiokunnan mietintöön mielestämme tullut tehdä seuraavat muutokset:

1. lakiehdotus

Valtioneuvoston muodostaminen

Hallituksen esityksen puutteena on mielestämme, että se ei sisällä säännöksiä siitä, millä tavalla poliittinen prosessi eduskuntavaaleista uuden hallituksen muodostamiseen saa alkunsa. Nykyisten säännösten mukaan hallituksen muodostamisprosessissa on selkeä muodollinen aloitus: presidentin ja uuden puhemiehen välinen keskustelu. Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty sitä, kuka on prosessissa aloitteentekijä ja tarvitaanko sellaista.

Tosiasiallinen tilanne ei ehkä muuttuisi ehdotuksen toteuttamisen myötä. Jos poliittinen prosessi etenee hyvin, on mahdollista, että eduskunta ensimmäisessä kokouksessaan valitsee sekä puhemiehen että pääministerin. Jos tässä kuitenkin epäonnistutaan, voi tilanne lukkiutua pitkäksi aikaa. Hallituksen esityksen mukainen malli voi vähemmän suotuisissa oloissa johtaa poliittisen prosessin hajoamiseen ja maan päätymiseen hallituspulaan.

Tämän estämiseksi katsommekin, että hallituksen muodostamisen tulisi lähteä liikkeelle tasavallan presidentin tekemästä pääministeriesityksestä eduskunnalle. Presidentti tekisi esityksensä kuultuaan puhemiestä sekä kaikkia eduskuntaryhmiä. Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin parlamentarismien periaatteiden mukaisesti

siten, että presidentin esittämä ehdokas tulisi valituksi pääministeriksi vain, jos hän saa avoimessa lippuäänestyksessä annettujen äänten enemmistön.

Muussa tapauksessa eduskunnassa toimitettaisiin avoimena pääministerin vaali. Mikäli siinä kukaan ei saa enemmistöä annetuista äänistä, toimitettaisiin uusi vaali kahden edellisessä vaalissa eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Tässä vaalissa valituksi tulisi eniten ääniä saanut ehdokas. Näin varmistettaisiin, että pääministeriksi valittavaksi tulevalla on mahdollisimman laaja tuki eduskunnassa.

Hallituksen esityksen hyväksyminen mahdollistaisi puolestaan presidentille selkeässä vähemmistöasemassa olevan ehdokkaan nimeämisen pääministeriksi, mikäli kukaan ehdokkaista ei ole suoritetuissa kolmessa äänestyksessä saanut tukeen tarvittavaa enemmistöä.

Muutos tulisi toteuttaa tekemällä hallitusmuotoon mahdollisimman vähäinen korjaus sekä kirjoittamalla valtiopäiväjärjestykseen edellä mainitut tarkemmat säännökset pääministerin valintaprosessista.

Pidämme tässä esittämääme ehdotusta pääministerin uudesta valintatavasta ensisijaisena. Toissijaisesti tulisi mielestämme pysyttää nykyisin voimassa oleva järjestelmä, joka on joistakin puutteistaan huolimatta toiminut tyydyttävästi.

Mielestämme hallituksen esitys ja valiokunnan enemmistön kanta toisivat mukanaan sellaisia poliittisen järjestelmän toiminnan häiriytymismahdollisuuksia, että sen hyväksyminen ei ole edellä esittämistämme syistä perusteltua.

2. lakiehdotus

Pääministerin valinta

Valtiopäiväjärjestykseen tulee tehdä uudesta pääministerin valintatavasta johtuvat muutokset lisäämällä valtiopäiväjärjestykseen uusi 2 a luku, joka sisältää uuden 27 a §:n. Siinä säädetään edellä kuvatulla tavalla tarkemmin pääministerin valintatavasta.

4. lakiehdotus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että presidentti määräisi ulkoasiainhallinnosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan tehtävään alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ulkoasiainhallin-

non tarkastajan ja edustuston päällikön sekä asemaltaan heihin verrattavat virkamiehet, jotka luetellaan presidentin asetuksessa.

