

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 51
hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 16 päivästä marraskuuta 1982 lähettänyt edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 194 perustuslakivaliokuntaan. Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Eiler Hultin, apulaispääsihteeri Erkki Ketola ja vanhempi sihteeri Jouni Vainio sekä professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, laiksi Suomen hallitusmuodon 27 §:n muuttamisesta, laiksi Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Lakiesityksen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta sekä tähän lakiehdotukseen liittyvien muiden lakiehdotusten tavoitteena on valtiopäiväjärjestyksen eräiden vanhentuneiden periaatteiden, jotka asiallisesti ovat olleet voimassa vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen säätämisestä lähtien, *tarkistaminen* eduskunnan nykyisten lainsäädäntötehtävien edellyttämällä tavalla, eduskunnan menettelytapojen *kehittäminen* samassa tarkoituksessa erityisesti parantamalla toiminnan jatkuvuutta ja helpottamalla eduskunnan järjestäytymistä sekä valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten *selventäminen*. Merkittävimmät ehdotukset näiden tavoitteiden toteuttamiseksi koskevat varsinaisten valtiopäivien koollaoloa, puhemiehistön vaalia, asemaa ja tehtäviä, kansanedustajan aloiteoikeuden laajentamista, perustuslakivaliokunnan mietinnössään n:o 17 (1980 vp.) esittämä huomioon ottaen, pysyvien valiokuntien ja muiden toimielinten asettamista vaalikaudeksi sekä yleensä toimielinten valintamenettelyn yksinkertaistamista.

Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia eduskuntatyön kehittämisen kannalta tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina sekä toteaa ehdotusten valmistelun eräänä keskeisenä periaatteena olleen mahdollisimman laajan yksimielisyyden varmistaminen. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ei ole puututtu niihin kysymyksiin, joita koskevien uudistusten suunnan ja sisällön osalta vallitsee eriäviä käsityksiä, vaikka säännösten tarkistamisen tarpeellisuudesta periaatteessa saatetaan olla laajalti yksimielisiä. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä käsitellessään hyväksynyt tämän lähtökohdan, koska perustuslakivaliokunta on pitänyt uudistuksen hyväksymistä edellä viitatuista rajoituksista huolimatta tärkeänä ja merkittävänä askeleena eduskunnan lainsäädäntötoiminnan edellytysten ja menettelytapojen kehittämistyössä.

Edellä mainitun lähtökohdan hyväksymisestä on ollut välittömänä seurauksena, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti päättänyt rajoittaa hallituksen esityksen käsittelyssä sen puitteisiin eikä muun muassa tästä syystä ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi ottaa tässä yhteydessä käsiteltäväksi hallitusmuotoa tai valtiopäiväjärjestyksestä koskevia kansanedustajien laki- ja toivomusaloitteita, jotka eduskunta on valiokunnan käsiteltäväksi lähettänyt. Lisäksi perustuslakivaliokunnalla ei olisi käytettävissä olleen ajan puitteissa ollut mahdollisuuttakaan näiden aloitteiden arvoa ja merkitystä vastaavaan asialliseen käsittelyyn.

Omaksutun lähtökohdan huomioon ottaen on myös johdonmukaista, että eduskunnan valiokuntalaitoksen kehittämisen osalta on tässä vaiheessa pitäydyttävä hallituksen esityksen puitteissa. Perustuslakivaliokunta on todennut samalla myös muut kuin nyt huomioon otetut kehittämistarpeet. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että valiokuntalaitoksen kehittämiseen

ryhdytään kiireellisesti käyttäen hyväksi jo tapahtunutta selvitystyötä. Valtiopäiväjärjestyksen 54 §:ään viitaten perustuslakivaliokunta kat-

soo, että puhemiesneuvoston asiana on ottaa kysymys esille.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Valtiopäiväjärjestys

22 §. Eduskunnan poikkeuksellista kokoon-
tumispaikkaa koskevan määräyksen julkaisemi-
nen on perusteltua jättää presidentin harkin-
taan. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin,
että säännöksessä tulee selvästi ilmaista, että
määräys on julkaistava, jos presidentti niin
päättää.

