

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) lainsäädäntömenettelystä ehdotettuja säännöksiä.

1. Yleistä

Hallituksen lainsäädäntömenettelyä koskevat ehdotukset eivät sisällä sellaisia merkittäviä uudistuksia, joiden voisi olettaa vaikuttavan syvällisesti valtiollis-poliittisen järjestelmämme kehitykseen. Osittaisreformeilla jo toteutettuja uudistuksia voi itse asiassa pitää nyt ehdotettuja olennaisempina. Tämä koskee varsinkin lepäämäänjättämismenettelyä ja verolakien erityisestä säätämisyjärjestyksestä luopumista kuluvan vuosikymmenen alussa (818/1992). Näiden uudistusten voi katsoa selvästi muuntaneen valtiollis-poliittista järjestelmäämme enemmistöparlamentarismin suuntaan.

Lainsäädäntömenettelyä koskevat ehdotukset vastaavat esityksen yleisenä tavoitteena olevaa valtiosääntömme parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja tasavallan presidentin itsenäisen vallankäytön kaventamista. Tämän suuntaisia ehdotuksia ovat

- presidentin sitominen valtioneuvoston kantaan silloin, kun on kysymys hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle tai tällaisen esityksen peruuttamisesta (58.2 §),
- vahvistamatta jääneen lain ottaminen uudelleen käsiteltäväksi heti vahvistamiselle ehdotetun kolmen kuukauden määräajan kuluttua umpeen (78 §) ja
- luopuminen presidentin nykyisen laajuisesta omaperäisestä asetuksenantovallasta ja asetusten antamisvallan osoittaminen pääsäännön mukaan valtioneuvostolle (80.1 §).

Lainsäädäntöä koskeva 6 luku sisältää valtiosääntömme, josta ei ehkä niinkään valtiollis-poliittisen järjestelmämme kannalta periaatteellisesti tärkeän kannanoton poikkeuslakimenettelystä. Myös uuden hallitusmuodon voimassa ollessa poikkeuslakimenettelyä voitaisiin soveltaa.

Perusoikeuskomitea ehdotti mietinnössään (kom.miet. 1992:3), että perusoikeuksia koskevasta poikkeuslakimenettelystä luovuttaisiin. Vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuu-distuksessa tämä ehdotus jäi kuitenkin toteuttamatta. Oma kantani poikkeuslakimenettelyyn on varauksellinen. Menettely mahdollistaa perustuslain normatiivisen sisällön kovertamisen ja suhteellistaa perusoikeussuojaa. Ilmeistä kuitenkin on, että niin olennaiselle valtiosääntöjärjestelmämme muutokselle kuin poikkeuslakimenettelystä luopumiselle ei ole löydettävissä riittävää poliittista yksimielisyyttä.

Vaikka käsittelyn nimenomaisena kohteena onkin nyt lainsäädäntöä koskeva 6 luku, käsittelyssä ei voida sivuuttaa tämän luvun yhteyksiä muihin säännösehdoituksiin.

Niinpä myös muissa luvuissa on lainsäädäntömenettelyä koskevia säännöksiä, kuten 58 §:n säännökset hallituksen esitysten antamisesta ja 95 §:n säännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Ehdotuksen 74 §, joka sääntelee perustuslakivaliokunnan tehtäviä perustuslainmukaisuuden valvonnassa, on taas kiinteässä yhteydessä muihin tätä valvontaa koskeviin säännöksiin, kuten puhemiehen tehtäviä koskevaan 42 §:ään ja 106 §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi perustuslain etusijasta tuomioistuimissa.

Seuraavat yksityiskohtaiset huomautukseni olen ryhmitellyt pykälittäin.

2. Lainsäädäntöaloite (70 ja 58.2 §)

Hallituksen esitysten antamista koskevat säännösehdotukset sisältyvät 58 §:ään, joka käsittelee tasavallan presidentin

päätöksentekomenettelyä. Käsitykseni mukaan hallituksen esitysten antaminen voitaisiin siirtää valtioneuvoston muodolliseenkin päätösvaltaan. Perusteluna on, että hallituksen esitysten antaminen ja sen välityksellä toteutuva lainsäädäntötyön (ja budjettimenettelyn) ohjaus on keskeisessä asemassa hallituksen ja eduskunnan välisessä vuorovaikutuksessa. Parlamentarismin periaatetta vastaavasti päätöksenteon tästä tulisi kuulua eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevalle valtioneuvostolle.

3. Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen (71 §)

Mahdollisuus hallituksen esityksen täydentämiseen uudella, täydentävällä esityksellä on tarkoituksenmukainen uudistus, joka korostaa valtioneuvoston kollektiivista valtaa ja vastuuta lainsäädäntötyöstä. Eduskuntakäsittelyssähän hallituksen esitykseen on saatettu tehdä mittaviakin muutoksia asianomaiseen valiokuntaan toimitetun ministeriön kirjelmän perusteella. Uuden säännöksen voimassa ollessa tällaiset muutokset tulisi nojata täydentävään esitykseen.

Toisaalta eduskuntakäsittelyn joustavuus edellyttää, että valiokunnat voivat tukeutua ministeriöiden asiantuntemukseen lakiehdotusten käsittelyssä ja että ministeriöiden antamissa lausunnoissa voidaan tehdä, mahdollisesti valiokunnan esittämien suuntaviivojen pohjalta, myös korjausehdotuksia alkuperäiseen esitykseen. Ehdotukset, joilla voi katsoa olevan periaatteellista merkitystä, tulisi kuitenkin uuden säännöksen voimassa ollessa aina saattaa koko valtioneuvoston harkittaviksi ja antaa täydentävänä esityksenä. Valiokunnassa esitettävien korjausehdotusten ja täydentävien esitysten välille ei kuitenkaan voida säännöstayalla vetää täsmällistä rajaa. Se kiteytynee käytännössä, jota perustuslakivaliokunnankin tulkinnat mahdollisesti tulevat ohjaamaan.

Presidentin päätöksentekoa hallituksen esitysten antamisessa koskevan 58.2 §:n on ilmeisesti tarkoitettu kattavan myös täydentävän esityksen antamisen. Selvyyden vuoksi säännök-

sessä voitaisiin kuitenkin nimenomaisesti mainita myös esitysten täydentäminen.

4. Lakiehdotuksen käsittely (72 §)

Lakiehdotusten nykyisten ensimmäisen ja toisen käsittelyn yhdistäminen on tarkoituksenmukainen ja eduskuntatyötä tehostava uudistus. Näen tätä tarkoittavan ehdotuksen pikemminkin teknis- kuin periaatteellisluonteisena.

5. Perustuslain säätämisjärjestys (73 §)

Perustuslain säätämisjärjestystä koskevan pykälän tärkein uudistusehdotus on poikkeuslakimenettelyn käyttöalan rajaaminen. Nykyisin perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä poikkeuslakimenettelystä, vaan sen mahdollisuus käy ainoastaan välillisesti ilmi hallitusmuodon 95 §:stä ja valtiopäiväjärjestyksen 94 §:stä.

Mikäli poikkeuslakimenettely säilytetään, perustuslain kattavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on suotavaa, että tällaisesta mahdollisuudesta on nimenomaisesti säädetty. Nimenomaisen sääntelyn ongelmana on kuitenkin, että se saattaa hämärtää käsitystä menettelyn poikkeuksellisuudesta, ikään kuin "normalisoida" sen. Tämän vuoksi on tärkeätä, että jo säännöstekstissä poikkeuslakimenettelyn käyttöä ja alaa pyritään rajoittamaan.

Hallituksen ehdotuksen mukaan poikkeuslakien ala määriteltäisiin ilmauksella "perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus". Perustelujen (s. 125) mukaan ilmaus merkitsisi myös, että poikkeuslailla ei voitaisi puuttua "perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä". Tällaista tulkintaa on kuitenkin vaikea perustella pelkästään säännöksen sanamuodolla. Esitänkin harkittavaksi, tulisi siko tämä nyt perusteluihin kirjattu rajoitus poikkeuslakimenettelyn käyttöalaan ilmaista itse säännöstekstissä. Ajateltavissa on kaksi vaihtoehtoa, rajoituksen määrittely sen

kaltaisella yleisellä ilmauksella kuin "perustuslain keskeiset ratkaisut (periaatteet)" tai sitten näiden keskeisten ratkaisujen (periaatteiden) nimenomainen mainitseminen.

Lisäksi olisi syytä harkita, tulisiko säännöstekstiin kirjoittaa muitakin menettelyn poikkeuksellista luonnetta sekä poikkeusten tarkkarajaisuutta ja vähäisyyttä korostavia näkökohtia, jotka nyt on esitetty ainoastaan perusteluissa.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta ehdotetaan säädettäväksi kansainvälisiä suhteita käsittelevässä 8 luvussa, sen 95 §:ssä. Tätä voidaankin perustella valtion sisäisessä voimaansaattamisessa noudatettavan menettelyn yhteydellä velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen, mistä on ehdotettu säädettäväksi 95 §:ää edeltävässä pykälässä. Kun menettely on kuitenkin luonteeltaan lainsäädäntöä, 95 §:ään nyt otettujen säännösten sijoittaminen myös 6 lukuun olisi perusteltavissa.

Ehdotettuun 95.2 §:ään sisältyy säännös nykyistä niin sanottua supistettua perustuslain säätämisjärjestystä vastaavasta menettelystä, joka tulee sovellettavaksi silloin, kun voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista.

Esityksen perustelujen (s. 125) mukaan myös 95.2 §:n mukaisessa menettelyssä säädetty laki on oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki. Näin ollen myös sitä koskisi säännös, jonka mukaan perustuslaista tehtävän poikkeuksen tulee olla luonteeltaan rajattu. Säännösehdotusten sanamuodosta ei kuitenkaan käy selville, että 95.2 §:ssä on myös kysymys perustuslain säätämisjärjestyksestä ja että siinä tarkoitettuun menettelyyn olisi sovellettava 73.1 §:ään kirjattu rajoitusta.

Voi olettaa, että juuri kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäinen voimaansaattaminen tulee olemaan vastaisuudessa poikkeuslakimenettelyn keskeinen käyttötarkoitus. Tällöinhän ei ole mahdollista noudattaa hallituksen esityksen peruste-

lujen (s. 125) suositusta, jonka mukaan ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa ehdotusta muuttamalla. Pidänkin tärkeänä, että hallitusmuodosta kävisi nimenomaisesti ilmi 95.2 §:n mukaisen menettelyn luonne perustuslain säätämisyjärjestyksenä, tässä menettelyssä käsiteltävien lakien asema poikkeuslakeina ja 73.1 §:ssä olevan rajoituksen sovellettavuus myös niihin. Tämä voitaneen yksinkertaisimmin toteuttaa jompaan kumpaan pykälään otettavalla viittaussäännöksellä, mikäli 95 §:n säännösten systemaattiseen sijaintiin ei haluta puuttua.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 125) on selostettu perustuslakivaliokunnan käytännössä noudatettua niin sanottua aukkoteoriaa. Selostus lienee ymmärrettävä kannanotoksi, jonka mukaan aukkoteoriaa noudatettaisiin myös uuden hallitusmuodon tultua voimaan. Eräs voimaantumoon liittyvistä ongelmista on, miten suhtaudutaan perustuslakiin nykyisen hallitusmuodon voimassa ollessa tehtyihin poikkeuksiin. Kun tähän kysymykseen ilmeisesti palataan hallituksen antaessa 130.2 §:ssä tarkoitetun erillisen esityksen hallitusmuodon täytäntöönpanosta, en paneudu siihen tässä yhteydessä tarkemmin.

Valtiopäiväjärjestyksen 67a §:n tarkoituksena oli tarjota vaihtoehto perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltäville taloudellisille valtuuslaeille ja mahdollistaa se, että eduskunta voisi päättää myös varsinaisista säännöstelytoimenpiteistä. Menettelyyn ei kuitenkaan ole milloinkaan turvauduttu, ja myös pysyvän valmiuslain säätäminen on vähentänyt säännöksen merkitystä. Menettelystä luopuminen näyttääkin perustellulta.

6. Perustuslainmukaisuuden valvonta (74 §)

Ehdotuksen 74 §:n säännös perustuslakivaliokunnan tehtävästä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvon-
nassa vastaa säännöstä, joka perusoikeusuudistuksen yhteydessä lisättiin valtiopäiväjärjestyksen 46.1 §:ään. Nykyisen säännöksen tavoin myöskään nyt ehdotettu 74 § ei

liittäisi lausuntoihin muodollista sitovuutta. Perustuslaki-valiokunnan kanta sitoisi eduskuntaa muodollisesti vain silloin, kun puhemiehen menettely lähetettäisiin 42.2 §:ään ehdotetun säännöksen nojalla valiokunnan arvioitavaksi.

Nykyistä ja myös hallituksen ehdotuksen mukaista tilannetta voi arvostella siitä, että se harhaanjohtavan kuvan perustuslakivaliokunnan tosiasiallisesta asemasta. Muodollisen päätösvallan antamisessa valiokunnille on kuitenkin koko eduskunnan aseman turvaamiseksi oltava pidättyväinen. Nykyisestä oikeustilasta ei myöskään tietääkseni käytännössä ole aiheutunut ongelmia, vaan valiokunnan kannanottojen tosiasiallinen sitovuus on eduskuntakäsittelyssä omaksuttu ikään kuin itsestään selväksi lähtökohdaksi. Tämän vuoksi en pidäkään säännöstä valiokunnan lausuntojen oikeudellisesta sitovuudesta välttämättömänä. Sen sijaan esitän harkittavaksi, tulisiko säännöksessä, 73 §:n perusteluja vastaavasti, nimenomaisesti todeta, että valiokunnan olisi lakiehdotuksia arvioidessaan kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten mahdollinen ristiriita perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen kanssa voitaisiin välttää.

7. Ahvenanmaan erityislait ja kirkkolaki (75-76 §)

Lähtökohtana, joka seuraa perustuslain asemasta oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa, tulisi nähdäkseni olla, että perustuslaissa ei viitata muiden, yksilöityjen lakien säännöksiin. Tällaisia viittauksia lienee kuitenkin lainsäädäntöteknisesti vaikea välttää ehdotuksen 75 ja 76 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Ahvenanmaata koskevien lakien erityisellä säätämisyjärjestyksellä on taustansa Suomen kansainvälisoikeudellisissa velvoitteissa. Kirkkolain säätämisyjärjestys on sen sijaan eduskunnan vapaasti harkittavissa. Kysymys liittyy kuitenkin kirkon ja valtion suhteiden kokonaisuuteen, johon tässä yhteydessä ei ilmeisesti ole edellytyksiä paneutua.

8. Lakien vahvistamismenettely (77-78 §)

Lakien vahvistamismenettely ja siihen liittyvä presidentin niin sanottu suspensiivinen veto-oikeus on jo aiemmin menettänyt alkuperäisen tarkoituksensa. Ajatuksenahan oli, että poliittisesti kiistanalainen lainsäädäntöhanke voitaisiin jättää kansan arvioitavaksi eduskuntavaaleissa. Samalla menettely korosti tasavallan presidentin asemaa eduskunnan kanssa kilpailevana valtio-orgaanina.

Nyt ehdotetussa muodossaan vahvistamismenettely saattaisi palvella lähinnä lakien teknisluonteista kontrollia. Kun tällaista kontrollia toteutetaan useassakin vaiheessa jo ennen kuin eduskunta hyväksyy lakiehdotukset, voidaan asettaa kyseenalaiseksi, onko vahvistamismenettelyn säilyttäminen mielekäästä.

Jos vahvistamismenettely kuitenkin säilytetään, esitän harkittavaksi, että hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöstä presidentin oikeudesta pyytää lausuntoa korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös saattaa liiaksi korostaa vahvistamismenettelyn merkitystä ja antaa ymmärtää, että siinä olisi kysymys muustakin kuin tarkoittamastani teknisluonteisesta kontrollista. Se mahdollistaa niin ikään ristiriita-asetelman, jossa eduskunnan vastapuolena ei ole ainoastaan tasavallan presidentti vaan myös ylimmät tuomioistuimet. Lausuntojen antaminen eduskunnan ja tasavallan presidentin mahdollisessa ristiriitatilanteessa soveltuu myös huonosti ylimpien tuomioistuinten vallanjako-periaatteen mukaiseen asemaan.

9. Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §)

Kun asetusten antamista koskevien hallitusmuodon säännösten uudistaminen oli eduskunnan käsiteltävänä hallituksen erillisen esityksen pohjalta, suhtauduin uudistukseen varauksellisesti. Tämä johtui ennen kaikkea epäselvyyksistä, joita näin liittyvän lakia alemman asteisten säädösten keskinäisiin hierarkkisiin suhteisiin.

Nyt ehdotetut 80 §:n säännökset eivät kaikin osin poista näitä epäselvyyksiä. Voidaan ajatella, että säädösten hierarkkiset suhteet seuraisivat säädökset antaneiden orgaanien hierarkkisia suhteita ja että säädösten suhteita selventäisi se, että niiden nimikkeissä ilmaistaisiin niiden antaja. Tämä onkin ilmeisesti ollut hallituksen esityksen lähtökohta (ks. s. 132-133 ja siinä viitattu PeVM 16/1994 vp). Voi kuitenkin kysyä, ovatko ylimpien toimeenpanovallan elinten hierarkkiset suhteet tällä tavoin selkeät. Onko itsestään selvää, että tasavallan presidentin asetukset voittavat hierarkkiselta asemaltaan valtioneuvoston asetukset, kuten hallituksen esityksessä näytetään katsottavan? Olisiko jo toteutettuja ja hallituksen esityksessä nyt ehdotettuja muutoksia tasavallan presidentin valtaoikeuksiin tulkittava niin, että presidentti ja valtioneuvosto ovat hierarkkiselta asemaltaan pikemminkin rinnakkaisia valtioelimiä? Voidaan myös viitata siihen, että ehdotetussa vallanjakosäännöksessä ei enää todettaisi ylimmän toimeenpanovallan kuuluvan tasavallan presidentille, vaan presidentti ja valtioneuvosto on 3.2 §:n säännösehdoituksessa mainittu rinnakkaisina hallitusvallan käyttäjinä.

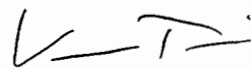
Perusteltua nähdäkseni on, että pääsäännöksi asetetaan asetuksenantovallan perustaminen nimenomaiseen delegointiin ja että yleistoimivalta osoitetaan valtioneuvostolle. Se, onko ylipäänsä tarpeellista säilyttää presidentillä toimivaltaa asetusten antamisessa, riippuu osaltaan siitä, miten presidentin valtaoikeudet muuten määritellään. Jos presidentin esimerkiksi säädetään edelleenkin johtavan ulkopolitiikkaa, kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevaa asetuksenantovaltaa voidaan perustella (ks. 95.1 §). Voidaan kuitenkin myös todeta, että voimaansaattamisen vaikutukset ovat valtionsisäisiä, eikä voimaansaattaminen näin suoranaisesti sisälly kansainvälisten suhteiden hoitamiseen. Kun presidentin lisäksi tulisi ehdotetun 93.1 §:n mukaan johtaa ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, en pitäisi muun toimivaltasääntelyn kanssa ristiriitaisena sitä, että valtioneuvosto antaisi myös 95.1 §:ssä tarkoitettua voimaansaattamisasetukset.

Kaiken kaikkiaan olisikin vielä syytä harkita, säilytetäänkö presidentillä lainkaan toimivaltaa antaa asetuksia. Presidentin asetuksista luopuminen selkeyttäisi myös uudistuksen jälkeistä normihierarkiaa.

Perusteltuna pidän myös sitä, että hallitusmuodossa säädetään lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista. Liansääätäjälle pidätettyä alaa on tosin vaikea määritellä siten, että se yhtäältä olisi riittävän kattava mutta ei toisaalta asettaisi delegoinnille tarpeettoman tiukkoja rajoituksia. Nyt ehdotetun muotoilun kannalta ongelmallisia ovat asiat, jotka liittyvät niin sanottuun institutionaaliseen lakivaraukseen ja joista hallitusmuodossa ei nimenomaisesti edellytettäisi säädettävän lailla.

Esityksen perusteluissa (s. 131-132) on perustuslakivaliokunnan viimeaikaiseen käytäntöön viitaten korostettu, että lakiin otettavan asetuksen antamista tarkoittavan valtuutuksen tulisi olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Tällaista vaatimusta ei ole kuitenkaan otettu säännöstekstiin. Tämä saattaa johtua siitä, että säännösten osalta tämän kaltainen vaatimus on haluttu varata säännökseen, joka koskee muiden viranomaisten kuin presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön valtuuttamista antamaan oikeussääntöjä. En pidä kuitenkaan mahdottomana löytää ilmauksia, jotka yhtäältä selventäisivät täsmällisyysvaatimusta myös asetuksen antamista koskevien valtuutuslainsäädännön osalta ja toisaalta ilmentäisivät vaatimusten tiukentumista silloin, kun alemmat viranomaiset valtuutetaan oikeussääntöjen antamiseen.

Lopella 24.8.1998



Kaarlo Tuori

PeV:n ptk 65/1998 vp
25.8.1998

Liite D 7 f

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.8.1998 KELLO 10.
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(Ehdotuksen 6 luku "Lainsäädäntö")

Pidän 6 luvussa omaksuttuja ratkaisuja sisältönsä puolesta yleensä perusteltuina ja säännösten tarkkuutta ja kirjoittamistapaa yleensä perustuslakiin sopivana. Joitakin yksittäisiä kommentteja on mielestäni kuitenkin aiheellista esittää. Etenen pykäläjärjestyksessä.

70 §. (Lainsäädäntöaloite). Säännös on yksinään luettuna sikäli hieman epäjohtonmukainen tai harhaanjohtava, että sen sanonta viittaa lain säätämisen vireilletulomuotojen tyhjentävään kuvaamiseen, vaikka säännös ei olekaan tyhjentävä. Ehdotuksen 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvostolla on rajoitettu aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa. Samoin on ehdotuksen 75 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivillä oikeus tehdä aloitteita, jotka hallitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Myös kirkolliskokouksella ehdotuksen 76,2 §:n ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan oleva yksinoikeus ehdotusten tekemiseen merkitsee asiallisesti poikkeamista ehdotetun 70 §:n osoittamasta säännöstä, vaikka kirkolliskokouksen ehdotukset tulevatkin eduskuntaan hallituksen esityksinä. Se, että ehdotettu 70 § on vireilletulotapojen osoittamisessa epätäydellinen, ei tässä merkitse mitään epäselvyyttä. Ehdotuksen 34 §, 75 § ja 76 § sekä asioiden vireilletuloa eduskunnassa yleisesti koskeva 39 § osoittavat riittävästi sen, että lainsäädäntöasian vireilletuloon on muitakin mahdollisuuksia kuin 70 §:ssä osoitettu yleissääntö. Ajateltavissa olisi, että 70 §:n säännöstä täydennettäisiin jollakin viittauksella Hallitusmuodon muihin säännöksiin. Kun täydentämien tulisi koskemaan vain varsin rajoitettuja erityiskysymyksiä, en pidä sitä kuitenkaan tässä aiheellisena.

71 §. (Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen) Säännös sisältää nykyiseen normitilanteeseen verrattuna sen uutuuden, että hallituksen esitystä voidaan erikseen täydentää täydentävällä esityksellä. Pidän tätä lisäystä käytännön kannalta perusteltuna. Sen käytännön soveltaminen tulee jäämään melko harvoin tapauksiin. Edelleenkin tulee nähtävästi olemaan niin, että hallituksen tai ko. ministeriön piiristä toimitetaan valiokuntaan suhteellisen vapain muodoin viestejä siitä, miten hallituksessa/ministeriössä haluttaisiin jotakin esityksen yksityiskohtaa vielä muutettavaksi. Hallituksen (koko) esityksen antamista kevyemmän (täydentävän) esitysmenettelyn luominen antaa kuitenkin edellytyksiä vaatia, että (alkuperäiseen) esitykseen tehtävät suuremmat (tai periaatteellisesti merkittävät) muutokset saatetaan eduskuntaan viimeistellyssä ja julkisessa muodossa ja tavalla, joka suoraan osoittaa, että koko hallitus on täydennyksen takana.

Ehdotettuun säännökseen ei sisälly mitään määräystä siitä, missä vaiheessa (vielä) esitys voidaan peruuttaa. Sellaista ei ole myöskään nykyisessä VJ 28 §:ssä. Tällaista määräystä ei nytkään tarvittane. Voitaisiin silti ajatella, että valiokunnan mietinnössä, jossa mahdollisesti kosketellaan myös täydentävän esityksen antamisen takarajaa, todettaisiin jotakin peruuttamisen takarajasta. Riippumatta siitä, milloin eduskunnan vastaukset hallitukselle valmistuvat, pitää nähdäkseni olla selvää, että peruuttaminen ei voi tulla kysymykseen enää sen jälkeen kun lakiehdotus on III käsittelyssä - ehdotuksen mukaan II käsittelyssä - täysistunnossa hyväksytty, ei myöskään silloin kun hyväksyminen koskee lain jättämistä lepäämään yli vaalien.

72 §. (Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa) Ehdotus merkitsee muodollisesti tuntuvaa muutosta nykyiseen menettelyyn sikäli, että lakiehdotus tulisi ehdotuksen mukaan käsiteltäväksi kahdessa käsittelyssä. Käytännön toimimistapoja ajatellen muutos ei ehkä kuitenkaan ole (normaalitilanteissa) kovin merkittävä. Muutos vastannee eduskuntakäytännössä kertyneitä yleisiä kokemuksia. Se myös näyttäisi antavan mahdollisuuksia turvata lopputulokseen päätyksen asianmukaisuus tilanteissa, joissa lainsäädäntöhanke on poliittisesti riitainen ja/tai teknisesti vaikeasti hallittava.

Säännös koskee sitä, miten konkreettinen päätös eduskunnan ehkä tärkeimmän toimivallan käytössä muodostetaan ja tulee lopulliseksi. Säännöksen pitää tämän vuoksi turvata myös se, että päätöksentekomenettely pysyy hyvin ennustettavana, suojaa oppositiolle ja

71 §. (Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen) Säännös sisältää nykyiseen normitilanteeseen verrattuna sen uutuuden, että hallituksen esitystä voidaan erikseen täydentää täydentävällä esityksellä. Pidän tätä lisäystä käytännön kannalta perusteltuna. Sen käytännön soveltaminen tulee jäämään melko harvoin tapauksiin. Edelleenkin tulee nähtävästi olemaan niin, että hallituksen tai ko. ministeriön piiristä toimitetaan valiokuntaan suhteellisen vapain muotoon viestejä siitä, miten hallituksessa/ministeriössä haluttaisiin jotakin esityksen yksityiskohtaa vielä muutettavaksi. Hallituksen (koko) esityksen antamista kevyemmän (täydentävän) esitysmenettelyn luominen antaa kuitenkin edellytyksiä vaatia, että (alkuperäiseen) esitykseen tehtävät suuremmat (tai periaatteellisesti merkittävät) muutokset saatetaan eduskuntaan viimeistellyssä ja julkisessa muodossa ja tavalla, joka suoraan osoittaa, että koko hallitus on täydennyksen takana.

Ehdotettuun säännökseen ei sisälly mitään määräystä siitä, missä vaiheessa (vielä) esitys voidaan peruuttaa. Sellaista ei ole myöskään nykyisessä VJ 28 §:ssä. Tällaista määräystä ei nytkään tarvittane. Voitaisiin silti ajatella, että valiokunnan mietinnössä, jossa mahdollisesti kosketellaan myös täydentävän esityksen antamisen takarajaa, todettaisiin jotakin peruuttamisen takarajasta. Riippumatta siitä, milloin eduskunnan vastaukset hallitukselle valmistuvat, pitää nähdäkseni olla selvää, että peruuttaminen ei voi tulla kysymykseen enää sen jälkeen kun lakiehdotus on III käsittelyssä - ehdotuksen mukaan II käsittelyssä - täysistunnossa hyväksytty, ei myöskään silloin kun hyväksyminen koskee lain jättämistä lepäämään yli vaalien.

72 §. (Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa) Ehdotus merkitsee muodollisesti tuntuvaa muutosta nykyiseen menettelyyn sikäli, että lakiehdotus tulisi ehdotuksen mukaan käsiteltäväksi kahdessa käsittelyssä. Käytännön toimimistapoja ajatellen muutos ei ehkä kuitenkaan ole (normaalitilanteissa) kovin merkittävä. Muutos vastannee eduskuntakäytännössä kertyneitä yleisiä kokemuksia. Se myös näyttäisi antavan mahdollisuuksia turvata lopputulokseen päätyminen asianmukaisuus tilanteissa, joissa lainsäädäntöhanke on poliittisesti riitainen ja/tai teknisesti vaikeasti hallittava.

Säännös koskee sitä, miten konkreettinen päätös eduskunnan ehkä tärkeimmän toimivallan käytössä muodostetaan ja tulee lopulliseksi. Säännöksen pitää tämän vuoksi turvata myös se, että päätöksentekomenettely pysyy hyvin ennustettavana, suojaa oppositiolle ja

vähemmistöille vaikuttamismahdollisuuden, joka niille kansanvaltaisessa järjestelmässä kuuluu, ja on riittävästi suojattu enemmistön puuttumismahdollisuuksilta. Tämänkaltaisten vaatimusten kannaltakin arvioituna voidaan ehdotusta (yhdessä työjärjestysehdotuksen kanssa) mielestäni pitää sisältönsä ja muotoilunsa puolesta riittävänä. Tällaista käsitystä osaltaan tukee myös suomalaisen valtiopäiväkulttuurin vakiintuneisuus.

73 §. (Perustuslain säätämisjärjestys) Ehdotuksen mukainen perustuslainsäätämisjärjestys vastaa oleellisesti nykyistä. Ehdotuksessa säilyy myös poikkeuslakien säätämismahdollisuus. Pidän tätä mahdollisuutta suomalaisen valtiosääntökäytännön valossa edelleen perusteltuna siihenkin nähden, että viime aikojen käytäntö perustuslakivaliokunnassa on pyrkinyt rajoittamaan poikkeuslakien käytön mahdollisimman suppeaksi (rajoittuvaksi lähinnä valtiosopimusten voimaansaattamislakeihin). Ehdotus sisältää tässä kohden nykyiseen verrattuna sen uutuuden, että poikkeuslakien käyttämisalaa rajoitetaan ilmauksella "rajatusta poikkeuksesta". Perusteluissa (s. 125) on pyritty lyhyesti kuvaamaan sitä, mitä "rajattu" tässä tarkoittaisi. Kuvaus ei sano kovinkaan paljon konkreettista siitä, mikä olisi rajattua lain kohdan mielessä esim. tavanomaisina pidettävissä oloissa ja toisaalta poikkeusoloissa. Perustelut eivät myöskään näytä ottavan kantaa siihen, vaikuttaako "rajattu"-vaatimuksen sisältöön mitään se, että kotoperäisten lakien säätämisessä voidaan ainakin periaatteessa pyrkiä muuttamaan lakiehdotusta niin, että perustuslaista poikkeaminen vältetään tai se supistuu minimiinsä, kun taas valtiosopimusten voimaansaattamislakien kohdalla tällaista vaihtoehtoa ei yleensä lainkaan ole.

Vaikka "rajattu"-määreen sisältö on jäänyt epätarkaksi, ei se mielestäni ole tässä oikeastaan heikkous. Kysymys on väistämättä tulkinnanvaraisin ilmauksin osoitettavasta asiasta. Määreen tulkinnanvaraisuus ei poista sitä, että ehdotuksen sanamuoto tässä kuitenkin selvästi osoittaa suunnan, missä tai mihin tulkintakäytäntöä on kehitettävä. Tällaisen määreen tulkitsijan rooli soveltuu hyvin perustuslakivaliokunnalle.

Ehdotukseen sisältyy edelleen se nykyisessäkin perustuslaissa (VJ 73,2 §) oleva mahdollisuus, että lepäämässä olevaan perustuslain muutosehdotukseen tehdään vaalien jälkeisillä valtiopäivillä "asiasisältöön vaikuttamattomia" muutoksia. En ole aikaisemmin pitänyt enkä osaa nytkään pitää asianmukaisena sitä, että perustuslakiin tuleva teksti voisi muuttua vielä tällaisessa menettelyssä. Perustuslain (sanamuodon) merkitys on sellainen, että

sen syntyprosessin pitäisi olla kaikkienensa läpinäkyvä ja vakuuttava. Asiasisältöön vaikuttamattomuus voi olla erityisen ongelmallinen kysymys juuri perustuslain säännösten kohdalla, joiden käsitteet ovat monasti arvostuksenvaraisia ja joiden soveltamisaika on yleensä pitkä. Perustuslakia muuttavien lakien teksteissä ei juuri myöskään voi/saisi esiintyä niitä piirteitä, jotka aikoinaan ovat olleet syynä "asiasisällöltään muuttamattomana"-lisäyksen käyttöönottoon (vanhentuneet viittaukset muuhun lainsäädäntöön, vanhentuneeksi käynyt voimaantulosäännös).

Jos poikkeuslakien kohdalla halutaan säilyttää mahdollisuus asiasisältöön vaikuttamattomiin muutoksiin, olisi mielestäni perustuslain tekstin muutosten kohdalla kuitenkin syytä pitää kiinni siitä, että vaalien jälkeinen hyväksyminen on "muuttamatta" hyväksymistä. Tätä koskeva lisäys olisi lainkohtaan helposti tehtävissä.

74 §. (Perustuslainmukaisuuden valvonta) Ehdotusta voidaan perusteluissa esitetyin perustein pitää asianmukaisena. Kielellisesti ei tosin vaikuta onnistuneelta puhua "asioiden perustuslainmukaisuudesta". Asiallisestikin merkittävänä kysymyksenä voidaan mainita se, että jossain olisi syytä tulla selvästi todetuksi, että kaikki perustuslain muutokset (ja ehkä myös "perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä" olevat lakiehdotukset) on lähetettävä valmisteltavaksi juuri perustuslakivaliokuntaan (vrt VJ 46,1 §). Ehdotuksen 74 § sinänsä tietysti koskee perustuslainmukaisuuden valvontaa (lausuntojen antamista) ei sen sijaan varsinaista lainvalmistelua (mietintöjen antamista). Minusta on kuitenkin sekä periaatteellisesti että sisältöjen kannalta tärkeää, että perustuslain muutoksista on aina hankittava perustuslakivaliokunnan kannanotto. Jos tätä ajatusta ei voida sijoittaa mihinkään perustuslain - tai työjärjestyksen - säännökseen, voitaisiin se ainakin sisällyttää perusteluihin, esim. tämän säännöksen kohdalla.

75 §. (Ahvenanmaan erityislait)

76 §. (Kirkkolaki)

77 §. (Lain vahvistaminen) ja **78 §.** (Vahvistamatta jääneen lain käsittely)

Samankaltaisin perustein kuin edellä 73 §:n kohdalla katson myös vahvistamatta jääneiden lakien kohdalla, että perustuslain muutosten hyväksymisen tulisi tapahtua "muuttamattomana"

eikä, niinkuin nyt ehdotetaan, "asiasisällöltään muuttamattomana". Lisäyksenä voidaan tässä ehkä vielä todeta, että kun vahvistamatta jäänyt laki ehdotuksen mukaan palaa eduskuntaan ilman lykkäystä (vrt. HM 19,2 §) käsiteltäväksi, on entistäkin vähemmän tilaa sellaiselle mahdollisuudelle, että eduskunnan päätöksen jälkeinen ajan kuluminen olisi voinut tehdä perustuslain "muuttamattomana" hyväksymisen mahdottomaksi/ongelmalliseksi ja vastaavasti "asiasisällöltään muuttamattomana" hyväksymismahdollisuuden tarpeelliseksi.

79 §. (Lain julkaiseminen ja voimaantulo) Ehdotus poikkeaa nykyisestä säätelystä (HM 20 §) siinä, että kun nykyinen säännös ei oikeastaan sanamuodossaan salli lain voimaantuloajankohdan määrittämisen jättämistä asetukseen - vaikka valiokunnan käytäntö sen sallii - tehtäisiin tämä ehdotetussa säännöksessä nimenomaisesti mahdolliseksi. Toisaalta ehdotetussa säännöksessä asetetaan tässä kohden lisäedellytykseksi se, että tällainen järjestely tapahtuu "erityisestä syystä". Valiokunnan nykykäytännön huomioon ottaen tällaisen lisärajoituksen asettamista voidaan pitää myönteisenä kehityksenä. Mitä voidaan pitää tässä tarkoitettuna erityisenä syynä, jää perusteluissa varsin vähälle (suuria lainsäädäntökokonaisuuksia koskevan esimerkin varaan). Ehkä tällainen tulkinnanvarainen kriteeri - perustuslainsäätäjän tahdonsuunnan osoitus - tässä kuitenkin riittää ja sopii ohjaamaan perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntöä.

Nykyisessä HM 22 §:ssä todetaan, että "lait ja asetukset... annetaan" suomen- ja ruotsinkielellä. Ehdotetun 79 §:n 4 momentin mukaan lait "säädetään" suomen ja ruotsin kielellä. Säättää-sana on tässä yhteydessä rajoiltaan epämääräinen. Se ei myöskään anna oikeaa kuvaa siitä, mitä käytännössä tapahtuu (jos säätämisellä tarkoitetaan koko säätämisprosessia). Minusta sananvalinta on tässä kuitenkin hyvä, koska säätää-sanan käyttö tässä korostaa sitä näkemystä, että ruotsinkielinen säädös on statukseltaan ja sitovuudeltaan samassa asemassa kuin suomenkielinen säädös.

80 §. (Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) Ehdotetussa järjestelmässä tulee olemaan tasavallan presidentin antamia, valtioneuvoston antamia ja ministeriön antamia asetuksia. Säännöksen 1 momentin lopun mukaan asetuksen antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty. Perusteluissa (s.132) todetaan tässä kohden säännöksen sanamuodon osoittavan, että valtioneuvostolla tarkoitetaan yleisistuntoa. Säännöksen sisällön huomioon ottaen tämä pitää paikkansa.

Sen sijaan tämän jälkeen esitettyä perustelua sille, että ministeriölle kuuluva asetuksenantovalta kuuluu juuri ministerille, en voi pitää vakuuttavana. Perusteluissa todetaan: "Parlamentaarisen vastuun tulee aina liittyä myös ministeriölle osoitetun asetuksenantovallan käyttöön (PeVL 1/1996 vp). Ministeriössä asetuksenantovalta kuuluu siten ministerille eikä tätä toimivaltaa voitaisi osoittaa ministeriön virkamiehelle." Minusta kysymys siitä, voiko ministeriölle kuuluvan asetuksenantovallan käyttö liukua virkamiehelle, on niin tärkeä, että sen ratkaisu ei saisi perustuslakia uudistettaessa jäädä vain perustelujen kahden yleisen ja periaatteellisen virkkeen varaan. Perustelujen ylimalkaisuutta korostaa tässä vielä se, että viitattu perustuslakivaliokunnan kannanotto on tältä osin myös hyvin yleispiirteinen ("Ministeriökäsittelyn tulee tapahtua selkeästi poliittisella vastuulla ja toiminnan tulee olla sillä tavoin avointa...").

Olen hallitusmuotoehdotuksen 5 luvun käsittelyssä valiokunnassa (15.6.1998) kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen 67 § ilmeisesti tarkoittaa vain sellaista valtioneuvoston päätöksentekoa ja sellaisia päätösvallan delegoimismahdollisuuksia, jotka koskevat yksittäisessä tapauksessa tehtäviä ratkaisuja, ei sen sijaan normipäätösten antamista. Mielestäni tuon säännöksen sanamuoto tai ainakin esitetyt perustelut vaativat tässä suhteessa selkeyttämistä. Nähdäkseni myös nyt käsillä olevan 80 §:n kohdalla olisi tarpeen tiedostaa ero yksittäistapauksellisten ratkaisujen ja norminantopäätösten välillä ja osoittaa selväksi lähtökohdaksi se, että 67 §:n mukaiset delegoimismahdollisuudet koskevat yksittäistapauksellisia ratkaisuja ja että 80 §:ssä tarkoitettu norminantovalta on eri asia ja että 80 §:n mukaisen asetuksenantovallan käyttäjinä ovat tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto ja ko. ministeri. Jos ratkaisuvallasta 67 §:ssä ja asetuksenantovalta 80 §:ssä pidetään selvästi erillään, voidaan ministeriön asetusten antovallan kuuluminen nimenomaan ministerille luultavasti riittävästi osoittaa jo perusteluissa tarvitsematta tästä syystä muuttaa 80 §:n sanamuotoa.

Ehdotetun 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla oikeuttaa tietyin edellytyksin antamaan oikeussääntöjä. Säännös on perustuslain tasossa uutuus. Käytännössä viranomaisten - esim. verohallituksen - valtuuttamista oikeusnormien antamiseen on jonkin verran tapahtunut. Tällainen valtuuttaminen on pysynyt verraten vaatimattomissa puitteissa ehkä osaksi siitä syystä, että mitään selvää

(valtiösääntöoikeudellista) normipohjaa tällaiseen valtuuttamiseen ei ole ollut. Tällaisen viranomaisten valtuuttamismahdollisuuden ottaminen nyt perustuslakiin voi merkitä vallitsevaan tilanteeseen nähden parannusta, mutta mielestäni vain sillä edellytyksellä, että valtuutuksen puitteet on asetettu riittävän tiukoiksi. Muuten "normeerattuun tilaan" tilaan siirtyminen ei merkitsekään " villin tilanteen kuriin saamista", vaan epäselvällä pohjalla varovaisena pysyneen käytännön laajentumismahdollisuuden avaamista. Tältä kannalta tarkasteltuna en osaa pitää 80,2 §:n sisältämiä rajoituksia riittävän rajoittavina/konkreettisina.

Momentissa esiintyy neljä rajoittavaa kriteeriä. Ne ovat kaikki kuitenkin huomattavan väljiä. "Määrätyistä asioista"-sanonta voidaan käsittää monella tavalla. Siihen liittyy lisäedellytyksenä " jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä" ja vielä tämän jatkona "eikä sääntelyn merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella". Kumpikin näistä edellytyksistä on tulkittavissa hyvin väljäksi ja jälkimmäinen on miltei jonkinlainen kehäkriteeri (lakia tai asetusta voidaan olla käyttämättä , jos sääntelyn merkitys on sellainen, että niitä voidaan olla käyttämättä). Säännöksessä vaaditaan vielä, että valtuutuksen tulee olla soveltamialaltaan täsmällisesti rajattu. Täsmällisyysvaatimus on sinänsä paikallaan, mutta laajuuskysymys jää tuon vaatimuksen ulkopuolelle. Säännöksessä itsessään ei toisaalta ole mitään senkaltaista rajoitusta kuin perusteluissa (s. 133) oleva viittaus nykyisiin tilanteisiin, joissa viranomainen on valtuutettu antamaan yleisiä määräyksiä "joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista."

Minusta 80 §:n 2 momentin sisältämiä edellytyksiä pitäisi selvästi tiukentaa. En näe mitään vakuuttavaa syytä siihen, että mahdollisuuksia uskoa esim. keskusvirastoille selvää norminantovaltaa tavallisella lailla pitäisi nykyisestä tilanteesta selvästi helpottaa.

Ehdotetun 80 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemista ja voimaantulosta annetaan lailla. Mielestäni säännös ei ole tyydyttävä. Minusta perustuslain jo sanamuodosta selvän lähtökohdan pitäisi olla se, että myös kaikki asetukset annetaan suomen ja ruotsin kielellä, että ne voivat tulla voimaan aikaisintaan julkaisupäivänä ja että ne julkaistaan samassa säädöskokoelmassa kuin lait. Jos juuri julkaisemiseen tarvitaan eism. ministeriöiden teknisluonteisten normipäätösten osalta jotain poikkeamista, se voidaan tehdä mahdolliseksi poikkeuksena pääsäännöstä, mutta sitä varten ei tarvitse irrottaa koko säädöskieli-, voimaantulo- ja julkaisuforumsäännöstä siitä,

mikä perustuslain mukaan koskee lakeja. Sen yhteyden säilyttämiselle, mikä tässä suhteessa nyt on perustuslaissa lakien ja asetusten välillä (HM 20 §, 22 § ja 28,2 §) ei nähdäkseni ole mitään painavaa estettä.

PeV:n ptk 65/1998 vp
25.8.1998

LRIIE 7 y
1

ANTERO JYRÄNKI/25.8.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

Hallitusmuodon 6 luku

YLEISTÄ

Lainsäädäntövallan jakaminen Suomen valtionelementen ja Euroopan unionin elinten kesken

HM-ehdotuksessa ei ole riittävän selvästi ilmaistu, että kansallisten lainsäädäntöelinten valtaa on rajoitettu *Euroopan unionin* hyväksi ja että Suomessa on noudatettavana kokonainen massa EU:n (ylikansallisten) elinten antamia säädöksiä. Suomen EU-liittymissopimus on siirtänyt useilla lohkoilla julkista toimivaltaa kansallisilta orgaaneilta ylikansallisille. Alaltaan laajin on ollut lainsäädäntövallan siirto. Lainsäädäntövaltaa on siirtynyt EU:lle kahdella tavalla: suoraan ja välillisesti käytettäväksi (EY-asetukset ja direktiivit). Samalla kansallisen lainsäätäjän toimivalta on harmonisoidun tai harmonisoitavan alan oikeudellisessa sääntelyssä vastaavasti poistunut tai rajoittunut. Suomalaisten lainsäädäntöelinten toimivallasta on EU:lle siirretty - laskutavasta riippuen - n. 30-40 %.

Tähän oikeustilaan ei ole viittausta 1 luvussa eikä nyt esillä olevassa, lainsäädäntövaltaa sääntelevässä 6 luvussa.

Kansalainen, joka käy tutustumaan uuteen perustuslakiin, törmää hallituksen esityksen mukaan vasta "kansainvälisiä suhteita" käsittelevässä 8 luvussa siihen seikkaan, ettei lainsäädäntövalta kokonaisuudessaan kuulukaan eduskunnalle vaan että Euroopan unionissa päätehtään säädöksiä, sopimuksia ja muita sellaisia toimia, "jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan" (ehd. 96.1 §). Perustuslaki sisältäisi siis vasta 8 luvussa viittauksen siihen, että eduskunnan ja 80 §:ssä mainittujen kotimaisten orgaanien ohella myös Euroopan unionin elimet asettavat Suomessa noudatettavia oikeussääntöjä ja että Suomen lainsäädäntöorganien toimivalta on vastaavasti rajoittunut.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan **14/1994 vp** perustuslain täydellisyysperiaatteen puoltavan EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstistä. Asiaa voitiin valiokunnan mielestä parhaiten harkita vasta jäsenyyden aikana. Harkinnan ajankohta on nyt käsillä.

Jos halutaan välttyä siitä, että perustuslakiteksti antaa virheellisen kuvan oikeustilasta, pitäisi edellä mainittuun toimivallan siirtoon viitata joko 1 luvussa tai 6 luvussa. Tällainen säännös voisi todellakin olla vain viittaussäännös, koska Suomen perustuslaeilla ei (suoraan) EU-orgaanien toimivaltaa järjestetä.

Jos viittaus sijoitetaan 6 lukuun, se voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

"Euroopan unionin lainsäädäntövallasta on voimassa, mitä siitä asianomaisissa valtiosopimuksissa/Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin perustamissopimuksissa säädetään."

YKSITTÄISISTÄ PERUSTUSLAINKOHDISTA

HM 71 §

Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen

Perusteluissa s. 121 katsotaan täydentävän esityksen antaminen kevennetyksi vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle. Tämä ei ole ehkä todellista asiaintilaa vastaava kuvaus peruutus-instituution osalta, joka pikemminkin on lähellä vahvistamatta jättämis -instituutiota. Peruuttamisen onkin ymmärrettävä alun perin olleen vahvistamatta jättämisen kevennetty muoto.

Peruuttamis-instituutio otettiin valtiopäiväjärjestykseen v. 1928. Instituutiosta ei ole olemassa tuoretta tutkimusta. Riepulan tutkimus (1975)¹ kattaa vuodet 1928-74. Siinä peruutus näyttäytyy kohtalaisen epäparlamentaariseksi instituutioksi; v:een 1974 asti yli kolme neljännestä peruutuksista oli päätetty vaiheessa, jossa peruutusta voitiin käyttää *eduskunnan tahdon mitätöntämiseen*. Peruutusta oli käytetty esimerkiksi silloin, kun jokin hallituksen takana olevista ryhmistä oli yksittäistapauksessa liittynyt opposition kanssa kannattamaan muutoksia hallituksen esittämään lakiehdotukseen. Tällöin ministeristö oli pidättynyt tekemästä asiasta nimenomaista luottamuskysymystä eikä ollut liioin tulkinnut eduskunnan käyttäytymistä luottamuksen epäämiseksi. Sitä vastoin se oli turvautunut presidentille kuulu-

¹Ks. ESKO RIEPULA, Hallituksen esityksen peruuttaminen, Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen julkaisusarja, 1975. Ks. myös ANTERO JYRÄNKI, Presidentti (1978/1983) s. 295-297.

vaan peruutusvaltaan ja korjannut poliittisessa yhteistoiminnassa olevan heikkouden yksipuolisin muodollis-juridisin keinoin.

Peruutus kohdistuu esitykseen, jota eduskunta ei vielä ole loppuun käsitellyt. Kun presidentti peruuttaa esityksen, sen käsittely keskeytyy, ja asia raukeaa. Asian käsittely keskeytyy sillä asteella, millä se silloin on. Tämä merkitsee, että peruutus voi kohdistua myös sellaiseen esitykseen, joka eduskunnassa jo on läpäissyt (esillä olevan HM-ehdotuksen mukaisen) ensimmäisen käsittelyn, on siis asiallisesti valmis ja vain vailla lopullista hyväksymistä. Jotta peruutettuun esitykseen sisältyvä lainsäädäntöhanke voitaisiin jälleen ottaa eduskunnassa esille, se on pantava vireille uudella hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella. Käsittely on uuden vireillepanon jälkeen aloitettava alusta.

Kun vahvistamatta jättämisen vaikutuksia on v:n 1928 jälkeen lievennetty ja niitä nyt ollaan edelleen lieventämässä, joudutaan tilanteeseen, jossa *juuri ennen lopullista hyväksymistä päätetty lakiehdotuksen peruuttaminen tuottaa raskaamman vaikutuksen kuin saman lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen eduskunnan lopullisen hyväksymisen jälkeen*: eduskuntaan palautettu lakiehdotus voidaan nopeasti hyväksyä ainoan käsittelyn asiana, kun taas peruutettuun esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittely on aloitettava aivan alusta.

Sanottu epäsuhta voidaan välttää rajoittamalla peruuttamisen käyttö samalla tavoin kuin täydentävän esityksen antaminen. 71 §:n jälkimmäinen virke kuuluisi silloin esimerkiksi seuraavasti:

"Täydentävää esitystä ei voida antaa eikä esitystä peruuttaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä."

HM 72 §

Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

Pykälän sanamuodon mukaan lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä voitaisiin päättää vasta toisessa käsittelyssä. Sanamuoto näyttäisi sulkevan siis laskuista sen mahdollisuuden, että eduskunta jo ensimmäisessä käsittelyssä tekee päätöksen sellaisen lakiehdotuksen hylkäämisestä, jonka valmistelevalle valiokunta on ehdottanut hylättäväksi.

Asia jää suoraan käsittelemättä perusteluissakin. Niissä tosin (s. 122) mainitaan, että menettely säilyisi pääosin nyk. VJ 66 §:n mukaisena, vaikkakin osa jälkimmäisen perustuslainkohdan säännöksistä siirrettäisiin työjärjestykseen. VJ 66.4 §:ssä säädetään nykyisin: "Jos valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen, ei toisessa käsittelyssä saa tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä." (1056/90) *E contrario* tästä on luettavissa, että eduskunta voi

yhdyä valiokunnan hylkävään kantaa jo toisessa käsittelyssä.

Otaksun kysymyksen nousevan esille uutta työjärjestystä laadittaessa. Jos siinä halutaan järjestää mahdollisuus päättää nopeasti jo ensimmäisessä käsittelyssä valiokunnan hylkäysehdotuksesta, asia olisi hyvä selkeyttää HM-ehdotuksen perusteluissa.

HM 73 §

Perustuslain säätämisyjärjestys (ja poikkeuslakijärjestelmä)

HM-ehdotus säilyttää poikkeuslakijärjestelmän, josta irtautuminen olisikin käytännössä vaikeaa. Poikkeuslain käyttöalaa kuitenkin supistettaisiin nykyisestään. Se tapahtuisi turvautumalla ilmaisuun "*perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus*" (ehd. 73 §).

Lainsäädäntötekniikan kannalta herättää huomiota, että termiä "poikkeus" käytettäisiin edelleen kahdessa eri merkityksessä: 1. poikkeuslakeihin viittaavana ("*rajattu poikkeus*"; ehd. 73 §), ja 2. perusoikeuksia rajoittaviin lakiin viittaavana ("*tilapäinen poikkeus*"; ehd. 23 §). Lainsäädäntötekniikan kultaisiin sääntöihin kuuluu, ettei samaa peruskäsitettä saa ainakaan samassa säädöksessä käyttää kahdessa eri merkityksessä. Tämä sääntö syrjäytettiin perusoikeusuudistuksesta päätettäessä: säätämisyjärjestys 1. tapauksessa on *perustuslainsäätämisyjärjestys* ja 2. tapauksessa *tavallisen lain säätämisyjärjestys*. Sitä paitsi 1. tapauksessa poikkeus voi kohdistua *mihin tahansa perustuslainkohtaan*, kun taas 2. tapauksessa rajoitetaan *vain perusoikeuksia*. Tähän nähden pitäisi nyt oikaista vuoden 1994 lipsahdus ja kirjoittaa asianomaiset termit riittävän erilaisiksi. Määreitä *rajattu* ja *tilapäinen* käyttämällä ei tämä eriyttäminen onnistu; nämä määreet viittaavat kokonaan muuhun kuin säätämisyjärjestyseroavuuksiin. Saattaa jopa syntyä sellainen vaikutelma, että *rajattu poikkeus* tarkoittaa perusoikeuksien osalta vähäisempää rajoitusta kuin *tilapäinen poikkeus* - eikä tästäkään ole varsinaisesti kysymys.

