

PeV:n ptk 32/1998 vp
15.4.1998

Lirte A39

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.4.1998

Jaakko Nousiainen:

EHDOTUS UUDEKSI SUOMEN HALLITUSMUODOKSI (HE 1/1998 vp)

Olen osallistunut valtiosääntöuudistuksen valmisteluun jotenkin yhtäjaksoisesti vuodesta 1991 lähtien työryhmien ja komiteoiden jäsenenä ja asiantuntijana ja olen siis melkoisesti sitoutunut käsiteltävään ehdotukseen. En katso omalta osaltani tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä kommentoimaan hallituksen esityksen yksityiskohtia, vaan kiinnitän huomiota uudistukseen liittyviin yleisempiin näkökohtiin.

Uudistuksen tavoitteet olivat alun alkaen eduskunnan lausumissa ja hallituksen toimeksiannoissa rajoitetut. Liikkeelle oli lähdettävä entiseltä pohjalta, ei kokonaan uutta valtiosääntömallia Suomeen sovittaen. Kysymyksessä on (1) kodifiointi, perustuslakien kokoaminen yhteen selkeäksi valtiosääntöasiakirjaksi, (2) kirjoitettua valtiosääntöä virtaviivaistava ja muuttuviin oloihin sopeuttava "kausihuolto", ja (3) valtiojärjestyksen sisällöllinen uudelleenmuotoilu kohdissa, joista tärkeimmät oli perustuslakikomitean asettamispäätöksessä lueteltu. Ylimpien valtioelinten väliset suhteet olivat näistä sisältöongelmista tärkeimpiä.

Perustuslain uudistaminen Suomessa on tarkempaa työtä kuin monessa muussa länsieurooppalaisessa maassa. Valtiosääntöihin sisältyy yleensä muuta lainsäädäntöä enemmän alaltaan laajoja ja väljiä normeja, joiden sitovuus suuresti vaihtelee. Varsinkin vanhoissa monarkioissa saatetaan säilyttää vanhan perustuslaillisen hallitustavan muotoja, vaikka parlamentaarinen käytäntö on mennyt niiden ohi. Tämä koskee nimenomaan valtionpäämiehen asemaa. Sekä perinnölliset monarkit että valitut presidentit ovat usein valtiosääntöisesti "ylivarustettuja", heillä on valtaoikeuksia ja tehtäviä joita he eivät missään tapauksessa itsenäisesti käytele ja suorita. Suomen valtiosääntö on kirkas ja teräväräinen, ja sitä on totuttu lukemaan niin kuin se on kirjoitettu. Tosin se on myös erinomaisen joustava, kun sitä on voitu lukea joko presidentillisten tai parlamentaaristen silmälasien läpi. Säännöksiä muotoiltaessa on joka tapauksessa otettava huomioon, että perustuslain ohjausvoima on

meillä varsin suuri.

Valtiosääntöuudistuksen prosessi on edennyt asteettain ja käytännön läheisesti, ilman että tehtävään ryhdyttäessä olisi ollut selkeää kokonaiskuvaa siitä, millainen valtiollinen järjestelmä on tavoitteena. Yleisenä pyrkimyksenä oli kyllä valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen käytännön kehityksen myötävirtaan kulkien; mutta nimenomaisia täsmennyksiä ei tehty esimerkiksi siitä, mikä rooli tasavallan presidentille tuossa järjestelmässä kuuluisi.

Voidaankin todeta, että muutoksen suuruus vaihtelee valtiollisen päätöksenteon eri osissa. Joiltakin osin on menty varsin pitkälle "parlamentarisoimisen" suuntaan. Tämä koskee ennen kaikkea hallituksen muodostamista, lainsäädäntömenettelyä ja virkanimitysvaltaa. Toisissa tapauksissa on pysähdytty ikäänkuin puolitiehen; näin presidentin päätöksenteon yleisten muotojen järjestelyssä sekä ulkoasiainvallan normituksessa. En kuitenkaan katso että nämä seikat tekisivät valtiojärjestyksestä muotopuolen tai tasapainottoman. Valtiollinen todellisuus tyydyttää tuskin koskaan valtiosääntölogiikan tiukimpia vaatimuksia.

Hallitusmuotoehdotuksesta käydyssä keskustelussa on eniten huomiota kiinnitetty hallituksen muodostamiseen ja kansainvälisten suhteiden hoitoa koskeviin järjestelyihin. Edellisestä kysymyksestä olen esittänyt käsitykseni perustuslakivaliokunnan helmikuussa 1998 järjestämässä seminaarissa, ja jälkimmäisestä olen antanut lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle. (Kommentti näistä)

Mielestäni asetetuista tavoitteista kaksi ensimmäistä, perustuslakien koontaminen ja normiston uudenaikaistaminen, on tässä ehdotuksessa hyvinkin saavutettu. Kun hanke on loppuun saatettu, sisäisen toiminnan ohjenuorana ja valtion tunnuksena on tyylikäs yhtenäinen valtiosääntö.

Esitettyssä kritiikissä on huomautettu, että sisällöllisesti hankkeessa ei ole ylletty "vuosisadan perustuslakiuudistukseen". Tavoitetason määräsi jo alkuperäinen tehtävänasettelu ja aikataulu, ja tulos on ilmeisesti sellainen josta vallitsevassa tilanteessa voidaan saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys. Perustuslailta edel-

lytetään vakavuutta, mutta nopeasti muuttuvissa oloissa se sittenkin jatkuvasti elää, ja sitä on voitava muuttaa ja tarkistaa.

Uudistuksen ulkopuolelle jäi valtiosäännön tietty "kansalaisnäkökulma", kysymys kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen tehostamisesta. Se on tosin suurelta osin valtiosääntöjuridiikan ulottumattomissa oleva ongelma, mutta ainakin kansanäänestys- ja kansanaloiteinstituution kehittäminen kytkeytyy siihen. Asiasta keskusteltiin perustuslakikomiteassa, mutta käytettävissä olevan ajan ei katsottu riittävän tarvittavien selvitysten toimeenpanemiseen. Tietämäni mukaan tämä kysymys on paraikaa esillä Ruotsissa.

Suomen valtiosäännön suhde kansainvälisiin järjestöihin on toinen kysymys jonka voi olettaa pysyvän esillä valtiollisessa keskustelussa.

Väistämättä esille nouseva kysymys on, miten valtiollisen järjestelmän yleinen profiili muuttuu uudistuksen seurauksena. Hallitusmuotoehdotuksen 3 § näyttää rakentuvan perinteiselle vallanjakomallille, mutta todellisuudessa siinä suoritetaan asemien ja toimintojen myöhempää määrittelyä varten perustava tehtävien jako (käytetty terminologia!).

Uudistus kulkee poliittisen kehityksen myötävirtaan, ja sen on sanottu lähinnä mukauttavan valtiosäännön jo kiinteytyneeseen käytäntöön. Käsittääkseni kysymys on kuitenkin valtioelämän syvemmästä uudelleen suuntaamisesta; vaikutukset näkyvät vähittäin ja pitemmällä tähtäyksellä.

Uusi valtiosääntö toimii puskurina ja estää presidentinvallan aktivoitumisen samalla tavalla kuin tapahtui 1960- ja 1970-luvuilla. Puoluesuhteiden pysyessä vakaana se myös edelleen ohjaa kehitystä parlamentaariseen suuntaan. Nimittäessään ministerit ja ylimmät virkamiehet presidentti on luonut riippuvuuksien ja lojailiuden näkymättömän verkoston, jonka valtionpäämiehen laajat valtaoikeudet ovat aktivoineet kulissientakaisiksi yhteydenpidoiksi sekä presidentin reaktioita ennakoiviksi ja myötäileviksi viranomais-toiminnoiksi. Presidentit ovat ohjailleet hallitustoimintoja vaikuttavimmin muodollisten päätöstilanteiden ulkopuolella.

Avarasti nähtynä presidentillän kaksi toimintakenttää: hän on aktiivi valtiollinen toimija, ylin politiikantekijä; ja hän on estämisvaltaa käyttävä muiden käsissä olevien toimintojen valvoja sekä ristiriitojen tasoittaja ja sovittelija. Hallitusmuotoehdotuksessa presidentin omaehtoisen hallitsemisen välineitä on olennaisesti heikennetty. Nimitysvaltaan liittyvä valtioneuvoston "perusriippuvuus" presidentistä katkeaa mutta kytkentä eduskuntaan tiivistyy. Eduskunta-hallitus -akselin tiivistyminen ja toimivaltuuksien kaventaminen loitontavat presidenttiä yhteiskuntapolitiikan tekemisestä ja korostavat hänen tehtävänsä kulloisenkin parlamentaarisen hallituksen taustatukena, yhteiskunnallisena sovittelijana ja ristiriitojen selvittäjänä.

Tässä mielessä ulkopolitiikan johtosuhteita koskeva 93 §:n 1. momentin säännös "presidentillisesti luettuna" muodostaa muusta profiilista poikkeavan kyhmy hallitusmuodon kyljessä. Ulkopolitiikan johtoasema oli toisen maailmansodan jälkeen avain presidentin aseman yleiseen vahvistumiseen. Voisiko vieläkin käydä näin? Käsitkseni mukaan presidentillä ei ole enää uuden hallitusmuodon voimaantultua edellytyksiä ulkopolitiikan aktiiviseen henkilökohtaiseen johtajuuteen. Hän on varsin tiukasti sidottu valtioneuvostoon; se pikemmin kuin presidentti näyttäytyy toimintoja vireille-panevana ja ohjaavana voimana, ja voisi odottaa tässäkin presidentin roolin muuntuvan valvomis-, viivytyks- ja estämisvaltaan päin. Viime kädessä po. säännöksen symbolimerkitys korostuu monien parlamentaaristen maiden oloja vastaavalla tavalla. Valtionpäämies toimii muodollisesti valtakunnan puolesta suhteissa ulkoiseen maailmaan, mutta operatiivinen toimintavastuu on parlamentaarisella hallituksella.

Näin Suomi lähenee Länsi-Euroopan parlamentaarisesti hallittuja valtioita, eikä sitä silloin voida enää nimittää puolipresidentilliseksi järjestelmäksi. Voi kysyä, jääkö presidentin suora kansanvaali ristiriitaan tämän kehityksen kanssa ylläpitäessään "kilpaillevien legitimiteettien järjestelmää". Näin ei tarvitse olla, jos valtionpäämiehen rooli muuttuu laadullisesti, hallitusvallan käyttäjästä mielipidejohtajuuteen ja kansan tuntojen tulkkina toimimiseen päin.

Jaakko Nousiainen:

**YLIMPIEN VALTIOELINTEN VÄLISET SUHTEET ULKOPOLITIIKAN JOHTAMISESSA
(HE 1/1998)**

Kun ulkopolitiikka ja kansainväliset suhteet eivät kuulu erikoistumisalaani, en ryhdy tarkastelemaan yksityiskohtaisesti hallitusmuotoehdotuksen 8. luvun sisältöä, vaan esitän yleisen näkemykseni ulkopoliittisen johtajuuden muotoutumisesta esitetyltä pohjalta ja valtiojärjestyksen kokonaisuuden huomioonottaen.

Ensi aluksi totean, että ulkopoliittisen johtajuuden ja päätöksenteon normittaminen perustuslakiin on Suomen oloissa työlästä. Ulkopolitiikalla on tunnetusti varsin hallitsijakeskeinen perinne; ulkoasiainvalta on katsottu ns. toimeenpanovaltaan kuuluvaksi. Sitä paitsi tämän valtiollisen toiminnon luonne korostaa uusissakin oloissa valtionpäämiehen roolia keskeisenä toimijana; ulkosuhteissaan suvereeni valtio sellaisenaan on tekemisissä toisten valtioiden kanssa. Tuoreissakin länsieurooppalaisissa valtiosäännöissä valtionpäämiehelle on voitu varata keskeinen asema muodollisten kansainvälisten suhteiden hoidossa. On kuitenkin selvää että hän ei voi noita valtuuksia omatahtoisesti käyttää, vaan hän on sidottu parlamentaariseen ministeristöön niin muodollisessa päätöksenteossa kuin muissakin kansainvälispoliittisissa valtiotoimissa.

Suomen valtiosääntö on kirkas ja terävarajainen, ja sitä luetaan niin kuin se on kirjoitettu. Vallitsevassa poliittisessä asetelmassa presidenttiä ei voida ilmeisesti kokonaan syrjäyttää ulkopolitiikan johdosta, mutta jos tavoitellaan parlamentaarista valvottua ulkopolitiikkaa, tämä valvonta- ja osallistumisjärjestelmä on selvästi kirjoitettava perustuslakiin.

Toiseksi: on otettava huomioon että ulkopolitiikan johtaminen toimintana on enemmän muuta kuin ns. toimivallan käyttöä oikeusvaikutuksia omaavien muodollisten päätösten tekemistä. Vaikuttavimmillaan se on kansallisen strategian suunnittelua, ulkosuhteisiin vaikuttavia puheita ja lausuntoja sekä vuorovaikutusta ulkomaiden johtajien kanssa. Näiden tiheys ja merkitys on kasvanut Euroopan yhdentymisestä riippumattakin 1980-luvulta lähtien.

Pidän siis olennaisena että hallitusmuodon 93.1 pykälä säännöstä ei typistetä pelkäksi toimivaltanormiksi vaan että se

selvästi katsotaan kattavan ulkopoliittisen johtamisen poliittisen ulottuvuuden kaikessa laajuudessaan (valtiosäännössä myös laajoja ja väljiä normeja!).

Hallituksen esitykseen kirjoitettu muotoilu "Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa" ei ole aivan yksiselitteinen vaan jättää tilaa vaihteleville tulkinnoille. Säännöstä voidaan lukea joko presidenttillisten tai parlamentaaristen silmälasien läpi. Esityksen perusteluissa sitä näyttää luetun niin, että kysymyksessä ei ole kaksi samanveroista rinnakkaista toimijaa, vaan presidentti on ensisijainen toimija, joka on kuitenkin hyvin vahvasti sidottu "myötätoimijan" mukanaoloon ja osallistumiseen. Vahvan parlamentaarisen vastuukatteen järjestäminen valtionpäämiehen vapaamuotoisille ulkopoliittisille toimille on sitäkin tärkeämpää, kun vuodesta 1992 alkaen presidentti voi toimia valtionpäämiehen muodollisin valtuuksin myös ulkomaanmatkojensa aikana. Sana "yhteistoiminnassa" vaatii enemmän kuin neuvottelua hallituksen kanssa tai hallituksen informoimista presidentin toimista; se edellyttää positiivista yhteisymmärrystä siitä mitä sanotaan ja tehdään. Kun otetaan vielä huomioon valtioneuvoston laaja toimivalta Euroopan unionin asioissa, on tosiasia kysymyksessä ulkopoliitiikan kaksoisjohto. (Ulkopoliitiikka vs. ulko- ja turvallisuuspolitiikka!)

EU-jäsenyys sotki aikaisemman selkeän työnjakojärjestelmän ulkopoliitiikan johtamisessa. Tulevaisuudessa meillä on ilmeisesti kolmenlaista ulkopoliittista toimivaltaa tai johtamisvaltaa: perinteiset presidentin johtovaltaan kuuluvat asiat (kuitenkin "yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa"); selvästi valtioneuvoston johtovaltaan kuuluvat asiat; ja asiat joissa presidentin ja valtioneuvoston toimivaltuudet lomittuvat. Mitä enemmän EU:n ulkopoliittinen toimintakenttä kiinteytyy, sitä korostuneemmaksi tulee valtioneuvoston rooli kansallisen ulkopoliitiikan johtajana. Näissä oloissa näen ainoaksi järkeväksi ulkopoliittisen johtamisen malliksi kiinteään yhteistoiminnan presidentin ja valtioneuvoston kesken vakiintunein institutionaalisin muodoin. Tällaiseksi areenaksi näyttää jo nyt muodostuneen hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (kommentti siitä).

Mitenkä sitten presidentille kaavailtu ulkopoliittinen tehtävä sopeutuu hänelle kaavailtuun kokonaisrooliin?

Valtiosääntöuudistuksen prosessi on edennyt asteittain ja käytännön läheisesti, ilman että tehtävään ryhdyttäessä olisi ollut

selkeä kokonaiskuva siitä, millainen valtiollinen järjestelmä on tavoitteena. Yleisenä pyrkimyksenä oli kyllä valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, mutta nimenomaisia täsmennyksiä ei tehty siitä, mikä rooli tasavallan presidentille tuossa järjestelmässä kuuluisi.

Avarasti nähtynä presidentillä on kaksi toimintakenttää: hän on aktiivi valtiollinen toimija, ylin politiikantekijä; ja hän on estämisvaltaa käyttävä muiden käsissä olevien toimintojen valvoja sekä ristiriitojen tasoittaja ja sovittelija. Hallitusmuotoehdotuksessa presidentin omaehtoisen hallitsemisen välineitä on olenaisesti heikennetty, ja hänen vaikuttamisensa painopisteen voi odottaa pitkässä kulussa siirtyvän jälkimmäiseen tehtäväkenttään päin. Suomea tuskin voisi silloin enää nimittää puolipresidentilliseksi järjestelmäksi.

Tässä mielessä 93. pykälän 1. momentin säännös "presidentillisesti luettuna" muodostaa muusta profiilista poikkeavan kyhmy hallitusmuodon kyljessä. Ulkopolitiikan johtoasema oli toisen maailmansodan jälkeen avain presidentin aseman yleiseen vahvistumiseen. Voisiko vieläkin käydä näin? Käsitykseni mukaan presidentillä ei ole enää uuden hallitusmuodon voimaantultua edellytyksiä ulkopolitiikan aktiiviseen henkilökohtaiseen johtajuuteen. Hän on varsin tiukasti sidottu valtioneuvostoon; se pikemmin kuin presidentti näyttäytyy toimintoja vireillepanevana ja ohjaavana voimana, ja voisi odottaa tässäkin presidentin roolin muuntuvan valvomis-, viivytys- ja estämisvaltaan päin. Viime kädessä po. säännöksen symbolimerkitys korostuu monien parlamentaaristen maiden oloja vastaavalla tavalla. Valtionpäämies toimii muodollisesti valtakunnan puolesta suhteissa ulkoiseen maailmaan, mutta operatiivinen toimintavastuu on parlamentaarisella hallituksella.

PM 20.4.1998/Voitto Helander

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Muutamia yleisiä kommentteja

Hallituksen esitys (1/1998 vp) Suomen Hallitusmuodoksi perustuu nähdäkseni hyvin valmisteltuun työhön, joka on toteutettu asiaa valmistelleissa Perustuslaki 2000 komiteassa ja sitä edeltäneessä työryhmässä. Esitetyt perustelut yhtenäiseen valtiosääntöön siirtymiseksi ovat asiallisia ja hyväksyttäviä sekä pitkälti myös linjassa yleisen eurooppalaisen valtiosääntökehityksen kanssa. Esityksen kieliasu vaikuttaa korrektilta. Muutamat keskeiset käsitteet tulisi kuitenkin selvyyden vuoksi määritellä ehdotettua täsmällisemmin.

Mitä ehdotettuun hallitusmuodon rakenteeseen tulee, on siinä epätasapainoisuutta. Laajan valtiopäiväjärjestyksen jäljiltä eduskuntaa koskevat säädökset ovat vieläkin suhteellisen yksityiskohtaisia. Sitävastoin esimerkiksi valtioneuvoston päätöksenteon kansanvaltaista seurantaa varten hallitusmuotoesitys jättää vain hyvin marginaaliset edellytykset.

Ehdotusta hallitusmuodoksi laadittaessa on pysyttäydytty mahdollisimman tarkoin vain oikeudellisen valtiosäännön puitteissa. Uudistuksen pohjaksi ei ole läpikäyty yhteiskunnan rakenteissa ja toiminnoissa meneillään olevia kehityssuuntauksia eikä niiden perusteella odotettavissa olevia kehitystrendejä. Oikeudellinen ja oikeustieteellinen painotus ovat näkyneet vahvasti myös ehdotusta valmistelleiden toimielinten lähes puhtaana juristipanostuksena. Kuitenkin myös valtiollisten toimijain ulkopuolisen poliittisen ja sosiaalisen toimintaympäristön yhteiskuntatieteellinen analysointi olisi nähdäkseni ollut tarpeellista siitäkkin huolimatta, että kysymyksessä on pikemminkin erillisistä perustuslaeista koostuvan valtiosäännön koonti kuin valtiojärjestyksen perusteiden olennainen uudistaminen.

Euroopan yhdentyminen

Yhtenä ongelmana näen varsin nopean muutosvauhdin Euroopan integraatiokehityksessä. Sen johdosta voidaan mielestäni jopa asettaa kyseenalaiseksi, tuleeko valtiosääntöä uudistaa juuri näinä

vuosina, jolloin muutosvauhti EU:ssa on varsin raju ja muutoksen keskeinen kehityssuunta esimerkiksi unionin laajentamisen ja syventämisen kesken ainakin jossain määrin avoin.

Olen ymmärtänyt hallituksen esitystä valmisteltaessa lähdetyn olettamuksesta, ettei EU ainakaan lähimmän vuosikymmenen aikana muutu perustaltaan olennaisesti valtiomuodostumaa kohden, vaan sen odotetaan säilyvän löyhänä valtioiden välisenä liittona. EU:n "omien" toimielinten, komission, tuomioistuimen ja parlamentin vahvistuminen osoittaa siihen suuntaan, että federalistinen kehitys on voimistumassa suhteellisen nopeasti ja yhdensuuntaisesti, vaikka laajentuminen näyttääkin juuri tällä hetkellä saaneen syventämistä vahvemman painoarvon unionin kehittämispolitiikassa. Merkittävät muutokset EU:n luonteessa ovat tosin niin syvälle käyviä, ettei niitä voida ottaa huomioon käsiteltävänä olevan valtiosäännön puitteissa eikä niiden ennakoiminen tässä yhteydessä ole mahdollista.

Puolueiden asema

Suomen perustuslaeissa on varhemmin lähdetty siitä, ettei puolueille sen paremmin kuin muillekaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille osoiteta perustuslaissa paikkaa kollektiivisina valtiollisina toimijoina. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä puolueet on mainittu virallisina toimijoina. Puolueiden aseman toteaminen eduskuntavaalien ja tasavallan presidentin vaalien yhteydessä näyttää kaikin puolin perustellulta. Niiden ottaminen mukaan pääministerin valintaprosessiin, joka tapahtuu eduskunnan sisäisenä toimena, näyttää sitävastoin vieraalta.

Viittaukset eduskuntaryhmiin ovat jääneet verraten niukoiksi. Esimerkiksi eduskunnan toimintaa koskevassa luvussa ryhmiä tosiasiallisina kollektiivisina toimijoina ei mainita lainkaan. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on muutoinkin vierastettu parlamenttityöskentelyn kollektiivista luonnetta. Kun eduskunnan useat toimintamuodot edellyttävät eduskuntaryhmien pohjalla tapahtuvaa työskentelyä, tulisi tämä mielestäni ottaa tehtyä selvemmin huomioon myös valtiosäännön tasolla.

On olemassa merkkejä siitä, että puolue toiminta on yksilöllistymässä ja siten luomassa maaperää eduskunnan nykyistä suuremmalle pirstaloitumiselle. Edustuksellisuutta heikentämättä eduskuntatyön liian pitkälle ulottuva eriytyminen (yhden tai kahden hengen eduskuntaryhmät tai ryhmälohkeamat) olisi ehkäistävässä antamalla tietyt toiminnalliset oikeudet vain määräsuuruisille ryhmille.

Kolmannen sektorin virallistuminen

Yksi näkyvissä oleva kehityssuunta, jolla on tiettyjä vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksien kautta valtiosääntöönkin, on yksityisen ja julkisen toimintalohkon välisen rajan hämärtyminen ja niin sanotun hallinnon harmaan vyöhykkeen vahvistuminen. Keskeisenä tämän kehityksen heijastumana voidaan pitää niin sanotun kolmannen eli käytännössä järjestösektorin kasvua ja sen painoarvon vahvistumista. Hallitusmuotoehdotuksessa tapahtunut kehityson otettu huomioon pohtimalla sitä, millä tavoin vähitellen supistuvan julkisen sektorin tehtäväkenttä tulee hoidetuksi yhteiskunnallisessa palvelutuotannossa ja jakelussa tarkoituksenmukaisella tavalla. Julkisen vallankäytön määrittely tapauksessa, jossa tehtävän hoidon siirtämistä viranomaisorganisaation ulkopuolelle on pidettävä tarkoituksenmukaisena, on tehty ~~melko rajatulla~~ tosiasialliseen vallankäyttöön melko rajatulla tavalla.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

14-22 §. Hallitusmuotoehdotukseen sisältyvät käsitteet ovat valtaosin selkeitä ja ymmärrettäviä. Muutamat käsitteet ovat kuitenkin siinä määrin huonosti muotoiltuja, että ne edellyttävät täsmennyksiä. Esimerkkinä epätasällisesta ilmaisusta voidaan mainita "julkinen valta", joka jostain syystä on otettu lukuisiin perusoikeuspykäliin. Kun valta on suhdekäsite, on julkinen valta erittäin huono ilmaisu silloin, kun kyseessä on toimija /toiminnan subjekti: kuka tai mikä on "julkinen valta" (14§ - 22§). Mikäli lähdetään siitä, että valtiosäännön tulisi olla ilmaisultaan mahdollisimman täsmällistä, voidaan vain kysyä, kuinka helppoa perusoikeuksiaan peräävän kansalaisen on kääntyä missään määrittelemättömän "julkisen vallan" puoleen.

25,2 §. Esityksen perusteluissa mainitaan, että vaalipiiriin tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen. Näihin tavoitteisiin pyrittäessä kriteerit on asetettu siten, että vaalipiirien vähimmäismäärä on kaksitoista ja vaalipiirin koko vähintään seitsemän edustajaa. Suomessa vaalipiirin keskikoko on kuitenkin jo tällä hetkellä suhteellisen pieni. Koska suuret vaalipiirit tullevat edelleenkin kasvamaan väestön keskittymisen johdosta, muodostuu kriteerejä samanaikaisesti sovellettaessa yhä enemmän pieniä vaalipiirejä. Niissä tosiasiallinen äänikynnys nousee korkeaksi ehkäisten näin pieniä mielipidesuuntia saamasta ääniosuuttaan vastaavasti edustajanpaikkoja. Koska vaalipiirien lukumäärällä on välillisesti vaikutusta äänioikeuden yhtäläisyyteen ("äänen paino"), pidän vaalipiirien vähimmäismäärän määrittämistä kahdeksitoista

esteenä edustuksellisuuden parantamispyrkimystavoitteelle.

39 §. Pykälässä on mainittu erilaiset edustajain aloitemuodot. Lähinnä lakeihin tehtävien pienten teknisluontoisten korjausten joustavoittamiseksi voitaisiin käsitykseni mukaan harkita myös valiokunta-aloitteen käyttöönottoa virallisena aloitemuotona.

53 §. Valtiosääntöuudistuksen yhtenä perustarkoituksena on ilmaistu olevan kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen. Jotta myös vaikuttaminen voidaan välitöntä kansanvaltaa käyttäen taata, tulisi kansanäänestyksen kohdalla harkita vielä sen sitovuuden vahvistamista. Samalla tulisi harkita myös kansanaloitteen käyttöön ottamista.

61 §. Esityksen perusteluissa todetaan, että hallitusmuotoa valmisteltaessa on lähtökohdaksi otettu pääministerin valinnan siirtäminen eduskunnalle. Tähän pyrittiinkin vuoden 1994 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä. Käsiteltävässä ehdotuksessa parlamentaariseen järjestelmään kuulumaton toimija, tasavallan presidentti, on otettu mukaan valintaprosessiin, vieläpä hieman omituisella tavalla. Kantaa on ehdotuksessa perusteltu hyvin niukasti viittaamalla järjestelmän toimivuuteen.

Ehdotettu 61 §:n muotoilu jättää avoimeksi monia kysymyksiä. Puolueiden, joilla tässä tapauksessa viitattaneen varsinaisiin puolueorganisaatioihin, kiinnittäminen prosessiin eduskuntaryhmien ohella on parlamentarismien kannalta ongelmallista. Mikäli tarkoituksena on, että hallituksen muodostajaa ja ohjelmaa koskevat keskustelut käydään ensi sijassa eduskuntaryhmien välillä, riittää, että vain eduskuntaryhmät mainitaan toimijoina. Puolueorganisaatioiden mukaan ottaminen ei tässä yhteydessä näytä tuovan mitään parlamentaarista lisäarvoa. Lienee sitäpaitsi luonnollista, että eduskuntaryhmät ovat tarpeellisessa määrin yhteydessä puolueorganisaatioihin, jotta myös näiden tavoitteet tulevat neuvotteluissa huomioon otetuiksi.

Ongelmallisinta on kuitenkin tasavallan presidentin mahduttaminen pääministerin valintaa koskevaan neuvotteluprosessiin. Pykäläehdotuksessa ei mainita mitään presidentin toiminnasta neuvotteluissa. Perustelut presidentin mukanaololle jäävät esityksen perusteluosassakin varsin niukoiksi. Kun valtiosääntöuudistuksen yhtenä perustavoitteena on ollut parlamentarismien vahvistaminen, olisi ollut paikallaan perustella, millä tavoin tasavallan presidentin mukanaolo pääministeriehdokkaan seulomisessa toteuttaa tätä päämäärää. Perimmäisenä ajatuksena näyttää olevan, että presidentti toimisi jonkinlaisena enemmistöhallituksen ja sen ohjelman kättilönä eduskuntaryhmien ollessa

kykenemättömiä sopimaan enemmistöhallituksen muodostamisesta.

Jos tarkoituksena on, ettei presidentti itse aktiivisesti osallistu neuvotteluihin, jää hänen tehtäväkseen vain eduskuntaryhmien välisistä neuvotteluista ilmoittaminen eduskunnalle. Tasavallan presidentin velvoittaminen tällaiseen eduskuntaryhmien välisen neuvonpidon tuloksen teknisluontoiseen ilmoittamiseen vaikuttaa haetulta.

Mikäli taas presidentille halutaan varata merkittävämpi rooli, esimerkiksi neuvottelujen käynnistäjänä ja/tai johtajana, ei pykälä esitetyssä muodossa näytä antavan johtoa tälle tulkinnalle. Tällöinhän tasavallan presidentti osallistuisi aktiivisesti myös hallitusohjelman laatimisprosessiin. Menettely sotii sitä periaatetta vastaan, että valtioneuvoston parlamentaarista vastuuta pyritään vahvistamaan. Tasavallan presidentin kytkeminen pääministerin valinta- ja hallitusohjelman laadintaprosessiin edellyttäisi myös muilta osin tämän prosessin ehdotettua täsmällisempää sääntelyä.

Pidän tasavallan presidentin osallistumista pääministeriehdokkaan nimeämisprosessiin vieraana parlamentarismien ja parlamentaarisen vallankäytön kannalta yleensäkin. Parlamentaarisen vallankäytön kannalta on johdonmukaista, että pääministeriehdokkaan nimeämistä ja hallitusohjelmaa koskevat neuvottelut käydään eduskunnan omassa piirissä. Mielekkäin tapa on käydä ne eduskunnan puhemiehen johdolla.

Edellä sanotun perusteella ehdotan, että hallitusmuodon 61 § muutetaan seuraavaan muotoon:

61,1 § kuten HE:ssa

61,2 § : Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta eduskunnan puhemiehen johdolla. Neuvottelujen perusteella eduskunnan puhemies antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

61,3 kuten HE:ssa

61,4 kuten HE:ssa

124 §. Julkisen sektorin kaventumisen johdosta paineet julkisten hallintotehtävien antamiseksi julkisen viranomaisorganisaation ulkopuolisille ovat voimakkaasti kasvaneet. Erityisesti erilaiset yksityisoikeudelliset voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tullevat hoitamaan ennen muuta palvelujen tuottamis- ja jakamistehtäviä, joista merkittävään osaan väistämättä liittyy myös julkisen

vallan käyttöä. Ehdotetun sanamuodon mukaan tehtäviä voidaan luovuttaa vain lain antaman valtuutuksen perusteella. Varsinkin paikallistasolla tällaisen tehtävän antaminen esimerkiksi yksityisoikeudellisten järjestöjen tehtäväksi vain lain antaman valtuutuksen nojalla vaikuttaa melko jäykältä järjestelyltä. Riippuu luonnollisesti hyvin paljon siitä, kuinka ahtaasti tai lavasti julkinen hallintotehtävä määritellään, asettaako säädös esteitä yhteiskunnan palveluvarustuksen luontevalle ja tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle.

Perustuslakivaliokunnalle

22.4.1998

Kunnioittavasti esitän lausuntonani eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) seuraavan.

Tarkastelukulmani on ensisijaisesti vaalilainsäädännöllinen ja toissijaisesti valtiosääntöoikeudellinen.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksiin nähden ovat vaalilainsäädännön kannalta perustellut ja kannatettavat (etenkin 25 § ja 54 §). Muutokset vastaavat myös allekirjoittaneen aiemmin asiantuntijana esittämiä kannanottoja.

Seuraavat näkemykseni hallituksen esityksestä olen kirjannut pykälittäin.

24 §. Eduskunnan kokoonpano ja vaalikausi. Uudessa hallitusmuodossa jää käsitykseni mukaan epäselväksi se, milloin hajotusvaaleja seuraavat vaalit toimitetaan. Tämän pykälän 1 momentin mukaan kansanedustajat valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. 26 §:ssä säädetään ennaikaisista eli hajotusvaaleista, mutta ei sen sijaan silloin valittavien edustajien toimikaudesta. Se ei suinkaan ole neljä vuotta, vaan joko yli tai alle riippuen siitä, milloin hajotusvaalit toimitetaan.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 81) vaalikautta koskevan säännöksen uudella muotoilulla ei ole tarkoitettu muuttaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan ennaikaisten vaalien jälkeen järjestettävät uudet vaalit pidetään neljäntenä vuonna ennaikaisten vaalien jälkeen normaaliin

eduskuntavaalien pitoaikaan riippumatta siitä, tuleeko edellisistä vaaleista kuluneeksi yli vai alle neljä vuotta. Ensiksikin perustelu on virheellinen, koska kysymyksessä ei ole käytäntö, vaan valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 2 momentti. Toiseksikin muotoilu jättää asian epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Näistä syistä esitän, että hallitusmuodon 26 §:n 2 momenttia täydennettäisiin seuraavalla lisävirkkeellä:

Edustajien toimikausi päättyy tällöin neljäntenä vuonna säännönmukaisen vaalikauden päättyessä, jollei sitä ennen toimiteta uusia ennaaikaisia eduskuntavaaleja.

25 §. Eduskuntavaalien toimittaminen. Hallituksen esityksen perustelujen toiseksi viimeisessä kappaleessa viitataan vaaliluetteloiden laatimiseen, kun pitäisi viitata äänioikeusrekisterin laatimiseen.

28 §. Edustajantoimen keskeytyminen sekä siitä vapauttaminen ja erottaminen. Euroopan parlamentin jäsenenä toimivan kansanedustajan tilalle tulee hänen varaedustajansa, mutta asevelvollisuuttaan suorittavan paikka jää tuoksi ajaksi tyhjäksi. En näe mitään perusteluja, miksi samassa pykälässä ja samankaltaisessa asiassa on kahdenlaista menettelyä. Vaikka asialla ei käytännössä ole suurta merkitystä, ehdotan loogisuudensikin vuoksi 28 §:n 1 momentin muotoiltavaksi näin:

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy myös asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi. Edustajantointa hoitaa näinä aikoina hänen varaedustajansa.

54 §. Tasavallan presidentin valinta. Pykälässä ei mainita vaalikelpoisuuden esteenä holhouksenalaisuutta kuten eduskuntavaalien kohdalla, mikä voitaneen kuitenkin hyväksyä.

Pykälän 3 momentti tulisi siirtää yksikköön, koska sekä puolueella että 20.000 äänioikeutetun henkilöryhmällä on oikeus asettaa vain yksi presidenttiehdokas. Momentti alkaisi siten näin:

Oikeus asettaa ehdokas presidentinvaaliin on

55 §. Presidentin toimikausi. Pykälän 1 momentin sananmuotoa on muutettu siten, että presidentti ryhtyy toimeensa ei enää maaliskuun 1 päivänä, vaan valitsemista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä. Perusteluista käy ilmi, että tässä asiassa ei ole huomattu presidentin valitsemista mahdollisesti jo vaalin ensimmäisellä kierroksella.

Pykälän mukaan ensimmäisellä kierroksella so. tammikuussa valittu presidentti ryhtyisi toimeensa helmikuun 1 päivänä, mutta toisella kierroksella valittu maaliskuun 1 päivänä.

Perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää asiaan huomiota. Itse näkisin kummatkin vaihtoehdot mahdollisiksi so. sekä palaamisen aiempaan maaliskuun 1 päivään että uuden kaksijakoisen mallin. Minulla ei siten ole asiaan yksioikoista ehdotusta.

Jos pykälää muutetaan, on otettava huomioon myös uuden presidentin vaali presidentin kuoltua tai tultua pysyvästi estyneeksi hoitamaan presidentintointia (55 § 2 mom.).

61 §. Valtioneuvoston muodostaminen. Asianani ei ole puuttua tämän tärkeän pykälän poliittiseen puoleen. Haluan kuitenkin huomauttaa, että perustelujen mukaan (s. 113)

"Hallitusneuvottelujen vetäjästä tulisi voida päättää kunkin poliittisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kyseeseen voisi tilanteesta riippuen tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri", mutta että "presidentti voisi tällöin vauhdittaa hallitusneuvotteluja esimerkiksi asettamalla hallitustunnustelijan selvittämään erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston kokoonpanoksi."

Perusteluissa jää kokonaan auki, kuka tai mikä taho päättää hallitusneuvottelujen vetäjästä. Kun se jää auki, tämän vallan ottaa se taho, joka itse katsoo tämän vallan kuuluvan itselleen. Käytännössä se saattaisi olla presidentti.

Käsitykseni on, että jos presidentti valitsisi myös hallitusneuvottelujen vetäjän, ei tässä asiassa tapahtuisi

mitään uudistusta nykytilaan nähden.

73 §. Perustuslain säätämjärjestys. Ehdotetun hallitusmuodon 41 §:n 2 momentin mukaan "päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei tässä hallitusmuodossa erikseen toisin säädetä." Annettuihin ääniin ei tässä lueta tyhjiä ja muita hylättyjä ääniä, mistä voisi 41 §:ään mahdollisesti ottaa selventävän lauseen.

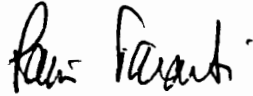
Tässä 73 §:n 1 momentissa esiintyy sekä sanonta "äänten enemmistöllä" että "annetuista äänistä" ja 78 §:ssä jälleen "äänten enemmistöllä". Yhdenmukaisuus saattaisi olla asiassa paikallaan edellä sanotun tulkinnan mukaisesti, sillä äänten enemmistöllä on ilmeisesti tarkoitettu äänten enemmistöä annetuista äänistä.

81 §. Valtion verot ja maksut. Tämän pykälän perustelujen mukaan pykälän 2 momenttia "Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla." sovellettaisiin myös valtion liikelaitoksiin. Perustelujen toteamus on virheellinen. Tämä soveltaminen ei johdu hallitusmuodosta eikä nyt ehdotetusta 81 §:stä, koska valtion liikelaitos ei ole valtion viranomainen, vaan muusta lainsäädännöstä.

126 §. Nimittäminen valtion virkoihin. Pykälän 2 momentin mukaan "valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi." Kuitenkin ehdotuksen 87 §:n 1 momentin mukaan "valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä". Mainitut säännökset ovat huonosti synkronoidut perusteluihin otetuista maininnoista huolimatta - kuten koko valtioneuvostoa koskeva lainsäädäntö.

Tulisi pikimmiten luopua siitä menettelystä, ettei lainsäädännössä enää saada säätää, minkä ministeriön toimialaan jokin asia kuuluu, vaan vain käyttää sanontaa "asianomainen

ministeriö". Vähitellen käy kansalaisille mahdottomaksi tietää, missä asiat käsitellään, kun tuhansissa säännöksissä saa vain käyttää termiä "asianomainen ministeriö". Ehdotetusta 126 §:stä käy ilmi, ettei myöskään sitä, käsitteleekö asian valtioneuvoston yleisistunto vai ministeriö pystytä enää selvittämään ilman lisäsäännöksiä. Käsitykseni on, että olisi korkea aika ryhtyä käyttämään oikeita eikä piilonimiä.



Hallintoneuvos

Lauri Tarasti

Markku Suksi

**HUOMIOITA KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ 1/1998 vp
UUDEKSI SUOMEN HALLITUSMUODOKSI**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

1. Yleistä

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi pysyy hyvin alkuperäisen toimeksiannon puitteissa. Esitys pyrkii todellakin "korjaamaan ja huoltamaan" valtiosäntöä, eikä mitään kovin suuria muutoksia ehdoteta. Jos esitys hyväksytään, tulee merkittävä määrä enemmän tai vähemmän vakiintunutta valtiosäntökäytäntöä kirjatuksi hallitusmuotoon. Eräs keskeinen puute selkeystavoitteen kannalta lienee kuitenkin se, että poikkeuslaki-instituutiota ja sen oikeusvaikutuksia ei esityksessä ehdoteta kirjattavaksi perustuslakiin. Hallituksen esitys sisältää myös verraten paljon tulkintasuosituksia ehdotettujen säännösten sisällöstä, mikä tarjoaakin mahdollisuuden olettaa, että hallituksen esityksestä muodostuu kohtuullisen tärkeä tulkinta-apuväline perustuslakia sovellettaessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta voi tässä suhteessa saada vieläkin keskeisemmän merkityksen ei ainoastaan pykäläehdotusten muotoilun kohdalla, vaan myös tulkintaohjeiden muokkauksessa. Jos hankkeen tavoitteena on uusia perustuslakia niin, että se kestäisi mahdollisimman muuttumattomana pitkälle 2000 -luvulle, saattavat - ainakin muissa maissa tapahtuneen kehityksen perusteella - paineet esimerkiksi kansanäänestysmenettelyn kehittämiseksi aiheuttaa muutoksia perustuslain tekstiin pikemminkin ennemmin kuin myöhemmin. Lakien tai niiden toimeenpanemisen perustuslainmukaisuuden valvonnan kehittäminen on myös yleistendenssi ainakin Itä-Euroopan maiden tasolla, samoin itsehallintojärjestelyiden valtiosäntöoikeudellinen kehittäminen joko paikallishallinnossa tai väliportaantasolla, joten näihinkin saatetaan joutua palaamaan.

2. Eräitä pykäläehdotuksia koskevia huomioita

2 §: Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Ehdotus vahvistaa aikaisemminkin olemassa olleen refleksiivisen tai reflektiivisen identiteetin tai samankaltaisuussuhteen hallitsijoiden ja hallittujen välille. Perusteluiden viittaus kansansuverenisuuden periaatteeseen on kuitenkin hieman

merkillinen, kun samalla todetaan, että eduskunnan rinnalla ei voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä. Kansahan voisi teoriassa olla tällainen valtioelin. Perustuslakivaliokunnan 1930 -luvun tulkintakäytännössä esimerkiksi hyväksyttiin kieltolakikansanäänestys ja sen järjestäminen tavallisen lain nojalla siitä syystä, että neuvoo-antavan kansanäänestyksen ei katsottu luovan uutta valtioelintä eduskunnan rinnalle. Näin eduskunta säilyttäisi lopullisen päätöksenteko-oikeutensa. Perustelujen viittaus eduskunnan asemaan näyttäisi siis jopa sulkevan ulkopuolelle mahdollisuuden poikkeuslailla erityistapausta varten luoda päättävä kansanäänestys.

Koska neuvoo-antavan kansanäänestyksen kautta kansasta ei muodostu valtioelintä, jolla on muodollista päätösvaltaa, olisi ehkä ajateltavissa - kunnallisen kansanäänestyksen tapaan -, että äänioikeus ei perustuslain tasolla olisi neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä sidottu kansalaisuuteen, vaan riippuisi soveltamislainsäädännöstä jokaisen kansanäänestyksen kohdalla erikseen.

5 §: Suomen kansalaisuus & 14 §: Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain tasolla äänioikeutta neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä ei ehkä välttämättä tarvitsisi sitoa kansalaisuuteen

25 §: Eduskuntavaalien toimittaminen

Säännös ehdokkaiden asettamisoikeudesta on tärkeä ja ilmaisee selvästi, millä toimenpiteellä varsinainen vaali alkaa niin kutsutulla ruohonjuuritasolla. Ehdokkaiden asettamisoikeutta on esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeuksien osallistumisoikeuksia koskevassa normistossa säännelty hämmästyttävän vähän, vaikka ehdokkaiden asettamisoikeus käytännössä hyvin suuressa määrin määrittää vaalin lopputulosta.

29 §: Kansanedustajan riippumattomuus

Kansanedustajan riippumattomuus joutui koetukselle EU -kansanäänestyksessä, jolloin jotkut sitoivat oman käyttäytymisensä lopullisessa eduskuntakäsittelyssä vaalipiirinsä äänestäjien neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä ilmaisemaan mielipiteeseen, jotkut koko maan kansanäänestystulokseen. Säännöksen suhde 53 §:ään on siis jossain määrin ongelmallinen.

35 §: Eduskunnan valiokunnat

Eduskunta voisi esityksen mukaan asettaa valiokunnan tutkimaan tai selvittämään yksittäistä merkittävää yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa. Tällainen valiokunta olisi luonteeltaan nk. tutkimusvaliokunta, jollaiselle joissain maissa on saatettu antaa erityisvaltuudet (esim. todistajien kuuleminen tms.). Onko tällaista erityisvaltuusjärjestelmää harkittu?

53 §: Kansanäänestyksen järjestäminen

Sen mahdollistaminen, että ulkomaiden kansalaisilla olisi äänioikeus neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä voisi olla harkinnanarvoinen asia, sillä päätösvalta ja vastuuhan säilyisi kuitenkin sitä varten valitulla toimielimellä, eli eduskunnalla, samalla kuin kansasta ei neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä muodostu valtioelintä (ks. nk. kieltolakikansanäänestykseen liittyvä hallituksen esitys ja perustuslakivaliokunnan lausunto).

Neuvoo-antavan kansanäänestyksen suhde 29 §:ään (imperatiivisen mandaatin kieltö) saattaa olla hieman ongelmallinen.

EU -kansanäänestystä ei perusteluissa pidetä vielä tarpeeksi suuntaa-antavana kansanäänestyssäännösten uudistamisen suhteen, mutta olisi ehkä harkittavissa, että säännökseen kirjoitettaisiin aikarajoitus, jonka mukaan neuvoo-antava kansanäänestys olisi järjestettävä esimerkiksi kolme tai kuusi kuukautta ennen eduskunnan lopullista päätöstä. Lisäämällä kansanäänestyksen ja eduskunnan lopullisen päätöksen välistä ajallista etäisyyttä voitaisiin ehkä korostaa neuvoo-antavan kansanäänestyksen neuvoo-antavaa luonnetta ja vähentää sen tosiasiallista sitovuutta.

Muissa maissa tapahtunut ja tapahtuva kansanäänestyssäännösten kehittyminen saattaa osoittaa muutoksen suuntaa myös Suomen suhteen.

5 luku: Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Termi "valtioneuvosto" esiintyy vieläkin kahdessa merkityksessä. Olisiko mahdollista harkita käsitteistön selkeyttämistä edelleen, vaikka esityksen 60 §:ssä ei käsitteen kaksimerkityksisyydestä katsotakaan aiheutuvan merkittäviä ongelmia.

61 §: Valtioneuvoston muodostaminen

Presidentin rooli valtioneuvoston/hallituksen muodostamisessa on vieläkin hieman merkillinen eikä täysin täsmällinen. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka presidentti nimittää tehtävänsä. Tämän

jälkeen 2 momentissa säädetään siitä, miten eduskunnan piirissä puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelevat. Yllättäen ja kaikesta eduskunnan piirissä tapahtuneesta valmistelusta huolimatta (puhumattakaan siitä, että kyse on useimmiten eduskuntavaalien jälkeisestä tilanteesta, jossa eduskunnan kokoonpano on muuttunut) presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Tämän jälkeen toiminta jälleen siirtyy eduskunnalle, joka valitsee pääministerin tietyn menetelmän kautta. Vasta tämän jälkeen presidentti nimittää pääministerin. Olisiko kuitenkin luonnollisempaa, että pidettäisiin koko valintaprosessi eduskunnan piirissä ja kehitettäisiin malli, jossa pääministeriehdokas valikoituu ilman presidentin myötävaikutusta? Se olisi paremmin linjassa 1 momentin kanssa. Esitetty menettely vaikuttaa kovasti siltä, kuin presidentin odotettaisiin organisoivan hallituksen muodostamista esimerkiksi nk. presidentin kierroksen ja hallitustunnustelijoiden kautta.

68 §: Ministeriöt

Suomessa ollaan ilmeisesti siirtymässä yhä enemmän ministeriöpainotteiseen hallintoon keskusvirastojen kustannuksella, joten kysymys onkin siitä, mikä ministerivastuun organisatorinen ulottuvuus on. Aikaisemmin raja kulki selkeämmin ministeriön ja keskusviraston välillä, mutta kun viimeksimainittu yleinen organisaatiomuoto on väistymässä, voidaan kysyä, mikä ministerivastuun organisatorinen ulottuvuus on? Avautuuko se tarpeen mukaan esimerkiksi valtion paikallishallinnon tasolle, kuten Englannissa?

72 §: Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

Lakiehdotuksen käsittely kahden käsittelyn menettelyssä on hyvä asia ja menettelyä järkevöittävä.

73 §: Perustuslain säätämisjärjestys

Esityksen perusteluissa sanotaan, että vaatimus perustuslakiin tehtävän poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Näin tämän tulkinnan nojalla ei voitaisi poikkeuslailla säätää esimerkiksi päättävän kansanäänestyksen järjestämisestä. Kyseessä lienee siis eräänlainen esitöihin asetettu, perustuslain keskeisten osien muuttamista koskeva kielto. Voidaan kuitenkin kysyä, olisiko tällainen kielto ehkä kuitenkin positivoitava, eli kirjoitettava näkyviin, kuten tavallaan on tehty kansainvälisten velvoitteiden kohdalla 94 § 3 momentissa, jolloin tuo valtiosääntöinen ajatus välittyisi myös valtion asukkaille? Toisaalta, niin kauan kuin poikkeuslaki-instituutio on olemassa, voitaisiin ilmeisesti poikkeus tehdä myös positivoitun

kiellon määrittelemällä alueella, joten sen merkitys ei välttämättä olisi suuri. Kansalaisille positivoitu kielto kuitenkin viestittäisi eräiden peruseriaatteiden erityisen korotettua asemaa.

Poikkeuslakimenettely on tällä hetkellä olemassa Sri Lankassa, jossa se on sisällytetty perustuslain 84 artiklaan paljon täsmällisemmin ilmaistuna kuin mitä nyt hallitusmuotoon ehdotetaan. Itse asiassa Sri Lankan perustuslain 84 artikla kertoo tarkalleen, mistä poikkeuslaissa on kysymys. Selkeystavoitteen vuoksi olisi ehkä harkittava hieman pidempää poikkeuslaki-instituution esittelyä erillisessä pykälässä, esimerkiksi 73 §:n jälkeen. Nythän itse poikkeuslaki-instituutio on vieläkin tavallaan yhden sanan varassa 73 § 1 momentissa, vaikka se nyt onkin tuotu systematiikan kannalta oikeaan ympäristöönsä. Niin kutsuttu ”satunnainen lukija” ei pykäläehdotukseen sisältyvästä poikkeuslaki -termistä vielä ymmärrä mitään instituution luonteesta, ulottuvuuksista tai oikeusvaikutuksista, eikä siten pysty arvioimaan poikkeuslaki-instituution merkitystä. Tosiasiassahan sillä on ollut hyvinkin suuri merkitys Suomen valtiosääntöjärjestelmässä. Poikkeuslaki-instituution esittelemisen uudessa hallitusmuodossa lisäisi siis selvästi perustuslain transparensia.

Sri Lankan perustuslain 84 artiklan järjestelyä kuvaa seuraava ote A.L.Cooray:n teoksesta "Constitutional and Administrative Law of Sri Lanka" (Sumathi Publishers, Colombo, 1995, pp. 308 f.):

”Bill inconsistent with the Constitution: A Bill which is not for the amendment of any provision of the Constitution or for the repeal and replacement of the Constitution, but which is inconsistent with any provision of the Constitution may be placed on the Order Paper of Parliament without complying with the requirements of Article 82 (1) or (2). Where the Cabinet of Ministers has certified that a Bill is intended to be passed by the special majority required by this Article or where the Supreme Court has determined that a Bill requires to be passed by such special majority, such Bill becomes law only if the number of votes cast in favour thereof amounts to not less than two-thirds of the whole number of Members (including those not present) and a certificate by the President or the Speaker, as the case may be, is endorsed thereon. Such a Bill when enacted into law is not, and is not deemed to, amend, repeal or replace the Constitution or any provision thereof, and shall not be so interpreted or construed. It may thereafter be repealed by a majority of the vote of the Members present and voting. (Art. 84).