28 §. Tasavallan presidentti antaa hallituk-
sen esitykset eduskunnalle ja käyttää esityksen
peruutus-oikeutta. Asian merkityksen huomioon
ottaen on asianmukaista, että valtiopäiväjärjes-
tyksessä nimenomaisesti mainitaan, kuka pe-
ruutus-oikeutta käyttää.

39 §. Eduskunnan järjestäytymistoimenpi-
teiden mahdollisimman tarkoituksenmukainen
järjestely edellyttää, että valtiopäiväjärjestyk-
sessä edellytettujen määräaikaisten puitteissa voi-
daan asianmukaisesti ottaa huomioon liikku-
vat ja kiinteät juhlapäivät, sunnuntait ja arki-
lauantait, jotka saattavat osua määräaikaisten
kohdalle. Tämän tavoitteen varmistamiseksi on
39 §:ssä mainittu päiväluku lisätty viideksi
sekä jäljempänä 40 §:ssä, 42 §:ssä ja 42 a §:ssä
sekä kolmannessa lakiehdotuksessa tarkoitettu
päiväluku seitsemäksi.

41 §. Hyväksyessään 3 momentin mukai-
sen mahdollisuuden asettaa pysyvä valiokunta
uudestaan kesken vaalikauden eli suorittaa jär-
jestelyjä valiokunnan kokoonpanossa, mitä on
pidettävä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukai-
sena järjestelynä huomioon ottaen valiokun-
tien koko vaalikauden kattavan järjestäytymi-
sen, perustuslakivaliokunta toteaa muutosta
tehtäessä edellytetyn, että puhemiesneuvosto
ja eduskunta soveltavat tätä säännöstä nykyisen
käytännön mukaisesti ja valtiopäiväjärjestyksen
11 §:ssä tarkoitettua kansanedustajan mieli-
pidevapautta kunnioittaen. Valtiopäiväjärjestyk-
sen 11 §:n periaatteen huomioon ottaminen
ei kuitenkaan ole esteenä valiokuntapaikkojen
uudelleenjärjestelylle, milloin se on tarpeen
eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden

parlamentaarisisissa voimasuhteissa tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi valiokuntien kokoonpanossa.

54 §. Nykyisin puhemiesneuvosto on oikeu-
dellisesti valmisteleva ja ehdotuksia tekevä
elin asioissa, jotka muun ohella koskevat edus-
kunnan työn järjestelyä. Päätösvalta kuuluu
joko puhemiehelle tai eduskunnalle itselleen.
Ehdotusten tekemiseen eduskunnan työn jär-
jestämisestä kuuluu myös ehdotus siitä, mihin
valiokuntaan asia on lähetettävä valmistelta-
vaksi ja mitä lausuntoja asiaa varsinaisesti kä-
sittelevän valiokunnan on muilta valiokunnilta
pyydyttävä, mukaan lukien ehdotus perustus-
lakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä laki-
ehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Lakiehdotus-
ten lähettäminen valiokuntiin ja päättäminen
pyydyttävistä lausunnoista kuuluvat erottamat-
tomana osana lainsäädäntömenettelyyn ja ovat
periaatteellisesti merkittäviä tehtäviä, vaikka
valiokuntiin lähettäminen pääsääntöisesti seu-
raa vakiintunutta käytäntöä. Kokemus kuiten-
kin osoittaa, että saattaa esiintyä tapauksia,
joissa päätöksenteko valiokuntaan lähettämi-
sestä tai toisen valiokunnan lausunnon pyytä-
misestä, erityisesti, milloin on kysymyksessä
lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen liittyvä
perustuslakivaliokunnan lausunto, on merkityk-
seltään sellainen ratkaisu, että päätöksenteko
siitä on pidättävä eduskunnan täysistunnolle.
Tämän vuoksi ja koska hallituksen esityksestä
ei yksityiskohtaisesti ilmene missä tapauksissa
puhemiesneuvosto voisi käyttää muutettavaksi
ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettua itsenäis-
tä päätösvaltaa, perustuslakivaliokunta ehdot-
taa sitä koskevan virkkeen poistettavaksi ja
säännöksen 2 ja 3 momentit yhdistettäväksi
samaksi momentiksi. Mikäli puhemiesneuvos-
tolle halutaan antaa muodollista päätösvaltaa,
on siitä perustuslakivaliokunnan mielestä sää-
dettävä asianmukaisen yksityiskohtaisesti itse
valtiopäiväjärjestyksessä.