Jommassa kummassa tapauksessa olisi syytä luopua kokonaan "poikkeus"-termistä. Kansainvälistä kielenkäyttöä seuraten puhuisin jälkimmäisessä tapauksessa perusoikeuden "*tilapäisestä syrjäyttämisestä*".²

² Nykyisen HM 16 a §:n 2 momentin perusteluissa (HE 309/1993 vp) viitataan KP-sopimuksen 4 artiklaan, jota HM 16 a.2 § toteuttaisi. KP-sopimuksen suomenkielisessä tekstissä (SopS 8/1976) tosin käytetään ilmaisua "*ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille tämän yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista*". Sitä vastoin KP-sopimuksen englanninkielinen teksti kuuluu relevanteilta osin: "*take measures derogating from the obligations under the present Covenant*". Vrt. myös saksankielistä tekstiä (BGBl. 1973 II S. 1543): "*Massnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt (...) ausser Kraft setzen*."

"Derogaatio" on monimerkityksinen ilmaisu, jota ei välttämättä tarvitse kääntää "poikkeamiseksi". Mahdollisia vastineita (eri tilanteissa) ovat myös muuttaminen, rajoittaminen, syrjäyttäminen - jopa voimassaolon lakkauttaminen (vrt. saks. teksti).

Mitä sitten esityksessä tarkoitetaan *rajatulla poikkeuksella*?? Ilmaisulle *rajattu* kuormataan esityksen perusteluissa erinomaisen paljon ja vieläpä eri ulottuvuuksiin viittaavaa merkitysisältöä:

1. *poikkeuksien välttäminen*: aina on ensin tutkittava mahdollisuus poistaa ristiriita lakiehdotusta muuttamalla;
2. *poikkeuksen alan asiallinen täsmentäminen*: poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen;
3. *poikkeuksen laajuuden minimoiminen*: poikkeus on rajattava vain välttämättömään, kirjoittamalla se mahdollisimman vähäiseksi ja mahdollisesti myös määräaikaiseksi;
4. *poikkeuslain sisällön rajoittaminen*: poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtionelimenä.

Kaikki suunnitellut rajoitukset ovat asianmukaisia ja hyväksyttäviä. Näistä 2. ja 4. kategoriassa voinee nousta kysymys ehdotetun poikkeuslain perustuslainmukaisuudesta. 1. ja 3. kategoriassa on kysymys lainsäätäjälle osoitetusta yleisestä ohjeesta, jonka noudattamatta jättäminen tuskin nostaa perustuslainmukaisuuskysymystä.

Poikkeuksen *rajattu* luonne kattaa helposti 2. kategorian. Ongelmalliseksi tulee sitä vastoin 4. kategoria: onko asianmukaista, että *rajattu*-käsitteen ulottaminen kattamaan *valtio-ääntöisiä perusratkaisuja* hoidetaan pelkästään säädöstekstin perusteluilla? Olisiko ehd. 73 §:ää täydennettävä 3 momentilla, joka voisi kuulua esimerkiksi:

"Perustuslakiin tehtävällä poikkeuksella ei saa puuttua perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, eduskunnan asemaan ylimpänä valtionelimenä eikä muihin perustuslain keskeisiin ratkaisuihin."

Asialla on luonnollinen yhteys ehd. HM 94.3 §:ssä olevaan sääntelyyn, jonka kanssa edellä luonnosteltu säännös olisi koordinoitava, mikä - yhden vaihtoehdon mukaan - saattaisi merkitä HM 94.3 §:n säännöksen korvaamista edellä luonnostellulla.

HM-ehdotukseen ei sisälly nykyisen VJ 67 a §:n kaltaista säännöstä, joka sallii helpotetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen eräissä kansantalouden häiriötilanteissa. Poisjättämistä perustellaan esityksessä vain teknisillä syillä: yhtäältä VJ 67 a §:n yksityiskohtaisuudella ja toisaalta lainsäädäntömenettelyn selkeyden vaatimuksella sekä uudessa perustuslaissa omaksutulla yleisellä kirjoittamistaparatkaisulla. Myös mainitaan ettei säännöstä ole toistai-

seksi sovellettu kertaakaan (vsta 1987) eikä sille siten ole käytännössä ilmennyt välttämätöntä tarvetta. Jos tätä viimeksi mainittua perustelua sovellettaisiin laajemmin, se voisi johtaa yllättäviinkin tulemiin: kun esimerkiksi ehd. HM 112.2 §:ään otettavaksi ehdotettua säännöstä (nyk. HM 45 §:ssä) ei ole toistaiseksi sovellettu kertaakaan, ei sillekään olisi käytännön tarvetta, joten se olisi poistettava HM-ehdotuksesta.

VJ 67 a § otettiin aikanaan perustuslakiin pitkän yhteiskunnallisen keskustelun tuloksena, jolloin se ymmärrettiin suhteellisen tärkeäksi valtiosääntöpoliittiseksi ratkaisuksi. Kysymyksessä oli ja on menettelyllinen poikkeus omaisuudenturvasäännökseen, mahdollisesti myös perusoikeuksien lakivarauksiin yleisesti. VJ 67 a §:n nyt ehdotettu poistaminen olisi vastaavalla tavalla suurehko valtiosääntöpoliittinen ratkaisu, jolle pitäisi esittää aineelliset perustelut eikä vain muodollisia (näennäis-?)perusteluja. Aineelliseksi perusteluksi käynee 1990-luvulla muuttunut käsitys valtion väliintulon tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä taloudellisissa kriiseissä.

74 §

Perustuslainmukaisuuden valvonta

Keskeinen perustuslakitulkinnan auktoriteetti, eduskunnan perustuslakivaliokunta, saa oudokuttavan vähän tilaa HM-ehdotuksessa - verrattuna eräisiin muihin instituutioihin. VJ 46.1 §:n nykyinen sanamuoto syntyi perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ja vasta nyt on tilaisuus harkita perustuslakivaliokuntaa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunnan toimintaa ovat säännelleet tähän asti pääasiassa eduskunnan valiokuntalaitosta ja sen toimintaa koskevat yleiset säännöt - huolimatta perustuslakivaliokunnalla olevasta säädösvalvontatehtävästä. Eduskunnassa tapahtuva ennakkokontrolli, jossa perustuslakivaliokunta on keskeisessä asemassa, on kehittynyt pääasiassa *tavanomaisen käytännön* varassa.

Useimmat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot sisältyvät *lausuntoihin*, joita tämä valiokunta antaa - yleensä toiselle valiokunnalle, joskus myös täysistunnolle. Tällaisena lausunto-instituutio oli vuosikymmeniä lähes kokonaan käytännön varassa, vailla varsinaista säädöspohjaa (ks. tosin ETyöJ 18 a §, 377/1983).

Suuren perusoikeusuudistuksen yhteydessä v. 1995 asiat muuttuivat, kun perustuslakivaliokunnan valtiopäiväjärjestyksessä olevaan tehtäväluetteloon (VJ 46.1 §) lisättiin seuraavaa: "Valiokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin."

Tässä siis tavanomainen käytäntö kirjattiin näkyville perustuslakiin - mutta vain aivan pääpiirteittäisesti. Tämä pääpiirteittäisyys halutaan hallituksen esityksessä nyt edelleen säilyttää.

Tämän esityksen valmistelun yhteydessä olisi ollut kaikki syy selvittää, mitä perustuslakivaliokunnan muista valiokunnista poikkeavasta kaksoisroolista johtuu, mitä sen toimintaa koskevista tavanomaisista käytännöistä olisi kirjoitettava perustuslain tasolle ja miten eduskunnan sisäistä säädösvalvontajärjestelmää olisi edelleen kehitettävä niin perustuslain kuin työjärjestyksen säännöksiin.³ Tämä mahdollisuus näyttää nyt totaalisesti sivuutetun ainakin perustuslain osalta.

Siten jää vaille perustuslakitason täsmällistä sääntelyä esimerkiksi kysymys siitä, *miten lausuntoasia saadaan käsittelyyn valiokunnassa*. Lausunto-instituutio on tällä hetkellä yleisesti viime kädessä eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n varassa - ja samalla tasolle se on näköjään tarkoitus edelleen jättää. ETJ 18 a §:ssä säädetään valiokunnan lausunnon antamisesta ja pyytämisestä: oikeus määrätä lausunto annettavaksi on täysistunnolla ja oikeus pyytää lausunto on toisella valiokunnalla.

ETJ 18 a §:stä seuraa, ettei perustuslakivaliokunnalla ole oikeutta omasta aloitteestaan antaa perustuslain noudattamista koskevaa lausuntoa. Käsitykseni mukaan 1. asia on liian tärkeä säädeltäväksi pelkästään työjärjestyksessä, ja 2. voidaan vakavasti harkita valiokunnan oikeutta omasta aloitteestaan antaa perustuslain noudattamista koskeva lausunto.

Järjestelmän aukkokohtiin kuuluu, että *perustuslakivaliokunnan mahdollisuudet suoraan ja yleisesti valvoa kehittämänsä tulkintalinjan noudattamista eduskunnan piirissä ovat hyvin vaatimattomat*. Yksittäistapauksittainkin tämän valiokunnan lienee vaikea kattavasti valvoa, noudattavatko erityisvaliokunnat valmistelussaan sen käsitteillä olevan lakiehdotuksen tavalliseen säätämisyjärjestykselle asettamia ehtoja ja ohjeita. Ongelmaksi jää myös kysymys, miten on meneteltävä, jos lakiehdotuksen muuttuu sen jälkeen kun perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa.

Nyt tarkoitetun valvonnan ei pitäisi jäädä yksinomaan puhemiehen huoleksi. Sitä paitsi perustuslakivaliokunnan tulee voida valvoa *myös puhemiehen toimintaa* ja sellaisissakin tapauksissa, joissa täysistunto ei lähetä tähän valiokuntaan puhemiehen yksittäistä ratkaisua (vrt. ehd. HM 42 §).

³ Perustuslakivaliokunnan lausuntojen julkisuutta olisi lisättävä myös ei-perustuslaintasoisin määräyksin. Suositon harkittavaksi, olisiko esim. valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä määrättävä, että *viittaus perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon* olisi aina merkittävä asianomaisen lain kohdalle *säädöskokoelmaan* täydennykseksi muille valtiopäiväkirjoihin osoitettaville viittauksille. Tällaisilla viittauksilla on merkitystä sovitettaessa tuomioistumille uudessa hallitusmuodossa annettavaa säädösvalvontavaltaa perustuslakivaliokunnan valtuuksiin ja asemaan.

Perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan tehostaminen saattaa ensi sijassa olla resurssikysymys - ja törmätä myös eduskunnan aikataulupaineisiin. Mutta valvontaketjun loppupäässä on kuitenkin kysymys mahdollisuudesta antaa oma-aloitteinen lausunto. Ymmärtääkseni tämä tulisi valiokunnalle järjestää.

Kuten mainittiin, nyk VJ 46.1 :n sanamuoto on syntynyt yhteydessä perusoikeusuudistukseen. Kun asiaa nyt tarkastellaan laajemmin tulisi ilmaisu "kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin" korvata ilmaisulla "Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin" (joista muutkin kuin ihmisoikeussopimukset sitovat lainsäätäjää).

HM 74 §:n perusteluissa on vaille käsittelyä jäänyt tärkeä, v:sta 1995 lähtien kehittynyt lausuntoryhmä, nimittäin VJ 4a luvun nojalla eduskunnan käsiteltäväksi tulevat *Euroopan unionin asiat*. Lausunto niistä annetaan suurelle valiokunnalle ja lausunnon tarkoitus on selvästi toinen kuin esimerkiksi kansallisia lakiehdotuksia koskevien lausuntojen.

Sanotuilla perusteilla HM 74 § voitaisiin kirjoittaa seuraavasti:

"Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on eduskunnan määräyksestä, toisen valiokunnan asianmukaisesta pyynnöstä tai omasta aloitteestaan antaa lausunto eduskunnan käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tai muun vireillä olevan asian perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin."

75 §

Ahvenanmaan erityislait

Otsikko on epäonnistunut. Siinä käytetään aivan uutta termiä, joka ei esiinny missään muuallakaan. Lisäksi se ei kata pykälää, johon sisältyy kolme eri elementtiä:

1. viittaus Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännön (itsehallintolaki ja maanhankintalaki) erityiseen säätämisyjärjestykseen;
2. viittaus Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeuteen tehdä lainsäädäntöaloitteita; ja
3. viittaus maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan.

Näistä elementeistä järjestyksessä toinen ei luontevasti kuulu tähän yhteyteen. Kun itsehallintolain 22-§:n mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa, ei tätä valtaa siinä rajoiteta vain itsehallintolainsäädäntöön: *maa-*

kuntapäivät voi tehdä muutakin lainsäädäntöä koskevia aloitteita. Aloiteoikeus koskee kysymyksiä, joilla on erityinen merkitys maakunnalle, ja antaa mahdollisuuden tehdä ehdotuksia alueellisesti rajoitetuksi valtakunnalliseksi lainsäädännöksi. Hallituksella ei tässä ole harkintavaltaa. Sen tehtävänä on pelkästään aloitteen toimittaminen eduskunnalle. (ks. HE 73/1990 vp, s. 73/II)

Kaikkeen juuri sanottuun nähden maakunnan aloiteoikeutta koskeva säännös kuuluisi itse asiassa 2 momentiksi 70 §:ään. Sitä paitsi olisi kirjoitettava "lainsäädäntöaloitteita" (pro "aloitteita"). Siis HM 70.2 §: ***Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä lainsäädäntöaloitteita on voimassa, mitä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään.***"

Joka tapauksessa ehd. 75 §:n muotoilussa jää viittaus maakuntalainsäädäntöön - joka asiallisesti rinnastuu valtakunnan lainsäädäntöön - liian alisteiseen asemaan. Yleinen lainsäädäntökompetenssihan on Ahvenamaalla jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken. Tästä säädetään vain itsehallintolaissa, jossa toimivallan jako suoritetaan luetteloperiaatteen mukaan: itsehallintolaki luettelee ne alat, joissa lainsäädäntövalta on pidätetty maakunnalle ja ne alat, joissa se kuuluu valtakunnalle. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu säätäminen mm. maakunnan kuntien hallinnosta, rakennus- ja kaavoitustoimesta, ympäristönsuojelusta, vesioikeudesta, sosiaalihuollosta, opetuksesta, maa- ja metsätaloudesta, metsästyksestä ja kalastuksesta, kaivannaisista, postista ja yleisradiotoiminnasta, tie- ja veneliikenteestä, ja työllisyyden edistämisestä. Itsehallinnon perusteista säätäminen taas on annettu niin vahvalla tavalla yhteisesti valtakunnalle ja maakunnalle, että sellaista tapaa harvoin liittovaltioissa-kaan.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva säännös olisi ehd. 75 §:ssä vähintäänkin kirjoitettava eri momentiksi, vaikka pykälän teksti muuten jäisi ennalleen. Pykälässä olisi sitä paitsi otettava huomioon, että maakunnassa annetaan myös maakunta-asetuksia (vrt. ehd. HM 80 § asetusten antamisesta ja itsehallintolain 21 § maakunta-asetusten antamisesta).

Ehd. HM 75 §:n *lainsäädäntöaloitetta* koskeva säännös voitaisiin siirtää 70 §:ään. Siltikin jää pykälän otsikko vaikeasti muotoiltavaksi. Se voisi kuulua esimerkiksi ***Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntö ja maakunnalliset säädökset.***

Ehd. 75 §:n 1 mom voitaisiin jättää ennallaan ja muuttaa 2 mom kuulumaan: ***Ahvenanmaan maakuntalakien ja maakunta-asetusten säätämisestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa säädetään.***"

Lain vahvistaminen

Presidentin valta jättää eduskunnan hyväksymä laki vahvistamatta oli vuoden 1919 valtiösääntökeskustelussa keskeisiä kohtia. Tuolloin hyväksytty lykkäävä veto-oikeus kuului osana "lujan hallitusvallan" järjestelmään.

Historiallisesti katsoen tasavallan presidentin esitysvalta ja vahvistamattajättämisvalta liittyvät toisiinsa ja täydentävät toisiaan: presidentti voi jättää vahvistamatta lakiehdotuksen, jota käsiteltäessä eduskunta on poikennut hänen päättämästään esityksestä. Käytännössä tosin vahvistusvalta on kokonaan siten parlamentarisoitunut, että sen käytöstä päättäminen on tosiasiassa siirtynyt ministeristölle.

Aikojen kuluessa on veto-oikeus menettänyt yhteiskunnallista merkitystään. Sitä heikennettiin v. 1987 ja heikentämistä jatkettaisiin nyt edelleen v. 1994-95 esillä olleen mallin mukaisesti.

Eräässä suhteessa vanha vallanjakoajattelu näyttäisi vielä vaikuttavan ehd. HM 75 §:ään. Asia liittyy presidentin itsenäiseen päätösvaltaan. Ehd. HM 58 §:n mukaan hallituksen esitystä annattaessa ja perustettaessa presidentti viime kädessä olisi sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Sitä vastoin lain vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä presidentti voisi edelleen periaatteessa itsenäisesti. Ratkaisu ei ole oikein johdonmukainen, mutta valtuuden käytännössä parlamentarisoiduttua epäjohdonmukaisuus ei ole merkittävä.

Hallituksen esityksessä ei, outoa kyllä, syvennyttä siihen, miten vahvistamatta jättäminen soveltuu uuden perustuslain kokonaisuuteen ja mitä tarkoituksia varten se jäisi olemaan. Johtoa täytyy hakea **HE:sta 285/1998 vp** s.22-23, jossa viitataan vasta vahvistamisvaiheessa havaittaviin virheisiin. Tähän nähden lausunnon pyytäminen korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta vahvistamista harkittaessa tuntuu ehkä tarpeettoman jyrkältä apparaatilta.

Kysymys on myös siitä, jätetäänkö voimaan sellainen mahdollisuus, että lausuntoinstituutiota käytetään vahvistamisvaiheessa tapahtuvan ennakkollisen normivalvonnan välineenä: laki jätetään vahvistamatta, jos KKO tai KHO katsoo sen hyväksytyn virheellisessä säätämisyjärjestyksessä (=perustuslainvastainen laki tavallisessa järjestyksessä). Tähän tarkoitukseen lausuntoinstituutiota käytettiin sotienvälisenä aikana, ja sama mahdollisuus on ollut esillä vielä 1970-luvulla (ks. JYRÄNKI, Presidentti s.316-324), viimeksi ehkä v. 1981 (ks. SARA VIITA, LM 1996, s.427 av. 13).

Mikäli lausunto-instituutio tässä yhteydessä säilytetään, saattaisi olla aihetta perustuslakivaliokunnan mietinnössä kriittisesti käsitellä juuri mainittua ulottuvuutta.

79 §

Lain julkaiseminen ja voimaantulo

3 mom

Tunnetun tapauksen jälkeen, jossa tasavallan presidentti päätti eduskunnan avoimeksi jättämän lain voimaantulon useita vuosia lain julkaisemista myöhemmäksi, olisi pyrittävä siihen, että lakiehdotukseen olisi *aina merkitty voimaantulopäivä jo sen lähtiessä eduskunnasta*.

Eduskunta ei saisi jättää voimaantulopäivää avoimeksi sellaisin seurauksin, että presidentti voisi päivää manipuloimalla kiertää vahvistamissäännöstöä.

Jos tuollainen rajoitus halutaan säätää, 3 mom:n 1 virke voisi kuulua: "***Eduskunnan hyväksymästä*** laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan."

4 mom.

Momentti kuuluu: "Lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä." Säännös ei täysin vastaa todellisuutta, koska *täysistunnossa hyväksytään vain suomenkielinen lakiteksti*. Lakeja ei siis säädetä kahdella kielellä mutta ne kylläkin julkaistaan kahdella kielellä. ETJ 59 §:ssä säädetään: "Suomenkielinen teksti on eduskunnan käsittelyn pohjana. Ruotsin kielen toimisto laatii ruotsinkielisen tekstin valtiopäiväjärjestyksen 4 a §:ssä mainittujen tarkistajien valvonnassa."

Perusteluissa sanotaan 4 mom:sta (s.130/II): "Säännös merkitsee myös sitä, että suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset." Tällä kai tahdotaan sanoa, että *kummankin kielinen teksti olisi tulkintatilanteessa autenttinen*, myös siinä tapauksessa että tekstit asiallisesti poikkeavat toisistaan. Tämän takia perustelulausumalla on periaatteellista merkitystä.

Asiasta on oikeuskirjallisuudessa hyvin vähän keskusteltu. Vaikka nyk. HM 22 §:ssä on vastaava säännös, otaksun autenttisuusolettaman tähän asti olleen toisen: vain eduskunnan hyväksymä teksti on autenttinen. Jos tämä pitää paikkansa, vallitsevaa autenttisuusolettamaa pyritään tässä yhteydessä muuttamaan.

80 §

Asetuksen antaminen

Pykälä on periaatteellisesti erittäin merkittävä. Perustuslaissa ei tähän mennessä ole ollut lainkaan suoria säännöksiä lainsäädäntövallan siirtämisestä (huomaa kuit. HM:n pidätykset lainsäätäjälle). Kun tätä tarkoittavat säännökset nyt otetaan hallitusmuotoon, sääntelyn on

oltava riittävän tarkkaa ja yksityiskohtaista, kysymys kun on *keskeisen valtionelimen keskeisen valtuuden siirtämisestä muiden tahojen käytettäväksi*.

Nyt esillä oleva sääntely herättää monia vastaväitteitä ja kehittelyehdotuksia.

1. 80 §:n 1 mom:ssa annettu lainsäädännöllisen valtuutuksen rajoitus ei ole riittävä. Jos halutaan estää lainsäädäntövallan merkittävä liukuminen eduskunnalta, *tulisi perustuslaissa säätää valtuutussäännöksille myös muodolliset ehdot* (esim. "valtuuttavassa laissa määrätään valtuuden käyttötarkoitus ja täsmälliset rajat"). Samaa tarkoitusta palvelisi määräys siitä, että asetuksesta tulee ilmetä lain, jonka nojalla se on annettu.

2. 1 mom:ssa tarkoitettu valtuus voitaisiin esityksen mukaan antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Tässä kohtaa törmätään termivaikeuksiin, jotka johtuvat ehd. HM 67 §:stä ja liittyvät valtioneuvosto-termin moniselitteisyyteen ja joita olen valiokunnassa aiemmin käsitellyt. Pidän asianmukaisena, että *asetuksia annettaessa valtioneuvoston päätösvaltaa käyttäisi vain yleisistunto ja että tämä nimenomaan sanottaisiin perustuslakitekstissä*.

3. Vastaavasti olisi ministeriön osalta sanottava säädöstekstissä julki, että asetuksia annettaessa ministeriön päätösvaltaa käyttää ministeri (jos asetuksenantovalta annetaan ministeriölle).

Toinen asia nimittäin on, ettei ministeri(ö) ole valtiollisena orgaanina helposti rinnastettavissa valtioneuvoston yleisistuntoon ja että *ministeriön valta antaa oikeussääntöjä olisi* tämän vuoksi *mieluummin sijoitettava 2 mom:n kuin 1 mom:n alaisuuteen*. Samalla *asetus-termi jäisi presidentin ja valtioneuvoston antamille asetuksille*; niitä voitaisiin nimittää pelkästään asetuksiksi: asetuksen antaja ilmenisi säädöksen johtolauseesta - mikä merkitsisi samalla termien yksinkertaistamista suunniteltuun järjestelmään nähden. Ministeriön hyväksymiä säädöksiä nimitettäisiin ministeriön päätöksiksi.

4. Ehdotuksessa eikä sen perusteluissa ei oteta selkeää kantaa subdelegointiin, ts. lainsäädäntövaltuuden edelleen siirtämiseen valtuutetun säädöksenantajan toimin. Vrt. perustelut s. 131/II: "Delegoidun lainsäädännön edelleen siirtämiseen taas on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu pidättyvästi (ks. **PeVL 23/1994 vp** ja **26/1994 vp**." Jos subdelegointi perustuslain määräyksiin periaatteessa sallitaan, sitä ilmeisesti tulisi rajoittaa eri tavoin (esim. orgaanikohtaisesti) ja jättää siitä päättäminen valtuuttavan lain säätäjälle yksittäistapauksittain. Vrt. **PeVM 16/1994 vp**, L Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 21.2 § *in fine*: "Valtioneuvosto voidaan lailla oikeuttaa siirtämään asetusten antamiseen sisältyvää säädösvaltaa ministeriölle taikka vähäisessä määrin muulle viranomaiselle." Tulkinnaallinen vastakohtaispäätelmä (*argumentum e contrario*) tällaisesta säännöksestä on, ettei muilla

orgaaneilla tai viranomaisilla ole oikeutta siirtää edelleen valtuuttavalla lailla saamaansa säädösvaltaa. - *Joka tapauksessa eduskunnan olisi tässä otettava nyt esille olevaa selkeämpi kanta subdelegointiin.*

5. Termi "oikeussääntö" esiintyy 80 §:n tekstissä (2 mom.) hieman oudossa merkityksessä, nimittäin erityisen säädöksen nimenä, vastinparina 1 mom:ssa mainitulle "asetukselle". Voidaan kyllä sanoa, että asetuksella tai ministeriön tms päätöksellä asetetaan oikeussääntöjä tai että asetus/päätös sisältää oikeussääntöjä. Sen sijaan ei tunnu hyvältä puhua sen ja sen viranomaisen silloin ja silloin *antamasta oikeussäännöstä*. Siis: esimerkiksi asetus ja ministeriön päätös ovat *säädöksiä*, jotka sisältävät oikeussääntöjä (vrt. ehd. 107 §).

6. *En pidä mitenkään aiheellisena, että presidentin ja valtioneuvoston antamien asetusten kesken järjestettäisiin (edes uuden HM:n perusteluilla) erityinen hierarkia siten, että presidentin antamat asetukset olisivat ylemmänasteisia. Asian voi osaksi jättää valtuuttavan lainsäätäjän käteen (valtuuden sisältö!), osaksi soveltajan käteen (yleiset laintulkintaopit!) (vrt. perustelut s. 133). Hierarkian luominen olisi vastoin esillä olevan kokonaisuudistuksen parlamentarisoivia tendenssejä.*

7 Eduskunnan delegoituun lainsäädäntöön kohdistama valvonta, joka toteutetaan jälkitarkastuksen muodossa, on esillä olevassa ehdotuksessa jäänyt kokonaan järjestämättä - toisin sanoen valtuuttaviin lakeihin otettavien *in casu* -sääntelyjen varaan. Kaikkien hallinnollisessa järjestyksessä annettujen säädösten alistaminen eduskunnan suorittamaan jälkitarkastukseen olisi luonnollisestasi sekä tarpeetonta että ylivoimaisen raskasta. Sitä vastoin voitaisiin harkita sellaista vaihtoehtoa, että *perustuslaissa annettaisiin eduskunnalle valta harkintansa mukaan ottaa valtuutuksen nojalla annettu säädös tarkastettavaksi ja syyn ilmaantuessa suoraan kumota se*. Tällaisen järjestelmän suunnittelun hallitus on laiminlyönyt, eikä sitä voitane tässä vaiheessa enää suoraan ympätä esillä olevaan HM-ehdotukseen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan asiaan kuitenkin ottaa periaatteessa kantaa.

Edellä sanottuun nähden olisi harkittava HM 80 §:n kirjoittamista seuraavaan muotoon:

"Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat antaa asetuksia tässä hallitusmuodossa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka tämän hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös *ministeriö tai muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan säädöksiä*, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merki-

tys edellyttä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Valtuuttavassa laissa määrätään valtuuden käyttötarkoitus ja täsmälliset rajat. Valtuuttavan lain nojalla annetusta säädöksestä tulee ilmetä lain, jonka nojalla se on annettu.

Valtioneuvoston säädösvaltaa käyttää valtioneuvoston yleisistunto [ja ministeriön säädösvaltaa ministeri]. [lisätään ainakin siinä tapauksessa, että ministeriölle annetaan asetuksenantovaltaa]

Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantuloa annetaan lailla."

Edellä olevat tekstilisäykset ovat hallituksen esityksessä olevien perustelujen mukaisia. Käsitykseni mukaan niiden paikka on kuitenkin perustuslakitekstissä eikä sen perusteluissa. Sitä vastoin en ole edellä olevassa säädöstekstin luonnoksessa ottanut kantaa siihen, tulisiko 80 §:ään lisätä subdelegointia koskeva säännös. Ellei sitä lisätä, asiaa olisi käsiteltävä valiokunnan mietinnön perusteluosassa.

1

Herra puheenjohtaja

Lausunnon antaminen säädettävästä uudesta laista poikkeaa lausunnon antamisesta lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä. Uudesta laista lausuttaessa kannanotot ovat joko oikeuspoliittisia tai lainvalmisteluteknisiä.

Oikeuspoliittisten lausuntojen antaminen ei oikeastaan kuulu oikeustieteen piiriin.

Lainvalmisteluteknisesti ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi on hyvin korkeatasoinen suoritus. Lyhyessä ajassa on saatu valmisteltua korkeatasoinen säädös. Tosin voimaantultuaan uusi hallitusmuoto saattaa tuottaa hankalia tulkinta-ongelmia. Tämä johtuu pääosin perustuslain kirjoittamisperinteestä: säännökset kirjoitetaan lyhyiksi ja pelkistetyiksi, jolloin niihin jää väistämättä runsaasti tulkinnanvaraa. Sitä rajoitetaan pitkälle menevin "perusteluilla säätämisen" menetelmin. Säädösteksti ei vastaa läheskään kaikkiin kysymyksiin, joita tietyn säännöksen tulkintaan sisältyy. HM 6 luvun säännöksistä merkittävin tässä suhteessa on poikkeuslakien säätämisjärjestyksen rajoituskriteeri "rajattu" poikeus.

* * *

Käsillä oleva HM 6 luku on valtaosaltaan tekninen. Se ei sanottavasti vaikuta valtioelinten valtasuhteisiin. Teknisluonteisuuteen vaikuttanee se, että vanhan perinteen mukainen valtiopäiväjärjestys on näköjään johtanut melko yksityiskohtaiseen menettelytapasääntelyyn hallitusmuodossa.

6 luvun teknisluontoisia säännöksiä ei voi tyydyttävästi analysoida ottamatta huomiota muualla olevia lainsäädäntövallan käyttöön liittyviä järjestelyjä.

Esitys rajoittaa *sanamuotojensa* mukaan merkittävästi tasavallan presidentin säädösvaltaa: asetuksenantovaltaa ja palautusvaltaa sekä toimivaltaa vaikuttaa eduskunnalle annettavan säädöksen (hallituksen esityksen) sisältöön.

Symbolisessa merkityksessä tärkein muutos on 6 luvun ulkopuolella. Nykyisen HM 2 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Esitetyn uuden 3 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti menettää lainsäädäntövallan käyttäjän asemansa.

Käytännössä presidentti tarkoitettiin alkuaan merkittäväksi lainsäätäjäksi. Lainsäädäntövaltaan kuuluvat eri osatekijät (kuten veto-oikeus) ajateltiin keskeisiksi toimivaltuuksiksi vallanjaossa eduskunnan ja tasavallan presidentin kesken. Presidentti ei koskaan saavuttanut merkittävää lainsäädäntövallan käyttäjän asemaa. Tämä valtaoikeus menetti heti alkuunsa pääosantarkoitetusta tehostaan. Osaltaan tämä johtui siitä, ettei presidentillä ole omaa lainvalmistelukoneistoa. Lait ja lainsäädäntövaltaan sanojen laajassa merkityksessä kuuluvat asetukset valmistellaan ja päätetään muualla, valtioneuvoston alaisessa organisaatiossa. Presidentit ovat antaneet säädösesitykset lähes poikkeuksetta sellaisina, miksi ne on valtioneuvoston johdolla valmisteltu. Ns. veto-oikeus menetti mer-

kityksensä välineenä rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Veto-oikeutta on käytetty "poliittisesti" vain muutaman harvan kerran ja yleensä aivan vähäisissä asioissa (mm. Svinhufvud ja rusakot/metsästyslainsäädäntö). Ehkä merkittävin tapaus oli ns. eläkepommin purkaminen, jossa valtioneuvosto joutui turvautumaan tähän presidentin valtaoikeuteen. Urho Kekkosen toiminta ns. junanselvittäjäasiassa kuuluneeseen tähän samaan joukkoon. Viimeisin merkittävä ja aito lainsäädäntö**vallan** käyttötapaus, jossa kyseessä oli todellinen konflikti eduskunnan ja presidentin välillä, on unionitoimintaan liittynyt perustuslakimuutos (esityksen sisältö ja presidentin sanelu valtioneuvoston pöytäkirjaan).

Tasavallan presidentin todellisten tai merkittävien valtaoikeuksien kanalta HM 6 luvun sisältämällä muutoksilla ei mielestäni ole suurtakaan merkitystä. Uudistus toteuttaa pääosin nykyisin tosiasiallisesti vallitsevan tilan.

Yksityiskohtia

Säädöshierarkia

Uudistuksen seurauksena Suomen oikeusjärjestys muodostuu entiseen hierarkiaan nähden vielä monimutkaisemmaksi. Ylimpänä on hallitusmuoto. Lähellä sen normatiivista tehoa on Ahvenanmaan itsehallintolaki ja maanomistuskilaki. Erikoisasemassa ovat edelleen käyttöön jäävät poikkeuslait, joiden käyttöalaa pyritään rajoittamaan ja on jo käytännössä rajoitettukin. Seuraavana on lakitaso kirkkolain muodostamine erikoisuuksineen. Myös kuntien itsehallintoa toteuttava kuntalaki on erityisasemassa, sillä sen kumoaminen sellaisenaan olisi perustuslain vastaista, mikäli samalla poistettaisiin kuntien itsehallinto. Lakitason erikoisuuksia täydentää lakina hyväksyttävä eduskunnan työjärjestys.

Kokonaan uutta on asetushierarkia ja siihen liittyvä muu viranomaisille annettava norminantovalta. En tunne yhtään muuta valtiosäätöä, jossa normihierarkia sisäisine sääntöineen olisi näin monipolvinen.

Voidaan myös kysyä, kattaako 107 §:n säännös velvollisuudesta jättää soveltamatta lain kanssa ristiriitaista asetusta myös tilanteen, jossa esim. ministeriöasetus olisi ristiriidassa valtioneuvostoasetuksen kanssa. Toinen säännöksen herättämä kysymys on se, voidaanko esim. valtioneuvoston asetuksella muuttaa ministeriötason asetusta.

Ns. subdelegaatio eli valta siirtää delegoitua lainsäädäntövaltaa edelleen jätetään avoimeksi. Nykyisin tämä mahdollisuus perustuu sekin tavanomaiseen valtiosääntöoikeuteen. Esityksen perusteluissa tämä mahdollisuus mainitaan, mutta ottamatta kantaa siihen, onko tämä edelleen sallittua (esimerkiksi lakiin pohjautuvassa valtioneuvoston asetuksessa olevaa säädösvaltaa siirretään ministeriöasetuksen tasoon tai lakiin perustuvassa viranomaissäädöksessä vielä alempaan viranomaistasoon).

Perustuslakivaliokunnan tehtävät HM 74 §:ssä.

Säännöksen otsikko "perustuslainmukaisuuden valvonta" ei ole täysin onnistunut, koska lopullinen valvontavalta säilytetään eduskunnan puhemiehellä yhdessä valiokunnan kanssa, joka kuitenkin voi reagoida vain, jos eduskunta ei tyydy puhemiehen menettelyyn (42 § jossa otsikkona on "puhemiehen tehtävät täysistunnossa").

Perustuslakivaliokunnan otsikon mukainen "valvonta" jää todellisen merkityksensä ja vaikutuksensa osalta edelleen oikeuskäytännön varaan, koska säännös ei tunnusta lausunnoille muita valiokuntia ja eduskuntaa käytännössä sitovaa merkitystä. Tämä asema lausunnoilla ymmärtääkseni kuitenkin tahdotaan säilyttää.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tärkein toimivaltuus jätetään edelleen tavanomaisoikeudellisten periaatteiden varaan. Sitä vahvistetaan etusijaperiaatteeseen liittyvällä perustelujen korostuksella: jos valiokunta on antanut säädösehdotuksesta lausunnon, tuomioistuin ei voi jättää lakiehdotusta perustuslain vastaisena soveltamatta. (ristiriita ei valiokunnan tarkastuksen vuoksi ole 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeinen). Näin perustuslakivaliokunnalle 6 luvussa säädettyä valvontavaltaa vahvistetaan etusijaperiaatetta koskevin perustelukannanotoin. Sääntö ei näy hallitusmuodon tekstistä, vaan on tyypillistä perusteluilla säätämistä. Tällaista tulkintaa ei voida antaa säännöksen taustalla nähtävälle Ruotsin säännökselle, koska Ruotsin perustuslakivaliokunnalla ei ole eduskunnan perustuslakivaliokunnan veroista asemaa valtiosäännön tulkintaauktoriteettina.

Hallituksen esityksen perustelujen (s.126, palstat 1 ja 2) muissa valiokunnissa "avoimeksi jäävien" ihmisoikeusasioiden tulkintakysymysten viimekätinen ratkaiseminen eduskunnassa kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Ilmaisuu on moniselitteinen. Se mahdollistaa toisaalta sen, että muut valiokunnat ratkaisevat näitä tulkintakysymyksiä. Mutta mitä ovat "avoimeksi jääneet tulkintakysymykset"? Lisäksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on katsonut lakien perustuslainmukaisuuskysymysten ratkaisun kuuluvan eduskunnalle, ei perustuslakivaliokunnalle, kuten perusteluissa kirjoitetaan.

Huomiota kiinnittää myös se, että säännöksen otsikko puhuu *perustuslainmukaisuuden* valvonnasta, mutta säännös kattaa myös tyystin erilaisen elementin, suhteet kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perusteluissa viitatus muiden valiokuntien rooleista ei säännöksessä mainita.

Avoimeksi ja käytännön varaan jätetään se, mitä tapahtuu, jos perustuslakivaliokunta ja joku muu valiokunta omaksuvat toisistaan poikkeavan kannan säädöksen perustuslainmukaisuudesta. Perustelut toteavat , että muiden valiokuntien on mukauduttava perustuslakivaliokunnan valtiosääntöulkintoihin, eli perustelut vahvistavat vakiintuneen käytännön, mutta tämä merkittävä seikka ei näy lakitekstistä.

* * *

74 § ei mainitse perustuslakivaliokunnan omaksumaa dynaamista ja val-

tiosääntövalvonnan ylittävää otetta mm. perusoikeuskysymyksissä. Pelkkien perustuslaillisuuskysymysten ohessa valiokunta näet antaa toistuvasti suosituksia säädösehdotuksen sisällöstä yleisempien, mm. oikeusturvaan ja säännösten selkeyteen liittyvien seikkojen perusteella. Ymmärtääkseni myös tämä toimivalta halutaan säilyttää perustuslakivaliokunnalla. Tätä valiokunnan harjoittamaa valtiosääntövalvonnan "yli" menevää toimintamuotoa perusteluissa ei mainita.

Perustuslakivaliokunta antaa 74 §:n mukaan lausunnon lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä lienee ymmärrettävä niin, että lakien mahdollinen ristiriita *muiden* kansainvälisoikeudellisten sopimusten ja muiden velvoitteiden välillä jää ulkoasiainvaliokunnalle ja EU-asioissa pääosin suurelle valiokunnalle. Tyydyn toteamaan, että kansainvälisiin sopimuksiin (muihin kuin ihmisoikeussopimuksiin) sekä EY:n direktiivejä toteuttaviin säädöksiin saattaa sisältyä kohtia, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tästä seikasta ja sitä tarkoittavasta toimivaltuudesta 74 § vaikenee.

Mielenkiintoa perustuslakivaliokunnan valvontavallan suhteen on silläkin, että 106 §:ssä säädetty etusijaperiaate ei sanamuotonsa mukaan ota huomioon sitä, että asiassa on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto. Pelkkien perustelujen varaan jää se, että ristiriita ei ole "ilmeinen", jos perustuslakivaliokunta on todennut, ettei ristiriitaa esiinny. Perustuslakivaliokunnan tosiasiallinen, tuomioistuINVALVONNAN syrjäyttävä rooli jää tämän toteamuksen varaan ja sen lausuntoihin viittaavan sanonnan taakse. Ristiriita *voinee siis olla* ilmeinen, jos joku muu valiokunta on todennut säädöksen säätämisyjärjestyksen moitteettomaksi? Perustelujen mukaan lausuntopyyntömenettelyä ei säädetä lakitasossa. Edellytetään kuitenkin, että aina, kun epäilyksiä ilmenee, asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Kun kysymyksessä ei ole 6 luvun säännös, jätän tämän seikan maininnan varaan.

Rajattu poikkeuslakien antamisvalta antaa aiheen kysyä, miten suhtaudutaan viranomaiskäytännössä tai tuomioistuimissa sellaisiin poikkeuslakeihin, joista tarkoitettu ajallinen tms. rajaus on jäänyt vaikkapa erehdyksessä pois. Tähän seikkaan palataan myöhemmin.

Perustuslaista poikkeavien direktiivien käsittelyjärjestys näyttää jäävän edelleen epäselväksi sikäli, sovelletaanko niihin tavallista perustuslainsäätämisyjärjestystä vai ns. supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä. Tähän seikkaan ehkä palataan vaiheessa, jolloin käsitellään 95 §:ää.

Lienee edellytettävä, että nykyisin voimassa olevat rajoituksettomat poikkeuslait jäävät edelleen voimaan samaan tapaan kuin perusoikeusjärjestelmästä poikkeavat lait. Tuleeko oikeusministeriölle velvollisuus karsia rajoituksettomia poikkeuslakeja?

Lainsäätämisyjärjestyksen lyhentäminen on ilmeisen perusteltu uudistus. Sitä yritettiin jo ns. Kekkosen komitean esityksellä ennen sotia. Kolmen käsittelyn menettely on historiallinen jäännös, jolla haluttiin ylläpitää säätyvaltiopäi-

vien lainsäädännön korkeata tasoa siirryttäessä yksikamarijärjestelmään 1906 valtiopäiväjärjestyksessä.

Ilmeisesti eduskunnan työjärjestyksen tasossa säädetään siitä, kuka voi esittää kiireelliseksi julistamista. Tämä oikeus lienee myös kansanedustajalla täysistunnossa, vaikka hallitus tai erityisvaliokunta olisivat pitkitetyn menettelyn kannalla.

Uudet säännökset täydentävistä hallituksen esityksistä.

Esitetty uudistus on teoreettisesti ja parlamentarismien kannalta perusteltu. Se voi kuitenkin osoittautua byrokraattiseksi tai jopa turhaksi. Perustelujen mukaan se tulee sovellettavaksi lähinnä vain silloin, kun hallituksen esitys muutoin olisi peruutettava. Nämä peruutukset ovat niin harvinaisia, että on kyttävä, tarvitaanko koko instituutiota.

Kuten perusteluissa todetaan, lainvalmisteluvirkamiesten taholta esitetään valiokunnassa ajoittain muutoksia lakiehdotuksiin. On tuskin luultavaa, että merkittäviä muutoksia esitetään ao. ministerin tai valtioneuvoston tietämättä. Kaikissa tapauksissa hallituspuolueiden kansanedustajat voivat esittää valiokuntavaiheessa tällaisia ministeriön kannattamia muutoksia. Saattaa olla, että tämä hyvää tarkoittava idea jää käyttämättömäksi tai aiheuttaa tulkintaongelmia esimerkiksi siitä, kuinka perusteellisia muutoksia voidaan esittää kansanedustajan tai lainvalmisteluvirkamiehen toimesta ja milloin tarvitaan täydentävä hallituksen esitys. Voisi kuitenkin ainakin olla syytä perusteluissa sanoa siitä, kieltäkö uusi esitys nykyisen vapaamuotoisen järjestelmän käytön (asiantuntijana kuultava virkamies välittää ministeriön tai hallituksen terveiset tarvittavista muutoksista).

Se, milloin kyseessä on täydentävä hallituksen esitys ja milloin se taas sisältää itse asiassa kokonaan uusia asioita (eli ylittää täydennysesitysvallan), jää tulkintojen varaan. Ilmaisun ”selvä keskinäinen asiayhteys” on jossain määrin tulkinnanvarainen.

Mahdollisuus tehdä teknisluontoisia muutoksia Ahvenanmaan itsehallintolakiin lienee perusteltu. Se eroaa kuitenkin muista teknisluontoisista muutoksista siinä, että Ahvenanmaan maakuntapäivät saattavat haluta säilyttää kontrollivallan siihen, että lepäämässä olon jälkeen tehtävä muutos todella on pelkästään lainsäädäntötekniinen. Tämä seikka voitaneen kuitenkin hoitaa kuulemalla maakunnan edustajia asiantuntijoina itsehallintolain muutoksesta lepäämässäoloajan jälkeisessä valiokuntakäsittelyssä.

Ns. supistettu perustuslainsäätämisjärjestys säädetään 6 luvun ulkopuolella. 6 luvun perustuslainsäätämismenettelyssä 73 §:ssä puhutaan täsmällisesti perustuslain säätämisestä, muuttamisesta, kumoamisesta ja rajatusta poikkeuksesta. 95 §:n 2 momentissa on niistä poikkeava, nykyisessä VJ 69,1 §:ssä oleva ilmaus ”koskee perustuslakia”. Viimeksimainittu ilmaisu on epätarkka. Ilmeisesti lähdetään siitä, että 95.2 §:n ja 73 §:n soveltamisala on asiallisesti sama.

Perustuslain selittämistä tarkoittava säännös poistetaan. Historiallisessa mielessä muutos on perusteltu. Perustuslain ”selitys” oli aikanaan erillinen ja

itsenäinen säädös tai tarkoitettu sellaiseksi. Näillä "selityksillä" on ollut jotain relevanssia perustuslakivaliokunnan itsenäisyyden ajan käytännössä. Ilmaisuuksien "perustuslain muuttaminen" kattanee nämä tapaukset.

Tiettyssä mielessä perustuslakivaliokunnan lausunnot säätämisjärjestyksestä ovat "perustuslain selityksiä".

Rajatut poikkeamiset perustuslaista on sinänsä hyväksyttävä rajoitus. Sen perusteluissa ei kuitenkaan mainita perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa, jonka mukaan perusoikeuksista ei tulisi lainkaan säätää poikkeuksia (lakia on muutettava), mutta *kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakien* kohdalla poikkeuslait ovat hyväksyttäviä. Tämä linja oli pakko omaksua, koska perusoikeuksista poikkeavia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ei eduskuntakäsittelyssä voida muuttaa (mm. kuolemantuomiot salliva NATO-sopimusjärjestely).

Eduskunnan lainsäätäjäsena. Jätän pelkän maininnan varaan sen, että 3.1 § säätää lainsäädäntövaltan käyttäjäksi eduskunnan, muttei vihjaakaan ylivaltiolliseen, eduskunnankin sitovaan lainsäädäntövaltaan EY:ssä.

Rajatut poikkeamiset ja perustuslain ehdoton muuttamattomuus poikkeuslaeissa. Esityksen perusteluissa pyritään antamaan sisältöä ilmaiselle "rajatut" (s.126). Poikkeuslaeilla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin kuten esim. eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Säännöksellä on mielenkiintoinen kytkentä valtiosopimusten voimaansaattamislakien säätämisjärjestykseen poikkeuslakeista (95.3 §). Esimerkit liittyminen Euroopan unioniin suoritettiin poikkeuslakeista. Jäsenyys merkitsi olennaisia muutoksia eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Ilmeisesti uuden Hallitusmuodon järjestelmässä tällainen ei olisi mahdollista. Jos siis unionijärjestelmää muutetaan olennaisella tavalla federaation suuntaan ja eduskunnan asemaa tässä yhteydessä heikennettäisiin, toteutus vaatisi muutoksen hallitusmuodon säännöksiin, kun kyseessä ei olisi rajattu poikkeus. Asiakirjoista ei käy ilmi, onko tämä muutosten nimenomainen tarkoitus.

Rajattujen poikkeuksien merkitsemä poikkeuslakien käyttörajoitus ei liene käytännössä kovinkaan merkittävä, koska poikkeuslakien käytöstä pyritään kansainvälisiä velvoitteita lukuunottamatta luopumaan.

Kolme perustuslainsäätämisjärjestystä. Näyttää siltä, että Suomeen on tulossa melko monimutkainen perustuslainsäätämisjärjestys. Kategorioita on ainakin kolme.

1. Perustuslain sanamuotomuutoksia voidaan säätää millaisia muutoksia tahansa.

2. Poikkeuslain soveltamisala on edellistä suppeampi, mutta menettelytapa sama. Keskeisimpiin hallitusmuodon kohtiin ei "rajatusta"-ilmauksen seurauksena voi säätää poikkeuksia, joten ne ovat poikkeuslakimenettelyn ulottumattomissa.

3. Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä 2/3 enemmistöllä hyväksyttävä voimaansaattamislaki, jota ilmeisesti myös tulee koskemaan em. rajoitus.

Poikkeuslakien problematiikkaan saattaa "rajatusta" sanan seurauksena

liittyä kysymys, voiko tuomioistuin tutkia sen, täyttääkö tietty poikkeuslaki tuon "rajatusta"-vaatimuksen. Sanamuodon mukaisesti lukien näyttäisi siltä, että koska poikkeuslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tuomioistuin ei voi soveltaa perustuslain etusijasääntöä, vaikka tiettyä poikkeuslakia ei olisi käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja tuomioistuimen mielestä rajatusta-sääntöä ei ilmeisestikään ole noudatettu. Toisin sanoen poikkeuslait näyttäisivät jäävän kokonaan 106 §:n valvontajärjestelmän ulkopuolelle. Tällöin siis hallitusmuodossa olisi yksi ja vain yksi säännös, joka ei koskaan voisi joutua tuomioistuinarkintaan 106 §:n nojalla (HM 73 §).

Valta tutkia, milloin poikkeus on "rajattu" ja milloin ei, jää yksin eduskunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Saattaa olla, että hyvää tarkoittavasta rajatusta-sanankäytöstä voi aiheutua enemmän ongelmia kuin käytännöllisiä etuja ainakin valtiosääntöoikeuden teorialle.

Poikkeuslakien muuttamiset sallitaan tietyissä rajoissa perustuslain vastaisesti: vähäiset poikkeuksen laajennukset (ns. aukon laajennukset) voidaan säätää tavallisella lailla. Tällainen hallitusmuodon sanoisinko nakertaminen ei ole oikeuslogisesti perusteltavissa, ja koko oppi on mielestäni arveluttava. Nyt se kanonisoidaan hallituksen esityksessä. Tätä ennen oppi on perustunut perustuslakivaliokunnan käytäntöön.

Oppi vähäisistä poikkeuksien laajennuksista tulee 106 §:n nojalla tuomioistuinvalvontaan. Vähäinen poikkeuksen laajennus (eli perustuslainvastaisuuden lisääminen säädöskokonaisuuden kannalta kuitenkin epäolennaisella tavalla) voidaan säätää siis tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällainen aukon laajennus saattaa sisältää laajennetun perusoikeusrajoituksen HM II luvun perusoikeusjärjestelmän vastaisesti. Kun laki on säädetty tavallisena, se kuuluu periaatteessa etusijaperiaatteen alaan. Kun kuitenkin ristiriidan on oltava ilmeinen ja aukon laajentamistapaukset luultavasti aina kulkevat perustuslakivaliokunnan kautta, tämä näkökohta on lähinnä teoreettinen. *Tosiassasi siis aukon laajennusten sallittavuus eli riittävä vähäpätöisyys jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.*

Kirkkolain ja Ahvenanmaan erityislakien säätämisyjärjestys on toteutettu sinänsä käytännöllisellä mutta normihierarkkisesti oudolla tavalla. 76.2 §:n mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa säädetään. Kirkkolain säätämisyjärjestys sisältää nykyisellään sekä aloiteoikeutta että säädösehdotuksen sisältöä koskevia rajoituksia eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösvaltaan. Koska kirkkolaki on tavallinen laki, merkitsee järjestelmä sitä, että ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin voidaan säätää sekä laajentavia että supistavia muutoksia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ahvenanmaan säädösten osalta tilanne on toinen, koska näitä lakeja tarkoittavat muutokset säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Järjestely eroaa myös tavallista ja perustuslainsäätämisyjärjestystä koskevien säännösten suhteesta eduskunnan työjärjestykseen. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävään työjärjestykseen voidaan ottaa vain tarkennuksia eikä siis päätösvaltaa koskevia muutoksia.

Em. itsehallintosäädöksillä on historiallinen taustansa eikä tässä käsitellyltä normihierarkian ongelmalta kirkkolain suhteen voitane välttää muutoin kuin ottamalla kirkkolain säätämisyjärjestyksen erityisjärjestelyt hallitusmuotoon. Tämä taas ei ole sopusoinnussa tavoitellut hallitusmuodon tavoitellunkorkean abstraktiotason johdosta.

Lausunnot KKO/KHO. Esitetyn säännösmuotoilun mukaan (77.1 §) presidentti voi vahvistusvaiheessa pyytää lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Minun kielikorvani mukaan nämä lausuntoinstanssit ilmaistaan säädöstekstissä *vaihtoehtoina*. Vanhassa muotoilussa - joka kylläkin on vanhahtavaa kieltä - mainitaan mahdollisuus pyytää lausunto kummaltakin. Nyt tämä poistetaan, mutta perusteluissa s.128 kahden lausunnon pyytämismahdollisuus säilytetään. Molempien oikeuksien maininnan poistaminen voitaisiin tulkita myös *e contrario*: kun kahden lausunnon pyytämiseen viittaava maininta poistetaan säädöstekstistä on lähellä ajatus, että tätä myös tarkoitetaan käytännössä. Sanan "molemmilta" poistamiselle en ole havainnut perustelua.