Valiokunnan enemmistö päätyi esittämään osastopäällikön sekä "asemaltaan heihin verrattavien virkamiesten" poistamista presidentin määräämien virkamiesten listasta. Katsomme jälkimmäisen poiston perustelluksi, mutta pidämme tärkeänä pysyttää presidentillä oikeus nimittää ulkoasiainministeriön osastopäälliköt. Esimerkiksi ministeriön poliittisen osaston päällikkö työskentelee virkansa puolesta hyvin läheis-

sessä yhteydessä presidentin kanssa. Osastopäälliköt toimivat eräissä asioissa lisäksi edustustojen päällikköjen esimiehinä. Olisi epäjohtonmukaista, mikäli presidentti määräisi tehtäviinsä edustustojen päälliköt, muttei osastopäälliköitä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus n:o 3 hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisena sekä että lakiehdotukset n:o:t 1, 2 ja 4 hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 ja 88—90 §,

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

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

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

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

19, 21 ja 34 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 §

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Pääministeriksi presidentti nimittää henkilön, jonka eduskunta on (*poist.*) valinnut tähän tehtävään *siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään*. Muut ministerit presidentti nimittää pää-

ministerin ehdotuksesta asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

87 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

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

muutetaan 69 ja 73 a §, sellaisina kuin ne ovat, 69 § osittain muutettuna 28 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla (818/92) ja 73 a § mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa, sekä lisätään lakiin uusi 2 a luku seuraavasti:

*2 a luku***Pääministerin valinta***27 a §*

Pääministerin valitsemiseksi tasavallan presidentin tulee puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan nimetä pääministeriehdokas ja ilmoittaa tästä eduskunnalle. Tämä ehdokas tulee valituksi pääministeriksi, jos hän saa avoimessa lippuäänestyksessä annettujen äänten enemmis-

tön. Muussa tapauksessa eduskunnassa toimitetaan avoimena lippuäänestyksenä pääministerin vaali ja, jos kukaan siinä ei saa enemmistöä annetuista äänistä, vielä uusi vaali kahden edellisessä vaalissa eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Tässä vaalissa tulee valituksi eniten ääniä saanut ehdokas.

69 ja 73 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4.

Laki**ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta**

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

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

*Virkaan nimittäminen**3 §*

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Tehtävään määrääminen ja virantoimituspaikan määrääminen

4 §

Presidentti määrää tehtävään alivaltiosihtee-

rin, osastopäällikön, ulkoasiainhallinnon tarkastajan ja edustuston päällikön.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

*Virkamiesten siirtymisvelvollisuus**5 §*

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Arja Alho

Johannes Koskinen

Maija Rask

II

Yhdymme edelliseen vastalauseeseen lukuun ottamatta 4. lakiehdotusta siltä osin kuin tasavallan presidentin ulkopoliittisen aseman vuoksi

katsoimme, että ulkoasiainhallinnon tarkempi sääntely tulee toteuttaa presidentin asetuksella (2—5 §).

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Matti Vähänäkki

Raimo Vuoristo

III

I Yleisiä näkohtia

Hallituksen esitys kokonaisuutena merkitsee sisäpoliittisten valtaoikeuksien siirtämistä eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen piiriin ja presidentin vallan kaventamista. Vaikka hallituksen esitys ja perustuslakivaliokunnan mietintö sisältävät jonkin verran varovaisempia muutoksia valtiosääntöön kuin ns. Nikulan toimikunta esitti, esityksen keskeiset kohdat merkitsevät valtiosääntöön huomattavaa muutosta, kun niitä arvioidaan yhdessä jo toteutuneiden muutosten ohella.

Esitimme valiokunnan mietinnöstä poiketen hallitusmuotoa muutettavaksi niin, että koko valtuus päättää hallituksen lakiesitysten antamisesta eduskunnalle siirrettäisiin presidentiltä valtioneuvostolle (HM 2 ja 18 §:n muuttaminen sekä sen seurauksena muutokset HM 58 §:ään ja VJ 28 §:ään). Tällä mallilla oli myös valiokunnan jäsenten piirissä laajempaa kannatusta, mutta käsittelyn loppuvaiheessa palattiin hallituksen esityksen malliin, joka sekin johtaa käytännössä siihen, että presidentin täytyy hyväksyä ristiriitatilanteessa lopulta valtioneuvoston enemmistön kanta. Pidämme tätä lopputulosta sinänsä oikeana ja eduskunnan aikaisempien lausumien mukaisena.

Esityksen toinen ydinkohta koskee pääministerin valintatapaa. Olemme koko käsittelyn ajan edustaneet sitä näkemystä, että pääministerin valinta tulee siirtää eduskunnalle ilman presidentin ennakkollista esitystä pääministeriehdokkaasta. Katsomme, että jos eduskunta päättäisi pääministeristä presidentin esityksen pohjalta, se ei käytännössä johtaisi ilmeisesti mihinkään parannuksiin nykyiseen presidenttikeskiseen pääministerin valintatapaan nähden. Valiokunnan mietinnön pohjalta ehdotus voidaan mielestämme hyväksyä lopullisesti kevään 1995 eduskunta-

vaalien jälkeen, jolloin siihen sisältyvä pääministerin uusi valintatapa käytännössä tulisi sovellettavaksi seuraavan hallituksen jälkeisiin hallituksiin.