In the Constituent Assembly in dealing with a rather similar provision in the 1972 Constitution, the Minister of Constitutional Affairs Dr. Colvin R. de Silva, stated "that there is a distinction between amending the Constitution and passing a law which is repugnant to some provision in the Constitution." He also said: "There can be cases - they are extremely rare cases but they can, in fact, happen in practice and one good case is our Bribery Act - where a Bill or a provision thereof may be repugnant to the Constitution, which the House wishes nevertheless to accept and pass into law without thereby changing the Constitution. We may wish to preserve the Constitution in its generality completely but we may wish to pass in one particular way a special law that may offend the Constitution. That is how the question of repugnance comes..... A law passed by this House is not challengeable in the Courts. So, one must provide for the possibility of repugnance being there and therefore you have the safeguard against it. Now, if, in the opinion of the Speaker, any provision in any Bill is repugnant to any provision of the Constitution, then the Bill itself must be passed by the prescribed majority, and not merely that provision Of course, there is nothing to prevent the Government withdrawing that provision and asking that the Bill be passed without it, or for amending that provision so that the repugnancy is gone. Then, of course, we come back with an ordinary Bill which requires an ordinary majority. But if the Government wishes to have that provision in the Bill in respect of the repugnancy in the Constitution, then the Speaker will not certify that Bill unless it is passed by a two-thirds majority".

87 §: Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Talousarvion ulkopuolinen rahasto voidaan perustaa hyväksymällä sitä koskeva laki 2/3 enemmistöllä. Tässä luodaan siis uusi lain säätämiseen liittyvä päätöksentekosääntö, mutta voiko sillä sen lisäksi olla jotain esimerkiksi poikkeuslakiin verrattavia oikeusvaikutuksia, kuten muuttaminen yksinkertaisella enemmistöllä? Olisiko ajateltavissa, että itse ajatus budjetin ulkopuolisen rahaston perustamisesta olisi ensin hyväksyttävä eduskunnassa ponsipäätöksen muodossa 2/3 enemmistöllä, mutta että laki säädettäisiin tämän jälkeen normaalin menettelyn puitteissa yksinkertaisella enemmistöllä? Tällöin ei tarvitsisi luoda uutta lainsäädäntömekanismia.

94 §: Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

Pykäläehdotuksen 3 momentti sisältää säännöksen poikkeuslaki-instituution yhteydessä esitetyn perustelun suuntaisesti, eli että perustuslain keskeiset säännökset ovat muutosten kannalta korostetun suojatussa asemassa. Pykälä voisi olla pidäke Euroopan liittovaltiokehitykselle tai ainakin toimivaltuuksien lisäämiselle nykymuotoiselle Euroopan Unionille. Säännösehdotuksen mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Juuri kyseinen demokratiaperiaatehan aiheutti duubioita Saksan Liittotasavallan perustuslain kannalta Saksan valtiosääntötuomioistuimen päätöksessä nk. Maastricht -tapauksessa.

106 §: Perustuslain etusija

Säännös perustuslain etusijasta selventää ainakin jossain määrin perustuslain ja tavallisen lain välistä normihierarkiaa. Esityksen argumentointi on kuitenkin liiaksi painottunut valtiosääntötuomioistuinnmallin tarkasteluun, eikä tarpeeksi ota esille sitä, että perusoikeusperspektiivistä katsottuna valtioelinten suhteita määrittävät oikeusriidat ja niitä koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan ole keskeisiä. Kansalaisen kannalta lienee keskeisintä saada sellainen päätös tuomioistuimesta, joka toteuttaa hallitusmuodossa luvattuja perusoikeuksia siinä konkreettisessa asiassa, jossa kansalainen on asianosainen. Kuten esityksessäkin todetaan, lakia tai lainkohtaa ei tarvitse julistaa perustuslainvastaiseksi, vaan riittää, että todetaan yksittäistapauksellisen päätöksen kohdalla, että päätös ei ole linjassa perustuslain säännöksen kanssa. Lainsäätäjälle jäisi sitten viimekädessä vastuu tarkastella itse lain perustuslainmukaisuutta.

Esityksessä todetaan, että valtiosääntötuomioistuinjärjestelmä ei sovellu hyvin suomalaiseen kontekstiin, mutta asiaa ei eritellä sen enempää. Lähtökohta voisi kuitenkin olla se, että maissa, joissa perustuslainsäätäjä ja lainsäätäjä ovat eri valtioelimiä, on todennäköisempää, että perustuslainsäätäjä haluaa määrätä säättämänsä perustuslain oikeasta tulkinnasta jälkikäteen. Lainsäätäjän on tällöin mukauduttava perustuslainsäätäjän laatimaan ylempään normistoon, jolloin tavallinen mekanismi on valtiosääntötuomioistuimen perustaminen perustuslain tulkitsijaksi. Maissa, joissa perustuslainsäätäjä ja lainsäätäjä yhdistyvät, on todennäköisempää, että valtiosääntötuomioistuinta ei ole perustettu, sillä lainsäätäjähän voi, tietyin edellytyksin, melkein milloin tahansa muuttaa perustuslakia. Suomessa perustuslainsäätäjä ja lainsäätäjä hyvin pitkälle yhdistyvät, jolloin voidaan lähteä siitä, ettei ainakaan teoreettisella tasolla ole kovinkaan loogista luoda erillistä valtiosääntötuomioistuinjärjestelmää tai varsinaista jälkikäteistä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa. Se suunta, mihin suomalaista järjestelmää voidaan kehittää on siis nimenomaan valtiosääntöulottuvuuden vahvistaminen yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa. Siinä mielessä hallituksen esitys on askel oikeaan suuntaan,

mutta kysymys on siitä, onko askel riittävän pitkä. Lakien perustuslainmukaisuuden tarkastus tulisi tietenkin toiseen valoon, jos perustuslain muuttaminen tehtäisiin riippuvaiseksi esimerkiksi sitovasta kansanäänestyksestä, jolloin perustuslainsäätaja ja lainsäätaja erotettaisiin toisistaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot näyttäisivät esityksen mukaan saavan verrattain vahvan oikeuslähteen aseman suhteessa tuomioistuimeen, mikä ei ole aivan ongelmaton. Esitys edellyttäisi myös, että tilanteessa, jossa lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta joudutaan arvioimaan yksittäisessä tapauksessa, tuomioistuimella olisi käytettävissään lakien esitöistä ainakin perustuslakivaliokunnan lausunnot. Saatavuus voi tällöin muodostua ongelmaksi.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on pyrkiä poistamaan ilmeiset perustuslainvastaisuudet jo ennen lain säätämistä. Lisäksi olisi voitava olettaa, että eduskunta kokonaisuutena vastaa siitä, että säädetty laki ei ole ilmeisesti perustuslainvastainen ilman että lainsäätaja vapautuu vastuusta sen mukaan, onko lakiehdotus huomattu lähettää perustuslakivaliokuntaan (nythän tavallaan poiketaan siitä oletuksesta, että eduskunnan säätämä laki on kaikissa olosuhteissa perustuslain mukainen). Mikä tätä taustaa vasten olisi sellainen ilmeinen perustuslainvastaisuus, joka vielä voisi jäädä johonkin lakiin? Ruotsin esimerkkiin viitaten vaikuttaisi siltä, kuin säännöksestä tulisi ilmeisyysvaatimuksen kautta käytännössä merkityksetön.

110 §: Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Yhdistettynä 108 ja 109 §§:n kanssa pitäisi olla entistäkin selvempää, että esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ei rajoitu varsinaiseen viranomaisorganisaatioon ja sen ”lähimaastoon”, vaan ulottuu selkeästi välillisen julkisen hallinnon puolelle ainakin siinä määrin, kuin välillisen julkisen hallinnon elimen toimivaltaan kuuluu varsinaisen julkisen vallan käyttöä, mutta myös ilmeisesti siinä määrin kuin varsinaisen hallinto-organisaation ulkopuolella hoidetaan julkisia tehtäviä. Tämä on merkittävä toimivallan perustelu, sillä juuri niin kutsutun välillisen julkisen hallinnon alueella ei oikeussuoja aina toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

118 §: Vastuu virkatoimista

Pykälä voitaisiin ehkä siirtää sellaiseen asiayhteyteen, jossa sen sisältö paremmin sopii perustuslain systematiikkaan, eli 126 §:n jälkeen.

120 §: Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon ydinosien määrittely hallitusmuodossa voisi olla laajempi ja täsmällisempikin.

121 §: Hallinnolliset jaotukset

Luopuminen yksikielisiin hallintoalueisiin pyrkimisestä todennäköisesti heikentäisi kieliryhmien teoreettista asemaa, erityisesti ruotsinkielisten asemaa. Vaikka ruotsinkielisen kieliryhmän aseman heikentäminen ei olekaan säännösehdotuksen tarkoitus, ei ehdotus ainakaan yleisellä tasolla vaikuttaisi olevan ongelmitta linjassa eurooppalaisen vähemmistöjen asemaa koskevan puitesopimuksen kanssa. Mielestäni pitäisi edelleen pitää kiinni pyrkimyksestä mahdollisimman yksikielisiin hallintoalueisiin ja sen lisäksi tulisi todella käytännössäkin turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Siksi ehdotettu muotoilu olisi oikeastaan tarpeellinen lisä nykytilanteeseen. Ehdotetulla muutoksella saattaisi olla vaikutuksia myös kielilain perusteisiin.

125 §: Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet

Termi 'kansalaiskunto' on harhaanjohtava, sillä käsite ei perustelujen mukaan viittaisi Suomen kansalaisuuteen, mutta toisaalta kansalaiskunto on käsitteenä niin perinteinen, ettei ehkä ole syytä lähteä muuttamaan sitä.

ANTERO JYRÄNKI/5.5.98 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(Ehd. Suomen Hallitusmuodoksi - 3 ja 4 luku)

Alempana on luettelo niistä HM-ehdotuksen pykälistä joita käsittelen seuraavassa lausunnossani. **Lihavointi** viittaa pykäliin, joiden asiasisältöön tai perusteluihin minulla on huomauttamista. Muut huomautukset koskevat sanamuodon valintaa, systemaattista sijoitusta yms. muodollisia seikkoja.

Kun Hallitusmuoto on tarkoitettu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, sen eri säännökset ovat kiinteässä keskinäisessä yhteydessä toisiinsa. Tämän vuoksi kommentoija ei voi välttyä siitä, että hän - käsiteltäessä HM-ehdotusta luvuittain - joutuu kuitenkin osittain koskettelemaan myös muita lukuja ja näihin kuuluvia perusteluja (ks. jälj. 42 §:ää kosk. huom.).

24 § (eduskunnan kokoonpano ja vaalikausi)

26 § (ennenaikaisten edk-vaalien määrääminen)

29 § (kansanedustajan riippumattomuus)

33 § (valtiopäivät)

36 § (edk:n valitsevat muut toimielimet)

42 § (puhemies tehtävät täysistunnossa)

45 § (kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut)

48 § (ministerin, oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus)

51 § (edk-työssä käytettävät kielet)

53 § (kansanäänestyksen järjestäminen)

Yleistä: säännösten jako Hallitusmuodon ja eduskunnan työjärjestyksen kesken

Nyt voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen säännökset on tarkoitus hajottaa siten, että osa säännöksistä siirretään Hallitusmuotoon ja osa eduskunnan työjärjestykseen. Olisikin pyrittä-

vä siihen, ettei perustuslakia rasiteta sellaisella normiaineeksella, jonka paikka yhtä hyvin voi olla eduskunnan työjärjestyksessä.

Yleisesti ottaen jaon toteuttaminen näyttää onnistuneen. 3 luvun säännökset edustajan asemasta ja toiminnasta ovat kaikki sellaisia, joiden paikka on perustuslaissa.

Sitä vastoin voidaan keskustella siitä, onko eduskunnan toimintatavoista (4 luku) säädettävä aivan näin yksityiskohtaisesti perustuslain tasolla. Esimerkiksi 45 §:n säännökset *kysymyksistä, ilmoituksista ja keskusteluista* voitaisiin hyvin siirtää eduskunnan työjärjestykseen parlamentaarisen systeemin tai edustajien oikeuksien vaarantumatta. Sama koskee esim. 48 §:n säännöstä *oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta*. Parlamentarisminkin kannalta on perustuslakitasolla välttämätöntä säätää siitä, millaisissa yhteyksissä ministeristölle voidaan antaa epäluottamuslause, ja ministerien yleisestä läsnäolo- ja keskustelu-oikeudesta, joka sallii eduskunnan päästä välittömään keskusteluun ministerien kanssa. Kaikki muu parlamentaarista valvontaa koskeva säännöstö on yhtä hyvin sijoitettavissa eduskunnan työjärjestykseen.

Erinäisiä pykäläkohtaisia huomautuksia

24 §

2 momentissa säädettäisiin: "Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, *kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu.*"

Perustelujenkin mukaan (s. 81) eduskuntavaalit on katsottava toimitetuiksi kun vaalien tulos on vahvistettu. Kun siteeratun virkkeen ensi ja toisessa lauseessa siis tarkoitetaan kahdella eri ilmaisulla samaa asiaa, ei ole mitään aihetta vaihtaa ilmaisua virkkeen lopussa ja siirtyä siinä perusteluilla säätämiseen, vaan olisi käytettävä samaa ilmaisua. Parempi kirjoitustapa on näin ollen: "ja jatkuu, *kunnes seuraavien eduskuntavaalien tulos on vahvistettu*".

Jostain syystä tässä HM-ehdotuksessa on irtauduttu perinteisestä ja voimassa olevissa säädöksissä käytetystä ilmaisusta "kansanedustajain vaalit/edustajain vaalit" (ks. esim. VJ 3.1 § ja L kansanedustajain vaaleista 391/1969) ja siirrytty käyttämään ilmaisua "eduskuntavaalit". Syytä ei ole perusteluissa esitetty. Termikysymystä voisi perustuslakivaliokunta vielä harkita.

26 §

Ennen aikaisten edustajainvaalien määräämistä koskevan pykälän sanamuoto jättää auki sen, *onko eduskunnalta epäluottamuslauseen saanut pääministeri oikeutettu tekemään aloitteen*

vaalimääräyksen antamiseen. Kysymys on periaatteellisesti tärkeä ja parlamentarismien kannalta keskeinen: toteutuuko eduskunnan kanta ministeristön vaihdoksen välttämättömyydestä mahdollisimman nopeasti vai saako pääministeri, jolla ei enää ole eduskunnan luottamusta, toimellaan aiheuttaa oman toimikautensa pidentämisen ja samalla ehkä jatkaa toimintaa, johon eduskunta on kohdistanut vahvan poliittisen moitteeseen. Tilanne, josta tässä on kysymys, ei ehkä käy ajankohtaiseksi kovin usein (niin kuin ei epäluottamuslause muutenkaan), mutta perustuslainsäätäjän on varauduttava myös tilanteisiin, joiden todennäköisyyttä ei voi ennustaa. Kieltävä vastaus alussa esitettyyn kysymykseen on kannanotto parlamentarismien suuntaan, myöntävä presidentinvallan suuntaan. Tähänastisessa oikeuskirjallisuudessa ei asiaan ole otettu yhtenäistä kantaa (ks. esim. KASTARI 1940, 295; JYRÄNKI 1978, 194); sitä paitsi aloitteen siirtäminen pääministerille v. 1991 on muuttanut oikeustilaa.

Kieltävä vastaus olisi HM-ehdotuksen yleisen, parlamentarismia suosivan linjan mukainen. Sen voisi perustuslakitekstissä kirjata esimerkiksi 26 §:n uutena 2 momenttina muotoon: *"Pääministeri, jolle eduskunta on antanut epäluottamuslauseen, ei saa tehdä aloitetta ennen-aikaisten vaalien toimittamisesta."* Tällaisesta säännöksestä johtuisi, että tasavallan presidentti voisi määrätä ennenaikaiset vaalit vasta sen jälkeen, kun epäluottamuslauseeseen saanut hallitus on vaihdettu toiseen - ja tietenkin sillä edellytyksellä, että uusi pääministeri tekee toimenpiteistä aloitteen.

29 §

Ehdotukseen sisältyy lähes nykyisessä muodossaan säännös kansanedustajan riippumattomuudesta. Säännöksen perusteluissa selvitetään nykyisiä käsityksiä riippumattomuuden sisällöstä. Perusteluissa jää mainitsematta *se kansanedustajan riippuvuuden laji, joka syntyy vaalirahoituksen kautta*. Kansanedustajaehdokkaan vaalirahoitus on meillä hyväksytty siinä muodossa, ettei sille - päinvastoin kuin eräissä muissa maissa - ole asetettu mitään määrällisiä rajoja. Suomen poliittiseen kulttuuriin kuuluukin ehkä paremmin olla rajoittamatta raha-avustusten määrää mutta tehdä avustukset julkisiksi ja jättää asian arviointi yksittäisen ehdokkaan osalta tämän julkisuuden kautta valitsijoiden reaktioiden varaan. Rahoitus voisi olla sillä tavoin julkista, että ehdokkaan olisi annettava oikeusministeriölle selvitys vastaanottamistaan raha-avustuksista ja niiden antajista, ja tämä selvitys tulisi ennen vaaleja julkiseksi.

Kysymys on demokratian kehittämisen kannalta erinomaisen tärkeä. Asiasta olisi säädettävä perustuslaissa kahdesta syystä: 1. Perustuslaillisella toimeksiannolla lainsäätäjät velvoitettaisiin säädöstoimiin. Kysymys siitä, olisiko tarpeen säätää asianomainen lakia, ei jäisi tavallisen lain säätäjän harkintaan. 2. Jos asia jätettäisiin yksinomaan tavallisen lain varaan,

voitaisiin tällaisen lain säätämistä vastaan ehkä vedota siihen, että rahoituksen julkistamisvelvollisuus loukkaa rahoittajan tai vaalirahoitusta vastaanottaneen edustajaehdokkaan perustuslaillisia oikeuksia (esim. omaisuuden suoja, yksityiselämän suoja jne). Tähän nähden on tarpeen erillinen perustuslainsäädännös, jolla asia dekonstitutionalisoidaan, ts. sen säätämistaso lasketaan tavallisen lain tasalle.

Erillinen säännös voisi kuulua: "*Eduskuntavaaleja varten asetetun ehdokkaan on annettava vaalitoimintaa varten vastaanottamistaan raha-avustuksista selvitys oikeusministeriölle, siten kuin lailla tarkemmin määrätään.*" Säännös voitaisiin sijoittaa erilliseksi pykäläksi esimerkiksi ehdotuksen 27 ja 28 §:n väliin.

33 §

Pykälässä käsitellään eduskunnan kokoontumista valtiopäiville.

2 momentin lopussa säädetään, että puhemiehellä on oikeus "kutsua valtiopäivät uudelleen koolle *ennen uusien vaalien toimittamista*". Sen sijasta tässä kohtaa tulisi - johdonmukaisuuden vuoksi (vrt. ed. 24 §) - käyttää ilmausta "kutsua valtiopäivät uudelleen koolle *ennen kuin uusien vaalien tulos on vahvistettu*".

Asialla on sikäli merkitystäkin, että vanha eduskunta on todella eräissä tapauksissa kutsuttu koolle varsinaisten vaalipäivien jälkeen mutta ennen vaalien tuloksen vahvistamista.

Tässäkään (vrt. ed. 24 §) ei täsmennystä pitäisi esittää pelkästään perusteluissa.

36 §

Pykälän otsikkona on "Eduskunnan valitsevat muut toimielimet ja edustajat."

1 momentissa säädetään siitä, että eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Pykälässä ei sen sijaan nimenomaisesti mainita muita eduskunnan valitsemia toimielimiä (valtion vakuusrahaston valtuuskuntaa, eduskunnan kirjaston hallitusta ja Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoa).

Vuosikymmenien kuluessa on lähinnä sattumanvaraisista syistä eduskunnan asettamista toimielimistä säädetty milloin perustuslaissa, milloin perustuslain ulkopuolella. Ainoa seikka, joka näyttäisi puoltavan nyt ehdotettua 1 momenttia on se, että asiassa tälläkin hetkellä säädetään perustuslaissa (VJ 83 a §).

Johdonmukaisuus edellyttäisi 1 momentin poistamista, ellei 36 §:ään oteta myös muita eduskunnan valitsemia toimielimiä (ks. ed.) koskevia nimenomaisia säännöksiä.

42 §

Pykälä koskee puhemiehen tehtäviä täysistunnossa.

2 momentti toistaa miltei sanatarkasti sen, mitä nykyisin säädetään VJ 80 §:ssä. Tämä sääntely koskee myös puhemiehen osuutta lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvonnassa. VJ 80 §:n mukaan "puhemies älköön kieltäytykö nostettua kysymystä esille ottamasta tahi äänestysesitystä tekemästä, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia tai muuta lakia". Tältä pohjalta on vuoden 1939 jälkeen vakiintunut käsitys, että lakiehdotukseen otetun *johtolauseen sisältö*, sikäli kuin se viittaa säätämisyjärjestykseen, *on oikeuskysymys, eikä siitä siksi ole lupa täysistunnossa äänestää*. Käytännön mukaan puhemies kieltäytyy VJ 80.1 §:n nojalla esittelemästä täysistunnolle äänestykseen sellaista johtolauseetta, jota hän pitää virheellisenä lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä saaman sisällön vuoksi, eikä eduskunnan siten sallita äänestää tällaisesta puhemiehen virheellisenä pitämästä johtolauseesta. Näin tapahtuu yleensä sellaisessa asetelmassa, että johtolause osoittaa tavallista säätämisyjärjestystä mutta puhemies arvioi lakiehdotuksen kuitenkin sisällöltään perustuslainvastaiseksi. Jos puhemiehen virheellisenä pitämä johtolause sisältyy valiokunnan mietintöön, *puhemies ehdottaa toisenlaista johtolauseetta sen tilalle*. Tällaisissa yhteyksissä puhemies seuraa perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jos sellainen on käsillä ja jos sen edelleen voi katsoa koskevan lakiehdotuksen sisältöä, sellaisena miksi tämä sisältö on toisessa käsittelyssä muotoutunut. Ellei lausuntoa ole käytettävissä, puhemies pyrkii noudattamaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä ilmenevää linjaa. Puhemiehen kieltäytyminen voidaan tosin lähettää perustuslakivaliokuntaan, jonka asiassa ottama kanta sitoo niin täysistuntoa kuin puhemiestäkin.

Asiaa on jossain määrin käsitelty perusteluissa s. 94, joskin varsin niukasti: "Jos perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, puhemies esittelee asian täysistunnolle säätämisyjärjestyksen osalta lausunnon mukaisesti." Tämä kohta on sitä paitsi kirjoitettu siten, ettei käy ilmi, todetaanko siinä vain käytäntö, joka ei velvoita, vai tarkoitetaanko että puhemies on velvollinen menettelemään siinä mainitulla tavalla.

Pitäisin suotavana, että *puhemiehen asemasta johtolauseesta päätettäessä lausuttaisiin enemmän 42 §:n perusteluissa*, koska käytäntö on jo vakiintunut olennaiseksi osaksi normi-kontrollijärjestelmää, ja käsillä nyt on sellainen tilaisuus lausua asiasta, joka ei ilmeisesti pitkään aikaan toistu.

Asia liittyy ehd. 74 §:n säännökseen, joka koskee perustuslakivaliokunnan tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Yllä mainittu s. 94 esiintyvä virke on toinen kohta perusteluissa, jossa puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan valvontatehtävä kytketään toisiinsa (muutoin kuin ehd. 42 §:n 2 mom:n viim. virkkeen mainitseman eri-

koistapauksen osalta). Toinen on s. 126, jossa sanotaan: "Puhemiehen tehtävään kuuluu siten myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä."

Kun perustuslakivaliokunnan valvontatehtävän institutionaalinen vahvistaminen on tärkeää, pitäisin hyödyllisenä, että ainakin HM-ehdotuksen perusteluja, ellei itse perustuslakitekstiä, täydennettäisiin yleisellä lausumalla perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta eduskunnan eri käsittelyvaiheissa. Lausuma sopisi parhaiten 74 §:n perusteluihin, joiden tekstiä siis tulisi vahventaa nykyisestään.

48 §

Pykälän otsikkona on "Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus."

1 momentissa (i.f.) ehdotetaan säädettäväksi: "Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. *Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.*"

Kursivoitu kohta on painoarvoltaan suurempi kuin pykälän muut säännökset. Siinä ei ole kyse läsnäolo-oikeudesta ja sen mukana oikeudesta osallistua eduskuntakeskusteluun vaan oikeudesta käyttää edustajanvaltuutta täysimääräisesti. Asiallisesti se kuuluu 3 lukuun, tarkemmin sanottuna 28 §:ään. Kohdan siirron yhteydessä olisi ilmaisu "ei voi osallistua eduskuntatyöhön" samalla korvattava jäntevämmällä ilmaisulla: "*edustajantoimen hoitaminen keskeytyy*" (vrt. ehd. 28.1 §).

51 §

Pykälässä käsitellään suomen ja ruotsin kielen käyttämistä eduskuntatyössä.

2 momentin määräystä vireille panemiseksi tarvittavien asiakirjojen toimittamisesta eduskunnalle suomen ja ruotsin kielellä heikennetään perusteluissa s.100 toteamalla, että EU-asioiden käsittelyssä vireillepanoasiakirjaksi on katsottu valtioneuvoston kirjelmä, jossa lyhyesti selostetaan asian sisältö. "Näin ollen ei ole katsottu olevan estettä asiain käsittelylle eduskunnassa, vaikka itse säädös- tai sopimusehdotusta ei ole ollut saatavissa suomen tai ruotsin kielellä."

Tarkoituksenmukaista ei ole saattaa voimaan sanamuotoa, jota alusta lähtien tiedetään rikottavan. Jos kuvattu asiointi katsotaan pysyväksi, *saattaisi olla järkevää kirjoittaa poikkeus EU-asioiden osalta suoraan perustuslakitekstiin.*

53 §

Kansanäänestyksen järjestämistä koskeva pykälä on sijoitettu 4 luvun viimeiseksi. Tätä ratkaisua perustellaan seuraavasti (s. 101): "Koska päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehtäisiin aina eduskuntalailla, on säännöksen luontevimmaksi sijoittamispaikaksi katsottu eduskunnan toimintaa koskeva 4 luku."

Perustelu on heikko. Tämä sijoittamisratkaisu viestii siitä, että kansanäänestysinstituutio halutaan jättää hyvin toisarvoiseen asemaan - sen sijaan että perustuslakiuudistuksen yhteydessä olisi ryhdytty kehittämään instituutiota kansanaloitetta ja sitovaa kansanäänestystä (perustuslakikysymykset!) koskevilla säännöksillä. - Sitä paitsi voidaan huomauttaa, että jos sijoitusperusteena on kansanäänestyksestä päättäminen lailla, sijoittamispaikan tulisi olla lainsäädäntöä koskeva 6 luku eikä eduskunnan yleistä toimintaa koskeva 4 luku.

Kun kansanäänestys - myös neuvoa-antavassa muodossaan - poikkeaa edustuksellisen demokratian järjestelmästä, sitä koskeva säännös olisi periaatteellisenkin merkityksensä vuoksi luontevimmin *sijoitettavissa Hallitusmuodon 1 lukuun*, joka käsittelee valtiojärjestyksen perusteita.

Herra puheenjohtaja.

Lausunnon kohteena on hallitusmuodon ehkä teknisluontoisin osa, eduskuntaa koskevat luvut 3 ja 4. Teknisluontoisuus on sitä, että näissä luvuissa ei säännellä merkittävästi ylimpien valtioelinten välisistä valtasuhteista. Asian luonteesta seuraa lisäksi, että kansanedustajat itse ovat parhaiten perillä nyt esillä olevista seikoista, joita ovat vaalijärjestelmä, kansanedustajan oikeusasema ja eduskunnan työskentelymuodot.

On myös todettava, että valtaosa sääntelystä on vanhaa, valtiopäiväjärjestyksestä hallitusmuotoon siirrettyä säännöstöä vähäisin teknisin korjauksin.

* * *

On paradoksaalista, että nyt esillä oleviin säännöksiin liittyy avain suomalaisen valtiosääntökäsitykseen 1. suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvontamekanismi. Tarkoitan VJ 80 §:stä siirrettyä HM 42 §:n 2 momentin säännöstä, joka *oikeuttaa puhemiehen kieltäytymään ottamasta äänestykseen* perustuslain vastaista asiaa. Saman säännöksen mukaan, jos täysistunto ei tyydy puhemiehen menettelyyn, asiat ratkaisee perustuslakivaliokunta. Tuota viimeksimainittua menettelyä ei juuri koskaan käytetä. Joskus sitä käytetään oikeastaan väärin. Kun löytyy tulkintaa vaativa asia (kuten aikanaan esim. raha-asia-aloiteoikeuden rajat), tehdään sopimus eduskuntaryhmien puheenjohtajien ja puhemiesneuvoston kanssa. Sitten tehdään sovitut ehdotukset täysistunnossa, ja puhemies kieltäytyy sallimasta äänestystä. Eduskunta ei tyydy tähän, vaan asia siirretään sulassa sovussa perustuslakivaliokuntaan. Sieltä saadaan aikanaan sitten tulkinnat.

VJ 80 §:n (*siis nyt ehdotettava HM 42§*) säännös näyttää saaneen ympärilleen tavanomaisoikeudellisen kehikon. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat muuttuneet oikeudellisesti sitoviksi, näin väittäisin, mutta ohi VJ 80§:n ja 42 §:n säännösten. Valtiosääntöoikeudelliset tulkintaongelmat ratkaistaan ennen täysistuntokäsittelyä puhemiesjärjestelmään turvautumatta.

Hallituksen esityksen perusteluosassa menettelytavat kuvataan asianmukaisesti. Kuitenkin pääasia, ns. suuri linja, jää viittauksien vaaraan. Asia on merkittävä siksi, että 42 §:ään otettava järjestelmä saa nyt kilpailijan. Tarkoitan tuomioistuimille säädettävää *velvollisuutta* antaa etusija perustuslain säännöksille tavallisen lain säännöksen soveltamisen ollessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Näiden kahden järjestelmän keskinäissuhdetta ei voi ennakoida. Edellinen on 1800-luvulta alkaneen perinteen toteutus, jälkimmäinen on laina Ruotsista. Ruotsin

perustuslakivaliokunnalla ei ole minkäänlaista auktoriteettia valtiosääntöasioissa. On vaikea nähdä, miksi ruotsalainen systeemi nyt kirjataan meille valtiosääntöön. Eli tarvitseeko 42 §:ään siirrettävä järjestely lisäyksen, jonka käsittely ei kuitenkaan liity tämänkertaiseen toimeksiantoon.

* * *

Säännökseen on jätetty ikivanha, luultavasti säätyvaltiopäiviltä peräisin oleva sanonta, joka estää eduskuntaa ottamasta käsiteltävään asiaan, joka on vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä.

Säännöksen nykykäyttönä on hallituksen esityksen mukaan se, että äänestys esitetystä ponnesta, joka poikkeaa II käsittelyssä hyväksytyin lain sanonnoista, estetään. Silti katsoisin, että tällainen yksityiskohta ei kuulu enää perustuslakitasoon.

Säännös on vaikeaselkoinen. Minusta tuntuu, että se on myös turha. En tosin ole perehtynyt viime vuosien täyistuntokäytäntöön. Kun sitä kauan sitten tutkin, sääntönä oli se, että kielto esti samoilla valtiopäivillä ehdottamasta sellaista asiaa, josta jo oli päätetty (esim. tietty aloite hylätty). Säännös pyrkii tietyllä tavalla ylläpitämään eduskunnan päätökseän johdonmukaisuutta, tai se oli sen alkuperäinen tarkoitus.

Kielto ei ole merkitykseltään verrattavissa lain tai perustuslain vastaisuutta tarkoittaviin kieltoihin.

Siirtyminen kahden käsittelyn menettelyyn lainsäädäntöasioissa.

Ns. kolmen käsittelyn menettely tuli perustuslakiin 1906- valtiopäiväjärjestyksen yhteydessä. Sen taustana oli se, että siirryttiin nelijaikoisesta säätyedustuslaitoksesta suoraan yksikamarijärjestelmään. Oli odotettavissa, että valtiopäiville tulee lainsäädäntökokemusta vailla olevia ihmisiä. Jottei eduskunnan lainsäädännön taso heikkenisi, haluttiin säätää tällainen vertaansa vailla oleva yksityiskohtainen lakien säätämismenettely. Se osoittautui heti alkuunsa turhan raskaaksi ja kiemuraiseksi. Kolmen käsittelyn menettelystä on yritetty päästä useita kertoja eroon (mm. ns. Kekkonen komitea). Eduskunta on ollut viime vuosikymmeniin saakka niin konservatiivinen päätöksentekomenettelyjensä suhteen, ettei tähän ole päästy. Vasta nyt voidaan irrottautua 1906 päätetystä järjestelmästä, jonka säätämistarkoitus ei aikoihin ole ollut relevantti.

Työjärjestys lainsäätämisyjärjestyksessä.

Eduskunnan työjärjestyksen käsittelemiselle lainsäätämisyjärjes-

tyksessä on hyvin perusteltua syytä. Voidaan kysyä, miksei työjärjestys voisi olla laki? Suomalainen oikeusnormien hierarkia muuttuu entisestä monipolvisemmäksi: perustuslaki, poikkeuslaki, supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty laki (laki uudesta rahastosta 2(3), tavallinen laki, eduskunnan työjärjestys, kolmen tasoisia asetuksia jne.

Jää valtiosääntöoikeusteoreettikkojen harrastukseksi pohtia sitä, mikä eduskunnan työjärjestyksen asema on oikeusnormien hierarkiassa sekä sitä, mistä asioista työjärjestyksessä voidaan säätää. Esimerkiksi suhteessa perusoikeuksien rajoitukseen työjärjestykseen täytynee soveltaa samoja sääntöjä kuin lakeihin.

Ulottuuko tuomioistuinten etusijatoimivalta työjärjestykseen? Voidaanko jotain uuden lain kohtaa jättää soveltamatta, jos se poikkeaa työjärjestyksestä eli on hyväksytty sen vastaisessa järjestyksessä?

Joitakin vähäisiä teknisiä seikkoja.

32 §:ssä puhutaan kansanedustajan virkatoimista. Kansanedustajuus on kansallinen luottamustehtävä, eikä kansanedustaja ole virkavastuussa. Ilmaisuu on harhaanjohtava.

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Lienee lähdettävä siitä, että uusia kertomuksia tarkoittava teoria (eduskunnan vallan laajentaminen) kumoutuu ja uusista eduskunnalle annettavista kertomuksista voidaan vastaisuudessa säätää rajoituksetta tavallisella lailla tai työjärjestyksellä.

Puheoikeus .

Kansanedustaja voi 31 §:n 1 momentin mukaan puhua vapaasti, kaikkien keskusteltavana olevien asioiden "käsittelystä". Sanontaa on laitetettu alkuperäisestä. Alkujaan korostettiin asioiden perustuslainmukaista käsittelyä (57:3 § "kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu"). Säännös osoitti selkeästi kansanedustajalle kuuluvan eduskunnan toiminnan laillisuuden valvonnan. Siitä uusi säännös vaikenee.

Edustajaehdokkaiden asettamisoikeus säädetään 25.3 §:ssä hyvin avoimesti. Säännöksellä lienee perusoikeussäännösten tavoin jonkinlainen minimisisältö, eli asettajien lukumäärää ei voitane tavallisella lailla säätää miten korkeaksi hyvänsä (esim.1000), eli säännös estänee mahdollisuuden toteuttaa ehdokasasettelumonopolia puolueille; tämä seikka oli aikanaan melkoisen valtiosääntöoikeudellisen keskustelun kohteena.

Naisten "asevelvollisuus". 28 §:n mukaan asevelvollisuus keskeyttää edustajantoimen hoitamisen. Säännös koskee perustelujen mukaan myös vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuvia naisia. Vanhan

käsitteistön mukaan naiset ja miehet olivat yhtä lailla "maanpuolustusvelvollisia", 127§, mutta vain miehiä koski "asevelvollisuus". Miksi vapaaehtoiset naiset perimmältään menettävät oikeuden toimia edustajana?

Jätän ahvenanmaalaisia tarkoittavan viittauksen hallituksen esityksen perusteluissa (Itsehallintolaki 12§) pelkän kysymyksen varaan, ts. kuinka on suhtauduttava tällaista ns. mahdollista korvaavaa palvelusta suorittavaan ahvenanmaalaiseen kansanedustajaan. Tuleeko hänelle varamies?

Ilkka Saraviita

PeV:n ptk 40/1998 vp
5.5.1998

Liite D 35

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/1998 vp). Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn hallitusmuotoehdotuksen eduskuntaa koskeviin 3 ja 4 lukuun.

1. Eduskuntaa koskevien säännösten antamisjärjestys

Eduskuntaa ja sen toimintaa koskevat säännökset ovat nykyisin lähinnä perustuslain tasoisessa valtiopäiväjärjestyksessä ja eduskunnan yksinkertaisella ääntenemmistöllä päättämässä työjärjestyksessä. Lisäksi valtiopäiväjärjestystä täydentävät säännökset eduskuntavaaleista on annettu tavallisella lailla (L kansanedustajain vaaleista (391/69).

Hallitusmuodon uudistamisen keskeisiä tavoitteita on perustuslakiemme yhtenäistäminen siten, että kaikki perustuslain tasoiset säännökset kootaan yhteen perustuslakiin, Suomen Hallitusmuotoon. Niinpä valtiopäiväjärjestys kumottaisiin ja siinä nykyisin olevat eduskuntaa koskevat säännökset sijoitettaisiin hallitusmuodon 3 ja 4 luvuiksi, mikäli edelleen katsotaan perustelluksi näiden säännösten antaminen perustuslain tasoisina.

Uudistuksen yhteydessä on näet tarkoituksena myös siirtää osa eduskunnan ja sen toiminnan sääntelyä alemmalle normitasolle, ensisijaisesti eduskunnan työjärjestykseen. Tavoitteena on muun muassa mahdollistaa eduskunnan työskentelytapojen joustava kehittäminen. Hallituksen esityksen peruste-

luosan mukaan "eduskuntaa koskevista säännöksistä uuteen perustuslakiin otettaisiin lähinnä sellaiset säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys". Edelleen perustuslain tasolla on hallituksen mielestä, eduskunnan ylimmän valtioelimen asemaan liittyen, säänneltävä eduskunnan suhteita muihin valtioelimiin. Vähemmistön suojaan liittyvät näkökohdat saattavat hallituksen mukaan niin ikään eräissä tapauksissa puoltaa säännösten sijoittamista perustuslakiin. (s. 37)

Pidän siirtymistä yhteen perustuslakiin samoin kuin eduskuntaa koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn karsimista perustuslaista järkevinä tavoitteina. Samoin ne näkökohdat, joiden mukaisesti hallitus on pyrkinyt määrittelemään perustuslain tasoista sääntelyä edellyttävät seikat, ovat nähdäkseni oikeaan osuneita. Eräiltä osin ehdotettua perustuslain tasoista sääntelyä voi kuitenkin edelleenkin pitää tarpeettoman yksityiskohtaisena. Tämä koskee erityisesti lukua 4, jossa on huomattavan yksityiskohtaisia säännöksiä eduskunnan sisäisestä organisaatiosta kuten puhemiehestä ja puhemiesneuvostosta ja valiokuntalaitoksesta samoin kuin asioiden valmistelustakin.

Se, mistä eduskuntaa ja sen toimintaa koskevista asioista säädetään perustuslaissa, riippuu osaltaan siitä, missä järjestyksessä perustuslakia täydentävät normit annetaan. Eduskunnan sisäistä organisaatiota ja työskentelyä koskevien säännösten antamisjärjestyksessä on otettava huomioon paitsi joustavuusnäkökohtia myös eräänlainen yleinen vähemmistösuoja: yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä ei tule olla mahdollisuutta toteuttaa vähemmistön toimintaa vaikeuttavia uudistuksia.

Eräs vaihtoehto, joka mahdollistaisi ehdotettua laajemman norminantovallan siirtämisen perustuslakia alemman tasolle, olisi työjärjestyksen hyväksymiselle asetettava määräenem-

mistövaatimus. Hallitus kuitenkin ehdottaa, että työjärjestyksestä päätettäisiin edelleenkin yksinkertaisella äänntenemmistöllä. Uutta olisivat sen sijaan sen käsittely lakiehdotusten tapaan kahdessa täysistuntokäsittelyssä sekä nimenomainen säännös sen julkaisemisesta Suomen säädöskoelmassa. (52.1 §) Argumentteja, jotka puhuvat sitä vastaan, että työjärjestyksen hyväksymiseltä vaadittaisiin määräenemmistöä, on joustavan muuttamismahdollisuuden ohella normihierarkkisen järjestelmämme mutkistuminen entisestään.

Pidänkin hallituksen ehdotusta myös työjärjestyksen käsittelyjärjestyksestä perusteltuna. Sen sijaan voi epäillä, onko perustuslaissa tarpeellista mainita työjärjestystä alempana normitasona ohjesääntöjä (52.2 §).

Poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan perustuslakia täydentäviä normeja eduskunnasta ja sen toiminnasta annettaisiin eduskunnan työjärjestyksellä (ja sitä täydentävillä ohjesäännöillä), olisivat edelleenkin kansanedustajavaalit. Kun vaalit eivät ole työjärjestyksen sääntelyalan edellyttämällä tavalla eduskunnan sisäinen asia, lain käyttäminen niiden sääntelyssä on perusteltua.

2. Hallituksen ehdottamista asiallisista muutoksista

Hallitus ehdottaa eduskuntaa koskeviin nykyisiin säännöksiin vain vähäisiä asiallisia muutoksia. Muutoksia ei voi pitää luonteeltaan periaatteellisina.

Ylimääräisistä valtiopäivistä luovuttaisiin, ja vaalikauden viimeisiä valtiopäiviä lukuun ottamatta valtiopäivät jatkuisivat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen asti (35.2 §). Ylimääräisistä valtiopäivistä luopuminen merkitsee lähinnä vain jo pitkään jatkuneen tosiasiallisen tilanteen vahvistamista.

Toisen uudistusehdotuksen mukaan lakiehdotukset käsiteltäisiin vain kahdessa täysistuntokäsittelyssä nykyisen kolmen

käsittelyn sijasta (41 ja 72 §9. Kun nykyiset ensimmäinen ja toinen käsittely eivät asiallisilta tehtäviltään eivätkä usein edes ajallisesti rajaudu selkeästi toisistaan, pidän kahteen käsittelyyn siirtymistä tarkoituksenmukaisena yksinkertaistuksena lainsäädäntömenettelyyn.

Perusteltua organisatorista yksinkertaistamista ja keventämistä edustaisi *kansliatoimikunnan, tarkistajien ja valitsijamiehien lakkauttaminen* (ks. s. 38). Organisatorisena uutuutena olisi mahdollisuus asettaa tilapäinen valiokunta valmistelemaan tai tutkimaan erityistä asiaa, mikä sisältäisi myös mahdollisuuden asettaa niin sanottuja *tutkimusvaliokuntia* tutkimaan tai selvittämään merkittävää yksittäistä yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa (35.1 §). Tutkimusvaliokuntien mahdollistamista on ehdottanut muun muassa hallintoneuvos Ahti Rihdon johtama, ministerivastuusäännösten kehittämistä pohtinut työryhmä. Työryhmä muun muassa piti tutkimusvaliokuntia yhtenä keinoa, joka voisi vähentää oikeudellisen ministerivastuumenettelyn käynnistämistä tilanteissa, joissa tarkoituksena on ainoastaan tietyn kysymyksen tai epäkohdan perusteellinen selvittäminen. (Ministerivastuuryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994)

Hallituksen tutkimusvaliokuntia koskeva ehdotus ei itse asiassa juurikaan muuta nykytilaa. Niinpä valtiopäiväjärjestyksen 40.3 § mahdollistaa jo nykyisinkin tilapäisen erikoisvaliokunnan asettamisen valmistelemaan erityistä asiaa. Hallitus ei myöskään ehdota tutkimusvaliokunnille erityisiä tiedon saantioikeuksia, vaan ne toimisivat valiokuntia koskevien yleissäännösten nojalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa myös korostetaan, että tilapäistä valiokuntaa ei voitaisi asettaa ministerivastuuasiana varten, vaan sitä koskevat kysymykset kuuluvat ehdotuksen 114-116 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnalle. Jos tilapäinen valiokunta muuta asiaa selvittäessään toteaisi tarpeen tutkia valtioneuvoston jäsenen toiminnan lainmukaisuutta, valiokunnan tulisi tehdä ehdotetun 115.1 §:n 3 koh-

dan mukainen tutkintapyyntö perustuslakivaliokunnalle. (s. 88)

3. Eräitä pykäläkohtaisia huomautuksia

Esitän lopuksi vielä eräitä säännöskohtaisia huomautuksia.

25.3 §. Hallitus ehdottaa perustuslain tasolla säädettäväksi, että "oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja". Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisin perustuslaissa. Säännöksen ongelmana on, että siinä mainitaan rekisteröidyt puolueet, jotka muutoin on - minusta perustelusti - jätetty perustuslain tasoisen sääntelyn ulkopuolelle (puolueet on tosin mainittu myös presidentinvaalia koskevassa 54 §:n ja valtioneuvoston muodostamista koskevassa 61 §:n säännöksessä). Toisaalta voidaan tietysti sanoa, että ehdokkaiden asettamisoikeudessa on kyse niin tärkeästä asiasta, että perussäännös siitä tulisi antaa perustuslailla.

26 §. Hallitus ehdottaa eduskunnan hajotusmahdollisuuden säilyttämistä, mutta viittaa perusteluissa (s. 82) eduskunnan v. 1990 hyväksymään perustelulausuman luonnehdintaan niistä poikkeuksellisista tilanteista, joissa hajotus voisi olla perusteltua. En ole vakuuttunut siitä, että hajotusmahdollisuutta koskevaa yleissäännöstä enää tarvitaan. Yleisestä hajotusmahdollisuudesta luopuminen vastaisi ylimpien valtioelinten keskinäissuhteiden kehittämässä omaksettua yleistä linjaa ja vahvistaisi edelleen valtiollis-poliittisen järjestelmämme parlamentarisoitumista. Poikkeuksellinen hajotusmahdollisuus voitaisiin jo säännösten tasolla kytkeä hallituksen muodostamisessa kohdattuihin vaikeuksiin, ja päätösvalta hajotuksesta voisi kuulua eduskunnalle itselleen.

27.2 §. Sotilailta puuttuvaa vaalikelpoisuutta on perinteisesti perusteltu sillä, että puolustusvoimat tulee pitää poliittisen elämän ulkopuolella. Asialla on kuitenkin myös

toinen puoli: sotilaiden poliittisen toiminnan rajoittaminen saattaa olla omiaan eristämään puolustusvoimia epäsuotavalla tavalla muusta yhteiskunnasta.

28 §. Lähtökohtana on nähdäkseni pidettävä, että edustajantoimen hoitamisen arviointi on valitsijoiden asia ja että eduskunnan sisäisiin kurinpitotoimiin on siksi suhtauduttava pidättyvästi. Pidänkin ehdotettua määräenemmistövaatimusta edustajantoimesta erottamista koskevalle päätökselle oikean suuntaisena; olisin jopa valmis harkitsemaan erottamismahdollisuudesta luopumista kokonaankin. Jos erottamismahdollisuus kuitenkin säilytetään, olisi mielestäni pohdittava myös tarvetta erottamista lievemmän sanktion säilyttämiseen (vrt. varoitus 31.2 §:ssä).

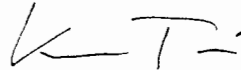
31 §. Myös 2 momentissa ehdotetun kurinpitomenettelyn tarpeellisuutta voi epäillä.

38 §. En pidä tarpeellisena sellaista oikeusasiamiesten sisäistä, kansalaistenkin keskuudessa vääriä mielle yhtymiä synnyttävää hierarkiaa, mitä nimike "apulaisoikeusasiamies" kuvastaa. Apulaisoikeusasiamiesten nimikkeet voitaisiin muuttaa oikeusasiamiehiksi. Oikeusasiamiehen tehtävästään vapauttamista koskevan säännöksen mukaan ottamista tulisi vielä harkita. Säännöstä vastaan puhuvat sekä tehtävän määräaikaisuus että siihen liittyvä korostettu riippumattomuuden vaatimus.

50 §. Julkisuuden rajoittamismahdollisuus on 1 ja 2 momentissa määritelty hieman toisistaan poikkeavin sanonnoin. Pykälän 1 momentin mukaan täysistuntojulkisuutta voidaan rajoittaa "erityisen painavasta syystä", kun taas valiokuntien pöytäkirjojen ja niihin liittyvien asiakirjojen julkisuudesta poikkeamiselle vaaditaan "välttämätöntä syytä". Perustelutkaan eivät anna selkeitä suuntaviivoja ilmausten mahdollisille eroille. Kun julkisuus on myös edustuslaitoksen toiminnassa keskeisiä periaatteita, voitaisiin harkita määräenemmistövaatimusta tästä periaatteesta poikkeaville päätöksille.

53 §. Kansanäänestystä koskevan säännöksen paikka hallitusmuodon systematiikassa on ongelmallinen. Hallituksen esitykseen ei sisälly arviota neuvoa-antavaan kansanäänestykseen liittyvistä ongelmista, joita syksyn 1994 menettely toi esille. Jos kansanäänestyssäännös "avataan" hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyssä, kannanmuodostus edellyttää huomattavasti perusteellisempaa valmistelua kuin hallituksen esitystä laadittaessa nyt on nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Porthaniassa 5.5.1998



Kaarlo Tuori

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) sisältää säännökset valtiojärjestyksen perusteista, perusoikeuksista, eduskunnasta ja kansanedustajista, eduskunnan toiminnasta, tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta, lain-säädännöstä, valtiontaloudesta, kansainvälisistä suhteista, lainkäytöstä, laillisuusvalvonnasta, hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta sekä maanpuolustuksesta. Esityksen päätavoitteena on Suomen perustuslaki-en yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Nämä tavoitteet esityksessä on myös saavutettu. Perustuslakiehdotuksessa on onnistuneella tavalla kyetty modernisoimaan Suomen valtiosääntö säilyttämällä sen arvokkaaksi koettu ja käytännössä koeteltu perusta istuttamalla siihen samalla nykyajan vaatimuksiin vastaavat uudet ainesosat. Kielenkäytöllä ja kirjoitustavalla on oma tärkeä osuutensa varsinkin perustuslain laadinnassa. Tässäkin suhteessa ehdotus täyttää korkeat laatuvaatimukset.

Valtiosäännön kehittäminen ei tietenkään pääty uuden hallitusmuodon säätämiseen, vaikka tiettyyn pysyvyyteen ja kestävyyteen perustuslakia säädettäessä onkin pyrittävä. Sen sijaan perustuslain pyhydestä puhuminen nopeasti muuttuvassa ja sekulaarissa yhteiskunnassa olisi liioiteltua. Perustuslakiinkin on voitava tarpeen mukaan tulevaisuudessa lyhyelläkin aikavälillä kajota.

Valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu ehdotuksen mukaan se, että Suomi on täysivaltainen tasavalta (1.1 §). Vaikka Suomen jäsenyys Euroopan unionissa saattaa antaa aiheen keskusteluun siitä, pitääkö tämä julistus enää paikkaansa, olisi sen poisjättäminen tai muunlainen muotoilu kiirehtimistä asioiden edelle. Suvereniteettikäsite ei sitä paitsi ole merkityssisällöltään staattinen, vaan sekin on teoreettisessa ajattelussa joutunut viime vuosien kuluessa uudelleenarvioinnin kohteeksi.

Hallitusmuotoehdotuksen 1.3 §:n mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Vaikka ehdotuksen perusteluista ilmeneekin, että viittaus yhteiskunnan kehittämistavoitteeseen on ymmärrettävä la-veasti siten, että se kattaa kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät, ei säännöksen muotoilua voi pitää oikein maaliinsa osuvana.

Hallitusmuotoehdotuksen 2 §:n otsikkona on ”Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”. Perinteisesti on katsottu, että oikeusvaltioperiaate sisältää useita ainesosia, joihin kuuluvat erityisesti vallanjakoperiaate, parlamentarismin periaate, tuomioistuinten riippumattomuus, hallinnon lainalaisuus sekä siihen liittyvä oikeussuojajärjestelmä. Ehdotuksen 2.3 §:n valossa oikeusvaltioperiaate typistyy lainalaisuuteen, joka sinänsä on tärkeä oikeusvaltion tunnusmerkki. Säännöksen sisältöä kuvaisikin paremmin otsikko ”Kansanvaltaisuus ja lainalaisuus”.

Lainalaisuuden kaksijakoinen sisältö on ilmaistu ehdotuksen 2.3 §:ssä ytimekkäästi. Ensimmäinen virke sisältää säännöksen lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Niin sanottu lakisidonnaisuuden vaatimus puolestaan on kirjoitettu toiseen virkkeeseen, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nykyisen hallitusmuodon 92 §:n tavoin viittauksella lakiin on kaiketi ymmärrettävä kaикentasoisia oikeudellisesti sitovia normeja, joihin kuuluvat myös eurooppaoikeudelliset normistot.

Hallitusmuotoehdotuksen laatijat eivät ole johdonmukaisesti pyrkineet uudelle vuosituhanalle avautuvassa perustuslaissa sukupuolineutraaliin terminologiaan. Asiaan on kyllä kiinnitetty huomiota ehdotuksen 69 §:n yhteydessä, jossa puhutaan apulaisoikeuskanslerin sijaisesta eikä hänen varamiehestään. Sen sijaan ehdotuksen 4 luvussa puhutaan nykykäytännön mukaisesti edelleen eduskunnan puhemiehestä ja puhemiesneuvostosta. Kysyä sopii, miksei yhtä hyvin kävisi päinsä puhua eduskunnan puheenjohtajasta ja puheenjohtajaneuvostosta, johon myös valiokuntien puheenjohtajat kuuluvat. Sukupuolineutraali vastine olisi hyvä löytää myös eduskunnan oikeusasiamiehelle. Etsimättä tulee mieleen esimerkiksi eduskunnan oikeusvaltuutettu (vrt. esim. tietosuojavaltuutettu). Sen sijaan uskoisin, että isänmaa käsitteenä sentään vielä ensi vuosituhanellakin kelpaa monille. Ehdotuksen 127 §:ssä onkin säädetty, että jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Haluttaessa tämä tunteisiin vetoava kohta voidaan korvata viittamalla isänmaan puolustuksen sijasta maanpuolustukseen. Säännöksen otsikkona onkin ”Maanpuolustusvelvollisuus”.