HM 67 a §:n kumoaminen on perusteltu muutos sinällään. Säännös säädettiin aikana, jolloin omaisuuden suojaan luettiin lähes ehdoton säännöstelyvaltuuksien perustuslainvastaisuus. Totean kuitenkin, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaisuuden suoja tulkintojen katsottiin jääneen ennalleen. Tosiasiassa valiokunta vähittäin luopui äärimmilleen jännitetystä säännöstelyvaltuuskiellosta. Tulevaisuuden omaisuuden suoja säännöksen tulkintojen varaan jää se, kuinka laajoja säännöstelyvaltuuksia voidaan 67 a §:n kumoamisen jälkeen säätää tavallisilla laeilla.

Helsingissä 23 päivänä elokuuta 1998

Ilkka Saraviita

PeV.n ptk 65/1998 vp
25.8.1998

Liite 675

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle:

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

Lausuntonani yllä mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleisiä huomioita

Ehdotetun uudistuksen tavoitteena on pyrkimys Suomen perustuslakien yhtenäistämiseksi ja ajanmukaistamiseksi. Tultaessa uudelle vuosituannelle on valtiosääntömme "korjaamisen ja huoltamisen" (vrt. HE s. 1) esityksessä selostetuista syistä katsottu olevan paikallaan, vaikka itse valtiosäännön perusteisiin kajoamiseen ei olekaan aihetta. Olen täysin samaa mieltä näistä peruslähdekohdista.

Minulla ei ole kovin paljoa huomautettavaa myöskään yksityisistä säännösehdoituksista, jotka perustuvat erittäin huolelliseen valmisteluun. Eräät säännökset, kuten 2 lukuun sisältyvät perusoikeuspykälät, on otettu sellaisinaan äskettäin toteutetuista valtiosäännön osittaisuudistuksista. Nähdäkseni säännösten ja niiden soveltamisen osalta saatu kokemus ei anna aihetta perusoikeussäännösten "avaamiseen" miltään osin. Näin ollen 1995 uusittuun perusoikeuslukuun sisältyvät säännökset ovat sellaisenaan siirrettävissä uuteen hallitusmuotoon. Säännösten varustaminen uuden hallitusmuodon

kirjoittamistavan mukaisesti otsikoilla on luonnollisesti paikallaan. Vaikka otsikoilla ei olekaan itsenäistä merkitystä esim. säännösten soveltamisalan määrittämisessä (HE s. 78), saattavat ne joiltakin osin havainnollistaa hyödyllisellä tavalla tämän soveltamisalan laajuutta. Niinpä 8 §:n otsikko ("Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate") tuo itse tekstiä selkeämmin esille sen, että säännös tarkoituksensa ja mm. valiokunnan käytännön mukaisesti sisältää mainitun periaatteen kaikki osatekijät (eikä ainoastaan taannehtivan rikoslain kieltoa, joka on vain periaatteen yksi - joskin hyvin keskeinen - osa).

Toisin kuin on laita perusoikeussäännösten kohdalla, esim. ehdotettu kansainvälisiä suhteita koskeva sääntely (8 luku) sen sijaan sisältää myös muutoksia, jotka kuitenkin ovat pääasiassa luonteelta selkeyttäviä. Pidän voimassa olevien säännösten selkeyttämistavoitetta tärkeänä, ja myös ehdotetut varsinaiset muutokset ovat perusteltuja. Niinpä minusta on oikein, että eduskunnan suostumus vaaditaan sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen (93 § 1), johon sitoutumiseen sen suostumus on alunperin tarvittu.

Seuraavassa esitän erikseen joitakin näkökohtia ehdotetuista tuomioistuinlaitosta koskevista säännöksistä sekä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista koskevasta 106 §:stä.

2. Ehdotetut tuomioistuinlaitosta koskevat säännökset

Valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevan 3 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että "tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus." Ylimmän tuomiovallan perinteisestä kaksijakoisuudesta lähdetään myös lainkäyttöä koskevassa 9 luvussa. Koska tämä lähtökohta - tai ainakin sen julkituominen hallitusmuodossa - on eräissä puheenvuoroissa asetettu kysymyksen alaiseksi (erityisesti oikeusministeriön kehitysyksikön 3.3. 1998 päivätty julkaisu "Tuomioistuimet 2000-luvulle - ajatuksia ja

ideoita kehittämismvaihtoehtoista"), on asiaan aihetta puuttua lyhyesti.

"Julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista" (HE s. 156). Tämä periaate koskee myös tuomiovallan käyttöä. Näin ollen jossain määrin puutteelliselta vaikuttaisi hallitusmuoto, jossa ylimpiä tuomioistuimia (tai ylintä tuomioistuinta) mainitsematta tyydyttäisiin vain toteamaan, että "tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet" (vrt. em. OM:n kehitysyksikön julkaisu ss. 4-5). Tämä olisi epäsuhteessa esim. sen kanssa, että syyttäjälaitosta koskevassa säännöksessä (ehdotettu 104 §) mainittaisiin valtakunnansyyttäjä ylimpänä syyttäjänä. Tuomioistuinlaitoksen jättäminen riippumattomia tuomioistuimia koskevan yleisen maininnan varaan tekisi vaikeaksi myös säätää valtakunnanoikeuden kokoonpanosta (ehdotettu 101 §).

Mielestäni tuomioistuinlaitosta koskeva sellainen säätely, jossa perustuslaki vain viittaisi riippumattomiin tuomioistuimiin, ei olisi linjassa perustuslain yleisen kirjoittamistavan kanssa ja olisi oikeutettua vain erityisen painavista syistä. Sellaisia ei nähdäkseni ole käsillä.

Lainkäyttöä koskevassa luvussa ehdotetaan säädettäväksi myös valtakunnanoikeudesta (101 §). Näin ollen esityksessä ei ole seurattu ns. ministerivastuutyöryhmän vuodelta 1994 olevaa ehdotusta (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994) valtakunnanoikeuden lakkauttamisesta ja sille kuuluvien asioiden siirtämisestä korkeimmalle oikeudelle (ks. HE s. 55).

Esitetty ratkaisu näyttäisi olevan hyväksyttävissä siltä kannalta, että ehdotetun kaltainen valtakunnanoikeus voisi sinänsä täyttää esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan riippumattomalle ja puolueettomalle tuomioistuimelle asettamat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustoimikunta ei eräässä - tosin verraten vanhassa - ratkaisussa pitänyt sopimusmääräyksen vastaisena sitä, että Italian kassaati-

tuomioistuinta täydennettiin parlamentin nimittämällä eri poliittisia suuntauksia edustavilla lisäjäsenillä, jotka itse asiassa muodostivat tuomioistuimen enemmistön sen käsitellessä ministerisyyttä (tapaus 8603/79, 18.12. 1980, Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights 22, s. 147 ss.).

Tanskan valtakunnanoikeutta, jonka kokoonpanoon kuuluu tasalukuinen määrä korkeimman oikeuden tuomareita ja valtiopäivien poliittisten voimasuhteiden mukaisesti nimittämiä jäseniä, koskeva valitus (valittajana Tanskan entinen oikeusministeri) on vireillä Euroopan ihmisoikeustoimikunnassa. Valtakunnanoikeus (Rigsretten) itse katsoi - vastatesaan asiasta tehtyyn väitteeseen - täyttävänsä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset puolueettomalta ja riippumattomalta tuomioistuimelta edellytettävät vaatimukset. Viitattu valitusasia, jonka osalta annettava päätös jää mahdollisesti 1.11.1998 aloittavan uuden kokopäivätoimisen ihmisoikeustuomioistuimen tehtäväksi, saattaa sisältää valtakunnanoikeutta koskevaa lakia säädettäessä huomioon otettavia näkökohtia.

Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan (s. 158), valtakunnanoikeus on muun ohessa toimivaltainen, jos Suomessa nostetaan rikossyyte EY:n tuomioistuimen jäsentä vastaan. Koska toimivalta tältä osin perustuisi jo Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettuun lakiin (1540/1994), ei asiasta ole tarvetta ottaa mainintaa perustuslakiin.

Juuri mainittu sivuaa kysymystä, olisiko kansainvälisten tuomioistuinten (kuten juuri EY:n tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin) olemassaolo jotenkin mainittava hallitusmuodossa, koska tällaisilla tuomioistuimilla on enenevästi vaikutus suomalaisessa lainkäytössä. Tältä osin yhdyin hallituksen esityksessä omaksuttuun linjaan, jonka mukaan kansainvälisiä lainkäyttöelimiä ei ole syytä mainita hallitusmuodossa. Yksityiskohtaisempien perustelujen osalta viittaan lakivaliokunnalle antamaani 31.3.1998 päivättyyn

lausuntoon.

3. Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen

Ehdotettu 106 § antaisi tuomioistuimille - rajoitetun - oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta ja jättää soveltamatta "ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen" kanssa olevaa tavalliseen lakiin sisältyvää säännöstä.

Mielestäni säännös on kannatettava. Jos esimerkiksi lakiin sisältyvä valituskielto on yksiselitteisesti ristiriidassa HM 16 §:n (uudessa HM:ssa 21 §:n) kanssa, tulisi tuomioistuimella olla valta olla soveltamatta viitatuslaista valituskieltosäännöstä. Myös 106 §:n rajaaminen koskemaan vain "ilmeisiä" ristiriitatapauksia on perusteltua ja varmistaa myös, että yhteys aikaisempaan valtiosääntöperinteeseen säilyy.

Osa tätä perinnettä on mahdollisuus poikkeuslakien säätämiseen. Olen kuitenkin ollut lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (31.3.1998) ja olen edelleen epäilevällä kannalla sen suhteen, onko 106 §:ään aiheellista sisällyttää ehdotuksessa olevaa viittausta poikkeuslakeihin ("eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä").

Ensiksikään en ole varma, onko viittaus välttämätön.

Koska poikkeuslakimahdollisuus sisältyy itse perustuslakiin ja koska "poikkeuslakien osalta perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus" (HE s.164), voitaisiin sanoa, että poikkeuslaki ei voi olla "ilmeisessä ristiriidassa" perustuslain kanssa.

Jos hyväksytään, että poikkeuslakimahdollisuuteen viittaminen 106 §:ssä ei ole välttämätöntä, tulee kysyä, onko se suotavaa.

Vaikka ehdotetussa 73 §:ssä säilytettäisiinkin poikkeusla-

kimahdollisuus ("perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus"), on säännöksen lähtökohtana, että "poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi" (HE s. 125).

Tämän lähtökohdan kanssa huonosti yhteen sopivana voidaan nähdä se, että perustuslain etusijaa koskevassa säännöksessä poikkeuslait nähdään ikään kuin järjestelmän normaalina osana. Ehdotettuun 106 §:ään sisältyvän säännöksen soveltaminen - mikä ylipäättään tullee kysymykseen äärimmäisen harvoin - aktualisoituu ennen muuta perusoikeuskysymyksissä (vrt. HE s. 163), joissa poikkeuslain käyttämiseen tulisi suhtautua äärimmäisen suurella varauksellisuudella mm. sen vuoksi, että perusoikeuden sivuuttaminen merkitsee usein samalla kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen rikkomista. Tältä osin aiheutuvasta kansainvälisoikeudellisesta vastuustahan taas sovellettu perustuslainsäätämisyjärjestys ei vapauta millään tavoin.

Ehdotettu viittaus perustuslainsäätämisyjärjestykseen 106 §:ssä saattaisi myös aiheuttaa ongelmia - tai ainakin sekaannusta - 107 §:n tulkinnassa. Vm. pykälän on määrä sisältää nykyistä HM 92 §:n 2 momenttia asiallisesti vastaava säännös, joka kieltää asetukseen tai muuhun alemmanasteiseen säädökseen sisältyvän säännöksen soveltamisen, mikäli se on "ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa". Miten olisi suhtauduttava poikkeuslakina säädetyn valtuuslain (esim. L eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä, 659/1967, muut. L:lla 705/1997) nojalla annettuun asetukseen (tai asetuksen nojalla annettuun määräykseen), joka rajoittaa esim. omaisuuden suojaa? Voisiko perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn em. lain nojalla annetusta asetuksesta tai asetukseen perustuvasta määräyksestä esim. vientikiellon muodossa haistaa kärsivä yrittäjä vedota omaisuuden suojaansa argumentoiden a contraria, että perustuslainsäätämisyjärjestys ei oikeuta perustuslain vastaisen säännöksen soveltamista, koska 107 §:ssä toisin kuin 106

§:ssä asiasta ei ole nimenomaista viittausta?

Vastaus on tietenkin se, että perustuslainsäätämisyjärjestys on (edellyttäen, että asetus on pysynyt valtuutuksen rajoissa yms.) poistanut omaisuuden suojan ja asetuksen tai alemmanasteisen säädöksen välisen ristiriidan, joten em. argumentilla ei pitäisi olla menestymisen mahdollisuuksia. Samalla tavoin kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestys merkitsee, että mainitussa vaikeutetussa järjestyksessä säädetty laki ei voi olla "ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa" myöskään 106 §:n soveltamista silmällä pitäen. Näin ollen perustuslainsäätämisyjärjestykseen viittaamiseen ei näyttäisi olevan tarvetta tässäkään pykälässä.

Mielestäni 106 §:stä tulisi poistaa sanat: "eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä". Mahdollisesti voitaisiin harkita sanamuotoa muutettavaksi myös siten, että puhuttaisiin "ilmeisestä ristiidasta perustuslain" (eikä "perustuslain säännöksen") kanssa, jolloin säännöksestä kävisi kenties selvemmin ilmi se, että lain säännöksen perustuslainmukaisuutta arvioidaan perustuslain kokonaisuus (ml. poikkeuslait salliva 73 §) huomioon ottaen eikä ainoastaan yksittäisen "materiaalisen" (normaalisti perusoikeuksia koskevan) perustuslain säännöksen valossa.

Espoossa elokuun 25. päivänä 1998


Matti Pellonpää
professori, Espoo

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys 1/1998 vp. uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

1. AIEMPI LAUSUNTO

Oikeuskansleri Jorma S. Aalto on antanut 30.9.1997 lausunnon Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä. Lausunto on oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1997 (s. 130 ss.) ja perehdyttyäni lausuntoon uudelleen ilmoitan yhtyväni siihen kaikilta osin. Hallituksen esityksessä on muutama säännösehdotus, joiden osalta oikeuskanslerin komiteamietinnöstä antamassa lausunnossa esitetyt näkökohdat ovat mielestäni edelleen huomionarvoisia, minkä vuoksi kertaan ne seuraavassa.

1.1. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin puheoikeus eduskunnan täysistunnossa rajattaisiin 48 §:n 2 momentin mukaan kertomuksiin sekä asioihin, jotka on heidän omasta aloitteestaan pantu vireille. Oikeuskanslerin lausunnossa on todettu, "että 2 momentissa mainittujen tilanteiden lisäksi puheenvuoron saaminen saattaisi joskus olla tarpeen asiassa, jossa laillisuusvalvojalta on aikaisemmin nimenomaan pyydetty kannanottoa, vaikka asia ei olekaan tullut vireille heidän omasta aloitteestaan. Tämä voitaisiin ottaa huomioon tekemällä säännökseen esimerkiksi seuraavanlainen lisäys: '...tai puhemiehen antaessa erityisestä syystä siihen luvan'."

1.2. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevasta 58 §:n 3 momentista oikeuskansleri Aallon lausunnossa esitettiin: "Ehdotettu 3 kohta (armahdus, yksityistä henkilöä koskevat, jne. asiat) on mielestäni melko avoin ja tulkinnanvarainen. Perusteluista (s. 197) ilmenee, että sillä ei tarkoiteta presidentin suoritettavia virkanimityksiä. Jonkin verran epäselväksi jää myös se, mitä näistä asioista on tarkoitus kuitenkin valmistelevasti käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa ennen presidentille esittelmistä ja mitkä taas esiteltäisiin suoraan presidentille ilman yleisistunto-käsittelyä."

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan valtioneuvoston toimintaa koskevaan lainsäädäntöön, jolla edellä esitetty ongelma voidaan ratkaista. Asiaa varmaan edesauttaa, jos perustuslakivaliokunta linjaisi ratkaisua, esim. lähtemällä siitä, että yleisistunto-käsittelyn periaatteet pysyvät nykyisinä (jolloin mm. armahdusasioita ei käsitellä valtioneuvostossa) tai osoittaisi linjauksen muutokselle suuntaa. Ainakin tuomarein nimittämisasiat, jotka on liitetty ko. lainkohtaan komiteakäsittelyn jälkeen, ovat mielestäni sellaisia, joissa valtioneuvoston käsittely on paikallaan. - Asialla on sikäli merkitystä, että vaikka valtioneuvosto ei 58 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa tee sisällöllistä ratkaisuehdotusta presidentille,

vaan ainoastaan päättää, että "asia esitellään tasavallan presidentille", valtioneuvoston istunnossa voidaan käydä keskustelua eri ratkaisuvaihtoehtoista ja asian esittelevä ministeri tekee selkoa keskustelusta presidentin esittelyssä.

1.3. Oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:ään ehdotettiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan tarkemmat säännökset oikeuskanslerin toiminnasta annetaan valtioneuvoston asetuksessa. - Toinen vaihtoehto voisi olla, että asetuksenantovaltuus on muussa lainsäädännössä, joko uutta hallitusmuotoa täytäntöönpanevassa (130 §:n 2 mom.) tai mahdollisessa laillisuusvalvontaa koskevassa uudessa laissa.

1.4. Lausunnossa arvosteltiin ministerisyyteen nostamisen edellytyksiä koskevan 116 §:n kohdalla sitä, että vaikka valtion virkamiesten virkavelvollisuuksista on yleissäännöksiä valtion virkamieslain 4 luvussa, vastavaa säännöstöä ei ole valtioneuvoston jäsenten osalta. Virkavelvollisuuden rikkomista sekä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:n säännöksiä lausunnossa luonnehdittiin "avorangaistussäännöksiksi". - Asiantilan korjaamista varmaan edesauttaisi perustuslakivaliokunnan mietinnössä oleva kannanotto valtioneuvoston jäsenen virkavelvollisuuksien yleisiä perusteita koskevat säännösten aikaansaamisesta (mikä ei tarkoita, että valtioneuvoston jäsen olisi rinnastettava virkamieheen).

1.5. Valtion virkaan nimittämistä koskevasta 126 §:stä lausuttiin: "Oikeuskanslerinviraston osalta olisi nimitysvalta mielestäni järjestettävä siten, että tasavallan presidentti nimittäisi 69 §:ssä mainittujen laillisuusvalvojien lisäksi myös oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön. Koska oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ja sen jäsenten toiminnan laillisuusvalvonta, en pidä asianmukaisena, että valtioneuvosto nimittäisi oikeuskanslerinviraston virkamiehiä. Osastopäälliköiden osalta nimitysvalta mielestäni tulisi olla joko presidentillä tai sitten oikeuskanslerilla itsellään. Muiden lakimiesesittelijöiden osalta nimitysvalta voitaisiin uskoa oikeuskanslerille." - Näiltäkin osin ongelmien ratkaisut voidaan suorittaa perustuslakia alemmanasteisissa säädöksissä.

2. ERÄITÄ KÄYTÄNNÖN NÄKÖKOHTIA

2.1. Uuden perustuslain toteutuessa valtioneuvoston toiminta tulee merkittävästi uudistumaan. Tämä tulee olemaan sangen vaativa tehtävä, koska valtioneuvoston toiminnassa on paljon sellaista menettelyä, joka perustuu vakiintuneeseen käytäntöön ja tulkintaan. Ei ole harvinaista, että ministeriöiden kesken ilmenee epätietoisuutta toimivaltuuksien rajoista ennen muuta lainsäädäntöasioissa. Voimassa olevan lain mukaan ratkaisulta kuuluu tällöin valtioneuvoston yleisistunnolle, mutta mielestäni voitaisiin harkita pääministerin aseman vahvistamista siten, että hän - eikä koko valtioneuvosto - voisi määrätä, milloin toimivaltaristiriitaa tai muuta valtioneuvoston työtä koskeva asia on esiteltävä yleisistunnossa sekä, kuka ministereistä saa esittelytehtävän suorittaakseen. Varsinainen ratkaisulta säilyisi yleisistunnolla.

2.2. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivalta varsinkin EU-asioissa jää 93 §:n ehdotetun sanamuodon mukaan paljolti tulevan käytännön sekä siten aika vahvasti perustelujen varaan. Ymmärtääkseni valiokunnan mietinnössä voidaan joillekin tulkintatilanteille osoittaa ratkaisu. Eräät EU:n ylimmät virat (komissaari, tuomarit, EKP:n johtokunnan jäsen) nimetään valtionpäämiestasolla, eikä tätä menettelyä nykyisin pidetä EU:n instituutioiden toimintana, joten HM 33 a §:ää ei sovelleta. Näin ollen muodollinen nimeämistoimivalta on HM 33 §:n nojalla tasavallan presidentillä. Kysymys on, tuleeko ehdotettua 93 §:ää tulkita toisin, niin että myös näiltä osin päätösvalta 2 momentin mukaan siirtyy valtioneuvostolle; tulkinta vahvistuisi, jos siinä voitaisiin tukeutua perustuslaki-valiokunnan mietintöön.

3. LAUSUNNOT MUILLE VALIOKUNNILLE

Olen ollut kuultavana ulkoasiainvaliokunnassa ja lakivaliokunnassa sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa. Liitän oheen em. kuulemistilaisuuksissa valiokunnille esittämäni muistiot.

Oikeuskansleri



Paavo Nikula

Pm.

Paavo Nikula

Helsinki 25.3.1998

ULKOASIAINVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/98 vp),
8. luku. Kansainväliset suhteet

Esityksen yleisperusteluissa (s. 47) todetaan kansainvälisiä suhteita koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena olevan "tukea ja vahvistaa sekä selkeyttää ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä viime vuosina omaksuttuja parlamentaarisia käytäntöjä." Tavoite on asetettu samoin sanoin Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä.

1
Komiteanmietintöön verrattuna esityksen säännöksiin on tehty eräitä muutoksia. Näistä eniten huomiota lienee kiinnittänyt ulkopoliitiikan johtamista koskevan säännöksen sanan "yhdessä" korvaaminen sanalla "yhteistoiminnassa" 93 §:n ensimmäisessä lauseessa, joka esityksessä kuuluu: "Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa." Vastaavat sanonnalliset muutokset on tehty perusteluihin.

2
Mielestäni sanojen "yhdessä" ja "yhteistoiminnassa" välillä ei ole sellaista eroa, että muutos olisi mitenkään olennainen komitean ehdottamaan sanamuotoon verrattuna. Sanoja on tulkittava niiden yleiskielisessä merkityksessä. Ehkä esitykseen valittu ilmaisu on dynaamisempi kuin komitean käyttämä, jota voitaneen pitää myös konkreettisempaa yhdessäoloa edellyttävänä.

Nykysuomen sanakirja (1980) antaa sanalle yhdessä mm. seuraavia merkityssisältöjä: "toisiinsa liittyneinä, samalla kertaa, samanaikaisesti, rinnan toistensa kanssa". Suomen kielen perussanakirjan (1994) mukaan yhdessä sanalla tarkoitetaan myös: "kiinni toisissaan, kimpussa, nipussa, yhtäikää". Nykysuomen sanakirjan mukaan yhteistoiminta -sanaa voidaan havainnollistaa näin: "Sairaanhoidajan on oltava läheisessä yhteistoiminnassa lääkärin kanssa." Molemmissa sanakirjoissa esitetään mm.

Tu

seuraava havainnollistus: "Eri aselajien yhteistoiminta (hyökkäyksessä)". Perussanakirja antaa sanalle yhteistoimintaseuraavan merkityksen: "Tehdä jtk jkn kanssa yhteistoimintayhteistyössä, yhdessä".

Säännösten käytäntöön soveltamisen kannalta olennaisia ja selventäviä ymmärrettävästi ovat perustelut, joita on 8. luvun osalta luettava esityksen sekä yleis- että erityisperustelujaksoista sivuilta 45-51 ja 144-155. *P. Myrberg*
~~Perusteluaineisto täydentyy aikanaan eduskunnan valiokuntien lausunnoilla ja mietinnöillä.~~ *2*

Komiteanmietintöön verrattuna yleisperusteluihin tehdyt muutokset ovat nähdäkseni stilistisiä tai johtuvat varautumisesta Amsterdamin sopimuksen voimaantuloon. Erityisperusteluissakin osa muutoksista on stilistisiä, minkä lisäksi on muutama muutos, jota lienee syytä tarkastella lähemmin.

Esityksen s. 145 on lisäys, jossa korostetaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston vastavuoroista informointia ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Tämä on varmaankin paikallaan! *6 mom. kuuluu lukuun, että kaikkien EU-asiain ei onnellisilla määrin menetys TP. lle.*

③ Tärkeimmät muutokset, oikeastaan täydennykset komiteanmietintöön verrattuna koskevat Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita (esityksen s. 146, vasemman palstan viimeinen koko kpl ja s. 147 vasemmalta palstalta alkava viimeinen kpl). Esityksen mukaan nykyistä Euroopan unionin asioiden toimivaltaa valtioneuvoston osalta ei muutettaisi. Tasavallan presidentin ulkopoliittinen johtovalta on tämän vuoksi tärkeätä kytkeä valtioneuvoston kansallisten ratkaisujen valmistelu- ja päätäntävaltaan EU-asioissa. *Hein*

Niinpä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta tähdennetään valtioneuvoston kiinteätä yhteistoimintaa tasavallan presidentin kanssa (93 §:n 2 mom, kun pykälän 1 mom:ssa puolestaan tasavallan presidentin yhteistoimintakumppaniksi osoitetaan valtioneuvosto). Hallituksen esityksessä korostetaan yhteistoiminnan merkitystä

"ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi." Pidän lisäystä selkeyttävänä täydennyksenä siihen, mitä jo Perustuslaki 2000 -komitea lausui mietinnössään.

Sivun 147 lisäyksessä viitataan Amsterdamin sopimukseen puolustuspolitiikan kehittämisestä yhteiseksi puolustukseksi ja WEU:n sulattamisesta EU:iin. Niin ikään viitataan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uusiin, vaihteittaisiin määräenemmistö - yksimielisyysspäätöksiin. Näistä peruskysymyksistä "Suomen kannasta päättämisen tulisi pohjautua valtioneuvoston ja presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen", kirjoitetaan esityksessä. - Perustuslaki 2000 -komitean työhön Amsterdamin sopimus ei ehtinyt vaikuttaa, vaan näihin kysymyksiin on ollut otettava kantaa jatkovalmistelussa. Ymmärtääkseni edellä viitattu näkemys on yhdenmukainen ulkopoliittista päätöksentekoa koskevan parlamentaarisen vastuukatteen lisäämisen tavoitteen sekä presidentin ulkopoliittisen johtoaseman kanssa.

4 Kansainvälisiä suhteita koskevan päätöksenteon toimivalta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken perustuu presidentin määrämuotoista päätöksentekoa koskevaan 58 §:ään, niin kuin perusteluissa todetaan. Tämän mukaan presidenti ei edelleenkään hänen ratkaistavakseen esiteltävien asioiden osalta olisi lopulta sidottu valtioneuvoston mielipiteeseen, vaan ainoastaan sen myötävaikutukseen, lukuunottamatta hallituksen esityksen antamista eduskunnalle ja esityksen peruuttamista.

Toimivalta presidentin ja valtioneuvoston kesken määrämuotoisessa päätöksenteossa vaikuttaa myös sellaiseen valmisteluluontoiseen toimintaan, jota ulkopoliitiikan alalla on paljon ja johon viitataan esim esityksen sivujen 45-46 vaihteessa.

Toisaalta presidentin harkintavaltaan vaikuttaa yhteistoimintavelvoite valtioneuvoston kanssa, erityisesti määrämuotoiseen päätöksentekoon kuuluva ja siitä myös valmisteluluontoiseen toimintaan heijastuva presidentin ratkaisutoiminta valtioneuvoston säännönmukaisesti valmisteleman ehdotuksen pohjalta. Tässä yhteydessä on aiheellista korostaa sekä komitean että hallituksen esityksen perusteluissa todettua

valtioneuvostokäsittelyn monimerkityksisyyttä, koko ministeristöä ja ministerivaliokuntaa sekä yksittäistä ministeriäkin tarkoittavana (esityksen s. 145, vasemman palstan koko kpl). Tällainen vaihtelumahdollisuus on tarpeen ulkopoliitiikassa esiintyviä kiireellisesti ratkaistavia tilanteita silmällä pitäen.

5 Hallituksen esityksessä, samoin kuin komiteamietinnössä lausutaan lyhyesti, että valtioneuvoston toimivaltaan EU-asioissa "kuuluu määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon." Ainakaan komiteavaiheessa ei nähdäkseni pidetty välttämättömänä tämän enempää käsitellä päätöksentekoa tasavallan presidentin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Siitä on muodostunut käytäntö, jonka mukaisesti valtioneuvosto tekee presidentin osallistumisen tiedokseen toteavan päätöksen.

6 Ulkopoliittista päätösvaltaa koskevan 93 §:n 3 momentin säännös ulkoasiainministerin (tai ulkoasiainministeröön nimetyn muun ministerin) vastuusta ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta on parlamentaarisen katteen kannalta merkittävä, koska säännös koskee myös tasavallan presidenttiä, niin kuin perusteluissa (s. 147, oikea palsta viimeinen kpl) todetaan. Vähemmälle sekä komiteavaiheessa että hallituksen esityksessä on jäänyt se havainto, että ministerin myötävaikutus kannanoton perille saatamisessa on välttämätön edellytys sille, että kannanottoa ylipäätään voidaan pitää ulkopoliittisesti merkittävänä. Ministerimyötävaikutus on siten eräänlainen varmistus kannanoton painoarvosta.

Kansainvälisiä suhteita koskevan 8. luvun muut säännökset on nähdäkseni esitetty ja perusteltu stilistisluontoisin korjauksin paranneltuina Perustuslaki 2000 -komitean valmistelemissa muodossa, minkä vuoksi rajoitun niiden osalta viittaamaan perusteluissa esitettyyn sekä toteamaan, että 94 ja 95 §:n säännösehdotuksiin komiteamietinnössä jätettiin eräiden komitean jäsenten lausumia.

+ 9435

Pm.

Paavo Nikula

Helsinki 27.3.1998

LAKIVALIOKUNNALLE

HE 1/1998 uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalon kirjeessä on mainittu kolme kysymystä, jotka mahdollisesti erityisesti kiinnostavat Valiokuntaa:

1. Ovatko tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi kirjoitetut säännökset asianmukaiset vai rajoittavatko ne tuomioistuinlaitoksen kehittämistä ?

- Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaksi ehdotetut säännökset rakentuvat voimassa olevien perustuslakien pohjalle, minkä lisäksi ne on pyritty kirjoittamaan vastaamaan myös Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Näisissä puitteissa on myös tuomioistuinlaitoksen kehittämisen tapahduttava, jotta tähän laitokseen kuuluvat lainkäyttöelimet säilyttäisivät tuomioistuinluonteensa.

Hallituksen esityksessä mainitaan (98 §) yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet sekä (mahdolliset) erityistuomioistuimet. Tämä merkitsee, että esim. sellainen hallinto-, riita- ja rikosasioita käsittelevän yhden ja yleisen tuomioistuimen kehitysvaihtoehto, joka on mainittu "pitkän aikavälin unelmana" oikeusministeriön perusselvityksessä Tuomioistuimet 2000 -luvulle (s. 19) ei voi toteutua muuten kuin perustuslakia muuttamalla. Pidän tällaista kehitystä niin syvälle käyvänä muutoksena, että se onkin käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Sinänsä em. perusselvityksestäkin ilmenee varteenotettavia argumentteja yhdistämisestä vastaan (mm. virallistoimintoisuus tosiseikkojen selvittämiseksi hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, mikä vähentää asianosiaisen kustannuksia merkittävästi riita- tai rikosasioihin verrattuna). Myöskään Perustuslaki 2000 -komiteassa ei ylimpien tuomioistuinten

1/27

yhdistäminen saanut kannatusta, vaikka yhden jäsenen mietintöön jätetyssä lausumassa se esitetään. Omasta puolestani olen edelleenkin hallituksen esityksestä ilmenvällä kannalla.

2. Pitäisikö säännöksissä määritellä ehdotettua selkeämmin ylikansallisten tuomioistuinten asema suhteessa kansallisiin tuomioistuimiin ?

- Ylikansallisilla tuomioistuimilla ei ymmärtääkseni ole sellaista välittömästi suomalaisissa tuomioistuimissa asianosaisina oleviin yksityisiin tai yhteisöihin kohdistuvaa ja täytöntöönpanoon johtavaa tuomiovaltaa, että niistä olisi aiheellista ottaa maininta Suomen perustuslakiin. Erityisesti EY:n tuomioistuimen osalta voi todeta, että tämä tuomioistuin ratkaisee oikeuskysymyksiä, mutta ei puutu todisteluun. Kansallisen tuomioistuimen ratkaisu perustuu oikeussääntöihin ja asian tosiseikastoon.

1/1

Ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisun tosiasiallinen sitovuus yksittäistapauksessa ei läheskään aina ole ongelmaton, vaan vaatii sekin tulkintaa. EY:n tuomioistuin on havaintojeni mukaan jopa muuttanut kansallisen tuomioistuimen ~~sen ratkaistavaksi~~ esittämää kysymystä ja antanut vastauksensa näin muutettuun kysymykseen. Ylikansallisia tuomioistuimia koskevan säännöksen muotoilu olisikin hyvin hankala tehdä niin, ettei säännöksestä tulisi pelkästään maamme ulkopuolisia instituutioita kuvailevaa.

H. N. K.

3. Onko kokonaan uusi pykäläehdotus 106 § Perustuslain etusija onnistunut ?

- Säännösehdotuksen sanamuotoa on muutettu Perustuslaki 2000 - komitean esittämästä, ja nähdäkseni onnistuneella tavalla. Sitä on myös perusteltu mielestäni tyhjentävästi esityksessä.

Lausuntokäsittelyssä säännösehdotus sai varsin laajan kannatuksen (lukuunottamatta silloista sanamuotoa).

ja lausuntokäsittelyssä
perusteluja

Jos uudistus toteutuu, puheena olevan säännöksen oikea, lainsäätäjän tarkoittama soveltaminen vaatii koulutusta oikeuslaitoksessa. Tämä sinänsä ei ole erityislaatuista, vastaavantyyppisiä koulutusiskuja on järjestetty aiemminkin

periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittävistä lainuudistuksista.

Kokemukseni mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä saa varsin hyvän käsityksen niistä ~~kysymyksistä~~, jotka ovat johtaneet siihen, *Henrikanta* että on ollut käytettävä perustuslaillista poikkeuslakimenettelyä - taikka sitä ei ole tarvittu, joten tuomioistuimet pystyvät käytännön tulkintatilanteissa hyödyntämään lainsäädäntöasiakirjoja. Ne ovat jo nykyisin vakiintuneesti tärkeä laintulkinnallinen lähde tuomarin työssä.

Maite 6/1998, fax

- *Komiteassa hyväksyt lainsäädäntö*
- *Ei pidetty ≠ 3-jäsen*
- *Tärkeä muutos lainsäädäntö, edl: n lainsäädäntö*
- *Uusi-asioiden merkitys, sp. ennen l. 7*

OK:n lainsäädäntö - PN

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
hallinto- ja tarkastusjaostolle

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/98),
90§ Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Esityksessä on säännöstä muutettu Perustuslaki 2000 -komitean mietintöön verrattuna. Muutokset heijastelevat niitä erimielisyyksiä, jotka vallitsevat eduskunnan valitsevien valtioneuvostajien ja valtiontalouden tarkastusviraston suhteista, niin kuin säännöksen perusteluista ilmenee. Asiaan vihkiytymättömille, mm. minulle, erimielisyydet ovat olleet vaikeasti avautuvia.

Perustuslaki 2000 -komitea oli yksimielinen siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto siirretään eduskunnan yhteyteen. Virasto ehdotettiin edelleenkin (vrt. Nykyisen HM 71 §:n 3 mom.) nimettäväksi perustuslaissa, mikä sinänsä merkitsee tuntuvaan statuksen nousua muuhun hallintokoneistoon verrattuna.

Komitea oli asiantuntijakuulemisten sekä aiempiin selvityksiin tutustumisen perusteella hyvin tietoinen yhtäältä valtioneuvostajien (oikeastaan eduskunnan suuren enemmistön) ja toisaalta valtiontalouden tarkastusviraston (myös valtiovarainministeriön) keskinäisistä erimielisyyksistä valtiontalouden valvonnan vastaisesta järjestämisestä. Useimmille asia oli tuttu ed. Mattilan ym. lakialoitteen käsittelystä edellisessä eduskunnassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 141, viim. kpl) selvitetään syitä, joiden takia esityksessä poikettiin komitean esittämästä. En ole osallistunut esityksen valmisteluun komiteavaiheen jälkeen ja voin sen vuoksi vain arvailla muutokseen johtaneita perussyitä. Esityksen perusteluissa viitataan tarkastusviraston vastakkaisiin sijoitusvaihtoehtoihin eduskunnan tai valtioneuvoston yhteydessä ja päädytään korostamaan viraston riippumattomuutta. Vaikuttaa siltä, että kirkko on pantu keskelle kylää. - Kun kuitenkin painotetaan riippumattomuutta "erityisesti suhteessa tarkastettaviin", mikä viittaa viranomaisiin, uskaltanee ajatella, että kirkko on ainakin kallellaan eduskuntaan päin.

Pykälän sanamuotoa on vastaavasti muutettu 2 momentissa, josta on poistettu tarkastusviraston yhteys eduskuntaan ja korvattu se riippumattomuudella.

Toinen muutos komitean esittämään säännöksen sanamuotoon on ehkä vähemmän merkittävä, 1 momentin mukaan valtioneuvostajaksi valittavan tulee aina olla kansanedustaja ("keskuudesta"), mutta - niin kuin perusteluista ilmenee - edustaja voisi jatkaa valtioneuvostajana vaikka hänen edustajantoimensa päättyisi. Uutta olisi, ettei valtioneuvostajien lukumäärää enää säädetä perustuslaissa. - Tarkastusvirastoa lukuunottamatta hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia sekä komiteamietintöön että nykytilaan verrattuna voidaan kaiken kaikkiaan luonnehtia vähäisiksi.

Kun hallituksen esityksessä omaksuttiin neutraali asenne tarkastusviraston hallinnolliseen asemaan, poistettiin perusteluista nähdäkseni varsin merkityksellinen kappale, joka vielä sisältyi Perustuslaki 2000 -komitean mietintöön:

"Tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen vahvistaisi merkittävästi eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä sekä parlamentaarisen valvonnan voimavaroja. Nykyisessä muodossaan parlamentaarinen valvonta kohdistuu pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon. Viimeaikainen kehitys julkisessa taloudessa ja julkishallinnossa on olennaisesti kaventanut eduskunnan budjettivaltaa ja siten lisännyt valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen merkitystä ja eduskunnan tarvetta saada riittävästi ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta."

Nämä näkökohdat ohjasivat Perustuslaki 2000 -komiteaa tekemään ehdotuksensa tarkastusviraston yhdistämisestä valtiontilintarkastajiin ja siirtämisestä viraston eduskunnan yhteyteen, missä tilintarkastajatkin ovat. Tavoitteena oli myös yhdistää kahtaalle jakautunut valtion talouden tarkastustoiminta. Komitea halusi tehdä vain perusratkaisun, ja hallinnollinen sääntely hienosäätöineen jäi suoritettavaksi uuden hallitusmuodon hyväksymisen jälkeiseen aikaan, mihin kohdistuu kaiken kaikkiaan hyvin mittava lainsäädäntöuudistusten sarja perustuslakiuudistuksen johdosta (asiaa on selvitetty oikeusministeriön työryhmässä).

Hallituksen esityksessä perusratkaisu on häivytetty ja - jollei haluta nykytilan jatkuvan - ratkaisu on uudelleen tekijäänsä odottavassa tilassa.

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) esitän kunnioittavasti seuraavassa tärkeimpinä pitämäni huomiot ja muutosehdotukset. Joukon muita huomautuksia esityksen yksityiskohdista esitän erillisessä kirjallisessa lausunnossa.

1. Esityksen tavoitetaso

Perustuslain kokonaisuudistus rauhallisissa yhteiskunnallisissa oloissa ja perustuslain erityistä muuttamismenettelyä noudattaen on haastava tehtävä missä tahansa maassa. Suomessa valtiosäännön kokonaisuudistusta yritettiin laihoihin tuloksiin 1970-luvun alussa. Sittemmin omaksuttu osittaisuudistusten strategia on piirtänyt valmiit kaavat kokonaisuudistuksen räätälön käyttöön, mutta samalla muuttanut vanhat perustuslait kirjavaksi tilkkutäkiä, jonka eriaikaiset palaset eivät kaikilta osin kiinnity toisiinsa pitävin saumoin. Sisällöllisesti merkittävän vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja valtioelinten toimivaltasuhteita valmisteleen valtiosääntötoimikunnan (Komiteanmietintö 1993:20) jälkeen kokonaisuudistus näyttäytyi pitkälti kodifikaationa, jossa toteutetut ja pitkälle valmistellut perustuslakiuudistukset sovitettaisiin toisiinsa siten. Samalla kaikki perustuslaintasoista sääntelyä edellyttävä normiaines koottaisiin yhteen yhtenäiseen perustuslakiin ja aineellisen valtiosääntökäsitteen piiriin kuuluva täydentävä normisto siirrettäisiin eduskunnan työjärjestykseen tai muihin perustuslakeja hierarkkisesti alemmanasteisiin säädöksiin.

Kriittinen arvio perustuslaki 2000 -hankkeesta voi perustellusti tukeutua siihen, että uudistuksen aikataulu on kohotettu liian hallitsevaan asemaan, kun on tahdottu pitää kiinni varsin myöhäisessä vaiheessa asetetusta ja sinänsä keinoitekoisesta tavoitteesta uuden yhtenäisen perustuslain astumisesta voimaan seuraavan tasavallan presidentin virkakauden alkaessa 1.3.2000. Hieman yleisemmin ilmaisten voisi sanoa, ettei ehdotus uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi vastaa niihin haasteisiin, joita kansalliselle perustuslaille asettuu nyt ja tulevana vuosikymmeninä julkisen vallan ja yhteiskunnallisten perusratkaisujen oikeudellisena perustana ja symbolina. Tätä arviointiperustetta vasten hankkeen liittäminen uuteen vuosituhanteen on

mahtipontisuutta vailla sisältöä.

Tässä lausunnossa lähdän edellä sanotusta huolimatta siitä, että kokonaisuudistus toteutuu käsittelyssä olevan hallituksen esityksen pohjalta. Tästä lähtökohdasta pyrin seuraavassa hahmottelemaan vain sellaisia korjausehdotuksia, jotka ovat haluttaessa toteutettavissa eduskuntakäsittelyn aikana ilman sen laajempaa erillisvalmistelua.

2. Suomen muuttunut kansainvälinen asema (3 §)

Eräs alue, jolla hallituksen esitys ei vastaa ajankohdan haasteisiin, on kansallisen perustuslain kirjoittaminen siten, että se oikealla tavalla vastaa Suomen paikkaa kansainvälisessä yhteistyössä. Hallitusmuodon 1 §:n 3 momentiksi ehdotettu säännös osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön ja 8 luvun säännökset kansainvälisistä suhteista ovat mielestäni riittämättömiä. Ne eivät ilmaise sitä, että julkisen tai valtiollisen vallan käyttö on merkittävässä määrin siirtynyt ylikansallisille tai kansainvälisille toimielimille. Tämä koskee niin lainsäädäntö-, täytäntöönpano- kuin tuomiovaltaakin. Jos asiasta ei otettaisi säännöstä perustuslakiin -- ylikansallisia toimielimiä nimeltä mainiten tai nimiä mainitsematta -- lopputulos olisi Euroopan unionin jäsenyyden oloissa epäuskottava sekä yrityksenä kuvata valtiollisen vallan käyttö että normatiivisena ohjeena siitä, miten asioiden hoito on järjestettävä. Tältä osin ehdotus on valtiosäännön legitimeettiä vähentävä ja luo osaltaan mielikuvaa siitä, että kansallisten perustuslakien aika on ohi.

Toimivallan jako kansallisen ja ylikansallisen välillä on nykyoloissa yhtä tärkeä perustuslain ainesosa kuin perinteinen vallanjakosäännös. Kysymys ei tarvitse olla Euroopan unionin jäsenyyden kirjaamisesta perustuslakiin, vaan täysin riittävää perustuslain uskottavuuden turvaamiseksi olisi ottaa vallanjakoa koskevaan 3 §:ään esimerkiksi näin kuuluva 4 momentti:

Valtiollisia tehtäviä on rajoitetusti ja valtiosäännön määräämässä järjestyksessä siirretty kansainvälisille järjestöille.

Kyseessä ei olisi valtuuttava säännös, joten se ei vaikuttaisi mahdollisten myöhempien toimivaltasiirtojen perustuslainmukaisuuden arviointiin.

3. Poikkeuslakimenettelyn kohtalo (73 § ja 79 §)

Perusoikeuskomitea (Komiteanmietintö 1992:3) ehdotti perusoikeuksiin kohdistuvien poikkeuslakien kieltämistä (ehdotus hallitusmuodon 95 §:n muutokseksi). Perusoikeusuudistuksessa ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin, koska sen katsottiin vaikuttavan perustuslain muihinkin osiin ja siksi vaativan lisäselvityksiä. Sen sijaan, että nuo lisäselvitykset olisi tehty, asia näyttää haudatun.

Ehdotuksessa säilytettäisiin viittaus *poikkeuksiin* nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ää vastaavassa uuden hallitusmuodon 73 §:ssä. Ainoa uutuus olisi vaatimus, jonka mukaan poikkeuslailla säädettävä poikkeus perustuslaista voi olla vain "rajattu".

Perusoikeuskomitean esittämät perustelut perusoikeuksiin kohdistuvien poikkeuslakien kieltämiselle ovat edelleen päteviä. Kansainvälisesti ainutlaatuinen poikkeuslakimahdollisuus heikentää perustuslain sitovuutta, muuttaa perustuslakikysymykset sisällöllisistä menettelyllisiksi, aiheuttaa epäselvyyttä suhteessa kansainvälisten velvoitteiden sitovuuteen, heikentää perustuslain uskottavuutta jne.

Jos poikkeuslakimenettelyä ei katsota mahdolliseksi kokonaan kieltää perustuslakien kokonaisuudistuksen yhteydessä, ehdotan että 73 §:ää täydennettäisiin säännöksellä joka jatkaisi perusoikeusuudistuksessa toteutunutta pyrkimystä vähentää poikkeuslaki-instituution käyttöä. Poikkeuslailta tulisi edellyttää, että se on paitsi "rajattu" myös määräaikainen ja että poikkeuslain tekstissä olisi ilmaistava, mistä perustuslain säännöksestä se poikkeaa. Edellinen määre voitaisiin lisätä 73 §:n 1 momenttiin ("taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta ja määräaikaisesta poikkeuksesta...") Jälkimmäinen vaatimus voitaisiin sisällyttää 79 §:n 1 momenttiin, ottamalla siihen toinen virke: "Poikkeuksena perustuslaista säädetystä laista tulee ilmetä, mitä hallitusmuodon säännöstä poikkeus koskee."

4. Perustuslain etusijasäännös (106 §)

Vuoden 1919 hallitusmuotoa aikanaan säädettäessä torjuttiin ehdotus tuomioistuinten tai nimenomaisesti korkeimman oikeuden vallasta tutkia eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuus. Ratkaisu ei lopettanut asiaa koskevaa keskustelua, vaan aika ajoin on eri muodoissa herätetty kysymyksiä siitä, tulisiko tuomioistuinten voida Suomessakin arvioida eduskuntalakien perustuslainmukaisuutta, ja olisiko asiasta säädettävä perustuslakia muuttaen vai voidaanko kyseinen tutkintavalta kenties ottaa käyttöön tulkinnan tietä. Kahdeksan vuosikymmenen kokemus on kasannut runsaasti hiekkaa molempiin vaakakuppeihin. Yhtäältä jälkikäteisen perustuslainmukaisuuskontrollin puuttuminen on tehnyt välttämättömäksi luoda kansainvälisen vertailun kestävä ennakkokontrolli, jossa uuden lainsäädännön perustuslainmukaisuus arvioidaan ja varmistetaan lainvalmistelussa ja lakien vahvistusvaiheessa, mutta ennen muuta eduskuntakäsittelyn kestäessä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Ollaanpa tuon järjestelmän toiminnasta ja sen tuloksena syntyneen valtiosääntödoktriinin sisällöstä mitä mieltä hyvänsä, on kuitenkin syytä noteerata, että lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin maissa ei ole kehitetty yhtä kattavia ennakkollisen kontrollin mekanismeja. Toisaalta hiekkaa on kertynyt myös toiseen kuppiin: maa toisensa jälkeen Euroopassa on omaksunut lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuin-kontrollin, useimmiten perustamalla erillisen valtiosääntötuomioistuimen. Tässä joukossa Suomen järjestelmä saattaa näyttäytyä ajastaan jääneeltä poikkeukselta.

Oikeudellisen sääntelyn yleinen kehitys viime vuosikymmeninä pakottaa arvioimaan uudelleen tuomarin tai muun lainsoveltajan roolia. Jo pelkkä lainsäädännön määrällinen kasvu, mutta vielä selvemmin lainsäädännön sisällössä tapahtuneet laadulliset muutokset (mm. tavoitesäännökset ja puitelait) sekä rinnakkaisten ja päällekkäisten norminasettajien olemassaolo ovat johtaneet tilanteeseen, jossa yksittäistä oikeustapausta ei ole mahdollista ratkaista etsimällä tapaukseen soveltuva yksi oikeussääntö ja soveltamalla sitä. Eri alojen lainsäädännön rinnakkainen vaikutus ja ennen kaikkea määrällinen ja laadullinen muutos alkuperältään kansainvälisen normiaineen vaikutuksessa suomalaisen tuomarin toimintaan ovat siirtäneet vanhan mallin historiaan.

Suomalaiset tuomioistuimet alkoivat ratkaisuihinsa soveltaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia 1980-luvun lopulla, ja suomalaisen valtiosääntöoikeuden vakiintuneeksi kannaksi on muodostunut, että tähän soveltamiseen sisältyy kansainvälisen normin etusijan mahdollisuus, ainakin suhteessa vanhempaan kansalliseen lakiin. Kun Suomi vuoden 1994 alusta liittyi Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen, supistetussa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttyyn sopimuksen voimaansaattamislakiin otettiin nimenomainen säännös tuomarin velvollisuudesta antaa tietyin ehdoin etusija ylikansallista alkuperää olevalle säädökselle eduskunnan säätämään lakiin nähden. Ja Euroopan Unioniin liityttäessä tällaista säännöstä ei edes katsottu tarpeelliseksi, vaan sama velvollisuus kohdostuu suomalaiseen tuomariin suoraan Euroopan yhteisöjen oikeudesta.

Suurelta osin valtiosääntöoikeudellinen keskustelu lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta on niin meillä kuin muualla perustunut yksinkertaistavaan käsitykseen "ristiriidasta", joka voisi jonkinlaisena yleiskäsitteenä leimata kohtalaisen laajaa joukkoa sellaisia tilanteita, joissa kaksi kirjoitettua säännöstä näyttävät soveltuvan samaan tapaukseen ja viittaavan erilaisiin lopputuloksiin. Oikeustieteessä käyty keskustelu säännöistä ja periaatteista oikeusnormien tyyppienä on kuitenkin avannut analyttisemmän lähestymistavan, jossa erotetaan toisistaan periaatepunninnalla ratkaistavat kollisiot ja sääntöjen soveltamisalojen rajaamisella ratkaistavat konfliktit. Oppi lakien perustuslainmukaisuudesta tai perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta on puolestaan auttanut supistamaan "ristiriidan" käsitteen alaa siten, että suurin osa kirjoitettujen säännösten välisistä jännitteistä voidaan selvittää tulkinnan keinoin. Suoranaisiin etusijakysymyksiin joudutaan siksi vain poikkeuksellisesti.

Jäsenmän ehdotetun 106 §:n ongelmalliset piirteet alempana esitettävien kysymysten kautta.

(a) Onko ylipäätään riittäviä syitä uskoa - Suomessakin - tuomioistuimille valta tutkia eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuus ja tarvittaessa jättää lain säännös soveltamatta?

Tässä en näe sinänsä ongelmaa. Perustuslainsäätäjä ei oikeudellisessa sääntelyssä tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten vuoksi kykene "päättämään" siitä, onko tuomarilla valta ratkoa erilaisten norminasettajien tuottamien sääntöjen välisiä etusijasuhteita. Oikeusnormien soveltaminen yksittäisiin tapauksiin edellyttää väistämättä punnintaa, soveltamisalojen rajaamista ja valintoja. Tuomarin harkinnassa on, missä määrin tämän toiminnan katsotaan tukeutuvan "ristiriidan" käsitteeseen, edustavan oikeusnormien tulkintaa tai edellyttävän nimenomaisia kannanottoja etusijasuhteisiin. Perustuslainsäätäjä voi pyrkiä vaikuttamaan tuohon argumentaatiota koskevaan harkintaan, mutta tuomarin "valtaa" antaa etusija joillekin normityypeille suhteessa joihinkin toisiin ei enää voida mahtikäskyllä poistaa.

Kysymys (a) onkin syytä muotoilla uudelleen: Missä määrin on mielekästä kirjoittaa perustuslain tekstiin sääntöjä käytännössä vastaan tulevien valintatilanteiden ratkaisemiseksi? Vastaukseni on: siinä määrin kuin noiden sääntöjen avulla on mahdollista tavoittaa käytännössä esiintyvien jännitteiden kenttä ja toteuttaa valtiosäännön läpinäkyvyyttä antamalla perustuslain lukijalle tietoa lainsoveltajien toiminnasta. Asia kuuluu siten ennemmin perustuslain deskriptiiviseen kuin aidosti normatiiviseen osaan. (Ellei sitten haluta perustaa kokonaan uusia toimielimiä, esimerkiksi valtiosääntötuomioistuin. Itse en pidä sitä perusteltuna juuri sen vuoksi, että kyseessä olisi yritys siirtää perustuslain soveltaminen pois tavallisen tuomarin arkipäivästä.)