II Yksityiskohtaiset perustelut

Hallitusmuodon muutokset

2 §:n 2 momentti, 18 §:n 1 ja 2 momentti ja 58 § sekä VJ 28 §:n 1 ja 2 mom. Hallituksen esitysten antaminen. Esitämme, että hallituksen lakiesityksistä päättäminen siirretään tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Ehdotus merkitsee itse asiassa olemassa olevan normaalitilanteen kirjaamista hallitusmuotoon, sillä valtioneuvosto määrittelee käytännössä lakiesitysten sisällön ennen tasavallan presidentin esittelyä, jossa presidentti muodollisesti päättää lakiesitysten antamisesta eduskunnalle. Muutos samalla kuitenkin merkitsisi sitä, että presidentti ei voisi tulevaisuudessa käyttää harkintaansa niissä kiperissä tilanteissa, jolloin hän on mahdollisesti eri mieltä valtioneuvoston enemmistön kanssa.

Muutos edellyttää myös hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin muuttamista niin, että siinä selkeästi todetaan myös valtioneuvoston käyttävän lainsäädäntövaltaa. Toisaalta valiokunnan mietinnössä hallitusmuodon 19 §:ssä säilytetään edelleen presidentin oikeus lakien vahvistamiseen, johon emme esitä nyt muutosta, joten presidentillä tätä kautta säilyy osallisuus lainsäädäntövallan käytössä hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin tarkoittamassa mielessä.

21 §:n 1 momentin poistaminen ja 21 §:n 2 momentin muuttaminen sekä 28 §:n kumoaminen. Esitämme luopumista kokonaisuudessaan presidentin ns. omaperäisestä asetuksenantovallasta, hallitsijan vanhimmasta oikeudesta antaa kansa-

laisia sitovia oikeusnormeja. Esitämme toisin kuin valiokunnan mietinnössä ja hallituksen esityksessä luovuttavaksi presidentin oikeudesta antaa ulkopoliittisten sopimusten voimaansaattamisasetuksia, jotka siis ehdotuksemme mukaan antaisi valtioneuvosto tai joissain tapauksissa yksittäinen ministeriö. Esitys seuraa johdonmukaisesti siitä näkemyksestä, että toimeenpanovallan tulisi nähdäksemme kuulua valtioneuvostolle, niin kuin tilanne on useimmissa Länsi-Euroopan valtioissa.

32 ja 42 §:n kumoaminen. Presidentin oikeus valvoa valtion hallintoa ja presidentin oikeus tulkita valtioneuvoston toimivaltaa.

Hallitusmuodon alkuperäisen 32 §:n mukaan presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä tai hallituksilta vaatia tietoja sekä toimeenpanna tarkastuksia.

Esitämme tämän säännöksen poistamista niin kun Nikulan toimikunnan mietinnössä esitettiin, koska säännös on epäsuhtainen tasavallan presidentin tehtävien ja roolin kannalta Suomen nykyisessä valtiosääntöjärjestelmässä. Presidentin kanslian voimavarat eivät liioin riitä valtion hallinnon pätevän valvonnan hoitamiseen.

Virastojen ja eri hallinnonalojen oikeudellinen valvonta kuuluu valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä tuomioistuimille. Valtion hallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuusvalvonta tulee mielestämme järjestää olennaisesti eduskuntakeskeiselle pohjalle, minkä piirissä jo tällä hetkellä on tehtävään sopivia instituutioita, kuten valtioneuvoston tarkastajat ja sen alainen virasto sekä hallituksen selonteot ja tiedonannot eduskunnalle. Selontekomenettely eduskunnassa, ja siihen tarvittaessa liitettävä valiokuntakäsittely, tarjoaa mahdollisuuden myös yksittäisten ministeriöiden toiminnan arviointiin, jos menettelyä halutaan kehittää siihen suuntaan.

