

9/2010

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö



Edita Prima Oy, Helsinki 2010

10.2.2010

Julkaisun nimi Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö**Tekijä** Perustuslain tarkistamiskomitea
Puheenjohtaja ministeri, kansleri Christoffer Taxell
Pääsihteeri lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri
Sihteerit oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, assistentti Janne Salminen**Oikeusministeriön julkaisu** Mietintöjä ja lausuntoja **Sarjanumero** 9/2010**OSKARI numero** OM 9/021/2008 **HARE numero** OM042:00/2008
ISSN-L 1798-7091
ISSN (nid.) 1798-7091 **ISSN (PDF)** 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-466-970-2 **ISBN (PDF)** 978-952-466-971-9**Asia- ja avainsanat** perustuslaki, valtiosääntö, eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto, pääministeri**Tiivistelmä** Komitea ehdottaa perustuslain tarkistamista. Komitean ehdotus on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Ehdotetut muutokset koskevat pääasiassa tasavallan presidentin päätöksentekoa, hallituksen esitysten antamista, uuden kansalaisaloitteen käyttöönottoa ja pääministerin asemaa Suomen edustajana Euroopan unionissa. Lisäksi komitea ehdottaa muun muassa uusia säännöksiä perustuslakiin Suomen jäsenyydestä EU:ssa ja toimivallan siirrosta EU:lle tai kansainväliselle toimielimelle sekä säännöstä Euroopan parlamentin vaaleista samoin kuin poikkeusoloja koskevan perustuslakisäätelyn tarkistamista.

Komiteamietintöön sisältyy myös komitean kannanotot muista komitean selvitetävistä kysymyksistä.

10.2. 2010

Publikationens titel	Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen		
Författare	Kommittén för en översyn av grundlagen Ordförande: minister, kansler Christoffer Taxell Chefssekreterare lagstiftningsråd Tuula Majuri Sekreterare rättschef Päivi Kaukoranta, assistent Janne Salminen		
Justitieministeriets publikation	Betänkanden och utlåtanden	Serienummer	9/2010
OSKARI nummer	JM 9/021/2008	HARE nummer	JM042:00/2008
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-466-970-2	ISBN (PDF)	978-952-466-971-9
Sak- och nyckelord	grundlag, statsförfattning, riksdag, republikens president, statsrådet, statsministern		
Referat	<p>Kommittén föreslår en översyn av grundlagen. Kommitténs förslag är avfattat i form av en regeringsproposition. De föreslagna ändringarna gäller i huvudsak republikens presidents beslutsfattande, överlämnande av regeringspropositioner, ibruktagande av ett nytt medborgarinitiativ och statsministerns ställning som Finlands representant i Europeiska unionen. Dessutom föreslår kommittén bland annat nya bestämmelser i grundlagen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen och om överföring av behörighet till EU eller internationella organ samt bestämmelser om Europaparlamentsvalet liksom även en översyn av grundlagsregleringen om undantagsförhållanden.</p> <p>I kommittébetänkandet ingår också kommitténs ställningstaganden i de övriga frågor som kommittén hade att utreda.</p>		

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 30 päivänä lokakuuta 2008 komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion (työryhmämietintö 2008:8) pohjalta. Komitean tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Tarkoituksena on, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Komitean tuli toimeksiannon mukaan kuulla eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja ylimpien tuomioistuinten edustajia. Komitean tuli myös työnsä aikana järjestää laaja asiantuntijaseminaari.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin ministeri, kansleri *Christoffer Taxell* ja jäseniksi ministeri *Ilkka Suominen*, valtiosihtööri, nykyisin Ulkopoliittisen instituutin johtaja *Teija Tiilikainen*, kansanedustaja *Hannes Manninen*, europarlamentaarikko *Anneli Jäätteenmäki*, kansanedustaja *Johannes Koskinen*, kansanedustaja *Heli Paasio*, kansanedustaja *Annika Lapintie*, kansanedustaja *Pekka Haavisto*, kansanedustaja *Mikaela Nylander*, kansanedustaja *Toimi Kankaanniemi* ja kansanedustaja *Raimo Vistbacka*. Komitean varajäseniksi kutsuttiin kansanedustaja *Tuulikki Ukkola*, kansanedustaja *Tapani Tölli*, kansanedustaja *Johanna Ojala-Niemelä*, kansanedustaja *Veijo Puhjo*, kansanedustaja, nykyisin europarlamentaarikko *Heidi Hautala*, kansanedustaja *Elisabeth Naucclér*, kansanedustaja *Päivi Räsänen* ja kansanedustaja *Pirkko Ruohonen-Lerner*.

Komitean pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin professori (emeritus) *Mikael Hidén*, lainsäädäntöjohtaja *Sami Manninen* (oikeusministeriö), tiedotustoimiston päällikkö *Pekka Nurminen* (Euroopan parlamentti), ohjelmajohtaja *Hanna Ojanen* (Ulkopoliittinen instituutti, siirtyi muihin tehtäviin 1.1.2010), professori *Tuomas Ojanen* (Helsingin yliopisto), vastaava tutkija *Maija Sakslin* (Kansaneläkelaitos), akatemiattutkija *Maija Setälä*, presidentti *Leif Sevón*, professori *Kaarlo Tuori* (Helsingin yliopisto) ja professori *Veli-Pekka Viljanen* (Turun yliopisto). Komitean työhön on osallistunut asiantuntijana myös valtiopäiväneuvos *Gunnar Jansson* Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa asioissa.

Komitean pääsihteeriksi nimettiin lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri* (oikeusministeriö) ja muiksi sihteeriksi yksikön päällikkö, nykyisin oikeuspäällikkö *Päivi Kaukoranta* (ulkoasiainministeriö), assistentti *Janne Salminen* (Turun yliopisto) ja erityisasiantuntija *Veli-Pekka Hautamäki* (oikeusministeriö, siirtyi muihin tehtäviin 1.3.2009).


Komitean tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään syyskuuta 2009 mennessä. Komitean esityksestä oikeusministeriö on jatkanut komitean määräaikaan ensin 30 päivään marras-kuuta 2009 ja sitten 29 päivään tammikuuta 2010.