(b) Onko mahdollisessa perustuslainsäädännöksessä mielekästä operoida "ristiriidan" käsitteellä?

Ehdotettu hallitusmuodon 106 §:n säännös perustuu keskeisesti ristiriidan käsitteeseen perustuslain ja tavallisen lain välillä näyttäytyvän jännitteen tai kilpailutilanteen ratkaisemisessa. Tällainen ristiriitahakuinen malli ei tee oikeutta niille moninaisille tavoille, joilla eri norminasettajista lähtöisin olevat ja hierarkkisesti eritasoiset säännökset näyttäytyvät konkreettisen oikeustapauksen ratkaisijalle. Vaikka esityksen perusteluissa korostetaan perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuutta etusijasäännön soveltamiseen verrattuna, ei voida väistää sitä, että säännös olisi omiaan ohjaamaan tuomarin harkintaa tulkinnallisen harmonisoinnin sijasta ristiriitojen etsimisen linjalle.

(c) Mitä ongelmia liittyy "ilmeiseksi" kvalifioidun ristiriidan vaatimukseen?

Ehdotus ristiriidan ilmeisyyttä koskevan kynnyksen asettamisesta perustuslain etusijalle vastaa Ruotsin hallitusmuodon 11 luvun 14 §:n säännöstä. Ruotsin kokemukset ilmeisyyskynnyksen soveltamisesta ovat jossain määrin varoittavia. Sen sijaan, että eri lähteistä peräisin olevien oikeusnormien välillä näyttäytyvien jännitteiden ratkaisemisen myönnettäisiin olevan osa tuomioistuinten arkipäivää, perustuslain soveltamisesta tehdään poikkeuksellinen ja erityistä kvalifioitua harkintaa edellyttävä tilanne. Onkin helppo päätellä, että ilmeisyyskynnys ehdotetussa 106 §:ssä edustaa kompromissia tuomioistuinten perustuslainmukaisuus-tutkimisvallan kannattajien ja vastustajien välillä. Kahden "periaatteellisen" kannan välillä on onnistuttu saavuttamaan kompromissi, jolla on hyvin vähän tekemistä oikeudellisen elämän kanssa.

Ilmeisyysvaatimuksen logiikkaa on vaikea nähdä kestäväksi. Säännösehdotuksen perusteella eduskunnan säätämät lait voitaisiin jakaa kolmeen luokkaan, perustuslainmukaisiin, perustuslainvastaisiin ja ilmeisen perustuslainvastaisiin. Tuomarin tulisi jättää viimeksi mainittuun ryhmään kuuluva säännös soveltamatta. Myös ensimmäinen ryhmä on ongelmaton, sillä perustuslainmukaista lakia on luonnollisesti tulkittava perustuslainmukaisella tavalla. Sen sijaan säännösehdotuksen perusteluissa esitetty ajatus, jonka mukaan perustuslainmukaisen laintulkinnan periaate jollakin tavoin kohdistuisi myös keskimmäiseen kategoriaan, on loogisesti ongelmallinen. Pikemminkin johtopäätöksenä näyttäisi olevan lievästi perustuslainvastaisen lain etusija perustuslakiin nähden.

(d) Mitä haittaa on poikkeuslakien jättämisestä tutkintavallan ulkopuolelle?

Esityksen perustelujen mukaan säännösehdotuksen viittaus perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyihin lakeihin tarkoittaa poikkeuslakeja eli perustuslain kanssa ristiriidassa oleviksi jo säätämisvaiheessa katsottuja lakeja, jotka ristiriidan muodolliseksi poistamiseksi on hyväksytty siinä menettelyssä, jonka perustuslaki määrää perustuslain muuttamiselle. Ehdotetun säännöksen sisäinen logiikka tuntuu puoltavan tämänkaltaista erityisjärjestelyä, sillä ilmeisimmillään ristiriita perustuslain kanssa on tietysti silloin, kun laki on jo säädettyäessä todettu perustuslaista poikkeavaksi.

Ehdotetun säännöksen kanssa ristiriidassa on kuitenkin perusteluihin sisällytetty maininta, jonka mukaan samassa asemassa poikkeuslakien kanssa olisivat niin sanotut aineelliset poikkeuslait eli aiemman poikkeuslain perustuslakiin tekemästä aukosta mahtuviksi katsotut ja siksi

tavallisessa järjestyksessä säädetyt lait. Säännösehdotuksen sanamuodon mukaan tällaiset lait eivät olisi tuomioistuinten tutkintavelvollisuuden ja perustuslain etusijaa koskevan säännöksen ulkopuolella. On arveluttavaa, että perustuslaissa säänneltäväksi ehdotettua lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevaa poikkeusta sovellettaisiin hallituksen esityksen perustelujen voimalla laajentavasti.

Säännösehdotuksen ongelmallisiin puoliin kuuluu edelleen, että se osaltaan ikuistaa runsaasti kritiikkiä osakseen saaneen poikkeuslakijärjestelmän, joka kuuluu Suomen valtiosäännön vähemmän onnistuneisiin erityispiirteisiin. Mahdollisuus vaikeutetussa menettelyssä säätää poikkeuksia kirjoitetusta perustuslaista perustuslain tekstiä muuttamatta on omiaan aiheuttamaan oikeudellista epäselvyyttä ja vähentämään perustuslain legitimitettä. Lain soveltamisvaihetta koskevien oikeusvaikutusten kytkeminen poikkeuslakimenettelyyn ja näiden vaikutusten kirjaaminen perustuslakiin korostaisi entisestään poikkeuslakimenettelyn asemaa Suomen valtiosäännössä. Ennen muuta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus on osoittanut perusoikeuksiin kohdistuvien poikkeuslakien ongelmallisuuden kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Perusoikeusuudistuksessa omaksuttu tavoite perusoikeuksiin kohdistuvien poikkeuslakien säätämisestä luopumisesta on varsin pitkälle toteutunut käytännössä. Ehdotettu säännös olisi tässä suhteessa askel taaksepäin.

Oma erityisongelmansa seuraa siitä, ettei Suomen valtiosäännössä ole toistaiseksi edellytetty, että perustuslaista poikettaessa tehdään poikkeuslain tekstissä selväksi, mistä perustuslain säännöksistä tarkoitetaan poiketa. Ainakin varhaisempina vuosikymmeninä saatettiin katsoa, että yhden ristiriidan toteaminen perustuslain kanssa riitti, koska seurauksena oli koko lain säätäminen perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 1980-luvulla terävöittänyt otettaan siten, että yleensä selvitetään varsin tarkkaan kaikki tietyn lakiehdotuksen ristiriidat perustuslain kanssa. Poikkeuksia on silti esiintynyt, ja ainakin eräs niistä avaa oikeusvaltiolliselta kannalta vaarallisen aukon ehdotetun 106 §:n soveltamisessa. Valmiuslaki (1080/1991) on keskeinen kriisiolojen erityisvaltuuksia koskeva säädös Suomessa. Se merkitsee monien normaalisti lailla säädettävien, usein perusoikeuksiin kohdistuvien toimenpiteiden delegoimista valtioneuvoston päätettäväksi. Lain moninaisten perusoikeusvaikutusten vuoksi eduskunnan perustuslakivaliokunta ei käsitellyt tyhjentävästi niitä lainkohtia, jotka merkitsevät poikkeusta yhdestä tai useammasta perustuslainsäännöksestä (ks. PeVL 10/1990 vp). Ei vaadi suurta mielikuvitusta konstruoida hypoteettinen soveltamistilanne, jossa valtioneuvosto pyrkisi soveltamaan valmiuslain 15 §:n säännöstä määrättyjen tavaroiden myytävänä pitämisen kieltämisestä tavalla, joka vaikuttaisi esimerkiksi sananvapautta tai uskonnonvapautta rajoittavasti.

Tuollainen luonteeltaan taloudellisen toimivaltuuden käyttö eräiden perusoikeuksien rajoittamiseksi saattaisi olla "ilmeisen perustuslainvastaisuuden" tilanne luonnollisen kielen merkityksessä. Ehdotetun hallitusmuodon 106 §:n mukaan perustuslaki ei kuitenkaan saisi etusijaa siitä yksinkertaisesta syystä, että valmiuslaki perustuslain joistakin kohdista poikkeavana on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Soveltajan asemaa tuskin auttaisi hallituksen esityksen perustelujen viittaus siihen, että myös poikkeuslakeja "koskee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka edellyttää poikkeusten suppeaa tulkintaa".

(e) Mitä ongelmia liittyy siihen, että etusijasäännös on rajattu koskemaan perustuslain etusijaa eduskuntalakeihin nähden eikä siis koske esimerkiksi Euroopan yhteisön oikeuden ja kansallisen

lainsäädännön välillä tai ihmisoikeussopimusten ja kotimaisten lakien välillä ilmeneviä "ristitiitoja"?

Kritiikini viimeinen peruste liittyy siihen, että uuden hallitusmuotoehdotuksen eräiden muiden kohtien lailla ehdotettu 106 § on sokea oikeusjärjestyksen kansainvälistymiselle. En pidä mielekkäänä yrittää nimenomaisella perustuslainsäädännöksellä säännellä tuomarin velvollisuutta antaa etusija kansallisen perustuslain omille säännöksille suhteessa tavallisiin lakeihin, jos säännöstä ei edes kirjoiteta tavalla joka ottaa huomioon kansainvälisperäisten ja muiden säädösten välillä ilmenevät jännitteet. Säännösehdoituksella ei varmasti ole tarkoitettu muuttaa yhteisön oikeuden ja kansallisten lakien välisiä etusijasuhdetta tai ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeudessa. Säännöksen sanamuodosta ratkaisuja etsivä tuomari saattaisi kuitenkin ajautua antamaan merkitystä sille, että sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin ja Euroopan ihmisoikeussopimus on aikanaan saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja siis poikkeuslailla. Sen sijaan esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimus ja ns. KP-sopimus on saatettu voimaan tavallisella lailla, joten ne näyttäisivät olevan ehdotetun 106 §:n etusijasäännöksen piirissä eli ne voitaisiin ilmeisen ristiriidan tilanteessa jättää soveltamatta perustuslain hyväksi. Yritys säännellä yksi etusijasuhde näennäisen täsmällisesti johtaa huomattaviin ongelmiin, ellei edes yleisluontoisesti samalla kateta oikeusnormien asettamisenettelyjen hajautumisesta seuraavaa moninaisten muiden kilpailevien normien verkkoa.

Mielestäni perustuslain etusijasäännöksestä olisi ehdotetussa muodossa enemmän haittaa kuin hyötyä. Se mikä säännöksessä on järkevää, toteutuu oikeusjärjestelmätasoisien muutosten vuoksi joka tapauksessa tuomioistuinten toiminnassa, tosin todennäköisesti muita argumentaatiomuotoja kuin "ristiriidan" ja "perustuslain etusijan" käsitteitä käyttäen. Jos perustuslakiin välttämättä halutaan ottaa perustuslain suoraa sovellettavuutta koskeva säännös, sen tulisi mielestäni olla ehdotettua 106 §:n säännöstä laaja-alaisempi. Esimerkiksi:

106 §

Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sovellettavuus

Ratkaistavakseen tulevassa asiassa tuomioistuimen ja viranomaisen on tulkittava lakeja siten, että erilaisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Jos lain säätämisaikana ei osoita tarkoitusta rajoittaa perustuslaissa säädettyä oikeutta, perustuslain asianomaista säännöstä on sovellettava lain estämättä.

Lailla voimaan saatetulla kansainvälisellä ihmisoikeussopimuksella on soveltamistilanteessa etusija muuhun lakiin nähden.

Vielä voitaisiin harkita yhteisön oikeuden etusijan ilmaisemista perustuslaissa, esim. muotoilulla "Euroopan unionin perustana olevien sopimusten ja unionin toimielinten antamien säädösten etusija määräytyy Suomen liittymistä Euroopan unioniin tarkoittavan ja valtiosäädännön mukaisessa järjestyksessä voimaan saatetun sopimuksen perusteella".

Muutosehdotuksessani olen korjannut myös sen epä johdonmukaisuuden, että säännösehdoitus kohdistuisi hallituksen esityksen mukaan vain tuomioistuihin (vrt. esityksen 107 §).

5. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet

Esitys jatkaa asteittaista uudistustyötä kohti parlamentaarista järjestelmää, jossa ylimmän toimeenpanovallan käyttö tapahtuu eduskunnan luottamuksen varassa ja on siten Suomen järjestelmässä valtioneuvoston eikä luottamusvaatimuksen ulottumattomissa olevan tasavallan presidentin käsissä. Monet uudistusehdotukset perustuvat niin sanotun Nikulan toimikunnan mietintöön (Valtiosääntötoimikunnan mietintö, Komiteamietintä 1993:20) ja sitä seuranneeseen hallituksen esitykseen HE 285/1994 vp. Lausuntoni alussa sanottuun viitaten lähdän siitä, että esityksen edustama toimivaltasuhteiden uudelleenjärjestely vastaa tavoitetasoltaan ja asialistaltaan sitä, mihin nykyoloissa on mielekästä pyrkiä. Tyydynkin esittämään vain joitakin täsmennysehdotuksia, joilla kuitenkin on periaatteellinen merkitys ja joissa kohdin hallituksen esitys on mielestäni epäonnistunut.

58 §. *Presidentin päätöksenteko.* Nikulan toimikunta ehdotti presidentin päätöksenteon parlamentarisointia niin pitkälle, että presidentille olisi jäänyt vain viivästyttämisvalta valtioneuvostossa päätettävien asioiden suhteen. Presidentti olisi erimielisyyden sattuessa voinut palauttaa asian yhä uudelleen valmisteltavaksi, mutta lopullisen päätöksen hän olisi voinut tehdä vain valtioneuvoston kannan mukaisena. Hallituksen esityksen antamiseen olisi kuitenkin liittynyt erityisjärjestely, jonka mukaan jo toisella esittelykerralla presidentin olisi annettava valtioneuvoston kannan mukainen esitys. Ehdotuksen perusideana oli säilyttää presidentillä aktiivisen vaikuttamisen mahdollisuus, mutta kuitenkin muuttaa "pelin sääntöjä" siten, että kaikki toimijat tietäisivät että viime kädessä valtioneuvoston kanta voittaa erimielisyystilanteessa - tarvittaessa vaikka uusien eduskuntavaalien kautta.

Toimikunnan esityksen jatkovalmistelussa hallituksen esitystä koskeva erityisjärjestely säilytettiin, mutta muutoin omaksuttiin linja, jonka mukaan valtioneuvoston on asiaa toista kertaa esiteltäessä taivuttava presidentin kantaan (HE 285/1994 vp). Ehdotus oli ongelmallinen, koska se merkitsisi presidentin kannan ensisijaisuuden kirjaamista perustuslakiin monilla sellaisilla aloilla, jotka ovat jo käytännössä parlamentarisoituneet.

Nyt käsitellyssä oleva hallituksen esitys näyttää pykälätekstin perusteella palanneen Nikulan toimikunnan linjalle: 58 §:n 2 momentti on luettavissa siten, että hallituksen esityksen antamisessa presidentti on toisella kerralla sidottu valtioneuvoston kantaan, mutta muissa asioissa asia palaa valmisteltavaksi niin monta kertaa, että yksimielisyys saavutetaan valtioneuvoston ja presidentin välillä. Tutustuminen perusteluihin kuitenkin osoittaa, että perustelujen kirjoittajan mielestä säännösehdotus vastaa aiemman hallituksen esityksen (HE 285/1994 vp) sisältämää ratkaisua. Nähtävästi 58 §:n 2 momentin jälkimmäisestä virkkeestä olisi tehtävä vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan muissa asioissa valtioneuvoston kanta väistyy presidentin kannan tieltä. Ehdotus on edellistä hallituksen esitystä onnistuneempi vain siinä suhteessa, ettei siinä kirjoiteta näkyviin presidentin kannan määräävyyttä monissa asioissa, jotka ovat jo käytännössä parlamentarisoituneet.

Ehdotuksen ongelmat ovat kuitenkin huomattavan suuret:

(1) Ensimmäkin edellä tarkoitettu vastakohtaispäätelmä ei seuraa pykälätekstistä vaan ainoastaan perusteluista. Voisi jopa sanoa, että pykälä ja perustelut ovat keskenään ristiriidassa. Ehkä tämä on tarkoituksellista siinä mielessä, että säännös mahdollistaisi irtautumisen sen kanssa

ristiriidassa olevista perusteluista heti kun poliittiset edellytykset presidentin päätöksenteon johdonmukaiselle parlamentarisoinnille ovat kypsät?

(2) Toiseksi perusteluissa esitetty menettelytapa, jossa asia erimielisyystilanteessa palautuu uudelleen valmisteltavaksi, jos se esitellään presidentille "ensimmäistä kertaa", mutta myöhemmillä kerroilla ratkaistaan presidentin kannan mukaisesti, ei ole toteuttamiskelpoinen. Miten määritellään se "asia", joka esitellään ensimmäistä tai toista kertaa? Jos valtioneuvoston ratkaisuehdotus on molemmilla kerroilla täsmälleen sama, voidaan epäilemättä puhua samasta asiasta ja esittelykerroista. Mutta jos ratkaisuehdotus on sisällöltään tai asiayhteydeltään muuttunut, kyse ei useinkaan ole samasta "asiasta" millään yksiselitteisesti mitattavissa olevalla tavalla. Myös aikatekijä voi olla ongelmallinen "asian" tunnistamisen kannalta. Jos valtioneuvosto tietyssä kansainvälispoliittisessa tilanteessa esittelee presidentille asetusehdotuksen pakot toimiin ryhtymisestä valtiota A kohtaan tietyn lainsäädännön nojalla ja presidentti kieltäytyy antamasta asetusta, onko samaa valtiota koskeva uusi pakote-ehdotus esimerkiksi vuoden päästä ja kokonaan toisenlaisessa kansainvälisessä tilanteessa sama "asia"?

Puollan paluuta Nikulan toimikunnan ehdottamaan parlamentaariseen malliin.

93 § *Ulkopoliittinen päätösvalta*. Ehdotetun kompromissimuotoilun mukaan "Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa". Korostan, että kyseessä on luonteeltaan poliittinen kompromissi ja että juridisesti säännösehdotus on epäselvä, voisi sanoa vaarallisen epäselvä koska siinä piilee perustuslaillisen kriisin mahdollisuus. Kun kirjoitetun valtiosäännön olemassaolon mielekkyys on sen varassa, että perustuslaki kykenee antamaan vaikeissakin oloissa soveltamiskelpoiset ja oikeudellisesti sitovat toimintaohjeet, joutuu kysymään onko perustuslakien kokonaisuudistus ylipäätään suotava, jos sen "hintana" joudutaan hyväksymään tarkoituksellisen hämärä muotoilu sellaisessa kohdassa, joka saattaa joutua kovalle koetukselle ulkoisen tai sisäisen kriisin sattuessa.

Äsken sanotusta huolimatta en näe ongelman lähdeä 93 §:ssä, vaan kysymys on vain presidentin päätöksentekoa koskevan 58 §:n erästä ulottuvuudesta. Aivan samoin kuin nykyinen 33 § presidentin "määräysvallasta" ulkopoliitiikassa saa sisältönsä 34 §:stä, myös esityksen mukaisen 93 §:n vaikutukset riippuvat siitä, millaiseksi 58 § muotoutuu.

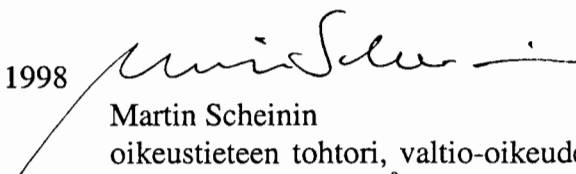
Jos esitystä luetaan pykälätekstin mukaan, 93 § viittaa presidentin henkiseen johtajuuteen ulkopoliitiikan alalla, suhteellistaen sen yhteistoiminnaksi valtioneuvoston kanssa. Erimielisyyden ilmaantuessa valtioneuvoston ja presidentin välillä presidentti joutuu joko taipumaan toisella esittelykerralla (hallituksen esityksen antaminen) tai alistumaan siihen, ettei hän voi myöhemminkään tehdä valtioneuvoston kannan vastaista lopullista päätöstä (muut asiat).

Jos taas ratkaisevina pidetään 58 §:n perusteluja, valtioneuvoston asema "yhteistoiminnassa" olisi vahva hallituksen esityksen muodossa päätettävissä asioissa, mutta kaikissa muissa päätöksentekotilanteissa - joita ulkopoliitiikan alalla on valtaosa - presidentti voisi taivuttaa valtioneuvoston omalle kannalleen taikka ratkaista asian valtioneuvoston kannan vastaisesti.

Niin tai näin, todelliseksi ongelmaksi jää oikeastaan vain kansainvälisten velvoitteiden irtisanominen (94 §), koska perustuslaista ei esityksen mukaan selviäisi, käytetäänkö eduskunnan hyväksymän kansainvälisen velvoitteen irtisanomisessa hallituksen esityksen muotoa. Mielestäni

tätä tulee edellyttää.

Turussa 25 päivänä elokuuta 1998



Martin Scheinin
oikeustieteen tohtori, valtio-oikeuden ja kansainvälisen
oikeuden professori (Åbo Akademi)

Perustuslakivaliokunnalle

Viitaten valiokunnalle antamaani eräisiin tärkeimpinä pitämiini kysymyksiin keskittyvään lausuntoon hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) esitän kunnioittavasti seuraavassa joukon täydentäviä huomautuksia esityksen yksityiskohdista.

1. Eräiden perusoikeussäännösten otsikot

8 §:n otsikko "Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate" voi antaa virheellisen mielikuvan, että kyseessä ei olisi suoraan sovellettava säännös. Ilmaisun "laillisuusvaatimus" olisi asianmukaisempi.

19 §:n otsikko "Oikeus sosiaaliturvaan" on pykälän sisällön kannalta turhan suppea (esim. asuminen ja huolenpitoon kuuluva kiireellinen sairaanhoito). "Sosiaaliset oikeudet" tai "Eräät sosiaaliset oikeudet" olisivat kattavampia.

20 §:n säännös koskee paitsi vastuuta ympäristöstä myös yksilön oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia, joten otsikko "Oikeus ympäristöön ja vastuu siitä" olisi perusteltu.

2. Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)

Vaikka perusoikeussäännösten sisältöön kohdistuvia muutoksia pyritään välttämään kokonaisuudistuksen yhteydessä, ehdotan kahta hallitusmuodon systematiikkaan liittyvää lisäystä.

(1) Ehdotan 127 §:n 2 momentin siirtämistä 11 §:n 3 momentiksi, jotta säännöksen perusoikeusluonne tulisi paremmin esiin.

(2) Mielestäni 11 §:ään tulisi lisätä myös nykyistä 83 §:n 3 momenttia vastaava säännös oikeudesta perustaa uusia uskonnollisia yhdyskuntia (vrt. ehdotettu 76 §).

3. Eräitä terminologisia seikkoja

Ehdotettuihin 27 ja 28 §:ään on jäänyt valtiopäiväjärjestyksessä nyt käytetty sana

"asevelvollisuus", vaikka hallitusmuodossa ei nyt eikä vastaisuudessa säädetä asevelvollisuutta maanpuolustuksen järjestämistavaksi (vrt. ehdotettu 127 §). Pykälän 2 momentti voisi kuulua: "Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita puolustusvoimien sotilasvirassa olevaa henkilöä." Vastaavasti 28 §:n kolmas virke tulisi muuttaa muotoon "Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy myös siksi ajaksi, jolloin kansanedustaja suorittaa isänmaan puolustamiseksi säädettyä velvollisuutta."

Ehdotettu 127 §:n otsikko on sikäli virheellinen, ettei perustuslain säännöksestä vielä seuraa yksilöllistä velvollisuutta osallistua maanpuolustukseen. Kyseessä on säännös toimivallasta säätää velvollisuudesta tavallisella lailla. "Maanpuolustus" olisi asianmukaisempi otsikko.

Mielestäni perustuslaissakin tulisi päästä eroon miessukupuolta ilmaisevista tehtävänimikkeistä. "Eduskunnan puheenjohtaja" (riksdagens ordförande) ja "eduskunnan oikeusvaltuutettu" (riksdagens justitieombud) vakiintuisivat varmaankin nopeasti yleiseen käyttöön sen jälkeen, kun ne olisi otettu perustuslakiin (34 ja 38 §). "Virkamiehen" (118 §) korvaaminen virkaihmisellä (tjänsteperson) saattaisi olla työläämpää.

Ehdottaisin luovuttavaksi perustuslain tekstissä ilmaisuista, joiden mukaan tuomioistuimet ovat "viranomaisia" (esim. 107 §). Vaikka tuomioistuimessa on virkoja, ajatusta tuomioistuinten riippumattomuudesta vastaisi paremmin jos käytettäisiin ilmaisua "tuomioistuimessa tai viranomaisessa".

4. Hallituksen esityksen ala ja kansainvälisen velvoitteen irtisanominen

Sen paremmin 39 §:ssä kuin muualla ehdotuksessa ei ole määritelty hallituksen esityksen alaa, toisin sanoen niitä asiaryhmiä, joissa hallituksen vireillepanotoimena eduskunnassa on hallituksen esitys. Ehdotettu 58 § kuitenkin liittää oikeusvaikutuksia siihen, annetaanko asia eduskunnalle hallituksen esityksellä vai muussa muodossa. Hallituksen esityksen muotoa on käytetty paitsi lakiehdotusten ja talousarvioehdotusten yhteydessä myös kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä (ilman lakiehdotusta) ja nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 34 §:n mukaisessa ilmoituksessa. Viimeksi mainittu instituutio ehdotetaan nyt lakkautettavaksi. Vaikka hallituksen esityksen ala muutoin määräytyisi jatkuvuuden voimalla, ehdotettu 94 §:n sääntely kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta aiheuttaa tulkintaongelman. Valtiosopimusten hyväksymisessä omaksuttua käytäntöä analogisesti soveltaen saatetaan tulkita, että irtisanomista koskeva ehdotus annettaisiin eduskunnalle hallituksen esityksen muodossa ja ilman lakiehdotusta. Tämä merkitsisi myös sitä, ettei 39 §:n 2 momentissa tarkoitettu kansanedustajan aloiteoikeus ulottuisi kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen, joka voisi tulla eduskunnassa vireille vain hallituksen esityksellä.

Ehdotan hallituksen esityksen alan (asiatyyppien) luettelemista perustuslain tekstissä.

Kansainvälisten velvoitteiden irtisanomiseen (94 §) liittyy myös muita ongelmia: säännöksen ei tulisi antaa ymmärtää, että kaikki kansainväliset velvoitteet olisivat yksipuolisesti irtisanottavissa. Virheellinen mielikuva vältettäisiin jo sillä, että 2 momentin ensimmäinen virke kuuluisi: "Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomista koskevan ehdotuksen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä." Vaatimus kahden kolmanneksen määräenemmistöstä eräiden valtiosopimusten irtisanomisessa ei vastaa sitä analogiaa, joka voidaan tehdä

perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen poikkeuslakien kumoamisesta yksinkertaisella enemmistöllä.

5. Eduskunnan puheenjohtajan tehtävät täysistunnossa (42 §)

Viittaus "muuhun lakiin" on tarpeeton ja jopa harhaanjohtava 42 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä. Saman momentin viimeisen virkkeen sanontaa voisi täsmentää siten, että säännöksestä nykyiseen tapaan (VJ 80.2 § in fine) ilmenisi ettei puhemiehen menettelyn oikeellisuutta ainoastaan tutkita vaan että eduskunta myös menettelee perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti.

6. Valiokunta-asiakirjojen julkisuus (50 §)

On ehdotetun 12 §:n 2 momentin kanssa huonosti sopusoinnussa, että eduskuntakäsittelyssä syntyviä ja kertyviä asiakirjoja voitaisiin sulkea julkisuuden ulkopuolelle pelkällä valiokunnan päätöksellä, joka ei suinkaan ole rinnastettavissa lain säätämiseen.

7. Valtioneuvoston muodostaminen (61 §)

Pidän säännösehdotusta muotoilultaan onnistuneena kompromissina.

8. Perustuslakivaliokunnan erityistehtävä (74 §)

Säännösehdotuksen otsikko ja perustelut ovat epäonnistuneet, koska ne antavat ymmärtää että valiokunnan tehtävä suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin rajoittuisi niihin tilanteisiin, joissa ihmisoikeussopimukset vaikuttavat hallitusmuodon säännösten tulkintaan.

9. Suomen Pankki (91 §)

En pidä aiheellisena säilyttää perustuslaissa ehdotetun 1 momentin 1. virkkeen kaltaista yleissäännöstä Suomen Pankin toiminnasta "eduskunnan takuulla ja hoidossa", jos laki Suomen Pankista (214/1998) katsotaan pysyväksi ratkaisuksi. Varsinkin kun pankkivaltuutettujen valvontatehtävään nähden periaatteessa itsenäinen eduskunnan valiokunnan aloiteoikeus ehdotetaan poistettavaksi (ks. perustelujen ss. 91-92), jäljelle ei jää muuta kuin ehdotetun 1 momentin 2. virkkeen ja 2 momentin ilmaisema valvontavalta.

10. Euroopan unionin asioiden kansallinen valmistelu (96 §)

Säännösehdotus on kunnioitettava yritys parantaa vaikeaselkoista hallitusmuodon 33 a §:n säännöstä. "Muutoin"-sanana kautta toteutettu viittaus tilanteeseen, jossa Suomi ei olisi EU:n jäsen, on kuitenkin vaikeaselkoinen. Oikeusjärjestyksen kehittyessä käy ennen pitkää mahdottomaksi arvioida, kuuluisiko tietty asia eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Yksittäinen asiaryhmä, jossa ehdotettu 96 § saattaa osoittautua ongelmalliseksi, on Euroopan keskuspankin säädösvalta. Tuo säädösvalta on päätöksentekoa "Euroopan unionissa" eikä se ulottaisi vaikutuksiaan Suomeen, ellei Suomi olisi EU:n jäsen. Ehdotetun 1 momentin mukaan eduskunnan tulisi käsitellä ehdotukset EKP:n säädöksiksi, mutta 2 ja 3 momentissa vain valtioneuvosto veloitetaan antamaan tiedossaan olevista ehdotuksista tieto eduskunnalle.

Käytännössä valtioneuvosto saattaa olla vaikeuksia saada tietoa EKP:n säädösvalmistelusta, joten 1 momentin säännös saattaa jäädä toteutumatta.

11. Tuomarien nimittäminen (102 §)

En pidä perusteltuna säätää perustuslain tasolla, että juuri tasavallan presidentti nimittää tuomarit. Mielestäni perustuslaissa tulisi vain edellyttää, että tuomarien nimittämismenettely turvaa tuomioistuinten riippumattomuuden. Esimerkiksi:

102 §

Tuomarien nimittäminen

Tuomarien nimittämismenettelystä säädetään lailla, jonka tulee turvata tuomioistuinten riippumattomuus.

12. Asetusten keskinäinen "hierarkia" (107 §)

Esityksen perusteluissa on valiokunnan aiempaan kannanottoon (PeVM 16/1994 vp) viitaten pidetty "selvänä" kantaa, jonka mukaan tasavallan presidentin asetuksen, valtioneuvoston asetuksen ja ministeriön asetuksen välillä vallitsisi hierarkkinen suhde. Pidän kantaa virheellisenä, sillä eri norminantajien asetusten keskinäinen suhde ei ole luonteeltaan hierarkkinen siitä yksinkertaisesta syystä, että kukin asetuksenantovalta perustuu (yleensä) lakiin eikä toiseen asetukseen. Asetusten keskinäisiä etusijasuhteita ei ole mahdollista ratkaista selvittämättä kunkin asetuksen säädöserustaa ja pysymistä asetuksenantovalan piirissä.

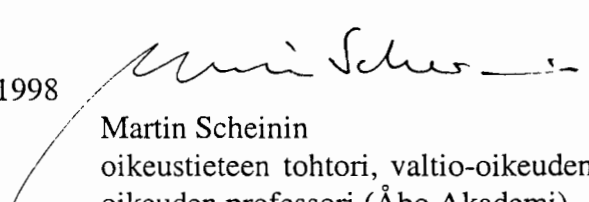
13. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto (120 §)

Mielestäni 4 momentin toinen virke saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta tulisi erottaa omaksi momentikseen, koska kyse ei ole alueellisesta itsehallinnosta vaan itsehallinnosta eräiden asioiden suhteen. Viittaus saamelaisten kotiseutualueeseen säännöksen tekstissä on omiaan ylläpitämään tätä sekaannusta, ja säännös paranisi sen poistamisesta.

14. Hallintotehtävän delegointi yksityiselle (124 §)

Säännös on liian avoin, kun siihen sisältyy ilmaus "tai lain nojalla" ja kun kriteerinä on vain "tarkoituksenmukaisuus". Puollan ensiksi mainitun ilmaisun poistamista.

Turussa 25 päivänä elokuuta 1998


Martin Scheinin

oikeustieteen tohtori, valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori (Åbo Akademi)

Eduskunnan oikeusasiamies

LAURI LEHTIMAJA

28.8.1998

Hallitusmuotoesitystä (HE 1/1998 vp) koskevat muutosehdotukset:

48 § 2 mom Läsnaolo-oikeus eduskunnan täysistunnossa

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä täysistunnossa sekä vastata kansanedustajien heille esittämiin kysymyksiin. Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on oikeus osallistua keskusteluun käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa taikka heitä koskevan lainsäädännön muuttamista.

106 § Perustuslain etusija

Jos tuomioistuimen (tai muun viranomaisen) käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen näyttäisi johtavan sellaiseen lopputulokseen, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen (tai muun viranomaisen) on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Lain säännöstä on kuitenkin sovellettava, jos eduskunta on lakia säädettäessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksynyt kysymyksessä olevan poikkeamisen perustuslain asettamista vaatimuksista.

108 § Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee kummankin tahollaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan he valvovat erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät valvo toistensa toimintaa.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies julkaisevat kumpikin vuosittain kertomuksen toiminnastaan sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Oikeuskansleri antaa kertomuksensa eduskunnalle ja valtioneuvostolle sekä oikeusasiamies eduskunnalle.

109 § Oikeuskanslerin erityistehtävä valtioneuvostossa

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

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa.

111 § Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot salassapitomääräysten estämättä.

Myös oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille.

112 § Valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin kohdistuva laillisuusvalvonta

Jos oikeuskansleri tai oikeusasiamies havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin menettelevän virkatoimessaan lainvastaisesti, hänen tulee huomauttaa asiasta. Jos tämä ei johda korjaukseen, asiasta pitää heti ilmoittaa eduskunnalle.

Jos valtioneuvosto havaitsee tasavallan presidentin päätöksen lainvastaiseksi, sen tulee, saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta, ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

114 § Ministerisyytteen nostaminen

(poistetaan 2 momentin viimeinen virke)

PeV:n ptk 71/1998 vp
3.9.1998

Lähte 48

Helsinki 2.9.1998

Jaakko Iloniemi

Lausunto eduskunnanperustuslakivaliokunnalle

Suomen hallitusmuoto

Ulkopoliittinen päätöksenteko

Kun valtiosääntökomitea käsitteli ulkopoliittisen päätöksenteon järjestämistä annoin sille lausunnon tammikuun 3. päivänä 1994. Silloin keskeisenä kysymyksenä oli, miten Suomen edustus ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä tulisi järjestää Euroopan unionin Eurooppa-neuvoston eli huippukokousten tasolla jos Suomesta tulisi Euroopan unionin jäsen. Syntynyt käytäntö on toiminut nähdäkseni tyydyttävästi enkä näe syitä, joiden takia sitä olisi tarpeen muuttaa.

Nyt käsillä olevat täsmennykset tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kompetenssien rajaamiseen eivät nähdäkseni merkitse suurtakaan muutosta jo vallitsevaan käytäntöön. Tasavallan presidentti johtaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa Suomen ulkopolitiikkaa. Tässäkin kirjoitetaan säädökseksi se, mikä on jo ollut todellisuudessa käytäntö. Normaalioloissa tällaisen yhteistoiminnan onnistumisen edellytykset lienevät aivan hyvät.

On toivottavaa, että perustuslain kirjain ja elävän elämän käytäntö olisivat lähellä toisiaan. Yhtä lailla on luonnollista, että kaikkia ajateltavissa olevia käytännön tilanteita ei lakeja säädettäessä voida ennakoida. Lait – varsinkin perustuslait – on näistä syistä kirjoitettava sen verran väljästi, että kohtuullisella soveltamisella ne ovat käyttökelpoisia erilaisissa oloissa niin nytkin kuin tulevina vuosina – ja vuosikymmeninä.

Eri puolilta Eurooppaa saatu kokemus osoittaa, että perustuslakeja säädettäessä ovat valtio-opillisten ja oikeusteoreettisten näkökohtien rinnalla usein taustalla myös käytännölliset poliittiset, konkreettisiin tilanteisiin liittyvät näkökohdat. Esimerkeiksi kelpaisi vaikka de Gaullen nimiin liitetty Ranskan perustuslaki, jonka ymmärtämiseksi on palautettava mieliin se käytännön tilanne, jossa perustuslaki säädettiin Ranskan oltua sisällissodan partaalla ja "vahvan miehen" pelastettua sen. Samaan sarjaan kuuluu Venäjän federaation perustuslaki, joka sekin syntyi kaoottisten olosuhteiden vallitessa ja vahvan johtajan kaipuusta.

Suomen hallitusmuotoa nyt säädettäessä taustatekijöinä ovat puolestaan historiaan painunut kylmä sota, Euroopan turvallisuuspoliittisen kahtiajaon päättymisen ja kahden kilpailevan yhteiskuntajärjestyksen voimainmittelyn loppuminen. Lakia säädetään varsin rauhallisissa oloissa eikä ehkä monenkaan mielessä ole se, että sitä kenties joudutaan joskus soveltamaan nykyistä paljon epäedullisemmissa oloissa.

Hallitusmuotoa säädettäessä on kuitenkin syytä pitää mielessä myös se, että vaikka nyt – ja niin pitkälle kuin asioita voidaan realistisesti arvioiden – elämme rauhallisissa oloissa eikä kriisejä ole näköpiirissä – niitä saattaa syntyä, syviäkin. Kylmän sodan vuosilta – vielä 1970-luvultakin – tiedämme, että eri maissa, esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa, poikettiin käytännössä voimassa olleista perustuslain säädöksistä joskus hyvinkin dramaattisesti. Ruotsissa valmisteltiin valtiopäivien tietämättä – ja hallituksen enemmistönkin tietämättä – Ruotsin sotilaallista liittoutumista. Valtiopäivät oli vahvistanut Ruotsin ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi linjaksi sotilaallisen liittoutumattomuuden rauhan aikana tavoitteena puolueettomuus sodan sattuessa. Kuitenkin hallituksen itse itsensä valitsema sisärengas teki rauhan oloissa erittäin pitkälle meneviä erittäin salaisia suunnitelmia Ruotsin turvallisuuspoliittisten etujen turvaamiseksi liittoutumalla.

Suomessa on äskettäin julkisuuteen tulleiden arkistolähteiden mukaan tasavallan presidentti valtioneuvoston tietämättä keskustellut Neuvostoliiton edustajien kanssa maan rajojen rauhanomaisesta muuttamisesta ja erittäin mittavista

aluevaihtoista. Ei liene epäilystä siitä, että nämä ovat ääriesimerkkejä, mutta ei liioin ole varmuutta siitä, etteikö vähemmän äärimmäisiä tapauksia sattuisi tulevaisuudessa.

Voidaanko tällaisia ulkopoliittisen vallankäytön epänormaaleja piirteitä vastaan varautuahallitusmuodon formuloinnein, sitä voi epäillä. Sehän onnistuisi vain antamalla joko tasavallan presidentille tai hallitukselle vapaat kädet säädösten voimalla, jota tuskin kukaan olisi valmis tekemään. Kyseessä on ollut perustuslain kirjaimen ja hengen vastainen omavaltainen toiminta – epäilemättä maan paras mielessä.

Oman mielenkiintoisen kysymyksensä tarjoaa se, onko tarvetta palata kysymykseen hallitusmuodostamme, jos Suomi liittyy sotilaalliseen liittokuntaan tai jos Euroopan unioni saa uusia piirteitä, joihin liittyy Amsterdamin sopimuksessakin jo pitkän aikavälin tavoitteena liittyviä puolustuspoliittisia perspektiivejä. Silloin tasavallan presidentin kaksoisrooli yhtäältä Suomen ulkopoliitiikan johtajana (yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa) ja toisaalta puolustusvoimien ylipäällikkönä saada uusia piirteitä.

On hyvä – varsinkin kriisien varalta – muistaa, että juuri puolustusvoimien ylipäällikkyyys suo tasavallan presidentille mahdollisuuden ja jopa velvollisuudenkin arvioida kriisitilanteissa asioita eri perspektiivistä kuin valtioneuvosto. Hänellä on käytössään juuri kriisitilanteissa ratkaisevan tärkeä sotilaallinen tilannearvio ja sotilaallisen tiedustelun aineisto. Kriisitilanteessa eivät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto välttämättä toimi saman tiedon varassa. Jos tieto on hyvin arkaluontoista on se kenties saatavissa vain sillä ehdolla, että sitä ei jaeta valtioneuvoston kanssa. Tämä ei ole mikään teoreettinen kuvio, vaan Suomen lähihistoria osoittaa, että tällaisia tilanteita on ollut . Nämä ovat asioita, joille tuskin voi mitään, mutta ehkä on hyvä olla selvillä siitä, ja sanoa se tässä nyt ääneen, että hallitusmuodon säännöksiin ei voida ennakoita kaikkia niitä ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteon tilanteita, joita käytännössä saattaa syntyä.

Kokonaisuutena arvioiden nyt käsillä oleva hallituksen esitys näyttää ulkopoliitiikan johtamisen ja sitä koskevan päätöksenteon kannalta toimivalta jo syntyneen käytännönkin valossa. Se muotoilu, jonka 93 pykälä on saanut kattaa näköpiirissä olevan tarpeen aivan hyvin .

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

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

Heikki Karapuu

9.9.1998

Hallituksen esityksessä on onnistuneesti yhtenäistetty ja ajanmukaistettu nykyisten neljän perustuslain säännökset. Myös säännösten ryhmittely lukuihin on selkeä. Säännösehdotusten sanamuodot ovat viimeisteltyjä ja niissä on eräin osin onnistuneesti yhdistetty nykykieltä ja perinteisiä ilmaisuja. Esityksessä on laadukkaan työn leima. Esitys perustuu Perustuslaki 2000 - komitean mietintöön (KM 1997:13), jota kuitenkin vielä on hiottu ja muutenkin paranneltu.

Kun esityksessä on tehty satoja kansakunnan kannalta keskeisiä lainsäädäntöratkaisuja, on luonnollista, että kukin tarkastelija löytää kohtia, jotka hänen mielestään olisi tullut järjestää toisin. Tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon hankkeen historiallinen laatu. Kysymyksessä on - jos hanke onnistuu - itsenäisen Suomen ensimmäinen yhtenäinen perustuslaki. Uudistusta on valmisteltu lähes yhtäjaksoisesti vuodesta 1970 alkaen. Tuoreessa muistissa on ylimpien valtioelinten valtaoikeuksia koskevan uudistushankkeen (HE 285/1994 vp) kaatuminen yhden ainoan, sinänsä tärkeän yksityiskohdan (hallituksen muodostamismenettelyn) lievästi epäonnistuneeseen hienosäätöön. Kun 80 vuotta jo täyttänyt itsenäinen Suomi ansaitsee ensimmäisen yhtenäisen perustuslakinsa, on *perustuslakivaliokunnan käsittelyssäkin ylivoimaisesti tärkein seikka se, ettei tehdä mitään, mikä voisi horjuttaa uudistuksen toteutumismahdollisuuksia*. Tämän lähtökohdan omaksumista helpottaa myös uudistusehdotuksen edellä jo todettu korkealaatuisuus. Omalta osaltani totean, etten ole havainnut hallituksen esityksessä yhtään yksityiskohtaa, joka estäisi esityksen hyväksymisen sellaisenaan.

Esitänkin seuraavassa vain eräitä reunamerkintöjä, joiden merkitys on toisarvoista uudistuksen kokonaisuuden kannalta.

1. Oikeusnormien hierarkia ja lain perustuslainmukaisuuden tutkimisyalta

Hallituksen esityksen valtiosääntöteoreettisesti merkittävin uudistus koskee normihierarkiaa. Esityksen 106 §:n mukaan tuomioistuin ei saa soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lain säännöstä sikäli kuin kysymyksessä on ilmeinen ristiriita ja sikäli kuin soveltamatta jäävä laki ei ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen perustelujen sivulla 5 on todettu, että yleisellä tasolla tarkasteltuna oikeusnormien hierarkia on yksi niistä seikoista, joista eri maiden perustuslait sisältävät säännöksiä. Hallituksen esityksen myöhemmissä jaksoissa ei kuitenkaan kovin nimenomaisesti ja perusteellisesti käsitellä normien hierarkiaa.

Normien hierarkiaa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. **Lainsäätäjän** näkökulmasta sellainen normi on ylemmänasteinen, joka määrää jonkin toisen normityypin asettamisesta. Kun perustuslaki määrää tavallisen lain säätämisestä ja tavallinen laki määrää asetuksenantovallan rajat, ovat kansalliset normit lainsäätäjän näkökulmasta seuraavasti järjestyneet (tässä kuten seuraavissakin kuvioissa on tehty yksinkertaistuksia):

perustuslaki
poikkeuslaki ja tavallinen laki
asetus

Asetelma kuvaa normihierarkiaa lainsäätäjän kannalta nykyisessä perustuslaissa eikä uudistusehdotus muuta asetelmaa. Normihierarkia on länsimaista normaalityyppiä, poikkeuslakia koskevin erikoisuuksin.

Lainsoveltajan kannalta normihierarkia näyttää toiselta. Kansalaisen, tuomarin ja virkamiehen kannalta on luontevaa pitää sellaista normia ylemmänasteisena, joka syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan normin. Tästä näkökulmasta **nykyinen perustuslain** mukainen kansallisten normien hierarkia muodostuu hyvin erikoislaatuiseksi:

laki ja poikkeuslaki

perustuslaki

asetus.

Vielä erikoisemmaksi hierarkia muodostuisi, jos kuvioon otettaisiin mukaan EY-normit ja ihmisoikeussopimukset. Perustuslaki olisi varsin moniportaisen hierarkian toiseksi viimeisellä askelmalla. Hierarkian vääristyminen johtuu siitä hallitusmuodon 92 §:n vakiintuneesta ja sinänsä sen säätämishistoriaan perustuvasta seikasta, että lain soveltaja on velvollinen noudattamaan perustuslain vastaista lakia (ja poikkeuslakia). Asetusten osalta hierarkia vastaa sen sijaan oikeusvaltioissa yleistä järjestelmää, kun em. HM 92 pykälä kieltää perustuslain tai lain vastaisen asetuksen soveltamisen.

Uudessa hallitusmuodossa lain soveltajalle näyttäytyvä normihierarkia muodostuu seuraavaksi:

Poikkeuslaki

Perustuslaki (ristiriidan ilmeisyysvarauksin)

Laki

Asetus

Uudessa hallitusmuodossa normihierarkia muistuttaa suuresti oikeusvaltioiden normaalityyppiä. Erikoisuutena ovat ristiriidan ilmeisyyttä koskeva ehto ja poikkeuslakien asema.

Ristiriidan ilmeisyysehto

Perustuslain ja lain välisen ristiriidan ilmeisyyttä koskeva vaatimus on asetettu myös Ruotsin perustuslaissa eikä kysymyksessä siten ole täysin ainutlaatuinen järjestely. Ristiriidan ilmeisyyttä koskeva vaatimus voidaan nähdä tuomioistuimeen kohdistuvaksi kehotukseksi kunnioittaa tavallisen lain säännöksistä ilmenevää eduskunnan tahtoa. Tuomioistuimen ei pidä asioissa, joissa on vahvoja oikeudellisia perusteita perustuslain säännöksen erilaisille tulkinnolle, valita sellaista tulkintaa, joka on ristiriidassa tavallisen lain säännöksen kanssa. Tässä mielessä vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä sisältää itse asiassa vaatimuksen tulkita perustuslakia lain säännösten mukaisesti. Toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut, että tavallisen lain säännöksiä tulisi tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

Vaatimukset perustuslain tavallisen lain mukaisesta tulkinnasta ja tavallisen lain perustuslain mukaisesta tulkinnasta eivät kuitenkaan ole keskenään ristiriidassa. Niiden samanaikaisen soveltaminen merkitsee, että oikeussäännöksiä sovellettaessa pyritään mahdollisimman pitkälle välttämään tilanne, jossa tuomioistuin joutuisi toteamaan avoimen ristiriidan perustuslain ja tavallisen lain välillä.

Esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ilman nimenomaisia säännöksiäkin pyritty sovittamaan eri tasoiset normit yhteen eikä etsimään niiden välille ristiriitoja. Ristiriidan ilmeisyyttä koskeva ehto perustuslain vastaisen lain säännöksen soveltamatta jättämiselle ei mielestäni ole ongelmallinen. Käytännössä tätä ehtoa luultavasti sovellettaisiin tuomioistuimissa, vaikkei siitä perustuslaissa olisi nimenomaisesti säädetty. Myös se, mitä hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja muun lainsäätämisaineiston huomioon ottamisesta perustuslainvastaisuuden ilmeisyyttä koskevassa harkinnassa, vastaa sitä, mitä tuomioistuimet itsestäänkin tulisivat noudattamaan. Hallituksen esityksessä olisi ehkä kuitenkin voitu vielä selkeämmin tuoda esille se ero, mikä on ennakollisen abstraktin kontrollin ja jälkikäteisen yksittäistä

lainsoveltamistilannetta koskevan valvonnan välillä. Tuomioistuinten yksittäistapauksellinen kontrolli kohdistunee ensisijaisesti tilanteisiin, jossa lainsäätäjältä on jäänyt jokin ongelma kokonaan huomaamatta ja lakiin on päässyt jokin liian yksioikoinen säännös, jonka kirjaimellinen soveltaminen johtaisi perusoikeuden loukkaamiseen.

Poikkeuslakien asema

Ongelmallinen on sen sijaan perustuslain vastaisen lain säännöksen soveltamatta jättämistä koskeva toinen edellytys. Sen mukaan perustuslain vastaisena ei voida jättää soveltamatta perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Hallituksen esityksen mukaan (s. 164) tällä sanonnalla viitataan poikkeuslakeihin ja niihin rinnastettaviin ns. aukkkoteorian perusteella tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyihin lakeihin. Sanonta voisi tietenkin viitata myös esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Poikkeuslait säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä nimenomaisesti siinä tarkoituksessa, että lain perustuslainvastaisuus poistettaisiin. Näin ollen on selvää, että poikkeuslaki - *tietyin edellytyksin* - ei itse asiassa ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Poikkeuslait ovat päin vastoin osa perustuslain mukaista lainsäädäntöjärjestelmää. Tältä kannalta voidaankin esittää kysymys, onko lainkaan tarpeen perustuslaissa säätää, että perustuslain mukaista lakia ei saa jättää soveltamatta sen ilmeisen perustuslainvastaisuuden takia.

Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Erityisesti vanhemmat poikkeuslait sisältävät usein varsin epämääräisiä poikkeusvaltuuksia. Poikkeuslailla katettujen perustuslaki-poikkeusten ulottuvuudesta voidaan lisäksi yleisellä tasollakin esittää erilaisia tulkintoja. Esimerkiksi Antero Jyränki (Kansa ja kansanvalta 1995) on katsonut yleisesti, että poikkeuslait kattavat sellaisetkin perustuslakipoikkeukset, joita ei poikkeuslakia säädetäessä tultu ajatelleeksi. Jyränki tarkoittanee tällä, että poikkeuksen laajuus ratkeaa poikkeuslain sanamuodon eikä poikkeuslain säätäjän tarkoituksen mukaisesti. Edellisen

vastakohtana on tulkinta, jonka mukaan poikkeuslaki kattaisi vain ne poikkeukset, jotka lainsäätäjä on nimenomaisesti tarkoittanut säättää. Perustelluin ja perustuslakivaliokunnan omaksuma tulkintavaihtoehto lienee jossakin näiden kahden mallin välillä. Hallituksen esityksessä (s. 164) todetaan suppeampaa kattavuutta tukien, että myös poikkeuslakeja koskee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka edellyttää poikkeuksen suppeaa tulkintaa.

Oma näkemykseni on, että hallituksen esityksessä ehdotettu *sanamuoto* on omiaan tukemaan näkemystä, jonka mukaan poikkeuslain säännöksiä ei lainkaan saisi jättää soveltamatta. Toisaalta hallituksen esityksen *perustelut* viittaavat siihen, että poikkeuslakeja pitäisi tulkita perusoikeusmyönteisesti. Tällöin tuomioistuin voisi esimerkiksi omaksua sen tulkinnan, että poikkeuslailla - vaikka sen *sanamuoto* oikeuttaisi perustuslakipoikkeuksiin A, B, C, D, E ja F - *on tarkoitettu* oikeuttaa vain poikkeukset A ja B. Näin ollen poikkeuslain soveltamista tilanteissa C, D, E ja F ei katsottaisi perustuslain vastaiseksi, vaan poikkeuslain itsensä piiriin kuulumattomaksi, poikkeuslain tarkoituksen vastaiseksi.