Hallitusmuotoehdotukseen sisältyy lukuisia tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä. Ehdotuksen 47 §:ssä on säädetty eduskunnan tietojensaantioikeudesta. Tätä säännöstä täydentää ehdotuksen 97 §, joka koskee eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Sään-

nöksiä on ilmeisesti tulkittava niin, että tietojensaantioikeus ulottuu myös salassa pidettäviin asiakirjoihin ja muihin tietoihin, vaikkei asiasta perusteluissa mitään lausutakaan.

Ehdotuksen 50 §:ssä on säädetty eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Sanotun säännöksen 2 momentista ilmenee, että valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunnan pöytäkirjoista ja niihin liittyvistä muista asiakirjoista todetaan, että ne ovat julkisia, jollei valiokunta ole jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin päättänyt. Ottaen huomioon, että valiokuntien pöytäkirjoihin saattaa liittyä myös sellaisia asiakirjoja, jotka ovat suoraan julkisuuslainsäädännön nojalla salassa pidettäviä, olisi paikallaan kirjoittaa hallitusmuotoon, että valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu tai jollei valiokunta ole jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin päättänyt.

Ehdotuksen 50 §:n ja sen perusteluiden valossa jää epäselväksi, missä laajuudessa muussa kuin asiakirjojen muodossa tapahtuva tietojen antaminen asioiden käsittelystä ulkopuolisille on sallittua/kiellettyä. Pykälän 3 momentti tosin sisältää yleissäännöksen, jonka mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömistä syistä asian erityisesti vaativan. Erikoislaatuisesta ja epämääräisestä vaiteliaisuuden käsitteestä olisi ehdotuksessa vallan hyvin voitu luopua ja kirjoittaa kohta sellaiseen muotoon kuin vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset yleensä on tapana kirjoittaa. En myöskään osaa nähdä, miksi säännöksessä välttämättömien syiden lisäksi tarvitaan sana "erityisesti".

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 1998



Timo Konstari

hallinto-oikeuden professori (mvs)

Olli Mäenpää
6.5.1998

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)

Hallitusmuotoesityksen yleiset lähtökohdat

Hallituksen esityksen keskeisenä lähtökohtana on pyrkiä kirjaamaan nykyisen valtiosäännön ja sen käytännössä muodostuneen tulkinnan ja soveltamiskäytännön pääpiirteet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Esityksen tavoitteena ei ole sisällöllinen valtiosääntöreformi eikä sellaiseen näyttäisi myöskään olevan välttämätöntä tarvetta. Voidaan tietysti keskustella siitä, kattaako esitys riittävästi ja asianmukaisella tavalla kaikki ne alueet, joita modernissa valtiosäännössä tulisi säännellä. Tässäkin suhteessa hallituksen esitystä voidaan pitää riittävän laaja-alaisena ja täsmällisenä valtiosäännön olennaisten perusteiden määrittelynä.

Seuraavassa esitystä uudeksi Hallitusmuodoksi tarkastellaan lähinnä toimeenpanovallan käyttämisen sekä julkisen vallan käytön oikeudellisen perustan ja lainsäädännöllisten puitteiden järjestämisen kannalta.

Toimeenpanovalta ja sen käyttö

Toimeenpanovallan sääntelystä perustuslaissa

Toimeenpanovallassa on kysymys lainsäädännön toteuttamisesta. Usein siinä käytetään tai voidaan käyttää julkista valtaa yksilön kannalta hyvin merkittävällä ja konkreettisella tavalla. Tämän vuoksi perustuslaissa on paikallaan määritellä riittävän selkeästi ja täsmällisesti tuon vallankäytön puitteet, oikeudellinen perusta, muodot ja käyttäjät samoin kuin vallan käyttäjien vastuun perusteet sekä vallankäytön kohteiden oikeudet ja oikeusturva.

Määrittelyn oikea täsmällisyysaste on tietysti tulkinnanvarainen asia. Perustuslaissa ei ole syytä säännellä liian yksityiskohtaisesti ja rajoittavasti toimeenpanovallan käyttöä, jonka päätehtävänä voidaan pitää yleisen edun toteuttamista. Toisaalta ylimalkainen tai tulkinnanvarainen sääntely perustuslain tasolla on ongelmallista

erityisesti vallankäytön kohteiden kannalta. Väljä sääntely voi heikentää yksilön oikeusturvaa ja rajoittaa toimeenpanovallan käytön parlamentaarista ohjausta. Liian pääpiirteinen sääntely voi myös jättää vastuukysymykset epäselviksi sekä heikentää vallan käytön avoimuutta ja valvottavuutta.

Hallitusmuotoesityksessä toimeenpanovallan perusteiden ja puitteiden määrittely on yleensä onnistunut varsin hyvin. Joitakin pulmallisia väljyyksiä voidaan kuitenkin osoittaa samoin kuin eräitä aukkoja.

Hallinnon lainalaisuus (2 §:n 3 mom.)

Säännös edellyttää julkisen vallan käytöltä lain perustaa ja lain tarkkaa noudattamista kaikessa julkisessa toiminnassa. Tässä säännöksessä ei ole pyritty välittömästi ottamaan huomioon ylikansallisen yhteistyön, erityisesti EU-jäsenyyden, oikeudellisia vaikutuksia julkisen vallan käyttöön. Tämä ratkaisu on perusteltu ja noudattaa myös länsi-eurooppalaista valtiosääntökäytäntöä.

Selvyyden vuoksi on kuitenkin todettava, että julkisen vallan käytön lakiperustaisuus on melko ohut — joskin periaatteessa täysin riittävä — silloin, kun suomalainen hallintoviranomainen soveltaa esimerkiksi EU-oikeuden asetusta tai kun hallintoviranomainen soveltaa suoraan direktiiviä, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Tältä osin on siis esitettyä 2 §:n 3 momenttia sovellettaessa otettava huomioon, että suomalaisen viranomaisen toimivaltaperustaa ja toiminnan puitteita voi määritellä myös ylikansallinen oikeus ja käytännössä erityisesti EU-oikeus.

Toimeenpanovalta ja valtiiovallan kolmijako (3 §:n 2 mom.)

Hallitusmuodon 3 § määrittelee valtiollisten tehtävien jakoa. Siinä identifioidaan lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttäjät mutta mainintaa toimeenpanovallan käytöstä ei ole. Pykälän 2 momentissa mainitaan vain *hallitusvalta* ja todetaan sen käyttäjiksi tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Toimeenpanovalta (eksekutiivi) kuitenkin muodostaa valtiollisten tehtävien kolmannen peruslohkon kaikissa moderneissa valtiosäännöissä.

Sellaisenaan hallitusvalta on termi, jolle ei voida osoittaa sanottavasti muuta itsenäistä sisällöllistä merkitystä kuin, että kysymys on hallituksen vallankäytöstä: hallitus käyttää hallituksen valtaa. Sääntely vaikuttaa tältä osin sisällyksettömältä ja epäinformatiiviselta. Siinä voi myös havaita tietynlaisen hallitsijavaltaisen valtiosäännön heijastumia. Vaikka näin yleisen tason terminologialla ei tietysti olekaan ratkaisevaa merkitystä käytännössä, joutuu ainakin perustuslain normi- ja periaatetasolla kysymään, kuuluuko Suomessa toimeenpanovallan käyttö ylipäänsä

valtiollisiin perustehtäviin ja missä sitä käytetään. Kysymys liittyy jäljempänä esiin otettavaan kysymykseen toimeenpanovallan käyttäjien ylimalkaisesta määrittelystä.

Nykyisen hallitusmuodon maininta *ylimmän toimeenpanovallan* käytöstä saattaisi olla valtiosäännön perustehtävien kannalta selkeämpi vaihtoehto hallitusvallalle, jos sääntely halutaan pysyttää vain tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tasolle. Toinen vaihtoehto olisi todeta esimerkiksi hallitusvallan käytön ohella, että *toimeenpanovaltaa käyttävät (hallinto)viranomaiset*. Tämä niveltäisiin esityksen 124 §:ään, joka edellyttää viranomaisten yleensä vastaavan hallintotehtävistä sekä oikeusturvan takeisiin viranomaisissa (21.1 §) ja laillisuusvalvontasäännöksiin, joiden kohteena on viranomaisten toiminta (108-109 §). Tällaisia viranomaisia olisivat lähinnä valtionhallinnon toimielimet (119.2 §) ja kunnalliset viranomaiset (120 §).

Perustuslain etusija (106 §) hallintotoiminnassa

Perustuslain etusijasäännös on esityksen 106 §:ssä rajattu siten, että se koskisi vain tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa. Perusteluista ei käy ilmi, miksi hallintoviranomaiset on rajattu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ja miksi hallintoelinten velvollisuutena siten olisi soveltaa lain säännöstä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Esimerkiksi yksityisen kansalaisen perusoikeuksien loukkaaminen tai rajoittaminen hallintoviranomaisten toiminnassa siten, että vasta tuomioistuin voi myöhemmin korjata asian, ei voine muodostua viranomaisen valtiosääntöiseksi velvollisuudeksi. Tuomioistuimen tehtävänä sen sijaan on jo nyt sen arviointi, onko hallintoviranomainen toiminut perustulain mukaisesti.

Esitykseen sisältyvän tuomioistuimen ja viranomaisen eron taustalla saattaa olla paikkansapitävä ajattelu, jonka mukaan tuomioistuimessa on erityistä oikeudellista asiantuntemusta, jota hallintoviranomaisessa ei välttämättä ole. Eron perusteluja ei ehkä kuitenkaan voida viedä johdonmukaisesti aivan loppuun asti, sillä hallintoviranomaiselle kuuluisi joka tapauksessa rajoitettua normikontrollivaltaa. Viranomaisen velvollisuutena olisi esityksen 107 §:n mukaan arvioida lakia alemmanasteisen normin ja lain välistä suhdetta. Hallintoviranomaisen EU-oikeudellisena velvollisuutena on lisäksi joka tapauksessa jättää Suomen kansallinen laki — periaatteessa myös perustuslaki — soveltamatta, jos se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Lain ja perustuslain välisen ilmeisen ristiriidan havaitsemisen tulisikin ilmeisesti olla mahdollista myös hallintoviranomaisessa, jonka on joka tapauksessa pystyttävä noudattamaan tarkoin lakia (2 §:n 3 mom.) ja siten myös perustuslakia. Esitetyllä tavalla rajattuna

106 § ei kuitenkaan käytännössä ehkä sallisi perustuslakia selvästi loukkaavankaan lain noudattamatta jättämistä hallintotoiminnassa. Toisaalta hallintoviranomaisen toimivalta jää tältä osin kuitenkin hankalasti tulkinnanvaraiseksi: perustuslain tarkka noudattaminen, jota esityksen 2 §:n 3 momentti edellyttää, pitänee nimittäin sisällään myös perustuslain normatiivisen ylemmyyden (erityisesti 1 §:n 2 mom.) huomioon ottamisen.

Tältä osin 106 §:n soveltamisalaa saattaisi olla paikallaan vielä pohtia. Vain tuomioistuimiin rajattua muotoilua olisi aiheellista laajentaa esimerkiksi lisäämällä pykälätekstiin tuomioistuimen-sanan jälkeen sanat: *tai muun viranomaisen*. Mikäli kuitenkin hallintoviranomaisten edellytetään soveltavan myös ilmeisesti perustuslain vastaisia lakeja, pelkästään vastakohtaispäätelmään perustuva velvollisuus näin tärkeässä asiassa ei vaikuta riittävältä. Viranomaisen velvollisuuden olisi käytävä selvästi ilmi perustuslain normitekstistä tai ainakin perustuslakivaliokunnan perusteluista.

Valtion viranomaisten määrittely (119 §:n 2 mom.)

Esityksen 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säädetään lailla vain, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos valtion viranomaisen tehtäviin kuuluu pelkästään "tavallisen" julkisen vallan käyttöä, se siis perustettaisiin ja sen toiminnan puitteet määriteltäisiin yleensä valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Esitystä voidaan pitää periaatteellisesti melko olennaisena muutoksena nykytilanteeseen, jossa valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla (HM 65.1 §). Esitys kaventaisi tätä eduskunnan mahdollisuutta ohjata hallintokoneiston rakennetta, toiminnan painotuksia ja viranomaisten toimintaa ylipäänsä. Samalla se vahvistaisi hallinnon itseohjautuvuutta ja julkisen vallan käyttäjien riippumattomuutta eduskunnan valvonnasta.

Muutokselle on esitetty joitakin ymmärrettäviä perusteita, jotka liittyvät lähinnä pyrkimykseen järjestää nykyistä joustavammin palveluja tuottavia valtion virastoja ja laitoksia. Tämän perusteen merkitys on kuitenkin viime aikoina selvästi vähentynyt, kun palvelujen tuottaminen on nykyään pääasiassa kuntien tehtävänä. Myös "merkittävä julkisen vallan käyttö" on tulkinnallisesti varsin avoin määre. Lisäksi esitys poikkeaa selvästi hallitusmuotoesityksen yleisestä linjasta, jossa keskeiset vallan käyttäjät pyritään identifioimaan ja niiden lakiperustaisuus turvaamaan riippumatta vallan merkittävydestä.

Hallituksen esityksen mukaan lailla säädettäisiinkin muun muassa ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista (68.3 §), kuntien hallinnon yleisistä perusteista (120.2 §), valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista (84.4 - §), erityistuomioistuimista (98.3) ja syyttäjälaitoksesta (104 §). Lisäksi talousarvion ulkopuolisista rahastoista samoin kuin valtion osakasvallan käytöstä säädettäisiin lailla (87 ja 92 §).

Tätä taustaa vasten vaikuttaa melko poikkeukselliselta, että valtion hallintoviranomaisten perusteista (sen paremmin kuin tavallisista tuomioistuimistakaan, esityksen 98 §) ei säännönmukaisesti päätettäisi lailla. Näin saavutettava joustavuus saattaisi heikentää ongelmallisella tavalla hallintotoiminnan organisatoristen puitteiden lakiperustaisuutta, jota voidaan myös pitää oikeusvaltion lähtökohtiin kuuluvana elementtinä. Lisäksi jo asian tärkeyden vuoksi eduskunnalla tulisi ilmeisesti olla päätösvaltaa koko valtion viranomaiskoneiston (ja tuomioistuinlaitoksen) perusteiden määrittelyssä. Ainoastaan budjettivallan kautta käytettävä eduskunnan ohjaus- ja päätösvalta jäisi tältä osin ilmeisesti liian ylimalkaiseksi.

Virkamieshallintoperiaate (124 §) ja virkasuhteen käyttö

Esityksen perusteluissa kiinnitetään huomiota perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneeseen niin sanottuun valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen (s. 178-179). Sen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.

Esityksessä ei ole säännöstä siitä, missä tehtävissä virkasuhdetta olisi käytettävä, mutta edellä mainituissa esityksen perusteluissa todetaan virkamieshallintoperiaatteen edellyttävän, että julkista valtaa voivat käyttää "viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet". Näin ollen mainitun periaatteen mukaan vain virkasuhteessa oleva henkilö voisi viranomaisessa käyttää julkista valtaa. Esityksen lakitekstin mukaan jää kuitenkin avoimeksi, olisiko tämä periaate tarkoitus säilyttää edelleen virkamiestasolla, vai voisiko viranomaisen nimissä julkista valtaa käyttää myös muu kuin virkasuhteinen henkilö — esimerkiksi ja erityisesti työsuhteessa oleva henkilö.

Virkamieshallintoperiaatteella ei tulevaisuudessa enää ole perinteistä painoarvoa yksittäisen henkilön tasolla, kun muun muassa vastuuta koskevat säännökset ovat likimain samat virkamiehen ja työntekijän osalta. Myös hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet velvoittavat julkisen vallan käyttäjää tämän palvelussuhteen laadusta riippumatta. Mikäli virkamieshallinnon periaate kuitenkin halutaan selvytyden vuoksi kirjata myös

hallitusmuodon tekstissä, tätä tarkoittava tarkennus olisi tehtävissä esimerkiksi 124 §:n jälkimmäiseen virkkeeseen lisäämällä siihen sanat *tai virkamiehelle*.

Muuten 124 §:n säännös vastaa pääpiirteissään nykyistä käytäntöä, jonka mukaan julkista valtaa ja julkisia tehtäviä voidaan lailla rajoitetusti määritellä myös virkakoneiston ulkopuolisen vastuulle. Sääntely on asianmukaista ja pykälän ensimmäisessä virkkeessä määritellyt tarkemmat kriteerit tehtävän antamiselle ovat hyvin perusteltuja.

Virkamiehet ja virkasuhteen perusteet

Virkamieshallintoperiaatteen tarkoittamista virkamiehistä esitykseen sisältyy säännöksiä lähinnä virkavastuusta (118 §), virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista (125 §) sekä nimittävistä viranomaisista (126 §). Kuitenkin vain tuomarin virkasuhteen perusteista edellytetään säädettäväksi erikseen lailla (103 §:n 3 mom.) Esitykseen ei siis sisälly voimassaolevan hallitusmuodon 91 §:n 3 momentin tyyppistä säännöstä, jonka mukaan yleensäkin virkamiehen virkasuhteen perusteista säädetään lailla.

Osittain tätä säännöstä korvaa tosin esityksen 18 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös palvelussuhdeturvan lakiperustaisuudesta. Tämän lisäksi olisi ilmeisesti edelleenkin muun muassa virkatoiminnan riippumattomuuden takaamiseksi paikallaan, että julkista valtaa käyttävien henkilöiden aseman ja velvollisuuksien perusteet edelleen määräytyisivät lain mukaan eivätkä esimerkiksi pelkästään sopimuksenvaraisesti. Tätä koskeva, *nykyisen hallitusmuodon 91 §:n 3 momenttia vastaava säännös* valtion virkamiehistä olisi lisättävissä esimerkiksi valtionhallintoa koskevaan 119 §:ään.

Liite B 13 §

RAJAUKSIA

- **Ainoastaan oikeudellinen arviointi.**
 - ⇒ **Ei kantaa esim. valtioelinten valtasuhteisiin.**

- **Säännökset \times todellisuus -suhde.**
 - ⇒ **Esim. HM-ehdotuksen 1.1 ja 29 §.**

- **Säännösten laadulliset ominaisuudet, esim. joustavuus ja "julistuksellisuus".**

- **Säännösten ja niiden perustelujen suhde.**
 - ⇒ **"Esitöillä säätäminen."**

HM-ehdotuksen 1 §

1.1 §: "Suomi on täysivaltainen tasavalta."

- Historiallinen ja kansainvälinen tausta.

- Täysivaltaisuus oikeudellisena (absoluuttisena) ominaisuutena:

⇒ Suomi ei ole täysivaltainen.

- Onko *suotavaa*, että perustuslakiin kirjataan "ohjelmallisuutta"?

⇒ Vrt. HE 1/1998 vp., s. 6:

"... perustuslain säännösten ja valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan."

HM-ehdotuksen 1 §

Muutosehdotus (HM 1.1 §):

"Suomi on tasavalta. *Suomen täysivaltaisuutta ei saa supistaa taval-lisen lain säätämisyjärjestyksessä sääde-tyllä lailla.*"

TAI:

"Suomi on tasavalta. *Suomen täysivaltaisuutta supistava lakiehdotus edellyttää hyväksytyksi tullakseen, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.*"

HM-ehdotuksen 26, 29 ja 61 §

⇒ **Eduskuntaryhmien aseman virallistaminen.**

⇒⇒ **Niiden aseman ja toiminnan *oikeudellistaminen*.**

- **Perusongelma:**

Miksi oikeudellisesti säännellyn eduskuntaryhmän antamat ohjeet ja sen langettamat rangaistukset *eivät olisi oikeudellisesti relevantteja?*

- **Seuraus: Vallitsevasta tulkinnasta ei ehkä voida enää pitää kiinni.**

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 9 §:

"Edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakeja eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset."

R. Hermanson: Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus (1927), s. 16—17:

Että aatetoverit tuntevat yhteisten neuvottelujen tarvetta, on ymmärrettävää. Mutta jos puoluekokous esittää vaatimuksia, että sen päätös on oleva sitova, huolimatta siitä, mihin neuvottelut kansaneduskunnassa johtanevatkin, jos jokin puoluehallitus alkaa sanella, miten puolueen valtiopäivämiesten on menettävä, jos, kuten eräs lehti äskettäin näytti arvelevan, jokin eduskuntaryhmä ryhtyy antamaan määräyksiä jäsenilleen jossakin valiokunnassa (perustuslakivaliokunnassa), niin on sellainen sopimatonta, vieläpä vastoin perustuslain nimenomaista säännöstä (VJ 9), joka sisältää, että edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakeja eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset. Hylättävää on myöskin, että jokin puolue antautuu »lehmäkauppaan», s. o. sopimukseen, jonka kautta puolue hankkii kannatusta itselleen jossakin asiassa lupamalla vastapalvelusta toisessa asiassa, siitä huolimatta, että *kumpikin asia olisi ratkaistava sen mukaan, mitä sen luonto vaatii.*¹ — Jokseenkin yleistä paheksumista on herättänyt myöskin, että monta kertaa verrattain suuri joukko

VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan pääkohdat

- Miksi VJ 11 §:ää *pitäisi* tulkita?

1. VJ 11 § estää, kieltää tai poistaa asiaankuulumattomilta tahoilta tulevien määräysten, toimintakäskyjen yms. *juridisen* sitovuuden.
2. "Puoluenormeja" (esim. ek-ryhmien sääntöjä) *ei pidetä oikeudellisina*.
 - * VJ 11 §:n ei katsota estävän ei-oikeudellisista normeista johtuvaa sidonnaisuutta.
3. Ryhmä- ja puoluekurin tehostamista *oikeudellisilla* sanktioilla pidetään kiellettynä.

**Mitä VJ 11 §:stä
oikeastaan jää jäljelle?**

**Hallinnon oikeusturvakomitean
mietintö (KM 1981:64), s. 40:**

"Tämä [HM 92.1 §:n mukainen lain-
alaisuusvaatimus] merkitsee sitä, että
laissa olevat säännökset ovat riittävän
yksityiskohtaiset sekä sanonnaltaan sel-
vät, yksiselitteiset ja muutenkin helposti
ymmärrettävät. Lain vaikutuksen on
ulotuttava säännellyn asian lopulliseen
toteutumiseen. Laissa ei toisin sanoen
saa tyytyä asian periaatteelliseen sääte-
lyyn, vaan siinä on pidettävä silmällä
myös sitä, miten säännellyt asiat voidaan
toteuttaa ja miten ne toteutuvat käytän-
nössä lakia yksittäisiin tapauksiin sovel-
lettaessa."

LIIKAA VÄLJYYTTÄ JA TULKINNANVARAISUUTTA?

- HE, s. 31:

A) "... ehdotuksessa onkin pyritty välttämään turhan yksityiskoh-
taista ja jäykkää perustusla-
kisääntelyä."

⇕ Vertaa!!!

B) "Edellä esitettyjä tavoitteita voidaan luonnehtia pääosin muo-
dollisiksi, valtiosäännön selkey-
den, johdonmukaisuuden ja ym-
märrettävyyden lisäämiseen täh-
täviksi."

LIIKAA VÄLJYTTÄ JA TULKINNANVARAISUUTTA?

- 1.2 §: oikeudenmukaisuus.
- 6.2 §: ilman hyväksyttävää perustetta.
- 7.2 §: ihmisarvoa loukkaavasti.
- 10.3 §: välttämättömät kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet; välttämättömät rajoitukset.
- 12.1 §: välttämättömät rajoitukset.
- 12.2 §: välttämättömät syyt.
- 15.2 §: yleinen tarve.
- 19.1 §: ihmisarvoinen elämä; välttämättömän toimeentulo.
- 21 §: asianmukaisesti; ilman aiheutonta viivytystä; oikeudenmukainen oikeudenkäynti; hyvä hallinto.
- 63.2 §: merkittävä varallisuus.
- 94.1 §: merkitykseltään huomattava.

99 §. Ylimpien tuomioistuinten tehtävät

MUUTOSEHDOTUS:

99.2 §:

**"Ylimmät tuomioistuimet valvo-
vat lainkäyttöä omalla toimialallaan
*rajoittamatta kuitenkaan alem-
manasteisten tuomioistuinten riippu-
mattomuutta. Ylimmät tuomioistuimet
voivat tehdä valtioneuvostolle esityk-
siä lainsäädäntötoimeen ryhtymises-
tä.***

106 §. Perustuslain etusija

"Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi *selvästi* ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle."

- ⇒ 106 ei siis koske valtiosopimusten etusijaa?
- ⇒ Jos koskee, *nimenomainen* maininta!

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomukset

Kertomus ja sivu	Kirjeen tai päätöksen (tms.) n:o tai dnro	Käytetty käsite
1990, s. 59—60	613	Hyvä hallintotapa
1990, s. 66	383	Hyvä hallintotapa
1990, s. 79	617	Hyvä hallintotapa
1991, s. 86	717/1/90	Hyvä hallintotapa
1991, s. 86	665/1/90	Hyvä hallinto
1991, s. 93	143/1/91	Hyvä hallintotapa
1991, s. 95	932/1/89	Hyvä hallintotapa
1992, s. 80	312/1/92	Hyvä hallintotapa
1992, s. 81	858/1/90	Hyvä hallintotapa
1992, s. 84	383/1/91	Hyvä hallinto
1992, s. 85	449/1/9	Hyvä hallintotapa
1992, s. 86	380/1/92	Hyvä hallintotapa
1992, s. 94	891/1/90	Hyvän hallinnon periaatteet
1992, s. 99	494/1/90	Hyvä hallintotapa
1993, s. 35	26/5/92	Hyvä hallinto
1993, s. 71	402/1/93	Hyvä virkamiestapa
1993, s. 80	700/1/91	Hyvä hallintotapa
1993, s. 89	102/1/92	Hyvä hallintotapa
1993, s. 106	362/1/92	Hyvä hallintomenettely

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkainten lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

- (x) ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallintotavan mukaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

(x) ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallintotavan mukaisesti.

Markku Suksi
Iloistentie 41 A 7
20740 Turku

Eduskunta/perustuslakivaliokunta
Valiokuntasihteeri Jarmo Vuorinen
00102 Eduskunta

Viite: hallitusmuotoesitystä koskeva lausunto

Turku 11.5.1998

Täydennys

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydän saada täydentää aikaisempaa asiantuntijalausuntoani seuraavasti:

”73 §: Perustuslain säätämisjärjestys

Poikkeuslakimenettelyn läpinäkyvyyttä tulisi kuitenkin pyrkiä lisäämään myös muilla tavoin kuin sisällyttämällä sitä koskeva erillinen pykälä hallitusmuotoon. Yksi tapa olisi mielestäni se, että valtioneuvosto veloitettaisiin ylläpitämään julkista luetteloa niistä poikkeuslaeista, jotka ovat voimassa ja julkaisemaan luettelo esimerkiksi vuosittain Suomen säädöskokoelmassa siten, että luettelosta näkyy poikkeuslakien voimassaoloaika (toistaiseksi vai tietty määräaika) sekä mahdollisesti myös se perustuslain määräys, johon poikkeus pääosin kohdistuu. Näin kansalaisille tarjoutuisi mahdollisuus muodostaa tarkempi käsitys valtiosäännön sisällöstä ja perustuslain materiaalisesta ulottuvuudesta.

106 §: Perustuslain etusija

Perustuslakivaliokunta saisi esityksen mukaan entistä tarkemmin määritellyn aseman eduskunnan erillisorganina ja myös entistä itsenäisemmän aseman. Tämän tyyppinen perustuslakivaliokunnan aseman kehittäminen saattaisi myöhemmässä vaiheessa johtaa tilanteeseen, jossa perustuslakivaliokunnasta voitaisiin muodostaa Ranskan Conseil Constitutionnel -tyyppinen lakien perustuslainmukaisuutta tutkiva orgaani.”

Kiitän samalla minulle tarjotusta mahdollisuudesta lausua mielipiteitäni hallitusmuodoehdotuksesta.

Ystävällisin terveisin,


Markku Suksi

PeV:n ptk 46/1998
14.5.1998

Liite C13 F

Matti Wiberg

Lausunto perustuslakivaliokunnalle Suomen Hallitusmuotoesityksestä (HE 1/1998 vp) 14.5.1998

Yleisiä näkökohtia

Hallitus on katsonut viisaaksi poiketa Napoleonin maksiimista (*Perustuslain tulee olla lyhyt ja epäselvä*) ja vaatia, että "*Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille*" (Yleisperustelut 1.2 s. 6). Ehdotettu hallitusmuoto ei kuitenkaan tästä testistä selviä kovin hyvin. Mukaan on mielestäni otettu kohtuuttoman paljon tarpeettomia asioita ja valitettavan monet asiat on ilmaistu tarpeettoman epäselvästi.

Hyvin tietoisena poliittisista realiteeteista, jotka sanelevat vain minimaalisen reformivaran hallituksen esitykseen, tiivistän periaatteelliset kannanottoni kolmeen:

1. Presidentti-instituutio joutaa lakkautettavaksi.
2. Hallituksen muodostaminen kokonaan eduskunnan käsiin.
3. Ministerin ei pidä olla samanaikaisesti kansanedustaja.

1. Presidentti-instituutio joutaa lakkauttavaksi. Pitkään asiaa harkittuani, olen päätenyt kannattamaan presidentti-instituution lakkauttamista suomalaisen valtiollisen elämän parlamentarisoimiseksi. Presidentti-instituutio on kaikinensa enemmän haitallinen kuin hyödyllinen. Presidentin toimivaltaan nykyisin kuuluvat tehtävät tulisi siirtää joko eduskunnalle tai valtioneuvostolle, siten kuin alla täsmennetään.

Nykyaikaisessa kehittyneessä demokratiassa presidentti-instituutio joutaa lakkauttavaksi. Tämä olisi perusteltu askel suomalaisen valtiollisen elämän parlamentarisoimiseksi.

Presidentti-instituutio on enemmän haitallinen kuin hyödyllinen. Mitkä hyvänsä presidentistä koituvat hyödyt ovatkaan, haitat ovat suuremmat, koska presidentti—varsinkin vahvoim valtaoikeuksim varustettu—voi tehokkaasti estää parlamentin tahdon toteutuksen. On nurinkurista että yksi henkilö voi demokratiassa olla vahvempi kuin kokonainen kansanedustuslaitos. Vaaleilla valittu eduskunta toteuttaa kansan tahtoa paremmin kuin presidentti-instituutio. Pahimmillaan presidentti kahlitsee demokratian ja parlamentarismim toimintaa. Parlamentarismi toimii huonosti ennakoidessaan liikaa presidentin tähtöä.

Presidentti ei ole vastuunalainen toimistaan kuten hallitus, jonka on joka päivä nautittava eduskunnan luottamusta. Presidentti on vastuussa vain mikäli hän yrittää uusia valtakirjansa. Vasta vaaleissa ratkaistaan, onko hänellä riittävä luottamus.

Vahva presidentti on niissä harvoissa maissa, joissa tällainen instituutio on katsottu viisaaksi edelleen pysyttää, eräänlainen päivystävä kuningas, monarkian jäännö. Länsimaisen kansanvallan historia on monarkian vallanvähennyksen historiaa. Kuninkaan korvaava presidentti on saanut väistyä parlamentin tieltä useimmissa maissa. Parlamentti toisensa perään on riisunut valtionpäämiehen vallasta ja siirtänyt vallan itselleen.

Presidentti-instituution lakkauttaminen yhdistäisi vallan ja vastuun. Tällöin eduskuntapuolueetkaan eivät enää voisi piiloutua valtakunnansovittelijana toimivan presidentin selän taakse. Puolueiden olisi pakko ottaa heille kuuluva parlamentaarinen vastuu.

Presidentti ei meillä suinkaan ole päivänpolitiikan yläpuolella, vaikka usein niin väitetään. Tosiasiassa hän on erittäin vahva poliittinen toimija, jonka kaikki muut joutuvat ottamaan huomioon. Juuri tässä onkin tehokkaan, mutta usein näkymättömän ansan vaara: ennakoidessaan presidentillistä tahtöä muut poliittiset toimijat jöutuvat luopumaan todellisista päämääristään.

Presidentillämme on maailmanlaajuisestikin arvioituna poikkeuksellisen vahvat valtaoikeudet. Vahva presidentti-instituutio on erittäin harvinainen kehittyneissä demokratioissa. Meidän elinaikanamme instituutio on katsottu järkeväksi perustaa vain oikeastaan eräisiin Latinalaisen-Amerikan maihin sekä eräisiin Euroopan entisiin sosialistisiin maihin. Yleensä presidentti on pelkästään seremoniallinen ja symbolinen kansakunnan edustaja, vailla tehokkaita valtaoikeuksia. Näissä maissa presidentin on mukauduttava hallituksen ja parlamentin tahtoon. Ainoat länsi-eurooppalaiset poikkeukset ovat Ranska ja ehkä Portugali. Muissa maissa parlamentaarinen hallitustapa on käytännössä viety kansanedustuslaitoksen suvereenisuutta korostavaan loogiseen päätökseensä. Meidänkin olisi aika ottaa tuo askel.

Suomessa presidentti on politiikan supertoimija. Halutessaan presidentti voi vaikuttaa toimivaltansa puitteissa hyvin moniin asioihin ratkaisevalla tavalla. Tämä kahlitsee kohtuuttomasti niitäkin, jotka saavat valtansa vaaleissa suoraan kansalta.

Kenelläkään yksilöllä ei pidä olla kohtuuttomasti valtaa. Historiasta tiedämme, että presidenttimme on myös ylittänyt hänelle muodollisesti kuuluvan toimivallan. Voi olla, että seuraukset tästä ovat olleet kansakunnalle enimmäkseen myönteiset, mutta entä tulevaisuudessa? Miten käy, jos hyvien yksilöiden jälkeen tulemme valinneeksi huonon presidentin? Yksilöt ovat vallankäyttäjinä aina ongelmallisempia kuin eduskuntaenemmistöön nojaava parlamentti.

Presidentin toimivaltaan nykyisin kuuluvat tehtävät tulisi siirtää joko eduskunnalle tai valtioneuvostolle.

Kaikki olennaiset asiat pitäisi ratkaista eduskunnassa. Parlamentti toimii paremmin, jos se ei joudu kilpailemaan vallasta muiden valtioelinten kanssa. Parlamentti tekee parhaimmat päätökset, jos se ei joudu tasapainoilemaan muiden korkeiden valtioelinten kanssa.

Nyt presidenttimme voi jopa hajottaa eduskunnan. Tosin presidentti voi määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit vasta pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla.

Presidentti voi myös jättää lakeja vahvistamatta. Samoin hänellä on budjettiveto eli oikeus olla vahvistamatta valtiopäivillä tehdystä aloitteesta valtion menoarvioon otettuja määrärahoja. Presidentti voi myös myöntää poikkeuksia voimassa olevien lakien säännöksistä.

Erityisen tärkeä on perinteisesti ollut presidentin rooli hallituksenmuodostamisessa. Presidentillä ei kuitenkaan pitäisi olla mitään tekemistä valtioneuvoston

muodostamisen kanssa. Eduskunnan pitäisi hoitaa asia kokonaisuudessaan, alusta alkaen.

On irvokasta, että vain muutama päivä eduskuntavaalin jälkeen presidentti kutsuu hallituksenmuodostajaksi kenet haluaa—mahdollisesti jopa kansan vaaleissa ilmoittaman tahdon vastaisesti. Kenelläkään yksilöllä ei pidä olla oikeutta ohittaa kansa tahtoa.

Eduskunnan tulisi valita pääministerin ja muut ministerit eduskuntaryhmien käymien valtioneuvoston kokoonpanoa ja ohjelmaa koskevien neuvottelujen perusteella. Eduskunnan puhemies voisi antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaista näiden neuvottelujen perusteella. Eduskunta äänestäköön uudesta hallituksesta presidentin asiaan puuttumatta.

Eduskunnan tulisi myöntää ero valtioneuvostolle tai ministerille. Ei siihen presidenttiä tarvita.

Presidenttiä ei tarvita lakien vahvistamiseen. Jos eduskunta on tahtonsa ilmoittanut, kaikki siihen sopeutukoot, myös valtionpäämies.

Kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyessä monella eri alueella on yhä tähdellisempää, että hallitus hoitaa myös ulkopolitiikkaa, niinkuin se vastuullisesti hoitaa sisäpolitiikankin. Ulkopolitiikan erityisasemalla ei enää voi perustella presidentin tarpeellisuutta. Suomen ulkopolitiikkaa pitäisi johtaa hallitus yhdessä eduskunnan kanssa.

Presidentin nykyiset valtaoikeudet voidaan jakaa hallituksen, eduskunnan ja sen puhemiehen kesken. Hallitus johtakoon ulkopolitiikkaa, eduskunta hajottakoon tarvittaessa itsensä, eduskunta kootkoon puhemiehensä johdolla hallituksen ja antakoon sille eron. Eduskunta hoitakoon lainsäädännön ja hallitus nimittäköön korkeat virkamiehet.

Käytännössä presidentti-instituution lopettaminen on helppoa. Lainsäädännöllisesti asia ei ole mitenkään hankala hoidettavaksi. Sopiva tilaisuus olisi nykyisen presidentin toimikauden päättyessä. Siihen ei tarvita kuin tarpeeksi poliittista tahtoa.

2. Hallituksen muodostaminen kokonaan eduskunnan käsiin. Hallituksen muodostaminen pitäisi pitää kokonaan eduskunnan vallassa. En näe erityisiä hyviä syitä siihen, että mukaan tuotaisiin jotakin niin epämääräistä kuin ”puolueet”.

3. Ministerin ei pitäisi voida olla kansanedustaja. Valtioneuvoston jäsenen ei pitäisi toimikautenaan voida olla samanaikaisesti kansanedustaja. Ministeriksi nimitetyn kansanedustajan tilalle pitäisi valita täydennyskansanedustaja, viimeksi toimitettujen eduskuntavaalien tuloksen perusteella.

Yksityiskohtaiset ehdotukset

Perustuslain nimeksi ehdotan Suomen perustuslaki.

Nähdäkseni luonnos paranisi, jos siihen tehtäisiin seuraavat muutokset.

1 Ehdotan 2 momentin toisen lauseen sekä 3 momentin kokonaan poistettavaksi

2 Ehdotan 2 momentin poistettavaksi samoin kuin 3 momentin sanan ”*tarkoin*”

3 Ehdotan 3 momentin sanan ”*riippumattomat*” poistettavaksi

4 Ehdotan toisen lauseen sanamuodoksi ”*Valtakunnan rajojen muuttamisesta päättää eduskunta*”

5 Ehdotan 2 momentin toista ehtoa ”*ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden*” poistettavaksi

6 1 momentin ”*lain edessä*” on epämääräinen. Miksi ei voisi sanoa: ”*Lait suhtautuvat ihmisiin yhdenvertaisesti*”?

2 momentin ”*ilman hyväksyttävää perustetta*” on liian epämääräinen ellei täsmennetä, mitkä perusteet voivat edes periaatteessa olla hyväksyttäviä. Huonoa on myös passiivimuotoilu. Toimijat ja perusteet pitäisi täsmentää.

Miksi on päädytty esittämään asiat nimenomaisesti tässä järjestyksessä? Onko tämä jokin tärkeysjärjestys?

Onko tarpeen todeta sekä ”*vakaumus*” että ”*mielipide*”?

”*muun henkilöön liittyvän syyn*” on liian epämääräistä

Ehdotan 3 ja 4 momentit kokonaan poistettaviksi

7 Ehdotan 2 momentin kohtaa ”*kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti*” poistettavaksi

Ehdotan 3 momentin sanat ”*mielivaltaisesti eikä*” poistettavaksi

8 1 momentin ensimmäisen lauseen ehdotan kuuluvaksi: ”*Vain tekohetkellä rangaistavaksi säädettävät teot ja laiminlyönnot ovat rangaistavia.*”

9 Ehdotan 2 momentin sanan ”*välttämättömiä*” poistettavaksi

Ehdotan 4 momentin sanat ”*tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu*” poistettavaksi

10 Ehdotan 3 momentin sanan ”*välttämättömistä*” poistettavaksi molemmista kohdista

11 Ei erityistä huomauttamista

12 Ehdotan 1 momentin sanan ”*välttämättömiä*” poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin sanat ”*välttämättömien syiden vuoksi*” poistettavaksi

13 Ehdotan 2 momentin sanat ”*ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi*” poistettavaksi

14 Ehdotan 1 momenttiin lisättäväksi sanat ”*Jokaisella Euroopan unionin kansalaisella, joka asuu Suomessa pysyvästi, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa*” sanan kansanäänestyksessä jälkeen

Ehdotan 2 momenttiin lisättäväksi sanat ”*sekä Euroopan parlamentin vaaleissa*” sanan kansanäänestyksessä jälkeen

Ehdotan 3 momentin poistettavaksi

15 1 momentti on epämääräinen

Ehdotan 2 momentin sanat ”*täyttä korvausta vastaan*” poistettavaksi

16 Ehdotan 1 momentin sanan ”*maksuttomaan*” poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin sanat ”*sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä*” poistettavaksi

Ehdotan 3 momentin sanat ”*ja ylimmän opetuksen*” poistettavaksi

17 Ei erityistä huomauttamista

18 Ehdotan 1 momentin toisen lauseen poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin poistettavaksi

19 1 momentin ”*joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa*” on liian epämääräinen

Ehdotan 2 momentista sanat ”*ja edistettävä väestön terveyttä*” poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin toisen lauseen poistettavaksi

Ehdotan 3 momentin poistettavaksi

20 Ehdotan koko pykälän poistamista

21 Ei erityistä huomauttamista

22 Ei erityistä huomauttamista

23 Ehdotan sanan ”välttämättömiä” korvaamista sanalla ”tarpeellisia”

24 Ei erityistä huomauttamista

25 Ei erityistä huomauttamista

26 Ehdotan seuraavaa sanamuotoa:

”Eduskunta voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi”

27 Ehdotan 2 momentin poistamista

Ehdotan 3 momentin sanojen ”ryhtyy hoitamaan tehtävää” korvaamista sanoilla ”tulee nimitetyksi”

28 Ehdotan 4 momentin sanojen ”ja kunnioitusta” poistamista

29 Ehdotan seuraavaa sanamuotoa:

”Kansanedustaja on riippumaton. Hän on toimessaan velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset”

30 Ei erityistä huomauttamista

31 Ehdotan 2 momentin sanat ”sekä loukkaamatta toista henkilöä” poistettavaksi

32 Sanat ”joka koskee häntä henkilökohtaisesti” on epämääräinen

Ehdotan sanan ”myöskään” poistamista

33 Ehdotan sanat ”minkä jälkeen tasavallan presidentti julistaa valtiopäivät avatuiksi” poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin kolmannen lauseen poistettavaksi

34 Ei erityistä huomauttamista

35 Ei erityistä huomauttamista

36 Ei erityistä huomauttamista

37 Ei erityistä huomauttamista

38 Ei erityistä huomauttamista

39 Ei erityistä huomauttamista

40 Ei erityistä huomauttamista

41 Ei erityistä huomauttamista

42 Ei erityistä huomauttamista

43 Ei erityistä huomauttamista

44 Ehdotan 1 momentin sanat "*valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta*" poistettavaksi

Ehdotan 2 momentin viimeisen lauseen poistettavaksi

45 Ei erityistä huomauttamista

46 Ei erityistä huomauttamista

47 Ei erityistä huomauttamista

48 Ei erityistä huomauttamista

49 Ei erityistä huomauttamista

50 Ehdotan 2 momentin sanat "*välttämättömästä syystä*" poistettavaksi

Ehdotan 3 momentin poistamista

51 Ehdotan 2 momentin sanat "*niin ikään*" poistettavaksi

52 Ei erityistä huomauttamista

53 Ei erityistä huomauttamista

54-59 Ehdotan pykälät poistettaviksi

55 Ei erityistä huomauttamista

56 Ei erityistä huomauttamista

57 Ei erityistä huomauttamista

58 Ehdotan 3-5 momenttien poistamista

59 Ei erityistä huomauttamista

60 Ei erityistä huomauttamista

61 2 momentin ilmaus ”*puolueet ja eduskuntaryhmät*” on epämääräinen. Puolueet sisältyvät jo eduskuntaryhmiin. Ehdotan sanat ”*puolueet ja*” poistettaviksi.

Tarkoitettujen neuvottelujen tehostamiseksi voisi harkita pitäisikö eduskuntaryhmän koolta edellyttää jotakin minimivaatimusta, esimerkiksi viittä jäsentä.

Ehdotan 2 momentin sanat ”*avoimessa*” ja ”*avoin*” poistettavaksi

Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä valtioneuvoston muodostamisen kanssa.

Eduskunnan pitäisi hoitaa asia kokonaisuudessaan, alusta alkaen.

Ehdotan sanamuodoksi:

”Eduskunta valitsee pääministerin ja muut ministerit eduskuntaryhmien käymien valtioneuvoston kokoonpanoa ja ohjelmaa koskevien neuvottelujen perusteella. Eduskunnan puhemies antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta näiden neuvottelujen perusteella. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö.”

Ministeriksi nimitetyn kansanedustajan tilalle pitäisi valita täydennyskansanedustaja. Jos kansanedustaja nimitetään ministeriksi, hänen tilalleen pitäisi valita uusi kansanedustaja viimeksi toimitetun eduskuntavaalin tuloksen perusteella.

62 Ei erityistä huomauttamista

63 Ehdotan 2 momentissa sanat ”*eduskuntaa varten*” korvattavaksi sanalla ”*eduskunnalle*”

Ilmaisu ”*merkittävästä varallisuudestaan*” on epämääräinen. Ehdotan sanan ”*merkittävästä*” poistettavaksi

Ilmaisu ”*sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä*” on epämääräinen. Ehdotan mainittuja sanoja poistettavaksi.

Ehdotan 2 momentin sanamuodoksi:

”Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskunnalle selvitys elinkeinotoiminnastaan sekä omistuksistaan ja varallisuudestaan”

64 Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä valtioneuvoston ja ministerin eron kanssa.

Ehdotan sanamuodoksi:

”Eron valtioneuvostolle tai ministerille myöntää eduskunta”

Ehdotan 3 momentin sanan ”ryhtyy” korvattavaksi sanoilla *”tulee valituksi”*

65 Ehdotan 3 momentin poistettavaksi

66 Ei erityistä huomauttamista

67 Ei erityistä huomauttamista

68 Ei erityistä huomauttamista

69 Ehdotan 1 momentin sanat *”tasavallan presidentti”* korvaamista sanalla *”eduskunta”* sekä *”Presidentti”* korvaamista sanalla *”Eduskunta”*

70 Ei erityistä huomauttamista

71 Ei erityistä huomauttamista

72 Ehdotan sanan *”kolmantena”* korvaamista sanalla *”toisena”*

73 Ehdotan 1 momentin sanojen *”on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä”* korvaamista sanoilla *”enemmistö annetuista äänistä”*

Ehdotan 2 momentin sanojen *”vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä”* korvaamista sanoilla *”kaksi kolmasosaa annetuista äänistä”*

74 Ei erityistä huomauttamista

75 Ei erityistä huomauttamista

76 Ei erityistä huomauttamista

77 Ehdotan koko pykälän poistamista.

Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä lakien vahvistamisen kanssa.

78 Ehdotan koko pykälän poistamista.

Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä lakien vahvistamisen kanssa.

79 Ei erityistä huomauttamista

80 Ehdotan 1 momentin sanojen "*Tasavallan presidentti*" poistamista

81 Ei erityistä huomauttamista

82 Ei erityistä huomauttamista

83 Ei erityistä huomauttamista

84 Ei erityistä huomauttamista

85 Ei erityistä huomauttamista

86 Ei erityistä huomauttamista

87 Ei erityistä huomauttamista

88 Ei erityistä huomauttamista

89 Ei erityistä huomauttamista

90 Ei erityistä huomauttamista

91 Ei erityistä huomauttamista

92 Ei erityistä huomauttamista

93 Presidentillä ei pitäisi olla ulkopoliittista roolia.

Ehdotan 1 momentin sanamuodoksi:

"Suomen ulkopoliittikkaa johtaa eduskunta yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä hallitusmuodossa säädetään. Sodasta ja rauhasta päättää eduskunta."

94 3 momentti on epäselvä. Ehdotan momenttia poistettavaksi.

95 Ehdotan 1 momentin sanat "*tasavallan presidentin*" korvaamista sanalla "*valtioneuvoston*"

Ehdotan 2 momentin sanojen "*vähintään kaksi kolmasosaa*" korvaamista sanalla "*enemmistö*"

96 Ei erityistä huomauttamista

97 Ei erityistä huomauttamista

98 Ei erityistä huomauttamista

99 Ei erityistä huomauttamista

100 Ei erityistä huomauttamista

101 Ei erityistä huomauttamista

102 Ei erityistä huomauttamista

103 Ei erityistä huomauttamista

104 Ei erityistä huomauttamista

105 Ehdotan että 1 momentin sanat "*tasavallan presidentti*" korvataan sanalla "*valtioneuvosto*"

106 Ei erityistä huomauttamista

107 Ei erityistä huomauttamista

108 Ehdotan 1 momentin sanojen "*ja tasavallan presidentin*" poistamista
Ehdotan 2 momentin sanan "*presidentille*" poistamista

109 Ei erityistä huomauttamista

110 Ei erityistä huomauttamista

111 Ehdotan 2 momentin sanat "*ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa*" poistettavaksi

112 Ehdotan otsikon sanat "*ja tasavallan presidentin*" poistettavaksi

113 Ehdotan pykälän poistamista

114 Ei erityistä huomauttamista

115 Ei erityistä huomauttamista

116 Ehdotan sanat ”*tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta*” ja ”*olennaisesti*” poistettavaksi

117 Ei erityistä huomauttamista

118 Ei erityistä huomauttamista

119 Ei erityistä huomauttamista

120 Ei erityistä huomauttamista

121 Ei erityistä huomauttamista

122 Ei erityistä huomauttamista

123 Ei erityistä huomauttamista

124 Ehdotan sanat ”*eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*” sekä toisen lauseen poistettaviksi

125 Ehdotan pykälän poistamista

126 Ehdotan 1 momentin sanojen ”*tasavallan presidentti*” ja ”*Presidentti*” sekä ”*presidentin*” korvaamista sanalla ”*valtioneuvosto*” ja sanalla ”*valtioneuvoston*”

127 Ei erityistä huomauttamista

128 Ei erityistä huomauttamista

Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä puolustusvoimien ylipäällikkyuden kanssa. Ehdotan sanamuodoksi:

”*Pääministeri on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Pääministeri voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyuden toiselle Suomen kansalaiselle. Valtioneuvosto nimittää upseerit.*”

129 Ehdotan sanojen ”*Tasavallan presidentti*” korvaamista sanalla ”*Pääministeri*”

130 Ei erityistä huomauttamista

131 Ei erityistä huomauttamista

Yhteenveto

1. Presidentti-instituutio pitäisi lakkauttaa ja hänelle nyt kuuluvat tehtävät siirtää joko eduskunnalle tai valtioneuvostolle.
2. Hallituksen muodostamisen pitäisi pysyä kokonaan eduskunnan käsissä.
3. Ministeriksi valitun kansanedustajan tilalle pitäisi valita eduskuntavaalituloksen perusteella vara- tai täydennyskansanedustaja.

PeV:n ptk 58/1998 vp
27
14.5.1998

Liite A 49

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausuntonani hallituksen esityksestä n:o 1/1998 vp. uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Rajaukset ja tarkastelukulma

Lausunnossani tarkastelen hallituksen esitystä (HE) n:o 1/1998 vp. *oikeudelliselta kannalta*. Tämän vuoksi en kiinnitä huomiota esimerkiksi ylimpien valtioelinten keskinäisiin valtasuhteisiin.

Erityisiä huomion kohteita lausunnossani ovat:

- A) Säännösehdotusten ja valtiollis-yhteiskunnallisen todellisuuden relaatiot.
- B) Säännösehdotusten laadulliset ominaisuudet (esim. joustavuus ja tulkinnanvaraisuus).
- C) Säännösehdotusten suhde niiden perusteluihin.

Yleisarviona HM-ehdotuksesta on lausuttava, että se on huolellisesti valmisteltu. Seuraavassa puutun ainoastaan sellaisiin kohtiin ja seikkoihin, jotka jättävät avoimia kysymyksiä.

2. Säännösehdotusten ja valtiollis-yhteiskunnallisen todellisuuden relaatioista

2.1. Taustaa

Yksi perustuslakien valmistelemiseen ja säätämiseen liittyvä keskeinen punninnan kohde on se, kuinka julistukselliseksi, väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi säännökset voidaan jättää. Yksityiskohtainen ja yksiselitteinen sääntely sopii hyvin oikeusvaltiollisiin päämääriin. Niiden mukaista on laatia säädökset — niiden normihierarkkisesta asemasta riippumatta — sellaisiksi, että ne vaivatta avautuvat lukijalle: säännöksillä tarkoitetaan juuri sitä, mitä niissä on lausuttu, eikä niiden ymmärtämisen kannalta oleellista tietoa jätetä "valmisteluasiakirjojen kätköihin".

Tarkasteltavassa HE:ssä todetaan suomalaisen valtiosääntöperinteen korostavan perustuslakia oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana. Perustuslakiin "ei oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä ja perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan" (HE, s. 6).

Eksaktin sääntelyn haittapuolena on se, että säädöstekstiä joudutaan muuttamaan yhteiskunnallisen todellisuuden muuttuessa. Monet pitävät perustuslakien tavallista suurempaa muuttumattomuutta arvona sinänsä.