Nikulan toimikunta esitti myös hallitusmuodon 42 §:n kumoamista. Hallitusmuodon 42 §:n mukaan, jos valtioneuvosto johonkin asiaan nähden katsoo olevan epäselvyyttä siitä, onko valtioneuvosto oikeutettu sen lopullisesti päättämään, ratkaisee kysymyksen tästä presidentti. Säännös viittaa selvästi valtiosääntöoikeudellisen toimivaltaran määrittelemiseen, mikä tehtävä Suomen omaleimaisessa perustuslakikontrollijärjestelmässä kuuluu pääsääntöisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Kun käyn-

nissä olevan valtiosääntöuudistuksen keskeisenä tavoitteena on eduskunnan aseman vahvistaminen, on johdonmukaista poistaa hallitusmuodosta käsillä olevan säännöksen kaltaiset historialliset jäänteet.

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia käsitelleessä mietinnössä esitettyihin HM 33 a §:n tulkintoihin valtioneuvoston toimivallasta ja tasavallan presidentin kommentteihin mietinnöstä. Julkisessa keskustelussa on jopa asetettu kyseenalaiseksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan ylimmän tulkinta-auktoriteetin asema. Käyty keskustelu siitä, kenellä on oikeus viime kädessä tulkita Suomen perustuslakia ja valtioneuvoston toimivaltaa, osoittaa nähdäksemme sen, että nykyinen presidentti kokee asemansa eduskuntaan nähden kilpailevana valtiomahtina ja että muun muassa hallitusmuodon 32 ja 42 § tukevat osaltaan tätä rakennelmaa, joka on lopulta vahingollinen demokraattisemman hallitsemistavan omaksumiselle ja vanhojen virheiden poisoppimisen kannalta.

87 §. Presidentin nimitysoikeus. Esitämme valiokunnan mietinnön ehdotusta suppeampaa presidentin nimitysvaltaa upseereiden osalta. Mielestämme presidentille tulee perustuslain nojalla kuulua ainoastaan ylimpien virkojen, kuten puolustusvoimain komentajan ja pääesikunnan päällikön sekä rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön nimitysoikeus.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §

Esitämme, että valtiosopimukset ja muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet olisi, ennen kuin niihin sitoudutaan, eduskunnan hyväksyttävä, mikäli velvoite kuuluu lainsäädännön alaan taikka valtiosäännön mukaan tai muuten tärkeytensä vuoksi edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa valtiosopimuksilta ei edellytetä eduskunnan ennakko hyväksymistä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 3. ja 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin sellaisinaan ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28, 32, 42 ja 88—90 §, sellaisina kuin niistä ovat 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80), 88 § osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla (637/87), 89 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetulla lailla (754/86) sekä 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 18 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (539/47 ja 1418/92), muutetaan 2 §:n 2 momentti, 18 §:n 1 ja 2 momentti, 19, 21 ja 34 §, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 58 ja 87 §,

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

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

2 §

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kanssa.

18 §

Oikeus tehdä ehdotuksia uuden lain säätämisestä ja ennestään olevan muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta on sekä valtioneuvostolla että eduskunnalla.

Valtioneuvosto käyttää aloiteoikeuttaan antamalla eduskunnalle esityksiä lakiehdotuksineen. Esitysehdotukset laatii valtioneuvosto. Sellaisesta ehdotuksesta voidaan hankkia lausunto, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

19 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

21 §

(1 mom. poist.)

(Poist.) Asetukset antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole laissa säädetty. Valtioneuvosto voidaan lailla oikeuttaa siirtämään asetusten antamiseen sisältyvää säädösvaltaa minis-

teriölle taikka vähäisessä määrin myös muulle viranomaiselle.

(2 ja 3 mom. kuten 3 ja 4 mom. valiokunnan mietinnössä)

34 ja 36 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

58 §

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asia on, kun katsovat tarvittavan lain taikka asetuksen muutosta tai selitystä, tehdä valtioneuvostolle esitys sellaiseen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

87 §

Presidentti nimittää:

(1—5 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)
6) puolustusvoimien (poist.) komentajan ja pääesikunnan päällikön sekä rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön samoin kuin niiden kenraalit ja amiraalit; sekä

(7 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)
(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

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

muutetaan 28 §:n 1 ja 2 momentti, 69 ja 73 a §,

sellaisina kuin ne ovat, 28 §:n 1 ja 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83), 69 § osittain muutettuna 28 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla (818/92) ja 73 a § mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa, seuraavasti:

28 §

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen esitykset.

Valtioneuvosto peruuttaa hallituksen esityksen, milloin siihen on aihetta.

mukaan tai muuten tärkeytensä vuoksi edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan on hyväksyttävä velvoitteen irtisanominen, jos irtisanominen vaikuttaa voimassa olevan lainsäädännön sisältöön.