Tulen siihen lopputulokseen, että lain soveltamisen kannalta olisi *selkeämpää*, jos hallituksen esityksessä ehdotetussa 106 §:n sanamuodossa ei lainkaan mainittaisi poikkeuslakeja koskevaa poikkeusta: se on tarpeetonta, koska poikkeuslaki kuuluu perustuslain mukaiseen järjestelmään eikä poikkeuslaki sellaisenaan ei voi olla perustuslain vastainen. Toisaalta hallituksen esityksen perusteluissa esitetty oppi poikkeuslain suppeasta tulkinnasta - jos se omaksutaan - aiheuttaa sen, että koko ristiriitaongelma rajautuu tosiasialliselta merkitykseltään suhteellisen vähäiseksi. Näin ollen *myöskin hallituksen esityksen mukaisen sanamuodon kanssa voidaan tulla toimeen*.

Yleisemminkin voidaan sanoa, että perustuslain etusijaa koskevalla 106 §:llä tosin on erittäin suuri periaatteellinen ja oikeusnormien hierarkiaa selkeyttävä merkitys, mutta käytännössä sen vaikutus ei tule olemaan mitenkään mullistava. Ylimmät

tuomioistuimet tulevat olemaan erittäin varovaisia säännöstä soveltaessaan. On todennäköistä, että ylimpien tuomioistuinten linja lain säännösten katsomisessa perustuslain vastaiseksi tulee olemaan huomattavasti varovaisempi kuin perustuslakivaliokunnan linja lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Ennakkovalvonnassa on helpompi katsoa ehdotettu säännös perustuslain vastaiseksi kuin jälkivalvonnassa. Jälkivalvonnassa saatetaan johtua säännöksen soveltamatta jättämisen vuoksi hankalaan lainsäädäntöaukkotilanteeseen, kun taas lainsäädäntöprosessiin liittyvässä ennakkovalvonnassa perustuslainvastaisuus voidaan korjata käyttämällä poikkeuslakia tai muotoilemalla säännös uudelleen. Lisäksi lakiehdotuksen katsominen perustuslainvastaiseksi kuuluu perustuslakivaliokunnan roolin ytimeen, kun taas tuomioistuimen ”normaalitoiminto” on soveltaa lakia eikä jättää sitä perustuslainvastaisena soveltamatta.

En pitäisikään¹ mahdottomana, että hallituksen esityksessä tarkoitettu järjestely saattaisi epäonnistua siinä mielessä, että ainakaan ylimmissä oikeusasteissa 106 §:ää ei koskaan tai juuri koskaan sovellettaisi.

2. EU-jäsenyys

EU-jäsenyydellä on niin suuri ja ilmeisesti vähitellen vielä kasvava valtiosääntöinenkin merkitys, että jäsenyyteen olisi voitu viitata hallitusmuodon alkupykälissä, esimerkiksi 1 §:n 2 momentissa eikä vasta ikäänkuin ohimennen 93 §:n 2 momentissa ja 96 §:ssä. EU-jäsenyyttä koskevalla viittaussäännöksellä ei kuitenkaan olisi oikeudellista vaan ainoastaan symbolimerkitys. Tämä symbolimerkitys puolestaan voisi jossain määrin heikentää hallituksen esityksen yleistä hyväksyttävyyttä, joten en katso esityksen muuttamista näiltä osin tarkoituksenmukaiseksi.

3. Euroopan unioniasioihin liittyvä asetuksenantovaltuutus

On jossain määrin epäsuhtaista, että tasavallan presidentille on esityksen 95 §:ssä annettu valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvä omaperäinen asetuksenantovalta, mutta valtioneuvostolla ei ole esityksen 93 §:ssä vastaavaa valtaa unioniasioissa. Erityisesti direktiivien kansalliseen voimaansaattamiseen saattaa liittyä asetelmia, joissa ei ole kysymys lain alaan kuuluvasta asiasta lakiehdotuksen 80 §:ssä tarkoitettussa mielessä, mutta jossa kuitenkin olisi tarpeen antaa asetuksella tarkentavia, teknisluonteisia säännöksiä. Asetuksenantovaltaa koskevassa lakiehdotuksen 80 §:ssä on omaksuttu laissa erikseen säädetyn valtuuden periaate. Tähän nähden on mielestäni vaikea tulkita 93 §:n 2 momenttia siten, että se säätäisi myös asetuksenantovaltuuden antaessaan valtioneuvoston tehtäväksi määrätä Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Riittävää ei ehkä olisi sekään, että perustuslakivaliokunta nimenomaisesti toteaisi 93 §:n 2 momentista johtuvan valtioneuvoston asetuksenantovaltaa. Asiasta pitäisi säätää nimenomaisemmin. Tämä ei toisaalta ole yksinkertaista. Viittaaan siihen, että ETA-sopimuksen voimaansattamislain (1504/1992) 15 §:ssä toisaalta nimenomaan todettiin, ettei §:ssä tarkoitettu asetuksenantovaltuus koskenut direktiivien voimaansaattamista, mutta toisaalta esityksen (HE 95/1992 vp) perusteluissa (s. 381) ilmoitettiin, että direktiivien voimaansaattamista koskeva asetuksenantovallan poissulkeminen tarkoitti vain lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. - On myös huomattava, että nyt esillä olevalla asialla ei ole kovin suurta merkitystä. Joiltakin turhilta valtuuttavilta laeilta taitavasti muotoiltu valtuuttava säännös saattaisi kuitenkin eduskunnan säästää.

4. Määräenemmistövaatimus kansainvälisiä velvoitteita irtisanottaessa

Mielestäni lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentin sanonta "jos ehdotus koskee perustuslakia" voidaan tulkita niin, että säännös ei koske tapausta, jossa irtisanotaan 2/3 enemmistöllä hyväksytty kansainvälinen velvoite. Poikkeuslaki voidaan kumota tavallisella lailla

ja 2/3 enemmistöllä aikoinaan hyväksytyn valtiosopimuksen irtisanominen voidaan rinnastaa poikkeuslakeihin ja muurinaukkoteoriaan. Perustuslakivaliokunnan olisi hyvä ottaa tähän kysymykseen kantaa mietinnössään.

5. Asetuslajien välinen normihierarkia

Hallituksen esityksen perusteluissa (107 §:n kohdalla) on mielestäni edelleen hieman vivahteettomasti kuvattu eri asetusten välistä hierarkiaa. Periaatteessa voidaan kylläkin lähteä siitä, että presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus olisivat tässä mainitussa järjestyksessä etusijalla toisiinsa nähden. Tilanteet ovat kuitenkin hyvin monimutkaisia ja ehdottaisin, että valiokunta mietinnössään lausuisi hallituksen esitystä varovaisemmin asiasta. Hallituksen esityksessä esimerkiksi torjutaan ajatus, että myöhemmin annettu valtioneuvoston asetus voisi syrjäyttää aikaisemmin annetun presidentin asetuksen. Käytännön soveltamistilanteita ajatellen edellä mainittu etusijajärjestyksen kuvaus on kuitenkin liian kaavamainen ja voisi kirjaimellisesti sovellettuna johtaa outoihin lopputuloksiin. Kun nykyiset asetukset ovat tasavallan presidentin antamia, mutta vastaisuudessa lähes kaikki asetukset, myös aikaisempia presidentin antamia asetuksia muuttavat asetukset, antaisi valtioneuvosto tai ministeriö, ei edellä selostettu näkemys asetusten etusijajärjestyksestä voine sellaisenaan toteutua.

6. Talousarviomenettelyyn liittyvä norminantovalta

Hallituksen esityksen asetuksenantovaltaa koskevassa jaksossa (s. 132) on myös käsitelty talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää valtioneuvoston norminantovaltaa, jonka käyttäminen ei esityksen mukaan tavanomaisoikeudellisesti ole vaatinut nimenomaisesti säädettyä valtuutusta. Esityksessä katsotaan, että myöskään uudessa hallitusmuodossa ei ole tarpeen säätää tästä norminantovallasta. Asetuksenantovallan osalta on kuitenkin muulta osin pyritty muuttamaan tavanomaisoikeudellinen norminantovalta perustuslaista ilmeneväksi. Tähän nähden olisi poikkeuksellista jättää

talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvä norminantovalta sääntelemättä, jos kyseessä oleville normeille halutaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle ulottuvia oikeusvaikutuksia. Vaikka talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantoa ei sellaisenaan ole pidetty perustuslain vastaisena, puheena olevien normien oikeudellinen merkitys rajautunee nykyisin viranomaistoiminnan sisäiseen ohjaukseen eivätkä ne siten ole lain nojalla säädetyn asetuksen tavoin yleisesti sitovia. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä ei tietääkseni ole viitattu kansalaisia sitovina tai oikeuttavina oikeusnormeina sellaisiin määrärahan käyttöä koskeviin normeihin, jotka eivät perustu laissa olevaan valtuutukseen. Viimeaikaisessa lainsäädäntökäytännössä näyttävät yleistyneen laissa olevat valtuutussäännökset, jotka oikeuttavat määrärahojen käyttöä koskevien normien antaovaltaa. Tällainen kehitys lienee oikeusvaltion kannalta myönteistä eikä sitä tulisi jarruttaa päinvastaiseen suuntaan eli laissa olevan valtuutuksen tarpeettomuutta korotavilla perustelulausumilla.

7. Eräät perusoikeussäännösten otsikot

Lakiehdotuksen 19 ja 20 §:n otsikot eivät minusta ole täysin onnistuneita. Ehdotuksen 19 §:n otsikko on ”oikeus sosiaaliturvaan”, kun säännös sen sijaan sisältää sosiaaliturva-termin normaalimerkitystä laajemman oikeuksien ryhmän, esimerkiksi välttämättömän toimeentulon turvan ja sosiaalipalvelut. Oikeaoppisempaa olisi käyttää otsikkoa ”oikeus sosiaaliseen turvallisuuteen”, mutta otsikko ”oikeus sosiaaliturvaan” on kyllä sanontana kätevämpi.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä on käytetty tylyhköä ilmaisua ”Vastuu ympäristöstä”, kun säännöksen sisältönä kuitenkin on myös, tosin muodossa ”on pyrittävä turvaamaan”, oikeus terveelliseen ympäristöön ja ympäristövaikuttamiseen. Ehkä voitaisiin käyttää samaan tapaan kuin 18 §:n otsikossa (”oikeus työhön ja elinkeinovapaus”) - mieluummin liian laajaa kuin liian suppeaa otsikkoa (esim. ”oikeus ympäristöön”). Yksi vaihtoehto olisi käyttää otsikkoa ”ympäristö” tai ”ympäristön suojele”.

Professori Raimo Väyrynen
Notre Damen yliopisto
Harvardin yliopisto

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1.9.1998

Hallituksen esitys on kokonaisvaltaisena ja tiiviinä ehdotuksena yleisesti hyvin onnistunut. Se pystyy kattamaan keskeiset valtiollisen elämän periaatteen ja menettelytavat harhautumatta kuitenkaan liikaa yksityiskohtiin. Esitys pohjautuu perustuslakien jatkuvuuden periaatteeseen ja on siten sangen ja ehkä liiankin perinteinen. Vanhaan runkoon on tehty joukko korjauksia, joiden yleisenä tavoitteena on vahvistaa hallituksen ja eduskunnan asemaa. Tämä painotuksen muutos on sinänsä oikeansuuntainen ja pitkään kaivattu.

Esityksen perusteluissa korostetaan sen merkitsevän valtiollisen elämän parlamentarisointia. Sen tosiasiallisena vaikutuksena tulee kuitenkin olemaan hallituksen ja erityisesti pääministerin merkityksen ja vaikutusvallan kasvu, joka vie meidät lähemmäksi eurooppalaista linjaa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että pääministerin tehtävistä säädetään nyt ensimmäistä kertaa erikseen (66 §) samoin kuin hänen roolistaan ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisessä (26 §). Toisaalta eduskunnan asema painottuu erityisesti valtioneuvoston muodostamisessa (61 §).

Lisäksi hallitusmuotoesitykseen on tehty joukko yhteiskunnan muutoksen edellyttämiä lisäyksiä muun muassa lasten oikeuksista (6 §). Esityksessä ei ole kuitenkaan ryhdytty pohtimaan laajemmin yhteiskunnan muutoksia ja niiden vaikutuksia perustuslakeihin. Niinpä esimerkiksi toteamus, että "kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton" (10 §) on nykyteknologian oloissa paitsi sangen vaikeasti valvottavissa, niin myös tulkittavissa. Ovatko mahdollisesti lainsäädännöllinen kunnianhimo ja yhteiskunnan realiteetit joutuneet ristiriitaan keskenään.

Esityksestä löytyy myös muita toteamuksia, jotka periaatteina ovat hyvin perusteltavissa, mutta joiden käytäntöön soveltaminen on vähintäänkin vaikeaa. Ajattelen tässä muun muassa toteamusta, jonka mukaan "ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään" (18 §). Pelkään pahoin, että tätä periaatetta toteuttavan lain säätäminen on likipitään ylivoimainen tehtävä. Kuinka sellaisissa laeissa voidaan realistisesti säätää sekä yksilöllisistä että markkinatilanteeseen liittyvistä erottamisen syistä? Sitä paitsi työmarkkinoiden syvän muutoksen vuoksi koko erottamisen käsite on muuttanut luonnettaan.

Lisäesimerkki toteutukseltaan ja seurauksiltaan ongelmallisesta muotoilusta sisältyy ehdotuksen kansainvälisiä velvoitteita koskevaan osaan. Siinä todetaan, että "kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita" (94 §). Tämä periaate on tietenkin hyvä ja tarpeellinen. Todellisuudessa, erityisesti syvän talouskriisin oloissa, voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa esimerkiksi kansainvälisille rahoituslaitoksille joudutaan antamaan sitoumuksia, jotka tosiasiallisesti sitovat eduskunnan kädet.

Tällöin voi hyvinkin syntyä tilanne, jossa sitoumuksen antanutta hallitusta tai ministeriä voidaan syyttää perustuslain rikkomisesta, vaikka sillä ei ole juuri ollut vaihtoehtoja käytettävänä. Väljempi hallitusmuotoehdotuksen tulkinta on toki se, että kansainvälinen

velvoite muuttuu ongelmaksi vasta silloin, kun se johtaa kansanvaltaisten instituutioiden ja menettelytapojen laajamittaiseen lamauttamiseen tai romuttamiseen. Tällöin eduskuntaa de facto sitova velvoite ei vielä merkitse perustuslain rikkomista. Ongelmatonta ei ole kuitenkaan sekään, että kansainväliset sitoumukset saattavat joissakin olosuhteissa viedä eduskunnalta täysivaltaisen päätöksenteon mahdollisuuden.

Tätä ongelmaa saattaa edelleen kärjistää Suomen osallistuminen ylikansallisiin järjestöihin kuten Euroopan unioniin. Tähän liittyykin laajakantoinen periaatteellinen kysymys, sillä hallituksen esityksessä ei lainkaan yksiselitteisesti todeta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Unioniin viitataan ensimmäisen kerran ikäänkuin tosiasiana ulkopoliittista päätösvaltaa koskevassa pykälässä (93 §). Sen jälkeen säädetään eduskunnan osallistumisesta EU- asioiden kansalliseen valmisteluun sekä sen oikeudesta saada tietoja unionia koskevista asioista (96 § ja 97 §).

Hallituksen ehdotuksessa ei myöskään lainkaan mainita, esimerkiksi Suomen Pankki koskevassa pykälässä (91 §), että Suomi on liittynyt Euroopan rahaliiton jäseneksi ja on omaksumassa euron omaksi valuutakseen. Pykälästä on tosin pudotettu pois viittaus markkaan Suomen valuuttana, mutta muuten siitä saa sen käsityksen, että Suomen Pankki toimii itsenäisenä yksikkönä, kun todellisuudessa se on Euroopan keskuspankin "aluekonttori". Käytännössä tämä merkitsee sitä, että Suomen Pankilla, eikä siis eduskunnalla, ole päätösvaltaa maan valuutan vaihtosuhteen määrittämisessä.

Mielestäni pykälässä tulisi selvästi ilmaista Suomen jäsenyys rahaliitossa sekä sen vaikutukset Suomen Pankin asemaan. Tätä näkemystä puolustaa sekin, että hallituksen esityksen mukaan Suomen Pankki toimii kuten aikaisemminkin "eduskunnan takuulla ja hoidossa". Voidaan vähintäänkin kysyä, millaisiin taloudellisiin vastuisiin eduskunta on mennyt tämän määräyksen kautta Suomen liittyttyä Euroopan keskuspankin jäseneksi ilman, että sillä on edes muodollisia mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden sisältöön. Yhtä lailla voidaan kysyä, kuinka paljon merkitystä uudessa tilanteessa on sillä, että Suomen Pankki toimii "eduskunnan hoidossa".

Hallitusmuodon hyvyyden kriteereiksi voidaan asettaa muun muassa informatiivisuuden ja ymmärrettävyyden periaatteet. Lukemalla hallitusmuodon kansalaisen tulisi tietää millaisia olennaisia kansainvälisiä sitoumuksia maan puolesta on tehty. Hallituksen esitys ei täysin täytä näitä periaatteita varsinkaan Euroopan keskuspankin jäsenyyden osalta, sillä siihen ei edes viitata tekstissä. Näiden periaatteiden tyydyttämiseksi Suomen jäsenyys sekä Euroopan unionissa että Euroopan keskuspankissa tulisi nimenomaisesti mainita hallitusmuodossa. Sen sijaan en pidä välttämättömänä mainintaa eurosta Suomen rahayksikkönä..

Esittämälleni kannalle, jonka mukaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja rahaliitossa olisi ilmaistava perustuslaissa voidaan tietenkin esittää vastaperusteita. Ehkä olennaisin niistä on se, että kun näistä jäsenyyksistä on aikanaan päätetty valtiosisäisesti poikkeuslailla supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, niin niiden kirjaaminen hallitusmuotoon vaatisi perustuslain muuttamista sen omassa säätämisyjärjestyksessä, mikäli Suomi jostakin syystä päättäisi erota Euroopan unionista ja rahaliitosta. Tätä poikkeuslakimenettelyä on jo sinänsä aiheellisesti kritisoitu, mutta niiden vaikutusten jättäminen kirjaamatta uuteen hallitusmuotoon on ansainnut ainakin yhtä voimakkaan arvostelun. Käytännössä tosin saattaa olla jopa niin, että koko tämänkertainen perustuslakiuudistus jäät

toteutumatta, jos siihen sisällytetään toteamus jäsenyyksistä Euroopan unionissa ja keskuspankissa.

Lopuksi haluan kiinnittää huomiota hallitusmuotoesityksen ulkopoliittista päätöksentekoa koskeviin määräyksiin (93 §). Niistä olennaisimmat koskevat presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan asemaa sekä näiden valtioelinten välistä yhteistyötä. Suomen ulkopoliittikkaa "johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa". Valtioneuvosto vastaa puolestaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta, kun taas eduskunta päättää hallitusmuodossa erikseen määrätyissä tapauksissa kansainvälisistä velvoitteista (94-97 §).

Nyt voimassa olevien perustuslakien mukaan presidentti edellytettiin minimissään informoivan pääministeriä. Näinhän tapahtui jopa tasavallan presidentti Kekkonen Zavidovossa neuvostojohdon kanssa käymien kahdenkeskisten neuvottelujen jälkeen. Silloinen pääministeri Koivisto toteaa muistelmissaan, että "se oli parlamentarismia alakanttiin, mutta parempi sekin kuin ei mitään". Tasavallan presidenttinä toimiessaan Koivisto antoi sitten varsinkin valtioneuvostolle, mutta ei juurikaan eduskunnalle, sananvaltaa ulkopoliitikassa.

Tosin Koivistokin katsoi presidentin roolin ensisijaiseksi ja pääministerin tarvitsevan ulkopoliitikassa pääasiassa informaatiota. Muistelmiensa mukaan hän sanoa tuoreelle pääministerille Aholle: "Haluan heti alkuun todeta, että tulen pitämään sinut hyvin informoituna ulkopoliitikasta. Pääministerillä on ja pitää olla Suomessa myös ulkopoliittinen rooli". Verrattuna tähän historialliseen taustaan hallituksen esitys merkitsee tuntuva muutosta ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään.

Kaikkein olennaisimmin Euroopan unionissa tehtävät päätökset todetaan esityksessä selvästi kuuluvan "normaalin" päätöksenteon piiriin. Siksi niissä valtioneuvoston ja eduskunnan rooli onkin ensisijainen, ellei peräti yksinomainen. Esitystä voidaan luultavasti tulkita niin, että valtioneuvoston ei tarvitse välttämättä kuulla tasavallan presidenttiä Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä. On mielenkiintoista nähdä, mihin suuntaan poliittinen käytäntö tulee tässä suhteessa kehittymään. Joka tapauksessa hallituksen esitys merkitsee selvää siirtymää kohti valtioneuvosto- ja pääministerikeskeistä ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää.

Toisaalta tasavallan presidentin asema on esityksessä paljon tulkinnanvaraisempi. Mitä merkitsee ulkopoliitiikan johtaminen "yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa". Esityksen perustelut viittaavat siihen, että presidentin on valmisteltava kaikki merkittävät aloitteet sekä tehtävä kaikki keskeiset päätökset yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (s. 145). Tämän mukaan presidentillä ei ole enää itsenäistä ulkopoliittista päätöksentekovaltaa, vaan se on sidottu valtioneuvoston valmisteluun ja muuhun myötävaikutukseen.

On toki kuviteltavissa kansainvälisiä tilanteita, joissa tasavallan presidentillä ei ole mahdollisuuksia valmistella asioita valtioneuvoston kanssa. Tuorehko esimerkki liittyy Persian lahden sotaan, jolloin Koiviston oli otettava Etykin Pariisin huippukokouksessa kantaa Suomen, joka silloin oli YK:n turvallisuusneuvoston jäsen, suhtautumiseen monikansallisiin sotilaallisiin toimiin alueella. Tässä tilanteessa Koivisto toimi sangen itsenäisesti.

Tällaisia haasteita saattaa syntyä tulevaisuudessakin, jopa rauhankin aikaina, erityisesti

poliittisissa ja sotilaallisissa kriiseissä. Niiden mahdollisuutta ei voida kuitenkaan pitää mielestäni perusteena luopumiselle nykyisestä hallituksen esityksestä. Pikemminkin voidaan sanoa, että poikkeuksellisissa olosuhteissa tehtävissä ulkopoliittisissa päätöksissä täytyy pyrkiä nojautumaan niin pitkälle kuin mahdollista valtioneuvoston valmisteluun ja joka tapauksessa yhteistyöhön presidentin ja pääministerin kesken. Presidentti Koiviston toteamus sopii ohjeeksi tähänkin tarkoitukseen: "Kun meillä on tällainen omalaatuinen järjestelmä, täytyy osoittaa tarvittavaa joustavuutta, jotta kaikissa erilaisissa yhteyksissä voidaan keskusteluja käydä". Hallituksen esityksen ulkopoliittiset määräykset tarjoavat hyvän oikeudellisen pohjan tällaiselle joustavuudelle.



PeV:n ptk 76/1998 y
11.9.1998

SUOMEN KUNTALIITTO
FINLANDS KOMMUNFÖRBUND

Lähte B 38

Lakiasiat
Kari Prättälä

9.9.1998

Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle

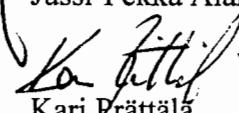
SUOMEN KUNTALIITON HALLITUKSEN UUTTA SUOMEN HALLITUSMUOTOA KOSKEVA KANNANOTTO

Lähetämme ohessa käyttöönne Suomen Kuntaliiton uutta Suomen Hallitusmuotoa koskevan kannanoton, jonka liiton hallitus on hyväksynyt 23.4.1998. Pyydämme, että kannanotossa esityt näkökohdat otettaisiin huomioon valiokunnan käsitellessä hallituksen esitystä Suomen hallitusmuodoksi. Toivomme lisäksi, että valiokunnalla olisi mahdollisuus kuulla Suomen Kuntaliittoa asiantuntijana valiokunnan istunnossa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Toimitusjohtaja

Lakiasiaain päällikkö


Jussi-Pekka Alanen

Kari Prättälä

Uutta Suomen hallitusmuotoa koskeva kannanotto

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi helmikuun alussa 1998 (HE 1/1998 vp). Hallitusmuoto on tarkoitettu hyväksyä nykyisillä valtiopäivillä lepäämään yli vaalien. Lopullisesti hallitusmuoto hyväksyttäisiin eduskuntavaalien jälkeen kokoontuvilla valtiopäivillä ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1. maaliskuuta vuonna 2000.

Liitto on aiemmin antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota erityisesti

kuntien verotusoikeutta koskevan säännöksen kirjoittamistapaan,

siihen, että ns. rahoitusperiaatetta ei ole sisällytetty kunnallisen itsehallinnon suojaa koskevaan säännökseen,

liian väljään asetuksenantovaltaan.

Vaikka liiton kannanotot ovat vaikuttaneet hallituksen esityksen perusteluihin, sanamuodot ovat pysyneet lähes samoina kuin Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä, johon hallituksen esitys pohjautuu. Verotusoikeuden osalta säännös on jopa epämääräisempi ja tulkinnanvaraisempi kuin Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksessa.

Kunnan verotusoikeus

Nykyisen HM 51.2 §:n on katsottu antavan kunnallishallinnolle tietyn institutionaalisen suojan, joka käsittää mm.

kuntalaisten oikeuden valita kunnan ylin päättävä elin ja muutoinkin osallistua kunnan hallintoon

kunnanvaltuuston yleisen toimivallan päättää kunnan asioista

kunnan toimielinten suhteellisen riippumattomuuden valtiosta

kunnan oikeuden verottaa jäseniään.

Hallituksen esityksen 120 §, jossa säädettäisiin "kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta" kattaa nämä kunnallishallinnon erityispiirteet. Kuntien verotusoikeutta koskeva pykälän 3 momentti antaa kuitenkin harhaanjohtavan kuvan kuntien verotusoikeuden sisällöstä ja laajuudesta. Hallituksen esityksen muotoilu jättää jopa enemmän tulkinnanvaraa kuin Perustuslaki 2000 komitean ehdottama muotoilu, jota sitäkään Suomen Kuntaliiton hallitus ei pitänyt tyydyttävänä.

Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti, että hallitusmuodon 120 §:n 3 momentti olisi kuulunut seuraavasti:

"Kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään."

Suomen Kuntaliiton hallitus totesi lausunnossaan komitean mietinnöstä (2.9.1997), että "kuntien verotusoikeutta koskevan pykälän 3 momentista saa kuitenkin käsityksen, että

verotusoikeuden sisältö on tavallisella lailla jokseenkin vapaasti muotoiltavissa. Näin kirjoitettuna säännös saattaa jopa heikentää kuntien verotusoikeuden suojaa nykyisestä, vaikka suoja perustuukin pelkästään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön".

Liitto ehdottikin, että säännös muotoiltaisiin seuraavasti:

"Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta."

Liiton esittämä muotoilu vastaa sekä oikeustieteessä että perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttua käsitystä kuntien verotusoikeudesta. Kunnilla on verotusoikeus, mutta kunnallista veroa koskevalle lainsäädännölle tulee asettaa samantapaiset vaatimukset kuin valtion verolainsäädännölle. Kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla olisi säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion veron kohdalla.

Nämä näkökohdat hallituksen esityksessä on aivan oikein otettu huomioon. Hallituksen esityksessä 120 §:n 3 momenttiin on lisätty liiton ehdottama määritelmä niistä asioista, joista lailla säädetään. Ensimmäinen lause on kuitenkin säilytetty Perustuslaki 2000 -komitean esittämässä muodossa, joten hallituksen esityksessä koko säännös kuuluu seuraavasti:

"Kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta."

On vaikea ymmärtää, mitä ensimmäisen lauseen loppu "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" tarkoittaa. Säännöstä ei ole tältä osin lainkaan perusteltu.

Jos tarkoituksena on, että lailla säädettäisiin, kuten tähänkin asti verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta, säännös on tarpeeton, koska asia todetaan täsmällisesti toisessa lauseessa.

Jos "lailla tarkemmin säätäminen" taas tarkoittaa sitä, että lainsäätäjä voisi tavallisella lailla "tarkemmin" määritellä verotusoikeuden laajuutta ja ydinsisältöä, säännös heikentäisi suojaa, joka kuntien verotusoikeudella on katsottu nykyisen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin nojalla olevan. Jos säännöksen perusteella esimerkiksi nykyinen kunnan tulovero voitaisiin tavallisella lailla muuttaa kunnalle valtionverosta tulevaksi osuudeksi tai kunnan yhteisövero-osuutta voitaisiin tavallisella lailla pienentää ilman rajoituksia tai poistaa se kokonaan, kysymyksessä olisi selvä kavennus nykyiseen perustuslainsuojaan. Tällaisia tavoitteita säännöksellä ei kenties ole, mutta sen epämääräisyys ja perustelemattomuus jättävät auki tällaisetkin tulkintamahdollisuudet.

Liitto katsoo, että kuntien verotusoikeuden suojaa koskevan säännös on hallituksen esittämässä muodossa epäonnistunut. Liitto esittää, että säännös muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

"Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta."

Ns. rahoitusperiaate

Liitto katsoo, että ns. rahoitusperiaate tulee sisällyttää kuntien itsehallintoa koskevaan säännökseen siinä muodossa kuin se oli valtioneuvostossa esillä vuosina 1993 ja 1994 oikeusministeriön valmistelemassa esityksessä. Säännös kuului tuolloin ehdotetussa

muodossa seuraavasti:

"Säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on samalla turvattava edellytykset niiden hoitamiseen. Kunnilla on verotusoikeus."

Säännöksen perustelujen osalta viittaamme oikeusministeriön valmistelemaan hallituksen esitysluonnokseen.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Asetuksia hallituksen esityksen 80 §:n mukaan voisivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Asetuksenanto voisi perustua joko hallitusmuotoon tai muussa laissa annettuun valtuutukseen. Asetukset antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltuutta olisi hallitusmuodon tai lain nimenomaisen säännöksen mukaan siirretty tasavallan presidentille tai ministeriölle.

Ehdotetussa säännöksessä on myönteistä se, että laissa säädettävien asioiden piiri määriteltäisiin nykyistä tarkemmin. Asetuksenantovallan laajentaminen valtioneuvostolle ja ministeriöille "laissa säädetyn valtuuden nojalla" on kuitenkin ongelmallista.

Nykyisin voimassa olevassa ns. normilaissa (L viranomaisten määräyksistä ja ohjeista; 573/89) edellytetään, että kuntia ja kuntayhtymiä koskevia määräyksiä saa antaa, jollei hallitusmuodosta muuta johdu, vain laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen perusteella. Kuntalain 3.1 §:ssä edellytetään, että kuntalaista poikkeaminen perustuu laissa olevaan yksilöityyn valtuutukseen. Vaikka säännökset eivät olekaan perustuslaintasoisia, valtioneuvoston ja ministeriöiden kuntia koskevien määräysten on käytännössä aina edellytetty perustuvan yksilöityyn valtuutukseen.

Liitto katsoo, että ehdotettu säännös merkitsisi heikennystä kuntien asemaan, koska se antaisi sekä valtioneuvostolle että ministeriölle nykykäytäntöä laajemman norminantovallan. Säännös antaisi ehdotetussa muodossa mahdollisuuden palata väljään ministeriöiden norminantoon, josta viimeisen viidentoista vuoden aikana on määrätietoisesti pyritty eroon.

Asetuksenantovallan antaminen valtioneuvostolle ja ministeriölle edellyttää, että asetuksenantovaltuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tämä tulisi todeta itse säännöksessä.

PeV:n ptk 79/1998 vp
17.9.1998

Lähte 3 §

Ote pöytäkirjasta, joka tehtiin eduskunnan
puhemiesneuvoston kokouksessa Helsingissä tiistaina 15
päivänä syyskuuta 1998

5 §

Puhemiesneuvosto päätti pääsihteerin ehdotuksen mukaisesti
lähettää pankkivaltuuston rahapolitiikkaa koskevien asioiden eduskun-
takäsittelyä koskevan kirjeen 8.9.1998 perustuslakivaliokunnalle tiedoksi ja mahdol-
lisesti huomioon otettavaksi valtiosääntöuudistusta valmistelevasti käsiteltäessä,
lähettää kyseinen kirje talousvaliokunnalle tiedoksi sekä
antaa kanslialle tehtäväksi ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin asiaa
valmistelevan työryhmän asettamiseksi.

Vakuudeksi:

Keijo Koivukangas
Keijo Koivukangas

Puhemiesneuvoston sihteeri

Jakelu: perustuslakivaliokunta, talousvaliokunta, eduskunnan pankkivaltuusto

8.9.1998

Eduskunnan puhemiesneuvostolle

RAHAPOLITIikkaa koskevien asioiden käsittely eduskunnassa

Tausta

Euroopan keskuspankki (EKP) on perustettu ja aloittanut valmistelut euroalueen rahapolitiikan toteuttamiseksi.

Suomen siirtyessä euroalueeseen (1.1.1999) Suomen Pankin asema muuttuu ja toiminta saa uusia ulottuvuuksia. Kun rahapoliittiset päätökset tehdään Euroopan keskuspankkijärjestelmässä tarve parlamentaarisen näkökulman turvaamiseksi kasvaa.

Seuraavassa ehdotetaan järjestelyjä, jotka vahvistavat eduskunnassa tapahtuvaa keskustelua rahapolitiikasta ja lisäävät mahdollisuuksia julkisesti arvioida harjoitetun rahapolitiikan tuloksellisuutta.

Ehdotus

Pankkivaltuusto ehdottaa, että eduskunnan puhemiesneuvosto selvittäisi tarpeelliset toimenpiteet ja käynnistäisi tarvittaessa säännösten tarkistamisen, jotta 1.1.1999 alkaen

- 1 Pankkivaltuuston ajankohtaista rahapolitiikan toteuttamista koskevan kertomuksen esittelisi lähetekeskustelussa pankkivaltuuston puheenjohtaja. Eduskunnan työjärjestystä muotoiltaisiin niin, että se mahdollistaa tarvittaessa Suomen Pankin pääjohtajan kuulemisen eduskunnassa.
- 2 Euroopan keskuspankin (EKP) harjoittamasta rahapolitiikasta voitaisiin kuulla EKP:n pääjohtajaa ja johtokunnan jäseniä, samoin kuin Suomen Pankin pääjohtajaa suuressa valiokunnassa tai talousvaliokunnassa siten, että kaikilla eduskunnan jäsenillä olisi mahdollisuus osallistua kuulemiseen.
- 3 Rahapolitiikan monipuoliseksi arvioimiseksi pankkivaltuuston vuotuisissa kertomuksissa ja erityisesti ajankohtaiskertomuksissa, pankkivaltuustolle varataan asianmukaiset resurssit tarvittavaan selvitystyöhön.

8.9.1998

Perustelut

Ehdotusten toteuttaminen on tarpeen euroalueella harjoitetun rahapolitiikan poliittisen vastuunalaisuuden vahvistamiseksi kansallisella tasolla.

Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovana toimielimenä eduskunnan pankkivaltuusto antaa *eduskunnalle tarvittaessa kertomuksia rahapolitiikan toteuttamisesta* ja muusta pankin toiminnasta, kun Suomi osallistuu euroalueeseen. Pankkivaltuuston osallistuminen rahapoliittisten päätösten tekemiseen lakkaa, ja työskentelyn painopiste rahapolitiikan osalta siirtyy arviointiin.

Suomen Pankin pääjohtaja osallistuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti EKP:n neuvoston päätöksentekoon. Pääjohtajalla on näin ollen EKP:n johtokunnan ja neuvoston ohella välittömin tieto rahapoliittisten päätösten sisällöstä ja perusteista.

Harjoitetun rahapolitiikan arvioimiseksi ei ole luontevaa tukeutua asian valmistelijoihin eli Suomen Pankin ekonomistikuntaan, vaan ulkopuolisen näkökulman varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista tilata aika-ajoin alan auktoriteetin tai ekonomistiryhmän laatima selvitys pankkivaltuuston kertomuksien ja kannanottojen valmistelemiseksi.

Säännöksistä

Kun Suomi osallistuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 l artiklan mukaisesti yhtenäisvaluutan alueeseen (1.1.1999) laki Suomen Pankista (214/1998) tulee voimaan.

Pankkivaltuuston uutena tehtävänä on lain 11 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaisesti Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovana toimielimenä antaa eduskunnalle tarvittaessa kertomuksia rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Pykälän 4) -kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on edelleen "antaa eduskunnalle vuosittain kertomus pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioissa; "

Lain 14 §:n mukaan "pääjohtaja ja muut johtokunnan jäsenet ovat velvollisia säännöllisesti antamaan selvityksiä pankkivaltuustolle rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta."

Lain 27 §:n mukaan "Suomen Pankki on velvollinen antamaan eduskunnan valiokunnalle kaikki ne tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi."

Näiden lainkohtien perusteella mm. Suomen Pankin pääjohtajaa voidaan kuulla eduskunnan suuressa valiokunnassa ja talousvaliokunnassa pankkivaltuuston kertomusten käsittelyn yhteydessä ja muulloinkin.

Keskusteluun osallistuminen eduskunnan istunnoissa on kuitenkin rajoitettu valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n mukaisesti.

8.9.1998

Suuren valiokunnan kokousten avoimuudesta on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 52 §:ssä. Euroopan unionin asioiden käsittelystä on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa.

Rahapolitiikan toteuttamisesta annettujen eduskunnan pankkivaltuuston kertomusten eduskuntakäsittely tapahtuu lähetekeskustelun jälkeen talousvaliokunnassa (valtiopäiväjärjestys 50 §) ja lisäksi tarvittaessa eduskunnan täysistunnossa. Valiokunnan mietinnön esittelee täysistunnossa valiokunnan puheenjohtaja (valtiopäiväjärjestys 60 §) tai valiokunnan keskuudestaan valitsema esittelijä (valtiopäiväjärjestys 45 § ja 60 §).

Jukka Kananen
Jukka Kananen

Jukka Kananen

Jukka Kananen

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 29.9.1998 kello 10.
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(8 luku Kansainväliset suhteet)

Ehdotettu 8 luku vastaa suurelta osin nykyisiä perustuslain säännöksiä ja niitä ajatuskulkuja, joita on esitetty perustuslain eräiden vielä verraten uusien kohtien valiokuntakäsittelyssä. Ehdotuksessa olevat sisällöltään selvästi uudet normit, kuten esim. eduskunnan hyväksymisen vaatiminen kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle, vaikuttavat yleensä perustelluilta ja asianmukaisesti muotoilluilta. Tarkastelen sen vuoksi vain eräitä yksityiskohtia, jotka näyttävät vielä vaativan huomiota. Ennen yksityiskohtiin menemistä voinen kuitenkin viitata eräasen yleiseen näkökohtaan.

Käytännön joustavuustarpeet saattavat puoltaa sitä, että ulkoasioita koskevia toimivaltajärjestelyjä jätetään itse perustuslain tekstissä suhteellisen väljiksi. Samanaikaisesti voi kuitenkin olla kysymys sellaisista (osa)toimivalloista, jotka eivät ole käytännössä vakiintuneita ja joihin saattaa myös liittyä huomionarvoisia näkemyseroja. Vaikka perustuslain normeja ei voidakaan säätää perusteluilla, voi perusteluille tällaisissa tilanteissa tulla käytäntöjen suuntautumisessa ja vakiintumisessa epätavallisen paljon tosiasiallista merkitystä. Tämä voi puoltaa sitä, että valiokuntakannanotoissa painotetaan sellaisiakin näkökohtia, jotka sinänsä on mainittu jo hallituksen esityksessä. Kun kyseessä ovat juuri perustuslain säännökset, on tässä kohden keskeinen asema juuri perustuslakivaliokunnan lausumilla.

93 §. Säännös on tärkein ulkoasioita koskeva toimivaltasäännös. Sen ensimmäinen virke sisältää kolme mielenkiintoista sananvalintaa. Tutuntyyppisten ilmaisuvaihtoehtojen

kuten ulkoasiat tai ulkosuhteet tai kansainväliset suhteet sijasta on käytetty ilmausta ulkopoliittikka (pykälän otsikossa: ulkopoliittinen). Sana ulkopoliittikka on paremmin kotoaan median ja tutkimuksen kielessä kuin perustuslain tekstissä. Perustuslaissahan ei operoida esim. käsitteillä sisäpoliittinen, puolustuspoliittinen jne. Mitään estettä sanan käyttämiselle on toisaalta vaikea osoittaa. Se myös soveltuu käytettäväksi johtaa -tyyppisen sanan kanssa paremmin kuin jotkin muut ilmaisut. Ehkä sanan valitsemisen merkittävin piirre on tässä se, että sanasta tulee nyt myös perustuslaillinen termi ja että tämän tyyppisen sanan ”käyttäytymisestä” juridisten tulkintojen kohteena ei ole paljon kokemusta.

Toinen uusi sana on ”johtaa”. Voidaan kyllä ajatella, että sananvalinnalla ei tässä ole kovin suurta merkitystä. Kaikilla voidaan olettaa olevan kuva siitä, mistä suunnilleen on kysymys. Toisaalta sanoillakin on merkitystä silloin kun säädetään uutta perustuslain kohtaa ja vanhoista sanoista luovutaan. Johtaa-sana voidaan käsittää pehmeämmäksi, vähemmän lopullista päättämistä viestistäväksi kuin ”määrää” nykyisessä HM 33 §:ssä. Toisalta voidaan ajatella, että ”johtaa ulkopoliittikkaa” ilmaus tarkoittaa jotakin kokonaisvaltaisempaa, enemmän myös aloitteista vastaavaa kuin ilmaus ”määrää suhteista ulkovaltoihin”. Esityksen perusteluista ei johtaa-sanan sisällöstä tai tulkinnallisista ulottuvuuksista sanota paljon yli sen, että ”ulkopoliittikan johtamisella säännöksessä viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan”. Sananvalinta voisi olla tässä kiintoisa siltäkin kannalta, että valtioneuvostolle 2 momentin mukaan tulevaa, pitkälle itsenäistä valtuutta kuvaamaan käytetään sanaa ”vastaa”. Ehkä johtaa- sana yhteydessään ja toisaalta vastaa-sana omassa yhteydessään tässä osoittavat kohtuullisen hyvin sitä roolia, mitä nyt ajatellaan tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Silti saattaisi olla aiheellista myös arvioida, minkälaisen pohjan nyt valitut sanat asettavat myöhemmälle tulkinnalliselle kehitykselle.

Mielenkiintoisin ja järjestelmän kannalta ehkä merkittävin edellä tarkoitetuista sanoista on kuitenkin ”yhteistoiminnassa”. Sanan avulla pyritään säännöksen tasolla järjestämään suomalaisen, parlamentaarisen ja presidiaalisen elementtejä yhdistävän järjestelmän ydinkysymystä: miten nämä kaksi elementtiä operatiivisella tasolla kytetään toisiinsa. Mitä kaikkea ”yhteistoiminnassa” sana sitten juridisen säännöksen tekstin osana tarkoittaa?

Vähimillään se oikeastaan osoittaa vain sen, mikä perusteluissakin (s. 144, II palsta) todetaan tilanteeksi ”nykyistenkin säännösten mukaisesti”, ts. että presidentin on tehtävä ulkoasiainvallan piiriin kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa ja ministerin esittelystä. Näin kuvattuun vaatimukseen sisältyy miltei väistämättä myös se, että esittelevä ministeri / valtioneuvosto vastaa myös päätöksen valmistelusta. Suunnilleen tällainen normisisältö uuteen perustuslakiin sisältyisi myös ilman tätä yhteistoiminnassa - lausumaa. ”Yhteistoiminnassa”-vaatimuksen voidaan tämän lisäksi sanoa edellyttävän sitä, että tasavallan presidentti kaikissa niissä ulkopoliittikan johtamiseen luettavissa toimitissa, jotka eivät ole määrämuotoisella päätöksellä päätettäviä asioita, on jonkinlaisessa informointi- ja kuulemissuhteessa valtioneuvostoon. Minkälainen tämän suhteen pitäisi konkreettisesti kussakin tilanteessa olla, ei ole säännöksestä pääteltävissä. Hyvin paljon jää siten käytäntöjen varaan, esimerkkinä vaikkapa kysymys siitä, milloin yhteyttä pidetään koko valtioneuvostoon, milloin ehkä ministerivaltiokuntaan, milloin yksittäiseen ministeriin.

(Ahtaan) juridisessa tarkastelussa voidaan ajatella, että ”yhteistoiminnassa”-vaatimuksen sisältö jää hyvin vähäiseksi, että merkittävän uuden normisisällön näkeminen tässä lainkohdassa vaatii annoksen hyväuskoisuutta. Toisaalta perustuslakeihin voi muuallakin sisältyä ”pehmeitä” säännöksiä, joilla tavoitellaan enemmänkin periaatteellisten lähtökoh- tien osoittamista ja käytäntöjen suuntaamista kuin varsinaista, välittömästi sovellettavaa sitovuutta. Ehkä juuri tältä kannalta, perustuslainsäätäjän periaatteellisena ”markkeerauksena”, säännöstä voidaan pitää tässä aiheellisena sen normatiivisesta il- mavuudesta huolimatta. Säännöstä voidaan pitää myös realistisena siinä mielessä, että se tunnustaa käytäntöjen arvon. Perustuslainsäätäjän tehtäväksi monesti sopii juuri käy- täntöjen ohjaaminen, ei välttämättä niiden juridisoiminen. Ehkä sittenkin lähinnä vain tällaiseen käytäntöjen ohjailuun kohdistuvat myös ne erot, joita on yhteistoiminnassa- vaatimuksen ja Perustuslaki 2000-komitean mietinnössä ehdotetun ”yhdessä”- vaatimuksen välillä.

Ulkoasiainvaliokunnan antamassa lausunnossa (uavl 6/98 vp, s. 4) viitataan lähinnä juuri -93 §:n 1 momenttiin liittyen siihen, että säännöksessä ei mainita, miten presidentin ja valtioneuvoston mahdollinen erimielisyys ratkaistaan. Lausunnossa todetaan, että tämä

puute tulisi poistaa viittaamalla uuteen 58 §:ään. Jos tällä tarkoitetaan sitä, että ristiriitatilannetta voisi kosketella perustuslakivaliokunnan mietinnössä, on tämä varmasti mahdollista, vaikka tuskin välttämätöntä. Sen sijaan tällaisen viittauksen ottamista itse 93 §:n tekstiin en voi pitää aiheellisina.

Säännöksen 2 momentti korvaa nykyisen HM 33 a §:n säännökset. Uudessa säännöksessä on aikaisempaan säännökseen verrattuna joitakin muutoksia, jotka eivät selity pelkästään sillä, että uuteen perustuslakiin on otettu sekä vanhan hallitusmuodon että valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Selkeyttävä, vaikkakaan ei ehkä välttämätön muutos on se, että säännöksessä ei nyt viitata yleensä kansainvälisiin toimielimiin, vaan soveltaminen rajataan vain Euroopan unioniin. Toinen muutos on siinä, että säännöksessä ei enää viitata ”toimielimissä” tehtäviin päätöksiin, vaan ”Euroopan unionissa” tehtäviin päätöksiin. Perusteluksi esitetään, että muotoilu on joustavampi ”esimerkiksi Euroopan unionin toimelinrakenteen mahdollisia muutoksia ajatellen”. Toimelinrakenteen muutukset tuskin sinänsä tekisivät toimielimiin viittaamista liian jäykäksi muotoiluksi. ”Unionissa”-ilmauksen käyttäminen voi käytännössä tulla merkitsemään väljennystä unionin piirissä-ilmauksen suuntaan ja voi sen vuoksi omalta osaltaan myös tukea samassa virkkeessä olevan ”päätösten”- ilmaisun väljää tulkintaa. Tähän ajatteluun viittaa ilmeisesti myös ulkoasianvaliokunnan lausunnossa (s.7, 2. palsta) oleva toteamus siitä, että Euroopan unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomiin, mutta unioniasioihin läheisesti liittyviin asioihin, joista esimerkkinä ovat Schengenin sopimukset, on sovellettava ehdotetun 96 §:n mukaista menettelyä. Voi olla, että tällainen väljyys on käytännössä perusteltua. Ehdotuksen 93,2 §:ssä on kuitenkin kyseessä valtioneuvoston kompetenssin osoittaminen suhteessa presidentille kuuluvaan kompetenssiin. Enää ei ole myöskään sitä lisämäärittelyä, joka VJ 4 a luvun säännöksistä oli saatavissa HM 33 a §:n tulkinnalle. Tämän vuoksi olisi ”Euroopan unionissa”-ilmauksen sisällön riittävän tarkasti ilmettävä ainakin valiokunnan kannanotosta.

Säännöksen 2 momentin alun sanonnan mukaan valtioneuvosto ”vastaa” ko. kohdassa tarkoitetuista asioista. Vastaa-sanankäytöstä HM 33 a §:ssä käytetyn ”määrää” sanan sijasta on esityksessä perusteltu vain toteamalla, että näin on tehty ”ehdotetun pykälän 1 momentissa käytettyyn sanontaan liittyen”. Tällä on ehkä tarkoitettu 1 momentin

kohtaa, jonka mukaan ”ulkopolitiikkaa johtaa” tasavallan presidentti. Perustelun ajatus on ehkä ollut, että määrää-sana olisi valtioneuvostosta käytettynä liian vahva, kun presidentin kompetenssin kohdalla puhutaan johtamisesta, varsinkin kun määrää -sanaa käytetään nyt HM 33 §:ssä kuvaamaan presidentin kompetenssia. Oli tällaisen perustelun vakuuttavuus mikä tahansa, vastaa-sana ei tässä mielestäni ole täysin ongelmaton. Vastaa-sana sellaisenaan ei välttämättä painota tehtävän itsenäisyyttä, vaan sitä, että joku on vastuussa jonkin annetun tehtävän hoitamisesta. Tämä sävy sanassa on saman pykälän 3 momentissa (”...kannanottojen ilmoittamisesta... vastaa ministeri...”.) Sanan käyttämiseen 2 momentin alussa liittyy myös se, että voimassaolevassa tuoreessa lainkohdassa käytettyä (vahvempaa) sanaa muutetaan nyt tietoisesti. Minusta valiokunnassa voitaisiin ehkä vielä arvioida, mitä verbiä valtioneuvoston toimivallasta olisi tässä syytä käyttää.

Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin sanonnassa on valtioneuvoston kompetenssi määrätä ko. päätösten kansallisesta valmistelusta ja kompetenssi päättää muistakin niihin liittyvistä toimenpiteistä esitetty selvästi erillään. Tuon sanamuodon mukaan ei voi olla epäilystä siitä, että vain em. toimenpiteistä päättämiseen liittyy se rajoitus, että päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista. Tämä ero ei ole nyt riidaton ehdotetun 2 momentin alun sanonnassa, jonka mukaan ”valtioneuvosto vastaa...pätösten ...valmistelusta ja päättää... toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.” Säännöksellä on ilmeisesti kuitenkin tavoiteltu vastaavaa eroa kuin on HM 33 a §:n 2 momentissa ts. että vain toimenpiteistä päättämiseen kohdistuu rajoitus ”jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.” Säännöksen sanamuotoa olisi ilmeisesti suhteellisen helppo tarkistaa niin, että säännös olisi tältä osin yksiselitteinen. Vähintään olisi kuitenkin valiokunnan kannanotosta ilmettävä, miten säännös on tässä suhteessa tarkoitettu sovellettavaksi.

94 §. Säännös merkitsee selvää konkreettista muutosta nykyiseen, HM 33 §:ään ja VJ 69 §:ään pohjaavaan normiasetelmaan siinä, että ehdotuksen mukaan myös kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen on saatava eduskunnan hyväksyminen. Sisällöllisesti uutta on myös se, että myös perustuslakia koskevan sopimuksen hyväksymispäätökseen

(eikä vain perustuslakia koskevan voimaansaattamislain hyväksymiseen) vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö. Muilta osin säännöksen voidaan katsoa merkitsevän lähinnä vain nykyisten säännösten kirjoittamista nykytilanteita paremmin vastaavaan ja tiiviimpään muotoon. Periaatteellisesti merkittävää nykyisen säätelyn kehittämistä sisältyy kuitenkin kohtaan, jossa eduskunnan hyväksymistä vaativiin velvoitteisiin luetaan myös velvoitteet, jotka ”ovat muutoin merkitykseltään huomattavia.” Näin asetettu kriteeri on hyvin joustava. Pidän kohdan muotoilua kuitenkin sen tavoitteet ja säännösyhteyden huomioon ottaen asianmukaisena.

Säännöksen perusteluissa tarkastellaan myös sitä, mitä kaikkea on luettava säännöksessä tarkoitettuihin lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin, ja nojaututaan tässä perustuslakivaliokunnan osaksi varsin uusiinkin kannanottoihin. Kun kyseessä on perustuslain periaatteessa kokonaan uudistaminen, ei ko. asian periaatteellisen merkityksen vuoksi olisi pahaksi, jos myös perustuslakivaliokunta mietinnössään vielä toteaisi ko. kohdan sisällön pääpiirteet ja siten esim. hyvin selvästi irrottaisi uuden säännöksen aikoinaan korostetusta ristiriitavaatimuksesta. Suotavalta näyttäisi tuoda samassa yhteydessä esille myös se, että uudet, lainsäädännölle tuntemattomat elämänalueet tai järjestelytavat kuuluvat tässä lainsäädännön alaan, jos niiden kotoperäisesti esille tulleina katsottaisiin kuuluvan järjestettäväksi lain tasolla.

Säännöksen 1 momentin alussa käytetään sanontaa: ”Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiopöytäpöytäkirjat ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät ... määräyksiä...”. Muotoilu on tässä erilainen kuin HM 33 §:ssä, jonka mukaan ”... sopimukset... ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä...”. Voimassaoleva muotoilu on antanut pohjaa sellaiselle käytännölle, jossa eduskunnan hyväksyminen koskee muodollisesti vain sellaisia sopimusmääräyksiä, joihin sitoutuminen niiden sisällön vuoksi edellyttää eduskunnan suostumusta. Esityksen perusteluissa (s. 150, I p.) todetaan, että ”vastaisuudessa olisikin mahdollista” omaksua käytäntö, jossa eduskunnan hyväksymispäätöksessä ilmaistaisiin päätöksen koskevan koko sopimusta. Minusta ehdotettu sanamuoto ei tee tällaista käytäntöä vain mahdolliseksi, vaan oikeastaan edellyttää sitä.