2.2. HM-ehdotuksen 1.1 §

Äsken kuvattujen perusvaihtoehtojen suunnista voidaan lähestyä myös HM-ehdotuksen 1 §:ää ja erityisesti sen 1 momenttia. Sen mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Valtiosääntöoikeustieteessä on valtion täysivaltaisuus perinteisesti jaoteltu seuraavalla tavalla:

<u>ULKOINEN</u>	<u>SISÄINEN</u>
Valtioiden oikeudellinen yhdenvertaisuus.	Valtion "alueherruus".
Oikeus vapaasti päättää ulkopoliitikasta.	Julkisen vallan käytön yksinoikeus:
Ei velvollisuutta sitoutua kv. velvoitteisiin.	– organisaatio,
Oma suostumus.	– kompetenssit,
	– yksilö ↔ valtio.

Kansainvälistyminen ja erityisesti viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana tapahtunut Euroopan yhdentyminen ovat muuttaneet myös Suomen täysivaltaisuutta. Kuluvan vuosikymmenen lainsäädännöstä on löydettävissä esimerkkejä siitä, kuinka lähes kaikista täysivaltaisuuden osatekijöistä on tingitty. Ainakin selvimmissä tapauksissa on tällöin jouduttu käyttämään kvalifioitua säätämisyjärjestystä. Näistä mainitaan myös nyt tarkasteltavassa HE:ssä (ks. s. 71—72).

Täysivaltaisuus on lähtökohtaisesti *absoluuttinen ominaisuus*. Jyrkimmillään voitaisiin sanoa, että valtio joko on täysivaltainen tai ei ole. Realismi edellyttää kuitenkin sen myöntämistä, että valtiot voivat olla eriasteisesti täysivaltaisia.

Kun Suomenkin osalta on täysivaltaisuuden osatekijöistä jouduttu tinkimään, todellisuuden ja oikeudellisen sääntelyn välisen suhteen säilyttäminen eheänä nähdäkseni edellyttää, että perustuslaissa ei lausuta sellaista, mikä ei tarkasti ottaen pidä paikkaansa. Näistä syistä esitän, että HM-ehdotuksen 1.1 § muutetaan kuulumaan jommallakummalla seuraavista tavoista:

"Suomi on tasavalta. Suomen täysivaltaisuutta supistavan lakiehdotuksen hyväksytyksi tuleminen edellyttää, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä."

Tai:

"Suomi on tasavalta. Suomen täysivaltaisuutta ei saa supistaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla."

Muutosehdotukset eivät synnyttäisi mielikuvaa absoluuttisesta täysivaltaisuudesta. Kuitenkin ne selkeästi osoittavat, että Suomen täysivaltaisuuden jäljellä oleva osa on perustuslaintasoisesti turvattu. Siihen voitaisiin kajota vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HM-ehdotuksen 73 §) tai niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HM-ehdotuksen 95.2 §:n toinen virke) säädetyllä lailla.

2.3. Eduskuntaryhmät

Kansanedustajien riippumattomuutta säännellään nykyään valtiopäiväjärjestyksen (VJ) 11 §:ssä. Se on asiasisällöltään lähes samanlainen kuin HM-ehdotuksen 29 §. Kumpaisessakin säännöksessä kansanedustajat velvoitetaan toimessaan noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia.

VJ 11 §:n vallitsevan — joskin ongelmallisen — tulkinnan pääsisältö koostuu kolmesta pääkohdasta:

- A) VJ 11 §:n katsotaan estävän, kieltävän tai poistavan asiaankuulumattomilta tahoilta tulevien määräysten ja toimintakäskyjen *juridisen sitovuuden*.
- B) Eduskuntaryhmien sääntöjä *ei pidetä oikeudellisina*. VJ 11 §:n ei katsota estävän ei-oikeudellisista normeista johtuvaa sidonnaisuutta.
- C) Ryhmä- ja puoluekurin tehostamista *oikeudellisilla sanktioilla* pidetään kiellettynä.

Keskeistä VJ 11 §:n vallitsevassa tulkinnassa on *oikeudellisuuden kiistäminen*. Epäilemättä osin juuri oikeudellisuuden kiistämisen vuoksi on lainsäädäntökäytännössä kartettu eduskuntaryhmä-termin käyttämistä. "Eduskuntaryhmän" asemasta käytetään voimassa olevassa oikeudessa ilmaisuja "eduskunnan eri ryhmät" (HM 27.2 ja 36.2 § laissa 22.7.1991/1074) ja "edustajaryhmä" (eduskunnan työjärjestys, esim. 20 c §; 30.10.1990/1058).

Eduskuntaryhmien mainitsemista HM:ssa on erityisesti sääntelyn ja todellisuuden vastaavuuden kannalta pidettävä kannatettavana. Tähdennän kuitenkin sitä, että kansanedustajien riippumattomuutta koskevan säännöksen vallitsevaa tulkintaa tuskin voidaan enää vakuuttavasti soveltaa, jos eduskuntaryhmä-termiä *expressis verbis* käytetään perustuslaissa (HM-ehdotuksen 26 ja 61 §). Ehdotettu sääntely nimittäin merkitsee eduskuntaryhmien *aseman ja toiminnan avointa oikeudellistamista*.

3. Eräiden säännösehdotusten väljyys ja tulkinnanvaraisuus

Muiden muassa hallinnon oikeusturvakomitea on mietinnössään korostanut HM 92.1 §:n mukaisen lainalaisuusvaatimuksen merkitsevän sitä, että säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia sekä sanonnaltaan selviä, yksiselitteisiä ja muutenkin helposti ymmärrettäviä (komiteanmietintö 1981:64, s. 40). Toisaalta myös HM-ehdotuksen perusteluisa mainitaan, että tiettyjä "esitettyjä tavoitteita voidaan luonnehtia pääosin muodollisiksi, valtiosäännön *selkeyden, johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden lisäämiseen tärkeiksi*" (HE:n s. 31; kursivointi A. T:n)." "Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille" (HE, s. 6).

! Tiettyjä HM-ehdotuksen kohtia voidaan arvioida juuri selkeyden, yksiselitteisyyden ja yksityiskohtaisuuden kriteerein. Tällaisia kohtia ovat mm. seuraavat:

- 1.2 §: oikeudenmukaisuus.
- 6.2 §: ilman hyväksyttävää perustetta.
- 7.2 §: ihmisarvoa loukkaavasti.
- 10.3 §: välttämättömät kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet; välttämättömät rajoitukset.
- 12.1 §: välttämättömät rajoitukset.
- 12.2 §: välttämättömät syyt.
- 15.2 §: yleinen tarve.
- 19.1 §: ihmisarvoinen elämä; välttämätön toimeentulo.
- 21 §: asianmukaisesti; ilman aiheetonta viivytystä; oikeudenmukainen oikeudenkäynti.
- 63.2 §: merkittävä varallisuus.
- 94.1 §: merkitykseltään huomattava.

Oikeudenmukaisuuteen, perusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten välttämättömyyteen ja muihin vastaaviin hyvin tulkinnanvaraisiin määreisiin viittaamista voidaan puoltaa sillä, että niitä käyttämällä vähennetään tarvetta muuttaa perustuslain tekstiä, kun ympäröivä todellisuus muuttuu. Haittana on kuitenkin se, että perustuslain sanamuodosta tulee eräänlainen "kuori", jonka sisältöä on käytännössä pakko etsiä esitöistä sekä

mahdollisesti oikeus- ja valtiokäytännöstä. Tällaista ei mielestäni voida oikeusturvan ja siihen liittyvien oikeushyvien näkökulmasta pitää suotavana.

Näin ollen esitän harkittavaksi, mitä HM-ehdotuksessa käytettyjä tulkinnanvaraisia ilmaisuja olisi tarpeellista tarkentaa ja selkeyttää.

4. Perustuslain etusija (HM-ehdotuksen 106 §)

HM-ehdotuksen 106 § on seuraavanlainen:

Perustuslain etusija. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Oikeudellisesti arvioiden säännösehdotus antaa aihetta kommentoimiseen ainakin kahdessa suhteessa. Säännösehdotuksen sanamuodosta ensinnäkin seuraa, että perustuslain etusija väistyy, kun perustuslaki ja (jokin muu) perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki ovat ilmeisessä ristiriidassa keskenään. Kysymys on siis *nimenomaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetystä laista*.

Perustuslainsäätämisyjärjestys on säännelty *HM-ehdotuksen 73 §:ssä*. HM-ehdotuksen 73 §:n sanamuodon mukaan ei perustuslainsäätämisyjärjestyksestä ole kyse esimerkiksi käytettäessä niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, jota koskeva säännös on HM-ehdotuksen 95.2 §:n toisessa virkkeessä. Supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys on pelkästään oikeustieteen ammattisanastoon kuuluva tekninen termi. Sitä ei huomatakseni käytetä esimerkiksi HM-ehdotuksen tekstissä.

Koska 106 §:ssä ei mainita mitään sellaisesta kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskevasta laista, joka on säädetty HM-ehdotuksen 95.2 §:n toisen virkkeen mukaisessa järjestyksessä, on vääjäämättä päädyttävä siihen, ettei 106 §:ssä myöskään

ole tarkoitettu ottaa kantaa perustuslain ja vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä säädetyn voimaansaattamislain väliseen suhteeseen. Tällainen asetelma tuntuu jossain määrin yllättävältä. — Jos kuitenkin muuta tarkoitetaan, näin tärkeän asian toki pitäisi olla *selkeästi luettavissa suoraan perustuslaista*.

Perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus. HM-ehdotuksen 73 ja 95 §:llä on HM-ehdotuksen perustelujen valossa *toisenkinlainen yhteys*. Rajattu poikkeus perustuslaista voidaan tehdä ehdotetun 73 §:n mukaisesti säädettyllä lailla. Ehdotetun 73 §:n sanamuodossa ei mikään viittaa ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestykseen (HM-ehdotuksen 95.2 §:n toinen virke). HE:n sivulla 125 kuitenkin mainitaan, että myös "supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittava laki on oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, jota koskee 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus".

Mikään ei estä pitämästä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyä kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavaa lakia oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakina. Poikkeuslaki-ominaisuus on havaitakseni kuitenkin HM-ehdotuksen sanamuodon kannalta irrelevantti; poikkeuslaki-käsitettähän ei säädösehdotuksessa käytettäne. Oleellista on, että ehdotuksen sanamuodon perusteella *perustuslakipoikkeuksen rajattuisuuden vaatimus koskee ainoastaan HM-ehdotuksen 73 §:ssä tarkoitettuja lakeja* mutta *ei* HM-ehdotuksen 95 §:n mukaisesti säädettyjä lakeja. — Mikäli tältä osin kuitenkin tarkoitetaan muuta, tarkoituksen tulisi tässäkin olla luettavissa suoraan perustuslain tekstistä.

Toinen huomion kohde 106 §:ssä liittyy ilmaisuun "ilmeisessä ristiriidassa". Ilmeinenadjektiivia tulisi säädösteksteissä käyttää äärimmäisen pidättyvästi, koska sillä on kaksi toisistaan oleellisesti poikkeavaa merkitystä. Yhtäältä "ilmeisellä" saatetaan (Nykysuomen sanakirjankin mukaan) tarkoittaa todennäköistä tai luultavaa, toisaalta taas selvää, kiistatonta tai epäilyksetöntä. HM-ehdotuksen 106 §:ssä "ilmeisellä" todennäköisesti tarkoitetaan jälkimmäisiä merkitysisältöjä. Jos näin on, tämä tarkoitus olisi suotavaa ilmaista myös itse tekstissä esimerkiksi seuraavasti:

Perustuslain etusija. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi selvästi ristiriidassa perustuslain

säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Nyt puheena olevassa merkityksessä on selvästi-sanaa käytetty mm. hallintomenettelylain 26 §:ssä.

5. Eduskunnan tiedonsaantioikeus (HM-ehdotuksen 47 §)

Kansanedustuselimen toiminnan perusyksikkö on *yksittäinen kansanedustaja*. Tätä lähtökohtaa ilmentää esimerkiksi kansanedustajan riippumattomuutta koskeva säännös (HM-ehdotuksen 29 §).

Kansanedustajien tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien pitäisi olla *harkitun laajoja*. Toiminnan rationaalisen suuntaamisen kannalta on tiedonhankinta ensiarvoisen tärkeää. Tämän vuoksi ehdotan, että HM-ehdotuksen 47 §:n kolmanneksi momentiksi lisätään säännös, jollainen on Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä:

Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä.

Ennen mahdollisen lisäyksen tekemistä on varmistettava, että lisäys on sopusoinnussa valmisteilla olevan julkisuuslainsäädäntökokonaisuuden kanssa (HE 30/1998 vp. laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi).

6. Ylimpien tuomioistuinten tehtävät (HM-ehdotuksen 99 §)

Korkeimpien oikeuksiemme ja erityisesti korkeimman oikeuden asemasta käytiin vilkasta keskustelua mm. 1980-luvun alkupuoliskolla. Mielenpuitteidenvaihto koski ennen muuta ennakkopäätösproblematiikkaa. Myöhemmin on jossain määrin samankaltaisia

näkökohtia esitetty tarkasteltaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen asemaa. Esillä on ollut kysymys siitä, missä määrin tuomioistuimet ovat sidottuja korkeimman oikeuden tai ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin tai ratkaisukäytäntöön.

Vuosien kuluessa ovat voimistuneet painotukset, jotka korostavat entistä tiukempaa ennakkopäätösajattelua. HM-ehdotuksen 99 § olisi sovelias konteksti asettaa tällaisten näkemysten etenemiselle valtiosääntöoikeudellisia pidäkkeitä. Tämä voitaisiin tehdä korostamalla 99 §:ssä (HM-ehdotuksen 3.3 §:n suuntaisesti) sitä, että *ylimpien oikeusasteiden valvontavalta ei saa rajoittaa alemmanasteisten tuomioistuinten riippumattomuutta*. Niinpä ehdotan, että HM-ehdotuksen 99.2 § muutetaan seuraavanlaiseksi:

Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan rajoittamatta kuitenkaan alemmanasteisten tuomioistuinten riippumattomuutta. Ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

7. "Hyvä hallinto"

Ylimmät laillisuudenvalvojat ovat vuosien varrella lukuisissa ratkaisuissaan viitanneet hyvään hallintoon, hyvään hallintotapaan tai niiden lähikäsitteisiin (ks. esim. *Aarre Tähti*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa, s. 535—540). Hyvään hallintoon viittaamisen oikeudellinen perusta on ollut jossain määrin ongelmallinen. Valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta tilanne kuitenkin selveni vuoden 1993 alussa, kun nykyinen valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö astui voimaan. Ohjesäännön 8.3 §:ssä oikeuskanslerille annetaan kompetenssi "kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn".

Hyvästä hallinnosta mainitaan HM-ehdotuksessa ensinnäkin 21.2 §:ssä. Se kohdistuu *lainsäätäjään*: hyvän hallinnon takeet *turvataan lailla*. HM-ehdotuksen 124 §:ssä "hyvä hallinto" määrittää hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle.

Ehdotan, että nykytilanteen selkeyttämiseksi HM-ehdotuksen 108.1 ja 109.1 §:ään lisättäisiin hyvää hallintoa koskeva maininta. HM-ehdotuksen 108.1 §:n voisi näin ollen olla vaikkapa tällainen:

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vastaavanlainen viittaus hyvään hallintoon ("ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti") tulisi lisätä myös HM-ehdotuksen 109.1 §:n ensimmäisen virkkeen loppuun.

Turussa 14. päivänä toukokuuta 1998

Aarre Tähti

Aarre Tähti

oikeustieteen tohtori, dosentti

PeV:n ptk 51/1998 vp
27.5.1998

Lite B45

Lausunto

Ahti Rihto
27.5.1998

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE I/1998 vp)

Arvioin hallituksen esitystä erityisesti sellaisten asiiasäiltöjen osalta, joita koskevien perustuslakeihin tehtyjen muutosten valmisteluun olen osallistunut komitean tai muun valmisteluelimen puheenjohtajana. Lisäksi esitän huomioitani eräistä säännösehdoituksista sekä käsitykseni esityksestä kokonaisuudessaan.

Kansanäänestys

Nykyiseen hallitusmuotoon lisättiin kansanäänestystä koskeva 22 a § (570/1987) kansanäänestyskomitean mietinnössä tehdyn ehdotuksen pohjalta (komiteamietintö 1983:25). Hallituksen esityksen 53 §:ssä kansanäänestyksestä ehdotetaan säädettäväksi muutoin voimassaolevan hallitusmuodon 22 a §:n mukaisesti, paitsi että sanotun pykälän 1 momentin 3. virke jätettäisiin pois. Mainitun virkkeen mukaan valtio tiedottaa äänestysvaihtoehtoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin kansanäänestyksen järjestämisestä annettavassa laissa säädetään.

Kun kansanäänestyksen toimeenpaneminen edellyttää, että siitä erikseen säädetään lailla, hallitusmuodon 22 a §:n 1 momentin mainitun virkkeen mukaan tuossa laissa on siis oltava myös valtion tiedotusvelvollisuutta koskeva säännös. Tällainen säännös oli aikanaan tarpeellinen, jotta torjuttaisiin siihen liittyvät epäluulot, että äänestäjät eivät saa riittävästi objektiivista tietoa kannanmuodostustaan varten vaan jäävät liiaksi erilaisten kampanjaorganisaatioiden mahdollisesti hyvinkin erivahvuisten informaatiovirtojen varaan.

Tällaiset epäluulot eivät liene nykyisinkään aiheettomia. Kuitenkin valtion perustiedottamisvastuuta ja muun tiedottamisen tukemisvelvollisuutta on pidettävä niin selvänä kansanäänestyksen tarkoituksen kannalta, että siitä säädetään kansanäänestyksen toimeenpanolaissa ilman hallitusmuodossa olevaa erityistä vaatimustakin. Näin voidaan katsoa myös siitä syystä, että kansanäänestyksen toimeenpanolain lähtökohtainen malli on luotu EU-kansanäänestyksen järjestämisestä annetussa laissa (1994/578), jossa ovat säännökset (8 §) valtion toimeenpanemasta tiedotuksesta ja eri vaihtoehtojen puolesta kampanjoiville annettavasta tuesta.

Kansanäänestystä koskeva lakiehdotuksen 53 § on siis mielestäni sisällöltään asianmukainen. Myös sen sijoittamiselle lain systematiikassa eduskunnan toimintaa koskevaan lukuun on hyvät perusteet.

Valtiontalous

Nykyisen hallitusmuodon valtiontaloutta koskeva luku (VI luku) uudistettiin lailla 1991/1077. Uudistus pohjautui komiteamietintöön Perustuslaki ja valtiontalous (1990:7). Hallituksen esitykseen valtiontaloutta koskevat säännökset on otettu nykyisen hallitusmuodon VI luvusta osittain eri tavoin ryhmitettynä mutta sisällöltään lähes entisinä.

Merkittävimmät sisällölliset muutokset ovat talousarvioin ulkopuolisen rahaston perustamisen helpottaminen, talousarvioaloihteeseen perustuvan päätöksen ehdollisuuden poistaminen ja Suomen rahayksikköä koskevan säännöksen pois jättäminen.

Kun hallitusmuotoa muutettiin lailla 1991/1077, siihen ei sisällytetty hallitusmuodon (1919/94) 66 §:n 2 momentin säännöstä, joka lähtökohtaisesti salli tavallisella lailla perustettavaksi sellaisen talousarvion ulkopuolisen rahaston, joka ei ollut valtion vuotuisia tarpeita varten. Rahastoa koskevan säännöksen pois jättäminen hallitusmuodon uusitusta VI luvusta merkitsi siis sitä, että kaikkien uusien rahastojen perustaminen edellyttää, että niistä säädetään perustuslain säätä-

misjärjestyksessä. Tämän muutoksen perusteena oli budjetin täydellisyyperiaatteen tehostaminen ja samalla eduskunnan budjettivallan turvaaminen, kun rahastotalous oli koko ajan kasvattamassa osuuttaan budjettitalouteen nähden.

Hallitusmuotoehdotuksen 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Kuitenkin tällaisen rahaston perustamista ja rahaston tai sen käyttötarkoituksen laajentamista tarkoittava lakiehdotus on hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Hallituksen esityksen perusteluissa on yhtäältä painotettu budjetin täydellisyyperiaatteen merkitystä ja toisaalta korostettu sellaisia varainkäytön itsenäisyyden ja joustavuuden etuja, joita rahastojärjestelmään liittyy.

Esityksen mukainen määräenemmistövaatimuksen sisältävä muutos tuskin käytännössä lisää kovinkaan paljon rahastoimista, mutta periaatteessa esityksessä valittua suuntaa voidaan oudoksua, kun tiedetään, että vuosien 1988 ja 1996 välisenä aikana rahastojen taseiden loppusumma on kasvanut 14,1 miljardista markasta 100,2 miljardiin markkaan. Näin siitä huolimatta, että vuodesta 1992 lähtien rahastojen perustaminen ja olennainen laajentaminen on ollut mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Rahastojen kasvu on tosin ollut pääosin taloudellisista poikkeusoloista aiheutuvaa. Suurin osuus siinä on ollut valtion vakuusrahostolla.

Suhtaudun varauksellisesti lakiehdotuksen 87 §:ssä mahdollistettuun budjetin ulkopuolisen rahastoimisen helpottamiseen. Säännös on joka tapauksessa nähtävä sellaisena poikkeuksena budjetin täydellisyyperiaatteesta, että sitä tulee tulkita erityisen pidättyvästi.

Talousarvioaloitteeseen perustuvan budjettipäätöksen ehdollisuuden poistamista on perusteltu hallituksen esityksessä ehdollisten määrärahojen vähäisellä osuudella talousarvion loppusummasta ja sillä, että tasavallan presidentti on ne lähes

poikkeuksetta vahvistanut. Luopumalla päätösten ehdollisuudesta vahvistettaisiin eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä. Näihin perusteluihin on syytä yhtyä. Jos ehdollisten päätösten taloudellinen vaikutus kasvaisi huomattavasti, ongelmaksi saattaisi muodostua talousarvion tasapainottamisen hallittuus. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä syy olla toteuttamatta ehdotettu muutos.

Kun lailla 1991/1077 toteutettua hallitusmuodon VI luvun uudistusta valmisteltiin ja siitä säädettiin, ei voitu tietää Suomen liittymisestä Euroopan unioniin sekä sen talous- ja rahaliittoon. Hallitusmuodon 72 §:ään otettiin itsestään selvyysnä säännös, jonka mukaan Suomen rahayksikkö on markka. Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi on esitetty syyt, joiden vuoksi mainittu säännös on jätettävä pois perustuslaista. Esityksen perusteluihin ja johtopäätökseen minulla ei ole lisättävää.

Ministerivastuu

Nykyiseen hallitusmuotoon lisättiin lailla 1995/270 36 c §, jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei ministeriaikanaan saa hoitaa lainkohdassa tarkoitettuja sivutehtäviä ja jonka mukaan hänen on annettava nimitetyksi tultuaan selvitys sellaisista taloudellisista, yhteisöllisistä ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Lainmuutos pohjautui ministerivastuujärjestelmän kehittämistä selvittäneen oikeusministeriön työryhmän ehdotukseen (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994).

Nykyisen hallitusmuodon 36 c §:n sisältö on otettu sellaisenaan lakiehdotuksen 63 §:ksi. Mielestäni ko. säännös on syytä antaa ehdotetulla tavalla entisen sisältöisenä.

Hallitusmuotoehdotuksen 114 §:ssä ovat säännökset ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä. Ehdotuksen mukaan syytteen nostamisesta päättäisi eduskunnan perustuslakivalio-

kunta. Syyte käsiteltäisiin valtakunnanoikeudessa, jossa syytettä ajaisi valtakunnansyyttäjä. Lakiehdotuksen 115 §:n mukaan ministerivastuuasia tulisi vireille perustuslakivaliokunnassa oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tekemällä ilmoituksella, vähintään kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella tai eduskunnan muun valiokunnan tekemällä tutkimuspyynnöllä. Perustuslakivaliokunnalla olisi myös omaaloitteinen oikeus panna ministerivastuuasia vireille.

Lakiehdotus vastaa oikeusministeriön ministerivastuutyöryhmän ehdotusta muutoin, paitsi että työryhmä ehdotti syyteforumiksi korkeinta oikeutta ja että syyttäjänä olisi toiminut eduskunnan oikeusasiamies sekä että vireillepanon aikaansaavassa muistutuksessa olisi oltava kahdenkymmenen kansanedustajan nimet.

Kun ministerivastuutyöryhmä ehdotti ministerisyyteforumiksi korkeinta oikeutta, perusteena ei ollut oikeudellinen välttämättömyys vaan tarkoituksenmukaisuus- ja modernisointinäkökohdat.

On selvää, että valtakunnanoikeus on riippumaton vakinainen tuomioistuin, koska sen tuomarit ovat jatkuvasti tehtäviinsä määrättyjä. Valtakunnanoikeus on toistaiseksi kokoontunut keskimäärin kerran kahdessakymmenessä vuodessa. Sillä ei ole toimitiloja eikä henkilöstöä. Näistä syistä sillä on näennäisesti tilapäisen tuomioistuimen piirteitä, kun sen toimintaedellytykset kerrallaan yhtä oikeudenkäyntiä varten joudutaan erikseen rahoittamaan ja organisoimaan.

Kun valtakunnanoikeus perustettiin vuonna 1918, ei silloisissa yhteiskunnallisissa oloissa samana vuonna senaatin oikeusosastosta muodostetun korkeimman oikeuden riipumattomuuteen luotettu riittävästi. Myös silloiset kansainväliset esikuvat puolsivat erityistuomioistuimen perustamista. Kun nämä syyt eivät enää 1990-luvulla vaikuttaneet, työryhmä katsoi, että ministerien virkasyyteforumiksi voisi tulla korkein oikeus, joka hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin mukaan on myös tasaval-

lan presidentin virkasyyteforum. Erityisenä näkökohtana työryhmän ehdotuksessa olivat kokemukset vuoden 1993 valtakunnanoikeusprosessista, jolloin tuomioistuimen nimi ja sen harvinaisen kokoontuminen dramatisoivat oikeudenkäyntiä ehkä enemmän kuin mitä käsiteltävän asian luonteeseen liittyi. Oikeudenkäynnin tällainen erityinen leima saattaa puolestaan vaikuttaa syytekynnystä nostavasti, mikä olisi ilman muuta epäasiallista.

Edellä esiintuodut näkökohdat eivät kuitenkaan ole riittävä syy vastustaa valtakunnanoikeuden säilyttämistä lakiehdotuksen mukaisesti ministerisyyteforumina. Kun valtakunnanoikeuden asema edelleen vakiinnutetaan, on luontevaa, että se on myös tasavallan presidentin virkasyyteforum, kuten hallituksen esityksessä (113 §) ehdotetaan. On myös syytä puoltaa valtakunnanoikeuden kokoonpanon keventämistä kahdestatoista tuomarista kymmeneen tuomariin lakiehdotuksen 101 §:n mukaisesti.

Kun ministerivastuutyöryhmä laati ehdotuksensa, suunnitelma syyttäjälaitoksen uudistamiseksi ei ollut valmistunut. Nyt vallitsevassa tilanteessa on syytä puoltaa hallituksen esitystä myös siltä osin, että riippumattoman syyttäjälaitoksen ylin syyttäjä eli valtakunnansyyttäjä ajaa syytettä valtakunnanoikeudessa.

Eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta annetun lain (1992/274) 2 §:n 3 momentin mukaan ministerivastuuasian vireilletuloon perustuslakivaliokunnassa riittää viiden kansanedustajan allekirjoittama muistutus. Ministerivastuutyöryhmä ehdotti, että muistutuksen tekemiseen vaadittava kansanedustajien määrä nostettaisiin kahteenkymmeneen. Perusteena tälle oli, että tällaisia muistutuksia oli 1970- ja 1980-luvuilla käytetty ilman selkeää epäilyä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta ja lähinnä poliittisten tarkoitusperien toteuttamiseksi. Toisaalta muistutukseen vaadittavien kansanedustajien määrää ei tule aset-

taa niin suureksi, että se estäisi aiheellisiin syihin perustuvan vireillepanon.

Hallituksen esityksen mukainen muistutuksen tekemiseen vaadittava kymmenen kansanedustajan määrä on todennäköisesti sopiva estämään perustuslakivaliokunnassa epäasiallisia ministerivastuuasioiden vireillepanoja mutta riittävän pieni turvaamaan aiheelliset vireillepanot.

Tuomioistuimet

Tuomiovaltaa ja lainkäyttöä koskevat hallitusmuotoehdotuksen säännökset (3 §:n 2 momentti ja 9 luku) sääntelevät asianmukaisella tavalla tuomioistuinlaitoksen rakenteen ja turvaavat tuomioistuinten riippumattomuuden.

Perustuslain etusija

Hallitusmuotoehdotuksen 106 §:ssä on säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa perustuslain säännökselle etusijan, silloin kun se on ristiriidassa taval- lisen lain kanssa. Vaikka lakien perustuslainmukaisuuden ennakollinen valvonta osana lainsäätämismenettelyä on Suomessa erittäin korkeatasoista, on tarpeen tehdä mahdolliseksi myös sellainen jälkikontrolli, joka selvissä tilanteissa estää perustuslain vastaiset ratkaisut. Eriytyisen tarpeellista se on silloin, kun on kysymys lainkäytöstä, jossa tehdään kansalaisten oikeusturvaa koskevia päätöksiä.

Perustuslain etusijaa koskevaa säännösehdotusta on hallitusmuotoehdotuksen valmistelun eri vaiheissa harkittu huolellisesti ja sen sanamuotoa täsmennetty turvaamaan välttämätön mutta estämään liioiteltu jälkikontrolli. Lakiehdotuksen 106 §:n sanamuoto on varsin onnistunut tämän tavoitteen saavuttamiseksi. On syytä odottaa, että tuomioistuimet soveltavat hyvin maltillisesti puheena olevaa säännöstä ja tulevat perustelemaan huolellisesti etusijan toteuttamista koskevat ratkaisunsa, jotka mitä ilmeisimmin olisivat erittäin harvi-

naisia. Sinänsähän ehdotuksen 106 § ei aikaansaa täysin uutta oikeudellista järjestelyä, koska tuomioistuimet ja lisäksi myös hallintoviranomaiset joutuvat Euroopan yhteisöjen oikeutta soveltaessaan antamaan sen säännöksille etusijan kansalliseen oikeuteen nähden jopa täysin riippumatta syrjäytävien ja syrjäytyvien säännösten hierarkisesta tasosta.

Hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille

Hallinnon keskeiset periaatteet, kansanvaltaisuus ja lainalaisuus (vrt. lakiehdotuksen 2 §), edellyttävät, että vain julkisen vallan käyttämistä varten perustetut viranomaiset voivat suorittaa hallintotehtäviä, joissa on kysymys julkisen vallan käytöstä. Ehdotuksen 124 §:ssä on määritetty edellytykset säätää lailla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tässä säännöksessä olisivat sinänsä asianmukaiset ehdot ja rajoitukset siirtää lailla hallintotehtäviä viranomaishallinnon ulkopuolelle. Säännös on kuitenkin kirjoitettu tavalla, jossa ei ehkä riittävästi korostu, että hallintotehtävien yksityistäminen on vastoin hallinto-oikeudellisen järjestelmän perusteita.

Lakiehdotuksen 124 § olisikin mielestäni ollut syytä kirjoittaa muotoon, jossa ensin ilmaistaan kielto toimeenpanovallan käyttämiselle viranomaishallinnon ulkopuolella ja sen jälkeen ne poikkeusperusteet, joiden vallitessa hallintotehtäviä kuitenkin voitaisiin siirtää muiden kuin viranomaisten suorittavaksi. Näin saataisiin paremmat takeet myös ehdotuksen 21 §:n 2 momentin, joka vastaa voimassaolevan hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttia, mukaisena kansalaisen perusoikeutena olevan hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiselle.

Kokonaisarvio

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on huolellisesti valmisteltu ja onnistunut säädösehdotus. Sen sisällössä turvataan koko itsenäisyyden ajan voimassa olleen valtiosääntömme olennaiset arvot ja keskeiset periaatteet. Ehd-

tetut uudistukset ovat maltillisia ja hyvin perusteltuja. Lakiehdotus on myös säädösteknisesti ja kielellisesti korkeatasoinen. Siinä uudistetaan selkeyttävällä tavalla perustuslakien systematiikka. Sanontaa on nykyaikaistettu irtautumatta kuitenkaan valtiosääntöperinteemme kannalta olennaisista käsitteistä ja säilyttämällä perustuslain arvoa korostava ilmaisutyyli.

Läsnä

Pj. Ville Itälä /kok
Vpj. Johannes Koskinen /sd
Jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Johannes Leppänen /kesk
Veijo Puhjo /va-r

Sihteeri Jarmo Vuorinen valiokuntaneuvos
Apulaissiht. Ritva Bäckström valiokuntaneuvos

1 § *Nimenuoto*
Toimitettiin nimenuoto. Läsnä oli 11 jäsentä.

2 § *Kokouksen päätösvaltaisuus*
Todettiin, että valiokunnan kokous ei ollut päätösvaltainen.

3 § *E 48/1998 vp valtioneuvoston selvitys Suomen esittämistä korjauksista voimassa olevien perussopimusten suomenkielisiin toisintoihin*

Ilmoitettiin, että suuri valiokunta on päättänyt lähettää selvityksen perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten, liite 3 §.

4 § *HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*

Jatkettu I käsittely

Merkittiin jaetuiksi apulaisprofessori Matti Wibergin lausunnon täydennys ja apulaissihteerin selvitys kunnallisen luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta, liitteet A ja B 4 §.

Asian käsittely keskeytettiin.

5 § *HE 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta*

Valiokunnassa olivat kuultavina:

- Erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö, liite A 5 §
- Professori Mikael Hidén, liite B 5 §

PeV:n ptk 54/1998 vp
1.6.1998

Liik A 45

Matti Wiberg

Lisälausunto perustuslakivaliokunnalle Suomen Hallitusmuotoesityksestä (HE 1/1998 vp) 28.5.1998

Re: § 47 Eduskunnan tietojensaantioikeus

Valiokunnalle 14.5.1998 jättämäni lausunnon lisäksi haluan kiinnittää valiokunnan huomion yksittäisen kansanedustajan tiedonsaantioikeuden turvaamiseen.

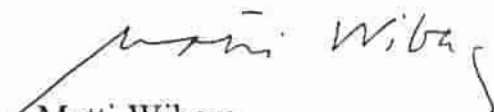
Ehdotan lisättäväksi, Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksen mukaisesti:

Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä.

Nähdäkseni komitean mietinnöstä annettujen lausuntojen perusteella poisto ei ole perusteltu. Nähdäkseni esim. Valtiovarainministeriön lausunto sisältää aiheettomia pelkoja. Samoin pidän Valtioneuvoston kanslian lausuntoa tältä osin perusteettomana.

Lausuntokierroksella esiinnostetut mahdolliset ongelmat voidaan varmasti hoitaa ilman suurempia vaikeuksia selventämällä pelisääntöjä ja ratkaisemalla käytännössä ilmenevät pulmat tapauskohtaisesti.

Turussa 28.5.1998



Matti Wiberg

Valtio-opin apulaisprofessori, Turun yliopisto

KUNNALLISEN LUOTTAMUSHENKILÖN TIEDONSAANTIOIKEUS

1. Kuntalain tiedonsaantisäännökset ja niiden syntyhistoria

1.2. Vuoden 1995 kuntalain 43 § ja sen perustelut

Kuntalain 43 §: *Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapittoa koskevista säännöksistä muuta johdu.*

Hallituksen esityksessä HE 192/1994 vp. pykälää perusteltiin seuraavasti:

"Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä tietojensaantioikeutta, mutta nykyisen lain hajallaan olevat säännökset olisi koottu yhteen. Kunnanjohtajan, tarkastuslautakunnan jäsenen ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin edelleen erikseen ehdotuksen 24§:n 2 momentissa ja 74§:ssä.

Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin ja asiakirjoihin. Valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan kunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Yksiselitteisiä rajoituksia ei kuitenkaan olisi mahdollista tehdä. Lähtökohtana olisi, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedon saantinsa tarpeellisuuden.

Luottamushenkilön tietojensaantioikeus ulottuisi julkisten tietojen lisäksi ei-julkisiin tietoihin. Salassapitosäännökset rajaisivat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan päätöksenteon perusteena.

(Pykälän perusteluteksti HE:ssä on sama kuin kunnalliskomitean mietinnössä 1993:33)

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 18/1994 vp) ei ole käsitelty tämän pykälän perusteluja.

1.2. Vuoden 1976 kunnallislain tiedonsaantisäännökset

Tiedonsaantia koskevat säännökset olivat vuoden 1976 kunnallislain 20 §:ssä (luottamushenkilön oikeus saada tietoja), 53 §:ssä (valtuutetun oikeus saada tietoja) ja 66 §:ssä (kunnanhallitukseen kuuluvan oikeus saada tietoja).

Luottamushenkilön oikeutta saada tietoja koskeva 20 § lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana ja sitä perusteltiin II lakivaliokunnan mietinnössä (II LaVM 1/1976 vp) seuraavasti:

"Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa ovat säännökset valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen oikeudesta saada tietoja. Sen sijaan esimerkiksi lautakuntien ja johtokuntien jäsenten tiedonsaantioikeudesta ei ole ehdotettu säännöksiä. Valiokunnan mielestä jokaisella luottamushenkilöllä pitäisi olla oikeus saada toimessaan tarvitsemiaan tietoja kunnan viranomaisilta, jollei salassapittoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen ottamista lakiin uudeksi 20 §:ksi. Myös valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen tiedonsaantioikeutta koskevat erilliset säännökset ovat tarpeen laissa, sillä heidän osaltaan oikeuden tietojen saantiin on oltava laajempi kuin muilla luottamushenkilöillä."

Hallituksen esityksessä (HE 140/1975 II) perusteltiin valtuutetun oikeutta saada tietoja koskevaa säännöstä seuraavasti:

"Nykyistä vastaavaa säännöstä on selvennetty viittauksella eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämistä koskeviin säännöksiin."

Kunnanhallituksen jäsenen tiedonsaantioikeutta koskevaa pykälää perusteltiin HE:ssä seuraavasti:

"Valtuutetuille säädetty oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja on paikallaan säätää koskemaan myös kunnanhallitukseen kuuluvia."

1.3. Valtuutetun tiedonsaantioikeuden sääntely vuosien 1948 ja 1927 laeissa

Kaupunkien kunnallislain 28 §:ään otettiin 9.12.1927 säännös, jonka mukaan "Valtuutetuilla on, mikäli siitä ei ole toisin säädetty, oikeus saada kaupungin viranomaisilta tarpeellina pitämiään asiakirjoja ja tietoja."

Tämä kaupunkien kunnallislain 28 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus yleistettiin koskemaan myös maalaiskunnan valtuutettuja säätämällä 27.8.1948 annetun kunnallislain (642/48) 42 §:ssä seuraavasti: "Valtuutetuilla on, mikäli siitä ei ole toisin säädetty, oikeus saada kunnan viranomaisilta asiakirjoja nähtäväkseen ja tietoja, joita he pitävät tarpeellina."

2. Oikeuskirjallisuus

2.1. Arno Hannus-Pekka Hallberg: Kuntalaki (1997)

"Pykälä on samansisältöinen kuin 24 §:n 4 mom:n säännös kunnanjohtajan tiedonsaantioikeudesta. Tietojensaantioikeus kohdistuu kunnan viranomaisiin, kunnan organisaatioon kuuluvien toimielinten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden hallussa oleviin asiakirjoihin ja näillä muuten oleviin tietoihin. Kuntayhtymiin enempää kuin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin tai säätiöihin, vaikka kunnalla olisi niissä määräämisvaltakina, tietojensaantioikeus ei ulotu, mutta voihan tiedot ja asiakirjat saada nähtäväksi henkilöiltä, jotka edustavat kuntaa yhteisössä tai säätiössä.

Voidakseen asianmukaisesti hoitaa tehtävänsä luottamushenkilö niin kuin kunnanjohtajakin ymmärrettävästi saattaa tarvita monenlaisia tietoja kunnan viranomaisilta. Tässä pykälässä on todettu hänen oikeutensa niiden saamiseen samoin kuin se, että asiakirja, johon tutustuminen on hänelle toimesaan tarpeen, on annettava hänen nähtäväkseen. Tarpeellisuuden harkitsee luottamushenkilö itse.

On lähdettävä siitä, että oikeutta saada asiakirjoja nähdäkseen sekä tietoja ei käytetä väärin. Sellaisesta olisi kysymys esim. silloin, kun urakka- tai hankintatarjouksen kunnalle tehnyt tai sen tekemistä harkitseva luottamushenkilö haluaisi ennen asian ratkaisua saada nähdäkseen muiden tarjoukset.

Säännöksessä on kiinnitettävä huomiota sanaan "toimessaan". Tämä sisältää, että valtuustoon ja kunnanhallitukseen kuuluvilla sekä kunnanjohtajilla, joiden kaikkien tehtävät kohdistuvat kunnan koko hallintoon, talouteen ja muuhun toimintaan, on oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja mistä tahansa asiasta sen mukaan kuin asianomainen itse harkitsee tarvitsevansa, mutta muiden luottamushenkilöiden kohdalla tämä oikeus rajoittuu niihin asiakirjoihin ja tietoihin, joita hän voi tarvita toimessaan. Hänen toimeensa kuuluvat tehtävät kohdistuvat vain tiettyyn osaan kunnan hallinnosta ja taloudesta. Eri asemassa tässä kohden ovat tilintarkastajat, joiden kohdalla on tehtävän luonteesta johtuen selvää, että heidän on saatava nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja kaikesta sellaisesta, mikä koskee tarkastuksen kohteensa olevaa hallintoa ja taloutta.

Ilman pykälän loppuosaan sisältyvää lausettakin olisi 3 §:n 1 mom:n säännös ("jollei lailla toisin säädetä") huomioon ottaen katsottava, että asiakirjojen ja asioiden salassa pitämistä koskevista säännöksistä saattaa johtua, ettei pykälässä säädettyä oikeutta ole. Mutta on huomattava, että silloin kun tieto tai asiakirjan näkeminen on tarpeen kunnan ottamiseksi luottamushenkilön tai kunnanjohtajan käsiteltävään asiaan taikka muuten hänen tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi, hänellä täytynee olla oikeus saada nähdäkseen sellainenkin asiakirja tai saada sellainenkin tieto, joka sinänsä ei ole julkinen. Millä edellytyksillä tällaisen oikeuden voidaan katsoa ulottuvan salaisena pidettäväänkin asiakirjaan tai tietoon, riippuu kaikesta mm. asian luonteesta ja tiedon saamisen välttämättömyydestä.

Salassapitorikoksesta ja asiakirjan luvattomasta paljastamisesta säädetään rangaistus rikoslain 40 luvun 5 ja 6 §:ssä.

Mikäli luottamushenkilölle ei haluta antaa nähtäväksi hänen pyytämäänsä asiakirjoja taikka tietoja, joita hän pyytää, hän voi kääntyä kunnan sen toimielimen puoleen, johon kuuluva tai jonka alainen luottamushenkilö tai viranhaltija on hänen pyyntönsä torjunut. Jos tämäkin kannanotto on kielteinen, hän voi hakea lääninhallitukselta päätöstä siitä, että tiedot on hänelle annettava tai asiakirja hänen nähtäväkseen luovutettava. Myös kunnallisvalitus on mahdollinen."

2.2. Heikki Harjula- Kari Prättälä: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat (1995)

Teoksessa todetaan 43 §:stä mm. seuraavaa:

" Säännöksellä varmistetaan luottamushenkilön oikeus saada toimensa hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Tietojensaantioikeus on AsiakJulkL:ssa kaikille kansalaisille säädettyä oikeutta laajempi. Säännös vastaa 1976 KunL 20, 53 ja 66 §:n sääntelyä.

Luottamushenkilön tietojensaantioikeus ulottuu julkisten tietojen lisäksi ei-julkisiin tietoihin. Salassapitosäännökset rajoittavat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä on toimielimen jäsenenä kuitenkin oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävässä asiassa. Sen sijaan esimerkiksi lautakunnan jäsenellä ei ole oikeutta saada tietoja viranhaltijoiden päätettäviin asioihin sisältyvistä salassa pidettävistä asiakirjoista hallinnonalan yleistä seurantaa ja valvontaa varten.

Luottamushenkilö on velvollinen pitämään saamansa tiedot salassa. Rikoslaisissa säädetään rangaistus salassapitorikoksesta (40:5) ja asiakirjan luvattomasta paljastamisesta (40:6).

Ei-julkiset tiedot, joihin luottamushenkilöllä säädöksen mukaan on oikeus, luottamushenkilö saa vain nähdäkseen. Velvollisuutta asiakirjajäljennöksen antamiseen ei siis näyttäisi olevan. Käytännössä on usein yksinkertaisinta antaa asiakirjasta kopio."

3. Oikeuskäytäntöä

- Valtuutetulla oli oikeus saada kaupunginhallitukselta nähtäväkseen asiakirjat, jotka katsottiin AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuiksi ei-julkisiksi, viranomaisten omassa keskuudessa syntyneiksi selvityksiksi, kun asiakirjat eivät sisältäneet sellaisia selvityksiä ykistysesesti liike- ja teollisuustoiminnasta, että ne sen johdosta oli salassa pidettävä. KHO 1979 II 48
- Valtuutetulla ei ollut oikeutta saada nähtäväkseen kaupungin asunnonjakotoimikunnan päätöksen perusteena olleita, salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja. KHO 1985 II 28
- Sosiaalilautakunnan jäsenellä ei ollut yleistä oikeutta saada tietoja viranhaltijoiden toimeentulotukiratkaisuihin liittyvistä salassapidettäväksi säädetyistä asiakirjoista. KHO 1995 A 23
- Kunnallisella tilintarkastussäännöllä ei ollut voitu rajoittaa valtuutetun oikeutta saada kunnan viranomaisilta asiakirjoja nähtäväkseen. Hän sai nähtäväkseen vuositilintarkastajien kokouksissa laaditut pöytäkirjat. KHO 1976 A II 28
- Valtuuston suoritettua virkavaalin suljetuin lipuin valtuutetulla ja kunnanhallituksen jäsenellä oli oikeus saada äänestysliput nähtäväkseen. KHO 1985 II 32
- Eduskunnan oikeusasiamiehen Jakob Södermanin 30.12.1991 kantelun johdosta antamassa päätöksessä todettiin, että valtuutetun oikeus tiedonsaantiin ei koskenut tietoja kunnan viranhaltijoiden harkinnanvaraisista virkamieskohtaisista palkankorotuksista.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KOKOUS 5.5.1998

HE 1/1998 vp (uusi HM: eduskuntaa koskeva sääntely - luvut 3 ja 4)

Pääsihteeri Seppo Tiitinen

Perustuslakiuudistuksen keskeisiä lähtökohtia on Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tätä pyrkimystä osoittaa jo lukujen järjestys sillä tavoin, että kaksi eduskuntaa käsittelevää lukua (3 ja 4 luku) on sijoitettu ennen hallitusvaltaa, Tasavallan Presidenttiä ja valtioneuvostoa käsittelevää lukua. Perustuslakiuudistuksen eduskuntaa koskeva osuus on suurimmalta osalta, kuten täällä on jo kuultu, lakitekninen sillä tavoin, että on pyritty suorittamaan rajankäynti niiden nykyisten eduskuntasäännösten, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat perustuslain tasolle ja niiden välillä, jotka voidaan jättää alemmanasteisten säädösten varaan ja nimenomaan eduskunnan työjärjestyksen. Tämän kautta saavutetaan suurempaa joustavuutta eduskunnan toimintamuodoissa ja siinä, että ennalta-arvaamattomiinkin tarpeisiin voidaan eduskuntatyössä sopeutua ja vastata joustavammin kuin tähän asti, jolloin liian usein on tarvittu perustuslain muutos. Perustuslain tasolle on sijoitettu vain säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Tämä periaate on ratkaiseva, kun säännöksiä on pyritty jakamaan toisaalta perustuslain tasolle ja toisaalta eduskunnan työjärjestykseen.

Hallitusmuodon 3 §:n 1 momentin perusteluissa on todettu aikaisempi hyvin rajoittava tulkinta siitä, millä tavalla eduskunnan toimivaltaa on voitu laajentaa ja eduskunnalle antaa uusia tehtäviä. Aikaisempi tulkinta nimenomaan perustuslakivaliokunnassa on ollut, että eduskunnan tehtäväalan laajentaminen on edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä. Nyt ollaan hallitusmuodossa nimenomaan kahdessa suhteessa selkeästi avaamassa portteja eduskunnan uusille tehtäville tavallisella lailla: toisaalta uusien kertomusten antamisesta eduskunnalle voidaan HM 46 §:n 2 momentin mukaan säätää tavallisella lailla ja eduskunnan työjärjestyksellä ja toisaalta 119 §:ssä on ilmaistu mahdollisuus, että hallintoa voidaan järjestää lailla myös eduskunnan alaisuuteen.

Muutoinkin säännökset on kirjoitettu paljon joustavammiksi uusien esille tulevien ongelmien varalta. Mm. kysymysjärjestelmä jää aivan perustavaa laatua olevia säännöksiä lukuun ottamatta työjärjestyksen varaan ja edelleen puhemiesneuvoston yksityiskohtaisemmin määrittelemien ohjeitten varaan. Välikysymysmenettelyä niin ikään yksinkertaistetaan. Periaatteena on ollut, että perustuslain tasolta poistetaan tarpeettomiksi osoittautuneet tai sille tasolle kuulumattomat sääntelyt kuten ylimääräiset valtiopäivät, eduskunnan hallintoa koskevat säännökset, eduskunnan valitsijamiehet ja tarkistajat. Näin on tarkoitus yksinkertaistaa asioiden hoitoa ja organisaatiotakin eduskunnassa.

Sitten muutamiin yksityiskohtiin. Perusteiltaan ehdotetut säännökset ovat mielestäni aika tavalla kunnossa, mutta kuten täällä kuultiin jo professorien lausunnoista, niin pientä harkintaa siellä täällä on varmasti tarpeen vielä tehdä ja loppuhiontoja. Professori Hidén kiinnitti huomiota eduskunnasta muihin korkeisiin tehtäviin valittujen edustajien edustajantoimen lakkaamiseen. Tällä hetkellä säännökset ovat sellaiset, että kun edustaja nimitetään esimerkiksi oikeuskansleriksi, edustajantoimi lakkaa samalla hetkellä. Ehdotuksen mukaan lakkaaminen tapahtuisi vasta viran vastaanottohetkellä eli tässä on selvä paikka valiokunnalle miettiä, kumpi on parempi: se joka on nyt vaiko siirtää lakkaaminen siihen hetkeen, josta nimitys astuu voimaan.

HM 28 §:ssä ehdotetaan aivan uudenlaista sääntelyä siltä osin, miten toimensa olennaisesti ja toistuvasti laimin lyönyttä kansanedustajaa voidaan kohdella siinä tapauksessa, että tulee harkittavaksi peräti hänen edustajantoimensa menettäminen. Tällä hetkellä tuo käy hyvin kivuttomasti yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä, mutta nyt on ehdotettu, että tarvittaisiin 2/3:n määräenemmistö. Tuo askel on oikeansuuntainen: pitää olla niin, että kynnyks edustajan valtakirjan menettämiseen on todella korkea, kun se kerran on kansalta tullut.

Huomautukset, joita professori Hidén teki kansanedustajan koskemattomuutta koskevan pykälän osalta, ovat sellaisia, joita on tarpeen vakavasti miettiä. HM 31 §, jossa on vakaan ja arvokkaan käytöksen vaatimus ja sitten nykykielelle siirretty loppuosa siten, että täytyy esiintyä loukkaamatta toista henkilöä, on varmasti paikallaan. Säännös on aikamoinen maailman harvinaisuus siltä osin, että tällainen käytösohje on hallitusmuo-

toon otettu. Tämä oli vast'ikään kansainvälisissä yhteyksissä esillä ja herätti etupäässä myönteistä huomiota. Tanskassa ilmeisesti on vähän samanlainen käyttäytymistä koskeva ohje, mutta eipä juuri muualla.

Eduskunnan toimintaa koskevassa 4 luvussa 33 § on aikaisempaa avoimempi, mutta käytännössä sillä ei ole minun ymmärtääkseni tarkoitus muuttaa esim. valtiopäivävuo- den kulkua sinällään, vaikkei valtiopäivien aloitusta ole enää mihinkään nimenomai- seen kuukauteen sidottukaan.

HM 34 §:ssä on 1 momentissa säilytetty järjestelmä, joka meillä aina on ollut eli puhe- mies ja varapuhemiehet valitaan valtiopäiviksi kerrallaan. Kiinnitän huomiota siihen, että siinä toimii hyvin arvokas mekanismi. Se on oikeastaan ainoa tapa kontrolloida puhemiehillä loppujen lopuksi olevia varsin suuria valtuuksia. Se, että myös puhemies tietää, että kontrolli on päällä kaiken aikaa ja toteutuu kerran vuodessa, on arvokas järjestelmän toimivuuden kannalta. Juuri tätä säännöstä vasten on mahdollista, että ne kansainvälisesti hyvin poikkeukselliset valtuudet, joita meillä puhemiehillä on, pysy- vät voimassa. Viitataan siihen, että puhemiehen valtuudet Suomessa ovat poikkeuksel- liset nimenomaan päiväjärjestysten laatimisessa ja muutosten tekemisessä päiväjärjes- tykseen. Asioitten järjestyksen muuttaminen, niiden käsittelyn keskeyttäminen ja kokonaisten asioitten poistaminen eivät yleensä tule yksin puhemiehen päätöksellä kysymykseen useimmissa parlamenteissa. Meillä tässä suhteessa menettely on hyvin tehokas ja toimiva. Puhemiehen valtiopäivittäinen valinta on hyvin oleellinen osa tätä kokonaisuutta.