55 §. Uudessa 4 momentissa ehdotetaan
säädettyä tilapäisestä puheenjohtajasta edus-

kunnan täysistunnossa. Puhemiesjärjestelmän periaatteellinen valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta on, että puhetta eduskunnan istunnoissa säännönmukaisesti johtaa puhemies tai toinen varapuhemiehistä. Valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n alkuperäisen tarkoituksen ja noudatettavan käytännön mukaista on, että puhemiehistö keskenään sopii siitä, kuka heistä johtaa puhetta, jos puhemies on estynyt tai on kysymys istunnosta taikka kahdesta tai useammasta toisiaan seuraavasta istunnosta, joiden voidaan odottaa muodostuvan kestoajaltaan pitkiksi. Puhemiesjärjestelmän tarkoituksen toteutuminen edellyttää siten, että puhemiehistö keskenään järjestää ja sopii täysistuntojen johtamisesta niin, että puhemiehistön jäsenten kaikki tiedossa olevat ja ennalta arvattavat esteet otetaan huomioon siten, että ainakin yksi puhemiehistä on aina varautunut puhemiehen tehtävään. Täten vain ennalta arvaamaton este, joka yllättäen kohtaa kaikkia tai sitä puhemiehistön jäsentä, joka muiden tiedossa olleen esteen vuoksi on varautunut johtamaan puhetta eduskunnan tietyssä istunnossa, voi aiheuttaa tilanteen, jossa voidaan perustellusti joutua turvautumaan 4 momentissa ehdotettuun menettelyyn, jolloin istunnossa pääsääntöisesti käsitellään vain ilmoitusasioita ja ilmoitetaan seuraavan täysistunnon ajasta.

Sen periaatteen huomioon ottaen, josta on ilmauksena valtiopäiväjärjestyksen 25 §:n 4 momentti, perustuslakivaliokunta pitää riittävänä ja asianmukaisena, että tilapäisenä puheenjohtajana toimii iältään vanhin saapuvilla oleva puhemiesneuvoston jäsen.

60 §. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyden vuoksi, että säännös tarkoittaa myös suuren valiokunnan puheenjohtajaa ja suurta valiokuntaa, paitsi siinä 45 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, jossa on kysymys asian käsittelystä suuressa valiokunnassa.

73 ja 74 §. Hallituksen esityksessä on 84 §:ssä käytetty yhdenmukaisesti hallitusmuodon 19 §:n säännöksen kanssa nimitystä *eduskun-*

nan hyväksymä laki ja laki, kun tarkoitetaan lakiehdotusta, jonka eduskunta on hyväksynyt. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotusta oikeana ja asianmukaisena sekä ehdottaa yhdenmukaista sanontaa käytettäväksi myös 73 ja 74 §:ssä. Samalla valiokunta on korvannut sanan *jäljestä* sanalla *jälkeen* 73 §:n 1 momentissa.

78 §. Perustuslakivaliokunta ehdottaa 3 momentin viimeisen virkkeen muutettavaksi voimassa olevan 78 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen mukaiseksi, jotta vältettäisiin se parlamentaarisen äänestysperiaatteen vastainen tulkinta, että kaikista tehdyistä ehdotuksista olisi äänestettävä kaikkia toisia vastaan.