Säännöksen 2 momentin muotoilu viittaa siihen, että myös päätös sellaisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä, joka koskee perustuslakia, on tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä. Ulkoasiainvaliokunta on em. lausunnossa (s. 6) katsonut, että myös perustuslakia koskevan irtisanomisen hyväksymisestä olisi päätettävä yksinkertaisella enemmistöllä, ”koska muutkin vastaavat poikkeukset voidaan kumota yksinkertaisella enemmistöllä.” Lausuman perusajatus on nähdäkseni oikea. Poikkeuslakien - myös valtiosopimuksen voimaansaattamisessa käytettyjen poikkeuslakien, milloin se tulee kysymykseen - kumoaminen tapahtuu lähtökohtaisesti tavallisella lailla. Voidaan olettaa, että valtaosassa niistä tapauksista, joissa sopimus tulisi hyväksyttäväksi määräenemmistöllä, tullaan myös säätämään voimaansaattamislaki supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jos sopimuksen irtisanominen edellyttäisi esim. sekamuotoisen voimaansaattamislain erillistä kumoamista, tämä tapahtuisi tavallisella lailla. Tällaisissa tilanteissa ja yleisemminkin kansainvälisten velvoitteiden irtisanomistilanteissa on vaikea nähdä mitään valtiosäännön periaatteisiin liittyvää perustetta sille, että irtisanomista koskeva päätös olisi tehtävä määräenemmistöllä.

Säännöksen 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Kohta on tavoitteiltaan tietysti kannatettava. Oikeudellisilta ulottuvuuksiltaan se on kuitenkin ongelmallinen, kun perustuslaki toisaalta lähtee siitä, että valtiosopimus voi merkitä poikkeusta perustuslaista. Ongelmallisuus liittyy myös siihen, että poikkeuslain, - siis myös supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyn voimaansaattamislain - edellytetään 73 §:ssä voivan sisältää vain rajatun poikkeuksen perustuslaista. Ehdotuksesta ei ilmene, mikä on 94 §:n ja 73 §:n rajoituskriteerien suhde ja onko esim. jompikumpi niistä ajateltu toista tiukemmaksi.

Esityksen perusteluissa (s. 148) ja myös ulkoasianvaliokunnan em. lausunnossa (s. 5) on kiinnitetty huomiota siihen, että eduskunnan suostumus kansainväliseen velvoitteeseen olisi annettava ennen ko. velvoitteeseen sitoutumista. Tämä periaatteellinen lähtökohta on niin merkittävä, että se olisi syytä tässä tuoda esille myös perustuslakivaliokunnan kannanottona.

Siirtymävaiheen osalta olisi ehkä hyvä erikseen myös todeta, että irtisanomisen hyväksyminen eduskunnassa koskee myös ennen uuden perustuslain voimaantuloa eduskunnassa hyväksytyjä velvoitteita. Lähtökohtana pitäisi ilmeisesti myös olla, eduskunnan hyväksymisen vaatiminen irtisanomiselle koskee myös sellaisia velvoitteita, joita ei aikanaan ole saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi, mutta jotka uuden perustuslainkohdan mukaan arvioituna olisi ollut hyväksyttävä eduskunnassa.

95 §. Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen ”lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.” Ilmaus on samankaltainen ja varmaan käytännössä yhtä hyvin toimiva kuin VJ 69 §:n sanonta ”lakiehdotus... valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä”. Hienosäätötasolla voi kuitenkin kysyä, kuinka perusteltua on uuden perustuslain järjestelmässä säilyttää edes muodollisesti se ajatus, että voimaansaattamislaki saattaa voimaan vain ne kohdat ko. velvoitteessa, joiden katsotaan 94 §:n mukaisesti kuuluvan lainsäädännön alaan. Tarkkaan ottaen tämä edellyttää sitä, että jossain tulee erikseen lausuttavaksi ko. velvoitteen muiden (normi)kohtien voimaansaattamisesta. Edellä on jo 94 §:n kohdalla viitattu siihen, että uuden säännöksen puitteissa on perusteltua lähteä siitä, että eduskunnan hyväksymispäätös koskee koko velvoitetta eikä vain esim. sen lainsäädännön alaan kuuluviksi katsottuja kohtia. Yhdennumkaisesti tämän kanssa olisi mielestäni syytä ainakin harkita sitä, eikö myös voimaansaattamislain pitäisi koskea kaikkia niitä ko. sopimuksen tai velvoitteen kohtia, jotka ovat luonteeltaan maansisäistä voimaansaattamista tarvitsevia normeja (aineellista lainsäädäntöä). Se, että lainsäädännön tasolle tätä kautta periaatteessa tuodaan säännöksiä, jotka sisällöllisesti olisivat annettavissa myös asetuksen tasolla, tuskin voi olla mikään oikea ongelma, kun se ei ole sitä tavallisessa kotoperäisessä lainsäädännössäkään. Jos voimaansaattamislain muodollista sisältöä halutaan tällä tavoin muuttaa, on 1 momentin sanamuotoa muutettava. Tässä yhteydessä voi todeta, että 2 momentissa käytetään jo nyt muotoilua ”lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta”, ts. käytetään kokonaiskäsitettä, joka 94 §:n terminologiassa selvästi tarkoittaa enempää kuin kansainvälisen velvoitteen sisältämät ”lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset”.

Säännöksen 2 momentti merkitsee sitä, että lakiehdotus, joka koskee valtakunnan alueen muuttamista, on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vastavasti on ko.asiaa koskeva sopimus 94,2 §:n mukaan hyväksyttävä eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä. Ehdotettua 94 §:ää koskevissa perusteluissa todetaan, että tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan rajankäynneissä noudatettua käytäntöä. Kantaa voidaan pitää käytännöllisesti järkevänä. Toisaalta se ja sen tässä esittäminen suoraan vain poikkeamisena ehdotetusta säännöksestä näyttää turhan paljon perusteluilla säätämistä. Ehkä valiokunta voisi omassa kannanotossaan todeta jotakin tämän menettelyn pitkästä vakiintuneisuudesta ja siitä, että kyseessä ei ole varsinainen aluemuutos, vaan lähinnä vain luonnonoloissa rajaviivalla tapahtuneiden muutosten rekisteröinti.

Säännöksen 3 momentin mukaan laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Säännös tuskin aiheuttaisi käytännön ongelmia. Perustelujen mukaan kysymys on tässä ”erityissäännöksestä suhteessa 79 §:n 3 momenttiin, jossa edellytetään lain voimaantuloajankohtaa koskevan asetuksen antovaltuuden antamiselle erityisiä syitä. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien kohdalla vastaavaa erityisen syyn vaatimusta ei siten olisi.” Tämän 3 momentin katsominen tässä suhteessa erityissäännökseksi näyttää kyllä riittävän selvältä. Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että 79,3 § koskee nimenomaisesti voimaantuloajankohdasta säätämistä, ehdotettu 3 momentti taas koskee voimaantulosta säätämistä, joka ainakin periaatteessa voisi olla laajempi kompetenssi kuin vain ajankohdan säätäminen. Jos 3 momentti katsotaan 79,3 §:ssä tarkoitettua kysymystä koskeväksi erityissäännökseksi, näyttäisi johdonmukaiselta, että siinäkin lausuttaisiin voimaantuloajankohdasta säätämisestä. Jos taas 3 momentissa tavoitellaan jotakin laajempaa säätämisvaltuutta, tulisi tämä osoittaa ainakin perusteluissa.

Ulkoasianvaliokunnan lausunnossa (s. 7) on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakia koskevat voimaansaattamislait säädetään helpommassa järjestyksessä kuin muut poikkeuslait siitä huolimatta, että ko. valtiosopimus saattaa merkitä suurta poikkeamista perustuslaista kun taas tällainen muu poikkeuslaki saattaa sisältää vain hyvin vähäisen poikkeuksen perustuslaista. Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi

”huolellisesti selvittää, onko tämän kaksinaisuuden jättäminen ennalleen perusteltua, kuten hallituksen esityksen mukaan tapahtuisi.” Minusta tällainen vertailu, jonka lähtökoh-
tana on valikoitujen esimerkkien poimiminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyk-
sessä säädettyjen lakien joukosta ja muiden poikkeuslakien joukosta, tuskin voi olla ai-
heena mihinkään selvitykseen. Ehdotuksen takana voidaan kuitenkin nähdä hyvin
oleellinen kysymys siitä, minkälaisia sisällöllistä merkittävyyttä koskevia rajoja ehkä pi-
täisi asettaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettäville laeille. Eräänlais-
ta rajan vetämistä merkitsevät jo em. 94,3 §:n ja 73 ,1 §:n säännökset. Tällaisten rajojen
asettamista ei toisaalta voitane vakuuttavasti selvittää ilman että samalla tarkastellaan
esim. kansanäänestyksen asemaa suomalaisessa järjestelmässä.

!

OTT Ora Meres-Wuori/29.9.1998

Perustuslakivaliokunnan kokous 29.9.1998 klo 10.00; HE 1/1998 vp
uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Perustuslakivaliokunta on kutsunut kuultavaksi uuden Suomen hallitusmuodon kansainvälisiä suhteita koskevasta 8 luvusta. Kuten valiokunnan toimittamasta ulkoasiainvaliokunnan lausunnostakin 6/98 vp ilmenee, kansainvälisiä suhteita ei voida tarkastella yksinomaisesti ehdotetun 8 luvun perusteella. Näitä suhteita koskevia tai niihin vaikuttavia säännöksiä on myös muualla uudessa Suomen hallitusmuodossa. Lisäksi 8 luvun tulkinnoissa on otettava huomioon muissa luvuissa esitetyt perustelut.

Seuraavassa tarkastellaan myös 8 luvun ulkopuolisia säännöksiä. Tarkastelussa otetaan huomioon ulkoasiainvaliokunnan em. lausunto, mutta tarkoituksena ei ole kommentoida jokaista lausunnon yksityiskohtaa.

1. Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteet ja ulkopolitiikan johtaminen

Valtioelinten valtasuhteiden yleinenkin tarkistaminen voi vaikuttaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja johtovaltaan. Ulkopolitiikan johtaminen ei perustu yksistään ulkopoliittista päästövaltaa koskevaan hallitusmuodon säännöksiin. Se riippuu päätöksentekijän valtaoikeuksien kokonaisuudesta.

Ulkopoliittisen linjan toteuttamisen välineitä ovat olleet muun muassa hallituksen muodostamista, eduskunnan hajottamista ja lainsäädäntövaltaa koskevat tasavallan presidentin oikeudet. Valtiosääntöuudistusten myötä näitä presidentin oikeuksia on vähitellen supistettu. Samalla on vähennetty presidentin mahdollisuuksia täytäntöönpanna ulkopoliittista linjaansa.

Myös tällä esityksellä presidentin oikeuksia on heikennetty sekä pääministerin ja valtioneuvoston asemaa on vahvistettu siihenkin nähden, mitä ns. valtaoikeuslainsäädäntö (HE 285/94 vp) sisälsi. Täten on tultu sangen lähelle sitä rajaa, jossa presidentin aktiivinen johtovalta voisi kääntyä passiiviseksi valvontavalaksi. Presidentti voisi silloin vain estää sellaiset ulkopoliittiset ratkaisut, jotka hänen käsityksensä mukaan eivät vastaa Suomen etuja, tai niitä viivyttää.

Esityksellä on pyritty kansanvaltaisuuden lisäämiseen ja presidentin aseman parlamentarisoinniseen. Eräs ongelma tällöin on presidentin valinta kansanvaalilla. Vähentämällä presidentin valtaoikeuksia supistetaan samalla kansan valitseman valtioelimen toimivaltaa. Toinen ongelma liittyy kansanedustajien vaalitapaan. Suomessa ei ole ollut itsenäisyyden aikana yhdelläkään puolueella enemmistöasemaa eduskunnassa. Enemmistöhallitukseen on tarvittu aina useamman puolueen mukanaolo. Pääministerilläkään ei välttämättä ole monipuoluehallituksessa vahvaa asemaa.

2. Ulkopolitiikan oikeudelliset raamit

Hallitusmuodon ehdotettu 1 §:n 3 momentti on perustuslaissa uusi säännös. Säännöksen sanotaan olevan väljän, mutta toisaalta esityksessä painotetaan kaikkien säännösten olevan sitovia. Esityksessä mainitaan eräät tärkeimmät kansainväliset järjestöt, joissa Suomi on jäsen. Jäsenvelvoitteista jo seuraa tiettyjen periaatteiden noudattaminen. HM 1 §:n 3 momentissa mainittu rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen on näitä periaatteita. Niihin voitaisiin lisätä muitakin periaatteita. Tämä on tehty nyt vain perusteissa.

Ehdotetulle HM 1 §:n 3 momentille on vaikea löytää vastaavuutta muiden Euroopan valtioiden perustuslaeista. Sen sijaan Suomessa esitettiin 1970-luvulla ajatuksia ulkopolitiikan määrittelemisestä perustuslaissa.

Ehdotetun hallitusmuodon 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Tämä säännös koski alun perin toimivallan luovuttamista kansainvälisille järjestöille. Nyt se on ehdotettu koskemaan kaikkia kansainvälisiä velvoitteita.

HM 94,3 §:n säännökseen sisältyy sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia. Perusteluista ei ilmene, mitä valtiosäännön kansanvaltaisilla perusteilla tarkemmin tarkoitetaan. Siitä ei myöskään käy selville, miten menetellään, jos tällainen velvoite kuitenkin syntyy Suomen tahdosta riippumatta esim. YK:ssa tai EU:ssa. Ulkoasiainvaliokunta on em. lausunnossaan käsitellyt vain kysymystä tällaisen velvoitteen irtisanomisesta. Ensimmäinen kysymys on kuitenkin se, voidaanko tällaista velvoitetta yleensä-
kään saattaa Suomessa voimaan.

Yhdessä HM 1,3 § ja 94,3 § asettavat sekä päämäärän että rajoituksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamiseksi. Tästä

voisi siten tulla sangen legalistista.

3. Ulkoasiainvaliokunta

Ulkoasiainvaliokunta on em. lausunnossaan käsitellyt omaa asemaansa, josta on säännöksiä 8 luvun ulkopuolellakin. Tässä ei ole syytä tehdä muuta kuin eräitä täydentäviä huomioita.

Ulkoasiainvaliokunnan tietojensaantioikeudesta on ehdotettu säädettäväksi sekä HM 47 §:ssä että 97 §:ssä. HM 97 §:ssä ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa paitsi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan myös yleensä ulkosuhteet. Tällainen jako korostaa ulkopolitiikan erottamista muista ulkoasioista. HM 97 §:n mukaan ulkoasiainvaliokunnan voinee saada selvityksen myös ulko- ja turvallisuuteen kuuluvasta muusta valmistelusta EU:ssa kuin II pilarin asioista. Vain esityksen perusteluissa ilmenee, että ulkoasiainvaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteydenpito voi edelleen jatkua.

Eduskunnan toiminnan julkisuutta koskeva HM 50 § muuttaisi myös ulkoasiainvaliokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuutta. Valiokunnan lausunnosta kuvastaa tietty huoli siitä, että tämä voisi vaikuttaa valiokunnan mahdollisuuteen saada nykyisessä määrin tietoja.

4. Päätöksenteosta

Tasavallan presidentin päätöksenteosta säädettäisiin HM 58 §:ssä ja valtioneuvoston päätöksenteosta HM 67 §:ssä. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa on aivan oikein korostettu HM 58 §:n merkitystä HM 93 §:ään nähden.

Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota HM 58 §:n perustelujen vaillinaisuuteen. Lainsäädäntötyön johtaminen ja talousarvioehdotusten laatiminen ovat valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäväkokonaisuuksia. Tällä perusteella tasavallan presidentti ei voi poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta hallituksen esityksen antamisen ja peruuttamisen osalta. Tällöin jää vaille huomiota se, että lainsäädännön alaan kuulumattomien valtiosopimusten osalta annetaan hallituksen esityksiä, jotka eivät kuulu kumpaakaan tehtäväalueeseen. Esitys tuo lisää tällaisia ryhmiä kuten tärkeät sopimukset.

5. Hallitusmuodon 8 luku

Pääpiirteisesti hallitusmuodon 93,1 § näyttäisi koskevan yleensä ulkopolitiikkaa, 93,2 § EU:ssa päätettäviä asioita sekä 93,3 § ulkopolitiikan koordinointia ja ulkoasiainministerin asemaa. Kuitenkin myös HM 93,1 koskee eräitä EU:hun liittyviä tai EU:ssa päätettäviä asioita. HM 93,2 §:n alalla on taas huomattava, että tasavallan presidentti antaa hallituksen esitykset ja presidentin antamat asetukset saattavat tulla kysymykseen.

Perustelujen mukaan 93 §:ää olisi tulkittava kokonaisuutena sekä asiayhteydessä kansainvälisten suhteiden muuhun sääntelyyn. Ulkopolitiikan johtamista rajoittaisi toisaalta eduskunnan sopimusten hyväksymisvalta ja toisaalta eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluva valta EU-asioissa. Pykälän 2 momentin perustelujen mukaan valtioneuvoston toimivalta ulottuisi koko EU:n toimialalle, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kuitenkin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (Yutp:n) alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa.

Perusteluissa kiinnitetään huomiota presidentin ja valtioneuvoston väliseen yhteistyöhön myös 93,1 §:n mukaisen ulkopolitiikan alalla. Sen muodot voivat vaihdella kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistyö voi edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Joissakin asioissa riittää yhteydenpito ministerivaliokuntaan tai yksittäiseen ministeriin. Erityisesti korostetaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan merkitystä.

Presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistyöhön vaikuttavat myös ehdotetut säännökset valtioneuvoston muodostamisesta. Presidentillä ei olisi enää muun muassa oikeutta valita ulkoasiainministeriäkään, joka on läheisemmin yhteistyössä presidentin kanssa ulkopolitiikan hoitamisessa.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen kuuluisivat jatkossakin lähtökohtaisesti presidentin valtuuksiin. Eduskunnan toimivallasta niiden suhteen säädetään HM 94 ja 95 §:ssä. Perusteluissa huomioidaan presidentin tehtävän puolustusvoimien ylipäällikkönä liittyminen ulkopolitiikan johtamiseen.

Ehdotettu toimivaltajärjestelmä ei ole käsitteellisesti ja toimivuudeltaan selvä. HM 93,1 § koskee ulkopolitiikkaa. Tämä

muodostaa puolustuspolitiikan kanssa turvallisuuspolitiikan. Pykälän perusteluissakin nähdään ulkopolitiikan johtamisen ja ylipääällikkyyden läheinen yhteys. Toisaalta ulkopolitiikan keskeisenä alueena on valtion koskemattomuuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Turvallisuuden ohella ulkopolitiikkaan sisältyy myös osia eri hallinnonalojen kansainvälisestä ulottuvuudesta. HM 93,2 § käsittää EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tähän sisältyy myös puolustusulottuvuus tavoitteina yhteinen puolustuspolitiikka ja puolustus.

Suomen EU:ssa harjoittama ulko- ja turvallisuuspolitiikka on erottamaton osa Suomen yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yutp ei korvaa kansallista ulkopolitiikkaa vaan täydentää kahdenvälistä ja muuta siitä erillistä toimintaa. Mahdollisesti toteutuessaan yhteinen puolustus edellyttää kansallista puolustuskykyä. Yutp on Suomen ulkopolitiikan ja turvallisuuspolitiikan ja myöhemmin mahdollisesti myös puolustuspolitiikan foorumi ja vaikutuskanava.

Ehdotetussa HM 93 §:ssä perusteluissa on otettu huomioon Amsterdamissa kesäkuussa hyväksytty sopimus EU:n perustamissopimusten muuttamisesta. Sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto saa nykyisestä poiketen sitovaa päätösvaltaa. Eurooppa-neuvosto voisi eräissä tapauksissa päättää perustamissopimusten muutoksista ilman hallitusten välistä konferenssia. Päätökset on kuitenkin alistettava kansalliseen hyväksyntään. Lisäksi Eurooppa-neuvosto kytkettäisiin puolustusulottuvuuden kehittämiseen.

HM 33,2 § on tarkistettu sanamuodoltaan olosuhteita vastaavaksi ja otettu 93,3 §:ään. Perusteluissa korostetaan säännöksen merkitsevän ulkoasiainministeriön ja muiden ministeriöiden välistä yhteistyötä ulkopoliittisesti merkittävässä kysymyksissä. Muilla ministeriöillä on myös velvollisuus olla yhteistyössä mainituissa kysymyksissä. Säännös tarkentaa lisäksi ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen katteen vaatimusta.

Perusteluissa jätetään nimenomaisesti mainitsematta muiden ministeriöiden yhteistyövelvollisuuden perustuvan siihen, että ulkoasiainministeri on vastuussa kansainvälisistä suhteista. Ulkoasiainministerin keskeinen tehtävä EU-asioiden kansallisen valmistelun yhteensovittamisessa saa perustuslaillisen pohjan 93,3 §:stä.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa on useita yleisiä ulkopoliittista päätöksentekoa ja HM 93 §:ää koskevia sellaisia

kannanottoja, jotka eivät ole aivan tarkkoja. Ei ole syytä muun muassa jakaa ulkopolitiikkaa jyrkästi EU-politiikkaan ja muuhun politiikkaan. Ulkopolitiikan sekä Yutp:n ja eräiden muiden EU-asioiden välillä on yhteys. Toisaalta EU-asioihin sisältyy sellaisia kansainvälisiä asioita, jotka eivät ole aikaisemminkaan kuuluneet ulkopolitiikan perinteisille alueille.

Ehdotetut HM 94 ja 95 § vastaavat pääpiirteisesti valtaoikeuslainsäädäntöä. Irtisanominen oli valtaoikeuslainsäädännössä rajoitettu tapauksiin, joissa irtisanominen vaikuttaa lainsäädännön sisältöön. Nyt irtisanominen koskisi kaikkia velvoitteita, jotka eduskunta on hyväksynyt.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo lausunnossaan, että perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskevan velvoitteen irtisanomispäätös on tehtävä yksinkertaisella enemmistöllä. Valtakunnan alueen muuttaminen edellyttäneekin aina enemmistöä. Perustuslakitilanteessa tulisi sovellettavaksi aukkoteoria.

HM 95 §:n perustelujen mukaan nykyisen hallitusmuodon säätämisen jälkeen vakiintui käytäntö, jonka nojalla muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisten velvoitteiden määräykset saatetaan voimaan asetuksella. Mainittu käytäntö vakiintui vähitellen 1920-luvulla, eikä se ole ollut täysin yhtenäinen. Poikkeuksena ovat olleet mm. Eta-säädökset ja osittain EU-sopimukset. Perusteluissa katsotaan myös, että presidentin voimaansaattamistoimet eivät kattaisi EU:ssa tehtyjen päätösten voimaansaattamista. Huomiotta jää mm. EU:n yhdistettyjen sopimusten voimaansaattaminen sekä mahdollisesti presidentin antamaa asetusta edellyttävät päätökset.

Nykyisen VJ 69,1 §:n mukainen mahdollisuus ns. supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen säilyisi ehdotetun HM 95 §:n säännöksissä. Näiden perusteluissa nykyinen valtiokäytäntö jää vähälle huomiolle. Valtion täysivaltaisuutta käsitellään HM 1 §:n perusteluissa. Näissä tuodaan esille täysivaltaisuuden jakaantuminen sisäiseen ja ulkoiseen.

Huomattava ulkoisen täysivaltaisuuden rajoitus on alistettu eduskunnan hyväksyttäväksi tavanomaisoikeudellisesti, eikä se ole tavallisesti edellyttänyt säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sisäisen täysivaltaisuuden suhteen perustuslakivaliokunta on kehittänyt yhtenäisen tulkintalinjan, ja nyttemmin se on ottanut kantaa myös yleisimmin täysivaltaisuuden rajoituksiin. Molemmissa tapauksissa on tullut tietyin edellytyksin kysymykseen

perustuslainsäätämisyjärjestys.

Perustuslain tekstin muuttaminen on HM 95 §:n perustelujen mukaan kuitenkin aina käsiteltävä HM 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusteluna on se, että käytännössäkin supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys on rajattu koskemaan vain poikkeuslakeja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi eikä menettelyä ole kertaakaan käytetty tekstin muutoksiin. Perustelu pitää paikkansa sillä varauksella, ettei käytännössä ole aikaisemmin edes esiintynyt tilannetta, jossa tekstin muuttaminen olisi ollut välttämätön, eikä mitään nimenomaista rajausta ole tehty.

Lisäksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyä lakiehdotusta koskee HM 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus. HM 73 §:n perustelujen mukaan ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslailla ei myöskään voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin kuten perustusoikeusjärjestelmän kokonaisuus ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.

Muutos aikaisempaan nähden olisi myös se, että valtakunnan alueen muuttamista koskeva lakiehdotus olisi säädettävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Myös tällaista muutosta koskeva eduskunnan hyväksyminen on annettava kahden kolmasosan enemmistöllä. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, että Suomen valtakunnan alueen muuttaminen ei edellytä lakia vaan ainoastaan eduskunnan ponsilausekkeella annettua suostumusta. Vain merialueen rajasta on säädetty lailla. Suomen naapurivaltioiden kanssa on sovittu rajoista valtiosopimuksilla, joita ei ole saatettu voimaan lailla aluetta koskevien määräysten johdosta. Myös ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota kysymykseen.

HM 97 §:n perusteluissa katsotaan nykyinen VJ 48,2 §:n mukainen selonteko vakiomuotoiseksi. Kuitenkin ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yhteydenpitomuodot vaihtelevat jo nykyisin.

PeV:n ptk 82/1998 vp
29.9.1998

Lute C 5 f

ANTERO JYRÄNKI/29.3.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(Ehdotus uudeksi Hallitusmuodoksi; 8 luku)

Tässä yhteydessä joudutaan ottamaan kantaa useaan suureen periaatekysymykseen, kuten:

1. mitä päätelmiä on tehtävä kansainvälisten asioiden lisääntyvästä osuudesta ja painoarvosta valtiollisessa päätöksenteossa
2. miten 1990-luvulla alkaneen parlamentarismien painottamisen tulee näkyä kansainvälisiä asioita koskevan päätöksenteon järjestelyssä;
3. miten Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vaikuttaa kansainvälisiä asioita koskevan päätöksenteon järjestelyyn;
4. pyritäänkö kaikkien hallitusasioiden yhtenäisjohtoon ja näissä puitteissa ulkoasioitten yhtenäisjohtoon.

HM-ehdotuksen 8 luku: yleisiä havaintoja

Kun esitys on kirjoitettu tavanomaisten lainvalmisteluohjeiden mukaan, pääpaino siinä on kauttaaltaan *muutosten* perustelemissa. Siten esityksen perusteluosasta on jätetty pois, sikäli kuin 8 luvun asioista on kysymys, kokoava analyysi kansainvälisten asioiden merkityksestä yleensä, niin myös siitä miten kansainväliset asiat eroavat laatunsa ja hoitotapansa puolesta muista asioista.

Uudistusta valmistellut virkamiestyöryhmä kirjoitti uuden hallitusmuodon pykäläotsikot ennen

kuin oli tietoa uuden säädöksen aineellisesta sisällöstä. Tämä johti valmistelutyön aikana nykyisten säädöstekstien ja rakenteiden turhan tarkkaan seuraamiseen.

8 luvun systematiikka toimii hyvin ainoastaan siinä tapauksessa, että jo hallitusmuodon 1 lukuun sisällytetään viittaus Euroopan unioniin.

HM 93 §

1. Ulkopolitiikan erikoislaatu

Ulkopolitiikan toiminnallista erityislaatua ei havaita, jos näkökulma supistetaan ja ylijuridisoidaan, jos siis ulkoasiainvalta palautetaan päätöksenteoksi, joka liittyy kansainvälisten sopimusten tekoprosessin loppuvaiheisiin: sopimusten allekirjoittamiseen ja ratifiointiin, ts. valtion kansainvälisen sitoutumistahdon ilmoittamiseen ja sen edellytyksenä oleviin valtionsisäisiin päätöksiin. Ulkopolitiikkaan liittyy toimia, jotka eivät lainkaan tähtää kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden tuottamiseen. Ja joka tapauksessa: velvoitteisiinkin sitoutumisen tiellä prosessi edistyy vähitellen, askel askeleelta. Jos prosessin eri vaiheet kuvataan juridiselta kannalta pelkäksi "valmisteluksi", jolla ei ole tekemistä "varsinaisen" ulkoasiainvallan käytön kanssa, menetetään helposti koko prosessin valtiosääntöinen hallinta. On kyllä erotettava toisistaan neuvotteluprosessin vireillepano ja ohjaaminen ("valmistelu") ja toisaalta neuvottelujen tuloksen kirjaaminen ("muodolliset päätökset"), mutta vireillepano ja ohjaaminenkin käsittää ulkoasiainvallan käyttämistä. Tässä mielessä ne eivät ole tosiasiallisia toimia, jollaisia taas ovat esimerkiksi Suomen puolesta esitetyt ulkopoliittiset lausumat. Niiden esittäminen taas sekin kuuluu ulkopolitiikan hoitamiseen ja sen tähden HM 93 §:n alaan.

Valtiosääntöisenä(kin) ongelmana on kaikkien HM 93 §:n alaan kuuluvien toimien saaminen ns. parlamentaarisen katteen alle.

2. Tasavallan presidentti ulkopolitiikan johtajana

Tasavallan presidentin tärkeimpiä valtuuksia ovat olleet valta nimittää ministeristö, valta

hajottaa eduskunta ja valta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin l. ulkoasiainvalta. Presidentin toimivaltuuksista on kahta ensin mainittua viime vuosina rajoitettu eduskunnan tai ministeristön hyväksi.

Kolmannen valtuuden, ulkoasiainvallan, käyttäminen on v:sta 1919 saakka edellyttänyt, paitsi ministerien myötävaikutusta, tietyissä asioissa eduskunnan suostumusta. Näihin seikoihin katsomatta on käytännössä sotavuosista (1941-44) lähtien kehittynyt *oppi tasavallan presidentin erityisestä johtoasemasta ulkoasiainhoidossa*, ts. oppi siitä, että presidentin tulee olla ulkoasioista päättäessään riippumattomampi ministeristön ja eduskunnan mielipiteestä kuin muita valtuuksiaan käyttäessään. Tämä *poliittiseen valtiosääntöön* kuuluva oppi ei saa tukea perustuslaista. HM 33 §:n erikoinen sanonta ("määrää"), joka poikkeaa presidentin muita valtuuksia sääntelevien perustuslainkohtien sanonnasta, johtuu satunnaisista historiallisista seikoista eikä perustuslainsäätäjien tavoitetietoisesta periaatekannasta. HM 33 § ei velvoita - siinä tapauksessa että presidentinvalta muuten parlamentaaristuu - jättämään tosiasiallista ulkoasiainjohtoa presidentille.

Oppi presidentin johtoasemasta ulkoasioissa alkoi hahmottua toisen maailmansodan aikana ja kehittyi nykyiselleen sitä seuranneella kylmän sodan kaudella. Sisäpoliittisesti tuolle kaudelle oli tunnusomaista ministeristöjen lyhytikäisyys. Myöhemmin mainittua oppia perusteltiin ulkopoliitiikan jatkuvuuden takaamisella. Oppi tosin kehittyi ajankohtana, jolloin ulkopoliitiikan suuntaa oli välttämätöntä äkillisesti tarkistaa. Presidentinvaltaa ei tällä alalla aluksi tarvittu niinkään jatkuvuuden säilyttämiseen kuin sen katkaisemiseen. Kun ministeristöt ovat 1980-luvun alusta lukien alkaneet olla toimessa koko vaalikauden, edustaa ministeristö nykyisin käytännössä yhtäläistä ulkopoliitiikan jatkuvuutta kuin presidentti.

Oppi presidentistä ulkopoliitiikan johtajana ja takuumiehenä johti vähitellen pahoihin valtiosääntöisiin vinoutumiin, koska se toteuttaminen edellytti presidentin itsenäistä ja vahvaa vaikutusvaltaa erinäisillä muillakin lohkoilla, kuten hallituksen muodostamisessa ja hallituksen toimintakyvyn arvioinnissa.

Vallitseva presidenttijärjestelmän ja parlamentaarisen järjestelmän sekamalli luotiin aikoinaan turvaamaan maata eduskuntaenemmistöjen liialliselta vaikutukselta. Tämä tapahtui aikana, jona mahdollisesti radikaalistuvaa eduskuntaa pidettiin riskinä yhteiskuntarauhalle. Sekamallin kääntöpuolena on, että dualismi luo tarpeettomia rakenteellisia jännitteitä valtiokoneiston sisäpuolelle ja estää hallitusasiain yhtenäistä hoitamista.

Julkisessa toiminnassa raja ulkoasioiden ja sisäasioiden kesken on jatkuvasti hämärtyessä, erityisesti Euroopan unioniin liittymisen johdosta. Ongelmana ei ole vain se, kuinka pystytään säilyttämään *ulkoasioiden yhtenäisjohto*. Tämän kysymyksen päällä on toinen, vielä

tärkeämpi kysymys: kuinka pystytään säilyttämään *kaikkien hallitusasioiden yhtenäisjohto*. Ongelman ratkaisua vaikeuttaa Suomeen v., 1919 omaksuttu dualistinen l. kaksijakoinen hallitusmalli, josta ei ole pyritty kokonaan irtautumaan nyt esillä olevassa perustuslakien kokonaisuudistuksessaan.

3. Periaateratkaisu: presidentti johtaa edelleen ulkopoliitikkaa

HM-ehdotuksen 93 §:n alku kuuluu: "*Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.*" Pykälämuotoilu ei ole oikein onnistunut. En tarkoita tässä sitä, että muotoilu on epätavallinen, kun kyse on kompetenssia luovasta säännöksestä; tämä voitaneen hyväksyä jo senkin takia, että "ulkopoliitiikan johtamiseen" kuuluu myös ns. tosiasiallisia toimia. Tarkoitan sitä, että on luettava muuta HM-tekstiä ennen kuin selviää, että ristiriidan syntyessä ministeristön kanssa presidentin kanta tulisi ratkaisevaksi. Ehd. 58 §:ssä olevan yleisen säännön mukaisesti voitaisi erimielisyyden sattuessa tasavallan presidentin kanta, ja näin kävisi myös ulkopoliitiikan alaan kuuluvissa asioissa. Perusteluissa tämä on nimenomaan todettu.

Tosin ajatus siitä, että valtioneuvosto voisi HM 58 §:n mukaisesti palauttaa presidentille uudelleen harkittavaksi asian, joka koskee valtiosopimuksen allekirjoittamisvaltuutta, on epärealistinen: valmiiksi neuvotellusta sopimuksesta ei voida luopua. Jos valtioneuvosto vaikuttaa sopimukseen jossain vaiheessa, se tekee sen vaikuttamalla sopimusneuvotteluihin.

On kenties nähtävissä joltinenkin painotusero parlamentaarisen komitean (Perustuslaki 2000 -komitea) ja hallituksen esityksen perustelumutoiluissa. Komitea ehdotti 93 §:ään ilmaisua "*yhdessä valtioneuvoston kanssa*", mutta hallitus muutti ehdotuksessaan sen ilmaisuksi "*yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.*" Komitea kirjoitti perusteluksi mietintönsä (KM 1997:13, s.99): "Ulkopoliittista päätöksentekoa koskevassa perussäännöksessä säädettiin Suomen ulkopoliitiikan johtovallan osoittamisesta tasavallan presidentille yhdessä valtioneuvoston kanssa (...)." Hallitus taas kirjoittaa (s.48/I): "Ulkopoliittista päätösvaltaa koskevassa 93 §:ssä osoitettaisiin Suomen ulkopoliitiikan yleinen johtovalta tasavallan presidentille, jonka tulisi tässä tehtävässään toimia yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa."

Jos komitean ehdotus jätti jossain määrin avoimeksi sen, että ulkopoliittinen toimivalta voisi olla muodollis-oikeudellisestikin jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken, nyt esillä ehdotus korostaa sen sijaan toiminnallista ulottuvuutta: valta on presidentillä mutta sen

käyttäminen on entistä tarkemmin sidottu ministerinmyötävaikutukseen.

Tällainen kanta toimivallanjaon suhteen ei ole hyvässä sopusoinnussa sen kanssa, mitä esimerkiksi ulkoministeriö on lausunnossaan Perustuslaki 2000 -työryhmän mietinnöstä (30.4.1996, Tarja Halonen/Jukka Valtasaari) pitänyt sopivimpana päätöksentekomallina. Siinä ministeriö katsoo, että sopimuksentekomenettelyssä tulisi edelleen kehittää käytäntöä, jonka mukaan presidentille esitellään päätettäväksi lähinnä vain sopimukseen sitoutumista koskeva vaihe. Kokousvaltuuskuntien määräämisen ja Suomen edustajien nimittämisen kansainvälisiin toimielimiin tulisi UM:n mukaan enenevässä määrin tapahtua valtioneuvoston ja ulkoasiainministeriön päätöksin. Perustuslakiin tulisi ottaa säännös jolla helpotettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi - UM korostaa - perustuslaissa tulisi olla säännös, joka sallii tietyin edellytyksin *opting out* -lausekkeen mukaisen päätöksen tekemisen asianomaisessa viranomaisessa. - Pidän näitä ulkoministeriön kannanottoja oikeaan osuvina. Niiden soveltaminen käytäntöön edellyttäisi, että perustuslakiuudistuksen yhteydessä nimenomaan todettaisiin presidentin päätösvallan delegoinnin mahdollisuus, ei vain delegointina tapauksittain vaan myös yleisin säädöksiin. Delegoinnin perustaminen säädöksen (lähinnä presidentin asetuksen) varaan saattaisi tosin viedä päätöksenteolta (sanan laajassa mielessä) tarpeellista joustavuutta. Olen tämän lausunnon loppuun koettanut muotoilla kaksi mallia. Toinen on varsinainen delegointimalli, toisessa on tehtävät jaettu periaatteessa presidentin ja valtioneuvoston kesken, kuitenkin siten että yhteistoimintavelvoite kattaa niin presidentin kuin valtioneuvoston toiminnan.

Käytännössä tuollaista delegointia tapahtunee eri syistä kaiken aikaa. Tasavallan presidentin on tosiasiaassa vaikea johtaa ulkoasiainhallintoa sen yksityiskohtia myöten nykyisessä dualistisessa järjestelmässä: presidentin kansliassa on vain vähän työvoimaa, ja kaikessa tärkeimmässä presidentin on turvauduttava ulkoasiainministeriön henkilö- ym. resursseihin. Sitä paitsi asioiden paljous on sellainen, että presidentille tuotavat asiat on valikoitava. Periaatteellinen presidenttijohtoisuus saattaa kuitenkin merkitä sitä, että ulkoasiainministeriössä johtavien virkamiesten asema suhteessa ministeriin tulee vahvemmaksi kuin muissa ministeriöissä.

Kun oikeudellisella tasolla delegoinnin mahdollisuuteen on asennoiduttu hyvin rajoittavasti, asia olisi syytä hoitaa kuntoon perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

Perustuslakitasolla olisi nyt myös pyrittävä ottamaan hallintaan *viranomaisten kansainväliset yhteydet*, niistä vähintäänkin ns. viranomaissopimusten tekeminen. Se edellyttäisi ehkä erityisvaltuuden kirjoittamista perustuslakiin samaan tapaan kuin Ruotsin hallitusmuodossa (10 luv. 3 §) on säädetty: "Hallitus saa antaa hallintoviranomaiselle toimeksi tehdä kansain-

välisiä sopimuksia asioista, joista sopiminen ei vaadi eduskunnan tai ulkoasiainlautakunnan myötävaikutusta."

Sopimuksiin sisältyvän ns. opting out-lausekkeen mukaan sopimusmuutos tulee valtiota sitovaksi, ellei valtio määräajassa ilmoita vastustavansa muutosta. Lauseke koskee tavallisesti sopimuksen teknisluontoisia liitteitä tai määräyksiä. Nykyisen HM 33 §:n mukaan presidentin olisi päätettävä myönteisestäkin kannasta muutokseen. Viranomaisille annettava erityisvaltuus soveltuisi monissa tapauksissa tuollaisen myönteisen päätöksen tekemiseen.

4. Ministerinmyötävaikutus ulkoasiain hoidossa

Ulkopolitiikan *toiminnallinen erityislaatu* ei vaadi ulkoasiainvallan säilyttämistä vähentymättömänä presidentillä. Se ei estä edes presidentin ulkoasiainvallan siirtämistä kokonaisuudessaan ministeristölle tai yksittäisille ministereille. Tuosta erityislaadusta johtuu kuitenkin erityisiä vaatimuksia ulkopoliittisen päätöksenteon joustavuudelle, keille päätöksenteko sitten on uskottukin.

Ulkoasiainhoito vaatii myös huipun osalta joustavia päätöksentekomuotoja, siinäkin tapauksessa että presidentti johtaa ulkoasiainhallintoa. Jos valtiosääntö ei anna näitä joustavia muotoja, presidentti ajautuu helposti perustuslaillisten päätöksentekomuotojen syrjäyttämiseen, mikä ääritapauksessa merkitsee, että presidentin päätökseltä jää puuttumaan oikeudellisen vastuun kantaja ja että päätöksenteko jää vaolle parlamentaarista katetta.

Ulkoasiainjohdon siirtäminen presidentiltä pääministerille ja/tai ulkoasiainministerille eliminoisi lähes kokonaaan muotoproblematiikan: ministeri vastaa niin oikeudellisesti kuin poliittisesti kaikista virkatoimistaan. oli niiden muoto mikä tahansa. Päätöksentekoa koskevat muotomääräykset ovat ministeristön ja ministeristön kannalta toisarvoisia, jos hallitustapa on täysparlamentaarinen.

Uuden HM-ehdotuksen mukaan tarkoitus olisi joka tapauksessa sitoa presidentti ulkopoliitiikan alalla tiiviiseen *yhteistoimintaan ministerien* kanssa, ts. nollata etenkin URHO KEKKOSEN pitkällä kaudella syntynyt käytäntö - jonka mahdollisesta jatkumisesta tai muuntumisesta vuoden 1981 jälkeen meillä on toistaiseksi liian vähän tietoa. Tavoitteena on, ettei presidentti missään kohtaa toimisi yksin ulkoasioiden hoidossa, vaan että niin valmisteltaessa sopimuksia ja muita velvoitteita kuin niihin sitoutumisesta päätettäessä, niin myös päätettäessä Suomen edustajain kannanotoista kansainvälisissä elimissä ja Suomen puolesta esitettävistä tärkeistä ulkopoliittisista kannanotoista presidentti ennen omaa ratkaisuaan aina neuvotelisi

joko koko valtioneuvoston tai sen osan (ministerivaliokunnan) tai ainakin asianomaisen ministerin kanssa. Ministereillä tulisi olla tilaisuus ilmoittaa ennen ratkaisua, ottavatko he poliittisen vastuun ratkaisusta. Ministerillä tulisi olla myös mahdollisuus estää presidentin perustuslain- tai lainvastaisen ratkaisun tekeminen tai voimaantulo. Sanottu koskisi myös presidentin toimia hänen ulkomaanmatkojensa aikana.

Jos edellä esitetty on tavoitteena, Hallitusmuodossa olisi muillakin tavoin kuin ulkoasiainvaltaa koskevan säännöksen uudella muotoilulla lisättävä painetta presidentin ja hallituksen yhteistoimintaan presidentin päätöksenteon parlamentaarisen - ja ehkä oikeudellisenkin - katteen turvaamiseksi. Se toteutuisi tulkitsemalla "pätös" -termiä (vrt. HM 58 §) nykyistä laajemmin ja lisäämällä perustuslaissa lueteltuihin presidentin päätöksentekomuotoihin - myös puolustusasioita (ylipäällikkyyys) silmällä pitäen - päätöksenteko ministerivaliokunnassa ja ministerin välittömästä esittelystä (= ns. kabinettiesittelystä). Ministerin kabinettiesittelystä olisi ehkä mahdollista käsitellä myös presidentin tärkeimmät ulkopoliittiset lausunnot.

Mainittuja lisäyksiä ei sisälly ehdotukseen uudeksi hallitusmuodoksi. Perusteluissa termin "yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa" katsotaan edellyttävän tuollaisten yhteistoimintamuotojen käyttämistä.

5. Suomen jäsenyys Euroopan talousalueessa: perustuslainmuutokset integraation I vaiheessa

Kun Suomi oli liittymässä Euroopan talousalueeseen (ETA), nähtiin ongelmia syntyvän eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston välisessä toimivallanjaossa. Uudet, ETA-sopimuksen puitteissa EY:n oikeusjärjestyksestä EFTA-valtioiden oikeusjärjestykseen siirrettävät säädökset muunnettaisiin ETA:n sekakomitean päätöksinä *kansainvälisiksi velvoitteiksi*, jotka saatettaisiin näissä valtioissa, kuten Suomessa, asianmukaisesti voimaan. Kun eduskunnalla ei ollut käytössään vahvaa mekanismia puuttua valtiosopimusten neuvotteluvaiheeseen ja kun sen päätösvaihtoehdot kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä rajoittuivat hyväksymiseen ja hylkäämiseen, eduskunnan tosiasiasialliset vaikutusmahdollisuudet uuden lainsäädännön sisältöön olivat ETA-sopimuksen mukana vähenemässä.

Hallituksen esityksessä HM:n ja VJ:n muuttamiseksi muutosten päätarkoitusta kuvattiin seuraavasti:

"Kun ETA-sopimus merkitsee monien perinteisesti sisäpolitiikan piiriin kuuluneiden asioiden siirtämistä kansainvälisten velvoitteiden perusteella määräytyviksi, se aiheuttaa kuitenkin tarpeen toteuttaa joukon valtiosisäisiä toimivalta- ja menettelytapajärjestelyjä, joilla estetään

valtioelinten toimivaltasuhteiden muuttuminen tämän järjestelyn johdosta. Hallituksen esityksen yleistavoitteena on aikaansaada Suomen valtiosäännössä sellaiset muutokset, joiden avulla valtioelinten ja viranomaisten toimivallanjako pysyy ETA-sopimuksen voimaantullessa asiallisesti ennallaan.

Ennen muuta toimivallanjaon pysyttäminen ennallaan koskee eduskunnan lainsäädäntövalan ja valtiosääntöoikeudellisen aseman turvaamista ETA-sopimuksen voimassa ollessa."

Tasavallan presidentti oli puolestaan ETA-sopimuksen voimaantullessa saamassa ulkoasiainvaltansa kautta monilla aikaisemmin sisäpolitiikkaan luetuilla aloilla valtioneuvostoa vahvemman aseman lainsäädäntötyössä. Tämän muutoksen neutralisoimiseksi oli tarpeen tarkistaa presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa. Uuden jaon sisältö ei tosin ollut hallituksen ehdottaman HM 33 a §:n tekstistä hyvin ymmärrettävissä.

V. 1993 presidentin ulkoasiainvaltaa rajoitettiin ns. integraatioasioissa suoraan perustuslakitekstiä muuttamalla (HM 33a §) ministeristön hyväksi. Ne aiemmin sisäpolitiikan piiriin kuuluneet asiat, jotka Euroopan integraatioon osallistuttaessa olisivat siirtyvät muodollisesti ulkoasiainvallan alaan ja siten presidentin päätöksenteko-ohjaukseen, palautettiin perustuslainmuutoksella (HM 33a §; 1993) Euroopan talousalueeseen liittymistä silmällä pitäen valtioneuvoston valmistelu- ja ohjausvaltaan. Näin valtioneuvosto sai sekä kollegiona että eri ministeriöineen muodollisesti osan ulkoasiainvallasta.

HM 33a §:n muotoilu kärsi siitä ajankohdasta jona se säädettiin: pykälän lopullisia käyttötarkoituksia ei haluttu sen sanamuodon välityksellä ilmaista riittävän täsmällisesti. Hallituksella ja eduskunnalla oli pykälää kirjoittaessaan monia ongelmia. Kun kysymys oli presidentin ja valtioneuvoston uuden toimivaltasuhteen määrittämisestä, eduskunnan perustuslakivaliokunta halusi ensiksikin korostaa parlamentarismia: säädöstekstistä oli käytävä selvästi ilmi, että valtioneuvosto johtaisi sekä ETA-asioiden kansallista valmistelua että tietyin rajoituksin päättäisi myös sekakomitean (valtiosopimuksen muotoisten) päätösten valtiosisäisestä voimaansaattamisesta. Kuitenkin oli voimaansaattamisen osalta varottava, paitsi eduskunnan lainsäädäntövallan, myös presidentin asetuksenantovallan kaventamista siihen asti vallinneesta käytännöstä. Vaikeinta oli huolehtiminen julkilausumattomasta mutta tosiasiallisesta kaksinaistavoitteesta HM 33 a §:n osalta. HM 33a §:n muuttamista tarkoittava esitys oli valmisteltu sen jälkeen, kun Suomi oli (maaliskuussa 1992) hakenut Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä. Perustuslainmuutosehdotukset oli kirjoitettu siten, että niiden sisältämät uudet päätöksentekorakenteet soveltuisivat, paitsi ETA:n, hyvin pitkälle myös EY:n oloihin. VJ 4 a luku olisi myöhemmin EY-jäsenyyden toteutuessa kyllä kirjoitettava uudelleen, mutta käsitteilyistä tulee se vaikutelma, että uutta HM 33 a §:ää varauduttiin kaikista päinvastaisista

vakuutteluista huolimatta käyttämään myös mahdollisen EY-jäsenyyden aikana - niin kuin sitten kävikin.

Varautuminen EY:n jäsenyyteen näkyi mm. siinä, ettei perustuslakivaliokunta pitänyt tarkoituksenmukaisina sellaisia "tiettyyn päätöstyyppiin viittaavia sanontoja" kuin päätöksen "hyväksyminen ja voimaansaattaminen", jotka kyllä sopivat ETA-vaiheeseen - mutta eivät enää EY-vaiheeseen. Valiokunta totesi: "(...) on näet niin, että vaikkakin kyseiset käsitteet kuvannevat ETA-sopimukseen nähden kattavasti Suomen puolelta kysymykseen tulevia toimenpiteitä, kansainvälisen yhteistyön sisällön kehityksestä riippuen nämä käsitteet saattavat kuitenkin käydä epätasmoisiksi ja riittämättömiksi. Valiokunnan mielestä hallitusmuodon uuden 33 a §:n sisältö olisi laadittava tästäkin näkökulmasta mahdollisimman kattavaksi, minkä vuoksi valiokunta on muuttanut ehdotusta tältä osin ilmaisultaan yleisemmäksi." Ks. PeVM 10/1993 vp.

6. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa: perustuslainmuutokset integraation II vaiheessa

Kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen vuoden 1995 alusta lukien, täällä oli tehtävä ratkaisu siitä kysymyksestä, kattaisiko HM 33a § myös Euroopan unionin II pilarin 1. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Ratkaisu ei ollut helppo, koska yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (UTP) ei ole mahdollista täysin erottaa unionin muusta toiminnasta. Jos UTP luetaan presidentin toimivaltaan, presidentille myönnetään vaikutusvaltaa Suomen unionipolitiikkaan I ja III pilarin asioissa. Jos taas UTP luetaan valtioneuvoston toimivaltaan, jaetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kahteen lohkoon, joita yhtenäisjohto ei kata. Ongelman viimekätinen ratkaisu löytyy joko presidentinvallan uudesta korostumisesta tai *koko* ulko- ja turvallisuuspolitiikan parlamentarisoimisesta.

Muuttaessaan v. 1994 unionijäsenyyttä vastaavaksi VJ 4 a lukua, josta HM 33a § saa asiallisen sisältönsä, eduskunta perustuslainsäätäjänä vastasi kysymykseen myöntävästi: valtioneuvoston valmistelu kattaisi *myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa* koskevat asiat.

Muodollisesti asianomainen hallituksen esitys koski vain valtiopäiväjärjestyksen muuttamista, mutta HM 33 a §:n ja VJ 4 a luvun kytkennän säilyessä perustuslakivaliokunta katsoi mahdolliseksi lausua siitä, mitä VJ 4 a luvun muutos vaikuttaisi HM 33 a §:n sisältöön. Valiokunnan oli oikeastaan pakkokin ottaa kantaa siihen, mitä VJ 4 a luvun muututtua HM 33 a.2 §:ssä tarkoitettaisiin "kansainvälisessä toimielimessä tehtävällä päätöksellä". Myöskö yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita? Myöskö Eurooppa-neuvoston asioi-

ta? Euroopan unionin organisaatio, toimiala ja toimintatavat olivat jotain muuta kuin Euroopan talousalueen.

Valiokunnan mietinnössä (PeVM 10/1995 vp) käännyttiin eräissä suhteissa päinvastaiselle kannalle kuin hallituksen esityksessä. Siinä sanottiin mm:

"(...) hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentti, jota ei tässä yhteydessä ole ehdotettu muutettavaksi, merkitsee EU:ssa päätettäviä asioita koskevan kansallisen valmistelun kuulumista kokonaisuudessaan valtioneuvostolle. (...)

Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole hallitusmuodon HM 33 a §:n 2 momentissa erotettu mitään asiaryhmää. Valtioneuvoston valmistelu kattaa siten myös mm. unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. (...)

Valtioneuvostolle kuuluu Suomen edustajien nimeäminen kansainvälisiin toimieliimiin ja heidän toimiansa ohjaaminen. (...)

Eurooppa-neuvoston kokouksessa (...) esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. (...)

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa."

Kuten tunnettua, tasavallan presidentti asettui VJ-muutosta vahvistaessaan toiselle kannalle kuin perustuslainsäätäjän kantaa ilmentänyt perustuslakivaliokunta, ja v. 1995 nimitetty ministeristökin taipui presidentin käsityksen taakse. Sen mukaan HM 33 §:n nojalla juuri tasavallan presidentti hoitaa - huolimatta HM 33a §:stä - ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa myös EU:n puitteissa. Valtioneuvosto ja presidentti ovat siitä lähtien toimineet vastoin perustuslainsäätäjän kantaa.