Professori Jyränki kiinnitti huomiota 36 §:ään, jossa on nimenomaisesti mainittu kansaneläkelaitoksen hallinto eikä muita. Tällähän on tunnetut poliittiset taustansa ja luulisin, että tähänastinen eduskuntamielipide on ollut, että tämä asia on syytä jatkos- sakin ankkuroida perustuslain tasolle. Jos pykälässä tasapainotusta tarvitaan, silloin pitäisi lisätä siinä tarkoitettuja toimielimiä, mutta toisaalta periaatteena on ollut se, että perustuslain tasolle ei ole syytä nostaa kovin teknisluontoisia toimintoja.

Sitten kiinnitän huomiota 37 §:ään. Siellä on 1 momentissa olemassaolollaan, mutta ei sen käytön kannalta, merkittävä säännös, jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneu-

voston ehdotuksesta asettaa tietyn eduskunnan toimielimen uudelleen. Joskus, mutta onneksi harvoin, sattuu tilanteita, joissa esim. eduskunnan valiokunta joutuu toimimattomaan tilaan. Silloin tämän mahdollisuuden olemassaolo ja siitä mahdollisuudesta muistuttaminen yleensä ovat jo riittäviä toimintakyvyn palauttamiseksi.

HM 38 §:ssä 2 momentissa on uutuutena mahdollisuus vapauttaa erityisen painavasta syystä myös oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet tehtävistään kesken toimikauden. Nyt tätä mahdollisuutta ei ole säännelty lainkaan. Tämä aukko tuli valmistelutyön yhteydessä esille ja sen poistaminen on nyt mahdollista.

HM 40 §:ssä on eduskuntatyön kannalta hyvin keskeinen valmistelupakkosäännös. Se on niitä säännöksiä, jotka meille ovat itsestäänselvyyksiä, mutta eivät ole itsestäänselvyyksiä maailmalla. Yleensä näitten itsestään selvien säännösten arvon pystyy ymmärtämään vasta, kun vertailee omaa järjestelmää kehitymässä oleviin demokratioihin ja niitten järjestelmiin.

Professori Saraviita kiinnitti huomiota 42 §:ään ja siellä olevaan säännökseen, jonka mukaan puhemiehen tulee kieltäytyä niistä ehdotuksista, jotka ovat vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä. Minusta se on hyvin oleellinen säännös. Se ei koske pelkästään kolmannen käsittelyn ponsilausumia, koska niissä usein on hyvin pienin muutoksin aikaan saatavissa tilaa jos jonkinlaiselle lausumalle, mutta se on erityisen tärkeä lakiehdotusten yksityiskohtaisessa käsittelyssä, jossa halua ja harrastusta toisinaan ilmenee ujuttaa kerran jo hävittyä asiaa toiseen kohtaan. Jos se sallittaisiin ja jos on kovin täpärät marginaalit päätöstä tehtäessä, niin voi käydä, että samasta asiasta toisessa kohtaa tulee ratkaisuksi yksi, toisessa toinen sisältö ja lopputuloksena on toimintakelvoton laki. Sen takia säännöstö puolustaa paikkaansa. Eduskuntatyössä on hyvin tärkeää, että mahdollisimman monissa asioissa on kirjoitettuja säännöksiä, koska poliittiset päättäjämme usein tarvitsevat mustaa valkoisen päällä ennen kuin uskovat, miten se on. Virkamiehen kannalta selkeiden säännösten olemassaolo on hyvä asia.

Mainitsin jo HM 46 §:stä, jossa on säännös eduskunnalle annettavista kertomuksista ja jossa on väljennetty mahdollisuuksia määritellä kertomuksia eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan yleiset tietojensaantioikeudet ovat hyvin pitkälti ennallaan. Nikulan

komitea ehdotti edustajakohtaista, melko laajaa tietojensaantioikeutta, mutta hallitus ei näytä lämmenneen sille asialle. Komiteavaiheessa olin jo kallellaan tähän hallituksen omaksumaan niuhottavampaan suuntaan, koska pidän sitä realistisempänä.

Vielä kiinnitän huomiota siihen, että HM 47 §:ssä on 2 momenttina nykyisen valtioväiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin säännös, joka on osoittautunut varsin arvokkaaksi ja jolla valiokunnat nimenomaan voivat seurata ja jopa ohjata sellaisia asioita omalla toimialallaan, jotka eivät vielä ole esitysten muodossa käsittelyssä.

Erkki Rintala 9.6.98.

HALLITUSMUOTO

(1)

Mm. Italia

Puola

Suomi



A. (Ranska)

Saksa



Mm. Yhdysvallat

Englanti

Ruotsi



B. (Yhdysvallat)

Liite 39

VALLAN- JAKO- OPPI	lakien tulkinnanvaraisuutta ei tunnusteta avoimesti	lakien tulkinnanvaraisuus tunnustetaan eli useita tulkintoja pidetään mahdollisina
	tuomioistuimen arvottavaa ja oikeutta luovaa roolia ei tunnusteta; ratkaisutoiminta käsitellään toteavaksi ja tietopohjaiseksi vahvistamiseksi sille mitä laki asiassa sanoo	myönnetään tuomioistuimella olevan arvottava ja oikeutta luova lainsäätäjään rinnastuva rooli
	tuomitsemistyyli on virkamiesmäinen ja auktoriteettiin vetoava	tuomitsemistyyli on argumentatiivinen ja keskusteleva
KÄSITYS OIKEUDEL- LISEN	vain yhtä vastausta pidetään mahdollisena ja ainoana oikeana	useampi kuin yksi vastaus hyväksytään mahdolliseksi
RATKAISUN LUONTEES- TA	ratkaisun julkilausumaton rationaalisuus on loogisesti välttämätön johtopäätös annetuista lähtökohdista; ratkaisu liittyy oikeusvaikutuksen oikeustositseikkoihin	ratkaisun julkilausumaton rationaalisuus on vahvemman argumentin voimaan perustuva ja ratkaisun valinta on avointa päätöksentekoa eikä loogisesti sidottua
RATKAISUN PERUSTE- LU- JEN ASEMA	ratkaisun perusteluissa huomattava osuus on juridis-tekniistä kieltä ja ammattiterminologiaa	juridis-tekniisen kielen osuus alhaisempi
(empiirisiä havaintoja)	perusteluissa on suuri määrä formaaleja eikä juurikaan arvoihin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin viittaavia argumentteja	perusteluissa vähemmän formaaleja ja enemmän arvo- ja tavoiteargumentteja
	perustelu on lyhyt ja niukka	perustelu on laaja ja työstetty

Suomentajan nimi ei
muistissani. 9.6.98

ER

PeV:n ptk 60/1998 vp, 9.6.1998

A (Ranska)	B (Yhdysvallat)
(1) genuine issues of interpretation not openly acknowledged	(1) open acknowledgement of alternative readings of statute
(2) only one answer possible	(2) more than one possible answer
(3) high proportion of legalistic, technical and bureaucratic language in the opinion	(3) lower proportion of legalistic and technical language in opinion
(4) abbreviated and terse opinion	(4) extended and elaborate opinion
(5) implicit model of rationality is logico-deductive, i.e., syllogistic subsumption	(5) implicit model of rationality is not deductive but discursive – open choice supported by arguments
(6) high proportion of formal rather than substantive reasons	(6) lower proportion of formal rather than substantive reasons
(7) evaluative and creative role not recognized; decisional process viewed as essentially one of cognitive ascertainment and application of the law that 'is'	(7) acknowledgement of some evaluative and creative role
(8) magisterial and authoritative	(8) argumentative and dialogic

Nearly all the items in each column above tend to go together, that is, have affinities. For example, if issues of interpretation are not openly acknowledged (A1), one would expect that the courts would not acknowledge any creative or evaluative element (A7) as well. Similarly, if the implicit model of rationality is one of syllogistic subsumption (A5) one would also expect to find a very high preponderance of formal over substantive reasons (A6). And so on.

But the 'cognates' thus identified are not logical relations. Thus, for example, the dialogic aspect of the argumentative style (B8) is also to be found in some opinions implicitly adopting the rational model of syllogistic subsumption (A5). There is nothing that is, strictly speaking, inconsistent in this. Similarly, lengthy and elaborate opinions (B4) could quite obviously include a high proportion of formal reasons (A6), or even be magisterial in tenor (A8).

Further, while most of the opposing pairs in each column represent opposite poles along a spectrum, some are perhaps more felicitously conceptualized as dichotomies. This is true of A1 and

decided, any evaluative or creative element. In France the higher courts frequently appear to believe that judging is always merely a matter of cognition – of ascertaining and applying the law that exists. Relatedly the French courts frequently prefer not to narrate or expound meaning, but merely to classify the facts as 'in' or 'out' of the statute. This is perhaps an extreme manifestation of what one might call a cognitive style, and has been characterized as 'legal existentialism'.

At the other polarity, the US Supreme Court, which has a rather different history and functions under a different theory of separation of powers, adopts a general style in which the court acknowledges that some statutes may require the exercise of evaluative and creative judgement very different from the mere cognitive ascertainment and application of the law that exists.

In not openly recognizing an evaluative and creative judicial role, the Finnish, Italian and Polish courts are closer to the French here than to the American. Again the UK and Sweden here are closer to the USA. The German system is in the middle.

Finally the systems also differ dramatically in a further dimension, and this is most pronounced in the problematic cases. One may differentiate between a relatively magisterial style and what might be called a relatively argumentative and dialogic style. In the magisterial style, the court's opinion is presented as an impersonal, authoritative, unsigned, imperial 'Staatsakt', whereas in the argumentative style the opinion is more personalized, is duly signed by the author, and bears at least some recognizable stylistic traits of the author. Further, in the magisterial style, the court proceeds as if there is only one possible answer – the court's answer – to the issue of interpretation, whereas in the argumentative style the court assumes that more than one answer might be possible, rehearses the arguments for and against, and seeks to show by argument why the answer given is the most justified one. Additionally, in the argumentative style, the court enters into what might be construed as a dialogue with its various addressees. That is, some or all of the opinion can often be construed as a dialogic response to arguments of losing counsel, or to arguments of a lower court judge, or to arguments of a concurring or dissenting judge of the same court.

The French, Finnish, German, Italian and Polish styles tend to be relatively magisterial. The Argentine, Swedish, UK and US styles are less magisterial and more argumentative.

We have now identified a number of traits of justificatory style to be found in the opinions of the higher courts in our study. We believe that these traits display some affinities. Thus, one might categorize them into two columns of cognates as follows:

Olemmeko vieraantuneet oikeudesta!

Vanha herastuomari seuraili nuoren auskulantin esiintymistä oikeuden puheenjohtajana. Päätöstä harkittaessa auskulantti lueskeli lakikirjasta ääneen tapaukseen sopivia pykälä. Aikansa kuunnelluaan herastuomari lausahi: "Ei sen tuomion tarvis ihan pykälän mukaan mennä, kunhan se muuten on oikea."

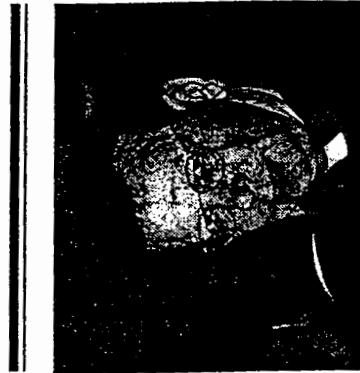
"Lainkäytön tärkein asia on oikeus, ei tuomari, pykälä eikä edes laki. Lainkäytön päätarkoitus on oikeus ja oikeudenmukaisuus."

Vanha viisaus sanoo: "Kirjain kuolettua, henki tekee eläväksi." Jos lain kirjain sivuuttaa hengen, silloin myös lain perimmäinen tarkoitus kaipa. Kirjaimellinen tulkinta tai -tieteilisesti sanottuna - positiivistinen oikeusajattelu uhkaa oikeuskäsitystämme.

Oikeusfilosofinen keskustelu voisi tervehdyttää

Lainkäytössä positiivistinen ajattelutapa vaikeuttaa kansalaisten uskoa oikeuden perustavaan merkitykseen. Jos oikeuden ja kohtuuden sijasta päähuomio keskittyy kirjaimelliseen saadossuokaisuuteen, voi seurauksena olla oikeuden ja ihmisten elämäntodellisuuden irrottaminen toisistaan.

Lain kirjaimen ylikorostus lisää lakien määrää ja monimutkaistumista. Mahdollisia kiistatilanteita varten on kuin varmuuden vuoksi laadittava valmiita säädöksiä. Lainkäyttö edellyttää yhä erikoistuneempaa asiantuntemusta. Saadossuokaisuus ja py-



■ Lain kirjaimen ylikorostaminen lisää lakien määrää ja vieraannuttaa kansalaisia oikeudenkäytöstä. Yhä vähemmän jää tilaa lain tarkoituksen eli oikeuden miettimiselle, kirjoittaa

Eero Huovinen.

käikäuulisuus lisääntyvät. Kansalaiset alkavat vieraantua oikeudenkäytöstä. Yhä vähemmän jää tilaa lain tarkoituksen eli oikeuden miettimiselle.

Martti Luther väitti: "Mitä enemmän lakeja, sitä vähemmän rakkautta ja oikeutta." Saadossuokaisuudesta seuraa, että ihmiset eivät kysy, tekevätkö he oikeita ja väärä tekoja, vaan sitä, tekevätkö he lainmukaisia tekoja. Oikeuden tavoittelemisen asemesta aletaan kysyä, miten lakien viidakkossa pykälää voitaisiin väistää ja lakeja kiertää. Luottamus lainsäädännön oikeudenmukaisuuteen vähenee.

Vaikka lakien lisäämisellä on pyrittä oikeuden toteuttamiseen, voi käydä niin, että tuloksena on lainkuulaisuuden väheneminen. Verotusoikeus, työlainsäädäntö ja sosia-

lilainsäädäntö kelvannevat esimerkiksi.

Saadossuokaisuus vähentää myös moraalisuuden harkinnan merkitystä. Mitä enemmän lakeja, sitä vähemmän on omaehtoiseen moraaliseen harkintaan perustuvia ratkaisuja. Oikean ja hyvän etsimisen sijasta aliedustien mukaan on lupa tehdä.

Kun harkinta muuttuu siltä, myös ihmisen taito kysyä oikean ja väärän eroa tyllistyy. Aloitteellisuus ja luovuus vähenevät, samoin henkilökohtainen sitoutuminen oikeuden toteuttamiseen.

Parin vuosikymmenen takaiseen vasemmistolaiseen oikeusajatteluun ei ole paljua. Silti haikaillen joskus sitä paloa, jolla taannoin väännettiin kättä oikeuden ja poliittisen todellisuuden suhteista. Nykyään tuntuu siltä, että lakimiestyö - myös kirkkojuristit - tarkastelevat oikeudenkäyttöä lakikirjojen sisäisen johdon mukaisuuden kannalta. Onko oikeudenkäyttö kapeutunut saadossuokimukseksi, kirjoitetun lain sisäisen logiikan selvittelyksi? Oikeusfilosofisen keskustelun viriämisen voisi olla terve ruiske myös koko yhteiskuntamme tervehdytykseksi.

Länsimaisessa aatehistoriassa on vallinnut kaksi erilaista moraaliperinnettä, joilla molemmilla on ollut vaikutusta myös suomalaisen oikeusajatteluun. Ensimmäinen traditio kysyy: Mitä pitäisi tehdä? Ihmisen oikeaa ja väärää tarkastellaan hänen tekojensa mukaan. Oikeita tekoja syntyy, kun ihminen poudattaa lakeja ja sääntöjä. Toinen perintö on kysynyt: Millainen ihmisen pitäisi olla? Oikeus ja hyvä syntyvät siten, että esittää hyveitä, hyvän ihmisen ominaisuuksia, rehellisyyttä, totuudellisuutta, jopa armeliaisuutta. Hyvä ihminen pystyy harkintansa nojalla toteuttamaan hyvää kulloisessakin elämäntilanteessa.

Saadossuokaisuudelle on ominaista, että lain rikkomuksia tarkastellaan tekokeskeisesti. Päähuomio kiinnitetään tuomittavaan tekoon eikä teon tekijään. Saadossuokaisuudessa inhimillisten seikkojen ja olosuhteiden huomioon ottaminen ei saa paljon tilaa.

Vaikka lain periaatteessa tulee olla kaikkialla sama, olosuhteiden ja tilanteiden huomioimattamisella on merkitystä erityisesti silloin, jos halutaan etsiä sitä, miten ihmistä ja ihmisiä voitaisiin auttaa.

Eriyisessä nuorten ihmisten tekoja arvioitaessa olisi tärkeää siirtää painopistettä säädös- ja tekokeskeisestä ajattelutavasta kohti tekijä- ja ihmiskeskeistä ajattelutapaa. Hyviä esimerkkejä tästä ovatkin esimerkiksi Sovitaan-projekti ja muut sellaiset hankkeet, joissa nuori voi vankeusrangaistuksen sijasta sovittaa tekonsa yhdyskuntapalveluna.

Julkisuuden rajat on nähtävä

Viime-kuukausilta ja päiviltä on dramaattisia esimerkkejä siitä, että julkisuudella on kahdet kasvot. Yhtäältä oikeudet toteutuminen edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, onhan tuomion julkisuus yksi sen keskeinen osa. Toisaalta julkisuus saattaa muodostua armoittomaksi ja kohutuuttomaksi. Julkisuuden merkitys oikeuden toteuttamiselle edellyttää tämän paradoksaalisuuden myöntämistä. Julkisuudesta ei voida luopua, mutta sen rajatkin on nähtävä.

EERO HUOVINEN

■ Kirjoittaja on Helsingin hiippakunnan piispa.

Jaktlagen gar åt rullstolsbunden

Vbl 27. 5. 1978

Får inte sitta på pass i bilen • Jägare vill ha lagändring

KRISTINESTAD
Mats Ekman
tel. 2211 242

Anders Österback i Påskmark är säker skytt och erfaren, kunnig jägare. Ändå vill de finländska lagstiftarna inte ge honom möjlighet att få vara med i älgaekten.

Anders Österback är rörelsehindrad och rullstolsbunden. Men den finländska jaktlagen känner inte till ordet rörelsehindrad. Därför får inte Österback sitta på pass inne eller i omedelbar närhet av sin bil. Följden är att han inte längre får uppleva den goda kamrattanden och stämningen i jaktlaget.

Skulle Österback bo i Sverige eller något annat nordiskt land kunde han söka om dispens från förbudet att bedriva jakt från motorfordon. Med största sannolikhet skulle han också, som rörelsehindrad och bevisligen god skytt, beviljas den rätten.

Men inte i Krängel-Finland. Där ger jaktlagen inte ens rätt att söka om dispens. En jägare måste hålla sig minst hundra meter från ett motorfordon, punkt slut. Det kräver klarar Österback inte i praktiken av att uppfylla. Att med rullstolen ta sig i hundradra meter i oländig skogsterräng och sitta där är en omöjlighet i praktiken.

—Det är inte bara av praktiska skäl otänkbart, utan också av hälsoskäl. Eftersom jag har ned-satt känsel och dålig blodcirkulation är risken stor för till exempel förfrysningsskador, säger Österback.

Han låter också förstå att han inte vill vara till besvär för de övriga älgägarna. I älgjaktlaget är

han med som en i gänget, inte för att han råkar vara rullstolsbunden.

Reagerade på orättvisa

Jaktlagen som riksdagen godkände 1993 preciserade förbudet om jakt från eller i skydd av motorfordon. Då spelar det ingen roll om fordonen är rörelse eller slår parkerade. Lagen känner inte till några undantag eller något dispensförfarande.

—Jag trodde att lagarna var till för att stöda och inte motarbeta människorna. Men tydligen uppfattas det som ett privilegium att sitta i rullstol, säger Anders Österback ironiskt.

Den värsta besvikelsen har lagt sig och nu förmår Österback se på det hela med glimten i ögat. Men förtrytelsen är stor bland jaktkompisar och andra ortsbor. De har reagerat mot en i deras tycke orättvis och oflexibel lagstiftning.

Anders Österback kan inte heller själv se någon större skillnad i om han av praktiska och hälsoskäl sitter på pass i en stillastående bil jämfört med i en stillastående rullstol. Sitter gör han oberoende, något annat alternativ har han faktiskt inte.

Anders Österback kommer inte att påbörja någon kostsam process i syfte att ändra på lagen. Han nöjer sig med att konstatera faktum och har redan mentalt börjat förbereda sig för att det blir ett slut på den alltid lika välkomna traditionen med älgjakt för hans del.

Jaktstriktet

fortsätter kampen

Ändå fortsätter kampen för en flexiblare lagstiftning på denna



Besviken på jaktlagen. Anders Österback är besviken på jaktlagens definitiva förbud mot jakt från motorfordon. I Sverige och andra nordiska länder kan rörelsehindrade få dispens, men den finländska jaktlagen känner inga undantag. Jaktvårdsdistriktet skall ändå göra ett försök att få lagen ändrad på denna punkt.

Enimskilt är skogsbrukets och riksdagens ställning till detta förbud.

punkt. Svenska Österbottens jaktvårdsdistrikt har tagit sig an det österbackska fallet, som naturligtvis också kan ha många parallellfall på andra håll i Finland.

Jaktvårdsdistriktets ordförande Bror Blusi i Vörå säger att den definitiva textskrivningen om jakt från motorfordon borde komma från motorfordon. Distriktet har varit i kontakt med riksdagsmän och tjänstemän på jord- och skogsbruksministeriet, men hittills har ingen lovat att jobba för en reviderad lag. Jägarna har också sökt audiens hos minister Kalevi Hemilä. —Om vi inte kommer till skott före det kommer distriktet troligen att ta upp frågan vid Jägarnas centralorganisations representant

sentantrömde i Vasa i höst och förhöjda på en motion till regeringen om ett dispensförfarande, uppger Bror Blusi.

Erfaren jägare

Anders Österback kom med älgjaktlaget i Påskmark redan som femtonåring, för 23 år sedan. Han har avlagt 21 älgskytteprov på raken och tidigare även flitigt deltagit i älgskytteövningar. Också efter att han till följd av en olyckshändelse invaliderades från midjan neråt har han varit med i älgaekten.

Det har upplattats som naturligt att han av praktiska skäl suttit i bilen.

Också Österback tog det för givet att myndigheter känner flexibilitet när det gäller rullstolsbunda.

—Men jag tänkte att det är väl bäst att få det bekräftat. Glad i hägen stegade jag upp till nya polisehefen i Kristinestad. Besviken gick jag därifrån. Det fanns inga möjligheter att avvika från jaktlagen och polisehefen lät förstå att jag kunde ha åtal att vänta mig om jag bröt mot lagen. Därför får älgaekten vara för min del.

—Jag börjar inte driva någon rättsprocess även om det vore principiellt viktigt och intressant att få ett prejudikat i frågan, säger Österback.

Han klandrar inte polisehefen, som följde lagen till punkt och pricka.

Jägargossen Bror Blusi efterlyser mellan raderna lite mera mänsklighet hos myndigheterna.

—Det är den lokala älgägaren som väcker åtal om någon gör en anmälan. Frågan är om allmännytt fördel kräver att åtal väcks i fall som dessa, säger han.

OIKEUSVALTIOPERIAATE

HE 1/98

1 LUKU. VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEET

2 § ... JA OIKEUSVALTIOPERIAATE

KAIKESSA JULKISESSA TOIMINNASSA ON (LAILLISEN EDESVASTUUN UHALLA) TARKOIN LAKIA NOUDATETTAVA.

- JÄRJESTELMÄKESKEINEN. JOHTAA LAINSOVELLUTUKSESSA MacCORMICKIN A-MALLIIN. "OIKEUS ON LAINMUKAISUUTTA JÄRJESTYKSEN YLLÄPITÄMISEKSI, JOLLA EI VÄLTTÄMÄTTÄ OLE YHTEYTTÄ OIKEUDENMUKAISUUTEEN."

VRT. RUOTSIN REGERINGSFORMEN:

1 KAP. STATSSKICKETS GRUNDER

9 § "TUOMIOISTUIMIEN SEKÄ HALLINTOVIRANOMAISTEN JA KAIK- KIENTEN MUIDEN, JOTKA TOIMITTAVAT JULKISIA TEHTÄVIÄ, ON TOI- MINNASSAAN OTETTAVA HUOMIOON KAIKKIEN YHDENVERTAISUUS LAIN EDESSÄ SEKÄ NOUDATETTAVA ASIAL LISUUTTA JA PUOLUEETTOMUUT- TA." LAG 1976:871 (SUOM. TÄSSÄ).

IHMISKESKEINEN. ON OMIAAN JOHTAMAAN LAINKÄYTTÖÄ MacCORMICKIN B-MALLIIN. TUOMARIN TEHTÄVÄ ON SOVITTA A TA- PAUSKOHTAISESTI LAINMUKAISUUS OIKEUDENMUKAISUUTEEN.

UUDISTUVAAN HALLITUSMUODON 1. LUKUUN OLISI KIRJOITETTAVA YKSILÖKESKEINEN, YK:N IHMISOIKEUSJULISTUKSEEN PERUSTUVA OIKEUSVALTION MÄÄRITELMÄ. JOHTAISI KEHITYSTÄ LÄHEMMÄKSI B-MALLIA. EDELLYTTÄÄ, ETTÄ EDUSKUNTA MYÖNTÄÄ TUOMIOISTUI- MILLAKIN OLEVAN OIKEUTTA KEHITTÄVÄN ROOLIN.

ER 9.6.98

TUOMAREIDEN TEHTÄVÄT JA VELVOLLISUUDET:

TUOMARIN TEHTÄVISSÄ TOIMIVAT NE, JOTKA KÄSITTELEVÄT (PERUSTUSLAILLISIA) SIVIILI-, KAUPPA- JA HALLINTO-OIKEUDELLISIA OIKEUSRIITOJA TAI RIKOSSYYTEITÄ.

EN R 94 12, OSA A k. 1. OSA B k. 11 SANOTAAN MM:
"IN ANY CASE, IT IS MATTER FOR THE INTERNAL LAW,
AND IN PARTICULAR THE CONSTITUTIONS, TO DECIDE WHO
ARE CONSIDERED JUDGES FOR THE PURPOSES OF THIS
RECOMMENDATION."

TUOMAREIDEN ITSENÄISENÄ TEHTÄVÄNÄ JA VELVOLLISUUTENA ON TOIMIA RIIPPUMATTOMASTI JA ANTAA PUOLUEETTOMIA RATKAISUJA, JOTKA PERUSTUVAT PELKÄSTÄÄN TOSISEIKKOJEN ARVIOINTIIN JA HEIDÄN LAINTULKINTAANSA. TUOMARIEN ON KUITENKIN NOUDATETTAVA YLEMMÄN TUOMIOISTUIMEN TULKINTOJA LAISTA SELLAISISSA TAPAUKSISSA, JOSSA SEN TULKINNAT ON SÄÄDETTY SITOVIKSI.

YK k. 2, EN PERIAATE I JA V, YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TOIMIVALTA.

LAINSÄÄTÄJÄN RIIPPUMATTOMUUSTAKUU:

KAIKKIEH HALLITUSVIRANOMAISTEN JA MUIDEN INSTITUUTIOIDEN VELVOLLISUUTENA ON KUNNIOITTA TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMUUTTA JA OTTAA SE HUOMIOON.

YK:N PERUSPERIAATTEIDEN (k. 1) MUKAAN VALTION TULLEE TAATA TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMUUS PERUSTUSLAISSA TAI MUUSSA ASIANOMAISEN MAAN LAISSA. EN:N MUKAAN TAKUU VOIDAAN ILMAISTA KUNKIN MAAN OIKEUSJÄRJESTELMÄSTÄ RIIPPUEN KIRJOITETULLA TAI KIRJOITAMATTOMALLA PERUSTUSLAILLA, KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN SISÄLLYTETYLLÄ SOPIMUKSELLA TAI KONVENTIOLLA TAI KIRJOITETUILLA TAI KIRJOITAMATTOMILLA YLIMMÄN TASON PERIAATTEILLA, KUTEN YLEISILLÄ LAILLISUUSPERIAATTEILLA (PERIAATE, I, k. 2b, KOMMENTIT PERIAATTEISTA, k. 13). - OLEELLISTA NÄYTTÄISI OLEVAN, ETTÄ MAAN OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ ON OLTAVA YLIMMÄN TASON TAKUUNORMI TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMUDESTA. TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMUUS ON YKSI LAILLISUUSPERIAATTEEN KESKEISIÄ TUKIPIILAREITA (EN, OSA B k. 3). "TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMUUDEN" KÄSITTEEN SOVELTAMISALA EI RAJOITU VAIN TUOMAREIHIN ITSEENSÄ, VAAN KATTA OIKEUSJÄRJESTELMÄN KOKONAISUUDESSAAN (EN, KOMMENTIT k. 12).

RUOTSIN REGERINGSFORMEN ANTAA TAKUUN NÄIN:

2 § INGEN MYNDIGHET, EJ HELLER RIKSDAGEN, FÅR BESTÄMMA, HUR DOMSTOL SKALL DÖMA I DET ENSKILDA FALLET ELLER HUR DOMSTOL I ÖVRIGT SKALL TILLÄMPA RÄTTSREGEL I SÄRSKILT FALL.

ER 9.6.98

TUOMIOISTUIMET PERUSTETAAN JA LAKKAUTETAAN LAILLA. SELLAIS-
TA TUOMIOISTUINTA, JOSSA EI NOUDATETA OIKEUDENMUKAISTA
OIKEUDENKÄYNTIJÄRJESTYSTÄ, EI SAA PERUSTAA KORVAAMAAN
VARSINAISILLE TUOMIOISTUIMILLE KUULUVAA TUOMIOVALTAA.

IOS 6 ARTIKLA, YK k. 5

TUOMIOISTUIMET PERUSTETAAN "BY LAW", EI "IN
CONSTITUTIONS". SÄÄNNÖSTÄ "SATUNNAISESTA TUOMIO-
ISTUIMESTA" EN OLE LÖYTÄNYT PIKAISELLA HAULLA.
YK:N ASIAKIRJASSA ON KIELTO PERUSTAA TUOMIOISTUIN-
TA, JONKA VELVOLLISUUTENA EI OLISI NOUDATTAO OI-
KEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ.

- TUOMIOISTUINORGANISAATIOTA EI PITÄISI JÄYKISTÄÄ PERUSTUS-
LAKIIN. MUUTOSTARPEET LÄHITULEVAISUUDESSA SUURET.
- KÄRÄJÄOIKEUDET PERUSTETAAN JA LAKKAUTETAAN NYT HALLINNOL-
LISILLA PÄÄTÖKSILLÄ. TOIMIVALTA VOIDAAN KIISTÄÄ IHMIS-
OIKEUSTUOMIOISTUIMESSA.
- KORKEIMMAT OIKEUDET VOIDAAN HISTORIAALLISISTA SYISTÄ MAI-
NITA HALLITUSMUODOSSA. EI KUITENKAAN MIELTÄ MÄÄRITELLÄ
VIRKANIMIKKEITÄ JA JÄSENMAÄRIÄ YMS.

6a

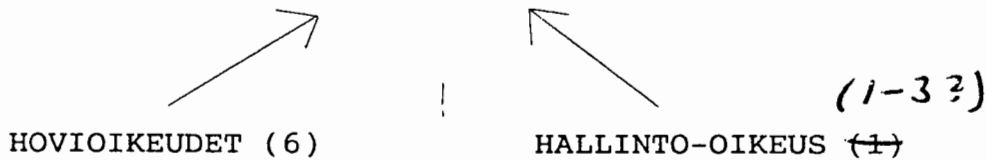
ER 9.6.1998

VISIO TUOMIOISTUINTEN ORGANISAATIESTA

- TAVOITTELEE ALUEELLISTA TASA-ARVOA, TALOUDELLI-
SUUTTA JA TUOMAREITTEN AMMATILLISEN TASON KEHIT-
TÄMISMAHDOLLISUUKSIEN PARANTAMISTA

KORKEIN OIKEUS

(KKO + KHO = LOUEKOSKI)



KÄRÄJÄOIKEUDET
N. 50

YHT. N. 65

KÄRÄJÄ- JA HALLINTO-
OIKEUDET N. 15

HELSINGIN SEUDUN
HALLINTO-OIKEUS JNE.
(= ISOT LÄÄNINOIKEUDET)

VALTIONEUVOSTOSTA
MINISTERIÖISTÄ
YMPÄRISTÖASIAT YM.

TUOMIOISTUINTEN HALLINTO

TUOMIOISTUIMIEN HALLINTO ON LAILLA JÄRJESTETTÄVÄ ERILLISEKSI MUUSTA OIKEUSHALLINNOSTA NIIN, ETTÄ TUOMIOISTUIMIEN RIIPPUMATTOMUUS TULEE OTETUKSI HUOMIOON.

EUROOPPALAISEN TUOMARIN SÄÄNNÖT, KOHTA 6. VAHV. 1993, WIESBADEN, SAKSA. PERUSTUVAT YK:N VAHVISTA-MIIN PERUSPERIAATTEISIIN, JOITA EUROOPPALAISISSA SÄÄNNÖSSÄ PIDETÄÄN MINIMISÄÄNTÖNÄ. MANNER-EUROOPASSA HALLINTOA VARTEN ON VARSIN YLEINEN NEUVOSTO TAI LAUTAKUNTA, JOSSA ON MUKANA TUOMAREITA. TUOMIOISTUINHALLINTO EI OLE POLIITTISEN OIKEUSMINISTERIN SUORASSA JOHDOSSA. 6. KOHTA KUULUU NÄIN: "TUOMIOISTUINLAITOKSEN HALLINNOSTA VASTAAVAAN ELI-MEEN TULEE KUULUA TUOMAREITA JA SEN TULEE OLLA RIIPPUMATON MUISTA VIRANOMAISISTA." KTS. TÄSTÄ HANNU KIURU, TUOMARIPÄIVIEN PÖYTÄKIRJA 1994, S. 27. RUOTSISSA DOMSTOLSVERKET, JÖNKÖPING, VASTAA TUOMIOISTUINTEN HALLINNOSTA, EI OIKEUSMINISTERIÖ, RIIPPUMATON TUOMIOISTUINHALLINTO EDELLYTTÄISI MINISTERIÖN TUOMIOISTUINTOIMISTON TOIMINNAN UUDELLEEN JÄRJESTÄMISTÄ.

LAINOPPINEET OIKEUSMINISTERIT OVAT OLLEET TARKKOJA SEN SUHTEEN, ETTEIVÄT OLE TULLEET PUUTTUNEEKSI TUOMIOVALLAN KÄYTTÖÖN YKSITTÄISTAPAUKSISSA. KÄYTÄNNÖN TARVETTA ERILLISHALLINTOON EI OLE OLLUT. JOS OIKEUSMINISTERILTÄ POISTETAAN VAATIMUS LAINOPPINEISUUDESTA JA VAATIMUKSEKSI TULEE KUULUMINEN "RASKAAN SARJAN LAUTAMIES-POLIITIKKOIHIN" PAINEET RIIPPUMATTOMAN TUOMIOISTUINHALLINNON PUOLESTA VOIMISTUVAT.

8

MUITA KANSAINVÄLISOIKEUDELLISESTI PERUSTUSLAKIIN KUULUVIA
NORMEJA OVAT MM. MÄÄRÄYS SIITÄ, ETTÄ HENKILÖIDEN VÄLISIÄ
RIITOJA EI SAA LAILLA SIIRTÄÄ TUOMIOISTUIMEN TOIMIVALLASTA,
TUOMIOISTUIN VOI YKSIN PÄÄTTÄÄ, KUULUUKO JOKIN YKSITTÄINEN
OIKEUSASIA SEN TOIMIVALTAAN VAI EI. TUOMAREIDEN EROTTAMAT-
TOMUUS TULISI LIEVENTÄÄ SITEN KUIN SE ON REGERINGSFORMISSA
JNE.

JÄLKIVALVONTAOIKEUS HE 1/98

106 § SINÄNSÄ HYVÄ, MUTTA NORMI MITÄTÖIDÄÄN HE:SSÄ PERUSTELUILLA.

REGERINGSFORMISSA ON OIKEUSVALTION JÄLKIVALVONTAOIKEUS TÄYSIMITTAISENA:

14 § FINNER DOMSTOL ELLER ANNAT OFFENTLIG ORGAN ATT EN FÖRESKRIFT STÅR I STRID MED BESTÄMMELSE I GRUNDLAG ELLER ANNAN ÖVERORDNAD FÖRFATTNING ELLER ATT STADGAD ORDNING I NÅGOT VÄSENTLIGT HÄNSEENDE HAR ÅSIDOSATTS VID DESS TILLKOMST, FÅR FÖRESKRIFTEN ICKE TILLÄMPAS. HAR RIKSDAGEN ELLER REGERINGEN BESLUTAT FÖRESKRIFTEN, SKALL TILLÄMPNING DOCK UNDERLÅTAS ENDAST OM FELET ÄR UPPENBART. (INFÖRD g. LAG 1979:933).

SUOMEN TILANNE AIHEUTTAA ULKOMAISESSA KIRJALLISUUDESSA NEGATIIVISTA KRITIIKKIÄ. ESIM. JOAKIM NERGELIUS, LUNDIN YLIOPISTO: "VALIOKUNTA SIIS LÄHTI SIITÄ, ETTÄ KAIKKI SUOMEN LAKIEN JA EUROOPAN YLEISSOPIMUKSEN TAI PERUSTUSLAIN VÄLISET RISTIRIIDAT OVAT JOKO NÄENNÄISIÄ TAI TULKITTAVISSA POIS. TÄTÄ ETÄÄMMÄLLE TUSKIN VOIDAAN PÄÄSTÄ SAKSAN PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIMEN PERUSTUSLAKIYSTÄVÄLLISELLE LAINTULKINNALLE ASETTAMISTA RAJOISTA (SvJT 1996 s. 841).

RATKAISUN TULEE OLLA TULKINTATAVOISTA RIIPPUMATTA AINA SELLAINEN, ETTÄ SE ON NORMIA LUKEMALLA ENNUSTETTAVISSA. TULKINNALLA EI SAA KOSKAAN YLITTÄÄ ENNUSTETTAVUUDEN RAJOJA. PERUSTUSLAKIYSTÄVÄLLISELLÄ LAINTULKINNALLAKAAN EI SAA "VENYTTÄÄ" LAKIA MUUKSI, KUIN MIKÄ SE ON KIRJOITETTUNA. JOS ON RISTIRIITAA PERUSTUSLAKITASOISEN NORMIN KANSSA KORJAAVAT TOIMET KUULUVAT PARLAMENTILLE, EI TUOMIOISTUIMELLE.

HE 1/1998

- HALLITUS EI ESITÄ LAINKÄYTTÖÄ KOSKEVIA SÄÄNTÖJÄ UUDISTETTAVAKSI. VAIN SANALLISIA TARKISTUKSIA. VALITETTAVASTI. LÄHTÖKOHTAA EI PITÄISI HYVÄKSYÄ. PERUSTUSLAIN MÄÄRÄYKSET LAINKÄYTÖSTÄ OLISI KOKONAAN AJANMUKAISTETTAVA.

SIINÄ TARKOITUKSESSA AINAKIN VÄHIMMÄISVAATIMUKSINA

1. VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEISIIN OLISI KIRJOITETTAVA YK:N IHMISOIKEUSJULISTUKSEEN PERUSTUVA IHMISKESKEINEN OIKEUSVALTION MÄÄRITELMÄ,
2. MÄÄRITELTÄVÄ YK:N JA EN:N OHJEIDEN MUKAISESTI TUOMAREIDEN TEHTÄVÄT, OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET,
3. ANNETTAVA LAINSÄÄTÄJÄN TAKUU TUOMAREIDEN RIIPPUMATTOMALLE TOIMINNALLE JA VAPAALLE LAINTULKINNALLE YKSITTÄISISSÄ TAPAUKSISSA, LUKUUN OTTAMATTA TAPAUKSIA, JOISSA YLEMMÄN TUOMIOISTUIMEN LAINTULKINNAT OVAT SITOVIA.
4. POISTETTAVA ESITYKSESTÄ TUOMIOISTUINORGANISAATIOTA KOSKEVAT MÄÄRÄYKSET JA MÄÄRÄTTÄVÄ, ETTÄ JÄRJESTYSMUODOSTA SEKÄ TUOMIOISTUIMIEN PERUSTAMISESTA JA LAKKAUTTAMISESTA ON SÄÄDETTÄVÄ LAILLA, KUITENKIN NIIN, ETTEI SELLAISTA TUOMIOISTUINTA, JONKA VELVOLLISUUTENA EI OLE NOUDATTTAA OIKEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ, EI SAA PERUSTAA LAILLA, JA
5. ESITYKSEN KANSALAISTEN JÄLKIVALVONTAOIKEUTTA KOSKEVA SÄÄNTÖ (106 §) OLISI LAVENNETTAVA "REHELLISEKSI" JÄLKIVALVONTAOIKEUDEKSI RUOTSIN REGERINGSFORMIN TAPAAN.

Esko Rekola
10.6.1998

Näkökohtia hallituksen esityksestä uudeksi Suomen
Hallitusmuodoksi

Valtioneuvoston muodostaminen (61 §)

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia VN:n muodostamismenettelyssä on tehostettu vuosina 1987 ja 1991 tehdyillä hallitusmuodon muutoksilla. Esityksen perusteluissa lausutaan (s. 25), että "säätely ei kuitenkaan johdonmukaisesti toteuta parlamentarismin keskeisiä periaatteita, joiden mukaan valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella".

Näin määritellyt periaatteet sopivat sellaisinaan vain kaksi-puoluejärjestelmään. Suomalaisen monipuoluejärjestelmän parlamentarismi ei ole yhtä "tyylipuhdasta". Voitto tai tappio vaaleissa ei sellaisenaan ratkaise hallituskysymystä. Eduskunnan kokoonpanosta voidaan laskea enemmistöhallitusten vaihtoehtoja. Suoraa vastausta hallituspohjasta ei kuitenkaan saada. Nytkin voidaan seuraavien eduskuntavaalien tuloksen arvioida tuovan kolme enemmistöhallituksen mahdollisuutta. Kaksi suurta puoluetta hallituksessa, yksi ulkopuolella. Lisäksi hallitukseen tulee pienempiä puolueita. Perusteluissa mainitut puutteet eivät täten poistu uudellakaan lailla.

Uudet säännökset toisivat kuitenkin perusteluissa (s. 42) lausutuun tavoin sen periaatteellisesti tärkeän tuloksen, että "normaalitilanteissa jo valtioneuvostoa nimitettäessä olisi varmistettu sen nauttima parlamentaarinen luottamus". Tämä tulos voitaisiin saavuttaa voimassaolevalla järjestelmälläkin, jos lisäyksenä säädettäisiin, että Tasavallan presidentin on ennen hallituksen nimittämistä pyydettävä sen kokoonpanolle eduskunnan hyväksyminen. Vasta sen saatuaan hän voisi nimittää hallituksen.

Uudistus menee kuitenkin pitemmälle. S. 42 todetaan, että "ehdotus merkitsisi luopumista nykyisestä presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista". Tosin presidentin toiminta nykyäänkin säännösten puutteessa perustuu lähinnä vakiintuneeseen käytäntöön. Eduskuntaryhmät eivät ns. presidentin kierroksella paljasta kantojaan eivätkä kerro mahdollista keskinäisistä neuvotteluistaan. Lausumat ovat lähinnä yleisluontoista kaivautumista lähtökuoppiin. Jos käytäntö muodostuisi toiseksi, presidentin johtava osuus supistuisi ilman säännösten muuttamistakin.

Kun on luovuttu presidenttijohtoisuudesta, sijaan on tullut ilman johtamista kelluva menettely. Laissa säädettäisiin vain velvoitus eduskuntaryhmien neuvotteluihin, joiden käynnistämistä ja ohjaamista ei säänneltäisi perustuslaissa, vaan jotka jäisivät parlamentaarisen käytännön varaan ja voisivat vaihdella poliittisesta tilanteesta riippuen (s. 42). Puolueet ja eduskuntaryhmät voisivat sopia hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden vetäjästä (s. 113). "Kyseen voisi tilanteesta riippuen tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri".

Esko Rekola
10.6.1998

Kun eduskunnassa on ainakin 7 - 8 ryhmää ja kun puolueetkin olisivat neuvottelijoina, kaipaa neuvottelumenettely nähdäkseen perustuslaissa säädetyn johtajan. Muutoin jää epäselväksi monta asiaa. Kuinka pitkään kaikkia eduskuntaryhmiä on kuljetettava neuvotteluissa, vaikka hallitukseen tulevien ryhmä jo alkaa irtaantua? Kuinka pitkään pääministeriksi valittu voi jatkaa hallituksen muodostamisponnisteluja ennen kuin siirrytään toisen ehdokkaan valitsemiseen? Kuka yleensä hoputtaa asiaa, jottei se liiaksi veny?

Tasavallan presidentin vaihtoehtona hallituksen muodostamisen johdossa olisi eduskunnan puhemies. Kuuluipa tehtävä kummalle tahansa hän olisi neuvottelujen käynnistäjä, joka voisi pysytellä taka-alalla niin kauan kun neuvottelut etenevät. Esityksen perusteluissa onkin varauduttu tilanteeseen, jossa neuvotteluissa ei päästä eteenpäin tai jossa joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen (s. 113). Perusteluissa lausutaan, että näissä tapauksissa presidentin osuus korostune. Hän voisi vauhdittaa neuvotteluja esimerkiksi asettamalla tunnustelijan selvittämään erilaisia vaihtoehtoja. Tämä lausuma vaikuttaa muuhun tekstiin viime vaiheessa "kiillatulta". Miten presidentin osuus voi korostua, kun sitä ei itse säännöksen mukaan ole.

Ehdotetun 61 §:n sanamuoto jakaa VN:n muodostamisen kahteen osaan, pääministerin valitsemiseen ja nimittämiseen sekä muiden ministerien nimittämiseen. Perusteluistakin ilmenee, että pääministeriä ei ole tarkoitus valita tyhjältä pöydältä, vaan että muunkin hallituksen kokoonpano ja ohjelma ovat jo silloin ainakin pääkohdittain tiedossa. Säännös, jonka mukaan Eduskunta "valitsee" pääministerin, on muutoinkin sanonnallisesti epäselvä. Ensimmäisellä ja vielä toisellakin kerralla eduskunta hyväksyy tai hylkää ehdotetun. Vasta kolmannessa harvinaisessa tapauksessa on kysymyksessä valinta.

Hallitusmuodon säätämistyylisiin ei sovi säännös siitä, että joidenkin yksiköiden on neuvoteltava jostakin asiasta keskenään. Säännökseksi voidaan ottaa vain "oikeudellinen kynnyks". Neuvotteluihin ohjaaminen kuuluu perusteluihin. Puute korjaantuisi, jos säädettäisiin, että neuvottelut käydään eduskunnan puhemiehen johdolla. Tällöin olisi asianmukaista muuttaa perusteluissa (s.113) oleva kappale, jossa puhutaan presidentin osuuden korostumisesta, koskemaan eduskunnan puhemiestä. Kun hän olisi neuvottelujen johtaja, kappaleessa mainitut näkökohdat sopisivat häneen paremmin kuin presidenttiin.

Hallituksen esityksen mukaan neuvotteluissa ovat eduskuntaryhmien lisäksi myös eduskunnassa edustettuna olevat puolueet. Oikeata kehitystä on eduskuntaryhmän tunnustaminen hallitusmuodossa. Perusteetonta on sitä vastoin puolueiden ottaminen neuvotteluihin. "Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta". Kun uudistuksen tarkoituksena on eduskunnan aseman vahvistaminen, sitä ei saa toisesta reunasta heikentää. Eduskuntaryhmät voivat tietysti ottaa neuvotteluihin puolueen johtoa ja käyttää puolueorganisaation apua. Kannat on kuitenkin lau-

Esko Rekola
10.6.1998

suttava eduskunnanryhmien nimissä. Varsin perusteettomana näen perustelujen (s. 112) lauseen: "Kunkin puolueen ja eduskuntaryhmän keskinäiset suhteet hallitusneuvotteluissa määräytyisivät niiden omien sääntöjen ja päätösten mukaisesti". Tämä lause voi olla pahassakin ristiriidassa 29 §:n säännöksen kanssa. Sen mukaan kansanedustaja on "velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset". Tästä periaatteesta olisi pidettävä kiinni. Eduskuntaryhmä voi kyllä päättää, kuinka sen jäsenten on äänestettävä esim. hallituksen luottamuksesta. Ainoana uhkana on tällöin kuitenkin vain edustajan erottaminen ryhmästä, kansanedustajana hän pysyy. Puolue-elimien päätöstä ei kansanedustaja ole velvollinen edustajatyössään noudattamaan. Hänen ei ole edes pakko kuulua sen puolueen nimeä kantavaan eduskuntaryhmään, jonka listoilta hänet on valittu. Hallitusmuodon hengen vastaisena on nähdäkseni myös pidettävä sitä, jos eduskuntaryhmä katsotaisiin velvolliseksi noudattamaan sen ja puolue-elimien yhteiskokouksen päätöstä hallituskysymyksestä. Tällaista menettelyä noudatettaneen joissakin puolueissa.

Keskitän näkemykseni ehdotetusta 61 §:stä seuraavasti:

- Tavoite valtioneuvoston parlamentaarisen luottamuksen toteamisesta jo ennen sen nimittämistä voitaisiin toteuttaa nykyisilläkin säännöksillä, jos niihin lisättäisiin säännös, jonka mukaan tasavallan presidentin on ennen valtioneuvoston jäsenten nimittämistä saatava hallituksen kokoonpanolle eduskunnan hyväksyminen.
- Kun uudistus kuitenkin haluttaneen viedä läpi pääkohdittain suunnitellun mukaisesti, olisi 2 momentin kohdalla kaksi vaihtoehtoa:
 - A. † ensimmäinen lause kuuluisi: "Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat eduskunnan puhemiehen johdolla valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta." Perusteluissa muutettaisiin tällöin kappale, joka viittaa presidentin aseman korostumiseen, koskemaan eduskunnan puhemiestä. (Kappaleen viimeinen lause jäisi pois.)
 - B. - ensimmäinen ja toinen lause yhdistettäisiin näin kuuluvaksi: "Ennen pääministerin valintaa tasavallan presidentti kuulee eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta sekä antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta".

Molemmat näistä vaihtoehtoista ovat kuitenkin epämääräisiä. Niissä ehdotuksia kuljetettaisiin pariin kertaan presidentin silmien edestä ilman, että hänellä olisi todellista osuutta menettelyssä ja vaikka häntä perusteluissa sanotaan "muodolliseksi nimittäjäksi". Kun on päätetty luopua presidenttijohtoisuudesta ja korostaa eduskunnan asemaa, olisi selvää ja tyylikästä siirtyä sanoja pyörittelemättä suoraan puhemiesjohtoisuuteen.

Uuden hallitusmuodon 61 §:n 2 momentti olisi täten seuraavanlainen:

Esko Rekola
10.6.1998

"Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat eduskunnan puhemiehen johdolla valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Näiden neuvottelujen perusteella puhemies esittää eduskunnalle pääministeriehdokkaan. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan."

Muut momentit pysyisivät hallituksen esityksen mukaisina.

Esko Rekola
10.6.1998

jotka ovat selvästi veroluonn~~to~~toisia. Kansaneläkelaitos on valtion järjestämän sosiaaliturvan keskeinen toimeenpajija, mutta kuitenkin vain osa sosiaaliturvan kokonaisuudesta. Kansaneläkejärjestelmässä ei ole enää vakuutuksen tuntomerkkejä. Sairausvakuutuksessa niitä kyllä on.

Esko Rekola
10.6.1998

Poliittiset valtiosihteerit

Hallitusmuotoehdotuksen 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Ehdotuksen 126 §:ssä säädetään, että Tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt - eli niin kuin perusteluissa lausutaan - kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen. Säännöksen nojalla presidentti nimittäisi myös ministeriöiden kansliapäällikköinä toimivat valtiosihteerit.

Hallitusmuoesityksessä ei ole otettu kantaa poliittisiin valtiosihteereihin tai varaministereihin, joista on viime aikoina käyty vilkasta keskustelua. Valtiosihteeri Rauno Saaren puheenjohtolla toiminut työryhmä on 31.10.1997 ehdottanut, että ministeriöihin olisi asetettava poliittiset valtiosihteerit. Kansliapäälliköiden virat säilyisivät. Työryhmä lausuu, että valtiosihteeri olisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet, esittelijänä esittelijänvastuussa ja tämän lisäksi käyttäessään ministerin valtaa poliittisessa vastuussa ministerilleen. Poliittisen valtiosihteerin ja kansliapäällikön työnjaosta määrättäisiin joko ministeriön hallintoasetuksessa tai työjärjestyksessä. Poliittisen valtiosihteerin nimittäisi valtioneuvoston yleisistunto ministerin esityksestä.

Näyttää selvältä, että poliittisen valtiosihteerin näin suunniteltu asema olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon edellä mainittujen säännösten kanssa. Yhtä selvää on, että poliittisten valtiosihteerien nimittäminen tulee taas hallituksen vaihtuessa esille.

Olisi hyödyllistä, jos perustuslakivaliokunta jollakin perustelulausumalla puuttuisi asiaan. Mahdollinen varaministeri olisi ministerivastuulain alainen, kun taas kaikki virkamiehet ovat omaa ryhmäänsä ja hallitusmuotoehdotuksen mukaan ministeriön korkein virkamies on kansliapäällikkö. Näiden ryhmien välirajaa ei saisi rikkoa poliittisilla valtiosihteereillä. Jos sellaisia tai varaministereitä tarvitaan, niistä olisi säädettävä hallitusmuodossa.