Komitea otti nimekseen perustuslain tarkistamiskomitea. Komitea on työnsä aikana pitänyt 39 kokousta. Komitea on järjestänyt useita kuulemistilaisuuksia ja kaksi laajaa seminaaria. Komitean toimeksiannosta on myös laadittu kolme erillisselvitystä, jotka ovat komiteanmietinnön liitteinä. Komitean työskentelyn pääpiirteitä selvitetään tarkemmin komiteanmietinnössä.

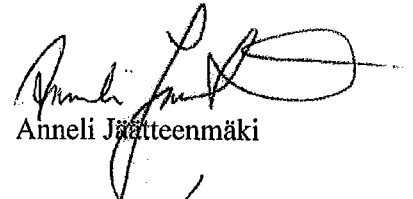
Komiteanmietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Mietintöön sisältyy myös komitean kannanotot muista selvitettävänä olleista kysymyksistä.

Saatuaan työnsä päätökseen komitea luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä valtioneuvostolle.

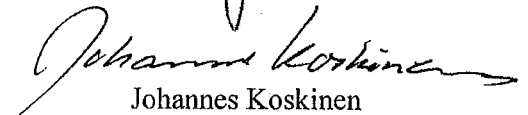
Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2010

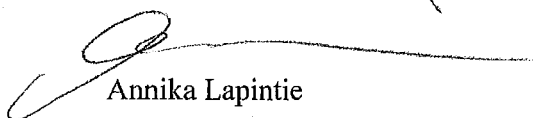

Christoffer Taxell


Pekka Haavisto


Anneli Jäätteenmäki

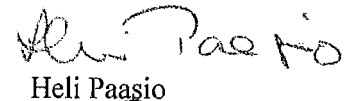

Toimi Kankaanniemi

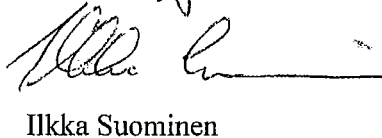

Johannes Koskinen


Annika Lapintie


Hannes Manninen

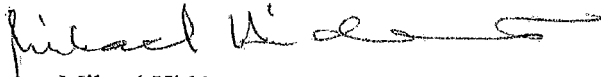

Mikaela Nylander


Heli Paasio



Ilkka Suominen


Teija Tiilikainen

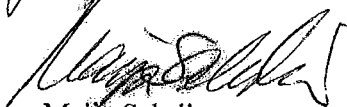

Raimo Vistbacka



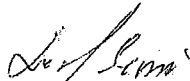
Mikael Hidén



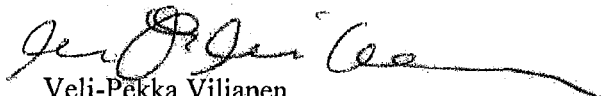
Pekka Nürminen




Maija Sakslin



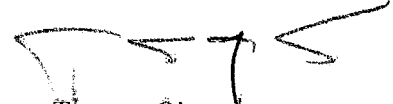
Leif Sevón



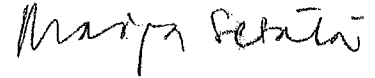
Veli-Pekka Viljanen



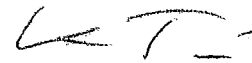
Sami Manninen



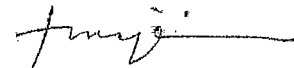
Tuomas Ojanen



Maija Setälä




Kaarlo Tuori



Tuula Majuri



Päivi Kaukoranta



Janné Salminen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	15
SAMMANDRAG	19

OSA I: HANKKEEN TAUSTA JA PERUSTUSLAIN TARKISTAMISTARPEET 23

1 Johdanto	23
2 Perustuslain tarkistamishankkeen lähtökohdat	24
Perustuslakiuudistus, Suomen perustuslaki ja sen aikaisemmat muutokset	24
Perustuslain toimivuuden arviointi	26
3 Komitean työskentelyn pääpiirteet	28

OSA II: LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SUOMEN

PERUTUSLAIN MUUTTAMISESTA	30
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	30
YLEISPERUSTELUT	31
1 Johdanto	31
2 Nykytila	32
2.1 Perustuslakiuudistus ja aikaisemmat perustuslain muutokset	32
2.2 Valtiosääntökehityksen piirteitä Euroopassa	34
Valtionpään asemasta	34
Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa	39
Kansalaisaloite valtiollisella tasolla ja Euroopan unionissa	41
Ruotsin perustuslakiuudistus	43
2.3 Euroopan unionin kehitys	44
2.4 Nykytilan arviointi	48
Yleisiä näkökohtia	48
Parlamentarismiin vahvistaminen ja eduskunnan toiminta	49
Kansalaisten osallistumisoikeudet ja suoran demokratian kehittäminen	52
Ulkopolitiikan johtaminen ja Euroopan unioni	54
Euroopan unioni perustuslaissa ja toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle	58
Poikkeusolojen sääntely	60
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	62
3.1 Tavoitteet	62
3.2 Parlamentarismiin vahvistaminen ja eduskuntatyön kehittäminen	62
3.3 Kansalaisten osallistumisoikeudet	64
3.4 Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa	66
3.5 Euroopan unioni perustuslaissa	67
3.6 Toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle	68
3.7 Perusoikeudet poikkeusoloissa	69
4 Esityksen vaikutukset	70