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

69 §

Valtiosopimus ja muu kansainvälisoikeudellinen velvoite on, *ennen kuin siihen sitoudutaan*, eduskunnan hyväksyttävä, mikäli velvoite kuuluu lainsäädännön alaan taikka valtiosäännön

73 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Esko Helle

Ensio Laine

IV

Yhdyn ed. Laineen ym. vastalauseeseen siltä osin kuin se koskee hallitusmuodon (1. lakiehdotus)

32 ja 42 §:ää sekä valtiopäiväjärjestyksen (2. lakiehdotus) 69 §:ää.

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Paavo Nikula

V

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt äänestysten jälkeen mietinnön hallituksen esityksestä n:o 285, jossa muutetaan eräitä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä ylimpien valtioelinten valtaoikeuksista. Lakiesitysten taroitus on vahvistaa eduskunnan valtaa kaventa-

malla samalla presidentin valtaoikeuksia useissa eri yhteyksissä.

En voi hyväksyä perustuslakivaliokunnan omaksumia kantoja kaikilta osiltaan, sillä presidentin vallan supistaminen nyt valiokunnan mietinnössä esitetystä laajuudesta vie häneltä mah-

dollisuudet toimia täysipainoisesti kansallisen sovun rakentajana ja johtajana. Hyväksyn presidentin määrättyjen nimitys- ja asetuksenanto-oikeuksien poistamisen, sillä ne ovat jokapäiväistä rutiinia, joka on mahdollista hoitaa riittävällä asiantuntemuksella valtioneuvoston ja ministeriöiden toimesta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetään muutosta Suomen Hallitusmuotoon lähes kymmenen pykälän osalta. HM 19 §:ssä puututaan presidentin oikeuteen olla vahvistamatta eduskunnan hyväksymää lakia. Ko. pykälän 1 momentin osalta hyväksyn valiokunnan omaksuman kannan eli hallituksen esittämän muodon. Toisessa momentissa on valiokunta päätenyt muutokseen, jossa presidentin vahvistamatta jättämä laki palautuu eduskunnalle käsiteltäväksi niin, ettei sen käsittelylle ole enää vähimmäistai enimmäisaikaa. Käytännössä tilanne muuttuu siten, että eduskunta voi hyväksyä lain uudelleen jo samoilla valtiopäivillä. Katson, että nyt hyväksytty muutos on tarpeeton, sillä kiistanalaiseksi muodostuneen lain käsittelylle olisi paremminkin eduksi se, että sille jäisi lyhyt seuraavien valtiopäivien alkuun saakka kestävä "rauhohitusaika". Näin ollen HM 19 §:n 2 momentti olisi tullut pysyttää nykyisessä muodossaan.

Hallitusmuodon 36 §:ssä käsitellään valtioneuvoston jäsenten nimitystä ja pääministerin valintaa. Nykyisessä laissa pääministerin nimityksen kuuluu presidentin tehtäviin hänen kuultuaan eduskuntaryhmiä. Eduskunta puolestaan äänestää luottamuksesta koko hallitusta kohtaan hallituksen ohjelmaa koskevan tiedonannon yhteydessä. Valiokunta on päätenyt muuttamaan lakia niin, että eduskunta päättäisi pääministeristä äänestämällä enintään kolme kertaa ja ainoastaan, mikäli näissä äänestyksissä ei päästä ratkaisuun, palataan entiseen presidenttijohtoiseen käytäntöön.

Mielestäni nykyistä käytäntöä olisi tullut muuttaa korkeintaan siten, että presidentti kutsuisi edelleen pääministeriehdokkaan kuultuaan puhmiestä ja eduskuntaryhmiä, minkä jälkeen eduskunta äänestäisi hallituksen esittämällä tavalla hänen nauttimastaan luottamuksesta. Muiden ministerien osalta esitetty presidentin nimitysmenettely on oikea. Tämän jälkeen seuraisi vielä voimassa oleva, koko hallituksesta ja sen ohjelmasta suoritettava tiedonantoäänestys. Li-

säksi katson, että 36 §:ssä olisi tullut olla säännös oikeushallintoa käsittelevän ministerin lainoppi-neisuusvaatimuksesta sekä samasta vaatimuksesta vähintään yhden muun ministerin osalta mm. lomajärjestelyjen takia.