Kauko Sipponen : Lausunto hallituksen esityksestä 1/1998 vp
uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

1. Uudistuksen lähtökohtia. Hallituksen esityksen mukaan uudella hallitusmuodolla ei muuteta Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemmin korjataan ja huolletaan valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Uudistuksen tulisi kuitenkin ulottua siksi syvälle, että perustuslakiin ei ainakaan läheisessä tulevaisuudessa kohdistu merkittäviä muutospaineita, vaan uusi perustuslaki vastaa myös ensi vuosisadan ensimmäisten vuosikymmenten tarpeita (s.31).

Valtiosäännön uudistamisen tärkeimpänä tavoitteena pian kolmenkymmenen vuoden aikana on ollut eduskunnan aseman vahvistaminen keskeisenä valtioelimenä sekä pyrkiminen ns. normaaliparlamentarismiin. Hallitusmuotoehdotus toteuttaa nämä pyrkimykset lähes loppuun saakka.

Hallitusmuoto vahvistaa kansalaisten oikeudellisen aseman. Hallituksen esityksen mukaan pyrkimyksenä on kehittää valtiosääntöä siten, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tuettaisiin (s.32). Hallitusmuodon vaikutusta yksilön asemaan koskevassa kappaleessa (s.64) vaikutukset nähdään kuitenkin hyvin välillisinä ja rajoitettuina, pikemmin kansalaisten ja kuntalaisten edustuselinten kansanvaltaisuutena kuin yksilön itsensä välittöminä toimintaoikeuksina. Nähtävästi pyrittäessä voimakkaasti eduskunnan aseman vahvistamiseen ei ole ehditty tarkemmin analysoida eri tahoilla havaittavia pyrkimyksiä kansalaisten välittömien toimintamahdollisuuksien lisäämiseen valtiojärjestyksen puitteissa.

Perustuslaki 2000-työryhmä asetettiin 12.5.1995, ja perustuslaki 2000 komitea päiväsi mietintönsä 17.6.1997. Vaikka varsinkin valtiosääntötoimikunnan työ ja eräät hyväksymättä jääneet hallituksen esitykset sisälsivät runsaasti käyttökelpoista aineistoa, hallituksen esityksen 1/1998 vp valmisteluissa ei sisällöllisesti ehditty pitemmälle kuin valtiosäännön huoltoon ja korjaukseen nykyisistä perusteista lähtien sekä myös ottamaan kantaa eräisiin keskeisiin valtiosäännön yksityiskohtiin, joiden osalta oli pitkään tunnettu muutostarvetta.

Näissä oloissa valtiosäännön asema ja merkitys yhteiskunnan kokonaisuudessa on jäänyt täysin analysoimatta. Kuitenkin julkisen vallan asema ja mahdollisuudet globalisoituvassa maailmassa ovat olen-

naisesti toisenlaiset ja vähäisemmät kuin kirjoitettaessa konstitutiivisissa vallitessa vuoden 1919 hallitusmuotoa, jonka sisältöön uusikin ehdotus vielä merkittävästi kytkeytyy.

Politologian käsityksen mukaan demokraattisissa valtioissa on valtasysteemin osina valtiovalta lainsäädäntö-, lainkäyttö ja hallintovaltoineen, etujärjestöt ja eturyhmät, joukkotiedotusvälineet sekä lopuksi ns. markkinavoimat. Nämä muodostavat globaalilla ja valtioiden tasolla valtajärjestelmän, joka on analysoitavissa esimerkiksi systeemiteoreettisesti panosten ja tuotosten sekä sisäisten rakenteiden avulla. Tarvitaan varmasti erityistä taitoa kyetä kirjoittamaan koonnos uudeksi hallitusmuodoksi ilman että analysoidaan valtiosääntöä vallan ja vaikutusvallan järjestelmässä taikka sivutaan legitimitettiongelmia. Tässä ovat kuitenkin maamme parasta asiantuntemusta edustavat valmisteluelimet onnistuneet. Samanaikaisesti muut yhteiskuntavoimat kilpailevat valtiosäännön kanssa vaikutusvallasta ja usein sen myös todellisuudessa ohittavat.

Hallituksen esityksen mukaan (s.6) perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan. Perustuslaista ilmenevän valtiollisen vallankäytön sekä tosiasiallisen vallankäytön järjestelmän tulee olla sopusoinnussa keskenään. Vaikka reaalityökalu ei olekaan analysoitu, on sentään myönteistä, että perustuslailla halutaan ainakin normatiivisesti antaa yhteiskuntaan vaikuttava johtava voima. Muiden yhteiskunnallisten voimien paineessa kirjoitettu perustuslaki sattaa näet heikentyä nimelliseksi, nominaaliseksi.

Mielipidetutkimukset maassamme ovat jo toistakymmentä vuotta osoittaneet, että poliittisella toiminnalla ei ole riittävästi arvostusta kansalaisten keskuudessa. Vaaleihin osallistuminen on heikentynyt, puolueiden jäsenmäärä ja jäsenten innostus vähentynyt. Viime kunnallisvaaleissa huomattava osa nuorisoa jätti äänestämättä, koska politiikka ei kiinnostanut ja koska vaaleilla ei voitaisi jouduttaa tarpeellisia uudistuksia. Monissa valtioissa poliittiset vaalit on uusittava, jos äänestysprosentti jää alle viidenkymmenen. Mitä jos meilläkin kävisi tällä tavalla?

Perustuslaki 2000-työryhmän mietinnöstä ^{yde} ~~pyy~~ttiin lausunnot yli kolmeltakymmeneltä ryhmältä ja yhteisöltä. Lausunnonantajat pysyivät uskollisesti positiivisoikeudellisissa kysymyksissä. Oikeastaan vain Suomen lakimiesliitto huomautti, että valtiosääntöä kehitettäessä tulisi ensisijaisesti lähteä kansalaisten asemasta ja asenteista ja valtiosääntöä olisi uudistettava kansalaiskeskeisempään suuntaan. Ehkäpä samansuuntaisia viitteitä olisi saatu poliittisilta puolueilta, jos olisi kysytty puolueen eikä sen eduskuntaryhmän kantaa.

Valtiosääntökomitean välimietintöä 1970-luvulla arvosteltiin liian vähäisestä yhteiskuntatieteellisen ja taloudellisen asiantuntemuksen hyväksikäytöstä. Arvattavasti uuden hallitusmuodon valmistelu tulee aikanaan saamaan kritiikkiä samasta syystä. Myöhemmin ehkä selviää sekin, miksi uusi hallitusmuoto oli valmisteltava niin nopeasti että valmistelijoiden käytettävissä oleva aika tarvittiin vain olemassa olevien perustuslakien kirjoittamiseen yhtenäiseksi asiakirjaksi eikä aikaa jäänyt syventävään käsittelyyn.

1970-luvulla pyrittiin eteenpäin katsovaan valtiosääntötutkimukseen sekä sen perusteella voimakkaasti uudistettuun valtiosääntöön. Useimmat 1970-luvun tavoitteet on jo saavutettu kokonaan tai osittain. Nyt esillä oleva ehdotus ei suuntaudu tulevaisuuteen, vaan jo valmisteluohjeista ilmenee pyrkimys kausihuoltoon ilman laajempia visioita.

Uusi hallitusmuotoehdotus on siinä määrin taitavasti ja huolellisesti kirjoitettu voimassa olevien perustuslakinormien yhdistelmä, että se olisi ilman muuta hyväksyttävä. Tämän tasoisen ehdotuksen hylkääminen jonkin sinänsä tärkeänkin yksityiskohdan vuoksi ei olisi yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Edellä esittämäni arvion perusteella mielestäni ei ole kuitenkaan perustetta olettaa, että uusi hallitusmuoto kykenisi sellaisenaan vastaamaan edes seuraavan vuosikymmenen muutospaineisiin. Hallitusmuotoa ei tulisi hyväksyä sellaisin edellytyksin, että sen kehittämisen- ja uudistamistyöhön ei seuraavina vuosikymmeninä uhrattaisi aikaa eikä resursseja. Ensimmäiseksi rousee tietysti mieleen kysymys, mikä on uudistuksen lisäarvo kansalaiselle.

2. Pykäläkohtaisia havaintoja.

1§. Suomen valtiosääntöön kuuluu lukuisia muitakin normeja kuin uusi hallitusmuoto. Jos valtiosääntö samaistetaan hallitusmuotoon, joudutaan kysymään, koskeeko 2 momentin toinen lause muita valtiosäännön osia kuin hallitusmuoto.

2§. Ensimmäinen momentti osoittaa valtiojärjestyksemme rakentuvan edustukselliselle demokratialle. Valtiovalta kuuluu kuitenkin kansalle, jolle olisi annettava mahdollisuuksia käyttää valtaansa välittömästi. Momenttia olisi tämän johdosta jatkettava seuraasti: ...eduskunta, ellei kansa itse käytä välittömästi alkuperäistä toimivaltaansa tämän hallitusmuodon mukaisesti.

Toinen momentti on epäselvä. Perusteluissa s. 73 kirjoitetaan selkeästi, että ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä. Momentissa kytketään kuitenkin osallistuminen kehittämiseen, mikä on monesti osallistumisen ja vaikuttamisen tavoite, eikä jäsenyyteen

ja osallistumisen erilaisiin muotoihin. Sanatarkasti luettuna toinen momentti avaa osallistumiselle liian kapean alueen ; kyseessä ei ole pelkästään kehittäminen.

Kolmas momentti tuo vihdoin perustuslakitasolle oikeusvaltion tärkeimmät osat. Perusteluissa s. 74 määritellään usein esille tuleva käsite "julkinen valta", mikä on tarpeellista.

3§. Pykälä sisältää perinteisen valtiovallan kolmijaon. Hallituksen esityksessäkin todetaan (s.75), että valtiollisia perustehtäviä ei pyritä täydellisesti eikä puhtaassa muodossaan erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Ja vaikka pyrittäisiinkin, siihen ei kyettäisi, siinä määrin erilaisia ja itsenäisiä toimintoja kuuluu valtioon. Koko valtiovallan kolmijaon tarpeellisuus on sen sisällön epämääräisyyden takia epäiltävissä. Tässä yhteydessä voisi hyödyllistä tarkennusta saada valtioneuvoston huhtikuussa 1998 hyväksymästä ns. valtioyhteisöä koskevasta periaatepäätöksestä.

Jos ja kun 3§:ään kuitenkin pyritään ottamaan maininta valtion tärkeimmistä toiminnoista, niin niistä on unohtunut hallinto. Toinen momentti sisältää ainoastaan hallitusvallan, mikä on vain osa lainsäädännön ja tuomiovallan käytön ulkopuolisesta valtion toiminnasta.

Perusoikeudet on äskettäin uudistettu eikä muutoksia pidetä tarpeellisina. Niihin olisi kuitenkin tarjolla lukuisia parannuksia. Ilmaisuvapaus olisi sananvapautta laajempi termi 12§:ään, jossa tulisi olla rajoituksia viestintävälineiden monopoliomistusta vastaan. Mielenosoitusvapaus olisi lisättävä 13§:n nimikkeeseen. Kun poliittinen demokratia toteutuu poliittisten puolueiden välityksellä, niistä olisi oltava perussäännös 13§:ssä. Työtaisteluoikeus olisi lisättävä 13.2 §:ään

21.2§:ssä säädetään hyvästä hallinnosta sekä esitetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeina käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Nämä kuuluvat muodollis-juridiseen päätöksentekoprosessiin. Hyvään hallintoon olisi myös luettava hallinto-opillisia hyvän hallinnon tunnusmerkkejä kuten esimerkiksi tehokkuus ja tuloksellisuus. Hyvää hallintoa olisi korostettava ottamalla se mukaan pykälän nimikkeeseen.

29§ sisältää imperatiivisen mandaatin kiellon. Sen perustelut ovat eduskuntaryhmien ja niiden sisäisen järjestyksenpidon osalta erinomaisen heikkoja. Edustajan tiukkaa sidonnaisuutta ryhmäänsä sekä tämän harjoittamaa kurinpitovaltaa edustajan toimiessa itsenäisesti perustellaan sillä, että edustaja tuntee ryhmään liittyessään sen toimintatavat sekä että ryhmän kurinpito perustuu ryhmän sisäiseen toiminta-

vapauteen. Ryhmiltä saatujen ohjeiden seuraamista perustellaan sillä, että ne eivät ole oikeudellisesti sitovia eikä niiden rikkomisesta seuraa oikeudellisia sanktioita. Kuitenkin aikaisemmin on lähdetty siitä, että perustuslakia on seurattava kaikessa julkisen vallan toiminnassa käytössä. Eduskuntaryhmät eivät vain halua alistua hallitusmuodon sääntöön. Edellä mainitusta syystä sekä oltuani viime keväänä eduskunnassa mukana imperatiivista mandaattia koskevassa seminaarissa olen tullut siihen tulokseen, että ainakin 29§:n viimeinen lause olisi tarpeettomana ja harhaanjohtavana poistettava.

53§. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan pykälän systemaattinen sijoittaminen on ollut jossain määrin ongelmallista eikä äänestyksen toimivuutta voida vielä arvioida. Molemmat perustelut lähtevät haluttomuudesta myöntää kansalaisille mitään suoraa osallistumiskanavaa. Koska kyseessä on kansalaisten välitön osallistuminen valtiolliseen päätöksentekoon, kansanäänestys säännös tulisi olla omassa luvussaan niin kuin nykyisinkin. Kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin riittää osoittamaan, että neuvoo-antava äänestys ennen eduskunnan päätöstä johtaa sisäisiin ristiriitoihin sekä puolueiden ja edustajien ylempalttisiin vakuutteluihin äänestyksen tuloksen seuraamisesta. Kansanäänestyksen olisi seurattava eduskunnan päätöstä, sillä olisi jälkeen päin sitovasti hyväksyttävä tai hylättävä eduskunnan alustava päätös. Jollei tällaista menettelyä hyväksytä, neuvoo-antava kansanäänestys olisi säilytettävä.

70§. Pykälään olisi lisättävä mahdollisuus kansanaloitteen tekemiseen.

73§. Sekä perusoikeuskomitean mietinnössä että perustuslaki 2000-työryhmän ja komitean mietinnöissä samoin kuin hallituksen esityksessä 1/1998 vp on pohdittu poikkeuslakijärjestelmän säilyttämistä. Näissä yhteyksissä on ehdotettu mm., että perusoikeuksista ei voitaisi tehdä poikkeuksia, että tulisi vähentää tarvetta pysyvien poikkeuslakien säätämiseen sekä että (73§) perustuslakiin voitaisiin tehdä vain rajattu poikkeus.

Olen kirjoittanut useita poikkeuslakeja sekä toiminut poikkeuslakiongelmia sivunneen parlamentaarisen komitean puheenjohtajana. Kokeukseni perusteella totean, ettei meillä vielä yleisesti oivalleta, millaisena kummajaisena Suomi tältä kannalta tarkasteltuna esiintyy valtioiden joukossa. Hallituksen valtaa lisäävä poikkeuslakimenettely on kuitenkin siinä määrin juurtunut, että sen poistaminen välittömästi kokonaisuudessaan voisi kaikkine seuraamuksineen olla vaikeasti hallittavissa. On edettävä askeleittain.

Hallitusmuotoehdotuksessa on edetty oikeaan suuntaan ehdottamalla ainoastaan rajatut poikkeukset mahdollisiksi. Perusteluissa kuitenkin kirjoitetaan, että ensi sijassa tarkoitetaan poikkeuksen alan asiallista rajoittamista. - "Rajattu" ei voi tarkoittaa vain sitä, että poikkeuksen rajat on kirjoitettu huolellisesti.

Näin huterat perustelut houkuttelevat jatkuviin kiistoihin. Sanonta "rajattu poikkeus" sisältää myös ajallisen rajoituksen, jota ei voida perusteluilla poistaa. Puhuminen ensi sijasta jättää muita, kiistanalaisia mahdollisuuksia. Mielestäni olisi kirjoitettava selkeästi ja yksiselitteisesti, että 73§:ssä tarkoitetaan myös ajallisia rajoituksia. Tämä kylläkin merkitsisi sitä, että Suomen hallitseminen poikkeuslainsäädännöllä päättyisi.

Rajatun poikkeuksen vaatimus (s.125) koskee myös 95.2§:n mukaisessa järjestyksessä käsiteltyä lakia. Tällainen menettely on kannatettavaa, epäilen vain sen tuottavan tulkinnassa erityisiä vaikeuksia.

80§. Perustuslakivaliokunta on viime vuosina tehnyt paljon työtä lainsäädännöllisen valtuutuksen selventämiseksi. On myönteistä, että lainsäädännöllinen delegointi saadaan vihdoin perustuslaissa säännel-lyksi.

Pykälään sisältyy myös oikeusvaltioajatusta toteuttava säännös yksilön oikeusaseman perusteiden sääntelystä lailla.

81§. Nykyisen hallitusmuodon valtionaloutta koskevaa VI lukua uudistettaessa ohitettiin liian vähällä kysymys siitä, mitä verolla tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunta on luonut ns. valtiosääntöisen veron käsitteen, mitä kansalaisten on perin vaikea ymmärtää. Valiokunta joutuu jatkuvasti taiteilemaan osoittaessaan, että maksu onkin valtiosääntöisesti vero, ks. viimeksi PeVL 18/1998 vp. Ei voi olla asiallista, että valiokuntakäytännön pohjalla kehitetään tietty verojen kategoria. Hallituksen esityksessä 1/1998 vp tähän asiaan ei kuitenkaan puututa, vaikka perustuslain teksti olisi oikais-
tava käytännön mukaiseksi.

95§. Tämä pykälä sisältää kansalaisten kannalta tärkeimmät säännök-
set, koska niillä ja niiden tulkinnalla vähennetään olennaisesti
kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaikkein tärkeimmissä kysy-
myksissä.

Supistetun perustuslainsäätämijärjestyksen käyttäminen nykyisellä
tavalla merkitsee sitä, että kansalaiset eivät heille varatuilla osal-
listumistavoilla voi esittää kantaansa tärkeimmistäkään velvoitteita
sisältävistä valtiosopimuksista. Käytettävissä olevista eri menette-
lytavoista eduskunnassa on tietoisesti ja painottaen valittu se, joka
sulkee pois kansalaisten osallistumisen. Tämä ei ole sopusoinnussa

perustuslakivaliokunnan 1990-luvun alussa ilmaisevan kannan kanssa, jonka mukaan esimerkiksi perusoikeuksia on tulkittava kansalaismyönteisesti.

Lähivuosina saattaa ratkaistavaksi tulla useita suuren luokan kysymyksiä, joista on sovittu valtiosopimuksella : EU:n toimivallan olennainen laajentaminen ulko- ja puolustuspolitiikassa, EU:n kehittyminen asiallisesti ja muodollisestikin liittovaltioksi sekä liittymisen tavalla tai toisella NATOon. On vaikea kuvitella - varsinkin verrattaessa menettelyihin muissa EU-maissa - valtiollisen päätöksenteon Suomessa jääneen sille tasolle, että näissä kysymyksissä ei tarvittaisi koko kansan osallistumisen vahvistamaa legitimitettä. Tätä ongelmaa ei kuitenkaan hallituksen esityksessä lainkaan käsitellä.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin valtion johto piti tarpeellisenä hankkia lisää legitimitettä neuvoo-antavalla kansanäänestyksellä. Mielestäni äänestyksen välttämättömyyttä olisi myös tässä yhteydessä käsiteltävä. Itse asiassa neuvoo-antava kansanäänestys tuskin enää riittäisi, tarvittaisiin sitovaa kansanäänestystä. Vaihtoehtona olisi tietenkin valtiosopimuksen käsittelyn lykkääminen yli vaalien, mutta kansanäänestyksen käyttö poistaisi painon siltä huomautukselta, että kansalaisten osallistuminen olisi liian hidas menettely.

Sitä mukaa kuin yhä uusia asiaryhmiä siirtyy kansainvälisten järjestöjen, lähinnä EU:n, valtapiiriin, kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua itse omaa elämäänsä koskeviin ratkaisuihin heikkenee. Olen jossain määrin hämmästynyt siitä, että nykyistä kansalaista väheksyvää käytäntöä ilmeisesti aiotaan vähin äänin ja enemmittä keskusteluita jatkaa myös uuden hallitusmuodon tuillessa voimaan.

3. Johtopäätöksiä.

Uusi hallitusmuotoehdotus heijastaa nähtävästi valtiosääntöajattelun päälinjoja ja tasoa maassamme. Kansainvälisesti verraten se ei ole uutta luova kuten vuonna 1906 eikä edes tavoittele parhaiden tasoa kuten uudistussuunnitelmat 1970-luvun alkupuolella, vaan luopuu vapaaehtoisesti uudistuksista, joita olisi tarvittu varsinkin kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Kyseessä on perustuslaki 1900-luvun päätteeksi eikä 2000-vuosituhaten aluksi.

Hallitusmuotoehdotus on kuitenkin sitä tasoa, että se monestakin syystä olisi hyväksyttävä. Samalla olisi kuitenkin varauduttava ja valmistauduttava siihen, että sitä joudutaan monilta osiltaan uusimaan jo lähivuosikymmeninä yhteiskunnan ja sen valtiosäännölle asettamien vaatimusten muuttuessa.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1998

Kauko Siipponen

Teuvo Pohjolainen

11.6.1998

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Uudistuksen lähtökohdista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslain tasoiset säännökset. Uudistuksen päätavoitteena on hallituksen esityksen mukaan Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen.

Käytännössä kysymyksessä on osittain perustuslakisäännösten kodifiointi yhteen perustuslakiin, osittain dekonstitutionalisointi, eli joidenkin aikaisemmin perustuslain tasoisten säännösten siirtäminen alemman asteiseen lainsäädäntöön, ja

osittain perustuslakisäännösten sisällöllinen uudistaminenkin. Viimeksi sanottuun liittyen ehdotuksessa on ollut kuitenkin lähinnä pyrkimyksenä korjata perustuslakisääntelyssä kohdat, joissa lakiteksti ei enää vastaa valtiokäytäntöä. Esimerkiksi valtaosa presidentin asemaan vaikuttavista muutoksista on luonteeltaan tällaisia. Presidentin valtaoikeuksiin on esitetty tarkistuksia pääosin siten, että sellaisia valtaoikeuksia on karsittu, joita presidentit eivät käytännössä ole viime vuosina asiallisesti käyttäneet. Muutokset voivat sen vuoksi näyttää lakitekstejä vertailemalla suurilta, mutta valtiokäytäntöön verrattuna minimaalisilta. Tämä koskee myös presidentin ulkopoliittisiin valtaoikeuksiin ehdotettuja tekstimuotoiluja.

Perustuslakiin ehdotettu muutos ei siis asiallisesti merkitse "suurta uudistusta". Kysymyksessä on pikemminkin vanhentuneen perustuslakitekstin saattaminen vastaamaan vallitsevaa tilannetta ja käytäntöä. Uudistuksella ei ohjata valtiollista uudelle kurssille, vaan pikemminkin pyritään huolehtimaan vain siitä, että vanhentunut perustuslaki ei johtaisi ristiriitoihin jo kehittyneiden käytäntöjen kanssa.

Uudistushanketta on kuitenkin pidettävä kokonaisuudessaan erittäin tarpeelliseksi. Sen peruslinjat, vaikkakin askeleet joiltakin osin ovat pienet, parlamentaarisen demokratian vahvistaminen ja sääntelyn yksinkertaistaminen, ovat hyväksyttävät ja noudattavat modernin valtiosääntökäsityksen periaatteita. Valtiosääntöoikeudellisesti asiaa tarkastellen onkin hyvin toivottavaa, että esityksen perustella perustuslakien kokonaisuudistus tulisi viimeinkin toteutetuksi. Näin siitäkin huolimatta, että uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole voitu systemaattisesti arvioida kaikkien säännösehdoitusten - erityisesti niiden, joihin ei muutoksia ole ehdotettu - suhdetta esityksen kokonaisuudessa.

2. *Erityisesti dekonstitutionalisoinnista*

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut siirtää perustuslaista alemman asteiseen lainsäädäntöön, erityisesti eduskunnan työjärjestykseen sellaisia säännöksiä, joita ei ole syytä pitää perustuslain tasolla. Tätä dekonstitutionalisointia olisi mielestäni voinut tehdä esitystä rohkeammin. Esimerkiksi voidaan kysyä, onko hallitusmuodon tasolla välttämätöntä säännellä puhemiesneuvostosta (34 §) ja sen tehtävistä (37 §) tai valiokuntien jäsenmääristä (35 §).

Lainkäyttöä koskevassa esityksen luvussa 9 on nähtävissä esityksen yleiseen linjaan verrattuna vastakkainen piirre, kun tuomioistuinlaitoksen yleinen rakenne on kirjattu aikaisemmasta poiketen perustuslakiin. Jos tätä voidaan pitää jossakin suhteessa perusteltuna (hallinnon osaltahan ei näin ole katsottu tarpeelliseksi), niin perustellusti voidaan kysyä, *onko perustuslaissa tarpeen säännellä esityksen 100 §:n tapaan, että KKO:ssa ja KHO:ssa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä?*

3. *Esityksen rakenteesta*

Perustuslain kirjoittamisen peruslinjaksi voisi valita funktionaalisen tai institutionaalisen rakenteen. Funktionaalisisessa rakenteessa perustuslaki ja sen luvut muodostettaisiin eri toimintojen sääntelytarpeen mukaisesti; esimerkiksi lainsäädäntöprosessi säänneltäisiin kokonaisuudessaan samassa yhteydessä, riippumatta onko toimijana valtioneuvosto, tasavallan presidentti tai eduskunta. Institutionaalisisessa rakenteessa puolestaan sääntely ryhmitettäisiin valtioelinten mukaisesti ja siten esimerkiksi eduskuntaa koskevassa sääntelyssä olisivat mukana sekä organisatoriset ja menettelysäännökset, että kaikki tehtävät, jotka perustuslaki eduskunnalle määrää.

Hallituksen esityksessä ei ole noudatettu selkeästi kumpaakaan ”linjaa”, minkä seurauksena esityksen loogisuudessa on paikoin toivomisen varaa. Myös joitakin tarpeettomia toistoja, joihin viitataan jäljempänä tässä lausunnossa, johtuu kenties tästä.

Käsittelen seuraavassa kuitenkin vain eräitä esityksen yksityiskohtiin liittyviä kysymyksiä. Koska 5 lukua (Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) koskevat kysymykset tulevat esille eri kuulemistilaisuudessa, en tässä lausunnossa ole käsitellyt ko. lukuun liittyviä säännöksiä. Etenen seuraavassa tarkastelussa muuten esityksen pykäläjärjestyksen mukaisesti:

4. Esityksen yksityiskohtia

1 § (Valtiosääntö)

Hallitusmuodon 1 §:ään (osittain yhdessä 2 §:n kanssa) on kirjattu valtiosäännön keskeinen arvoperusta. Tällainen säännös on nykyaikaisessa perustuslaissa paikallaan ja sillä voi olla merkitystä yleisenä laintulkintaa ohjaavana sääntelynä.

Esitän kuitenkin harkittavaksi, eikö keskeiseen arvoperustaan nykyisessä maailmassa kuulu myös vastuu siitä, että ympäristöön ja luontoon suhtaudutaan siten, että se kestää myös jälkipolville. *Kestävän kehityksen periaate on tullut paitsi kansainvälisten sopimusten keskeiseksi periaatteeksi myös tärkeäksi osaksi Suomen lainsäädäntöjärjestelmää* uudesta kuntalaista lähtien. Sen vuoksi valtiosäännön arvoperustassa voisi hyvin olla maininta siitä, että valtiosääntö omalta osaltaan edistää kestävän kehityksen periaatetta yhteiskunnassa. Lausuman voisi lisätä joko ensimmäisen momentin loppuun ”... sekä edistää oikeudenmukaisuutta ja kestävää kehitystä yhteiskunnassa”, tai toiseen momenttiin

”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan, ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”.

2 § (Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate)

Hallituksen esityksessä 2 §:ään on sijoitettu säännökset kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Ehdotuksen 3 momentissa on ilmaistu oikeusvaltioperiaate lausumalla ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”. Vanha ns. virkatoiminnan lainalaisuus on puolestaan kirjoitettu muotoon ”Kaikessa *julkisessa toiminnassa* on noudatettava tarkoin lakia”. Perustelujen mukaan tämä säännös vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 92,1 §:ää, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Perustelujen mukaan kysymyksessä on kieliasun nykyaikaistaminen.

Voimassa olevan hallitusmuodon 92,1 §:n kieliasua voidaan pitää vanhahtavana, vaikkakin on todettava, että sen merkitys on tulkintakäytännössä vakiintunut suhteellisen ongelmattomaksi. Uusi ehdotettu kieliasu, jos samalla luetaan säännöksen perustelut, ei ehkä aiheuta myöskään tulkintaongelmia. HE:n perusteluita lukematta ehdotettu muotoilu on kuitenkin tulkinnanvarainen. Epäselvää on ensinnäkin, mitä tarkoitetaan ”julkisella toiminnalla”; onko sen vastakohta yksityinen toiminta tai salainen toiminta? Toisaalta säännöksestä voisi lukea viestin, että yhteiskunnassa muualla kuin julkisessa toiminnassa ei olisi tarpeen tarkoin noudattaa lakia. Tätä ei tietenkään ole tarkoitettu.

Asiaan liittyvät myös esityksen 108 ja 109 §:t, joissa on määritelty ylimpien laillisuusvalvojen, OKa:n ja EOA:n tehtävät. Näissä molemmissa säännöksissä on laillisuusvalvojen tehtäväksi määritelty valvoa että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja *muutkin julkista tehtävää hoitaessaan* noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa”. Tämä HE:n

2,3 §:n muotoilusta poikkeava muotoilu perustuu PeV:n kantaan (PeVM 9/1990 vp). Vaikka mm. kirjallisuudessa on esitetty kritiikkiä siihen, että myös käsite ”julkinen tehtävä” jää merkityssisällöltään avoimeksi (ks. esim. Tuori, Julkisesti yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä, s. 314 ja siinä mainitut lähteet), *olisi loogista, että HM 2 §:n velvoite ja velvoitteen valvontaa koskeva lausuma olisi- vat saman sisältöiset.*

3 § (Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi)

Esityksen 3 §:ssä on lausuttu valtiollisten tehtävien jako ja (osittaisen) parlamentarismien peruseriaate. Säännös vastaa tosiasiasa nykytilannetta, vaikka uudistetun säännöstekstin mukaan näyttäisikin siltä, että lainsäädäntövallan käyttö aikaisempaa selkeämmin olisi (vain) eduskunnan tehtävä.

Esityksen 3 momentti on sisällöltään sama kuin voimassa olevan HM:n 2,4 §. Säännöksessä mainitaan - niin kuin nykyisinkin - ylimmät tuomioistuimet nimeltä. Esityksen ”Lainkäyttö” -luvussa (9 luku, 98 §) on kuitenkin sama asia säännelty asiayhteydessään, ts. mainittu tuomioistuinlaitoksen rakenne ja mainittu ylimmät tuomioistuimet. Pidän sen vuoksi esityksen 3 §:n rakennetta ja säännöksen luonnetta yleisenä valtiovallanjakosäännöksenä ajatellen riittävänä lausumana 3 momentissa ”*Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet*”, jolloin ylimmät tuomioistuimet tulisivat mainituksi asiayhteydessään - niin kuin HE:ssä on ehdotettukin 98 §:ssä -, siis lainkäyttöä sääntelevässä hallitusmuodon luvussa.

Luku 2 (Perusoikeudet)

Hallituksen esityksessä ei ole haluttu ”avata” perusoikeuskeskustelua uudelleen,

kun hallitusmuodon sanotun luvun uudistamisesta on kulunut vasta kolmisen vuotta. Sen vuoksi esityksessä on lähdetty siitä, että perusoikeusluku siirretään jotakuinkin sellaisenaan uuden hallitusmuodon 2 luvuksi, joka aiheuttaa vain pykälänumeroinnin muutoksen.

Olen aikaisemmin perusoikeusuudistuksen yhteydessä (1994) toimittanut valiokunnalle kaksi laajahkoa muistiota perusoikeuksia koskevista kysymyksistä, joita en tässä toista. Osa muistiossa esitetyistä huomautuksista johti sitä paitsi muutokseen jo 1995 uudistuksen hyväksymisen yhteydessä.

Yhden teknisluonteisen kysymyksen esitän kuitenkin harkittavaksi. Esityksen 22 §:ään on kirjattu säännös ”Perusoikeuksien turvaaminen”, joka on voimassa olevan hallitusmuodon 16,1 § eriyttynä nyt omaksi pykäläkseen. *Esitän harkittavaksi tämän säännöksen paikkaa.* Säännös on tärkeä ja se ohjaa koko perusoikeusjärjestelmän tai ehkä laajemminkin valtiosäännön soveltamista tärkeällä tavalla. *Säännöksen merkitystä korostaisi, jos se siirrettäisiin perusoikeusluvun alkuun, tai vaihtoehtoisesti 2 §:ään neljänneksi momentiksi.*

32 § (Kansanedustajan esteellisyys)

Esityksen mukaan kansanedustaja on ”esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti”. Kysymyksessä on nykyisen VJ:n kahden säännöksen yhdistämisestä (VJ 44,2 § ja 62 §), joita ei ole ollut tarkoitus asiallisesti muuttaa. Säännöstekstiä on kuitenkin muutettu siten, että VJ:n käyttämän ilmauksen (44,2 §) ”asian käsittely” sijaan esityksessä puhutaan ”valmistelusta”. Katson, että ilmaisu ”asian käsittely” kuvaa paremmin sitä toimintaa, jota esteellisyyssäännös rajoittaa kuin ”valmistelu”. Esityksen perusteluissakin (s. 85) puhutaan asian käsittelystä, ei valmistelusta. ”Asian käsittely” -termiä käytetään myös yleisessä esteellisyyssäännöksessä HMenL:ssa.

Tämä ilmaisu kattaa koko asian käsittelyprosessin, jolloin ei ole tarvetta kuvata sitä erikseen vaiheittain (valmistelu-päätöksenteko-täytäntöönpano), siis myös päätöksenteon, jota ei olisi siten erikseen tarpeen mainita säännöksessä. Jos kuitenkin halutaan korostaa esteellisyyskysymyksen keskeistä huomioimista (myös) päätöksentekovaiheessa, se voidaan niin haluttaessa kuitenkin myös erikseen kirjata esteellisyyden vaikutuksiin.

Sanotulla perusteella säännös tulisi kirjoittaa muotoon: ”*Kansanedustaja on esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn (ja päätöksentekoon) asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti*”.

8 luku (Kansainväliset suhteet)

93 § (Ulkopoliittinen päätösvalta)

Tähän vaikeasti synnytettyyn säännösehdotukseen liittyy monia ongelmia. Niitä ei ole tässä systemaattisesti tarkoitus nostaa esille. Kuitenkin voidaan kysyä, *onko säännösehdotuksen toinen momentti tähän lainkohtaan kuuluva asia*. Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ei ole perinteistä ulkopoliittikkaa eikä varsinkaan ulkopoliittista päätösvaltaa. Tämä säännös (93,2 §) olisikin syytä kirjoittaa omaksi pykäläkseen tai yhdistettynä 96 §:n ensimmäiseksi momentiksi, jolloin säännöksen otsikko olisi muutettava. Koko 8 luku voisi alkaa tällä säännöksellä, joka eräällä tavoin on nykyisen Suomen kansainvälisen toiminnan ja siten myös kansainvälisten suhteiden peruslähtökohta.

Toisena säännöksenä tämän jälkeen voisi olla säännös, joka koskee kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista. (esityksen 93,1 §:n loppuosa yhdistettynä 94 §:ään ja 95 §:ään).

Tämän jälkeen voisi olla säännös, jonka mukaan muilta osin Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, mikä säännös epäselvyydestään huolimatta lienee otettava realiteettina (pidän valtiosäännön selkeyden ja sen yleisen parlamentarismia korostavan linjan kannalta parempana ulkopoliittisen johdon uskomista hallitukselle tai pääministerille). Tähän säännökseen voisi yhdistää ehdotuksen 93,3 §:n.

105 § (Armahdus)

Ehdotettu säännös on systemaattisesti ”väärässä” paikassa, sillä armahduksessa - niin kuin perusteluissakin todetaan - ei ole kysymys lainkäytöstä, joka on kuitenkin ko. luvun otsikko.

106 § (Perustuslain etusija)

Suhtaudun tähän säännösehdotukseen suurin varauksin sen siirtäessä tuomioistuimille (uuden) vallan jättää eduskunnan säätämä laki soveltamatta ”ilmeisessä” ristiriitatilanteessa perustuslain säännöksen kanssa. *Pidän säännöstä ”ilmeisyys” -konstruktiosta huolimatta liian väljänä valtuutena (kaikille) tuomioistuimille,* kun perustuslain sääntely on luonteeltaan tulkinnanvaraista ja sanonnaltaan tavallisesta lainsäädännöstä poikkeavaa, paljon yleisempää.

Suurempi ongelma säännösehdotuksessa liittyy kuitenkin siihen, että tuomioistuimelle asetettuun rajoitteeseen on kirjattu ”eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä”. Säännöksessä ei viitata lainkaan siihen mahdollisuuteen, että perustuslakivaliokunta olisi tutkinut ennakolta säännöksen perustuslainmukaisuuden, todennut nimenomaisesti, ettei ristiriitaa ole ja laki on sen vuoksi säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perusteluissa tämä kuitenkin to-

detaan (s. 164) lausumalla, ettei tällaisessa tapauksessa lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä.

Tällainen periaatteellisesti keskeinen asia ei saisi jäädä perusteluilla säätämisen varaan. Sen vuoksi, jos lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ylipäättään on syytä antaa tuomioistuinten tehtäväksi, tulisi säännöksessä selvästi todeta, että tuomioistuin ei saa jättää lakia soveltamatta, *jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tai jos perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisen kannan.*

119 § (Valtionhallinto)

Hallituksen esitykseen sisältyvä säännösehdotus merkitsee tältä osin melkoisen suurta eduskunnan vallan kaventamista, kun hallinnon järjestely jää pääosin päätettäväksi muuten kuin lailla. Nyt lailla toteuttavan sääntelyn varaan jää valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista päättäminen, jos toimielinten tehtäviin kuuluu ”merkittävää julkisen vallan käyttöä”. Säännös on varsin tulkinnanvarainen, erityisesti sanan ”merkittävää” johdosta. Epäselväksi säännöstekstin perusteella jää myös se, mitä tarkoittaa toimielinten ”yleisistä” perusteista säätäminen verrattuna saman momentin myöhempään ilmaukseen ”valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista” säätämiseen. Tässäkin kohdin on nähtävissä perustuslakiin huonosti sopivaa perusteluilla säätämistä.

Esityksen mukaan ”valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä”. Säännöksessä on tarpeettomasti viitattu joidenkin toimielinten nimiin, joilla ei ole erityisiä sisällöllisiä tai oikeudellisia merkityksiä. Ehdotan sen vuoksi säännöksestä poistettavaksi sanat ”virastoja” ja ”laitoksia”

123 § (Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät)

Säännösehdotukseen on teknisesti yhdistetty toisiinsa kuulumattomia asioita, minkä vuoksi pykälän otsikko ei vastaa sisältöä ja momentit ovat epäloogisessa yhteydessä toisiinsa nähden. Pykälän otsikko on ”yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät”. Pykälässä (2 mom.) ei kuitenkaan säännellä muista opetuksen järjestäjistä, vaan muun opetuksen järjestämisen perusteista (josta säädetään lailla).

Toisaalta 1 momentissa lausutaan, että ”yliopistoilla on itsehallinto” ja 2 momentti puhuu ”muun opetuksen perusteista”. Ensimmäisessä momentissa ei siis säännellä *yliopisto-opetuksesta* tai sen perusteista. Toisen momentin viittaus ”muun” jää siten vaille osoitetta.



Teuvo Pohjolainen
julkisoikeuden professori
Joensuun yliopisto

ANTERO JYRÄNKI/15.6.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(Ehd. Suomen Hallitusmuodoksi - 5 luku)

Yleistä: parlamentarismi, presidenttijärjestelmä

Hallituksen esityksessä ei - kuten ei asiaa valmistelleen komitean mietinnössäkään tehty - problematisoida eikä edes eritellä sitä asiaintilaa, että valtiojärjestys sisältäisi tulevaisuudessakin *parlamentarismin ja presidentialismin yhdistelmän*.¹ Sekajärjestelmään on Suomessa totuteltu niin pitkään, että perusasioista on tarpeellista muistuttaa. Esimerkiksi Ranskan järjestelmä, joka jossain määrin muistuttaa Suomen hallitustapaa,² ei ole mitenkään luonnehdittavissa normaaliparlamentarismiksi. Jos edetään kohti parlamentarismia, on sitä vastoin esimerkiksi Ruotsin järjestelmä - muutettavat muutettuina - käyttökelpoinen malli.

Kokonaisnäkömyksen puutetta osoittaa muun ohessa parlamentarismien käsittely esillä olevan ehdotuksen tärkeässä 1 luvussa. Tähän lukuun sisältyvän 3 §:n otsikkona on "Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi". Pykälään ei kuitenkaan ole otettu lyhyttä kuvausta parlamentarismista (kuten 2 §:ssä kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta) vaan parlamentarismien katsotaan tulevan katetuksi ilmauksella "*valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta*". Kuvaus on suppea ja jättää Suomen siihen puoliparlamentaarisena tilaan, joka on vallinnut v. sta 1919. Keskustelua olisi tullut käydä siitä, mitä kaikkea suomalaiseseen parlamentarismiin tulisi sisäl-

¹Asiasta tarkemmin ks. esim. Jyränki, *Presidentti*, 1978/81, 137-180, 362-372.

²Vrt. Jyränki, *Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä*, LM 1967, 832-838.

lyttää ja mikä sen kokonaiskuva on. Joka tapauksessa: yleinen säädöstason viittaus - pykäläotsikon sijasta - parlamentarismiin olisi kattavampi ja ehkä toimisi monipuolisemmin. Toisaalta: jos enempiä ei parlamentarismista pystytä sanomaan kuin 3 §:nⁿrelatiivilauseessa esitetään, saattaisi olla viisaampaa jättää sana "parlamentarismi" pois 3 §:n otsikosta. - Palaan asiaa myöhemmin, jos siihen tilaisuus tarjoutuu, 1 luvun käsittelyn yhteydessä.

HM-ehdotukseen sisältyvässä valtioneelinten keskinäissuhteiden sääntelyssä on kärki ja painopiste ensi sijassa *tasaval- lan presidentin* asemaan kohdistuvissa muutoksissa. Presidentin *yleiseen paikkaan valtiokoneistossa* ei sitä vastoin hallituksen esityksen perusteluissa yritetty kokonaisvaltaisesti syventyä. Kaikki presidentin asemaa koskevat ehdotukset ovat pisteratkaisuja, joiden summaus ja sijoittaminen suuremman kokonaisuuden yhteyteen jää puuttumaan - Tämä on hyvin pragmaattinen lähestymistapa - eikä puutteen mahdollinen perusteleminen valtioneuvoston yleisillä lainvalmisteluohjeilla anna hyvää kuvaa siitä, miten erittäin tärkeät asiat pystytään lainvalmistelutasolla erottamaan muista hankkeista.

Kaikkiaan HM-ehdotuksen yksityiskohdista ja niiden perusteluista erottuu kuitenkin - vaikkei mitään suurta linjaa pyritäkään hahmottamaan ja vaikka joitakin outoja, satunnaisilta vaikuttavia poikkeuksia tähän yleiseen linjaan on jäänyt (esim. ylipääällikkyyden luovuttaminen) - melko selvästi suunta kohti *parlamentaarisen aineksen lisäämistä*. Tämä suuntaus on ehdotuksen sympaattisia piirteitä ja ansaitsee runsaasti myönteistä huomiota.

Toisaalta presidentti-instituutio jäisi edelleen olemaan todellisena vallankäytön subjektina, joskin nykyiseen nähden tietyissä määrin heikentyneenä. Tulevaisuudessa paljon riippuisi taaskin, kuten v. 1919 ja sen jälkeen, siitä mihin suuntaan käytäntö lähtisi ohjautumaan. Paljon riippuu erityisesti siitä, miten eräiden yksittäisten, strategisten säännösten (esim. HM 61 §) sisältö muotoutuu ja millainen käytäntö juuri niiden kohdalla syntyy.

Yleistä: ehdotuksen kirjoittamistavasta

Perustuslaki sisältää myös valtiollisten perusratkaisujen ohella

näiden konkretisointeja, sellaisia jotka koskevat esimerkiksi valtionorganien asettamista, valtuuksia ja keskinäisyyhteitä sekä kansalaisten perusoikeuksia. Tällainen konkretisointi saattaa viedä hyvinkin *yksityiskohtaiseen kirjoittamistapaan*, mitä kuitenkin pitäisi välttää, tarkoituksena kun on kattaa, paitsi sangen erilaisia tulevaisuuden tilanteita pitkällä aikavälillä, myös oikeastaan koko oikeusjärjestyksen moninaisuus. Sitä paitsi voidaan tietoisesti jättää - ja saattaa joissakin tapauksissa olla järkeväkin jättää - menettelyjen ja tulkintojen muotoutuminen väljäksi kirjoitetun perustuslakitekstin puitteissa vastaisen organikäytännön varaan.

Järkevästi käytettynä ns. *perusteluilla säätäminen* on hyväksyttävä keino. Siltisilläkin on rajansa. Jos halutaan esimerkiksi tekstimuutoksella murtaa jokin vakiintunut käytäntö, yksityiskohtaisuus perustuslain tekstissä saattaa olla hyödyksi, jopa välttämätöntä.³

Siten esimerkiksi: jos hallituksenmuodostamisprosessia halutaan muuttaa niin, että puhemies presidentin sijasta käynnistää hallitusneuvottelut, saattaisi olla parempi todeta asia perustuslakitekstissä eikä vain sen perusteluissa.

Yksittäisiä pykäläiä koskevia huomautuksia

58 §

Presidentin päätöksenteko

Viimeistään pykälän perusteluista on havaittavissa, ettei pykälän sääntely koske tasavallan presidentin kaikkea päätöksentekoa vaan ainoastaan sitä osaa siitä, jota voidaan nimittää ns. määrämuotoiseksi päätöksenteoksi. Erityisesti HM 93 §:ssä tarkoitettu ulkoasiainvallan käyttö jää osittain tämän pykälän käsittämän sääntelyn ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen valmisteluissa onkin liian vähäisin perustein jätetty selvittämättä ministerivaliokunnan käyttö presidentin päätöksentekofoorumina tai päätöksenteko ministerin välittömästä esittelystä (esim. ulkoasioissa). Molemmat olisivat tapoja rakentaa perustuslakitekstin tasolla ja siis nyt edistettyä vahvemmin parlamentaarista katetta ja laillisuustakeita eri-

³ Ks. myös *Jyränki*, Perustuslakien hyödyllisyydestä, Pol 1995, 14-16.

tyisetsi presidentin ulkoasiainvallan käytölle.

2 momentin mukaan hallituksen esityksen antaminen ja peruuttaminen siirtyisi tosiasiasa valtioneuvoston päätösvaltaan. Kun näin on laita, 2 momenttiin rakennettu konstruktio tuntuu turhan mutkikkaalta. Tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi siirtää kyseiset tehtävät suoraan valtioneuvoston yleisistunnolle.

Poiketen Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksesta on korkeimman oikeuden komiteanmietinnästä antaman lausunnon mukaan tuomarien nimittäminen siirretty tapahtuvaksi ilman valtioneuvoston sisällöllistä ratkaisuehdotusta. Muutosta perustellaan sillä, että se korostaisi enemmän tuomioistuinten riippumattomuutta. Tässä mielessä huonompana vaihtoehtona pidetään sitä, että "poliittisesti kokoonpantu" valtioneuvosto tekisi ratkaisuehdotuksen. Kysymys liittyy 102 §:n säännökseen, jonka mukaan "tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa menettelyn mukaisesti". Tämä pykälä jättää menettelyn lainsäätäjän harkinnan varaan asettamatta sille erityisiä ehtoja. Olisikin syytä varoa lainsäätäjän harkintavallan kaventamista perustuslain säätämismuutoksessa tai myöhemmällä perustuslain tulkinnalla siihen, että perustuslain katsottaisiin vaativan nimittämismenettelyn avulla toteutettavaa tuomioistuinlaitoksen faktista itsetäydennysjärjestelmää. On korostettava sitä, ettei nimittämismenettely sinänsä vaaranna tuomarien itsenäisyyttä, jos pidetään huolta siitä, ettei nimittäjä virkojen määräaikaisuuden tai muun sellaisen seikan takia saa tilaisuutta vaatia tuomarilta vastiketta nimityspäätöksestä. Toisaalta tuomioistuinlaitoksen itsetäydennysjärjestelmä saattaa tuottaa sen vaaran, että tuomarikunnan kokoonpano jää liian yksipuoliseksi.- Palaan asiaa myöhemmin, jos siihen tilaisuus tarjoutuu, 10 luvun käsittelyn yhteydessä.

5 mom:n perustelujen mukaan momentti ei estäisi järjestämisestä sotilaskäskyasioitten ja sotilaallisten nimitysasioitten käsittelyä tapahtuvaksi esimerkiksi ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella, sen sijaan että puolustusvoimain komentaja esittelee ne kabinettiesittelystä. Jos pyritään nykyisen käytännön muuttamiseen, siihen kun saattaa olla syytä parlamentaarisen periaatteen vuoksi, 5 momentti olisi ehkä kirjoitettava enemmän parlamentarismia suosivaksi, esimerkiksi seuraavaan tapaan:

"Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää *asianomaisen ministerin välittömästä esittelystä, ellei laissa toisin säädetä.*"

59 §

Presidentin este

Presidentin *pysyvän* estyneisyyden toteaminen tulisi nimenomaisesti (ehd. 55.3 §) kuulumaan valtioneuvoston toimivaltaan. Presidentin *tilapäisen* estyneisyyden toteajasta ei sen sijaan säädettäisi mitään. Perustelutekstissäkään tästä ei lausuta. Analogisella tulkinnalla tilapäisen estyneisyyden toteaminen - myös vastoin presidentin omaa käsitystä - ehkä saataisiin valtioneuvostolle. Silti olisi hyvin luontevaa kirjata valtioneuvoston toimivalta myös tilapäisen estyneisyyden (vrt. ehd. 59 §) toteamiseen suoraan säädöstekstissä.⁴

60 §

Valtioneuvosto

Valtioneuvosto-termin jättäminen käyttöön monimerkityksisenä on ehdotuksen suuria lakitekniisiä heikkouksia. "Hallitus"-termiä harkittiin työn alkuvaiheessa kuvaamaan ministeristöä, mutta ai-keesta kuitenkin - turhan helposti - luovuttiin, kun pelättiin muutoksen vaativan liian paljon työtä alemmanasteisten säädös-ten korjaamiseksi.

60 §:n 2 momentti ei kuulu tähän yhteyteen. Momentin 1 lause viittaa sekä poliittiseen vastuuseen (josta säädetään 64 §:ssä) että oikeudelliseen vastuuseen (josta säädetään 10 luvussa). Momentin 2 lause sisältää säännöksen, joka tulisi sijoittaa 10 lukuun. Säännöksellä on - perusteluissa osoitetulla tavalla - muun ohessa se tärkeä sisältö, että ministerin oikeudellinen vastuu ulottuu myös myötävaikutukseen presidentin päätöksenteossa.

61 §

Valtioneuvoston muodostaminen

⁴Asiaan liittyvästä problematiikasta ks. Jyränki, Presidentti, 1978/1981, 63-72.

Säännös on yksi keskeisiä parlamentarismin kehittämisen kannalta. Perustuslaki 2000 -komitean jäljiltä säännösehdotus perusteluineen oli ymmärrettävä aidoksi kompromissiksi parin vuoden takaiseen kiistaan. Tarkoituksena oli siirtää painopistettä hallituksen muodostamisessa vahvasti eduskunnan suuntaan. Komitean perustelujen mukaan eduskunnan valittua itselleen puhemiehen tämä huolehtisi hallitusneuvottelujen etenemisestä. Lähtökohtana pidettiin, että ehdotus pääministeriehdokkaaksi, valtioneuvoston muuksi kokoonpanoksi ja hallitusohjelmaksi syntyisi puolueiden ja eduskuntaryhmienkäymissä poliittisissa neuvotteluissa. Presidenttikierroksessa presidentti saisi tiedon neuvotteluista ja eduskuntaryhmien käsityksistä ja nimeäisi pääministeriehdokkaan täällä perusteella, Presidentin osuus korostuisi silloin, kun neuvotteluissa ei päädyttäisi ratkaisuun pääministerin henkilöstä tai kun jouduttaisiin turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen.

Hallituksen esityksen perustelut s. 112 alkaen kappaleesta "Pykälän 2 momentti" päättyen s:lle 113 kappaleen "Presidentin osuus" loppuun on kirjoitettu komitean kannasta poikkeavasti. Niissä haetaan menettelyä, joka enemmän muistuttaisi nykyistä käytäntöä. Jos siitä halutaan irtautua, olisi syytä perusteluissa palata komitean linjoille. Kuten alussa huomautin, saattaa olla aihetta kirjoittaa puhemiehen keskeinen rooli hallituksen muodostamisessa itse perustuslakitekstiin. On huomattava, että eduskunnan suorittama pääministeriäänestys voi jäädä muodollisuudeksi, jos presidentti vahvasti ohjaa itse hallitusneuvotteluja.

Uutta hallitusta nimitettäessä presidentti nimittäisi hallituksen jäsenet uuden pääministerin esittelystä uuden hallituksen ensimmäisessä istunnossa. Avoimeksi kuitenkin jää, kuka tätä ennen esittelisi presidentille pääministerin nimittämisen eduskunnan suorittaman mukaan. Asiasta olisi järjestyksen vuoksi hyvä säätää perustuslakitasolla. Tehtävän voisi antaa valtioneuvoston kansalian virkamiehelle. Ministerejä nimittäessään presidentti olisi sidottu pääministerin ehdotuksiin.