4.1	Vaikutukset poliittiseen järjestelmään ja eduskunnan toimintaan.....	70
4.2	Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin.....	71
4.3	Vaikutukset yksilöiden asemaan.....	71
4.4	Taloudelliset vaikutukset.....	72
5	Asian valmistelu.....	73
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	73
6	Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja.....	74
6.1	Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen.....	74
6.2	Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö.....	74
6.3	Muun lainsäädännön tarkistamistarve.....	75
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	76
1	Suomen perustuslaki.....	76
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	97
3	Voimaantulo.....	97
4	Säätämisyjärjestys.....	98
	LAKIEHDOTUS.....	99
	RINNAKKAISTEKSTIT.....	103
	LAGFÖRSLAG.....	108
	PARALLELTEXT.....	112
	OSA III: KOMITEAN MUUT KANNANOTOT.....	117
1	Lakien eduskuntakäsittelyn vähimmäisaika täysistunnossa.....	117
2	Lain vahvistaminen.....	118
	Lakien vahvistamismenettely ja tasavallan presidentin toimivalta.....	118
	Ylimpien tuomioistuinten lausuntotehtävästä.....	120
	Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvonnasta.....	121
	Käytäntö.....	122
	Johtopäätökset.....	123
3	Tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa.....	124
4	Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija.....	126
5	Talousarvion tasapainoperiaate.....	128
6	Valtiosihteerijärjestelmä.....	131
7	Puolustusvoimien ylipäällikkyyys.....	134
	Tasavallan presidentti ylipäällikkönä.....	134
	Puolustusvoimien organisatorisesta asemasta.....	135
	Ylipäällikön päätöksentekomenettely ja puolustusvoimista annetun lain tarkistaminen.....	136
	Ylipäällikkyyys ja ulkopolitiikka.....	138
8	Valtioneuvostosta annetun lain tarkistaminen.....	139
9	Komitean kannanotot: tiivistelmä.....	142
10	Komitténs ställningstaganden: sammandrag.....	144
	ERIÄVÄT MIELIPITEET.....	146

LIITTEET

1. Jyränki, Antero, Presidentti-instituutio meidän aikamme Euroopassa..... 158
2. Setälä, Maija, Suoran demokratian käytäntöjen vertailu ja arviointi - näkökulmia
suoran demokratian kehittämiseksi Suomessa 204
3. Setälä, Maija, Sisällöllisten kansalaisaloitekäytäntöjen vertailu 229

TIIVISTELMÄ

Perustuslain tarkistamiskomitean tehtävä

Komitean tehtävänä on toimeksiannon mukaan ollut valmistella tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion pohjalta. Komitean tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Tarkoituksena on, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Komitean työn pohjana on ollut Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio (oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8). Työryhmän muistiossa kartoitettiin ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa komiteaa varten. Työryhmä seuloi jatkovalmisteluun useita asiaryhmiä ja kysymyksiä, joista keskeisimpiä olivat tasavallan presidentin päätöksenteko, hallituksen esityksen antaminen, lain vahvistaminen, valtiollinen kansanäänestys ja kansalaisaloite, perusoikeudet poikkeusoloissa, ulkopoliittikan johtaminen, puolustusvoimien ylipääällikkyyks, Euroopan unioni perustuslaissa sekä perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija.

Perustuslain tarkistamisen päätavoitteet

Perustuslain tarkistamisen tavoitteena on jatkaa perustuslain kokonaisuudistuksessa ja sitä edeltäneissä osittaisuudistuksissa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi. Tähän liittyy pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Esityksellä pyritään tukemaan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin kuitenkin siten, että presidentti säilyttää asemansa merkittävänä valtioelimenä. Presidentti osallistuisi esimerkiksi edelleen laajasti valtiolliseen päätöksentekoon, mutta eräissä asiaryhmissä ja erityistilanteissa presidentin harkintavaltaa sidottaisiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan.

Tavoitteena on myös selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita ja siten poistaa valtiosäännön tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä. Tämä kohdistuu erityisesti tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyyn sekä Suomen edustautumiseen Euroopan unionissa.

Lisäksi esityksen tavoitteena on kehittää kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia ja samalla vahvistaa valtiollisen järjestelmän perustana olevaa edustuksellista demokratiaa.

Parlamentarismin vahvistaminen

Valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin osoittamalla valtioneuvostolle yksinomainen toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle.

Parlamentaarisen hallitustavan vahvistamiseksi sekä valta- ja vastuusuhteiden selkeyttämiseksi tasavallan presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa palautuksen jälkeen eräissä asiaryhmissä eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan.

Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on jo parlamentarisoitunut eli presidentti käyttää toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tätä heijastaa myös presidentin nykyiseen, valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuvaan päätöksentekoon liittyvä palautusmenettely, jonka mukaan presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla.

Komitean ehdotuksen mukaan asian palautumisen jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Ehdotettu menettely kohdistuisi käytännössä pääasiassa sellaisiin kansainvälisiin asioihin, jotka presidentti päättää määrämuotoisessa päätöksenteossa perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla ja jotka kuuluvat ulkopoliittikan johtamiseen.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä koskeviin perustuslain säännöksiin ei sinänsä ehdoteta muutoksia, mutta ylipäällikkyyden luovuttamisen edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Komitean kannan mukaan ylipäällikön päätöksentekomenettelyssä tulisi edelleen myös vahvistaa menettelyn parlamentaarisia piirteitä.

Kansalaisten osallistumisoikeudet

Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla ehdotetaan täydennettäväksi uudella kansalaisaloitteella, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslakiin otettavan säännöksen mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella olisi oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Aloitetta koskevasta menettelystä säädettäisiin tarkemmin muualla lainsäädännössä. Aloite voisi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Eduskunnalla olisi velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen.

Äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa ehdotetaan kirjattavaksi perustuslakiin. Euroopan parlamentin vaalit ovat nykyisin keskeinen osa edustuksellista järjestelmää ja kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia. Tämän vuoksi on perusteltua, että asiasta säädetään perustuslaissa.

Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa

Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa. Näin selkeytettäisiin nykyistä käytäntöä edustautumisessa. Perustuslakiin otettavan säännöksen mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa

toiminnassa. Pääministeri edustaisi Suomea siten Eurooppa-neuvoston ohella myös muissa EU:n keskeisissä kokouksissa, kuten valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa EU:n kolmas maa -kokouksissa, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden edustajien kanssa.

Perustuslaissa nykyisin valtioneuvostolle osoitettu kattava toimivalta Euroopan unionin asioissa edellyttää, että pääministeri toimii Suomen edustajana mainituissa kokouksissa.

Valtioneuvosto voisi vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi Euroopan unionin toimintaan liittyvään kokoukseen, jos Euroopan unionin järjestelmä sen sallii.

Merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa unioniasioissa pääministeri ja valtioneuvosto toimivat läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen kantoja muodostettaessa. Jatkossa tulisi selvittää, onko tarvetta säätää laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyöstä Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Euroopan unioni perustuslaissa ja toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle

Perustuslain tulee antaa riittävän selkeä ja kattava kuva valtiollisista perusratkaisuista. Tämän vuoksi ehdotetaan perustuslakiin lisättäväksi uusi säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Sinänsä jäsenyys Euroopan unionissa on jo muodostunut vakiintuneeksi lähtökohdaksi perustuslain tulkinnassa ja Suomen osallistumisessa kansainväliseen yhteistyöhön.

Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi myös uudet säännökset toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta päätettäisiin vastaisuudessa kahden kolmasosan enemmistöllä kuten nykyisinkin, mutta siirtoa ei tehtäisi poikkeuslailla nykyiseen tapaan, vaan uudessa, perustuslain määrittelemässä menettelyssä. Uusien säännösten myötä perustuslaki ottaisi nykyistä paremmin huomioon vallitsevan oikeustilan. Ehdotetut muutokset helpottaisivat kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista ja vähentäisivät poikkeuslakien käyttöä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa.

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perustuslaissa säädettyä mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana ehdotetaan tarkistettavaksi. Poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin nykyisestä, kuitenkin siten, että määritelmä pysyisi edelleen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilan käsitteen piirissä. Lisäksi poikkeusolosäätelyn lailla säätämisen vaatimusta perustuslaissa jossain määrin väljennettäisiin, jolloin valtioneuvoston asetusten käyttö olisi tietyissä rajoissa nykyistä useammin mahdollista. Tähän liittyen perustuslaissa säädettäisiin eduskunnan mahdollisuudesta valvoa valtioneuvoston asetuksenantoa niin sanotulla jälkitarkastusoikeudella ja päättää asetusten voimassaolosta.

Perustuslain asettamat nykyiset rajat poikkeusolojen sääntelylle ovat muodostuneet ahtaaksi erityisesti valmiuslainsäädännön kohdalla. Ehdotetun perustuslakimuutoksen tarkoituksena on, että vastaisuudessa valmiuslainsäädäntö vastaisi nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia eikä asiasta olisi tarvetta säätää niin monissa kohdin poikkeuslailla perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Komitean muut kannanotot

Perustuslain tarkistamista koskevan ehdotuksen lisäksi komiteanmietintöön sisältyy myös komitean kannanotot muista selvitettävänä olleista kysymyksistä. Kannanotot koskevat muun muassa lain vahvistamista, perustuslainmukaisuuden valvontaa ja perustuslain etusijaa, valtiosihteerijärjestelmää sekä valtioneuvostosta annetun lain tarkistamista. Kannanotoista on laadittu erillinen tiivistelmä mietintöön (mietinnön osa III, jaksos 9).

SAMMANDRAG

Uppdraget för kommittén för en översyn av grundlagen

Kommitténs uppgift har enligt uppdraget varit att bereda nödvändiga ändringar av Finlands grundlag utifrån en promemoria från arbetsgruppen Grundlag 2008. Kommittén skulle avfatta sitt förslag i form av en regeringsproposition. Avsikten är att ändringarna av grundlagen ska träda i kraft den 1 mars 2012.

Basen för kommitténs arbete har varit en promemoria av arbetsgruppen Grundlag 2008 (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:8). I arbetsgruppens promemoria kartlades på förhand frågor som har samband med grundlagens funktion och eventuella ändringsbehov med tanke på en kommitté som senare tillsätts. Arbetsgruppen sållade ut för en fortsatt beredning ett flertal ärendegrupper och frågor av vilka till de mest centrala hörde republikens presidents beslutsfattande, överlämnande av regeringspropositioner, stadfästande av lagar, nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden, ledningen av utrikespolitiken, överbefälskapet för försvarsmakten, Europeiska unionen i grundlagen samt övervakningen av grundlagsenligheten och grundlagens företräde.

Huvudmålsättning för översynen av grundlagen

Målsättningen för översynen av grundlagen är att fortsätta den linje som innebär att stärka statsförfattningens parlamentariska drag och som har omfattats vid totalreformen av grundlagen och de delreformer som har föregått den. Detta har samband med en strävan mot att betona riksdagens ställning som högsta statsorgan och mot att stärka det inför riksdagen ansvariga statsrådets ställning. Genom propositionen eftersträvas dock att stöda statsrådets ställning i förhållande till republikens president. Detta ska dock ske på ett sådant sätt att presidenten bevarar sin ställning som ett betydande statsorgan. Presidenten ska t.ex. fortsättningsvis omfattande delta i det statliga beslutsfattandet, men när det gäller vissa grupper av ärenden och i specialsituationer binds presidentens prövningsrätt till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt.

Målsättningen är också att förtydliga makt- och ansvarsförhållandena mellan de högsta statsorganen och på detta sätt eliminera oklarheter som har samband med tolkningen av statsförfattningen. Detta avser särskilt republikens presidents beslutsförfarande samt Finlands representation i Europeiska unionen.

Dessutom har propositionen som målsättning att utveckla medborgarnas direkta möjligheter att delta och samtidigt stärka den representativa demokrati som är grunden för det statliga systemet.

Stärkning av parlamentarismen

Statsrådets ställning förstärks genom att statsrådet anvisas en uteslutande rätt att överlämna regeringspropositioner till riksdagen. Statsrådet ska också besluta om komplette-

ring och återkallande av regeringspropositioner liksom även om lämnande av berättelser till riksdagen.

Presidents prövningsrätt i fråga om vissa grupper av ärenden ska vid det formbundna beslutsfattandet efter återgång bindas till statsrådets och riksdagens gemensamma ståndpunkt. Detta sker för att stärka det parlamentariska regeringssättet samt förtydliga makt- och ansvarsförhållandena.

I praktiken har en betydande del av presidentens beslutsfattande redan parlamentariserats, dvs. presidenten utövar sina befogenheter i enlighet med statsrådets ståndpunkt. Detta återspeglas också i det återgångsförfarande som grundar sig på presidentens nuvarande beslutsfattande, och som är anknutet till statsrådets förslag. Enligt återgångsförfarande kan presidenten, då ett ärende första gången föredras för honom eller henne, inte besluta i ärendet på ett sätt som avviker från förslaget till avgörande.