Eduskunnan perustuslainsäätäjänä esittämän käsityksen VJ 4a luvun muutoksen tarkoituksesta (*ratio constitutionis*) tulisi olla ratkaiseva, mutta käytännössä perustuslainsäätäjän käsitystä ei siis ole noudatettu.

EU-jäsenyydestä syntyi kansallisella tasolla kaksi merkittävää perustuslakiongelmää:

1. miten EU-järjestelmän yleensä sopeutetaan valtiosääntöä uudistettaessa systemaattisesti perustuslakikokonaisuuteen; ja
2. jos ulkopolitiikkaa ja sen johtoa ei haluta jakaa, kummalle, presidentille vai pääministerille, annetaan ulkopolitiikan johto.

7. Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaraja unioniasioissa

HM 33a §:n muotoilussa ei EU-jäsenyyttä silmällä pitäen - kuten juuri havaittiin - v. 1993 menty eikä ehkä voitukaan mennä riittävän pitkälle. EU-jäsenyyden kannalta ei HM 33a § ei tälläkään hetkellä ole riittävän yksiselitteisesti ja täsmällisesti kirjoitettu. Käsillä olevassa esityksessä on nykyistä HM 33a §:n 2 mom:n muotoilua on muutettu liian vähän - mutta parissa kohdassa myös tarpeettomasti. Käsittelen ensin jälkimmäisiä kohtia.

Ensiksi: termi "määrää" on korvattu ilmaisulla "vastaa" ("Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten..."). Toimivaltasäännöksessä ilmaisu "vastaa" on löysempi kuin "määrää"; oikeudellisissa teksteissä "vastaa" liittyy ensi sijassa oikeudelliseen tai poliittiseen vastuuseen - eikä tässä ole tarkoitus erityisesti korostaa vastuu-ulottuvuutta tuossa merkityksessä. Siksi olisi aiheutta palata ilmaisuun "määrää" tai sen sijasta kirjoitettava "päättää".

Toiseksi: HM-ehd. 93.2 §:n tekstistä on jätetty pois nykyisen HM 33a §:n "*sen estämättä*" - lauseke. HE:ssä (s.146/I) poistoa perustellaan sillä, että lauseke on tarpeeton ja uuden perustuslain kirjoittamistapaan huonosti sopiva. Perustelu ei vakuuta. Kun on nähty, että presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivaltarajan käyminen EU-asioiden hoidossa on edelleen kiistanalainen asia, on tarpeellista "*sen estämättä*" -lausekkeella edelleen - niin kuin jo v. 1993 tehtiin - korostaa sitä seikkaa, että valtioneuvoston unioniasioita koskeva valtuus todella rajoittaa presidentin ulkoasianvaltaa. Kirjoittamistapaa koskeva huomautus voidaan sivuttaa sillä, että säädöksiä kirjoitettaessa lainsäätäjän tarkoituksen ilmaiseminen mahdollisimman terävästi on tärkeämpää kuin sovinnainten kirjoituskäytäntöjen seuraaminen.

Tämän jälkeen asian toinen puoli. Ehd. 93.2 § herättää turhia kysymyksiä esimerkiksi "valmistelun" ja "pääöksenteon" suhteista. Kaikki ne toimet, joihin Suomessa ryhdytään kansallisen kannan muodostamiseksi EU:n päätöksenteossa, ymmärretään "valmisteluksi". Niihin pitäisi mahtua myös toimintaohjeiden antamisen Suomen edustajalle unionin neuvostossa itse päätöksentekotilanteita varten. Missä näistä ohjeista päätetään? Jos halutaan säilyttää valtioneuvostolla se toimivalta EU-asioissa, mikä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sille nykyisin pitäisi kuulua, saattaa olla asiallista täydentää ehdotettua HM-tekstiä siten, että siinä nimenomaan mainitaan toimintaohjeiden antamisesta EU:n toimielimissä oleville Suomen edustajille.

Edelleen: momentin ilmaisu "*päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä*", jollei päätös väadi eduskunnan hyväksymistä" on sisällöltään epämääräinen. Se viittasi alun perin valtiosopimuksen muotoisten sekakomitean päätösten kansalliseen voimaansaattamiseen ja -

ehkä? samalla - myöhempään EU-direktiivien toteuttamiseen. Herää kysymys: jos tämä passus tarkoittaa nykyisin *direktiivien* täytäntöönpanoa/toteuttamista, eikä voitaisi kirjoittaa HM 93 §:ään: "ja päättää niiden kansallisesta täytäntöönpanosta/toteuttamisesta, jollei (...)". Nykyinen sanonta - väljästi tulkittuna - saattaisi antaa aiheen jopa sellaiseen harhaiseen käsitykseen, että valtioneuvosto jopa antaa eduskunnalle direktiivien toteuttamista koskevat lakiesitykset. Toisaalta viittaus direktiivien toteuttamiseen antaisi ehkä puolestaan aiheen olettaa, ettei valtioneuvoston säädösvalta tässä erityisessä kohdassa edellyttäisi valtuuttavaa kansallista lakia - mikä tuskin on tarkoitus. Parhaalta ratkaisulta vaikuttaisi siten jättää "toimenpide" -lauseke pois HM-tekstistä ja *direktiivien toteuttaminen asetuksella lainsäädäntövaltaa ja sen delegointia koskevien perustuslainsäädännösten varaan*. Jotta direktiivien toteutamisasetusten antaminen ei jäisi tasavallan presidentille HM-ehd. 95.1 §:n nojalla, olisi tietenkin tämän pykälän perusteluissa todettava, ettei se lainkaan koske direktiivien toteuttamista.

HM-ehd. 93 §:n perusteluissa toistetaan perustuslakivaliokunnan kannanottoja v:lta 1994 ja todetaan, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle. Yleisperusteluissa s. 47 mainitaan, että HM 33a §:n nojalla valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (UTP). Siinä sanotaan myös, että asianomaiset säännökset (HM 33a § ja VJ 4a luku) ovat osoittautuneet "toimiviksi" ja että tässä esityksessä EU-asioden kansallinen valmistelu osoitetaan "nykyiseen tapaan" valtioneuvostolle. Samalla todetaan että valtioneuvoston tulee toimia valmisteltaessa UTP-asioita kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Perustuslaki 2000- komitean laatimaa perustelutekstiä on hallituksen esityksessä (s. 147) lisäksi täydennetty kappaleella "Muista Euroopan unionissa ... yhteiseen kannanmuodostukseen."

Viittaukset vuosien 1994-95 ristiriitaan puuttuvat HE:n perusteluista.

Kun asiaan nyt palataan perustuslain kokonaisuudistuksen takia, on ymmärtääkseni käsillä vielä kerran mahdollisuus yrittää uuden HM 93 §:n perusteluin oikaista vuodesta 1995 noudatettu käytäntö. Vallinneen ristiriidan takia saattaisi olla tarpeen harkita nyt esillä olevaa vielä nimenomaisempia ilmauksia perustasolla.

7. Mitä "valtioneuvostolla" tarkoitetaan HM-ehd. 93.2 §:ssä

Kuluneiden vuosien kokemuksen pohjalta on nyt oletettavasti mahdollisuus syventyä siihen,

kuinka kollektiivinen pitäisi olla poliittisen vastuun Suomen edustajan kannanotoista unionin neuvostossa. Ehdotuksen mukaan (93.2 §) säädettäisiin nykyiseen tapaan: "*Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta...*". Tosiasiallinen päätösvalta EU-päätösten valmistelussa on kuitenkin unionijäsenyyden alusta saakka siirtynyt valtioneuvoston *EU-ministerivaliokunnalle*. Kun tämän valmistelun tuloksia ei käytännön mukaan tuoda valtioneuvoston yleisistuntoon, perustuslain edellyttämänä "valtioneuvostona" toimisi siis muodollisesti tässä yhteydessä *ministeriö* ja käytännössä usein ministerivaliokunta.¹ Kaikkia EU-asioita ei ilmeisesti tuoda edes ministerivaliokuntaan, vaan ne tosiasias-
kin jäävät ministeriön päätettäväksi. "Ministerivaliokunnan" merkitystä ei monimerkityk-
siseksi jäävä "valtioneuvosto" -termi ehd. 67 §:n mukaan kuitenkaan ole saamassa, mutta
kylläkin vaihtoehtoisesti "ministeriön" merkityksen.

Olen jo aikaisemmissa muistioissani huomauttanut siitä, että valtioneuvosto-termin jät-
täminen käyttöön monimerkityksisenä on ehdotuksen suuria lakitekniisiä heikkouksia.

Joka tapauksessa: *myös HM-ehd. 93.2 §:n takia olisi aihetta harkita ministerivaliokunnan kirjoittamista HM-ehd. 67 §:ään (myös) päätöksiä tekemäksi elimeksi.*

94 § ja 95 §

1. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja valtionsisäinen voimaansaattaminen

Hallituksen esityksen perusteluista puuttuu analyysi valtiosopimusten tekemisestä lainsäädäntöprosessin uutena väylänä ja tämän prosessin erityispiirteistä.

Kansainväliset velvoitteet saavat sisältönsä kansainvälisissä neuvotteluissa joko kokonaan
vailla suomalaisten valtionorganien tai viranomaisten osallisuutta tai sitten sellaisissa yhteyk-
sissä, joissa suomalainen vaikutus saattaa olla erinomaisen vähäistä - ja sekin on pää-
sääntöisesti vain hallituksesta välittyntä. Voimaansaattamisaktillaan eduskunta antaa valtion-
sisäisesti - perustuslain niin vaatiessa - lain muodon - sopimuksen sisällölle, mutta eduskunta
ei voi sopimuksen sisältöön kajota. - Nämä kaikki ovat piirteitä, jotka eivät hyvin sovi demo-

¹Ks. PeVM 1/1997 vp EU-ministerivaliokunnasta: "Valiokunnan katsotaan tosiasias-
sassa päättävän monissa tärkeissä EU-asioissa hallituksen kannanotosta, koska asioita ei enää saateta koko valtioneuvoston käsittelyyn."

Ks. myös Oka:n lausunto 1.4.1996 oikeusministeriön työryhmän mietinnös-
tä: EU-ministerivaliokunta ei ole puhtaasti valmisteleva toimielin vaan käy-
tännössä se tosiasias-
päättää Suomen kannasta useissa asioissa, vaikka
ratkaisuvallta periaatteessa onkin ao.ministeriöllä (ministerillä).

kraattisen lainsäädäntöprosessin kuvaan.

Irtisanottavissakin olevat sopimukset tuottavat lainsäädäntöä, jota eduskunta ei omin toimin voi kumota. Kaikissa tapauksissa sitoo voimassa oleva sopimus Suomen lainsäätäjää periaatteessa vahvemmin - vaikkakin eri ulottuvuudessa - kuin perustuslaki. Tämän kanssa ei sovi hyvin yhteen sen kanssa, että eduskunta yleensä hyväksyy sopimukset ja saattaa ne valtionsisäisesti voimaan sopimukset tavallisella enemmistöllä,

HM-ehd. 94 §:n ja 95 §:n perusteluissa ei kosketella sellaisia kysymyksiä kuin ns. *opting out* -lausekkeet sopimuksissa ja kansainvälisten järjestöpäätösten toteuttamisessa viime vuosikymmeninä omaksuttu, *liukuvaksi voimaansaattamiseksi* kuvattu järjestelmä on syntynyt osin perustuslaillisen sääntelyn (sts. vallitsevan perustuslain tulkinnan) ulkopuolella (yksi hyväksyminen - useita voimaansaattamisia! vrt. YK:n turvallisuusneuvoston päätösten täytäntöönpano). YK:n turvallisuusneuvoston päätökset tulevat velvoittaviksi ilman eduskunnan suostumusta (tästä on virheellinen maininta HE s.148/II), mutta ne on kansallisin toimin aina täytäntöön pantava.

Perusteluissa saattaisi olla tarpeen todeta, *etteivät HM 94 § ja 95 § koske EY-direktiivien toteuttamista*: eduskunnan suostumusta direktiivien hyväksymiselle ei tarvita eivätkä direktiivien toteuttaminen ole kansainvälisen velvoitteen valtionsisäistä voimaansaattamista HM-ehd. 95 §:n mielessä.

Vaikka presidentille kuuluukin ulkoasiainvalta, eduskunnan on hyväksyttävä erinäisten valtiosopimusten tekeminen. Siitä, missä vaiheessa eduskunnan suostumus asianomaisiin sopimuksiin kuuluu antaa, ei ole nykyisin nimenomaisia säännöksiä. Mielipiteet ovat tässä hajallaan. Perustellulta tuntuu vaatimus, että suostumus on annettava, ennen kuin presidentti kansainvälisesti sitoo Suomen sopimukseen. Jos esillä olevassa kokonaisuudistuksessa halutaan korostaa eduskunnan asemaa ja parlamentarismia, saattaisi olla asiallista *säätää, että eduskunnan suostumus on annettava ennen kansainväliseen veloitteeseen sitoutumista*. Sitä ei ehdoteta, vaan asia jätetään perustelujen varaan.

2. Supistettu perustuslainsäädäntöjärjestys

Nykyisin perustuslainsäätämisen järjestys on kahdenlainen: kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvä kajoaminen perustuslakiin saadaan hyväksyä helpommin kuin muut perustuslainmuutokset. Esityksen mukaan tämä kaksinaisuus jäisi ennalleen. Edelleen siis olisi valtiosäännön kokonaisuuden kannalta suuria asioita helpompi muuttaa kuin pieniä, jos muutos kytketään val-

tiosopimukseen. Esimerkiksi suvereenisuusosoikeuksien siirto kansainvälisille tai ylikansallisille elimille kävisi edelleen helpommin kuin suuren valiokunnan jäsenmäärän muuttaminen.

Hallituksen esitykseen sisältyvä perustelu supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle valtiosopimuksia voimaansaattavien poikkeuslakien yhteydessä ei ole vakuuttava: "Velvoitteen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei aina ole yhden osapuolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa." Asia ei tietenkään ole näin yksinkertainen. Ongelma voidaan hoitaa joko siten, että hanke julistetaan kiireelliseksi tai - ääritapauksessa - määräämällä ennenaikaiset vaalit. Todellinen teesi näyttäisi olevankin - vaikkei sitä aivan julki sanotakaan, että kansainvälinen politiikan niin vaatiessa perustuslain muuttamisen on käytävä normaalitilannetta helpommin.

Tuolla teesillä ei ole mitään tekemistä sen ideologian kanssa, jolla *perustuslain vaikeaa muuttamisjärjestystä* tavallisesti perustellaan.

Nykyistä perustuslainsäätämisyjärjestystä perusteltiin, kun se ensi kerran (1906) säädettiin, sillä, *ettei perustuslakia saa muuttaa hätiköidysti*. Kvalifioitu järjestys on turva jyrkkiä lainsäädännöllisiä muutoksia vastaan ja yleensä äkillisiä poliittisen suunnan muutoksia vastaan.

Vaatimus siitä, että perustuslainmuutos on hyväksyttävä kansanedustuslaitoksessa lopullisesti vasta uusien vaalien jälkeen, heijastaa jossain määrin klassista *pouvoir constituant* -doktriinia, oppia kansalle ja vain sille kuuluvasta vallasta päättää valtiojärjestyksen sisällöstä: kun ratkaisu muutoksesta jää yli vaalien, se joutuu vaalien alla valitsijoiden keskustelun kohteeksi, siis pois kansanedustajien käsistä. Tällä keskustelulla voi olla vaikutus siihen, millaisen kokoonpanon saa se uusi eduskunta, jonka asiana on käsitellä muutos lopullisesti. Tämä konstruktio ei tosin valtioelämän käytännössä ole juurikaan tullut lihaksi.

VJ 67 §:n revisionormisto on sitä paitsi sisäisesti ristiriitainen: mahdollisuus julistaa perustuslain muutoshanke kiireelliseksi vie pohjan pois niin "hätiköinti"-perusteelta kuin kytkennältä *pouvoir constituant* -ideologiaan. Kansanedustuslaitoksessa muutoshankkeen ympärille syntyvä *poikkeuksellisen laaja yhteisymmärrys* (= 5/6 eduskunnasta) oikeuttaa nopean muutoksen ja korvaa vaalien alla käytävän kansalaiskeskustelun.

V. 1928 hyväksyttiin asiallisesti lähes sama revisionormisto kuin v. 1906. Mukana oli kuitenkin eräs tärkeä poikkeus: VJ 69 §:n mukaan lakiehdotus, jolla valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset hyväksytään, voidaan, "*jos asia koskee perustuslakia*", kiireelliseksi julistamatta hyväksyä heti kahden kolmanneksen enemmistöllä. Järjestys on siis helpompi kuin VJ 67 §:n edellyttämä, mikä näyttäisi merkitsevän, että periaatteessa val-

tiojärjestykseen on vaivattominta puuttua sisällyttämällä muutos valtiosopimukseen. Tällaisessa tapauksessa ei tarvitse suoda mahdollisuutta muutosta koskevaan kansalaiskeskusteluun ennen vaaleja, eikä tuollaiselle oikaisulle tarvitse hakea poikkeuksellisen laajaa yhteisymmärrystä kansanedustajien kesken.

Supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisedellytyksenä on, että ne perustuslainmuutokset, jotka asianomaiseen voimaansaattamislakiin sisältyvät, *välttämättä* aiheutuvat sopimuksen tekemisestä, ts. että sopimuksen sisältämää kansainvälisoikeudellista velvoitetta ei voi täyttää muuttamatta perustuslakia.

Kiistanalainen on kysymys, voidaanko supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen säätää, paitsi poikkeuslakeja, *myös muutoksia itse perustuslakitekstiin*. Oikeuskirjallisuudessa yleensä lähdetään ilman muuta siitä, että VJ 69 §:ää voidaan käyttää vain poikkeuslain yhteydessä, vaikkei VJ 69 §:n teksti tällaista rajoitusta ilmaise ("jos asia koskee perustuslakia"). Käytännössä ei VJ 69 §:ää ole käytetty perustuslain tekstimuutoksiin.

Supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön ottaminen palautuu itsenäisen Suomen alkuvaiheisiin. Laki Tarton rauhansopimuksen hyväksymisestä käsiteltiin eduskunnassa v. 1920 tavallisena lakina, vaikka se muutti Suomen rajoja Petsamossa ja vaikka se rajoitti Suomen suvereenisuutta määräämällä eräiden raja-alueiden sotilaallisen neutralisoinnin. Vastavaikutus Tarton rauhansopimuksen käsittelytapaan näkyi, kun valtiopäiväjärjestystä käytiin uudistamaan. Yhtäältä katsottiin silti tärkeäksi, että perustuslakiinkin kajoava valtiosopimus oli saatava - julistamatta asiaa kiireelliseksi tai odottamatta uusia vaaleja - eduskunnassa heti ratkaisuun. Toisaalta ei pidetty suotavana antaa eduskunnan mahdollisille pienille häirikköryhmille tilaisuutta estää rauhan- tai muiden sopimusten voimaantuloa sopimuksen kajotessa hyvin vähäisessä määrin perustuslakiin. Noilta perusteilta säädettiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä, että lakiehdotus, jolla valtiosopimus voimaansaattetaan, voidaan, "jos se koskee perustuslakia", *kiireelliseksi julistamatta hyväksyä heti kahden kolmanneksen enemmistöllä*.

Myöhemmin tuollaista käsittelyjärjestystä on yleisesti perusteltu sillä, ettei kansainvälinen sopimus, erityisesti bilateraalin sopimus, jota Suomi on ollut neuvottelemassa ja josta on jo syntynyt neuvottelutulos, siedä sellaista viivytystä, mikä lepäämään hyväksymisestä aiheutuisi.

Sellaiset vapaaehtoiset ja pysyviksi tarkoitetut suvereenisuusoikeuksien siirrot ylikansalliseen yhteisölle, jollaisia esimerkiksi Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin perustamisopimukset sisältävät, eivät olleet 1920-luvulla mitenkään näköpiirissä ja tuskin vuoden 1928 perustuslainsäätäjien ennakoimia tai ennakoitavissakaan.

VJ 69 § avattiin eduskunnassa v. 1992 yleistä lepäämönjättämissäännöstöä koskevien muutosten takia, mutta perustuslain muuttamista koskevilta osiltaan pykälän sisältö pysyi asiallisesti ennallaan. Mikään eduskunta-asiakirjoissa ei viittaa siihen, että noilta osin olisi-
 kaan haluttu kajota säännöksen vanhaan sisältöön. Siten lähtökohta on, että säännöksen *ratio*
 - mikä se sitten onkin - pysyi ennallaan.

Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunnan on otettava kanta siihen, mikä on vaikeutetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen tarkoitus ja, jos supistettu järjestys säilytetään, mikä sen tarkoitus ja perusteet. Hyväksytäänkö edelleen ja millä perusteella järjestelmä, jossa valtiosäännön kokonaisuuden kannalta suuria asioita on - supistettua järjestystä käyttäen - helpompi muuttaa kuin pieniä?

Hallituksen esityksessä ei erotella valtiosopimuksesta johtuvia hyvin tärkeitä perustuslainmuutoksia muista muutoksista. Kansainvälisten velvoitteiden perustamiseen liittyviä erityispiirteitä ei aseteta vastakkain niiden syiden kanssa, jotka edelleen vaativat perustuslain muutoshankkeen tai poikkeuslain lopullisen käsittelyn lykkäämistä yli vaalien, ellei kiireellisyttä julisteta 5/6 enemmistöllä. Ei kysytä, onko mahdollista, että valtiosopimuksesta johtuu niinkin vakavia perustuslainmuutoksia, että voimaansaattamiskiireestä saatetaan selvitä vain määräämällä ennenaikaiset edustajainvaalit tai hankkimalla 5/6 enemmistö eduskunnassa sopimushankkeen kiireellisyyden taakse.

Perimmäinen kysymys kuuluu: mikä muuttaa perustuslain muutoshankkeen sellaiseksi, että asian alistamisesta valitsijoille tai riittävän yksimielisyyden hakemisesta on luovuttava? Olemme tekemisissä perustuslain ydinkysymysten kanssa: miten valtiojärjestyksen perusteisiin voidaan puuttua. Perustuslain kvalifioitu säätämisen- ja muuttamisyjärjestys on olemassa ensi sijassa yhteisön elämää koskevien valtiollisten perusratkaisujen suojaksi. Se, että tällaiset muutokset kytketään kansainvälisen velvoitteen syntymiseen, ei voi oikeuttaa muutoksen säätämistä helpommassa järjestyksessä kuin siinä tapauksessa, että muutokselle oin kotimainen virike ja aloite.

Yksi tapa ratkaista esillä kysymys on kieltää kokonaan tietynlaisten sopimusten tekeminen tai jättää se ainakin riippumaan perustuslain sanamuodon muuttamisesta. Tällainen järjestely (ks. jälj.) voi kuitenkin kohdistua vain hyvin harvinaislaatuisiin tapauksiin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä on siis harkittava muita vaihtoehtoja.

Supistetulle perustuslainsäätämisyjärjestykselle, joka ei edellytä kiireelliseksi julistamista, voitaisiin säätää nykyistä korkeampi määräänemmistö (esim. 3/4). Toinen tapa on yksinkertaisesti poistaa supistettu järjestys perustuslaista ja lähteä siitä että kaikki perustuslain muu-

tokset, oli niiden peruste mikä tahansa, hyväksytään samassa järjestyksessä.

HM-ehdotuksessa - periaatteessa aivan oikein - edellytetään kvalifioitua enemmistöä ei vain sopimuksen voimaansaattamislain hyväksymiselle vaan myös suostumuksen antamiselle sopimuksen tekemiseen. Jos kvalifioinnin edellytetään olevan sama niin 94 §:n kuin 95 §:n kohdalla ja käytettäisiin perustuslain säätämisen yleisiä sääntöjä, myös sopimuksen hyväksyminen olisi julistettava kiireelliseksi, jos siitä haluttaisiin heti päättää, tai sitten hyväksyttävä asia lepäämään yli vaalien. *Lakiehdotuksen* käsittelyä varten kirjoitetun HM-ehd. 73 §:n sovittaminen *ponsipäätöksen* käsittelyyn (HM 94 §) saattaisi aiheuttaa tämän pykälän uudelleen kirjoittamisen tarvetta.

3. Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita

Perustuslain muuttamisjärjestysten yhdenmukaistaminen olisi järkevää, mutta joitakin erityisiä asioita (perustuslakiin sisältyvät perusratkaisut!) olisi siitä huolimatta asianmukaista saada poikkeuksellisen korkean suojan piiriin. Hallitus¹ esittääkin perustuslakiin otettava säännöstä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita (HM-ehd. 94.3 §).

Mitä tästä säännöksestä seuraa?

Esityksen perusteluosassa kirjoitetaan: "Säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita."

Säännös siis sitoisi Suomen asettamia sopimusneuvottelijoita ja Suomen hallitusta sen harkitessa kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista: valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita vaarantavaa valtiosopimusta ei saisi allekirjoittaa. Eduskunnalla olisi lisäksi valta vielä omasta puolestaan harkita, onko allekirjoitettu mutta ratifiointia vailla oleva sopimus valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vastainen. Jos vastaus olisi myöntävä, eduskunta ei saisi antaa sopimukselle hyväksymistään - ei edes määräenemmistöllä.

Esillä oleva HM-ehdotus kokonaisuudessaan (1.3 §/ 94.2 § ja 95.2/ 94.3 §) näyttää rakentavan eduskuntakäsittelyn osalta kolmiportaisen hierarkian, kun kysymys on valtakun-

nan suvereenisuuteen puuttuvista sopimuksista:

1. sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, hyväksytään eduskunnassa HM 1.1 §:n estämättä tavallisella enemmistöllä;
2. sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka enemmän kuin vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, hyväksytään eduskunnassa HM 94.2 §:n mukaisessa järjestyksessä;
3. sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, jotka vaarantavat valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, ei ole lupa hyväksyä - ei ainakaan, ellei HM 94.3 §:n kirjainta ensin muuteta.

Säännös, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, on liitetty vain sopimuksen velvoitteiden hyväksymistä koskevaan 94 §:ään. Erityisesti sen tapauksen varalta, että nykyistä hyväksymisen vuorojärjestystä aiotaan vastakin noudattaa (ensin laki ja sitten ponsi), olisi mietittävä, *onko 94.3 § ulotettava kattamaan myös velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymistä ja sanottava tämä julki ainakin perustelutekstissä.*

HM 94.3 § ei tarkoita mitä tahansa kansainvälistä velvoitetta, vaan sellaista, johon Suomi on sitoutumassa. Säännös olisi kirjoitettava tämän mukaisesti.

96 §

Unioniasiat eduskunnassa

Ehdotettu 96 § korvaisi VJ 54b, 54c ja 54d §:n nykyiset säännökset. Näiden säännösten nykyisestä toiminnasta saatujen kokemusten perusteella voidaan esittää erinäisiä kysymyksiä:

Onko suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan valtioneuvostolle 96 §:n nojalla antama lausunto annettava kirjallisesti vai voidaanko se myös esittää hallituksen edustajalle valiokunnan kokouksessa suullisesti? Onko valtioneuvosto poliittisesti velvollinen noudattamaan annettua lausuntoa? Onko valtioneuvosto velvollinen antamaan ao. valiokunnalle tiedon,

miten Suomen edustaja on toiminut EU-elimessä, miten siis valiokunnan lausuntoa on noudatettu?

96 §:n 3momentissa säädettäisiinkin: " Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa." Minulla ei ole tietoa siitä, kuin tähän asti on menetelty. Joka tapauksessa eduskunnan aikanaan hyväksymän ponnen mukaisesti linjan tulisi olla seuraava: Eduskunnan suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan kanta on asiasisällöltään eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä ohjeellinen lähtökohta Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannasta joudutaan poikkeamaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tai muusta siihen rinnastettavasta syystä, valtioneuvoston on tarkoin selvitettävä menettelynsä perusteet asianomaiselle valiokunnalle.

Tämän linjan tulisi ilmetä uuden hallitusmuodon perusteluista.

Vaihtoehtoisia pykäläluonnosteluja

HM 93 §

1 mom

VAIHTOEHTO 1

Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. *Presidentti voi asetuksella siirtää päätöksentekovaltaa kansainvälisissä asioissa valtioneuvostolle tai ministeriölle.* Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin, kuin tässä hallitusmuodossa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

VAIHTOEHTO 2

Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. *Presidentti sitoutuu kansainvälisiin velvoitteisiin, valtuuttaa lähettiläät ja ottaa vastaan ulkovaltojen edustajat. Valtioneuvosto hoitaa muutoin kansainvälisiä suhteita, vastaa niistä eduskunnalle ja pitää sen asianmukaisesti selvillä ulkoasioiden tilasta.* Eduskunta hyväksyy

kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin, kuin tässä hallitusmuodossa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

HM 93 §

2 mom (uusi)

Tasavallan presidentin antamalla asetuksella hallintoviranomainen voidaan valtuuttaa sitoutumaan kansainväliseen velvoitteeseen asioissa, joissa sitoutuminen ei vaadi eduskunnan hyväksymistä.

HM 93 §

3 mom

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, valtioneuvosto määrää Euroopan unionin toimielimissä tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja Suomen edustajien toiminnasta näissä toimielimissä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionin toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä hallitusmuodossa säädetään.

HM 94 §

Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä.

Jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on hyväksyttävä *siinä järjestyksessä kuin 73 §:ssä säädetään.*

Kansainvälinen velvoite, *johon Suomi sitoutuu*, ei saa vaarantaa valtiosäädännön kansanvaltaisia perusteita.

HM 95 §

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaan saattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä tai, jos ehdotus koskee perustuslakia taikka valtakunnan alueen muuttamista, *siinä järjestyksessä kuin 73 §:ssä säädetään*.

Kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta säädetään lailla.

Herra puheenjohtaja

Kuulemisen kohteena on hallitusmuotoehdotuksen 8 luku "kansainväliset suhteet".

Yleisiä näkökohtia.

Hallituksen esitykseen kirjattu uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä merkitsee huomattavaa muutosta vanhaan järjestelmään. Tämä koskee sekä menettely- ja päätöksentekotekniikkaa että päätösvaltasuhteita. Kyseessä saattaa olla koko hallitusmuoto 2000- projektin merkittävin muutos nykyjärjestelmään nähden. Muut poliittissävvyiset muutokset eivät ehkä ole yhtä tärkeitä. En esimerkiksi odota, että tuomioistuimet ottaisivat aktiivisen roolin lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa (etusijasäännöstö). Pääministerin nimitysjärjestelmä on merkityksellinen uudistus, mutta sen käyttö aktualisoituu hyvin harvoin. Presidentin lainsäädäntövallan sitominen hallituksen esityksiin lienee sekin merkitykseltään vähäinen – siksi harvoin hallituksen ja presidentin välillä on ollut erimielisyyksiä säädösehdotuksen sisällöstä.

Esityksessä syrjäytetään varsin lyhyin maininnoin Amsterdamin sopimus. Se kuitenkin saattaa tulla voimaan samoihin aikoihin uuden hallitusmuodon kanssa tai melko pian sen jälkeen. Tästä syystä esitettävää uutta järjestelmää on ehkä syytä arvioida silmälläpitäen Amsterdamin uusia ulko- ja turvallisuuspoliittisia järjestelyjä ja päätösvallan käyttömuotoja. Tällöin yleisesti ottaen korostuu Eurooppa-neuvoston päätösvallan merkitys. Tämä neuvosto saa entistä keskeisemmän aseman. Kysymys siitä, edustaako kokouksissa Suomea pääministeri vai tasavallan presidentti, saa entistä suuremman merkityksen.

* * *

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään sinänsä laajasti unionijäsenyyden vaikutusta Suomen järjestelmään. Päähuomio on unionijäsenyydessä sellaisena, joksi se muovattiin Maastrichtin sopimuksessa. Viittauksin perustuslakivaliokunnan mietintöön 10/1994 todetaan, että HM 33 a §:n 2 momentissa tarkoitettu päätösvalta kattaa myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan. On tunnettua, ettei tämä näkökulma ole aina ollut kiistaton. Vahvistaessaan unionisopimuksen voimaansaattamista tarkoitaneen lain tasavallan presidentti Ahtisaari kiisti perustuslakivaliokunnan tulkinnat eräiltä osin valtioneuvoston pöytäkirjaan otetussa kannanotossaan. Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty perustus-

lakivaliokunnan mietinnöstä poikkeavia käsityksiä, viimeksi Ora Meres-Wuori ulkopoliittista päätösvaltaa kartoittaneessa monografiassaan.

Perustuslakivaliokunnan kantaan perustuva tulkinta on nyt siis kirjattu tasavallan presidentti Ahtisaaren allekirjoittamaan hallituksen esitykseen. Jos esitys hyväksytään, siitä muodostuu ns. lainsäätäjän tahto ja vallitseva ja autenttinen tulkinta. Nykyinen osin epämääräinen tila väistyi.

HM 33 a §:ää vastaava uusi säännös "Euroopan unionissa" (nykyisin epämääräisesti "kansainvälisessä toimielimessä") selkeyttää tilannetta entiseen verrattuna. ~~93 §:n~~ 2 momentti puhuu yleisesti mutta yksiselitteisesti Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä kansallisista toimenpiteistä. Toimivalta kuuluu selkeästi valtioneuvostolle. Tosin on todettava valtioneuvosto-sanon monimerkityksisyys.

Sanamuoto kattaa kaiken EU-päätöksenteon, myös II ja III pilarin asiat.

Jossain määrin näyttää edelleen jäävän avoimeksi se, kuka päättää edustuksesta Eurooppa-neuvostossa, joka Amsterdamin sopimuksessa näyttää saavan entistäkin keskeisemmän aseman ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Säännöstasolla tähän asiaan ei puututa. "Kansallinen valmistelu" on eri asia kuin osallistuminen päätöksentekoon Eurooppa-neuvostossa. "Suomen kannan määrittely", joka kuuluu valtioneuvostolle, voidaan tulkita siten, että se sitoo Suomen toiminnot Eurooppa-neuvostossa ja myös mahdolliset presidentin toimetkin. Asia erikseen on, sopiiko Eurooppa-neuvoston päätöksenteon henkeen ja luonteeseen se, että siellä vain toistetaan kansallisia kantoja kuten ministerineuvostossa. Eurooppa-neuvostolle kuuluva ideoiva ja spontaani rooli ei hevin sovi yhteen kansallisten kantojen rekisteröintiforumin kanssa.

Esityksen perusteluissa todetaan Eurooppa-neuvoston päätösten valmistelu, mikä luontevasti kuuluukin uuden sanamuodon mukaan valtioneuvostolle, joskin ilmeisesti sanan laajassa merkityksessä. Sanonta "päättää kansallisista toimenpiteistä" voidaan tulkita siten, että kansallisia toimenpiteitä olisi myös päätös edustuksesta Eurooppa-neuvostossa. Tällainen tulkinta merkitsisi muutosta siihen tilaan joka nykyisin vallitsee (presidentin valtuutus/pääministeri).

* * *

Keskeinen ulkopoliittista päätösvaltaa koskeva säännös, 93 §, on pääosiltaan yhdistelmä nykyisin voimassa olevista HM 33 §:stä ja 33 a §:stä. Päätösvaltasuhteiden osalta siihen sisältyy lähinnä kaksi keskeistä muutosta seuraavasti:

1. Ulkopoliitiikan johtovaltaa tasavallan presidentti käyttää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

2. Nykyisessä HM 33 a §:ssä oleva säännös asetuksenantovallasta esitetään poistettavaksi.

Tarkastelen ensiksi jälkimmäistä, näennäisesti vähämerkityksistä muutosta. Asetukset antaisi vastaisuudessa HM 80 §:n nojalla pääasiassa valtioneuvosto. Muutos siis kytketään asetuksenantovaltaa yleisesti koskevaan muutokseen.

HM 33 a. 2 §:n asetuksenantovaltaa tarkoittava säännös sisällytettiin hallitusmuotoon jo ETA-vaihetta silmällä pitäen, eikä sitä muutettu unioniin liityttäessä. Mitä tämä 1919 HM 33 a §:n epämääräinen ilmaisu oikein tarkoittaa? Se ei näköjään ole viittaussäännös presidentin yleiseen asetuksenantovaltaan HM 28 §:ään. Se ei rajoitu EU-normien voimaansaattamis- tai toteutusasetuksiin. Näyttää siltä, että säännös kirjattiin hallitusmuotoon alkujaan juuri turvaamaan tasavallan presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa. HM 33 a § otettiin hallitusmuotoon ETA-vaiheessa siksi, että ETA-järjestelmä olisi muuntanut luonteeltaan sisäpoliittiset asiat (4 vapauden toteutus ETA-normein) ulkopoliittiseksi päätöksenteoksi. ETA-normit määriteltiin näet valtiosopimuksiksi.

ETA-ratkaisua tarkoittaneen hallituksen esityksen 317/1992 mukaan, jos yksittäiseen ETA-asiaan liittyisi merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia, tilanne vaatisi asetuksen antamista. Mietinnössään 10/1993 perustuslakivaliokunta noteerasi asian (monistettu mietintäversio s. 6: ”Esityksen perustelujen mukaan tilanne voisi vaatia asetuksen antamista silloin, kun yksittäiseen ETA-asiaan poikkeuksellisesti liittyy merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia”).

Valiokunta totesi 1992, että sääntely jättää epäselväksi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösvaltasuhteen. Tämä epäselvyys tulisi poistaa tasavallan presidentin valtaoikeuksien tarkistamisen yhteydessä. Tasavallan presidentin ulkopoliittisia valtuuksia ei kuitenkaan ole muutettu, ja HM 33 a § on säilynyt entisessä asussaan.

ETA-yhteydessään HM 33 a §:ssä tarkoitettu asetuksenantovalta oli jostain uutta, aikaisempaan asetusjärjestelmään sisältymätöntä päätösvaltaa.

On epäselvää, säilyttikö HM 33 a §:n asetuksenantovalta entisen asemansa Suomen liittyttyä Euroopan unioniin.

Edellä sanottu johtaa kysymään, liittyykö HM 33 a. 2 §:ssä oleva asetuksen käyttämistä tarkoittava säännös vielä nykyisinkin siihen, että tasavallan presidentti voisi ottaa asetuksin itselleen päätösvallan ulko- ja turvallisuuspoliittisia seikkoja tarkoittavasta EY-ratkaisusta, mikäli sellaiseen ylipäätään voidaan käyttää asetuksenantovaltaa. Mikäli näin olisi, merkitsee nyt esitetty HM 93 § siis muutakin, kuin asetuksenantovalan siirtämistä pääosin sanonnan yleisessä mielessä presidentiltä valtioneuvostolle. Se merkitsisi tuon ulkopoliittisen valiokointivallan poistamista. Asia erikseen on, voidaanko HM 33 a. 2 §:ää nykyään tulkita siten, kuin alun perin ETA-ratkaisun yhteydessä tarkoitettiin. Voi olla, että unionin erilaisen normirakenteen seurauksena ETAA tarkoittanut järjestelmä raukesi.

ETA-yhteydessä asetuksenantovalta viittasi valikointivaltaan valtiosopimuksiksi luokitelluista ETA-velvoitteista (sekakomitean normipäätökset). EY-normit, asetukset ja direktiivit, eivät ole valtiosopimuksia. Näin ollen sellainenkin tulkinta on mahdollinen, että asetuksenantovalta menetti merkityksensä uudessa järjestelmässä, jossa normatiivinen velvoittautuminen ei ole valtiosopimusmuotoista. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät Eurooppa-neuvoston ratkaisut eivät ole valtiosopimuksia, eikä 33 a §:n asetuksenantovalta voi niihin ylettyä.

Kun asetuksenantovalta ulkopoliittisen päätösvallan käytöstä nyt esitetään siis poistettavaksi, ei tähän tulkintakysymykseen enää tarvitse uutta lakia tarkoittaen ottaa kantaa. Tulkintaongelma liittyy vain nykyiseen HM 33 a §:ään.¹ Merkittävää on siis se, onko asetuksenantovallan poistamisella tässä yhteydessä asiallista merkitystä, vai onko tuo valta poistunut jo unionijäsenyyden voimaansaattamislailalla.

Ulkopolitiikan uusi johtamismenetelmä: "tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa".

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, presidentin tosiasiallinen asema ulkopoliitiikan johtajana on merkittävästi vaihdellut itsenäisyyden aikana, vaikka järjestelmän sääntely pysyi samana aina 33 a §:n säätämiseen saakka. Ennen sotia presidentit olivat lähes täysin syrjässä ulkopoliittisesta aidosta päätöksenteosta. He tosin tekivät muodollisia päätöksiä edellyttävät ratkaisut (kuten sopimuksen hyväksyntää tarkoittavan valtuutuksen antaminen, sopimusta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen ja sopimuksen ratifiointi) presidentin esittelyssä. Ratkaisuihin liittyvät poliittiset aspektit arvioitiin muualla, ja epävirallinen ulkopoliitiikan johtaminen (kuten neuvotteluohjeet sopimusvaltuuskunnille) tapahtui muualla. Ulkopoliitiikka oli selkeästi pääministerin ja ulkoasiainministerin käsissä, painopisteen vaihdellessa henkilöiden mukana. Reunavaltiosopimus ja Jarzev-neuvottelut on kuvaava esimerkki. Kummassakin olennaisessa asiassa (reunavaltiosopimus suhteessa Suomen silloiseen puolueettomuuspolitiikkaan ja Jarzev-neuvottelut Suomen kannanmäärittelynä viitaalsiin kysymykseen suurvaltasuhteessa) presidentti oli asioista syrjässä. Kummassakin tapauksessa keskeinen vallankäyttäjä oli tosiasiallisesti ulkoasiainministeri (Holsti ja Erkko).

Risto Rytin tulo presidentiksi merkitsi tässä suhteessa olennaista muutosta, joka vahvistui entisestään (lukuunottamatta presidentti Mannerheimin lyhyttä kautta) aina presidentti Ahtisaaren (tai Koiviston) kauteen saakka.

* * *

Hallituksen esityksen perusteluissa jaetaan ulkopoliittinen vaikuttaminen kahteen osaan asianmukaisesti. Toisen ja usein poliittisesti ja käytännöllisesti vähämerkityksisen osan muodostavat viralliset päätökset tasavallan presidentin esittelyssä. Tosiasialliset päätökset on tehty paljon tuota vaihetta ennen. Hyvä esimerkki tästä on se tapa, jolla tasavallan presidentti Paasikivi luotsasi Suomen YYA-sopimukseen. Presidentti johti sopimukseen viennyt kehitystä täysin vapaamuotoisesti ja neuvotellen ministerien ja eduskuntaryhmien sekä asiantuntija-avustajiensa kanssa. Virallisessa ja muodollisessa päätöksentekovaiheessa sopimusta tarkoittavan hallituksen esityksen antamista merkinneellä päätöksellä presidentin esittelyssä oli enää tapahtuneen tosiasian pöytäkirjaamisen merkitys. Sama koskee tietysti myös presidentin päätöstä eduskuntakäsittelyyn

¹ Ks. myös Ora Meres-Wuori, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä s. 246 ss. ja s. 315

jälkeen ratifioida YYA-sopimus. Poliittisesti merkittävät vaiheet olivat vapaa-muotoisia:

- päätös hyväksyä Neuvostoliiton neuvottelualoite
- eduskunnassa esiintyneen vastustuksen ja hallituksen vastahankaisuuden syrjäyttäminen
- Suomen sopimuspreferenssien muotoilu ennen neuvotteluja ja
- Neuvostoliiton esittämän kompromissitekstin hyväksyntä neuvottelujen pohjaksi (Stalin Kekkoselle: sopimus on Suomen diktaatti).

Muodollissävyytteisen ulkopoliittisen päätöksenteon (päätökset presidentin esittelyssä) osalta hallituksen esityksessä tarkoitettu järjestelmä on selkeä ja täsmällinen (sidos valtioneuvoston tekemiin esityksiin). Sen sijaan vapaamuotoiset, mutta tosiasiassa olennaiset ratkaisut on jouduttu sääntelemään hyvin avonaisesti. Esimerkkinä käytän edellä kuvattua yya-projektia. Millä tavoin uudet säännökset soveltuisivat vastaavassa tilanteessa?

Tarkoitan

- uutta sopimusta koskevaa epävirallisen tarjouksen tekemistä vieraalle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle,
- suostumista alustaviin sopimuskeskusteluihin vieraalta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä tulleesta neuvottelualoitteesta
- tärkeitä poliittisia sopimuksia koskevia neuvotteluohjeita, sekä päätöstä siitä, annetaanko Suomen valtion edustajalle parafointi- ja allekirjoittamisvaltuudet.

-Samoin Suomelle tehtyjen sopimustarjousten ja muiden ulkopoliittisten aloitteiden (kuten ETYK) hyväksyntä tai torjunta asian epävirallisessa ja salaisessa vaiheessa kuuluu tähän kategoriaan.

-Unionijäsenyyden kaudella sinne kuuluu yleisten asioiden neuvoston ja Eurooppa-neuvoston piirissä tehtävät merkittävät ulko- ja turvallisuuspoliittiset ratkaisut sekä niiden valmisteluvaiheessa että jossain määrin myös toteutusvaiheessa (kanta Eurooppa-neuvostossa, äänestäminen ministerineuvostossa).

Voidaan myös kysyä, mihin kategoriaan olisi kuulunut päätöksenteko Pariisin rauhansopimuksen uudelleentulkinnasta ja irrottautuminen YYA-sopimuksesta sen sanamuodon vastaisesti presidentti Mauno Koiviston kaudella (sopimusta ei koskaan irtisanottu, kuten sopimusteksti edellytti). Ohjeet äänestämisestä YK:ssa (ja turvallisuusneuvostossa) kuulunevat myös tähän avoimen yhteistoiminnan kategoriaan.

* * *

Hallituksen esityksen s. 106 luetellaan joukko muodollisen päätöksenteon piiriin kuuluvia päätöksiä (valtioiden tunnustaminen, diplomaattisuhteet, jäsenyys kansainvälisessä järjestössä jne). Totta on, että prosessin loppuvaiheessa asia tulee muodollisen päätöksenteon kohteeksi. Tällöinkin tosiasialliset päätökset on tehty jo aikoja ennen. Ei esimerkiksi ole ajateltavissa, että päätös diplomaattisuhteista ja valtion tunnustamisesta taikka jäsenyydestä kansainvälisessä

järjestössä (esimerkkeinä vaikkapa OECD, Nordek, EFTA, Euroopan neuvosto, ETA ja EU) asiallisesti ratkaistaisiin *vasta* tässä muodollisessa vaiheessa. Kannat lyödään epävirallisissa yhteyksissä lukkoon paljon aikaisemmin ja päätökset vain kirjataan virallisessa päätöksentekotilaisuudessa. Näin ajatellen myös hallituksen luettelema muodollisen kategorian päätöksenteko saattaa sisältää tosiasiaissa vapaamuotoista ja hyvin avoimesti (yhteistoiminta) säänneltyä päätösvallan käyttöä *esivaiheissaan*.

Vapaamuotoisen yhteistoiminnan piiriin jää kaikki olennainen ja merkittävä ulko- ja turvallisuuspoliittinen todellinen päätösvallan käyttö. Kuten jo totesin, muodollisessa päätöksentekomenettelyssä vain kirjataan aikaisemmin taktisesti jo tehdyt ratkaisut.

Hallituksen esityksen perusteluissa useassa kohdassa mainitun parlamentaarisen vastuukatteen toteutuminen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa jää kehittyvien käytäntöjen varaan. Saattaa olla, että myös toisaalta tulevien tasavallan presidenttien ja toisaalta pääministerien suuntautuminen (ulko- vaikeo sisäpolitiikkaan) saattaa vaikuttaa asiaan kuten esimerkiksi K. J. Ståhlbergin ja Kyösti Kallion tapauksissa. Hehän suuntautuivat sisäpolitiikkaan ja jättivät ulkopoliittikan ministereille. Paasikiven tapauksessa tilanne oli päinvastainen. Presidenttinä Mannerheim ei vaikuttanut merkittävästi kummallakaan loholla sen jälkeen, kun välirauhansopimus oli valmis.

Voidaan kysyä, onko parlamentaarista vastuukatetta tarkoittavalla velvoitteella päättää asioista "yhteistoiminnassa" *oikeudellista sanktiota* (tehostetta). Toisin sanoen, *valvooko esimerkiksi oikeuskansleri* sitä, että yhteistoiminta toteutuu nyt kaavaillulla tavalla. Tosiasiallisia päätöksiähän tehdään sellaisissakin asiayhteyksissä ja sellaisilla forumeilla, joissa oikeuskansleri ei ole saapuvilla. Tällainen sanktio voidaan konstruoida esimerkiksi siten, että oikeuskansleri voi sanella kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan tapauksissa, jolloin yhteistoimintavelvoitetta ei ilmeisestikään ole noudatettu. Se ei kuitenkaan voi johtaa mihinkään oikeudellisiin jatkotoimenpiteisiin presidentin oikeudellisen immuniteetin takia.

* * *

Eduskunnan päätösvalta ei esityksen mukaan näyttäisi kokevan yhtä merkittäviä muutoksia kuin tasavallan presidentin päätösvalta suhteessa hallitukseen. Eduskunta saa päätösvallan *sopimusten irtisanomisesta*. Tämä näyttää olevan puhtaasti muodollista päätösvallan käyttöä, ja se perustellaankin hallituksen esityksessä muodollisin kriteerein (irtisanomisen vaikutus eduskunnan lainsäädäntövaltaan voimaansaattamislain välityksin). Sopimuksia irtisanotaan äärimmäisen harvoin. Merkittävä määrä irtisanomisia tosin liittyi EU-jäsenyyteen, mutta ne olivat itsestään selvyiksi ja uuden järjestelmän edellyttämiä. Kun liitettiin tulliliittoon, vanhoja ulkomaankauppaa säännelleitä bilateraaliosopimuksia oli irtisanottava.

Poliittisesti merkittäviä irtisanomisia ei juuri tapahdu, esimerkiksi oloissa, jolloin Suomi haluaisi irrottautua kielteiseksi koetusta sopimuksesta. Tällaiset poliittisesti perustellut irtisanomiset aiheuttavat hyvin merkittäviä häi-

riöitä suhteessa siihen valtioon, valtioryhmittymään tai kansainväliseen järjestykseen, jota tarkoittava sopimus irtisanotaan.

Eduskunnalle tuleva päätösvalta irtisanomisesta on osaltaan symbolinen ja osaltaan johdonmukaisuussyiden sanelema: kun eduskunta on hyväksynyt toimivaltaansa kaventavan (HM 33 § ”valtiosäännön mukaan . . .”) kuuluvan sopimuksen, on sen voitava myötävaikuttaa myös velvoitteesta irrottautumiseen.

Ilmeisesti on myös niin, että *eduskunta ei saa päätösvaltaa tehdä omasta aloitteestaan* irtisanomispäätöstä – vaan se edellyttää tätä tarkoittavan hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Kysymykseen voinee tulla nimenomaisen esityksen hyväksynnän ohella myös joku muu päätöksentekomuoto (selonteko tai tiedonanto).

Päätöksentekomuoto on näköjään liitetty tiukasti valtiosopimuksen hyväksymistä tarkoittavaan päätöksentekoon, mikä saattaa olla tarpeetonta. Vaikea on johdonmukaisesti perustella, miksi poikkeuslailla voimaansaattettu sopimus irtisanotaan eduskunnan 2/3 enemmistöllä tekemän ratkaisun jälkeen. *Poikkeuslait voidaan näet kumota* yksinkertaisella enemmistöllä. Tullaan siihen merkilliseen tilanteeseen, että eduskunnan *vähemmistö voi estää* sellaisen sopimuksen irtisanomisen, josta vapautumista hallitus, presidentti ja eduskunnan enemmistö pitävät keskeisenä. Kun esim. Schengen-sopimus voimaansaataan poikkeuslailla, siitä irrottautuminen irtisanomisin vaatisi 2/3 enemmistön. Tämä esimerkki on hyvin teoreettinen mm. siksi, että Schengen-sopimus on tulossa osaksi unionijärjestelmää. Se on kuitenkin havainnollinen.

Uusi määräenemmistösäännös : perustuslaista poikkeavia artikloja sisältävä kansainvälisoikeudellinen velvoite hyväksyttäisiin – toisin kuin nykyisin – 2/3 enemmistöllä. Tämä on johdonmukaista. Nykytilanteessa on teoriassa mahdollista, että tällainen sopimus hyväksytään, mutta sen voimaansaattamislaki ei savuta 2/3 enemmistöä. Tällainen tosin täysin teoreettinen tilanne johtaisi siihen, että eduskunnan hyväksymää sopimusta ei voitaisi ratifioida, koskei sitä voida voimaansaattaa. Käytännöllistä merkitystä tällä uutuudella sen sijaan tuskin on.

Tärkeiden sopimusten eduskuntakäsittelypakko saattaa olla eduskunnan päätösvalan kannalta tärkeämpää kuin ratkaisuvallasta irtisanomisesta. Tämäkin lienee teoriaa. Hallitukset tuskin haluavat tehdä tärkeitä sopimuksia (kuten esityksessä mainittu liittosopimus) eduskuntaa kuulematta ja jakamatta vastuuta eduskunnan kanssa. Katsoisin, että oikeastaan kaikki tärkeät sopimukset on tähänkin mennessä käsitelty eduskunnassa. Hallituksen esityksen mukaan esitetyn 94 §:n sisältö vastaa nykytilaa.