63 § ..

Ministerin sidonnaisuudet

Pykälä vastaa säännöksiä, jotka otettiin hallitusmuotoon suhtee-

llisen vähän aikaa sitten (1995). Kun käsillä on kokonaisrevisio, voidaan osauudistusta nyt arvioida uudelleen.

Voidaan esimerkiksi kysyä, olisiko 1 momentti kirjoitettava ehdottomampaan muotoon. Vertailukohtana on Saksan perustuslaki:

GG 66 Art:

"Der Bundeskanzler und Bundesminister dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören."

(Liittokansleri eikä liittoministeri ei saa hoitaa mitään palkallista virkaa, ei harjoittaa mitään elinkeinoa tai ammattia, ei kuulua voittoa tavoittelevan yrityksen johtoon eikä ilman liittopäivien suostumusta sellaisen hallintoneuvostoon tai johtokuntaan.)

Siteeratun Saksan perustuslakitekstin sanonnat vaikuttavat melko kattavilta; ne peittävät hyvinkin monet tehtävät. Tosin tuollainenkaan muotoilu ei ehkä välttämättä kattaisi kaikkia tosielämän tilanteita.⁵

Ehd. 63 §:ää ei voi sivuuttaa kysymättä, mitä *sanktiota* on ajateltu *kiellon rikkomiselle*. Kiellon tehtävä olisi ehkäistä oikeudellisen ministerivastuun toteuttamiseen johtavia väärinkäytöksiä, mutta aiheuttaisiko kiellon rikkomisen jo sinänsä oikeudellisen ministerivastuun aktualisoitumisen? Nyt esillä olevassa yhteydessä pykälää tulisi verrata ehd. 116 §:ään.

65 §

Valtioneuvoston tehtävät

⁵ Otan esimerkiksi asian, jota kosketellaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa v:lta 1990 (s.136-140). Valtioneuvoston jäseneksi nimitetty kansanedustaja, joka edelleen muodollisesti oli työsuhteessa erääseen elinkeinoelämän järjestöön, vaikkei hoitanutkaan tähän työsuhteeseen liittyviä tehtäviä, oli saanut asianomaiselta järjestöltä ministerikautenaan kahden vuoden ajan "palkanluonteista korvausta". Oikeusasiamies katsoi, ettei ministeri ollut menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti säilyttäessään työsuhteensa asianomaiseen järjestöön ja ottaessaan siltä vastaan tähän työsuhteeseen perustuvaa palkkaa valtioneuvoston jäsenenä ollessaan. Haluttaisiinko tällainen sidonnaisuus estää uusilla perustuslainsäännöksillä? Jos halutaan, joudutaan kysymään, käsittääkö palkan vastaanottaminen tekemättömästä työstä "tehtävän hoitamista" tai "ammattin harjoittamista" (vrt. Saksa). En ole varma.

3 mom:n mukaan valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Säännös tulee suoraan v:lta 1919, ja se liittyy presidentin toiminnan laillisuuden valvontaan.

HM-ehdotuksen eräisiin kohtiin on pyritty siirtämään vuosisadan alun institutionaalisia ratkaisuja kyseenalaistamatta niitä, näköjään lainkaan syventymättä siihen, miksi ne on säilytettävä ja/tai miten ne nykyaikaan sopivat. Yksi esimerkki tästä on sen säännösten pysyttäminen, jonka mukaan valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset ja että sen on kieltäydyttävä presidentin lainvastaisten päätösten täytäntöönpanosta. Voi hyvin kysyä, onko presidentin päätösten laillisuusvalvonta yritettävä edelleen hoitaa mekanismin avulla, joka viittaa ns. sortovuosiin (1899-1916) ja jolta silminnähävästi jo v:sta 1919 saakka on puuttunut ja nykyisin vielä enemmän puuttuu tehokkuutta?⁶

Todellisuudessa valtioneuvosto ei pane täytäntöön presidentin päätöksiä. Ns. valepöytäkirja, joka koski toimituskirjan antamista tai päätöksen muunlaista tiedottamista laadittiin v:een 1927 saakka. Sen jälkeen VN:n kanslian kiertokirjeen mukaan valepöytäkirja oli laadittava vain lakien ja asetusten julkaisemisesta. Muut täytäntöönpanopäätökset (joita niitäkään ei todellisuudessa tehty) merkittiin VN-ptk:aan presidentin päätösten yhteyteen. VN:n päätöksellä v. 1973 (596/73) määrättiin, että lait ja asetukset julkaistaan AsK:ssa ilman erikseen tehtävää päätöstä, "jollei valtioneuvosto jossain yksittäistapauksessa päättä julkaisemisesta".

Lisäksi on huomattava, että on joukko presidentin päätöksiä, jotka eivät minkäänlaista täytäntöönpanoa tarvitse, kuten asiat joissa presidentti a)kieltäytyy tekemästä päätöstä, b)päätää ettei tehdä mitään (opting out), c)siirtää asian käsittelyn, d) esittää Suomea sitovan kansainvälisen lausuman asemavaltuutensa nojalla jne.

Vastoin HE:n perusteluja (s.116) säännös TP:n päätösten täytäntöönpanosta ei ulota parlamentaarista vastuukatetta välillisesti TP:n toimiin - koska täytäntöönpano, kuten edellä huomautettiin, on kuollut instituutio.

⁶ Presidentin oikeudellisesta vastuuttomuudesta ja sen kattamisesta ministerivastuulla, järjestelmän aukoista ja myötävaikutusmuotojen rappeutumisesta ks. Jyränki, Presidentti (1978/81) s.116-118, 124.

67 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Pykälän mukaan "valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten". On ongelmallista, kattaako tämä ilmaisu ne tilanteet, joissa jonkin valiokunnan, esimerkiksi talouspoliittisen tai EU-valiokunnan, katsotaan tosiasiasa päättävän hallituksen kannanotosta, koska asioita ei enää tuoda koko valtioneuvoston käsittelyyn (vrt. PeVM 1/1997 vp).

"Valtioneuvosto"-termi on vaikea laaja-alaisuudessaan. "Ministerivaliokunnan" merkitystä ei tämä monimerkityksiseksi jäävä termi tosin ole saamassa, mutta kylläkin vaihtoehtoisesti "ministeriön" merkityksen. Siitä taas seuraa, että "valtioneuvoston" päätösvaltaa voi käyttää, paitsi yksittäinen ministeri, myös ministeriön virkamies (vrt. 68 §).

68 §

Ministeriöt

Vrt. 80.1: asetuksia antaisivat tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö.

Perustelujensa mukaan 68 § ilmeisesti edellyttäisi, että ministeriön päätösvaltaa voitaisiin siirtää virkamiehelle. HE:n perusteluissa sanotaan: "Säännöksestä voidaan johtaa toisaalta vaatimus siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministeriölle, eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehelle. Esimerkiksi ministeriölle kuuluvaa asetuksenantovaltaa (80 §) voisi käyttää vain ministeri."

Jos edellä sanottu on tarkoituksena, näyttäisi hyvin tarpeelliselta, että niinkin tärkeän asian kuin asetuksenantokompetenssin sääntely olisi ministeriön osalta täsmällisemmin itse perustuslain tekstin tasolla hoidettu.

Pelton ptt 69/1998 vp
15.6.1998

Lrtte A59

Teuvo Pohjolainen
15.6.1998

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, luku 5 "Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto" (HE 1/1998)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainittu hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Kuten valiokunnalle 11.6.1998 toimittamastani lausunnosta ilmeni, olen katsonut hallitusmuotoa koskevan hallituksen esityksen yhdeksi ongelmaksi sen, ettei siinä ole valittu selkeästi funktionaalista tai institutionaalista jaottelua esityksen perustaksi. Tästä johtuu mm. esityksen 5 luvun kohdalla se, että lukuun sisältyy joitakin presidentin valtaoikeuksia, mutta ei kaikkia ja toisaalta se, että joitakin presidentin valtaoikeuksia on jouduttu osin epäloogisestikin sijoittamaan funktionaalisiin perustein muodostettuihin lukuihin (niin kuin esimerkiksi armahdus-

valtaa koskeva valtaoikeus "Lainkäyttö" -lukuun). Kun käsittelyn tässä vaiheessa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista laajasti ryhtyä keskustelemaan HE:n koko rakenteesta, kiinnitän seuraavassa huomiota vain 5 lukuun välittömästi liittyviin kysymyksiin. Tosin 5 luvun tarkastelu kokonaan irrotettuna lakiehdotuksen muista osista ei ole mahdollista.

2. "Valtioneuvosto" - "valtioneuvosto" - "hallitus"

Suomen valtiosääntöoikeudessa on perinteisesti käytetty sanaa valtioneuvosto eri merkityksissä. Sanalla on hallitusmuodossakin voitu tarkoittaa pääministerin ja ministereiden muodostamaa kollegiota "hallitusta", tai se on voinut tarkoittaa sitä laajaa kokonaisuutta, jonka muodostavat em. "hallitus" sekä ministeriöt (mukaanlukien VN:n kanslia) ja joskus myös VN:n oikeuskansleri virastoineen. Vaikka HE:n perustelujen mukaan asiayhteys yleensä osoittaa kummassa tai missä merkityksessä valtioneuvosto -sanaa kulloinkin käytetään, tällainen käsitteen käyttö ei voi olla aiheuttamatta epätasumällisyyttä ja joissakin tapauksissa tulkinnanvaraisuuttakin. Toisaalta perustuslakitekstissä - myös nyt esillä olevassa ehdotuksessa - käytetään myös sanaa hallitus ja sitäkin eri merkityksissä. Lakitekstissä "hallitus" -sana viittaa tavallisesti ministerikollegioon, mutta ehdotetun lain nimikkeessä kysymyksessä on funktionaalinen ilmaisu. Lain nimike tosin on ehdotuksen sisältöön nähden harhaanjohtava, kun uudessa perustuslaissa on myös mukana keskeinen osa vanhan VJ:n sääntelyä.

Suurin haitta valtioneuvosto/hallitus sanojen epäsystemaattisesta käytöstä on silloin, kun *samassa pykälässä käytetään molempia ilmauksia* - "valtioneuvosto" ja "hallitus" - tarkoittamaan samaa asiaa tai "valtioneuvosto" -sanaa käytetään samassa pykälässä tarkoittamaan eri asiaa. Tällainen käsitteiden käyttö on vastoin yleisesti hyväksytyjä laintulkintaperiaatteita, joissa oletetaan, että samassa laissa - puhumattakaan samassa lainkohdassa - käsitteitä käytetään samassa mer-

kityksessä. Uudistuksen yhteydessä olisi ollut syytä harkita näiden epäjohtonmukaisuuksien poistamista.

Tarkasteltaessa lähemmin ehdotettua 5 lukua on havaittavissa, että 58 §:ssä ja 60 §:ssä ”valtioneuvostolla” tarkoitetaan ministerikollegiota. Sama tilanne on ehdotetussa 61 §:ssä ”Valtioneuvoston muodostaminen”, 62 §:ssä, jossa otsikossa tosin puhutaan ”hallitusohjelmasta”, mutta tekstissä ”valtioneuvoston ohjelmasta”, 63 §:ssä puhuttaessa ”valtioneuvoston jäsenistä” ja 64 §:ssä, jossa on säännökset ”valtioneuvoston ja ministerin” (ei siis valtioneuvoston jäsenen) erosta. Sen sijaan em. 58 §:ssä puhutaan - samaa asiaa tarkoittaen - eron myöntämisestä ”valtioneuvoston jäsenelle” (ei siis ministerille).

Sen sijaan ehdotuksen 65 §:ssä ”valtioneuvostolla” ilmeisesti tarkoitetaan laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös ainakin ministeriöt, ellei säännöksen tarkoituksena ole estää ministeriössä päätösvallan delegointia virkamiestalle.

Ehdotetussa 66 §:ssä jää jossain määrin epäselväksi, kummassa tarkoituksessa valtioneuvosto sanaa käytetään. Eri tulkinnat sanalle ”valtioneuvosto” antavat tämän säännöksen nojalla pääministerille selvästi erilaisen vallan.

Ehdotetussa 67,1-2 §:ssä ”valtioneuvostolla” tarkoitettaneen samaa kuin 65 §:ssä, mutta saman pykälän kolmannessa momentissa valtioneuvostolla tarkoitetaan taas ministerikollegiota. Ehdotetut 67 §:n 1 ja 2 momentin säännökset liittyvät niin läheisesti 65 §:n sääntelyyn, että olisi harkittava niiden yhdistämistä.

Ehdotuksen 68 §:ssä ”valtioneuvosto” tarkoittaa pääosin sitä laajaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös ministeriöt lukuunottamatta 3 momenttia, jossa valtioneuvoston järjestysmuotoa koskevassa lausumassa on laaja merkitys, mutta valtioneuvoston antama asetus tarkoittanee ministerikollegion päätöksellä annetta-

vaa asetusta. Ehdotuksen 69 § näyttäisi viittaavaan taas laajaan valtioneuvostokäsitteeseen.

Jos tarkastellaan hallituksen esitystä 5 lukua laajemmin, epäjohdonmukaisuus käsitteiden käytössä näyttää laajenevan. Esimerkiksi 43 ja 44 §:ssä valtioneuvosto tarkoittaa ministerikollegiota, sen sijaan 46 §:ssä määrätään että ”Hallituksen” (ei siis valtioneuvoston) tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus. Ehdotetuissa 70 ja 71 §:ssä puhutaan taas ”hallituksen esityksestä”, jne.

Edellä esitetty lyhyt luettelo - joka ei sisällä kaikkia valtioneuvosto- tai hallitusviitteitä - osoittaa, että käsitteiden käyttö on paitsi epäyhtenäistä, myös epäjohdonmukaista. Asiaa voisi selkeyttää, jos valittaisiin selkeä linja esimerkiksi siten, että tarkoitettaessa ministerikollegiota käytettäisiin käsitettä hallitus. Tämä olisi johdonmukaista myös yleiskielessä käytettävän linjan kanssa. Valtioneuvosto -sanan voisi varata tarkoittamaan sitä laajaa kokonaisuutta, johon kuuluvat ministerikollegion ohella myös ministeriöt. Asia mutkistuu entisestään, jos perustuslakiteksti käännetään englanniksi; tällöin lienee käännettävä sana valtioneuvosto eri tavoin eri yhteyksissä, jos teksti halutaan saada ymmärrettäväksi.

Oma kysymyksensä, jota tulisi ehkä tutkia laajemmin, on se, *voitaisiinko oikeuskanslerin yhteydessä jättää viittaukset valtioneuvostoon kokonaan pois*. Tällöin korostettaisiin ylimmän laillisuusvalvonnan valtioneuvostosta riippumattonta asemaa, jonka tehtäviin kuitenkin erityissäännösten mukaisesti kuuluisi mm. valtioneuvoston valvonta- ja neuvontavelvollisuus. Jos näin ajateltaisiin voitavan tehdä, olisi johdonmukaista siirtää myös eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva ehdotettu 38 § ja oikeuskansleria koskeva 69 § lukuun 10 ”Laillisuusvalvonta”, jossa olisi niiden luonteva paikka.

3. Tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa koskevan luvun muita yksityiskohtia

57 § (Presidentin tehtävät)

65 § (Valtioneuvoston tehtävät)

66 § (Pääministerin tehtävät)

Pidän ehdotuksen 57 §:ssä esitettyä säännöstä ”Presidentin tehtävät” sisällöllisesti tyhjänä ja siten tarpeettomana. Säännös on lisäksi loogisesti ristiriidassa ehdotetun 66 §:n säännöksen kanssa, jonka otsikkona on ”Pääministerin tehtävät”. Viimeksi sanotussa säännöksessä ei ole lueteltu kaikkia pääministerin tehtäviä ei edes hallitusmuotoehdotukseen sisältyviä, mutta siitä huolimatta säännökseen ei ole kirjoitettu - niin kuin 57 §:ään - että pääministeri hoitaa hänelle tässä hallitusmuodossa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät. Sinänsä ehdotettu 66 § on tarpeellinen, koska valtioneuvoston johtamista koskeva säännös on hallitusmuodossa välttämätön. Säännöksen otsikko voisi tietysti olla esimerkiksi ”Valtioneuvoston johtaminen”.

Ehdotettu 65 § ”Valtioneuvoston tehtävät” on niin ikään tarpeellinen, koska säännöksessä on kirjattu valtioneuvoston (hallituksen) yleisviranomaisen luonne.

59 § Presidentin este

Hallitusmuodon mukaan suomalaisessa järjestelmässä presidentin ollessa estynyt hänen tehtäviään hoitaa pääministeri. Tähän vakiintuneeseen järjestelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Meillä vakiintunut järjestely on kuitenkin muodostettu aikana, jolloin presiden-

tin (ja pääministerinkin) asema ja tehtävät olivat merkittävästi erilaiset, kuin mitä ne ovat nykyisin ja erityisesti mitä ne tulevat olemaan uuden hallitusmuodon säätämisen jälkeen. Erityisesti presidentin rooli Suomea edustavana persoonana - ei valtioelimenä - on voimistunut ja ilmeisesti edelleen voimistuu. Vastaavasti pääministerin rooli on aikaisempaa vahvemmin näkyvässä hallituspolitiikan johdossa. Tämän kehityksen vuoksi, jota ei voida eikä ole syytäkään estää, perinteinen sijaisuusjärjestely - vaikka sen käyttö muuttuneiden tulkintojen vuoksi ei olekaan ollut käytännössä kovin runsasta - olisi syytä ottaa harkittavaksi. Kun näkemykseni mukaan myös valtiosääntöisillä ratkaisuilla tulisi edistää sitä kehitystä, joka korostaa hallituksen ja pääministerin roolia hallituspolitiikassa ja vastaavasti ohjaa presidentin roolia entistä enemmän seremonialiseen ja edustukselliseen suuntaan, *voitaisiin ryhtyä keskustelemaan varapresidentti -järjestelmään siirtymisestä.*

Vaikka presidentin ulkomaan matkat, joiden määrä on näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa yhä kasvussa, eivät enää aiheutakaan kaikissa tapauksissa sijaisuustarvetta, on arvioitavissa, ettei presidentti voi yksin tyydyttävästi hoitaa Suomen kannalta tärkeää edustuksellista roolia. Kun pääministeriä ei voida ajatella käytettävän tähän työhön irrotettuna hallituspolitiikan johtamisesta, olisi mahdollinen ratkaisu muodostaa presidentin ja varapresidentin muodostama työpari, joka voisi jakaa erityisesti edellä mainittuja presidentin tehtäviä. Tämä lisäisi presidentti-instituution kapasiteettia toimia Suomen edustajana erilaisissa tilaisuuksissa.

Edellä mainittu järjestely edellyttäisi muutoksia ehdotetussa 54 §:ssä sekä vaalisäännöksissä, sillä kansanvaalissa ainut järkevä tapa olisi, että vaalissa äänestettäisiin presidentti/varapresidentti -ehdokasparista.

61 § Valtioneuvoston (hallituksen) muodostaminen

Tämä vaikeasti synnytetty säännösehdotus on ehkä tarpeeton kommentoida. Nostamatta asiaa enemmälti esille, pidän valtiosäännön yleiseen henkeen paremmin sopivana, että eduskunnassa pääministeriehdokkaan esittäminen kuuluisi eduskunnan puhemiehelle.

Teuvo Pohjolainen
julkisoikeuden professori
Joensuun yliopisto



15.6.1998

1566/03/98 OM


Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan kirje 29.4.1998

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ARVIOINTIPYYNTÖ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön arviota hallituksen esityksen 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi yhteydessä käsiteltäväksi otetuista eduskunta-aloitteista. Pyyntönsä johdosta oikeusministeriö toimittaa kunnioittaen valiokunnan käyttöön oheisen oikeusministeriössä valmistuneen arviomuiston.

Oikeusministeri


Jussi Järventaus

Kansliapäällikkö


Kirsti Rissanen

ARVIOITA HALLITUKSEN ESITYKSEN 1/1998 vp UUDEKSI SUOMEN HALLITUSMUODOKSI YHTEYDESSÄ KÄSITELTÄVÄKSI OTETUISTA EDUSKUNTA-ALOITTEISTA

LA 16/1995 vp (Risto Penttilä ym.)

Lakialoite laiksi valtiopäiväjärjestyksen 9 §:n muuttamisesta

Aloitteessa ehdotetaan, että hallituksen jäsenten olisi luovuttava kansanedustajan tehtävistä hallitusjäsenyyden ajaksi.

Kysymys ministerien mahdollisuudesta jatkaa kansanedustajina oli nimenomaisesti esillä uuden hallitusmuodon valmistelun yhteydessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan parlamentaariseen järjestelmäämme hyvin soveltuvana voidaan pitää sitä, että valtioneuvoston jäseneksi nimitetty kansanedustaja jatkaa kansanedustajan tehtävässään myös ministerinä ollessaan. Näin voidaan säilyttää ministerien kiinteät yhteydet eduskunnan toimintaan ja varmistaa se, että ministerit ovat mahdollisimman usein muiden kansanedustajien tavoitettavissa. Varaedustajien kutsuminen ministereiksi siirtyvien kansanedustajien tilalle voisi aiheuttaa vaalijärjestelmään liittyviä ongelmia sekä vaikeuttaa merkittävästi valtioneuvoston ja eduskunnan joustavaa yhteydenpitoa (ks. HE 1/1998 vp, s. 83).

Lisäksi mahdollisia epäkohtia, joita voi seurata samanaikaisesta toimimisesta ministerinä ja kansanedustajana, poistaa omalta osaltaan ehdotettu 48 §:n 1 momentin säännös, joka kieltää ministeriä olemasta jäsenenä eduskunnan valiokunnassa.

Oikeusministeriö katsoo, että nykyjärjestelmästä koituvat edut ovat painavampia kuin sen mahdolliset haittavaikutukset. Ministerin ja kansanedustajan tehtävien erillisuus voisi heikentää merkittäväällä tavalla hallituksen ja eduskunnan yhteydenpito- ja tiedonsaantimahdollisuuksia ja siten eduskunnan parlamentaarisia valvontakeinoja hallitukseen nähden.

Edellä olevaan viitaten oikeusministeriö katsoo, että asianomainen lakialoite tulisi hylätä.

*LA 6/1998 vp (Henrik Lax)**Lakialoite uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*

Aloitteessa ehdotetaan, että uuden hallitusmuodon 28 § muotoiltaisiin hallituksen esityksessä 1/1998 vp ehdotetusta poikkeavasti niin, että tuomioistuin päättäisi rikokseen syyllistyneen kansanedustajan erottamisesta edustajantoimesta. Lisäksi ehdotetaan, ettei edustajantoimesta rikoksen johdosta erotettu olisi vaalikelpoinen valtakunnallisissa vaaleissa ennen kuin hän on sovittanut erottamiseen johtaneen rikoksen.

Hallituksen esityksen sisältämän hallitusmuotoehdotuksen 28 §:n 4 momentti sen sijaan perustuu siihen, että eduskunta voi 2/3:n määräenemmistöllä julistaa pykälässä tarkoitetuista rikoksista tuomitun edustajan menettämään edustajantoimensa, jos rikos osoittaa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta. Tältä osin hallitusmuotoehdotus vastaa asiallisesti nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momenttia.

Säädetyssä järjestyksessä valitun kansanedustajan julistaminen menettämään edustajantoimensa on luonteeltaan hyvin poikkeuksellinen toimenpide, koska se merkitsee puuttumista kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaisemaan tahtoon. Edustajantoimen menettämistä ei tämän vuoksi voidakaan rinnastaa suoraan esimerkiksi viraltapanoon. Nykyjärjestelmä, joka ehdotetaan säilytettäväksi uudessa hallitusmuodossa, korostaa voimakkaasti menettelyn poikkeuksellisuutta ja sitä, ettei eduskunnan ulkopuolisille tahoille tule uskoa oikeutta vaikuttaa kansan valitseman eduskunnan kokoonpanoon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on juuri nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momenttia soveltaessaan korostanut sitä, että edustajantoimi on arvokas, koko edustuksellisen valtiojärjestelmän kannalta keskeinen luottamustehtävä. Edustajantoimen tällaista luonnetta vastaa hyvin nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 10 §:ään sisältyvä sääntely, jonka mukaan edustajantoimi jatkuu koko vaalikauden, jollei eduskunta asianomaisen omasta pyynnöstä häntä tästä vapauta. Valiokunnan mielestä on aiheellista korostaa erityisen voimakkaasti edustajantoimen pysyvyyttä edustukselliseen järjestelmään kuuluvana niin vaaleissa valitun edustajan kuin äänestäjienkin perustavanlaatuisena oikeutena. Toisaalta on kuitenkin pidetty välttämättömänä, että eduskunnalla on tarvittaessa keino vapautua tietynlaiseen rikokseen syyllistyneestä edustajasta, jos tämä ei itse vapautusta pyydä. Edustajantoimen pysyvyyden vastapainoksi on ääritilanteissa asetettava kansanedustuslaitoksen ja edustuksellisen järjestelmän arvovallan suojaaminen. Nämä eri suuntiin vaikuttavat näkökohdat on yhdistetty valtiopäivä-

järjestyksessä 8 §:n 4 momentissa ja hallitusmuotoehdotuksen 28 §:n 4 momentissa ensiksikin siten, että edustajantoimen lakkaamista tarkoittavan päätöksen tekemiseen eduskunnan täysistunnossa tarvitaan kahden kolmasosan ääntenenemmistö, ja toiseksi siten, että säännöksen sanamuoto korostaa tällaisen päätöksen tekemisen mahdollisuutta, sen harkinnanvaraisuutta. (Ks. PeVM 15/1993 vp)

Hallituksen hallitusmuotoesityksen 28 §:n 4 momentissa ehdotettua, sinänsä erikoislaatuista ja poikkeuksellista menettelyä voidaankin perustella sillä, ettei eduskunnan asemaan kansan suoraan vaaleilla valitsemana ylimpänä valtiuelimenä sovi hyvin ajatus, että eduskunnan ulkopuolisilla tahoilla, kuten tuomioistuimilla, olisi mahdollisuus päättää eduskunnan kokoonpanosta erottamalla kansanedustaja edustajantoimesta.

Aloitteen ongelmana on juuri se, että oikeus päättää edustajan erottamisesta ja siten tältä osin eduskunnan kokoonpanosta ehdotetaan annettavaksi eduskunnan ulkopuolelle. Ongelmallisena voidaan pitää myös ehdotettua vaalikelpoisuuden menettämisseuraamusta. Vaalikelpoisuutta on meillä johdonmukaisesti laajennettu niin, että pääsäännön mukaan jokainen äänioikeutettu on myös vaalikelpoinen. Rikosoikeudellista järjestelmää on niin ikään kehitetty johdonmukaisesti siten, että erinäisistä lisärangaistuksista kuten kansalaisluottamuksen menettämisseuraamuksesta on luovuttu. Aloite merkitsi tältä osin poikkeusta näistä pitkän aikavälin kehityslinjoista.

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriö katsoo, että asianomainen lakialoite tulisi hylätä.

LA 11/1998 vp (Mikko Elo ym.)

Lakialoite kansanedustajien palkkiota koskevaksi lainsäädännöksi

Aloitteessa ehdotetaan, että uuteen hallitusmuotoon otetaan säännös eduskunnan valitsemasta palkkiolautakunnasta, jonka tehtävänä on päättää edustajantoimesta maksettavasta palkkiosta. Lisäksi aloitteeseen sisältyy ehdotukset laiksi kansanedustajan palkkiolautakunnasta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Voimassa olevaan valtiopäiväjärjestykseen sisältyy säännökset edustajan oikeudesta edustajanpalkkioon samoin kuin tällaisen palkkion säätämisestä lailla (19 §). Edustajanpalkkiota koskevan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan 2/3 annetuista äänistä (70 §).

Uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta otettavaksi säännöksiä kansanedustajien palkkiosta, vaan lähtökohtana on ollut, että palkkiosta säädetään lailla.

Tällaisen lain käsittelyssä ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä määränemmistöä vaativasta menettelystä normaalin lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen.

Ratkaisu perustuu tältä osin yleiseen kannanottoon siitä, miltä osin eduskuntaa ja kansanedustajia koskevia säännöksiä on enää perusteltua ottaa uuteen hallitusmuotoon. Edustajanpalkkiota koskevat säännökset eivät ole luonteeltaan sellaisia eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä tai kansanedustajan aseman perusteita koskevia säännöksiä, joista yleisen linjan mukaisesti perustuslakiin olisi otettava säännökset. Lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen selkeyttäminen puolestaan puoltaa luopumista edustajanpalkkiota koskevan lain erityisestä säätämisyjärjestyksestä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan uuteen hallitusmuotoon ei tule ottaa säännöksiä edustajanpalkkiosta tai sen määräytymisestä, vaan tällaiset tarvittavat säännökset tulee antaa tavallisella lailla. Siten aloitteen ehdotus palkkiolautakuntaa koskevan erityissäännöksen ottamisesta perustuslakiin ei vastaa uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa omaksuttuja yleisiä ratkaisuja. Tältä osin voidaan myös huomauttaa, ettei uudessa perustuslaissa ole tarkoitus tyhjentävästi määrittellä eduskunnan valitsemia toimielimiä, vaan tällaisista toimielimistä voidaan säätää hallitusmuotoehdotuksen 36 §:n 2 momentin mukaan muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Jos erityinen palkkiolautakunta katsottaisiin tarpeelliseksi, siitä olisi asianmukaista säätää tavallisessa laissa eikä perustuslaissa.

Uuden hallitusmuodon säätäminen ja valtiopäiväjärjestyksen edustajanpalkkiota koskevien säännösten kumoaminen aiheuttaa tarpeen arvioida edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamista. Muutostarpeiden arviointi on asianmukaista toteuttaa erillisenä lainvalmisteluhankkeena. Siinä yhteydessä on mahdollisuus myös laajemmin arvioida, onko kansanedustajan palkkion määräytymisperusteita ja -menettelyä muutoin aihetta tarkistaa.

Edellä esitetyin perustein oikeusministeriö katsoo, ettei aloite tässä yhteydessä anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 1/1995 vp (Sulo Aittoniemi)

Perustuslakituomioistuimen tarpeellisuuden selvittämisestä

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus tekisi perusteellisen selvityksen siitä, tulisiko Suomeen perustaa perustuslakituomioistuin ratkaisemaan perustuslakien suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevat asiat.

Perustuslaki- tai valtiosääntötuomioistuimia voidaan pitää tyypillisesti keski- ja eteläeurooppalaisena tapana järjestää lakien perustuslainmukaisuuden valvonta. Ensi vaiheessa valtiosääntötuomioistuinmalli liittyi lähinnä liittovaltioihin. Sen yhtenä keskeisenä tehtävänä oli tällöin ratkaista osavaltioiden ja liittovaltion välisiä toimivaltariitoja. Instituutio on kuitenkin sittemmin levinnyt myös yhtenäisvaltioihin. Valtiosääntötuomioistuimet ovat tehneet varsinaisen läpimurtonsa toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Tämä on tapahtunut kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe ajoittuu välittömästi toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jolloin kyseinen instituutio omaksuttiin Saksan liittotasavaltaan ja Italiaan. Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen liittyi tarpeeseen luoda vahvoja institutionaalisia takeita autoritaarisen järjestelmän uusiutumista vastaan. Samanlaiset syyt johtivat valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen 1970-luvulla Portugaliin ja Espanjaan. Uusimpana kehitysvaiheena on valtiosääntötuomioistuimen perustaminen 1980-luvulta alkaen suurimpaan osaan Itä- ja Keski-Euroopan entisistä sosialistisista valtioista, joissa järjestelmän omaksumista selittävät vastaavanlaiset historialliset syyt. Valtiosääntötuomioistuinta ei ole perustettu yhteenkään Pohjoismaahan.

Kysymystä valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta on selvitetty uuden hallitusmuodon valmistelun yhteydessä. Sekä perustuslaki 2000 -työryhmä että perustuslaki 2000 -komitea torjuivat yksimielisesti tällaisen erityistuomioistuimen perustamisen (ks. perustuslaki 2000 -työryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995, s. 90-98 ja perustuslaki 2000 -komitean mietintö, KM 1997:13, s.109). Myös valtaosa uudistuksen valmistelun eri vaiheissa kuulluista lausunnonantajista oli samalla kannalla.

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi katsotaan, että Suomessa ei edelleenkään ole tarvetta eikä riittäviä perusteita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle (ks. HE 1/1998 vp, s. 53). Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen olisi merkittävä muutos koko valtiojärjestyksen perusteisiin. Kansainväliset kokemukset viittaavat siihen, että se saattaisi heikentää sekä eduskunnan että ylimpien tuomioistuinten asemaa. Erityisesti mahdollisuus jälkikäteiseen abstraktiseen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen voisi helposti johtaa ristiriitoihin eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa. Erillistä valtiosääntötuomioistuinta voidaan pitää ongelmallisena juuri vallanjaon ja kansanvallan kannalta.

On myös todennäköistä, ettei erilliselle jälkikäteistä normikontrollia hoitavalle toimielimelle ole Suomessa osoitettavissa riittävästi tehtäviä. Valtiosääntötuomioistuinten perustaminen muihin Euroopan maihin on liittynyt usein

hyvin poikkeukselliseen historialliseen tilanteeseen, jollaista Suomessa ei ole käsillä. Tällaisen kokonaan uudentyypin valtiosääntöisen toimielimen perustaminen olisi huonosti sovitettavissa suomalaisen valtiosääntöperinteeseen ja oikeuskulttuuriin.

Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen sijasta hallitusmuotoon on ehdotettu otettavaksi uusi säännös perustuslain etusijasta (106 §). Sen mukaan tuomioistuimen olisi annettava perustuslaille etusija, jos lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevaan viitaten oikeusministeriö katsoo, että valtiosääntötuomioistuimen perustamista koskeva kysymys on tullut selvitettyksi ja ratkaistuksi jo uuden hallitusmuodon valmistelun yhteydessä. Tällöin on päädytty siihen, ettei tällaisen tuomioistuimen perustamiseen ole aihetta. Tämän vuoksi asianomainen toivomusaloite tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan hylätä.

TA 2/1996 vp (Sulo Aittoniemi)

Äänikynnyksen asettamisesta eduskuntavaaleissa

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin esityksen antamiseksi siitä, että valtiopäiville voi saada edustajan vain puolue tai ryhmittymä, jonka ääniosuus vaaleissa annetuista äänistä on vähintään 4 %.

Hallituksen hallitusmuotoehdotuksessa säädettäisiin vaalijärjestelmän perusteista eli vaalien välittömyydestä, suhteellisuudesta ja salaisuudesta sekä yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta (25 § 1 mom.). Samoin hallitusmuotoehdotukseen sisältyvät säännökset vaalipiirijaon ja ehdokasasettelun perusteista (25 § 2 ja 3 mom.). Muilta osin vaalien toimittamista koskevat säännökset on tarkoitus antaa tavallisella lailla. Hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi myös esityksen uudeksi vaalilaiksi (HE 48/1998 vp), joka sisältää eduskuntavaaleja koskevat tarkemmat säännökset.

Molemmat esitykset rakentuvat nykyisen vaalijärjestelmän varaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyiseen vaalijärjestelmään ei liity sellaisia epäkohtia, jotka edellyttäisivät muutoksia vaalijärjestelmän perusteisiin.

Äänikynnyksen käyttöönottoa on viimeksi perusteellisemmin selvitetty vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietinnössä (KM 1989:38, s. 57-59). Toimikunta ei kuitenkaan tehnyt ehdotusta äänikynnyksen käyttöönotosta viitaten siihen liittyviin ongelmiin. Äänikynnyksen käyttöönotto merkitsee periaatteellisesti huomattavaa muutosta vaalijärjestelmään. Asia edellyttäisi vaalijärjestelmän sisällöl-

listä kokonaisarviota, johon uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä ei ole mahdollisuuksia eikä tarvetta.

Oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna aihetta tässä yhteydessä enempään toimenpiteisiin.

TA 3/1996 vp (Marjaana Koskinen ym.)

Parlamentarismien vahvistamista tarkoittavien esitysten laatimisesta

Aloitteessa viitataan tasavallan presidentin toimikausien rajoittamiseen kahteen peräkkäiseen kauteen ja ehdotetaan kansanedustajien toimikausien rajamista esimerkiksi kahteen tai kolmeen nelivuotiskauteen. Aloitteen mukaan näin estettäisiin kansanedustajien vieraantuminen elävästä elämästä.

Kansanvaltaan perustuvaan järjestelmäämme kuuluu se, että vaalikelpoisuuden rajoitukset on rajattu vain täysin välttämättömiin seikkoihin. Tämä on ollut lähtökohtana myös hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi (27 §). Myös kansainvälisesti vertaillen voidaan todeta, että tämä on demokraattisissa järjestelmissä yleinen periaate eikä edustajakausien määrällisiä rajoituksia esiinny. Kansanedustajien toimikausien rajoitusta ei voida myöskään rinnastaa presidentin peräkkäisten toimikausien rajoittamiseen, sillä jälkimmäisessä perusteena on ennen muuta presidentin henkilökohtaisen vaikutusvallan ja vallankäytön liiallisen korostumisen estäminen.

Vaalien kansanvaltaisuutta toteuttavat yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, ehdokkaiden asettamisoikeus sekä välitön ja suhteellinen vaalitapa. Ne turvaavat myös kansanedustajien vaihtuvuutta ja edustavuutta suhteessa äänestäjien eri ryhmiin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei siten ole perusteita rajoittaa kansalaisten mahdollisuutta valita uudelleen eduskuntaan mahdollisesti useamman kauden jo eduskunnassa olleita kansanedustajia. Kansanedustajan tehtävä on poliittinen luottamustehtävä, jonka luonteeseen kuuluu myös mahdollisuus asettaa kansalaisten keskuudessa nauttimansa luottamus uudelleen arvioitavaksi seuraavissa vaaleissa.

Aloitteen mukaan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin myös virkamiesvallan vähentämiseksi esimerkiksi virkoja määräaikaistamalla. Virkamiesvaltaisuus näkyy aloitteen mukaan ongelmallisella tavalla erityisesti eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä ja asiantuntijoiden kuulemisessa.

Eduskunnan valiokunnat voivat vapaasti päättää kuulemistaan asiantuntijoista. Tavanomaista kuitenkin on, että esityksen valmistellut virkamies esittelee

asian sitä käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle. Tämä on perusteltua erityisesti sen vuoksi, että näin valiokunnalla on mahdollisuus saada selvitystä valmisteluvaiheesta ja siinä tehtyjen ratkaisujen perusteista. Tämän ohella valiokunnalla on vapaa mahdollisuus kuulla muiden ministeriöiden tai viranomaisten edustajia samoin kuin hallinnon ulkopuolisia tahoja.

Määräaikaisten virkojen käyttöä ministeriöissä on jonkin verran lisätty viime vuosina. Uusi hallitusmuoto ei estäisi määräaikaisten virkojen käytön lisäämistä vastaisuudessa, jos siihen on olemassa erityistä tarvetta.

Keskeinen tekijä, jolla voidaan estää liiallista virkamiesvaltaa hallinnossa, on kehittää eduskunnan luottamuksen varassa toimivan ministeristön ohjausmahdollisuuksia alaiseensa hallintoon nähden. Valtioneuvoston piirissä onkin viime vuosina pyritty eri tavoin parantamaan ministeriöiden poliittista ohjausta. Myös hallitusten toimikausien pidentyminen käytännössä koko vaalikauden pituisiksi on omalta osaltaan lisännyt hallituksen ohjausmahdollisuuksia.

Toivomusaloitteen mukaan valtiopäivien kokoontumista koskevaa valtiopäiväjärjestyksen 19 §:ää tulisi tarkistaa siten, että varsinaisten valtiopäivien väliin jäävää ajanjaksoa lyhennettäisiin. Lyhyempää katkosta pidetään aloitteessa perusteltuna asioiden ruuhkautumisen estämiseksi sekä perusteellisen asiain hoidon kannalta. Valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n 1 momentin mukaan eduskunta kokoontuu varsinaisille valtiopäiville vuosittain ensimmäisenä päivänä helmikuuta, jollei eduskunta edellisillä varsinaisilla valtiopäivillä ole määrännyt muuta kokoontumispäivää. Uuden hallitusmuodon mukaan eduskunta päättäisi itse, milloin se kokoontuu vuosittain valtiopäiville (33 §). Eduskunta voisi myös päättää valtiopäivien keskeyttämisestä esimerkiksi kesä- tai joululoman ajaksi. Perustuslakiin ei enää otettaisi kokoontumisajankohtaa koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä kuten ei myöskään säännöksiä ylimääräisistä valtiopäivistä, sillä pääsäännön mukaan valtiopäivät jatkuisivat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen asti. Aloitteessa esitettyä toivomusta valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ei ole siten enää tarpeen erikseen arvioida.

Uuden hallitusmuodon mukaan eduskunta voisi päättää valtiopäiville kokoontumisen ajankohdasta myös eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan työjärjestys 2000 -työryhmän ehdotuksen (eduskunnan kanslian julkaisu 1/1998) mukaan uudessa työjärjestyksessä määrättäisiin valtiopäivien kokoontumisajankohta helmikuun ensimmäiseksi päiväksi kello kahdeksitoista, jollei eduskunta ole päättänyt muuta kokoontumisaikaa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle aina jokin kokoontumispäivä ja ilmaista samalla se vakiintunut rytmi, jolla vaalikausi jakautuu valtiopäiviin.

Kysymys eduskunnan kokoontumisesta on siten eduskunnan itsensä vapaasti päätettävissä eduskunnan kulloisenkin työtilanteen mukaan. Siten ei ole estettä päättää eduskuntatyön keskeytysten lyhentämisestä nykyiseen verrattuna, jos eduskunnan työtilanne niin vaatii.

Edellä olevaan viitaten oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 3/1997 vp (Sulo Aittoniemi)

Eduskunnan hylkäämien lakiehdotusten jättämisestä uudelleen käsittelemättä

Aloitteessa ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin sellaisten säännösten aikaansaamiseksi, ettei eduskunnan kertaalleen hylkäämää lakiehdotusta voisi tuoda samansisältöisenä eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi ennen uusia eduskuntavaaleja.

Hallitusmuotoehdotuksen 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Valtioneuvoston oikeutta hallituksen esityksen antamiseen ei ole ehdotettu rajoitettavaksi toivomusaloitteessa tarkoitetulla tavalla. Rajoituksia ei ole ehdotettu säädettäväksi myöskään kansanedustajan lakialoiteoikeuteen.

Valtioneuvoston oikeutta panna lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole syytä oikeudellisesti rajoittaa. Valtioneuvostolla tulee olla mahdollisuus antaa eduskunnan käsiteltäväksi myös eduskunnan jo kertaalleen hylkäämää esitystä sisällöllisesti vastaava esitys poliittisen tilanteen sitä vaatiessa. Valtiosääntöoikeudellisilla esitysoikeuden rajoituksilla saattaisi olla ennalta-arvaamattomia vaikutuksia. Hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle perustuu aina poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ja valtioneuvosto on kaikissa tapauksissa esityksistään poliittisessa vastuussa eduskunnalle. Valtioneuvoston poliittiseen vastuuseen liittyvät näkökohdat vain korostuvat, jos valtioneuvosto käyttää harkintavaltaansa antamalla eduskunnan käsiteltäväksi sen jo kertaalleen hylkäämän lakiehdotuksen. Eduskunta voi parlamentarismien periaatteiden mukaisesti antaa valtioneuvostolle epäluottamuslauseen, jos eduskunta katsoo valtioneuvoston käyttävän esitysoikeuttaan väärin. Eduskunta voi aina myös hylätä uuden esityksen tai tehdä siihen haluamansa sisällölliset muutokset.

Toivomusaloitteessa tarkoitettu esitysoikeuden rajoitus olisi paitsi periaatteellisesti myös teknisesti hankala toteuttaa. Rajoitus olisi epäilemättä tarkennettava koskemaan vain täsmälleen samansisältöistä esitystä, koska muussa tapauksessa rajoitus saattaisi pysäyttää kyseistä asialohkoa koskevan lainsäädännön kehittämisen kokonaan asianomaisella vaalikaudella. Täsmälleen samansisältöisen uuden esityksen antamiskiellolla taas ei olisi käytännön merkitystä, koska kieltoa voitaisiin kiertää tekemällä uuteen esitykseen vähäisiä muutoksia. Lisäksi on otettava huomioon, että eduskunnan kertaalleen hylkäämä lakiehdotus voidaan panna eduskunnassa vireille kansanedustajan lakialoitteella. Eduskunnankaan aloiteoikeutta ei ole syytä ryhtyä tässä yhteydessä rajoittamaan.

Oikeusministeriön mielestä asianomainen toivomusaloite tulisikin hylätä.

TA 4/1997 vp (Sulo Aittoniemi)

Ministereiden osallistumisesta eduskunnan suullisille kyselytunneille

Aloitteessa ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus huolehtisi siitä, että eduskunnan suulliselle kyselytunnille ilmoitetut ministerit saapuvat ajoissa kyselytunnille ja pysyvät aitiiossaan niin kauan kunnes kyselytunti on ohi.

Hallitusmuotoehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista. Ehdotettu kysymyksiä koskeva yleissäännös korvaisi valtiopäiväjärjestyksen nykyiset säännökset kirjallisesta kysymyksestä, suullisesta kysymyksestä ja valtioneuvoston kyselytunnille tarkoitettusta kysymyksestä. Tarkemmat säännökset kysymysten tekemisestä ja niihin vastaamisesta annettaisiin vastaisuudessa eduskunnan työjärjestyksessä (ks. Eduskunnan työjärjestys 2000 -työryhmän muistio, työjärjestysehdotuksen 24 §).

Valtioneuvoston jäsenet ovat poliittisessa ja oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Poliittisen vastuun toteutuminen edellyttää, että eduskunnalla on riittävät mahdollisuudet valvoa valtioneuvoston toimintaa ja saada siltä tarpeellisia tietoja. Kansanedustajan oikeus tehdä kysymyksiä ministerin vastaavaksi kuuluu tärkeänä osana valtioneuvoston parlamentaarisen valvonnan järjestelmään. Periaatteessa myös ministerin laiminlyönti osallistua eduskunnan kyselytunneilla voi olla perusteena ministerin saattamiselle poliittiseen vastuuseen eduskunnassa.

Valtioneuvoston piirissä on kuluvalle vaalikaudella erityisesti korostettu ministereiden läsnäolon tärkeyttä eduskunnan kyselytunneilla. Samalla on tähdenntetty, että pakottavasta esteestä osallistua kyselytunneille on ilmoitettava

eduskunnalle (ks. pääministeri Paavo Lipposen vastaus kansanedustaja Sulo Aittoniemen kirjalliseen kysymykseen n:o 889/1996 vp, jotka on annettu tiedoksi myös kaikille valtioneuvoston jäsenille).

Oikeusministeriön mielestä asianomainen toivomusaloite ei anna tässä yhteydessä aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 6/1997 vp (Bjarne Kallis)

Tyhjää äänestämisen mahdollisuuden poistamista koskevan lakiehdotuksen valmisteleminen

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi valmistelemaan sellaista lakiesitystä, jolla tyhjää äänestämisen mahdollisuus poistetaan eduskunnan täysistunnoissa.

Vakiintuneeseen parlamentaariseen äänestystapaan kuuluu mahdollisuus äänestää eduskunnan täysistunnossa myös tyhjää. Laskettaessa annettuja ääniä ei tyhjää äänestäneitä oteta huomioon. Myös määräenemmistösäännöksiä sovellettaessa tyhjät äänet jätetään huomioon ottamatta äänestyksen lopputulosta laskettaessa. Käytännössä tyhjää äänestäminen rinnastuu vaikutukseltaan poissaoloon äänestyksestä äänestyksen lopputuloksen kannalta.

Mahdollisuus äänestää tyhjää liittyy olennaisesti kansanedustajan asemaan. Kansanedustaja ei ole asemaltaan virkamies. Siten häntä ei voida oikeudellisin keinoin pakottaa ottamaan asiasisältöistä kantaa äänestyksessä. Tyhjää äänestäminen ei myöskään välttämättä ole osoitus vastuunpakoilusta tai välinpitämättömyydestä, vaan edustajat voivat tyhjää äänestämällä osoittaa myös sen, ettei kumpikaan äänestyksessä olevista vaihtoehdoista vastaa heidän käsityksiään. Tällainen voi tilanne olla esimerkiksi äänestettäessä hallituksen luottamuksesta määrätyn epäluottamuslause-ehdotuksen pohjalta. Kansanedustaja voi tällöin tyhjää äänestämällä osoittaa, ettei hän halua aktiivisesti tukea hallitusta, vaikka ei yhdykään ratkaisevaan äänestykseen päätyneen epäluottamuslause-ehdotuksen sanamuotoon.

Perusteita nykyisen parlamentaarisen äänestyskäytännön muuttamiselle ja aloitteessa tarkoitetun lainsäädännön valmistelulle ei siten oikeusministeriön käsityksen mukaan ole olemassa. Nykyjärjestelmästä ei ole myöskään aiheutunut merkittäviä epäkohtia. Viime kädessä edustaja on äänestyskäyttäytymisestään vastuussa äänestäjilleen seuraavissa eduskuntavaaleissa. On myös huomattava, että tyhjää äänestämisen kieltoa olisi käytännössä helppo kiertää jäämällä pois asianomaisesta äänestyksestä.

Oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 8/1997 vp (Tuija Nurmi)

Kansanedustajien varamiesjärjestelmää koskevien säännösten valmistelemisesta

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kansanedustajien varamiesjärjestelmän luomiseksi. Aloitteen perusteluissa viitataan tilanteeseen, jossa edustaja joutuu olemaan poissa pidempään kansanedustajan tehtävän hoitamisesta esimerkiksi vanhempainloman tai sairauden vuoksi.

Kansanedustajan varaedustaja tulee edustajan tilalle eduskuntaan pääsääntöisesti vain kuin edustajanpaikka tulee kesken vaalikauden kokonaan avoimeksi. Ainoa poikkeus tästä on niin sanotun kaksoismandaatin haittavaikutusten vähentämiseksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisella 8 a §:llä toteutettu järjestely, jossa jäseneksi Euroopan parlamenttiin valitun kansanedustajan sijaan edustajantointa hoitamaan tulee hänen varamiehensä siksi ajaksi kuin kansanedustajan jäsenen toimi Euroopan parlamentissa kestää. Hallituksen esityksessä 1/1998 vp on ehdotettu, että tästä järjestelystä säädettäisiin uudessa hallitusmuodossa pysyväisluonteisin säännöksin (28 § 1 mom.).

Kysymys kansanedustajan sijaisjärjestelmän laajentamisesta on ollut esillä eri aikoina sen johtamatta kuitenkaan edellä todettua laajempaan sääntelyyn. On keskusteltu varaedustajan sijaantulosta muun muassa siksi ajaksi kuin edustaja on valtioneuvoston jäsenenä, kansainvälisissä edustustehtävissä, asevelvollisuuttaan suorittamassa tai, kuten nyt tehdyssä aloitteessa, vanhempainlomalla tai sairaana. Uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa omaksuttiin nimenomaisesti se kanta, ettei sijaisjärjestelmän käyttöä ole perusteltua nykyisestään laajentaa. Kansanedustajien varaedustajajärjestelmän luomiseen liittyy sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia. Vaaliliittojen mahdollisuudesta johtuu, ettei ole takeita sille, että varaedustaja on samasta puolueesta kuin varsinainen edustaja. Siten on mahdollista, että varaedustajan kutsuminen muuttaisi eduskunnan poliittisia voimasuhteita. Varaedustajajärjestelmän luominen edellyttäisi siten myös vaalijärjestelmän tarkastelua. Lisäksi eduskuntatyön käytännön järjestelyjen kannalta edustajan vaihtuminen varaedustajaan ja päinvastoin voi aiheuttaa hankaluuksia.

Edellä olevaan viitaten oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin.

*TA 1/1998 vp (Esko Helle)**Eduskuntavaaleja koskevan vaalitavan muuttamisesta*

Aloitteessa esitetään, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin eduskuntavaalien vaalitapaa koskevan muutoksen selvittämiseksi tulevissa vaaleissa. Aloitteessa viitataan tasoituspaikkajärjestelmän luomiseen sekä sen yhteydessä valtakunnallisen äänikynnyksen käyttöönottoon. Lisäksi siinä viitataan tekniikan kehityksen huomioon ottamiseen äänestysmenettelyjä kehitettäessä samoin kuin äänestysosallistumisen turvaamistarpeeseen.

Kuten edellä toivomusaloitetta 2/1996 vp koskevan arvion yhteydessä todettiin, sekä hallituksen esitys uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) että hallituksen esitys vaalilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 48/1998 vp) rakentuvat nykyisen vaalijärjestelmän varaan, eikä oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyiseen vaalijärjestelmään liity sellaisia epäkohtia, jotka edellyttäisivät muutoksia vaalijärjestelmän perusteisiin.

Tasauspaikkajärjestelmän ja valtakunnallisen äänikynnyksen käyttöönotto merkitsivät nykyisen vaalijärjestelmämme huomattavaa muutosta. Viimeksi tasauspaikkajärjestelmää selvitettiin perusteellisesti vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietinnössä (KM 1989:38, s. 56-57). Toimikunta ei kuitenkaan ollut sen käyttöönotosta yksimielinen, eikä sen vuoksi tehnyt asiasta myöskään ehdotusta. Toimikunnan arvion mukaan tasauspaikkajärjestelmään siirtyminen merkitsisi jonkin asteista poikkeamista alueellisen edustavuuden periaatteesta. Lisäksi se merkitsisi poikkeamaa vaalilainsäädännön yhtenäisyyteen, koska järjestelmää ei voitaisi soveltaa kunnallisvaaleihin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan välttämätöntä tarvetta arvioida uudelleen vaalijärjestelmän perusteita aloitteen edellyttämällä tavalla ei ole käsillä, vaan nykyinen ja ehdotettu vaalijärjestelmä riittää toteuttamaan suhteellisuuden vaatimukset. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, ettei uudessa hallitusmuodossa olisi tarkoitus yksityiskohtaisesti säätää vaalien suhteellisuuden toteuttamisesta. Siten vaalijärjestelmän muuttaminen aloitteessa ehdotettuun suuntaan olisi mahdollista vastaisuudessa toteuttaa ilman perustuslain muutosta, jos tällainen muutos muutoin katsottaisiin asianmukaiseksi.