En voi myöskään täysin yhtyä valiokunnan päättämään lain 87 §:n sanamuotoon. Mielestäni tärkeiden virkanimitysten siirtäminen valtioneuvostolle lisäisi merkittävästi ns. poliittista kähmintää nimitysten yhteydessä. Sitä ja virkojen puoluepoliittisia niputtamisia tapahtuu tosin nytkin, mutta presidentillä on kuitenkin mahdollisuus — jota hän on joskus jopa käyttänytkin — purkaa ja muuttaa hallituksessa sovitut puolueiden tekemät virkapaketit. Nämä poliittiset ja monesti pätevyuden ohi tehdyt virkanimitykset ovat murentaneet kansalaisten luottamusta virkamieskuntaan ja poliittisiin päättäjiin. Jos presidentiltä viettäisiin perustuslakivaliokunnan enemmistön kannan mukaisesti mahdollisuus viimeisenä epäpoliittisena henkilönä puuttua korkeimpiin virkanimityksiin, riistäytyisi tilanne täysin hallinnasta. Tämän takia kaikkia esitettyjä ja presidentin virkanimitysoikeuden muutoksia ei tulisi missään tapauksessa toteuttaa. Katson, että presidentillä tulisi olla valiokunnan kannasta poiketen yliopiston kanslerin, kuten myös hovioikeuksien presidenttien ja lääninoikeuksien ylituomareiden nimitysoikeus.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 69 §:n 1 momenttiin olisi tullut lisätä maininta siitä, että kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiseen tulisi hankkia eduskunnan hyväksyntä ennen siihen sitoutumista. Katson, että kyseisen nimenomaisen säännöksen lisäys olisi selkeyttänyt hyväksymismenettelyä eikä mahdollisia tulkintaongelmia syntyisi.

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotus tulisi valiokunnan enemmistön kannasta poiketen hyväksyä hallituksen esittämässä muodossa. Tämä olisi mielestäni johdonmukaista voimassa olevien maamme ulkopoliittikan johtamista ja hoitamista sääntelevien säännösten kanssa.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisena, 3. lakiehdotus valiokunnan mietinnön mukaisena sekä 1. ja 2. lakiehdotus näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 28 ja 88—90 §, sellaisina kuin ne ovat, 28 § osittain muutettuna 15 päivänä elokuuta 1980 annetulla lailla (607/80), 88 § osittain muutettuna 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla (637/87), 89 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 24 päivänä lokakuuta 1986 annetulla lailla (754/86) sekä 90 § muutettuna 30 päivänä kesäkuuta 1947 ja 18 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (539/47 ja 1418/92), *muutetaan* 19 §:n 1 momentti, 21 ja 34 §, 36 §:n 2 ja 3 momentti sekä 87 §, sellaisina kuin niistä ovat (*poist.*) 36 §:n 2 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91), 36 §:n 3 momentti (*poist.*) 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (575/87) sekä 87 § osittain muutettuna mainitulla 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetulla lailla sekä 23 päivänä joulukuuta 1987, 20 päivänä huhtikuuta 1990 ja 10 päivänä joulukuuta 1993 annetuilla laeilla (1098/87, 343/90 ja 1119/93), sekä *lisätään* 36 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 26 päivänä kesäkuuta 1987 ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetuilla laeilla, uusi 4 momentti, seuraavasti:

19 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(2 mom. *poist.*)

21 ja 34 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 §

Presidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet. Heidän on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. *Ministerin, joka käsittelee oikeushallintoa koskevat asiat, sekä vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita.*

Pääministeriksi presidentti nimittää henkilön, jonka eduskunta on (*poist.*) valinnut tähän tehtävään *siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.* Muut ministerit presidentti nimittää pääministerin ehdotuksesta asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

87 §

Presidentti nimittää:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) *yliopiston kanslerin; (uusi)*

3) korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit sekä, lailla säädetyn menettelyn mukaisesti, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet, *hovioikeuksien presidentit ja läänioikeuksien ylituomarit* sekä ne muut tuomarit, joiden viran täyttämistä ei ole lailla annettu korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle; (valiokunnan mietinnön 2 kohta)

(4—8 kohta kuten 3—7 kohta valiokunnan mietinnössä)

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

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

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

lisätään lakiin uusi 2 a luku seuraavasti:

2 a luku**Pääministerin valinta****27 a §**

Pääministerin valitsemiseksi tasavallan presidentin tulee puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan nimetä pääministeriehdokas ja ilmoittaa tästä eduskunnalle. Tämä ehdokas tulee valituksi pääministeriksi, jos hän saa suljetussa lippuäänestyksessä annettujen äänten enemmistön. Pääministeriehdokkaasta voidaan äänestää enintään kolme kertaa. Jos kukaan ei ole kolmannellakaan kerralla saanut tarvittavaa enemmistöä, presidentti nimittää pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