Tärkeyskriteeri on sidottu ” valtiosopimukseen ja kansainvälisiin velvoitteisiin” . Tästä näyttää seuraavan, että se ei koske EU/EY-järjestelmän tuottamia oikeudellisia velvoitteita kuten asetuksia ja direktiivejä (myös EKPJ). Se ei ilmeisestikään koskisi myöskään Eurooppa-neuvostossa Amsterdamin sopimuksen puitteissa tehtäviä keskeisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia, koska niitä, kuten ei toteuttavia ministerineuvoston päätöksiäkään, voidaan luonnehtia valtiosopimuksiksi. Voidaan kuitenkin pohtia, ovatko neuvostotason pää-

tökset jo niin sitovia, että ne muodostavat ”kansainvälisoikeudellisen velvoitteen”. Tällöin ne kuuluisivat eduskuntakäsittely- ja tärkeyskriteerin piiriin. Toinen asia on, että eduskunta ei voisi päättää tällaisen velvoitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä kuten teoriassa valtiosopimustapauksissa.

Unionin tekemät valtiosopimukset – tosin toimivalta näissä asioissa on epäselvä, koska unioni ei ole oikeushenkilö – kuulunevat eduskuntaan toimitettavien sopimusten luokkaan. Niitä ei tehdä Suomen nimissä ja toimesta, mutta hallituksen esittämä säännösmuotoilu ei vaadikaan, että eduskuntakäsittelyvelvoite olisi rajattava Suomen neuvottelemaan, allekirjoittamaan ja ratifioimaan sopimukseen tai Suomen esimerkiksi jossain kansainvälisessä järjestössä hyväksymään muuhun velvoitteeseen – esimerkiksi opting-out-järjestelmän periaatteiden mukaisesti.

Unioniasioita koskevat päätöksentekosäännöt eduskunnan osalta säilyvät pääosin nykyisen kaltaisina. Voitaneen todeta, että tuskin missään muussa unionivaltiossa parlamentilla ja erityisesti sen valiokunnilla (meillä ensisijassa suuri valiokunta, osin ulkoasiainvaliokunta ja muutkin valiokunnat lausunnonantajina) on niin laajaa myötävaikutusvaltaa unionisäädöksiä koskevaan päätösvalan käyttöön kuin Suomessa.

Euroopan keskuspankkia ja keskuspankkijärjestelmää koskevat ratkaisut halutaan näköjään jättää jatkossa ja siis EMU-vaiheessa eduskunnan päätösvalan ulkopuolelle. Keskuspankin osalta tämä on ymmärrettävää, mutta EKPJ:n osalta ei joka suhteessa täysin selvää. Tarkoitin EKPJ:-neuvoston päätösvaltaa. Ehkä kuitenkin on niin, että myös koko järjestelmälle tarkoitettu täydellinen itsenäisyys kansallisista päätöksentekijöistä riittää perusteluksi sille, että eduskunnan myötävaikutusvaltaa ei voida toteuttaa. Erityisen merkittävää tämä on EKP:lle tulevan säädösvalan osalta. Sehän saattaa sisältää asetuksia ja direktiivejä, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövalan alaan.

Kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ja muita velvoitteita koskevat uudet päätöksentekosäännökset selkeyttävät nykyistä järjestelmää. Suomi siirtyy perustuslain säännösten tasossa selkeästi ns. dualistiseen järjestelmään. Tosin se monistinen aines ja ylikansallinen valta, joka sisältyy EU-säädöksiin, jää edelleen maininnoitta päätöksentekojärjestelmässä. Sovelletaanko esimerkiksi voimaansaattamismenettelyä EY:n direktiiveihin siten, että perustuslain vastainen direktiivi voitaisiin toteuttaa 2/3 enemmistöllä tavanomaisen perustuslainsäätämisjärjestyksen sijasta? Tällaisia direktiivejä on odotettavissa.

* * *

Esityksen 93.3 §:n mukaan ”ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan tällaiset asiat kuuluvat”. Ilmaisua ei ole kaikissa suhteissa tyydyttävä. Se voidaan tulkinta niin, että kannanotot aina ilmoitetaan ulkoasiainministerin toimesta. Perustelujen mukaan säännös ”koskisi nykyiseen tapaan myös tasavallan presidenttiä”. Mitä ”vastaaminen” tarkoittaa? Onko kyseessä poliittinen vastuu eduskunnalle silloin, kun presidentti antaa ilmoituksia, jotka eivät

tyydytä hallitusta, eduskuntaa tai ao. ministeriä? Toisin sanoen, ministeri voi olla velvollinen toimittaan ulkovallalle tai vieraalle valtiolle presidentin ilmoituksen, joka ei ministeriä asiallisesti tyydytä. Joutuuko hän tällaisessa tilanteessa poliittiseen ministerivastuuseen *eduskunnalle*. Sana "vastaa" yleiskielisessä merkityksessään voi rajoittua merkitsemään vain sitä, että asia on ministerin tehtävänä yleensä ilman parlamentarismikytkentää.

Sana "ilmoittamisesta" ei suomenkielessä tyydyttävästi kata myöskään sitä, että muiden ministeriöiden olisi toimittava yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa ulkopoliittisesti merkittävissä asioissa. Näitä muiden ministeriöiden toimia tuskin läheskään aina voidaan luonnehtia "kannanottojen ilmoittamiseksi". Koskeeko 3 momentti toisin sanoen myös muiden ministeriöiden yhä laajenevia kansainvälisiä yhteyksiä.

HM 94 §:n mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.. Säännös on hyvin mielenkiintoinen. Sen taustalla voidaan nähdä useiden EU-valtioiden valtiosäännöissä olevia, kansainvälisiä järjestöjä (lähinnä EY ja NATO) koskevia delegointikieltoja. Näissä säännöksissä kielletään tietynsisältöiset toimivaltasiirrot kansainvälisen järjestön päätöksentekoolimille.

Esitettyä säännöstä ei ole rajattu kansainvälisiin järjestöihin. Silti näyttää ilmeiseltä, ettei tavanomaisilla bi- tai multi- sopimuksilla juuri voida vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Sellaisten sopimusten ratifiointiin Suomella ei liene mitään syytä, eikä sellaisia sopimuksia juuri ole. Sen sijaan järjestöjen perustamissopimukset, kuten juuri Rooman sopimus ja Pohjois-Atlantin liittosopimus, saattavat sisältää tällaisia elementtejä. Säännös sisältää siis ehdottoman kiellon tehdä tällaisia sopimuksia.

Poikkeuslakien käyttö on kielletty sellaisten lakien osalta, jotka kajoavat valtiosäännön perusteisiin. Yhdessä nämä kaksi järjestelmää merkitsevät sitä, että 4.momentissa tarkoitettuja sopimuksia ei voida tehdä eikä voimaansaattaa. Kansanvaltaisen valtiosäännön perusteet ovat kaksinkertaisen lukon takana.

Jossain määrin avonaista on, miten tämä kielto toimii käytännössä. Arvatenkin on niin, että sen vaikutus ulottuu jo sopimuksen allekirjoittamisvaiheeseen: presidentti ei voi antaa tällaisen sopimuksen allekirjoittamisvaltuuksia, vaikka sopimus ei allekirjoittamisella tulekaan voimaan. Joka tapauksessa säännös estää ainakin tällaisten velvoitteiden ratifioinnin presidentin päätöksin. Kysymyksessä on siten tasavallan presidentin päätösvallan rajoitus niine muunnelluina, mitä seuraa yhteistoimintavelvoitteesta valtioneuvoston kanssa.

* * *

Toimeksiannon ulkopuolelta viitataan ehdotetun HM 1 §:n 3 momentin säännökseen siitä, missä tarkoituksessa Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. "*Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi*".

Säännös on uusi ja periaatteellisesti tärkeä. Sillä tuskin kuitenkaan voi olla merkitystä ulkopoliittisen päätösvallan käytön rajoittajana. Säännöstä ei voine tulkinta *e contrario*: *muu* kuin rauhan, ihmisoikeuksien ja yhteiskunnan

kehittäminen valtiosopimuksin tai kansainvälisessä yhteistyössä tulisi kiellettyksi. Kysymys lienee hallitusmuodon ”fasadisäännökseen” otettavasta julistuksesta, jonka oikeudellinen relevanssi on vähäinen.

Säännös siis eroaa 94. 3§:n säännöksestä, joka on tarkoitettu sitovaksi ulkopoliittisen päätösvallan rajoittimeksi. ”Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Loppukärjistyksenä kysyn, olisiko tällainen säännös estänyt Suomen liittymisen Euroopan unioniin. Unionista annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja sitä edeltäneessä hallituksen esityksessä lueteltiin runsaasti kohtia, joissa rajoitettiin kansainvaltaisesti valitun parlamentin ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston kuten myös Suomen kansan valitseman tasavallan presidentin päätösvaltaa. Ainakin säännöksen uskoisi estävän Suomen liittymisen todelliseen federatiiviseen Euroopan unioniin. 93.3 §:stä ei voida poiketa edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä poikkeuslailla.

Huomioita ulkoasiainvaliokunnan lausunnosta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto on toimitettu lausuntopyynnön mukana ilmeisesti myös siksi, että sitä tulisi kommentoida.

Lausunnossa todetaan aiheellisesti, että presidentin ja valtioneuvoston välisen ”yhteistoiminnan” muotoja ei säännellä. Valiokunta esittää viittaamista 58 §:ään. 58 §:n määrämuotoista päätöksentekojärjestelmää on vaikea soveltaa edellä kuvattuun, vapaamuotoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon monesta syystä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisujen alku- ja valmisteluvaiheissa on vaikea ajatella, että valtioneuvosto voisi tehdä valmiita, määrämuotoisia esityksiä presidentin esittelyyn.

Lausunnossa sanotaan perusteluitta, että ”Muista ulkopoliittisista kannanotoista ja toimenpiteistä päätettäessä pääministerillä on keskeinen tosiasiallinen rooli”. Tämä olennainen pääministerin päätösvallan lisä ei näy säädösteistä. Itse oletin edellä, että keskeinen rooli valmisteluvaiheissa ainakin voi jäädä tasavallan presidentille nykyiseen tapaan. Jos ulkoasiainvaliokunnan kanta muodostuu perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan kannaksi tässä asiassa, kysymys on taas kerran pitkälle menevästä perusteluilla säätämisestä.

Viittaus YYA-sopimukseen on olennainen. YYA-sopimus toimitettiin eduskuntakäsittelyyn merkityksensä vuoksi ja vielä voimassa olevan vapaaharkintaisuuden (VJ 68.2 §) puitteissa. Tosin perustuslakivaliokunta päätyi tulkintaan, jonka mukaan sopimus vaati suoraan HM 33.1 §:n nojalla eduskunnan hyväksynnän. Tämä problematiikka selkiintyy. Tosin hallituksen esityksessä luetellut esimerkit ”ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeät sopimukset ja yhteiskunnalliselta ja taloudelliselta merkitykseltään tärkeät sopimukset ” lienevät pääosin sellaisia, että niihin liittyy eduskuntakäsittelypakko. Esim. sotilasliittosopimukset on tulkittava YYA-sopimustapaus huomioon ottaen sopimukseksi joka liittyy päätöksentekoon sodasta ja rauhasta, jolloin se vaatii eduskunnan hyväksynnän. Taloudelliset sopimukset taas kuuluvat usein budjettivallan alaan ja sitä kautta ovat eduskuntakäsittelypakon piirissä.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää aiheellisesti huomiota vanhaan ongelmaan: missä vaiheessa eduskunnan hyväksyntä on hankittava. On tapauksia, joissa esim. huolimattomuusvirheen seurauksena sopimus on toimitettu eduskuntaan vasta ratifioinnin jälkeen. Valiokunta korostaa, että toimi on suoritettava ”ennen kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumista”. Lienee katsottava, että tässä tarkoitetaan allekirjoittamisen ja ratifioimisen välistä aikaa tai aikaa järjestöpäätöksen tekemisen ja lopullisen sitovuuden välillä.

Olen samaa mieltä valiokunnan kanssa siitä, että irtisanoutuminen poikkeuslailla voimaansaattetusta sopimuksesta tapahtuu yksinkertaisella enemmistöllä. Edellä tekstissäni olen lähtenyt siitä hallituksen esityksen tulkinnasta, jonka mukaan irtisanoutuminen tällöin vaatii 2/3 enemmistön.

Valiokunta käsittelee voimaansaattamislakien säätämisyjärjestystä ja viittaa poikkeuslakeihinkin. Tässä yhteydessä totean, että missään ei perustella sitä, miksi voimaansaattava poikkeuslaki voidaan hyväksyä pelkällä 2/3 enemmistöllä. Säännös otettiin 1928 valtiopäiväjärjestykseen lähinnä vähemmistöjen ulkopoliittista vaikutusvaltaa heikentämään. Onko niin, että tämä sama perustelu on edelleen supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen taustana? Kaksitasoinen perustuslainsäätämismenettely on valtiosääntövertailussa suomalainen erikoinisuus.

Viittaus siihen, että hallituksen esitys ei ota kantaa kansainväliseen tapaoikeuteen, on merkittävä ja mielenkiintoinen. Kun tapaoikeuden katsotaan tulevan monismin periaatteiden mukaan valtiota sitovaksi, lienee niin, ettei tähän ilmiöön ole välttämättä valtiosäännössä reagoitava. Sinänsäkin kansainvälisen tapaoikeuden alue pienenee jatkuvasti säädännäisen eli sopimusperäisen kansainvälisen oikeuden edessä. Ongelma lienee nykyisin käytännössä aika pieni.

Valiokunta viittaa *rajasopimuksiin*.. Nykyisinhän sopimukset, jotka laajentavat valtion aluetta, voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä, mutta alueen pienennykset vaativat 2/3 enemmistön. Säännöstä on sovellettu tarkasti (mm. pieni aluemuutos Märketin luodolla Ahvenenmaan saaristossa). Laki ei puhu nimenomaan rajasopimuksista, mutta valtakunnan rajoja ei hevin voida muuttaa sopimuksista vieraan valtion kanssa. Nykyaikana ja normaalioloissa säännös koskee nimenomaan rajamuutoksia Norjan ja Ruotsin suuntaan rajoissa. Siellä todella saattaa tapahtua pienehköjä raja- ja aluemuutoksia ja oman erikoisuutensa muodostavat Torniojoen ns. suvereniteettisaaret - pienet niittyharjanteet, joita on milloin Ruotsin ja milloin Suomen puolella. Rajankäynnissä alue saattaa muuttua – arvelisin enintään hehtaarin mittasuhteissa. Nämä sopimukset jäisivät siis eduskuntakäsittelypakon ulkopuolelle.

Helsingissä päivänä 1998

Ilkka Saraviita
Ilkka Saraviita

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee eduskunnan käsiteltävänä olevan hallitusmuotoehdotuksen (1/1998 vp) lukua 8 "Kansainväliset suhteet".

1. Yleistä

Hallitusmuotoehdotuksen kansainvälisiä suhteita koskevat säännösehdotukset ovat monessakin suhteessa poliittisesti herkkiä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä keskeisestä merkityksestä, mikä ulkopoliittisilla valtuuksilla on ollut presidentin valta-aseman kokonaisuudessa erityisesti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina. Mikäli valtiollis-poliittisen järjestelmämme parlamentaaristen piirteiden vahvistamisessa edettäisiin johdonmukaisesti, myös kansainvälisiä suhteita koskevaa toimivaltaa tulisi siirtää eduskunnalle ja sille poliittisesti vastuunalaiselle valtioneuvostolle. Tässä suhteessa ehdotus etenee enintään puolitiehen.

Esityksen perusteluissa (s. 47) kyllä korostetaan, että "kansainvälisiä suhteita koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on tukea ja vahvistaa sekä selkeyttää ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä viime vuosina omaksuttuja parlamentaarisia käytäntöjä". Hallituksen mukaan "esityksellä pyritäänkin kehittämään ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perustuslaintasoisista sääntelyä parlamentarismin periaatteiden suuntaisesti ja varmistamaan nykyistä selkeämmin säännöksiin, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate". Tasavallan presidentille kuitenkin jää esityksen yleislinjasta poiketen kansainvälisiä suhteita koskevissa asioissa itsenäistä päätösvaltaa, jota hän voi periaatteessa käyttää myös vastoin valtioneuvoston kantaa. Tämän päätösvallan laajuus tosin on, kuten jäljempänä esitän, jossain määrin epäselvä.

Toinen ajankohtaiseen poliittiseen keskusteluun liittyvä sääntelykysymys koskee sitä, tulisiko ja miten Euroopan unionin jäsenyyden saada nimenomaisen ilmauksensa hallitusmuodossa. Liittymissopimusta ja sen voimaansaattamislakia koskevassa lausunnossaan 14/1994 vp perustuslakivaliokunta viittasi oikeuspoliittisessa katsannossa erityiseen valtiosäännön täydellisyyssperiaatteeseen. Se edellyttäisi, että Euroopan unionin jäsenyydestä, joka merkittäväällä tavalla vaikuttaa julkisen vallan käyttöön Suomessa, säädettäisiin jossakin muodossa perustuslain säännöksissä. Jäsenyys ja sen vaikutus julkisen vallan käyttöön Suomessa ei siten jäisi ainakaan yksinomaan poikkeuslakisäätelyn varaan.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 18-19) on selostettu jäsenyyden vuoksi muissa jäsenvaltioissa toteutettuja perustuslain muutoksia. Selostuksesta ilmenee, että useimmissa jäsenvaltioissa perustuslakia on muutettu. Yleisimmin perustuslakiin on otettu säännöksiä toimivallan siirtämisestä joko yleisesti kansainvälisille toimielimille tai sitten erityisesti Euroopan unionille. Laajimmin Euroopan yhdentymistä on säännelty Itävallan, Ranskan ja Saksan perustuslaeissa.

Hallitus ehdottaa uuteen perustuslakiin ainoastaan nykyisiä hallitusmuodon 33a §:ää ja valtiopäiväjärjestyksen 4a lukua vastaavia säännöksiä Euroopan unionia koskevien asioiden kansallisesta käsittelystä. Ehdotukseen ei sen sijaan sisälly säännöksiä toimivallan siirtämisestä tai muitakaan yleisiä säännöksiä, joista kävisi valtiosäännön "täydellisyyssperiaatteen" mukaisesti ilmi se merkitys, mikä EU-jäsenyydellä on julkisen vallan käytössä Suomessa. Hallituksen hallitusmuotoesityksen ehkä merkittävin puute on, että siinä ei ole - muutoin kuin ulkomaisia valtiosääntöjä koskevassa selostuksessa - yleisesti tarkasteltu kysymyksiä, jotka koskevat EU-jäsenyyden huomioon ottamista valtiosäännössä.

Hallituksen valitsema ratkaisu myös merkitsee, että EU-jäsenyyden vaikutukset julkisen vallan käyttöön Suomessa perustuisivat edelleenkin poikkeuslakeihin. Ongelma, joka koskee aiemmasta perustuslaista tehtyjen poikkeusten merkitystä aukkoteorian soveltamisen kannalta, tulee olemaan erityisen polttava EU-jäsenyyteen liitty-

vien poikkeuslakien liittymissopimuksen voimaansaattamislain yhteydessä.

2. Ulkopoliittinen päätösvalta (93 §)

Ehdotuksen 93 §:ään on otettu säännökset ulkopoliittisen päätösvalan jakautumisesta tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan kesken. Keskeinen ja samalla tulkinnanvaraisin säännös on 93.1 §:n 1 virkkeessä, jonka mukaan "Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa".

Säännöksen ongelmat tiivistyvät kysymykseen, mitä tarkoittaa se yhteistoiminta valtioneuvoston kanssa, joka rajoittaa presidentin ulkopoliittista vallankäyttöä. Onko ja missä suhteissa tarkoitettu muuttaa voimassa oleviin säännöksiin perustuvaa tilannetta? Kysymys on erityisen aiheellinen siitä syystä, että sanonnallisesti muutos näyttää merkitykselliseltä, mutta toisaalta hallituksen esitys antaa ainakin kohdittain vaikutelman, jonka mukaan muutoksia nykyiseen tilanteeseen ei olisi tavoiteltu. Perusteluissa (s. 48) esimerkiksi todetaan, että "säännös kuvaisi hallitusmuodon voimassa olevassa 33 §:n 1 momentissa käytettyä ilmaisua ('määrää') paremmin ulkopoliittisessa päätöksenteossa nykyisin noudatettavia parlamentaarisia käytäntöjä" (kurs. KT).

Perusteluista (s. 48 ja 144) käy ilmi, että ns. määrämuotoiset päätöksensä presidentti tekisi valtioneuvostossa ehdotuksen 58 §:n edellyttämällä tavalla. Tässä tapahtuisi se muutos nykyiseen, että valtioneuvosto tekisi presidentille myös sisällöllisen ratkaisuehdotuksen. Presidentti ei kuitenkaan olisi siihen sidottu, ellei kysymyksessä sitten ole hallituksen esityksen antaminen tai peruuttaminen. Muissa kuin määrämuotoisissa päätöksissä "yhteistoiminta" näyttäisi perustelujen valossa tarkoittavan lähinnä presidentille kuuluvaa konsultointivollisuutta, joka voi toteutua paitsi asian käsittelynä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa myös keskusteluina koko valtioneuvoston, pääministerin, ulkoasiainministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa. Perustelut viittaavat siihen, että

ratkaisuvalta myös muussa kuin määrämuotoisessa päätöksenteossa kuuluisi viime kädessä presidentille yksin.

Näyttääkin siltä, että säännös ei juurikaan muuttaisi nykyistä tilannetta sen paremmin oikeudellisessa kuin tosiasiallisessakaan suhteessa. "Yhteistoiminta" ei tarkoittaisi sitä, että presidentti olisi ulkopoliittisessa toiminnassaan sidottu valtioneuvoston kantaan. Jos tähän pyritään, 93.1 §:n 1 virkkeen sanamuotoa olisi muutettava.

On tietysti selvää, että erityisesti ulkopolitiikan johtamisessa säännöksin on vaikea vangita tosiasiallisia (vaikutus)valtasuhteita. Vaikka säännöksissä ei esimerkiksi mainittaisi mitään pääministerin ulkopoliittisesta roolista, tämä saattaa poliittisen järjestelmän yleisen parlamentarisoimisen ja pääministerin aseman yleisen lujittumisen vuoksi ulkopoliittisena vaikuttajana nousta presidentin rinnalle ja tämän ohikin. Tämän suuntaista kehitystähän olemme olleet Suomessa todistamassa viime vuosina. Voi kuitenkin kysyä, onko hallitusmuotoon syytä ottaa ulkopoliittisesta päätösvallasta säännöksiä, joita näyttää olevan vaikea sovittaa yhteen ehdotuksen yleisen linjan samoin kuin poliittisen järjestelmän yleisen kehityksen kanssa.

Kysymykselle antaa lisäpainoa myös se, että hallitusmuodon nykyisen 33a §:n tavoin valtioneuvoston ehdotetaan vastaavan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kanallisesta valmistelusta ja päättävän niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (2 mom.). Esityksen perusteluissa (s. 146) korostetaan nimenomaisesti, että säännös koskee Euroopan unionin koko toimialaa, toisin sanoen myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkopolitiikan ala on siten ehdotuksessa jaettu kahtia, yhtäältä unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jossa kansallinen toimivalta kuuluu valtioneuvostolle, ja muuhun ulkopolitiikkaan, jossa päätösvalta kuuluu tasavallan presidentille. En voi pitää tällaista keinotekoista kahtiajakautunutta asetelmaa valtiosääntöpoliittisesti toivottavana.

Ehdotukseen on hallitusmuodon nykyisestä 33 §:stä siirretty sellaisenaan säännös, jonka mukaan "sodasta ja rauhasta presidentti

päättää eduskunnan suostumuksella". Tämä 1 momentin viimeiseksi virkkeeksi otettu säännös vahvistaa tulkintaa, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa päätösvalta kuuluu viime kädessä presidentille. Säännöksestä voidaan lisäksi kysyä, onko tarkoitus, että 1 virkkeen yhteistoimintavaatimus ei koskisi sotaa ja rauhaa koskevia asioita.

Nykyisen hallitusmuodon tasapainojärjestelmän olennainen ainesosa on ollut, että presidentti on riippuvainen valtioneuvostosta paitsi päätöstensä täytäntöönpanossa myös niiden valmistelussa. Tämä riippuvuus ulottuu oikeudellisesti arvoituna myös ulkopoliitiikkaan. Presidentti Kekkonen kaudesta alkaen tästä periaatteesta on kuitenkin jossain määrin tingitty muun muassa siten, että presidentin kanslian henkilöstöä on lisätty ja että kansliaan on otettu myös ulkopolitiikan asiantuntijoita. Järjestelmämme parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen edellyttää tällaisen kehityksen katkaisemista siinäkin tapauksessa, että presidentille jää ehdotuksen mukaista itsenäistä ratkaisuvalltaa muussa kuin Euroopan unionin jäsenenä toteutettavassa ulkopolitiikassa.

3. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen (94-95 §)

Ehdotuksen 94 ja 95 §:ssä on tehty ero kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja valtionsisäisen voimaansaattamisen välillä. Tätä eroahan on valtiokäytännössä noudatettu, mutta perustuslain tekstistä se ei ole ilmennyt. Pidän ehdotuksia näiltä osin säänteilyä selkeyttävinä. Samoin pidän tärkeänä, että eduskunnan on hyväksyttävä ehdotetulla tavalla sellaisten velvoitteiden irtisanominen, joihin sitoutuminen on vaatinut sen myötävaikutusta (94.1 §). Johdonmukaista niin ikään on, että velvoitteen hyväksyminen edellyttää samaa määräenemmistöä kuin voimaansaattamista tarkoittava lakikin.

Säännöstä eduskunnan hyväksymistä edellyttävistä kansainvälisistä velvoitteista ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaa myös "muutoin merkitykseltään huomattavat" velvoitteet. Säännös voi ainakin aluksi aiheuttaa tulkintaongelmia. Pidän sitä silti

tärkeänä, koska se korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä myös ulkopolitiikan alalla.

Ehdotuksen 94 §:n 3 momentin mukaan "kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita". Säännös on nähtävä yhteydessä 95 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan "perustuslakia koskevien" kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa noudatetaan niin sanottua supistettua perustuslain säätämisjärjestystä. Tämä merkitsee, että perustuslaista olisi - kuten asianlaita on nykyisinkin - mahdollista poiketa tavanomaista lievemmin menettelyllisin edellytyksin silloin, kun kysymys on kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta.

Poikkeuslakimenettelyä säännellään ehdotuksen 73 §:ssä. Tämän pykälän perusteluissa (s. 125) todetaan, että myös 95.2 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitelty laki olisi oikeudelliselta luonteeltaan 73 §:ssä tarkoitettu poikkeuslaki. Viime mainitussa pykälässä poikkeuslakimahdollisuutta on kavennettu siten, että perustuslaista voitaisiin tehdä vain "rajattuja poikkeuksia". Tämä merkitsisi perustelujen (s. 125) mukaan, "ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä". Nämä rajoitukset ulottuisivat myös poikkeuslakeihin, jotka on säädetty 95.2 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi.

Jos supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen mahdollisuus säilytetään, on periaatteellisesti tärkeää, että tässä menettelyssä perustuslakiin säädettävissä olevia poikkeuksia rajoitetaan. Ongelmana vain on, miten muotoillaan rajoitus, joka nyt ehdotetaan - johdonmukaista kyllä - ulotettavaksi jo velvoitteen hyväksymiseen, jotta sillä todella voisi olla käytäntöä ohjaavaa vaikutusta. Ehdotettua säännöstä voi pitää huomattavan tulkinnanvaraisena, eikä sitä selvennetä myöskään esityksen perusteluissa.

Epäselväksi niin ikään jää, mikä on 94.3 §:n tarkoittama rajoituksen suhde 73 §:ssä poikkeuslaeille ehdotettuun rajoitukseen. Kun menettelylliset vaatimukset kansainvälisten velvoitteiden hyväksy-

misessä ja voimaansaattamisessa ovat lievemmat kuin 73 §:ssä säännellyssä yleisessä poikkeuslakimenettelyssä, voidaan perustella kantaa, jonka mukaan 94.3 §:n rajoitus olisi sisällölliseltä alaltaan laajempi kuin 73 §:n mukainen rajoitus.

Supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämismahdollisuutta rajoittaisi myös se, että näin käsitellyt voimaansaattamislait olisivat aina luonteeltaan poikkeuslakeja, eikä niillä voitaisi kajota perustuslain tekstiin (ks. s. 125 ja 151). Tämä periaatteellisestikin tärkeä rajoitus supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttöalaa ei kuitenkaan ilmene ehdotetun 95 §:n sanamuodosta. Myöskään siitä, että tässä järjestyksessä käsitellyt lait olisivat luonteeltaan 73 §:ssä tarkoitettuja poikkeuslakeja, ei ehdotukseen sisälly nimenomaista säännöstä.

Muilta kuin perustuslakimuutoksia koskevilta osin ehdotuksessa tai sen perusteluissa ei oteta kantaa voimaansaattamislakien muotoon. Perusteluissa (s. 151) todetaan, että "voimaansaattamislait voisivat siten edelleenkin olla niin sanottuja blankettilakeja tai asiasisältöisiä lakeja taikka näiden yhdistelmiä". Blanketttilakien (samoin kuin blankettiasetustenkin) ongelmana on, että hyvinkin epäselväksi voi jäädä, mitkä sopimusmääräykset todella muuntuvat osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Oikeustilan selkeyden kannalta asiasisältöiset voimaansaattamislait (ja -asetukset) olisivat oikeuspoliittisesti suhteessa suositeltavampia.

Ehdotetun 95.1 §:n mukaan muut kuin lain tasoista voimaansaattamista edellyttävät kansainväliset velvoitteet saatettaisiin voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Kuten olen todennut ehdotuksen 6 luvusta valiokunnalle antamassani lausunnossa, en pidä tarkoituksenmukaisena poiketa asetuksen antamisessa 80 §:n mukaan noudatettavasta pääsäännöstä siinäkin tapauksessa, että presidentille jäisi 93 §:ssä ehdotetulla tavalla itsenäistä ratkaisuvalltaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Jos voimaansaattaminen kuitenkin jätetään presidentin asetuksen antovallan piiriin, on syytä selvittää, tarkoitetaanko 95.3 §:ssä asetuksella niin ikään presidentin antamaa asetusta.

4. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa (96-97 §)

Valtiopäiväjärjestyksen 4a luvun mukainen järjestelmä on ymmärtääkseni toiminut varsin hyvin, eikä siihen siksi ole tarkoituksemukaista tehdä periaatteellislouhteisia muutoksia. Hallituksen säännösehdotukset vastaavatkin pääpiirteissään nykyistä sääntelyä.

Asiat, joissa eduskunnalla on oikeus osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun osallistuu, on määritelty 96.1 §:ssä. Nykyisen VJ 54b §:n mukaan oikeus koskee vain Euroopan unionin neuvoston päätettäviä asioita. Ehdotetussa säännöksessä tällaisesta toimielinkohtaisesta rajoituksesta on luovuttu. Eduskunnan osallistumisoikeus koskisi kaikkia toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

Myös Euroopan keskuspankki ja sen toimielimet ovat osa Euroopan unionia. Poissuljettua ei ole, että esimerkiksi EKP:n neuvoston asetuksenantovalta ulottuu alueelle, jossa säädösvaltaa Suomessa käyttäisi eduskunta. EKP:n toimielinten päätöksenteko ei 93 §:n perustelujen (s. 146) mukaan kuuluisi valtioneuvoston valmistelultaan. Tämä seuraa siitä, että EKP on Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten tavoin perussopimusten mukaan riippumaton jäsenvaltioiden poliittisesta ohjauksesta, eikä päätöksentekoon siten liity 93.2 §:ssä tarkoitettua kansallista valmistelua. Hallituksen esitys jättää epäselväksi, soveltuuko vastaava argumentaatio myös 96.1 §:n tulkintaan.

Toinen tulkintakysymys, jonka ehdotettu 96.1 § synnyttää, koskee Schengenin sopimusten kaltaisia järjestelyjä, joissa sopimuksia täsmentävää norminantovaltaa eivät käytä unionin toimielimet vaan sopimuksin perustetut erityiselimet. Eduskunnan osallistuminen tällaisen norminantovallan käyttämisen kansalliseen valmisteluun voi olla perusteltua kuin kysymyksen ollessa unionin toimielinten säädöksistä. Ehdotettu 96.1 § ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaan kattaisi tällaista norminantoa.

On tosin huomattava, että Amsterdamin sopimuksen määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä, jotka mahdollistavat sellaisen unionin toimielinten välityksellä toteutettavan yhteistyön, johon osallistuu vain osa jäsenvaltioista, tulevat ilmeisesti vähentämään tarvetta turvautua Schengenin sopimusten kaltaisiin erityisjärjestelyihin. Schengenin sopimukset puolestaan sisällytetään Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen. Samalla Schengeninin toimeenpanevan komitean norminantovalta siirtyy unionin neuvostolle.

Porthaniassa 29.9.1998


Kaarlo Tuori

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

30.9.1998

Asiantuntijalausunto
Prof. Teija Tiilikainen
Helsingin yliopisto
Valtio-opin laitos

Tausta:

Suomen voimassaolevat perustuslait säädettiin tämän vuosisadan alussa. Kansainvälistymiskehitys oli silloin jo lähtenyt käyntiin, mutta poliittinen päätöksenteko oli vielä paljon nykyistä vahvemmin valtioiden otteessa. Valtiollinen suvereniteetti oli kiistattomasti poliittisen vallankäytön johtava periaate.

Vuosituhanneksen loppua lähestyttäessä valtiollisen suvereniteetin rooli on kyseenalaistunut monella tavoin. Länsimaisten valtioiden ja yhteiskuntien toimintaa säätelevät nyt vahvasti myös muut periaatteet ja kontrollimekanismit. Ilmiötä kutsutaan yleisesti *kansainvälistymiseksi*. Sen eräänä huipentumana voidaan pitää eurooppalaista integraatiota, jonka kokonaisvaltaisena päämääränä on valtiollisten tehtävien siirtäminen eurooppalaiselle tasolle.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen Suomen uudeksi perustuslaiksi. Uuden lain on tarkoitus astua voimaan vuonna 2000. Uusi perustuslakiesitys heijastelee monin tavoin kansainvälisissä suhteissa tapahtunutta määrällistä ja laadullista muutosta sekä *Suomen vahvaa sitoutumista tähän kehitykseen*. Tässä lausunnossa kommentoin kansainvälisiin suhteisiin liittyvää vallankäyttöä sellaisena kuin se on kirjattu Hallituksen esitykseen Uudeksi Hallitusmuodoksi (He 1/1998 vp).

Kansainvälisiin suhteisiin liittyvän vallankäytön perusta:

Perustuslakien, niin uuden kuin vanhan, alussa määritellään valtiollisen vallan perusta. Olemassa oleva hallitusmuoto lähtee valtiollisen suvereniteetin ja perustuslaillisuuden periaatteista. Niitä täsmennetään valtion sisäiseen vallankäyttöön liittyvillä periaatteilla kuten kansanvaltaisuudella ja vallan kolmijaolla.

Valtiollisen vallan kansainvälisistä ulottuvuuksista hallitusmuodon yleisissä säännöksissä ei mainita mitään. Kansainvälisten yhteyksien perustuslakitasoinen säätely onkin tähän asti tapahtunut valtioelinten vallanjakoa koskevien säännösten kautta. Hallitusmuodon

33§:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. Eduskunnan on lisäksi hyväksyttävä tietyt ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset. Suomen ETA- ja EU-jäsenyyksien seurauksena hallitusmuotoon lisättiin erityinen 33a§, joka vahvistaa eduskunnan ja valtioneuvoston asemaa kansainvälisissä järjestöissä tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa.

Perustuslain tapa käsitellä kansainvälistä yhteistyötä on muuttunut ahtaaksi kansainvälisten suhteiden lisääntyttyä ja ennen muuta Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi. Uusi perustuslakiesitys ilmentääkin monella tavoin *irtautumista suvereniteettikeskeisestä maailmasta*. Valtiollinen vallankäyttö sidotaan uudessa laissa sekä kansainvälisen yhteistyön periaatteeseen että tiettyihin konkreettisiin päämääriin. Sitoutuminen tapahtuu korkeimmalla mahdollisella tasolla, kun kansainvälinen yhteistyö rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi on nostettu valtiollisen suvereniteetin ja perustuslaillisuuden rinnalle valtiollisen vallankäytön perustaksi.

Perustuslakiesityksen perusteluissa viitataan tässä yhteydessä kansainvälisen yhteistyön merkitykseen Suomelle sekä tarpeeseen nähdä valtiollinen suvereniteetti kansainvälisten velvoitteiden ja Suomen EU-jäsenyyden valossa. Käytännössä tämä merkitsee tietynlaisen joustavuuden hankkimista valtiolliselle suvereniteetille suhteessa kansainvälisiin velvoitteisiin. Jatkossa sen seikan määrittämiseen, milloin tietty kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien määräysten kanssa, tulee liittymään enemmän poliittista harkintavaltaa.

Seuraukset:

Kun valtiollisesta suvereniteetista tulee joustavampi käsite ja sen rinnalle nostetaan kansainvälinen yhteistyö, saattaa valtiollisen suvereniteetin loukkaaminen menettää merkitystään perustana kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelylle. Muun muassa tämän asiointilan paikkaamista edesauttaa kuitenkin uuden 94§:n säännös, jonka mukaan 'muutoin merkitykseltään huomattavat' kansainväliset velvoitteet tulevat uutena ryhmänä eduskunnan hyväksymistä vaativien velvoitteiden joukkoon.

Kansainvälisen yhteistyön sitominen erityisiin tarkoituksiin:

Uuteen perustuslakiin tulee myös sisältymään neljä kriteeriä sen kansainvälisen yhteistyön sisällöksi, johon Suomi perustuslakitasolla sitoutuu. Valtiojärjestyksen perusteita koskevassa luvussa mainitun yhteistyön päämääräksi määrätään *rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen*. Kansainvälisiä suhteita koskevassa kahdeksannessa luvussa säädetään vielä, *ettei kansainvälinen velvoite saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita*. Hallitusmuodon perusteluista käy ilmi, että valtiojärjestyksen perusteissa mainitu kolme kriteeriä on tarkoitettu valtiosäännön kansainvälisen ulottuvuuden yleiseksi perustaksi pikemmin kuin tarkan muodolliseksi

kriteereiksi Suomen harjoittamalle kansainväliselle yhteistyölle. Kriteerien tuominen hallitusmuodon keskeisimpään kohtaan olisi mainitusta tarkoituksesta huolimatta edellyttänyt vahvempaa harkintaa niiden muotoilussa. Mainitun kolmen kriteerin joukko vaikuttaa nyt jonkin verran mielivaltaiselta ja epäyhtenäiseltä. Kolmantena kriteerinä mainittu *yhteiskunnan kehittäminen* on yleinen ja epämääräinen eikä sisällä samanlaista arvositoumusta kuin muut (*rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen*, myös eri kohdassa tuleva *valtiosäännön kansanvaltaisen perustan vaarantamisen kielto*).

Länsimaisissa perustuslaeista on löydettävissä kaksi keskeistä tapaa säädellä perustuslakitasolla valtion suhdetta kansainväliseen yhteistyöhön ja kansainvälisiin sitoumuksiin. Ensimmäinen tapa on Suomen perustuslakiin nyt kirjattu sisällöllisten kriteerien tapa, jossa yhteistyötä säädellään tiettyjen yhteistyön sisällölle asetettujen vaatimusten kautta. Toisen tavan muodostavat nk. *vallansiirtomääräykset*, jossa merkittävät vallansiirrot kansainvälisille toimielimille sidotaan tiettyihin erityisiin menettelytapoihin; äärimuotonaan kansanäänestys.

Suomen uudessa hallitusmuodossa kansainväliseen yhteistyöhön sitoutuminen on tehty niin joustavaksi kuin mahdollista; siitä puuttuvat erityiset vallansiirtosäännökset myös kansainvälisen yhteistyön sisällöllisten kriteerien kautta tapahtuvan säätelyn jäädessä varsin epämääräiselle pohjalle. Tämä jättää jatkossa huomattavan tulkinnanvaran mitä kansainvälisten sitoumusten valtiosisäisen hyväksymisen muotoon tulee.

EU-jäsenyys perustuslaissa

Suomi on uudessa perustuslaissa valinnut varsin niukan linjan mitä tulee Euroopan unionia suoraan koskeviin säännöksiin. Yllä mainittujen kansainvälistä yhteistyötä koskevien yleisten kohtien on ilmeisesti viime kädessä ajateltu toimivan myös Suomen EU-jäsenyyden konstitutionaalisena perustana. Yleensä tällaista niukkuutta on perusteltu perustuslain joustavuudella ja kyvyllä sopeutua kansainvälisissä suhteissa tapahtuviin muutoksiin.

Useiden muiden EU-maiden perustuslakeihin sisältyy kuitenkin nimenomainen säännös toimivallan siirrosta EU:lle tai kansainvälisille instituutioille yleensä. Tällaiset säännökset saattavat sisältää varsin tiukkojakin määräyksiä siitä, minkälaisissa tapauksissa valtaa voidaan luovuttaa ja minkälaisen parlamentaarisen menettelyn pohjalta sen tulee tapahtua. Suomen tapauksessa kiinnittyminen EU-järjestelmään on valtiosäännön näkökulmasta tapahtunut *minimalistisella tasolla* - uudessa perustuslaissa osallistumisen korkeimman tason säätely tapahtuu hallitusmuodon 1,3§:n kautta. Olennaista tässä yhteydessä on, että niin uuden (93§-97§) kuin vanhankin hallitusmuodon vallanjaolliset kohdat sisältävät suoria viittauksia Euroopan unioniin.

Seuraukset:

Selkeän ja täsmällisen perustan puuttuessa EU-järjestelmään kytkeytymiseltä *heikentää* perustuslain tavoiteltua *loogisuutta*. Perustuslain kokonaisuuden kannalta tämä merkitsee, että valtioelinten tehtäviä ja vallanjakoa EU-asioissa koskevat kohdat jäävät ilman asiaankuuluvaa perustaa. EU:a koskeva, mahdollisesti vallansiirrollinen, yleissäännös olisi myös *korostanut EU-jäsenyyden erityistä luonnetta* Suomen kansainvälisten sitoumusten joukossa, mikä nyt jää lähinnä implisiittiseksi ainakin neljän perustuslakikohdan käsitellessä tähän sitoumukseen liittyviä valtiosisäisiä valtasuhteita.

Suomen EU-jäsenyys näkyykin uudessa perustuslaissa *pääasiassa vallanjaollisina säännöksinä* koskien erityisesti valtioneuvoston ja eduskunnan roolia EU-asioihin liittyvässä päätöksenteossa. EU-jäsenyys on myös omalta osaltaan antanut aihetta uudenlaisiin painotuksiin ulkopoliittikan johtosuhteisiin liittyen.

Presidentti jakaa ulkopoliittisen vallan valtioneuvoston kanssa

Kansainvälisten suhteiden lisääntyminen ja monimuotoistuminen on lisännyt vaatimuksia ulkopoliittisen vallankäytön parlamentarisoimiseksi. Suomen EU-jäsenyys on lisäksi luonut tarpeen selkeyttää ulkopoliittisen päätöksenteon perustuslakisäätelyä. Nykyisen hallitusmuodon 33§, jonka mukaan *Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti*, ei enää muodosta riittävää toimivallan perustaa ulkosuhdekentässä, josta suurin osa koskee normaaleja sisäpoliittisia asioita. Uusi perustuslakiesitys jatkaa tässä suhteessa siitä, mihin ETA- ja EU-jäsenyyksien seurauksina tehdyt vallanjaolliset täsmennykset hallitusmuodon jättivät.

Uuteen perustuslakiin sisältyviä ulkopoliittisen vallankäytön säännöksiä voidaan pitää siinä mielessä historiallisina, että valtioneuvosto tuodaan ensi kertaa presidentin rinnalle tasaveroisena toimijana. Laki vahvistaa valtioneuvoston asemaa ulkopoliittikan johdossa yleisesti sekä erityisesti EU-asioita ja niiden valmistelua koskien. Uuden lain mukaan *Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*. Ulkopoliitikanteko edellyttää jatkossa tiivistä yhteistyötä presidentin ja valtioneuvoston välillä niin valmistelun kuin päätöksenteonkin osalta. Samalla presidentin ulkopoliittisen toimivallan parlamentaarinen kontrolli vahvistuu. Presidentti tekee ulkopoliittiset päätöksensä valtioneuvoston myötävaikutuksella.

Valtioneuvosto määrätään vastaamaan EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. *Tämä toimivalta kattaa myös EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat*. Valtioneuvostosta on näin pikku hiljaa tullut keskeinen päätöksentekuelin EU-asioissa. Presidentin itsenäistä ulkopoliittista vallankäyttöä rajoittaa myös se tosiasia, että presidentin johtaman yleisen ulkopoliittikan on oltava sopusoinnussa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa.

Tosiasiallinen ulkopoliittinen valta liukuu yhä vahvemmin valtioneuvostolle, jonka ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valiokunnasta on jo tullut tärkeä yhteydenpitoelin presidentin ja valtioneuvoston välillä.

Yhteistoiminnassa johtamisen ongelmat:

‘Yhteistoiminnassa’ (‘i samverkan med’) on hyvin moniselitteinen muotoilu, joka ei sellaisenaan kerro millaiseksi, tarkasti ottaen, vallanjako presidentin ja valtioneuvoston välillä on ajateltu. Vallanjaon kokonaisuus hahmottukin vasta, kun tarkastellaan kahdeksannen luvun muita pykäläiä sekä perustuslakiesityksen perusteluja. Käsitykseni tältä pohjalta onkin, että uusi perustuslaki kaventaa presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia huomattavasti enemmän kuin 93§:ään sisältyvä yleissäännös (‘yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa’) antaa ymmärtää.

Presidentin itsenäistä asemaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa rajoittaa ensinnäkin hänen valtaansa kohdistettu kiristynyt parlamentaarinen valvonta. Presidentti tekee jatkossa kaikki merkittävimmät ulkopoliittiset päätöksensä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Tämä merkitsee muutosta nykyisiin käytäntöihin siinä suhteessa, että presidentti tekee jatkossa päätöksensä valtioneuvoston sisällöllisen ratkaisuehdotuksen pohjalta. Presidentti ei kuitenkaan ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ellei kysymyksessä ole hallituksen esityksen antaminen tai peruuttaminen.

Toiseksi, uusi perustuslaki tekee presidentin toimivaltaan tiukan sisällöllisen rajauksen vahvistamalla viime vuosina alkaneen poliittisen käytännön ulkopoliittikan jakamisesta EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliittikkaan. Valtioneuvoston johtoasema EU-politiikassa vahvistuu, kun sen vastuulle kirjataan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu. Tämä tehtävä kattaa myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tätä uuden hallitusmuodon 93§ 2 momenttia täydentää uuden 97§:n, nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 54§ a-kohdan, säännös, jonka mukaan pääministeri informoi eduskuntaa tai sen valiokuntaa Eurooppa-neuvoston kokouksista sekä EU:n perussopimuksiin tehtävien muutosten valmistelusta.

EU-politiikan sitominen valtioneuvoston johtoon merkitsee presidentinvallan kaventumista edelleen samassa tahdissa kuin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka syvenee. Uudessa Amsterdamin sopimuksessa tässä suhteessa otetaan jälleen askel eteenpäin, kun EU:n johtoelimelle, *Eurooppa-neuvostolle*, annetaan *sitovaa päätöksentekovaltaa UTP-asioissa*, minkä lisäksi enemmistöpäätöksentekoa näissä asioissa lisätään. Yhteinen puolustuspolitiikka tuodaan edelleen Eurooppa-neuvoston johdettavaksi vieläpä siten, että Eurooppa-neuvostolle annetaan oikeus päättää yhteiseen puolustukseen siirtymisestä. Jatkossa siis valtioneuvostolla on päävastuu Suomen kantojen valmistelusta näissä asioissa, minkä lisäksi pääministeri informoi niistä eduskuntaa.

Seuraukset:

Uuden perustuslain rajoittaessa tosiasiassa presidentin ulkopoliittista valtaa huomattavasti tullaan tilanteeseen, jossa presidentin ulkopoliittisen vallan olemassaolevat perusteet kyseenalaistuvat. Presidentin ulkopoliittisen vallan perusteena on ollut jatkuvuuden tuominen ulkosuhteiden hoitoon. Presidentinvalta on lisäksi toiminut eränlaisena takuuna kriisiaikojen päätöksenteon tehokkuuden turvaamiseksi. Voidaan siis perustellusti kysyä, ovatko entiset perusteet edelleen voimassa ja jos ovat, niin mahdollistaako uusi perustuslaki niiden mukaisten tehtävien hoitamisen ?

Mielestäni uuteen perustuslakiin sisältyvä presidentin ulkopoliittisen vallan kaventuminen johtaa siihen, että tämän vallan historialliset perusteet kyseenalaistuvat. Uuden vallanjaon johdonmukaista toteuttamista varten olisikin koetettava määritellä, mikä on, kokonaisuutena ottaen, presidentin rooli ja tehtävä ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässämme. Toisin sanoen, mitkä ovat presidentin ulkopoliittisen vallan uudet perusteet ja tämän vallan säilyttämisen puolesta puhuvat tosiseikat. Ilman tällaista periaatteellista keskustelua ja määrittelyä presidentin ulkopoliittinen valta ilmenee vain sarjana irrallisia valtaoikeuksia, joiden merkitys ja tulkinta jää riippuvaiseksi viran kulloisestakin haltijasta.

Eduskunnan ulkopoliittinen valta:

Kansainvälistyminen ja integraatio nakertavat eduskunnan valtaa siirtämällä sille perinteisesti kuuluvia tehtäviä muilla foorumeilla päätettäviksi. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia on koetettu parantaa siten, että sen perustuslaillisen oikeuden hyväksyä määrätyt valtiosopimukset on tulkittu koskevan myös kansainvälisten instituutioiden päätöksiä. Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä tämä pyrittiin tekemään mahdolliseksi vahvistamalla perustuslaissa eduskunnan oikeudet osallistua tällaisten päätösten kansalliseen valmisteluun sekä turvaamalla sen tiedonsaantioikeus.

Uusi perustuslaki kohottaa jo muotonsa puolestakin eduskunnan profiilia kansainvälisiin suhteisiin liittyvässä vallankäytössä, kun se tuo myös aiemmin valtiopäiväjärjestykseen kirjatut säännökset yhteen ja samaan kohtaan uutta hallitusmuotoa. Määrällisesti suurin osa hallitusmuodon kansainvälisiä suhteita koskevaa kahdeksatta lukua liittyikin nyt eduskunnan ulkopoliittiseen vallankäyttöön.

Uusi laki vahvistaa eduskunnan ulkopoliittista valtaa *laajentamalla niiden kansainvälisten velvoitteiden joukkoa*, jotka eduskunnan on hyväksyttävä. Jatkossa myös se, että sopimus on merkitykseltään huomattava, riittää eduskuntakäsittelyn perusteeksi. Uuden lakiesityksen perusteluissa viitataan turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin sopimuksiin eräänä tällaisena sopimusryhmänä. Säännös kytkeytyy selvästi EU:n syvenevään yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Se vahvistaa eduskunnan asemaa tilanteessa, jossa EU:n

odotetaan jatkossa tekevän merkittäviä päätöksiä UTP:n alalta, jotka eivät kuitenkaan vanhojen perusteiden pohjalta edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Eduskunta saa myös uuden oikeuden hyväksyä omaan toimialaansa kuuluvien sopimusten irtisanomisen. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon se mahdollisuus, että uuteen hallitusmuotoon sisältyvä joustavampi tulkinta valtiollisesta suvereniteetista saattaa omalta osaltaan vähentää niiden kansainvälisten velvoitteiden joukkoa, joiden 'muiden syiden' perusteella katsotaan edellyttävän eduskunnan hyväksyntää.

EU-asioissa uuden perustuslain sanamuoto paaluttaa eduskunnan roolin entistä selkeämmin nykyisiin käytäntöihin. Tähänastinen menettely, jossa eduskunnan kaksi valiokuntaa - suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta - jakavat päävastuun EU-asioiden valmistelusta ja jossa pääministeri informoi eduskuntaa keskeisistä unioniin liittyvistä kysymyksistä, on siis tullut jäädäkseen.

Lopuksi:

Uuden Hallitusmuodon sisältämä kansainvälisiin suhteisiin liittyvä sääntely merkitsee monessakin suhteessa suurta muutosta suhteessa voimassaoleviin perustuslakisäännöksiin. Valtiollisen vallankäytön perustan osalta muutos merkitsee kansainvälisen yhteistyön tuomista valtiollisen suvereniteetin ja perustuslaillisuuden rinnalle. EU:n osalta uusi hallitusmuoto on tässä suhteessa yllättävän varovainen. Siihen ei sisälly nimenomaista säännöstä toimivallan siirrosta unionille.

Toinen historiallinen muutos koskee presidentin ulkopoliittisen vallan jakamista. Presidentin ulkopoliittista valtaa kaventavat jatkossa sen entistä tiukempi parlamentaarinen kontrolli sekä EU-asioiden sitominen valtioneuvoston alaisuuteen.

Muun ulkopoliittisen vallankäytön osalta uusi hallitusmuoto merkitsee lähinnä nykyisten käytäntöjen selkeyttämistä ja niiden kirjaamista samaan yhteyteen.

LUONNOS UUDEN HALLITUSMUODON 58 §:n 5 MOMENTIKSI

Tasavallan presidentin sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi uuden Suomen Hallitusmuodon (HE 1/1998 vp) 58 §:n 5 momentti olisi mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Sotilaskäskyasioista presidentti päättää ministerin esittelystä siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään.

Tämä muotoilu edellyttäisi, että tasavallan presidentti tekee sotilaskäskyasioita koskevat päätökset nimenomaan ministerin esittelystä. Toisaalta presidentti voisi tämänkin muotoilun puitteissa ratkaista sotilaskäskyasiat valtioneuvoston ulkopuolella, jos luonnoksessa tarkoitettulla lailla niin säädettäisiin. Presidentin päätöksentekofoorumista sotilaskäskyasioissa voitaisiin säätää tarkemmin lailla. Muotoilu jättäisi myös esittelevää ministeriä koskevan sääntelyn lailla toteutettavaksi.

Sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättäisi hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla sen mukaan kuin lailla säädetään.