Enligt kommitténs förslag ärenden ska i andra ärenden än stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till uppdrag efter återgång beslutas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den åsikt som riksdagen har uttryckt i ärendet. Det föreslagna förfarandet omfattar i praktiken i huvudsak sådana internationella ärenden om vilka presidenten beslutar i formbundet beslutsfattande med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen och som hör till ledningen av utrikespolitiken.

Det föreslås i och för sig inga ändringar i grundlagens bestämmelser om försvarsmaktens överbefälhavare, men det föreslås att bestämmelserna om förutsättningarna för att överlåta uppgifterna som överbefälhavare preciseras. När det gäller överbefälhavarens beslutsförfarande bör enligt kommitténs ståndpunkt förfarandets parlamentariska drag fortsättningsvis också förstärkas.

Medborgarnas rättigheter att delta

Det föreslås att medborgarnas rättigheter att delta på statlig nivå kompletteras genom ett nytt medborgarinitiativ genom vilket väljarna kan föra det ärende de önskar till riksdagsbehandling. Enligt den bestämmelse som ska tas in i grundlagen ska minst femtiotusen röstberättigade medborgare ha rätt att lägga fram ett initiativ för riksdagen i syfte att få en lag stiftad. Initiativet kan avse ändring eller upphävande av gällande lagstiftning eller stiftande av en helt ny lag. Riksdagen ska vara skyldig att ta upp ett medborgarinitiativ till behandling, men godkännandet av initiativet lämnas till riksdagens bedömning liksom även eventuella ändringar av initiativet.

Det föreslås att rösträtten i Europaparlamentsvalet skrivs in i grundlagen. Europaparlamentsvalet är numera en central del av det representativa systemet och medborgarnas val- och deltagarrättigheter. Det är därför motiverat att det om saken föreskrivs i grundlagen.

Statsministerns ställning som Finlands representant i EU:s verksamhet

Det föreslås att statsministerns ställning som Finlands representant i Europeiska unionens verksamhet föreskrivs i grundlagen. På detta sätt förtydligas nuvarande praxis i fråga om representation. Enligt den bestämmelse som ska tas in i grundlagen represente-

rar statsministern Finland i Europeiska rådet och den övriga av Europeiska unionens verksamhet som kräver representation av den högsta statsledningen. Statsministern representerar alltså Finland förutom i Europeiska rådet också vid EU:s övriga centrala möten, så som inofficiella möten där stats- och regeringscheferna träffas och vid EU:s s.k. tredjestatsmöten där unionen och dess medlemsstater sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå tillsammans med representanter för stater utanför unionen.

Den heltäckande behörighet som för närvarande har anvisats statsrådet i ärenden som rör Europeiska unionen förutsätter att statsministern fungerar som Finlands representant vid nämnda möten.

Statsrådet ska i framtiden undantagsvis kunna besluta att förutom statsministern republikens president deltar i möten som har samband med Europeiska unionens verksamhet, om Europeiska unionens system tillåter det.

I betydande utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden har statsministern och statsrådet ett nära samarbete med republikens president när Finlands ståndpunkter utarbetas. I fortsättningen bör det utredas om det finns ett behov av att mera detaljerat än för närvarande i lag föreskriva om detta samarbete mellan statsrådet och republikens president för att trygga Finlands enhetliga och konsekventa utrikespolitik.

Europeiska unionen i grundlagen och överföring av behörighet till internationella organ

Grundlagen bör ge en tillräckligt tydlig och heltäckande bild av de statliga grundlösningarna. Därför föreslås det att det till grundlagen fogas en bestämmelse om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. I och för sig har medlemskapet i Europeiska unionen redan utformats till en inarbetad utgångspunkt vid tolkningen av grundlagen och Finlands deltagande i det internationella samarbetet.

Det föreslås att i grundlagen också tas in nya bestämmelser om överföring av behörighet till Europeiska unionen, internationella organisationer eller organ. I fråga om en överföring av behörighet som är av betydande betydelse med hänsyn till Finlands suveränitet ska det framöver, så som för närvarande, beslutas med en kvalificerad majoritet på två tredjedelar, men överföringen ska inte på det sätt som nu göras genom en undantagslag så som för närvarande utan i enlighet med ett nytt förfarande som definieras i grundlagen. I och med de nya bestämmelserna beaktar grundlagen bättre än för närvarande det rådande rättsläget. De föreslagna ändringarna underlättar deltagandet i det internationella samarbetet och minskar användningen av undantagslagar då internationella förpliktelser genomförs.

De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

Det föreslås en översyn av den i grundlagen föreskrivna möjligheten att under undantagsförhållanden göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Definitionen för undantagsförhållanden i grundlagen förenklas i förhållande till den nuvarande, dock så att definitionen fortfarande hålls inom ramen för begreppet allmänt nödtillstånd enligt de internationella människorättkonventionerna. Dessutom uppluckras i någon

mån kravet på att genom lag föreskriva om undantagstillståndsreglering, varvid det inom vissa gränser oftare än för närvarande vore möjligt att använda förordningar av statsrådet. I samband med detta ska det i grundlagen föreskrivas om riksdagens möjlighet att övervaka statsrådets utfärdande av förordningar genom s.k. efterhandskontroll och besluta om huruvida förordningarna ska förbli i kraft.

De nuvarande gränser som grundlagen uppställer för reglering av undantagsförhållanden har visat sig vara för snäva särskilt när det gäller beredskapslagstiftningen. Den föreslagna grundlagsändringen syftar till att beredskapslagstiftningen framöver bättre än för närvarande ska motsvara grundlagens krav och att det inte ska finnas ett behov att i så många avseenden stifta om saken i grundlagsordning genom undantagslagar.