69 §

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

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

73 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1995

Raimo Vistbacka

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

16 päivänä joulukuuta 1994

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 23 päivänä marraskuuta 1994 päivätyllä kirjeellään pyytänyt ulkoasiainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 285 ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, ensi sijassa esitykseen sisältyvästä neljännestä lakiehdotuksesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina oikeusministeri Anneli Jäätteenmäki, alivaltiosihteeri Heikki Talvitie ulkoasiainministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, neuvonantajat Martti Manninen ja Alpo Rusi tasavallan presidentin kansliasta, kanslerit Jan-Magnus Jansson ja Jaakko Nousiainen, professorit Mikael Hidén ja Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori sekä puheenjohtaja Osmo Lipponen Ulkoasiainhallinnon virkailijajyhdistys ry:stä (UHVY).

Käsiteltävään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräitä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä ylimpien valtioelinten valtaoikeuksista. Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä vahvistettaisiin. Tasavallan presidentti säilyisi merkittävänä valtioelimenä, jolla olisi muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajotukseen ja virkamiesten nimittämiseen liittyviä valtaoikeuksia.

Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimivaltaa lisättäisiin presidentin päätösten valmistelussa, asetusten antamisessa ja virkanimityksissä.

Yksi hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista on, että presidentin suoraan perustuslain nojalla täyttämien virkojen määrää vä-

hennettäisiin olennaisesti. Presidentti nimittäisi kuitenkin eräisiin valtionhallinnon aivan korkeimpiin virkoihin sekä tuomarin virkoihin. Presidentti määräisi myös ulkomaanedustustojen päälliköt sekä nimittäisi upseerit.

Lisäksi presidentillä olisi nimitysvalta niihin virkoihin, jotka tavallisessa laissa säädetään hänen täytettäväkseen. Tämän lausunnon keskeinen sisältö liittyy esitykseen sisältyvään ehdotukseen laiksi, joka koskee ulkoasiainministeriön eräitä korkeita virkoja. Yleistoimivalta nimitysasioissa kuuluisi valtioneuvostolle, jolta nimitysvaltaa voitaisiin siirtää muille viranomaisille.

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

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta rajoittuu perustuslakivaliokunnan pyynnön mukaisesti käsittelemään lausunnoissaan ensi sijassa hallituksen esitykseen sisältyvää neljättä lakiehdotusta.

Käsiteltävänä olevasta esityksestä ylimpien valtioelinten valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi valiokunta toteaa yleisesti, että se liittyy osana uudistuspyrkimyksiin, joiden tärkeimpänä tavoitteena on Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisen puolen vahvistaminen. Tämä tavoite voi toteutua lisäämällä suoranaisesti eduskunnan valtaoikeuksia ja toisaalta vahvistamalla eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin.

Mainitut uudistuspyrkimykset ovat sopusuhteissa Suomen valtiollisen järjestelmän viimeaikaisen kehityssuunnan kanssa ja merkitsevät osittain jo muotoutuneen käytännön kirjaamista perustuslakiin. Toteutuessaan käsiteltävänä oleva esitys muuttaa keskeisten valtioelinten valta-

suhteita ja tehtäviä. Valiokunta korostaa, että uudistuksen toteuttamisessa olisi edettävä johdonmukaisesti parlamentaariseen suuntaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvä neljäs lakiehdotus ei valiokunnan mielestä edistä viimeksi mainittua pyrkimystä. Se merkitsisi toteutessaan, että ulkoasiainhallinnossa poikettaisiin muilla hallinnonaloilla vallitsevasta järjestelystä siten, että presidentti saisi säätämisvallan hallinnon sisäisessä järjestämisessä ja että hänen virkainimitysoikeutensa ulotettaisiin tavanomaista alemmaksi.

Valiokunta viittaa siihen, että presidentin erityinen ulkopoliittinen johtajuus syntyi käytännön tietä kriisioloissa. Sitä perusteltiin Paasikiven presidenttikaudesta alkaen hallitusmuodon 33 §:n aikaisemmasta poikkeavalla tulkinnalla, jolla mainittu pykälä irrotettiin hallitusmuodon kokonaisuudesta.