Muut lakiehdotukset

Kolmanteen lakiehdotukseen ehdottamansa muutoksen osalta valiokunta viittaa edellä 39 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyyn. Neljännen lakiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta ehdottaa ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan jäsenen ohella mainittavaksi kansliatoimikunnan jäsenen, koska kansliatoimikunta voisi tarvittaessa kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan työn tultua julistetuksi päättyneeksi taikka eduskunnan hajaannuttua kuten valtiopäiväjärjestyksen 89 §:n 3 momentissa on ehdotettu säädettäväksi.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana sekä ensimmäinen, kolmas ja neljäs lakiehdotus näin kuuluvina:

1.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 20 §:n 2 momentti,

muutetaan 3 §:n 2 momentti, 8 §:n 3 momentti, 9 ja 19 §, 21 §:n 2 momentti, 22 §, 25 §:n 1 momentti, 27, 28 ja 32 §, 37 §:n 4 momentti, 37 a §:n 5 momentti, 39—43 §, 45 §:n 1 ja 2 momentti, 46 §:n 2 momentti, 54 §:n 2 momentti, 60, 63 ja 64 §, 73 §:n 1 momentti, 74, 76 ja 78 §, 7 luvun otsikko, 84—86, 90 ja 91 § sekä 93 §, minkä ohella 48 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto muutetaan,

sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 2 momentti 30 päivänä kesäkuuta 1955 annetussa laissa (335/55), 8 §:n 3 momentti 7 päivänä heinäkuuta 1970 annetussa laissa (454/70), 37 a §:n 5 momentti 4 päivänä maaliskuuta 1966 annetussa laissa (117/66), 43 § osittain muutettuna 14 päivänä marraskuuta 1969 annetulla lailla (685/69) ja 91 § 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (663/70), sekä

lisätään 25 §:ään uusi 2 ja 4 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 4 momentti siirtyvät 3 ja 5 momentiksi, lakiin uusi 42 a §, 55 §:ään uusi 4 momentti, 57 §:ään, sellaisena kuin se on 6 päivänä marraskuuta 1964 annetussa laissa (534/64), uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, ja 89 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

3, 8—9, 19 ja 21 §
(Kuten hallituksen esityksessä.)

22 §

Tasavallan presidentin määräykset, joita tarkoitetaan 20 ja 21 §:ssä, julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa siinä järjestyksessä kuin lakien ja asetusten julkaisemisesta on säädetty. Edellä 18 §:ssä tarkoitettu määräys *julkaistaan* säädöskokoelmassa, jos presidentti niin päättää.

25 ja 27 §
(Kuten hallituksen esityksessä.)

28 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Tasavallan presidentti voi peruuttaa hallituksen esityksen, milloin siihen on aihetta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

32, 37 ja 37 a §
(Kuten hallituksen esityksessä.)

39 §

Eduskunnan on *viiden* päivän kuluessa vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien avaamisesta asetettava vähintään 45 valitsijamiestä ja heille varajäsenet, vähintään kolmasosa valit-

sijamiesten määrästä, suorittamaan valiokuntien ja toimielinten vaaleja.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

40 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on *seitsemän* päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta ja pankkivaliokunta sekä muut pysyvät valiokunnat, joista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

41 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

42 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on *seitsemän* päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava suuri valiokunta. Valiokunnassa on vähintään 45 jäsentä ja varajäseniä vähintään kolmasosa jäsenten määrästä. Suuren valiokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on voimassa, mitä valitsijamiesten vaalista ja toimikaudesta on säädetty.