Kommitténs övriga ställningstaganden

Förutom förslaget om en översyn av grundlagen innehåller kommittébetänkande också andra ställningstaganden från kommittén om de frågor som den har haft att utreda. Ställningstagandena gäller bl.a. stadfästande av lagar, övervakningen av grundlagsenligheten och grundlagens företräde, statssekreterarsystemet samt en översyn av lagen om statsrådet. Över ställningstagandena har sammanställts ett särskilt referat (del III, avsnitt 10 i betänkandet)

OSA I:**HANKKEEN TAUSTA JA PERUSTUSLAIN TARKISTAMISTARPEET****1 Johdanto**

Perustuslain tarkistamiskomitean tehtävänä on toimeksiannon mukaan ollut valmistella tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Komitean toimeksiannon taustalla on valtiollisesti merkittävä perustuslakiuudistus ja pitkäaikaisen uudistustyön tuloksena 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999), jolla kumottiin vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuodelta 1922 oleva laki valtakunnanoikeudesta ja niin sanottu ministerivastuulaki. Ennen perustuslakiuudistusta valtiosäännön uudistaminen oli ollut Suomessa vireillä lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun alusta alkaen. Samalla kun perustuslakiuudistuksen yhteydessä hyödynnettiin aikaisempia perustuslakien osittaisuudistuksia, laajan kokonaisuudistuksen toteuttaminen merkitsi yhden aikakauden päätöstä. Kokonaisuudistuksen tuloksena syntynyt uusi, yhtenäinen perustuslaki on nyt ollut voimassa lähes kymmenen vuotta. Tällainen ajanjakso on jo riittävän pitkä siihen, että perustuslakiuudistuksen toteutumisesta tehdään joitakin johtopäätöksiä samoin kuin siihen, että näiden johtopäätösten perusteella tehdään tarpeelliset tarkistusehdotukset perustuslakiin.

Perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli perustuslain suhteellisen pysyvyyden varmistaminen niin, ettei perustuslakia olisi ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tarvetta muuttaa (HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 5/2005 vp, PeVM 10/2006 vp). Vaikka perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi, toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa asianmukaisen kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista ja on myös muuten toimiva ja ajanmukainen.

Perustuslakiuudistuksen toteutumista ja samalla perustuslain toimivuutta on seurattu uuden perustuslain koko voimassaolon ajan. Perustuslain kymmenen ensimmäisen voimassaolovuoden aikana toteutetuissa perustuslain toimivuutta koskeneissa arvioissa on voitu tunnistaa ne valtiosääntökysymykset, joihin nykytilanteessa kohdistuu muutospaineita. Selvitysten taustalla on myös se seikka, että huomattavilta osin uuden perustuslain säännöksiä on jo sovellettu, ja käytäntölinjat ovat syntyneet ja hahmotettavissa. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen esityksiä uuden perustuslain kannalta jo usean istuntokauden ajan, mistä on syntynyt tärkeää soveltamiskäytäntöä. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat antaneet uuden perustuslain voimassaoloajalta eduskunnalle useita kertomuksia. Ylimpien valtioelinten välisistä suhteista uuden perustuslain aikana on niin ikään huomioon otettavaa käytäntöä. Myös uutta perustuslakia koskeva tutkimus on ollut vireää.

Komitean työn taustalla on ollut pyrkimys perustuslain tarkistamiseen sen vuosikymmenen voimassaolon aikana tehtyjen havaintojen ja arvioiden sekä saadun kokemuksen perusteella. Sen työtä on ohjannut ajatus paitsi tarpeelliseksi näin havaittujen tarkistus-

toimenpiteiden toteuttamisesta myös perustuslakiuudistuksessa omaksuttujen kehittämissinjien jatkamisesta ja vahvistamisesta.

Komitean ja myös sen toimintaa edeltäneen Perustuslaki 2008 -työryhmän arvioiden mukaan perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat pääosin toteutuneet myönteisellä tavalla. Myös eräitä selviä muutostarpeita on voitu havaita. Keskeisen aiheen muutoksiin antaa valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutos, jonka valossa perustuslakia on tarkasteltava. Erityisesti kysymys on Euroopan unionista ja sen muutosten heijastumisesta kansalliselle tasolle.

Perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudella perustuslailla ei muutettu Suomen valtiosäännön perusteita, mutta uudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena oli kuitenkin Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Myöskään komitean ehdottamat perustuslain tarkistukset eivät muuttaisi Suomen valtiosäännön perusteita. Samalla komitean käsityksen mukaan on kuitenkin tarve jatkaa jo perustuslakiuudistuksessa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamisesta, ylimpien valtielinten toimivaltuuksien selkeyttämistä ja eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantamista. Komitean laatimassa ehdotuksessa pyritään seuraamaan myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen parantamisen pitkää linjaa täydentämällä valtiosäätöä kansanaloitteella. Samalla vahvistetaan edustuksellista järjestelmää.

Euroopan unionin jäsenyydestä perustuslain niin sanotulle täydellisyysperiaatteelle aiheutuvaa ongelmaa ehdotetaan ratkaistavaksi siten, että perustuslakiin otetaan uusi yleinen säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Kansainvälistymisilmiöihin liittyy lisäksi ehdotus uuden toimivallan siirtoa koskevan säännöksen sisällyttämisestä perustuslakiin.

2 Perustuslain tarkistamishankkeen lähtökohdat

Perustuslakiuudistus, Suomen perustuslaki ja sen aikaisemmat muutokset

Nykyiseen perustuslakiin johtanutta perustuslakiuudistusta edelsi pitkäaikainen valtiosäännön uudistustyö. Ennen perustuslakiuudistusta valtiosäätöä kehitettiin lukuisten perustuslain osauudistusten perusteella. Perustuslain 1980- ja 1990-luvulla toteutetut osittaisuudistukset osin mahdollistivat sen, että perustuslakiuudistus voitiin perustaa ajatukselle valtiosääntöperinteen jatkuvuuteen nojaavasta valtiosäännön kehittämisestä. Koska perustuslakiuudistuksessa oli mahdollista tukeutua olennaisesti silloisten perustuslakien sisällöllisiin ratkaisuihin, uudistus ei merkinnyt valtiosääntöperinteen katkeamista.

Perustuslakiuudistuksessa Suomen perustuslait yhtenäistettiin ja ajanmukaistettiin. Uudistuksessa ei kuitenkaan pyritty muuttamaan Suomen valtiosäännön perusteita, vaan valtiosäätöä korjattiin ja huollettiin sen tuolloisista perusteista lähtien. Perustuslakiin sisällytettiin säännökset valtiojärjestyksen perusteista, perusoikeuksista, eduskunnasta ja kansanedustajista, eduskunnan toiminnasta, tasavallan presidentistä ja valtioneuvostos-

ta, lainsäädännöstä, valtiontaloudesta, kansainvälisistä suhteista, lainkäytöstä, laillisuusvalvonnasta, hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta sekä maanpuolustuksesta. Edelleen perustuslaissa vahvistettiin tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismien periaate sekä oikeusvaltioperiaate.