Valiokunta toteaa, että presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia on em. kehityksen vaikutuksesta sovellettu kirjaimellisemmin kuin muita valtaoikeuksia, joita on enimmäkseen tulkittu eräänlaisen "parlamentaarisen suodattimen" läpi. Ulkoasiain hoito valtioneuvoston kautta oli kuitenkin pääsääntönä Suomen itsenäistymisen ja toisen maailmansodan alkamisen välisenä aikana. Viime ja kuluvalle vuosikymmenellä on ollut selvää pyrkimystä siihen palaamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan mietinnössään n:o 4/1991 vp esittämään käsitykseen, että presidentin ulkopoliittisessa toiminnassa tavoitteena tulisi olla mahdollisimman pitkälle samanlaisten menettelytapojen noudattaminen kuin muitakin valtaoikeuksia käytettäessä. Tätä periaatteellista tavoitetta ei saa hämärtää se tosiasia, että ulkopoliitiikan johtaminen usein ilmenee eräänlaisena tosiasiallisena toimintana, kun taas presidentin muiden valtaoikeuksien käyttö pääasiassa vaatii muodollisia päätöksiä.

Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevassa mietinnössään n:o 9 valiokunta on korostanut eduskunnan aseman vahvistamisen tärkeyttä ja edellyttänyt, että eräät turvallisuuspolitiikkaan ja integraation syventämispyrkimykseen liittyvät, tulevaisuudessa odotettavissa olevat päätökset tehdään lopullisesti eduskunnassa. Unionin jäsenyys vahvistaa toisaalta ulkoasiainministeriön asemaa muita ministeriöitä Suomen EU-politiikan toteuttamisessa avustavana elimenä. Läheinen vuorovaikutus eduskunnan ja ulkoasiainministeriön välillä on siksi entistäkin välttämättömämpää EU-jäsenyyden oloissa. Ul-

kopoliittisen päätöksenteon kehittäminen aikaisempaa parlamentaarisempaan suuntaan on tältäkin kannalta tärkeää.

Näistä lähtökohdista neljättä lakiehdotusta tarkasteltuaan ulkoasiainvaliokunta ei pidä suotavana järjestelyä, jolla presidentin ulkopoliittinen johtajuus henkilökohtaisesti käytettävänä valtaoikeutena edelleen vakiinnutettaisiin liittämällä sitä koskevia uusia säännöksiä lainsäädäntöön. Tällaisia neljännessä lakiehdotuksessa ovat ns. presidentin asetukset ja presidentin muihin ministeriöihin nähden laajempi nimitysoikeus. Valiokunnan mielestä neljännen lakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan johtaisi presidentin ulkoasiainvallan erilaisuuden korostumiseen suhteessa presidentin muihin valtaoikeuksiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan ulkoasiainhallinnon organisaatiosta ja siihen liittyvistä virkanimityksistä voidaan ja tulee päättää samassa järjestyksessä kuin muillakin hallinnonaloilla.

Ulkoasiainministeri on toimistaan parlamentaarisessa vastuussa kuten muutkin valtioneuvoston jäsenet. Valiokunta katsoo, että ulkoasiainministeriön ei johtamisvastuunkaan osalta tulisi poiketa muista ministeriöistä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 87 §:n 2 momentissa säädettäväksi lailla niistä virkamiehistä, joiden tehtävään määrääminen olisi presidentin asiana. Valiokunnan mielestä tämän kanssa ristiriidassa on neljännen lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti, joka mahdollistaisi sen, että presidentin asetuksella voitaisiin antaa presidentille muidenkin kuin laissa mainittujen virkamiesten tehtävään määrääminen silloin, kun nämä ovat asemaltaan laissa mainittuihin verrattavia (paremmin: rinnastettavia).

Valiokunta toteaa, että neljännen lakiehdotuksen hylkääminen edellyttäisi kuitenkin presidentin ulkoasiainhallintoa koskevan nimitysvalan tarkastelua hallitusmuodon 87 §:n ja nykyisen ulkoasiainhallintoa koskevan lain ja asetuksen valossa.

Valiokunta toteaa vielä, että esityksessä ehdotetaan valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskeva valtiosopimusten 69 § muutettavaksi mm. niin, että säännös koskisi valtiosopimusten ohella muitakin kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen mahdollisuuteen, että EU-jäsenyyden oloissa Suomessa perinteisesti sisäpoliittisina pidetyt asiat, jotka tulisi käsitellä normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti, saattavat tulla käsitellyiksi valtiosopimuksina ja siksi

eduskunnan päätöksenteossa helpomman säätämisjärjestyksen mukaisesti.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

että perustuslakivaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Donner, jäsenet Haavisto, Jaa-

konsaari, Kemppainen, Korkea-
oja, Kuuskoski, Lipponen, Mattila, Tuomioja, Vistbacka ja Wahlström sekä varajäsen Moilanen.
