

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

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 Jyräki, oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori sekä puheenjohtaja Osmo Lipponen Ulkoasiainhallinnon virkailijajhdistys ry:stä (UHVY).

Käsiteltävän 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 ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajotukseen ja virkamiesten nimittämiseen liittyviä valtaoikeuksia.

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

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. Yleistöimivalta 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 sopusoinnussa Suomen valtiollisen järjestelmän viimeaikaisen kehityssuunnan kanssa ja merkitsevät osittain jo muutotuneen 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 virkänimitysoikeutensa 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 "parlamentarisen 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 ulkopoliittikan johtaminen usein ilmenee eräänlaisena tosiasialisena 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 parlamentarisessa 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 valtiopäiväjärjestyksen 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 mietintöään 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.