Perustuslakiuudistuksessa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä vahvistettiin. Tähän uudistuksen keskeisimpään sisällölliseen tavoitteeseen liittyi pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä samoin kuin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Eduskunnan aseman korostaminen näkyi perustuslakiuudistuksessa monessa kohdin. Tällä korostuksella on myös yhteys perustuslakiuudistuksen yhteydessä toteutettuun vallanjaon kehittämiseen hallitusvallan sisällä. Tavoitteen mukaisesti valtioneuvoston muodostamista koskevaa sääntelyä muutettiin sekä tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä ja ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää uudistettiin.

Perustuslakiin sisällytettiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä koskevia säännöksiä sekä säännöksiä, jotka keskeisesti määrittelevät kansanedustajan asemaa ja eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla on merkitystä muutenkin kuin eduskunnan sisäisen työskentelyn kannalta. Samalla eduskuntakäsittelyä yksinkertaistettiin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan toiminnan sääntelyä perustuslaissa yksinkertaistettiin, ja eduskunnan toimintaedellytyksiä parannettiin useilla tavoilla.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtioneuvoston muodostamismenettelyä uudistettiin merkittävästi. Uudistus vahvisti eduskunnan roolia. Se valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun ehdotuksen mukaisesti.

Uudistuksessa pyrittiin tukemaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Keskeistä tältä osin oli valtioneuvoston myötävaikutuksen vahvistaminen presidentin päätöksenteossa ja yhteistoimintavaatimus ulkopoliittikan johtamisessa. Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä muun muassa uudistettiin niin, että presidentti tekee päätöksensä pääsäännön mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei poikkeuksellisesti päättää asiasta ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston uuteen valmisteluun. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta presidentti voi päättää vain valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Lisäksi perustuslakiin otettiin säännös, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta vastaa ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä päättää kuitenkin valtioneuvosto, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtioneuvoston virkanimitystoimivaltaa laajennettiin aikaisemmasta. Presidentille osoitettiin nimitystoimivaltaa perustuslain tasolla kaikkien korkeimpien virkojen sekä eräiden erityisten virkaryhmien kohdalla.

Aikaisemman osittaisuudistuksen tuloksena elokuun 1995 alusta alkaen kokonaisuudessaan uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisinaan perustuslain toiseen lukuun. Lisäksi perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakiuudistuksen tavoitteisiin kuului lisäksi jatkaa linjaa, jossa on pyritty kehittämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000.

Perustuslakia on sen voimassaoloaikana tarkistettu kahdesti.

Perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta annettu laki (596/2007) tuli voimaan 1.6.2007. Valtiontalouden parlamentaarista valvontaa vahvistavassa muutoksessa oli kysymys valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan alaan kuuluvien tehtävien keskittämisestä eduskuntaan perustettavalle uudelle tarkastusvaliokunnalle. Uudistuksen seurauksena koottiin valtioneuvoston tarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston aikaisemmat valvontatoimen alaan kuuluvat tehtävät tarkastusvaliokunnalle.

Perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta annettu laki (802/2007) tuli voimaan 1.10.2007. Perustuslain 9 §:n täydennyksellä mahdollistettiin se, että tavallisella lailla voidaan säätää kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä vastoin tämän tahtoa toiseen maahan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi. Perustuslain 9 §:n täydentämisellä perustuslain sanamuoto saatettiin vastaamaan Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa tosiasiallista oikeustilaa. Samassa yhteydessä perustuslain 38 §:ää tarkistettiin niin, että perustuslaki mahdollistaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valitsemisen ja sijaisen valintaa koskeva ja tarvittava muu sääntely on toteutettavissa perustuslakiin asiasta otetun sääntelyvarauksen nojalla lailla.

Perustuslain toimivuuden arviointi

Perustuslakiuudistuksen toteutumista ja perustuslain toimivuutta on seurattu uuden perustuslain voimassaolon ajan. Keväällä 2001 oikeusministeriössä laadittiin ensimmäinen seurantaraportti perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta (Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoajalta 1.3.2000—28.2.2001). Marraskuussa 2002 valmistui perustuslain seurantatyöryhmän selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta (Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö). Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:7), jonka jälkeen hallitus antoi eduskunnalle pääministerin ilmoituksen (PI 4/2002 vp) asiasta. Ilmoitusta koskeva eduskunnan täysistuntokeskustelu järjestettiin tammikuussa 2003 (PTK 173/2002 vp).

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman (19.4.2007) mukaan vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain toimivuutta arvioidaan ja perustuslain mahdollista muuttamista varten asetetaan parlamentaarinen ohjausryhmä.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2008 työryhmän (Perustuslaki 2008 -työryhmä), jonka tehtävänä oli valmistella ja kartoittaa ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten sekä arvioida hankkeen edellyttämien selvitysten tarve ja ohjata selvitysten laatimista. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2008:8) valmistui lokakuussa 2008.

Perustuslaki 2008 -työryhmän käsityksen mukaan Suomen perustuslain keskeiset ratkaisut esimerkiksi eduskunnan asemasta ja toiminnasta ovat pääosin osoittautuneet toimiviksi. Ne ovat myös käytännössä toteuttaneet tavoitetta eduskunnan aseman ja parlamentarismin vahvistamisesta. Myös hallituksen muodostamista koskevat säännökset ovat osoittautuneet käytännössä toimiviksi.