Vaalien äänestysmenettelyä on teknisesti viime vuosina kehitetty paljonkin. Erityisesti tietotekniikan hyväksikäyttöä vaalien toimeenpanossa on lisätty. Tämä kehittämistyö tulee myös edelleen jatkumaan. Voitaneen kuitenkin todeta, että enemmän kuin äänestämisen tekniikka vaikuttavat kansalaisten äänestä-

misaktiivisuuteen politiikan kulloisetkin asiakysymykset ja niiden kiinnostavuus. Näihin asioihin ei lainsäädännöllä voida puuttua.

Internetin käyttöä vaaleissa on oikeusministeriössä selvitetty ja selvitetään edelleen. Internet tai vastaavanlaiset järjestelmät soveltuvat toistaiseksi lähinnä tiedottamiseen vaaleista ja vaalien tuloksista, ei sen sijaan äänestämiseen ja vaalien tulosten laskentaan. On myös huomattava, että keskeisiin periaatteisiin vaaleissa kuuluu äänestäminen vaaliviranomaisen edessä.

Edellä olevin perustein oikeusministeriö katsoo, ettei aloite tässä vaiheessa anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 2/1998 vp (Bjarne Kallis)

Tasauspaikkajärjestelmän lisäämisestä kansanedustajien vaaleja koskevaan lakiin

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kansanedustajien vaaleja koskevan lain muuttamiseksi niin, että siihen sisällytettäisiin tasauspaikkajärjestelmä.

Tasauspaikkajärjestelmää on arvioitu edellä toivomusaloitteen 1/1998 vp koskevan arvion yhteydessä. Oikeusministeriö viittaa kyseiseen arvioon ja katsoo, ettei aloite tässä vaiheessa anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 3/1998 vp (Toimi Kankaanniemi)

Sitovan kansanäänestyksen käyttöönotosta

Aloitteessa ehdotetaan kansanäänestysten säätämistä sitoviksi, jos yli 50 % äänioikeutetuista on käyttänyt äänioikeuttaan, ja sitovaksi tulisi kanta, joka olisi saanut taakseen vähintään 60 % annetuista äänistä.

Hallituksen hallitusmuotoesitykseen sisältyy edelleen ainoastaan säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä (53 §), samoin kuin äänestysoikeudesta valtiollisissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä (14 § 1 ja 2 mom.). Asiallisesti säännökset vastaavat hallitusmuodon nykyistä kansanäänestystä koskevaa sääntelyä (HM 22 a § ja 11 § 1 ja 2 mom.).

Hallitusmuotoesitys perustuu edelleen vahvasti edustuksellisen kansanvaltan periaatteelle (ks. 2 § 1 mom.). Kansanäänestystä tarkastellaan ehdotuksessa selvästi tätä periaatetta täydentävänä, eikä sen kanssa kilpailevana mahdollisuutena. Perustelujen mukaan ehdotettu perustuslain säännös koskisi vain neuvoa-antavia kansanäänestyksiä. Tällaisen äänestyksen tulos ei olisi esimerkiksi

eduskuntaa tai yksittäistä kansanedustajaa sitova, mutta sillä olisi käytännössä hyvin vahva merkitys tehtäessä asiasta lopullista päätöstä (ks. HE 1/1998 vp, s. 101).

Kysymys sitovien kansanäänestysten järjestämismahdollisuudesta oli esillä perustuslakiuudistuksen valmistelun yhteydessä. Perustuslaki 2000 -komitean huomattava enemmistö torjui kuitenkin ajatuksen sitovan kansanäänestyksen käyttöönotosta. Komitean mietintöön liitetyissä komitean jäsenten lausumissa kaksi jäsentä katsoi, että jatkossa olisi selvitettävä mahdollisuus järjestää lailla myös sitova kansanäänestys (KM 1997:13, s. 349).

Hallitusmuodon nykyisiä kansanäänestysäännöksiä valmisteltaessa selvitettiin myös sitovaan kansanäänestykseen liittyviä kysymyksiä ja niiden soveltuvuutta suomalaiseen kansanvaltaan (ks. kansanäänestyskomitean mietintö, KM 1983:25). Tuolloin sitovan kansanäänestyksen mahdollisuus kuitenkin torjuttiin suomalaiselle järjestelmälle vieraana. Sitovan kansanäänestyksen mahdollisuuden avaaminen merkitsisi nykyiseen edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään nähden toisentyypistä, suoraan demokratiaan pohjautuvaa päätöksentekomallia. Ratkaisun vaikutukset ulottuisivat aina valtiojärjestyksen perusteisiin asti. Kansanäänestyskomitean tekemien selvitysten ja uuden hallitusmuodon valmistelun valossa edellytyksiä kansanäänestysten säätämisestä sitoviksi ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole olemassa. Uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa on kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta asianmukaiseksi katsottu sellainen edustuksellinen järjestelmä täydentävä sääntely, jonka puitteissa kansalaisia kuullaan järjestämällä tarpeen mukaan neuvoa-antava kansanäänestys päätösvallan ja vastuun jäädessä kuitenkin vaaleilla valitulle eduskunnalle.

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TA 5/1998 vp (Sakari Smeds)

Vaalijärjestelmän uudistamisesta

Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin suhteellisuuden parantamiseksi vaalijärjestelmässämme. Aloitteessa viitataan mahdollisuuteen siirtyä suurempiin, esimerkiksi läänipohjaisiin vaalipiireihin, tasauspaikkajärjestelmän käyttöönottoon sekä vertauslukujen laskentajärjestelmän muuttamiseen.

Tasauspaikkajärjestelmän osalta oikeusministeriö viittaa edellä toivomusaloitteesta 1/1998 vp lausuttuun. Oikeusministeriö toistaa myös käsityksensä,

jonka mukaan nykyinen vaalijärjestelmä ja vaalipiirijako riittävät täyttämään vaalien suhteellisuudelle asetettavat vaatimukset.

Uudessa hallitusmuodossa määriteltäisiin nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 4 §:ää vastaavasti vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärät. Vaalipiirejä voisi hallitusmuotoehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan olla 12–18, jonka lisäksi Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä yhden edustajan valitsemista varten. Kahdentoista vaalipiirin vähimmäisvaatimuksella on pyritty turvaamaan maan kaikkien osien edustuksen riittävä toteutuminen eduskunnan kokoonpanossa, mikä saattaisi vaarantua, jos vaalipiirien määrää supistettaisiin esimerkiksi nykyisten läänien lukumäärää vastaavaksi.

Edellä olevan perusteella oikeusministeriö katsoo, ettei aloite anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Perustuslakivaliokunta
PM 18.6.1998 /RB

YHTEENVETO HALLITUSMUOTOESITYKSEN ASiantuntijalausunnoista

YLEISIÄ HUOMAUTUKSIA

- eduskuntaa koskevat säännökset yhä melko yksityiskohtaisia, mutta esimerkiksi valtioneuvoston päätöksenteon kansanvaltaista seurantaa varten esitys jättää vain marginaaliset edellytykset. (Helander)
- viittaukset eduskuntaryhmiin niukkoja; kun eduskunnan useat toimintamuodot edellyttävät eduskuntaryhmien pohjalta tapahtuvaa työskentelyä, tulisi tämä ottaa selvemmin huomioon valtiosäännön tasolla. Eduskuntatyön liian pitkälle ulottuva eriytyminen olisi ehkäistävissä antamalla tietyt toiminnalliset oikeudet vain määräsuuruisille ryhmille. (Helander)
- Lukuisissa perusoikeussäännöksissä on käytetty epätasällistä ja määrittelemätöntä ilmaisua "julkinen valta". (Helander)
- eduskuntaa koskeva säätely edelleen turhan yksityiskohtaista, erityisesti 4 luvun osalta (Jyränki, Tuori)
- keskeinen puute: poikkeuslaki-instituutiota ja sen oikeusvaikutuksia ei esityksessä ehdoteta kirjattavaksi perustuslakiin. (Suksi)
- presidentti-instituutio joutaa lakkauttaa (Wiberg)
- lakiehdotuksessa on useissa kohdin viittauksia oikeudenmukaisuuteen, perusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten välttämättömyyteen ja muihin vastaaviin hyvin tulkinnanvaraisiin määreisiin; harkittava, mitä tulkinnanvaraisia ilmaisuja tulisi tarkentaa ja selkeyttää. (Tähti)

PYKÄLÄKOHTAISET HUOMAUTUKSET

Lain nimike

- lain nimikkeeksi ehdotan Suomen perustuslaki (Wiberg)

1 §. Valtiosääntö

- 1 mom. tulisi muuttaa esim. seuraavasti: "Suomi on tasavalta. Suomen täysivaltaisuutta ei saa supistaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla." (Tähti)
- 3 mom:n sanontaa "yhteiskunnan kehittämiseksi" ei voi pitää oikein maaliinsa osuvana. (Konstari)
- 2 mom:n toinen lause ja 3 mom. tulisi poistaa (Wiberg)
- Suomen valtiosääntöön kuuluu muitakin normeja kuin uusi HM. Koskee 2 mom:n toinen lause myös niitä? (Sipponen)

2 §. Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

- säännöksen sisältöä kuvaisi paremmin otsikko: "*Kansanvaltaisuus ja lainalaisuus*" (Konstari)
- Viittauksella lakiin lauseessa "Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia." tarkoitettaneen kaikenlaisia oikeudellisesti sitovia normeja, myös EU-normistoa. (Konstari)
- perustelujen viittaus kansansuvereenisuusperiaatteeseen ja eduskunnan asemaan näyttäisi sulkevan pois mahdollisuuden poikkeuslailla säätää päättävästä kansanäänestyksestä (Suksi)
- 2 mom. ja 3 mom:n sana "tarkoin" tulisi poistaa (Wiberg)
- 3 mom:n viimeinen virke (Kaikessa ...) on järjestelmäkeskeinen ja johtaa lainsovellutusta malliin, jossa oikeus on lainmukaisuutta järjestyksen ylläpitämiseksi, jolla ei välttämättä ole yhteyttä oikeudenmukaisuuteen. Pitäisi kirjoittaa yksilökeskeinen, YK:n ihmisoikeusjulistukseen perustuva oikeusvaltion määritelmä. Vrt. Ruotsin regeringsformin 1 kap. 9 §: "Tuomioistuimien sekä hallintoviranomaisten ja kaikkien muiden, jotka toimittavat julkisia tehtäviä, on toiminnassaan otettava huomioon kaikkien yhdenvertaisuus lain edessä sekä noudatettava asiallisuutta ja puolueettomuutta." (Rintala)

- 1 mom:n tulisi jatkaa seuraavasti" .. eduskunta, ellei kansa itse käytä välittömästi alkuperäistä toimivaltaan- sa tämän hallitusmuodon mukaisesti." (Sipponen)
- 2 mom. on epäselvä. Sanatarkasti luettuna se avaa osallistumiselle liian kapean alueen: pelkän kehittämi- sen. (Sipponen)

3 §. Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi

- *ylin toimeenpanovalta* voisi olla selkeämpi kuin hallitusvalta. Toinen vaihtoehto olisi säätää lisäksi: "*toimeenpanovaltaa käyttävät (hallinto)viranomaiset*". (Mäenpää)
- jos pykälään pyritty ottamaan maininta valtion tärkeimmistä toiminnoista, niin niistä on unohtunut hallinto (Sipponen)
- 3 mom:n sana "riippumattomat" tulisi poistaa (Wiberg)
- Yk:n perusperiaatteiden mukaan valtion tulee taata tuomareiden riippumattomuus; vrt Ruotsin *regeringsfor- men 2 §: Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.*

4 §. Valtakunnan alue

- Toinen lause pitäisi muuttaa näin kuuluvaksi: " Valtakunnan rajojen muuttamisesta päättää eduskunta." (Wiberg)

5 §. Suomen kansalaisuus

- 2 mom:n ehto "ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden" tulisi poistaa (Wiberg)

6 §. Yhdenvertaisuus

- 1 mom:n "lain edessä" on epämääräinen. Kävisikö: "Lait suhtautuvat ihmisiin yhdenvertaisesti." (Wiberg)
- 2 mom:n "ilman hyväksyttävää syytä" ja "muun henkilöön liittyvän syyn " ovat liian epämääräisiä. Onko tarpeen todeta sekä " vakaumus" että "mielipide"? (Wiberg)
- 3 ja 4 mom. pitäisi poistaa (Wiberg)

7 §. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

- 2 mom:sta pitäisi poistaa " kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti" ja 3 mom:sta "mielivaltaisesti eikä" (Wiberg)

8 §. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

- 1 mom:n 1. lause muutettaisiin näin kuuluvaksi: " Vain tekohetkellä rangaistavaksi säädettävät teot ja laiminlyönnit ovat rangaistavia." (Wiberg)

9 §. Liikkumisvapaus

- 2 mom:n sana "välttämättömiä" ja 4 mom:n sanat " muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu" pitäisi poistaa (Wiberg)

10 §. Yksityiselämän suoja

- 3 mom:sta pitäisi poistaa molemmat "välttämättömistä" sanat (Wiberg)

12 §. Sananvapaus ja julkisuus

- 1 mom:n "välttämättömiä" ja 2 mom:n "välttämättömien syiden vuoksi" pitäisi poistaa (Wiberg)
- ilmaisu vapaus olisi sananvapautta laajempi termi; tulisi olla rajoituksia viestintävälineiden monopoliomis- tusta vastaan (Sipponen)

13 §. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

- 2 mom:n kohta " ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi" tulisi poistaa (Wiberg)
- mielenosoitusvapaus tulisi lisätä otsikkoon; puolueista perussäännös 13 §:ään; työtaisteluoikeus tulisi lisätä 2 mom:iin (Sipponen)

14 §. Vaali- ja osallistumisoikeudet

- 1 mom:ssa äänioikeutta neuvoa- antavassa kansanäänestyksessä ei ehkä tarvitsisi sitoa kansalaisuuteen (Suksi)
- 1 mom:iin pitäisi lisätä uusi 2. lause: " Jokaisella Euroopan unionin kansalaisella, joka asuu Suomessa pysyvästi, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa." ja 2 mom:iin kansanäänestyksessä-sanon jälkeen sanat "sekä Euroopan parlamentin vaaleissa" (Wiberg)
- 3 mom. pitäisi poistaa (Wiberg)

15 §. Omaisuuden suoja

- 1 mom. epämääräinen ja 2 mom:sta pitäisi poistaa sanat "täyttä korvausta vastaan" (Wiberg)

16 §. Sivistykselliset oikeudet

- 1 mom:sta "maksuttomaan", 2 mom:sta "sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä" ja 3 mom:sta "ja ylimmän opetuksen" pitäisi poistaa (Wiberg)

18 §. Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

- 1 mom:n 2. lause ja 2 mom. pitäisi poistaa (Wiberg)

19 §. Oikeus sosiaaliturvaan

- 1 mom:n "joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa" liian epämääräinen (Wiberg)
- 2 mom:n " ja edistettävä väestön terveyttä" ja 2 mom:n 2. lause sekä 3 mom. pitäisi poistaa (Wiberg)

20 §. Vastuu ympäristöstä

- koko pykälä pitäisi poistaa (Wiberg)

21 §. Oikeusturva

- hyvään hallintoon kuuluvat myös tehokkuus ja tuloksellisuus; Hyvää hallintoa tulisi korostaa ottamalla se mukaan pykälän otsikkoon (Sipponen)

23 §. Perusoikeudet poikkeusoloissa

- sana "välttämättömiä" pitäisi korvata sanalla "tarpeellisia" (Wiberg)

24 §. Eduskunnan kokoonpano ja vaalikausi

- 2 mom:n loppu pitäisi muuttaa näin kuuluvaksi: " *kunnes seuraavien eduskuntavaalien tulos on vahvistettu.*" (Jyränki)
- miksi siirretty käyttämään "eduskuntavaali" -termiä perinteisen "edustajain vaalit" sijaan ? (Jyränki)
- onko 1 mom:n sana "kerrallaan" tarpeen ? (Hidén)

25 §. Eduskuntavaalien toimittaminen

- perusteluissa puhutaan vaaliluetteloiden laatimisesta, pitäisi puhua äänioikeusrekisterin laatimisesta. (Tarasti)
- vaalipiirien vähimmäismäärän määrittäminen kahdeksitoista on esteenä edustuksellisuuden parantamiskäymykselle. (Helander)
- onko järkevää mainita puolueet perustuslaissa ? (Tuori)
- säännös estänee asettajien lukumäärän nostamisen hyvin korkeaksi ? varmempaa olisi säätää lukumäärä hallitusmuodossa. (Saraviita); myös Hidén puoltaa periaatteellisista syistä minimimäärän säätämistä.
- säännös jättää avoimeksi, mitä jakamisella vaalipiiriin kansalaisten lukumäärän perusteella tarkoitetaan. (Hidén)
- ulkosuomalaisten äänestysmahdollisuuden järjestämistä koskeva maininta voitaisiin lisätä 4 momentin luetteloon lailla säädettävistä asioista; asiasta pitäisi selvästi todeta ainakin perusteluissa. (Hidén)

26 §. Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen

- 2 mom. pitäisi täydentää lisävirkkeellä: *Edustajien toimikausi päättyy tällöin neljäntenä vuonna säännönmukaisen vaalikauden päättyessä, jollei sitä ennen toimiteta uusia ennenaikaisia eduskuntavaaleja.* (Tarasti)
- tarvitaanko hajoitusta koskevaa yleissäännöstä ? Poikkeuksellinen hajoitumahdollisuus voitaisiin jo säännöstasolla kytkeä hallituksen muodostamisen vaikeuksiin ja päätösvalta voisi kuulua eduskunnalle itselleen. (Tuori)
- uudeksi 2 mom:ksi pitäisi lisätä: *Pääministeri, jolle eduskunta on antanut epäluottamuslauseen, ei saa tehdä aloitetta ennenaikaisten vaalien toimittamisesta.* (Jyränki)
- Wiberg ehdottaa seuraavaa sanamuotoa: "Eduskunta voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi."

27 §. Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

- sotilaiden poliittisen toiminnan rajoittaminen voi eristää puolustusvoimia muusta yhteiskunnasta (Tuori)
- nykyisestä säätelystä jää pois sanat "asuinpaikkaan katsomatta"; tämä tekee mahdolliseksi tavallisessa laissa säätää, että ehdokkaana voi olla vain siinä vaalipiirissä, jossa vakinaisesti asuu. (Hidén)
- pitäisikö säätää edelleen selvästi, että puoluepolitiikan ulkopuolisiin rooleihin menijät eivät valinnan tultua lopulliseksi enää osallistu lainkaan valtiopäivätoimiin (Hidén)
- "ryhtyy hoitamaan tehtävää" tulisi muuttaa "tulee nimitetyksi" (Wiberg)
- 3 mom:n säännös ei ole loppuun harkittu siltä osin kuin siitä puuttuu nykyisen VJ:n säännös, jonka mukaan edustaja ei voi osallistua valtiopäivätoimiin tultuaan valituksi esim. TP:ksi (Hidén)

27 a § (uusi). Vaalirahoituksen julkisuus

- Vaalirahoituksen julkisuudesta tulisi säätää perustuslaissa, jotta perustuslaillisella toimeksiannolla lainsäätäjä velvoitetaan säädöstoimiin ja jotta vältetään mahdolliset vetoamiset perusoikeuksien vastaisuudesta. Säännös voisi kuulua seuraavasti: *Eduskuntavaaleja varten asetetun ehdokkaan on annettava vaalitoimintaa varten vastaanottamistaan raha-avustuksista selvitys oikeusministeriölle, siten kuin lailla tarkemmin säädetään.* (Jyränki)

28 §. Edustajantoimen keskeytyminen sekä siitä vapauttaminen ja erottaminen

- 1 mom. pitäisi muuttaa siten, että myös asevelvollisuutta suorittavalle tulisi varaedustaja: *Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajan-*

toimen hoitaminen keskeytyy myös asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi. Edustajantointa hoitaa näinä aikoina hänen varaedustajansa. (Tarasti)

- miksi vapaaehtoiset naiset menettävät oikeuden toimia edustajina? Miten suhtaudutaan ahvenanmaalaisiin ns. korvaavaa palvelusta suorittaviin? (Saraviita)
- säännöksessä tai sen perusteluissa ei mainita naisten asepalvelusta; tämä merkitsee ilmeisesti sitä, ettei keskeytymissäännöstä sovellettaisi tähän; asia vaatisi enemmän huomiota. (Hidén)
- voisi harkita kurinpidollisesta erottamismahdollisuudesta luopumista tai ainakin pohtia erottamista lievemmän sanktion (varoitus) säilyttämistä (Tuori)
- 48 §:n 1 mom:n lause: "Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön." tulisi siirtää 28 §:ään ja muuttaa sen loppu näin kuuluvaksi: "*edustajantoimen hoitaminen keskeytyy*". (Jyränki)
- 4 mom:n sanamuoto ei suoraan sulje pois mahdollisuutta, että kansanedustajaksi valitulla on tuomio ajalta ennen vaalitoimituksen loppuun saattamista; säännös vaatii selvennystä (Hidén)
- 4 mom. sanat "ja kunnioitusta" pitäisi poistaa (Wiberg)

29 §. Kansanedustajan riippumattomuus

- perusteluissa ei puututa vaalirahoituksesta aiheutuvaan riippuvuuteen, katso ehdotus uudeksi 27 a §:ksi (Jyränki)
- säännöksen suhde 53 §:ään on jossain määrin ongelmallinen (Suksi)
- säännöksen vakiintunutta tulkintaa on vaikea soveltaa, jos eduskuntaryhmien asema ja toiminta avoimesti oikeudellistetaan ottamalla perustuslakiin eduskuntaryhmiä koskevia säännöksiä 26 ja 61 §:ään (Tähti)
- säännös tulisi muuttaa seuraavasti: "Kansanedustaja on riippumaton. Hän on toimessaan velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset." (Wiberg)
- pykälän viimeinen lause (eivätkä häntä sido..) tulisi tarpeettomana ja harhaanjohtavana poistaa (Sipponen)

30 §. Kansanedustajan koskemattomuus

- 3 mom:ssa on nykyinen "verekseltään tavattu" korvattu "painavista syistä epäilyllä", joka on huomattavasti tulkinnanvaraisempi; muutos on omiaan heikentämään edustajalle tulevaa suojaa. (Hidén)

31 §. Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen

- sanonta latistettu; "kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu" osoitti selvästi, että eduskunnan toiminnan laillisuuden valvonta kuului kansanedustajille (Saraviita)
- 2 mom:n kurinpitomenettelyn tarpeellisuus? (Tuori)
- 2 mom:n sanat "sekä loukkaamatta toista henkilöä" tulisi poistaa (Wiberg)

32 §. Kansanedustajan esteellisyys

- kansanedustajan virkatoimet - ilmaisu harhaanjohtava (Saraviita)
- sanat "joka koskee häntä henkilökohtaisesti" epämääräinen; sana "myöskään" tulisi poistaa (Wiberg)

33 §. Valtiopäivät

- 2 mom:n loppu tulisi muuttaa näin kuuluvaksi: "*ennen kuin uusien vaalien tulos on vahvistettu*". (Jyränki)
- 1 mom:n loppu "minkä jälkeen tasavallan presidentti julistaa valtiopäivät avatuiksi" ja 2 mom:n 3. lause (Presidentti julistaa..) tulisi poistaa (Wiberg)
- Missä säädettäisiin valtiopäivien avajaisista ja vaalikauden päättäjaisistä? 80 §:n mukaan asetuksia voidaan antaa vain hallitusmuodossa tai muussa laissa olevan valtuutuksen nojalla. (Hidén)

34 §. Eduskunnan puhemies ja puhemiesneuvosto

- miksei sukupuolineutraalit *eduskunnan puheenjohtaja ja puheenjohtajaneuvosto* käy ? (Konstari)
- puhemiesneuvostoa koskeva delegointisäännös on varsin väljä; perusteluissa olisi syytä todeta, että merkittävä eduskunnan sisäinen normeeraus kuuluu vastakin pysyttää niillä normitasoilla, joista koko eduskunta päättää. (Hidén)

35 §. Eduskunnan valiokunnat

- onko harkittu erityisvaltuuksien antamista tutkimusvaliokunnille ? (Suksi)

36 §. Eduskunnan valitsevat muut toimitukset ja edustajat

- johdonmukaisuus edellyttäisi 1 mom. poistamista (Jyränki)
- miksi kansaneläkelaitokselle halutaan jo hallitusmuodossa säätää erityinen valtiosääntöoikeudellinen asema ? eduskunnalla saattaa tosiasiallisesti olla jopa heikommat mahdollisuudet valvoa tällaista valtioneuvoston alaisuudesta pois siirrettyä hallintoa (Rekola)

38 §. Eduskunnan oikeusasiamies

- apulaisoikeusasiamiesten nimikkeet voisi muuttaa oikeusasiamiehiksi ja tehtävästä vapauttamissäännöksen tarpeellisuutta tulisi vielä harkita (Tuori)
- miksei sukupuolineutraali oikeusvaltuutettu ? (Konstari)
- miten oikeusasiamiehen vapauttamista koskeva asia pannaan vireille ? (Hidén)

39 §. Asian vireille tulo eduskunnassa

- valiokunta-aloitteen käyttöönottoa virallisena aloitemuotona erityisesti lakien teknisluonteisten korjausten helpottamiseksi voisi harkita. (Helander)

41 §. Asian käsittely täysistunnossa

- 2 mom.säännöstä, jonka mukaan päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei tässä hallitusmuodossa erikseen toisin säädetä, voisi täydentää selventävällä säännöksellä, jonka mukaan annettuihin ääniin ei tässä lueta tyhjiä ja muita hylättyjä ääniä. (Tarasti)

42 §. Puhemiehen tehtävät täysistunnossa

- 2 mom:n säännös puhemiehen oikeudesta kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai äänestykseen sisältää lakien perustuslainmukaisuuden valvontamekanismin avaimen (Saraviita)
- puhemiehen asemasta johtolauseesta päätettäessä tulisi lausua enemmän perusteluissa (Jyränki)
- säännös, joka estää eduskuntaa ottamasta käsiteltäväksi asiaa, joka on vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä, on vaikeaselkoinen ja sitä voidaan pitää turhana yksityiskohtana, joka ei kuulu perustuslaintasolle. (Saraviita)
- perusteluissa tulisi todeta, että puhemiehellä on oikeus ja velvollisuus tehdä ehdotuksia, jotka ovat tarpeen perustuslainmukaisen menettelyn turvaamiseksi. (Hidén)

44 §. Valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko

- 1 mom:n sanat "valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita" ja 2 mom:n viimeinen lause tulisi poistaa (Wiberg)

45 §. Kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut

- säännökset voitaisiin siirtää työjärjestykseen (Jyränki)

47 §. Eduskunnan tietojensaantioikeus

- säännöstä lienee tulkittava niin, että tietojensaantioikeus ulottuu myös salassa pidettäviin tietoihin (Konstari)
- 3 mom:ksi tulisi lisätä säännös: " Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä. " (Tähti, Wiberg)

48 §. Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

- oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeutta koskevat säännökset voisivat olla työjärjestyksessä (Jyränki)
- 1 mom:n lause: "Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön. " tulisi siirtää 28 §:ään ja muuttaa sen loppu näin kuuluvaksi: "*edustajantoimen hoitaminen keskeytyy*". (Jyränki)
- rajoitus merkitse sitä, että oikeusasiamies voi osallistua ohjesääntönsä muuttamista koskevan asian käsittelyyn vain, jos se on tullut vireille hänen omasta aloitteestaan; tämä vaikuttaa epäjohdonmukaiselta; kohta tulisi muotoilla uudelleen (Hidén)

50 §. Eduskunnan toiminnan julkisuus

- mikä ero 1 mom:ssa "erityisen painava syy" ja 2 mom:ssa "välttämätön syy" ? voisi harkita määränemistön vaatimusta päätettäessä poiketa julkisuusperiaatteesta. (Tuori)
- 2 mom:n loppu tulisi muuttaa näin kuuluvaksi: *Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu tai jollei valiokunta ole jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin päättänyt* . (Konstari)
- 3 mom:n erikoislaatuudesta ja epämääräisestä sanasta "vaiteliaisuus" voitaisiin luopua ja kirjoittaa vaitiolovelvollisuudesta kuten yleensä. Miksi tarvitaan välttämättömien syiden lisäksi "erityisesti" ? (Konstari)
- 2 mom:n sanat " välttämättömästä syystä" ja 3 mom. tulisi poistaa (Wiberg)

51 §. Eduskuntatyössä käytettävät kielet

- saattaisi olla järkevää kirjoittaa poikkeus EU-asioiden osalta suoraan perustuslakiin (Jyränki).
- 2 mom:n sanat "niin ikään" tulisi poistaa (Wiberg)

52 §. Eduskunnan työjärjestys sekä ohje- ja johtosäännöt

- onko tarpeen mainita ohjesäännöt? Niitä voitaisiin antaa, vaikkei mainittaisi perustuslaissa (Tuori)
- miksei työjärjestys voisi olla laki ? Mikä on työjärjestyksen normihierarkkinen asema ?(Saraviita)

53 §. Kansanäänestyksen järjestäminen

- kansanäänestyksen sitovuutta ja kansanaloitteen käyttöönottoa tulisi harkita. (Helander)
- pykälän paikka ongelmallinen; sopisi paremmin I lukuun (Jyränki, Tuori)
- voisi harkita aikarajoituksen kirjaamista säännökseen siten, että neuvoo-antava kansanäänestys olisi järjestettävä esim. 3 tai 6 kuukautta ennen eduskunnan lopullista päätöstä (Suksi)
- kansanäänestyssäänne tulisi olla omassa luvussa kuten nyt (Sipponen)
- kansanäänestyksellä tulisi eduskunnan päätöksen jälkeen sitovasti hyväksyä tai hylätä eduskunnan alustava päätös (Sipponen)

5 luku Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

- käsitteitä "valtioneuvosto" ja "hallitus" käytetään jopa samoissa pykälissä eri merkityksissä - olisi syytä harkita näiden epä johdonmukaisuuksien poistamista (Pohjolainen)

54 §. Tasavallan presidentin valinta

- 3 mom:n alku pitäisi muuttaa yksikköön, koska sekä puolueella että henkilöryhmällä on oikeus asettaa vain yksi ehdokas: *Oikeus asettaa ehdokas presidentinvaaliin on.* (Tarasti)
- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)
- 3 mom. säännös "tarkemmasta menettelystä säädetään lailla" tulisi olla muodossa "tarkemmat säännökset (menettelystä) annetaan lailla"; pitäisikö säännökseen lisätä nykyisen lain mukainen "ehdokkaan asettamisesta vaaliin" ? (Hidén)

55 §. Presidentin toimikausi

- Jos presidentti valitaan jo ensimmäisellä kierroksella, hän ryhtyy toimeensa 1. päivänä helmikuuta. Aiheuttaako ongelmia ? (Tarasti)
- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)
- tarkoitetaanko valitsemisella vaalitulaisuuden päivää vai vaalin tuloksen virallisen toteamisen päivää - kanta tulisi ottaa valiokunnan mietintöön (Hidén)

56 §. Presidentin juhlallinen vakuutus

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)

57 §. Presidentin tehtävät

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)
- onko lakitasoinen säätely esim. kunniamerkki- ja arvonimiasioissa tarpeettoman jäykkä ? (Hidén)
- pykälä sisällöllisesti tyhjä ja siten tarpeeton (Pohjolainen)

58 §. Presidentin päätöksenteko

- pykälä tulisi poistaa/ 3-5 mom. tulisi poistaa (Wiberg)
- 2 mom:n säännös ei ole tyylikäs osoittaessaan, että TP voi poiketa valtioneuvoston kannasta (Hidén)
- 3 mom:n 3 kohdan säännös "jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä" on varsin väljä; voisiko sitä täsmentää valiokunnan mietinnön perusteluissa ? (Hidén)
- 3 mom:n 1 kohdan perusteluja voisi täydentää sillä, että vanha, toimitusministeristönä istuva valtioneuvosto ei sovi uuden VN:n nimityspäätöksen valmistelijaksi (Hidén)
- 2 mom:n konstruktio turhan mutkikas- tarkoituksenmukaisempaa olisi siirtää HE:n antaminen ja peruuttaminen suoraan VN:lle (Jyränki)
- tuomarien nimittäminen lisätty komitean esityksestä poiketen 3 mom:n 4 kohdaksi; varottava sitä, ettei perustuslain katsota vaativan itsetäydennysjärjestelmää (Jyränki)
- 5 mom. tulisi muuttaa parlamentarismia suosivammaksi esim. seuraavasti: " Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää *asianomaisen ministerin välittömästä esittelystä, ellei laissa toisin säädetä.*"
- lakitekstiin maininta, kuka esittelee presidentille pääministerin nimittämisen (Jyränki)

59 §. Presidentin este

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)
- perinteinen sijaisjärjestely tulisi harkita uudelleen ottaen huomioon yhtäältä presidentin tehtävän kehitys edustuksellisuuden suuntaan ja toisaalta pääministerin vahvistunut rooli hallituspolitiikassa; voitaisiin ryhtyä keskustelemaan varapresidentti -järjestelmään siirtymisestä (Pohjolainen)
- olisi luontevaa kirjata VN:n toimivalta myös tilapäisen esteen toteamisen osalta suoraan säädöstekstiin (Jyränki)

60 §. Valtioneuvosto

- tehtävät huomioon ottaen olisi tulevaisuudessakin hyvin aiheellista, että oikeusministeri olisi juristi (Hidén)
- valtioneuvosto-termin käyttö monimerkityksellisenä on lakiehdotuksen suuria lakitekniisiä heikkouksia (Jyränki)
- 2 mom. ei kuulu tähän yhteyteen (Jyränki)

61 §. Valtioneuvoston muodostaminen

- Puolueiden ottaminen eduskunnan sisäisenä toimena tapahtuvaan pääministerin valintaprosessiin näyttää vieraalta. (Helander, Rekola)
- Presidentin osallistuminen vierasta parlamentarismista ja parlamentaarisen vallankäytön kannalta. Tästä syystä 2 mom. tulisi muuttaa näin kuuluvaksi: *Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta eduskunnan puhemiehen johdolla. Neuvottelujen perusteella eduskunnan puhemies antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.* (Helander)
- olisiko luonnollisempaa pitää koko valintaprosessi eduskunnan piirissä ja kehittää malli, jossa pääministeriehdokas valikoituu ilman presidentin myötävaikutusta? (Suksi)
- Perusteluissa jätetty auki, kuka päättää hallitusneuvottelujen vetäjästä. Tämän vallan saattaa käytännössä ottaa myös presidentti, jolloin tässä asiassa ei tapahtuisi mitään uudistusta nykytilaan. (Tarasti)
- hallituksen muodostaminen pitäisi pitää kokonaan eduskunnan käsissä; ei syytä tuoda mukaan puolueita; sanat "puolueet ja" tulisi poistaa; neuvottelujen tehostamiseksi voisi eduskuntaryhmälle asettaa esim. 5 jäsenen kokovaatimuksen; 2 mom:n sanat "avoimessa" ja "avoin" tulisi poistaa; ehdotus pykälän sanamuodoksi: *"Eduskunta valitsee pääministerin ja muut ministerit eduskuntaryhmien käymien valtioneuvoston kokoonpanoa ja ohjelmaa koskevien neuvottelujen perusteella. Eduskunnan puhemies antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta näiden neuvottelujen perusteella. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan. Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö."* Ministeriksi valitun kansanedustajan tilalle valitaan uusi kansanedustaja viime vaalien tuloksen perusteella. (Wiberg)
- Kun on päätetty luopua presidenttijohtoisuudesta ja korostaa eduskunnan asemaa, olisi selvää ja tyylikästä siirtyä sanoja pyörittelemättä suoraan puhemiesjohtoisuuteen ja kirjoittaa 2 mom:n alku seuraavasti: *"Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat eduskunnan puhemiehen johdolla valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Näiden neuvottelujen perusteella puhemies esittää eduskunnalle pääministeriehdokkaan. Ehdokas valitaan..."* (Rekola)
- selkeydenkin vuoksi voitaisiin saman tien siirtää pääministerin valinta kokonaisuudessaan eduskunnalle (Hidén)
- eduskunnassa pääministeriehdokkaan esittäminen kuuluisi eduskunnan puhemiehelle (Pohjolainen)
- puhemiehen rooli olisi aihetta kirjoittaa itse lakitekstiin (Jyränki)

63 §. Ministerin sidonnaisuudet

- olisiko 1 mom. kirjoitettava ehdottomampaan muotoon? mitä sanktioita on kiellon rikkomiselle? aiheuttaisiko kiellon rikkominen sinänsä oikeudellisen ministerivastuun aktualisoitumisen? (Jyränki)
- 2 mom:n sanat "eduskuntaa varten" tulisi korvata sanalla "eduskunnalle"; ilmaisu "merkittävästä varallisuudesta" epämääräinen ja siksi sana "merkittävästä" tulisi poistaa; ilmaisu "sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä" tulisi epämääräisenä poistaa; ehdotus 2 mom:n sanamuodoksi: *"Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskunnalle selvitys elinkeinotoiminnastaan sekä omistuksistaan ja varallisuudestaan."* (Wiberg)

64 §. Valtioneuvoston ja ministerin ero

- presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä valtioneuvoston tai ministerin eron kanssa; sanamuotoehdotus: *Eron valtioneuvostolle tai ministerille myöntää eduskunta.*; 3 mom:n sana "ryhtyy" tulisi korvata sanoilla "tulee valituksi" (Wiberg)
- 3 mom:n säännös ongelmallinen; mitä tapahtuu valituksi tulemisen ja tehtävään ryhtymisen väliaikana? ei ole asianmukaista, että TP:ksi valittu henkilö hoitaisi ministerin tehtäviä; säännöstä tulisi muuttaa nyk. HM 36 b §:n 2 mom:ia vastaavasti (Hidén)

65 §. Valtioneuvoston tehtävät

- säännös TP:n päätösten täytäntöönpanosta ei ulota parlamentaarista vastuukatetta välillisesti TP:n toimiin, koska täytäntöönpano on kuollut instituutio (Jyränki)
- 2 mom. tulisi poistaa (Wiberg)

66 §. Pääministerin tehtävät

- otsikko voisi olla Valtioneuvoston johtaminen (Pohjolainen)

67 §. Valtioneuvoston päätöksenteko

- lähtökohtana tulisi olla, että 65 ja 67§:n säännökset ja erityisesti 67 §:n säätelyvaltuus koskee vain yksittäistapauksellisia ratkaisuja kuten nyk. HM 40 §; selkeyden vuoksi voisi olla syytä palauttaa sanamuoto lähemmäs nyk. HM 40 §:n 1 mom:n sanamuotoa; säännös siitä, että tarkemmat säännökset ratkaisuvallasta annetaan asetuksella puuttuu ja puuttumista on perusteltu harhaanjohtavasti (Hidén)
- 65 §:n ja 67 §:n 1 ja 2 mom:n sääntelyt liittyvät niin kiinteästi yhteen, että olisi syytä harkita niiden yhdistämistä (Pohjolainen)

68 §. Ministeriöt

- mikä on ministerivastuun organisatorinen ulottuvuus, kun keskusvirastot poistuvat? Avautuuko se paikallishallintoon asti kuten Englannissa? (Suksi)
- jos poliittisia valtioshteereitä tai varaministereitä tarvitaan, niistä olisi säädettävä hallitusmuodossa (Rekola)
- ministeriöiden asetuksenantovallan suhteen olisi jossain vakuuttavammin tultava esiin, että se kuuluu vain ministerille (Hidén, Jyränki)

69 §. Valtioneuvoston oikeuskansleri

- 1 mom:n sanat "tasavallan presidentti" ja "Presidentti" tulee korvata sanalla "eduskunta" (Wiberg)
- ei ole selvää, että "valtioneuvoston yhteydessä" on osuvampi kuin nykyinen "valtioneuvostossa"; onko edelleen tarvetta varamiesjärjestelmälle? (Hidén)
- voitaisiinko oikeuskanslerin yhteydestä jättää pois viittaus valtioneuvostoon, vaikka VN:n valvonta- ja neuvontavelvollisuus säilyisi erityissäännösten mukaisesti? tällöin oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevat säännökset voisi siirtää Laillisuusvalvonta -lukuun (Pohjolainen)

70 §. Lainsäädäntöaloite

- pykälään tulisi lisätä mahdollisuus kansanaloitteen tekemiseen (Sipponen)

72 §. Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

- 2 mom:n sana "kolmantena" tulisi muuttaa sanaksi "toisena" (Wiberg)

73 §. Perustuslain säätämisyjärjestys

- sanonta äännten enemmistöllä tarkoittanee enemmistöä annetuista äänistä; pitäisikö täsmentää ja yhdenmu-kaistaa sanontaa ? Samoin 78 §. (Tarasti)
- olisiko vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta kirjoitettavissa selvemmin näkyviin kuten 94 §:n 3 momentissa ? (Suksi)
- selkeystavoitteen vuoksi tulisi harkita pidempää poikkeuslaki-instituution esittelyä erillisessä pykälässä (Suksi)
- poikkeuslakimenettelyn läpinäkyvyyttä voisi lisätä myös velvoittamalla valtioneuvosto pitämään julkista luetteloa voimassa olevista poikkeuslaeista; luettelosta tulisi ilmetä mm. lain voimassaoloaika sekä se määräys, johon poikkeus pääasiallisesti kohdistuu. (Suksi)
- 1 mom:n sanat "vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä" tulisi korvata sanoilla "enemmistö annetuista äänistä"; 2 mom:n sanat "vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä" tulisi korvata sanoilla "kaksi kolmasosaa annetuista äänistä" (Wiberg)
- perusteluihin olisi kirjoitettava selkeästi, että rajatulla poikkeuksella tarkoitetaan myös ajallisia rajoituksia (Sipponen)

74 §. Perustuslainmukaisuuden valvonta

- ainakin perusteluihin ellei itse lakitekstiin tulisi ottaa yleinen lausuma PeV:n lausuntojen sitovuudesta eduskunnan eri käsittelyvaiheissa (Jyränki)

77 §. Lain vahvistaminen

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)

78 §. Vahvistamatta jääneen lain käsittely

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)

80 §. Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

- 1 mom. sanat "Tasavallan presidentti" tulisi poistaa (Wiberg)

81 §. Valtion verot ja maksut

- perustelujen maininta 2 momentin soveltamisesta myös valtion liikelaitoksiin on virheellinen, koska ne eivät ole valtion viranomaisia. (Tarasti)
- perustuslakivaliokunnan käytännössä luotu ns. valtiosääntöisen veron käsite tulisi ottaa huomioon myös perustuslain tekstissä (Sipponen)

87 §. Talousarvion ulkopuoliset rahastot

- ehdotuksella luodaan uusi lain säätämiseen liittyvä päätöksentekosääntö; olisiko ajateltavissa, että päätös rahaston perustamisesta hyväksyttäisiin ponnella 2/3 enemmistöllä, mutta laki säädettäisiin yksinkertaisella enemmistöllä? (Suksi)
- Rihto suhtautuu varauksellisesti budjetin ulkopuolisen rahastoinnin helpottamiseen. Säännös on joka tapauksessa nähtävä sellaisena poikkeuksena budjetin täydellisyysperiaatteesta, että sitä tulee tulkita erityisen pidättyvästi.

93 §. Ulkopoliittinen päätösvalta

- presidentillä ei pitäisi olla ulkopoliittista roolia; 1 mom:n sanamuotoehdotus: *Suomen ulkopoliittikkaa johtaa eduskunta yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet*

ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä hallitusmuodossa säädetään. Sodasta ja rauhasta päättää eduskunta. (Wiberg)

94 §. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

- 3 mom. voisi olla pidäke EU:n liittovaltiokehitykselle tai toimivaltuuksien lisäämiselle nykymuotoiselle EU:lle (Suksi)
- 3 mom. pitäisi epäselvänä poistaa (Wiberg)

95 §. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

- jos tarkoitetaan, että 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus koskee myös 95 §:n mukaisesti säädettyjä lakeja, se tulisi olla luettavissa pykälätekstistä (Tähti)
- 1 mom:n sanat tasavallan presidentin" tulisi korvata sanalla "valtioneuvoston"; 2 mom:n sanat "vähintään kaksi kolmasosaa" tulisi korvata sanalla "enemmistö" (Wiberg)
- supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö suuren luokan kysymyksissä sulkee pois kansalaisten osallistumismahdollisuuden; koko kansan osallistumisen vahvistama legitimitetti tulisi hankkia joko sitovalla kansanäänestyksellä tai valtiosopimuksen käsittelyn lykkäyksellä yli vaalien (Sipponen)

96 §. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

9. luku Lainkäyttö

- luvussa tulisi olla säännökset siitä, ketkä toimivat tuomareiden tehtävissä. Esim. "Tuomarin tehtävissä toimivat ne, jotka käsittelevät siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisia oikeusriitoja tai rikossyytteitä." (Rintala)
- samoin tulisi olla säännös tuomarien tehtävistä ja velvollisuuksista. Esim. "Tuomareiden itsenäisenä tehtävänä ja velvollisuutena on toimia riippumattomasti ja antaa puolueettomia ratkaisuja, jotka perustuvat pelkästään tosiseikkojen arviointiin ja heidän laintulkintaansa. Tuomarien on kuitenkin noudatettava ylempien tuomioistuimen tulkintoja laista sellaisissa tapauksissa, joissa sen tulkinnat on säädetty sitoviksi." (Rintala)
- Jos oikeusministeriltä poistetaan vaatimus lainoppineisuudesta paineet riippumattoman tuomioistuinhallinnon puolesta voimistuvat. Tuomioistuinhallinto tulisi lailla järjestää erilliseksi muusta oikeushallinnosta niin, että tuomioistuimien riippumattomuus tulee otetuksi huomioon. (Rintala)

98 §. Tuomioistuimet

- tuomioistuinorganisaatiota ei pitäisi jäykistää perustuslakiin. Muutostarpeet ovat lähitulevaisuudessa suuret. Sen sijaan tulisi säätää, että *tuomioistuimet perustetaan ja lakkautetaan lailla*. Säännöksen satunnaisen tuomioistuimen kiellosta voisi korvata säännöksellä, jonka mukaan sellaista tuomioistuinta, jossa ei noudateta oikeudenmukaista oikeudenkäyntijärjestystä, ei saa perustaa korvaamaan varsinaisille tuomioistuimille kuuluvaa tuomiovaltaa. (Rintala)

99 §. Ylimpien tuomioistuinten tehtävät

- 2 mom. tulisi muuttaa seuraavasti: "Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan rajoittamatta kuitenkaan alemmanasteisten tuomioistuinten riippumattomuutta. Ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä." (Tähti)

100 §. Ylimpien tuomioistuinten kokoonpano

- ylimmät tuomioistuimet voidaan historiallisista syistä mainita hallitusmuodossa. Ei kuitenkaan mieltä määritellä virkanimikkeitä ja jäsenmääriä yms. (Rintala)

103 §. Tuomarien virassa pysymisoikeus

- tuomareiden erottamattomuus tulisi lieventää siten kuin se on Ruotsin regeringsformissa (Rintala)

105 §. Armahdus

- 1 mom:n sanat "Tasavallan presidentti" tulisi korvata sanalla "valtioneuvosto" (Wiberg)

106 §. Perustuslain etusija

- miksi hallintoviranomaiset on rajattu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle? Säännöksen muotoilua tulisi laajentaa lisäämällä tuomioistuimen -sananjälkeen sanat: "*tai muun viranomaisen*". Jos näin ei haluta tehdä, vaan hallintoviranomainen on velvollinen soveltamaan myös ilmeisesti perustuslain vastaisia lakeja, tämän tulisi selvästi käydä ilmi normitekstistä tai ainakin perusteluista. (Mäenpää)

- perustelut eivät riittävästi ota esille sitä, että kansalaisen kannalta keskeisintä on saada tuomioistuimesta päätös, joka toteuttaa hallitusmuodossa luvattuja perusoikeuksia. (Suksi)

- jos viittauksella perustuslainsäätämisyjärjestykseen tarkoitetaan myös ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, niin se tulisi selkeästi ilmetä suoraan säännöstekstistä (Tähti)

- jälkivalvontasääntö tulisi laajentaa "rehelliseksi" jälkivalvontaoikeudeksi kuten Ruotsin regeringsformin 14 §:ssä "Finner domstol eller annat offentlig organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlätas endast om felet är uppenbart." (Rintala)

108 §. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

- 1 mom. toisen virkkeen loppuun tulisi lisätä " ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti" (Tähti)

- 1 mom:n sanat "ja tasavallan presidentin" ja 2 mom:n sana "presidentille" tulisi poistaa (Wiberg)

109 §. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

- 1 mom. ensimmäisen virkkeen loppuun tulisi lisätä " ja että hallintoviranomaiset toimivat hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti" (Tähti)

111 §. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

- 2 mom:n sanat "ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa" tulisi poistaa (Wiberg)

112 §. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

- otsikosta tulisi poistaa sanat "ja tasavallan presidentin" (Wiberg)

113 §. Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)

116 §. Ministerisyytteen nostamisen edellytykset

- sanat "tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta" ja "olennaisesti" tulisi poistaa (Wiberg)

118 §. Vastuu virkatoimista

- pykälä voitaisiin siirtää perustuslain systematiikkaan paremmin soveltuvaan asiayhteyteen esim. 126 §:n jälkeen. (Suksi)

119 §. Valtionhallinto

- Jos Kelan valtuutettujen mainitseminen on ongelmallista 36 §:ssä, asian voisi hoitaa, säätämällä 1 momentin lopussa: "*Kansaneläkelaitoksesta ja muusta eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.*" (Tuori)

- miksi edellytetään *merkittävää julkisen vallan käyttöä* ? esitys kaventaa eduskunnan mahdollisuutta ohjata hallintokoneiston rakennetta ja toimintaa. (Mäenpää)

- virkatoiminnan riippumattomuuden takaamiseksi olisi paikallaan lisätä säännös siitä, että julkista valtaa käyttävien aseman ja velvollisuuksien perusteet määräytyvät lain mukaan. esim. kuten nyk.HM 91 § 3 mom. (*Virkamiesten oikeudesta pysyä virassaan ja virkasuhteen perusteista säädetään erikseen lailla.*) (Mäenpää)

120 §. Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

- Kunnallisen itsehallinnon ydinosien määrittely voisi olla laajempi ja täsmällisempi (Suksi)

121 §. Hallinnolliset jaotukset

- luopuminen pyrkimisestä yksikielisiin hallintoalueisiin todennäköisesti heikentää ruotsinkielisten asemaa; tämä ei ole ongelmitta linjassa eurooppalaisen vähemmistöjen asemaa koskevan puitesopimuksen kanssa; pitäisi pitää edelleen kiinni pyrkimyksestä mahdollisimman yksikielisiin hallintoalueisiin; ehdotettu muotoilu olisi tarpeellinen lisä nykytilanteeseen (Suksi)

124 §. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

- riippuen siitä, kuinka ahtaasti tai laveasti julkinen hallintotehtävä määritellään, säännös tehtävien luovuttamisesta vain lain antaman valtuutuksen nojalla voi asettaa esteitä yhteiskunnan palveluvarustuksen luontevalle ja tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle esim. paikallistasolla. (Helander)

- lakiteksti jättää avoimeksi, voisiko julkista valtaa käyttää myös muu kuin virkasuhteinen henkilö; jos halutaan, niin voitaisiin lisätä pykälän loppuun sanat "*tai virkamiehelle*" (Mäenpää)

- säännöksessä tulisi ensin ilmaista kielto toimeenpanovallan käyttämiselle viranomaishallinnon ulkopuolella ja sen jälkeen poikkeusperusteet, joiden vallitessa hallintotehtäviä kuitenkin voitaisiin siirtää muiden kuin viranomaisten suoritettaviksi (Rihto)

- sanat "eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia" sekä toinen virke tulisi poistaa. (Wiberg)

125 §. Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet

- "kansalaiskunto" on harhaanjohtava (Suksi)

- pykälä tulisi poistaa (Wiberg)

126 §. Nimittäminen valtion virkoihin

- säännös on huonosti synkronoitu 87 §:n 1 momentin säännökseen. Käsitteleekö asian valtioneuvoston yleisistunto vai ministeriö ? Tulisi luopua menettelystä, jonka mukaan lainsäädännöstä ei selviä, ratkaistaanko asia valtioneuvoston yleisistunnossa vaiko ministeriössä sekä sanoa selvästi, missä ministeriössä. (Tarasti) Myös Suksi kiinnittää huomiota termin valtioneuvosto käyttöön kahdessa merkityksessä ja kysyy, olisiko mahdollista harkita käsitteistön selkeyttämistä.

- "tasavallan presidentti" -sanat tulisi korvata "valtioneuvostolla" (Wiberg)

127 §. Maanpuolustusvelvollisuus

- voisiko isänmaan sijasta puhua vain maanpuolustuksesta ? (Kostari)

128 §. Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

- Presidentillä ei pitäisi olla mitään tekemistä ylipäällikkyyden kanssa; Pykälän sanamuotoehdotus:
Pääministeri on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Pääministeri voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.
Valtioneuvosto nimittää upseerit. (Wiberg)

129 §. Liikekannallepano

- sanat "tasavallan presidentti" tulisi korvata sanalla "pääministeri" (Wiberg)