42 a §

Varsinaisilla valtiopäivillä eduskunnan on *seitsemän* päivän kuluessa niiden avaamisesta

valittava keskuudestaan viisi tarkistajaa ja heille kullekin yksi varajäsen. Jollei eduskunta voi sopia valittavista, on vaali toimitettava suhteellisen vaalitavan mukaan.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

43, 45 ja 46 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

54 §

Puhemiesneuvoston on tehtävä ehdotuksia eduskunnan työn järjestämisestä. (Poist.) Puhemiesneuvoston on myös tehtävä eduskunnalle tarvittaessa ehdotuksia eduskunnan kansliamenosäännön perusteita koskevan lain, eduskunnan työjärjestyksen, eduskunnan vaalisäännön ja eduskunnan virkamiehiä koskevien ohjesääntöjen säätämisestä.

(Poist.)

55 §

Jos puhemies ja varapuhemiehet ovat estyneet hoitamasta puhemiehen tehtävää, puhetta johtaa täysistunnossa puhemiesneuvoston iältään vanhin saapuvilla oleva jäsen. Tällöin istunnossa käsitellään ilmoitusasioita ja ilmoitetaan seuraavan täysistunnon ajasta, mutta ei tehdä päätöksiä muissa asioissa, ellei erityisen pakottavista syistä muuta johdu.

57, 60, 63 ja 64 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

73 §

Lepäämään jätetyn tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittely on vireil-

le pantava ensimmäisillä vaalien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä sekä, asianomaisen valiokunnan annettua asiasta lausuntoa, muuttamatta hyväksyttävä tai hylättävä.

74 §

Lain lepäämään tai vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta uutta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiasta, jota laki koskee. Jos eduskunta tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on hyväksynyt asiasta uuden lain, katsotaan lepäämään tai vahvistamatta jäänyt laki rauenneeksi.

76 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

78 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Äänestysjärjestyksen tultua hyväksytyksi puhemies tekee sellaisen äänestysesityksen, että vastaus jaa tai ei ilmaisee eduskunnan päätöksen. Jos on useampia päätösehdotuksia, asetetaan yksi vastaesitykseksi toista vastaan, kunnes kaikista siten on äänestetty.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

7 luku

Toimenpiteet eduskunnan päätösten johdosta.
Valtiopäiväpäätös

84—86, 89—91 ja 93 §

sekä voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä.)

3.

Laki

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta 1 päivänä huhtikuuta 1960 annetun lain 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 4 päivänä helmikuuta 1970 annetussa laissa (89/70), näin kuuluvaksi:

1 §

Eduskunta valitsee jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta keskuudestaan Pohjoismaiden neu-

vostoon seitsemäntoista jäsentä ja näille kullekin varajäsenen. Vaalin toimittaa eduskunta, jos se on vaalista yksimielinen. Jollei eduskunta voi sopia valittavista, toimittavat vaalin

valitsijamiehet. Jos valitsijamiehet eivät ole vaalista yksimieliset, on vaali toimitettava suhteellisen vaalitavan mukaan.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä.)

4.

Laki

edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan edustajanpalkkiosta 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun lain 4 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 23 päivänä joulukuuta 1947 annetussa laissa (950/47), näin kuuluviksi:

4 §

Ulkoasiainvaliokunnan tai valtiovarainvaliokunnan jäsen *taikka kansliatoimikunnan* jäsen, joka on ottanut osaa valiokunnan *tai toimikunnan* kokoukseen valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan työn tultua julistetuksi päättyneeksi *taikka* eduskunnan hajaannuttua, saa vuotuisen palkkionsa lisäksi palkkion siltä ajalta, minkä valiokunnan *tai toimikunnan* työ on

kestänyt ja minkä hän on käyttänyt sitä varten tehtäviin matkoihin. Palkkio on tällöin puolet 1 §:ssä säädetystä päiväpalkkiosta.
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjes-

tyksen 67 §:n 2 momentissa tarkoitettussa järjestyksessä.

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 1983

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Elo, Hägg-

blom, Knuuttila, Laitinen, Luja-Penttilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Pursiainen ja Zyskowitz.