Työryhmän mukaan tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan sääntelyn kehittämistä on aiheellista harkita. Jos valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä halutaan näiltä osin edelleen vahvistaa, työryhmän mukaan olisi aiheellista harkita, tulisiko presidentin päätöksenteko sitoa nykyistä laajemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Lisäksi sen mukaan olisi aiheellista harkita, tulisiko päätökset hallituksen esitysten antamisesta, peruuttamisesta ja täydentämisestä osoittaa perustuslailla valtioneuvoston tehtäviksi. Myös lakien vahvistamista koskevaa sääntelyä voitaisiin samalla tarkistaa kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvontaan ja voimaantuloajankohdan määrittämiseen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen. Työryhmän mukaan myös ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toimivuutta tulisi arvioida ottaen huomioon erityisesti Euroopan unionin kehitys ja sen heijastuminen valtiolliseen toimintaympäristöön. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon kansanvallan ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen. Nykyisessä käytännössä ne eivät työryhmän mielestä toteudu parhaimmalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena tulee olla parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin sekä parlamentaarisen ja demokraattisen vastuunkannon selkeys.

Työryhmän mukaan myös tasavallan presidentin nykyinen asema puolustusvoimien ylipäällikkönä olisi liitettävä osaksi yleisempää ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevaa arviointia. Työryhmän mukaan tasavallan presidentin nimitysvaltaa koskevien säännösten kattavaan tarkistamiseen ei olisi merkittävää tarvetta.

Työryhmän arvion mukaan perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on syytä harkita myös Euroopan unionin jäsenyyttä koskevan nimenomaisen maininnan ottamista perustuslakiin. Samoin toimivallan siirtoa koskevaa tai vastaavaa muuta sääntelyä perustuslaissa olisi sen mukaan hyvä harkita.

Työryhmän käsityksen mukaan suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla tulisi arvioida uudelleen. Näin vahvistettaisiin myös edustuksellista järjestelmää. Erityisesti kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa olisi sen mukaan harkittava. Lisäksi Euroopan parlamentin vaalien kirjaamista perustuslakiin tulisi harkita.

Perustuslain perusoikeuksia koskevat säännökset toimivat työryhmän mielestä kokonaisuutena arvioiden hyvin. Tosin perustuslain 23 §:n säännökset tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin poikkeusoloissa saattavat sen käsityksen mukaan edellyttää uudelleen

arviointia. Perustuslain mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuimilla on nykyisin toimivalta antaa etusija myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteelle tai EU-oikeudelle tilanteessa, jossa kansallinen säännös on sen kanssa ristiriidassa. Työryhmän mielestä olisi syytä pohtia ilmeisyysvaatimuksen poistamista perustuslaista, sillä verrattuna EU-oikeuteen tai kansainväliseen ihmisoikeusvelvoitteeseen säännös luo käytännössä korkeamman kynnyksen perustuslain ja sen takaamien perusoikeuksien huomioonottamiselle. Lisäksi työryhmän mukaan olisi arvioitava perustuslain 118 §:ssä tarkoitettuun asianomistajan syyte-oikeuteen ja oikeuteen vaatia julkisyhteisöltä tai julkista tehtävää hoitavilta vahingonkorvauksia kohdistuvaa mahdollista tarkistustarvetta.

Eduskuntatyön perustuslakisääntelyn osalta työryhmän mukaan olisi syytä harkita valtioneuvoston selonteon käsittelyn jatkuvuudesta annetun perustuslakisääntelyn tarkistamista eduskuntatyön järjestämisen kannalta nykyistä joustavammaksi. Samoin sen mukaan olisi harkittava lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jätettävän vähimmäisajan lyhentämistä.

Sittemmin myös perustuslakivaliokunta on viitannut tarpeeseen arvioida perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä, voitaisiinko perustuslain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä muuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa erityisesti lainsäädäntövallan delegointia koskevien vaatimusten osalta. Lisäksi sen käsityksen mukaan tulisi arvioida poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin (PeVL 6/2009 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kehottanut arvioimaan uudelleen, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, sekä harkitsemaan, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, ks. myös PeVL 36/2006 vp).

3 Komitean työskentelyn pääpiirteet

Valtioneuvosto asetti 30.10.2008 komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion pohjalta. Toimeksiannon mukaan tarkoituksena on, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1.3.2012. Komitean tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon sekä kuulla toimeksiantonsa mukaan eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja ylimpien tuomioistuinten edustajia. Lisäksi komitean tuli järjestää työnsä aikana myös laaja asiantuntijaseminaari.

Perustuslain tarkistamiskomitean käytössä on ollut perustuslakiuudistuksen ja sitä edeltäneiden valtiosääntöuudistusten yhteydessä tehdyt laajat selvitykset sekä Perustuslaki 2008 -työryhmän teettämät neljä erillisselvitystä samoin kuin myös työryhmän muistioon liitetty Euroopan neuvoston niin sanotun Venetsia-toimikunnan (*European Commission for Democracy through Law*) huhtikuussa 2008 antama lausunto Suomen perustuslaista. Komitea on teettänyt erillisselvitykset valtionpään asemasta eurooppalaisissa tasavalloissa ja suoran demokratian käytännöistä. Professori *Antero Jyrängin* selvitys

valtionpään asemasta eräissä eurooppalaisissa tasavalloissa ja akatemiaturkija *Maija Setälän* selvitykset suorasta demokratiasta ja kansalaisaloitteesta ovat komiteanmietinnön liitteenä. Lisäksi komitea hankki vertailevaa tietoa muista eurooppalaisista järjestelmistä Suomen ulkomaanedustustoille osoitetun kyselyn avulla. Kysely kohdistui valtionpään asemaan ja toimivaltuuksiin sekä sisällölliseen kansalaisaloitejärjestelmään.

Komitea kuuli työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti tarkistamisen kohteena olevan perustuslakisääntelyn ja valtiokäytännön asiantuntijoita. Erityisesti ulkopoliittikan johtamisesta komitea kuuli pääministeri *Matti Vanhasta*, ulkoasiainministeri *Alexander Stubbia* ja eduskunnan suuren valiokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja *Erkki Tuomiojaa* sekä ulkoasianvaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja *Pertti Salolaista* ja valiokunnan jäsen, kansanedustaja *Eero Heinäluomaa*. Myös kansliapäällikkö *Päivi Kairamo-Hellaa* tasavallan presidentin kansliasta, EU-asioiden valtiosihteeri *Kare Halosta* ja alivaltiosihteeri *Jukka Salovaaraa* valtioneuvoston kansliasta sekä ulkoasiainneuvos *Ora Meres-Wuorta* ulkoasiainministeriöstä kuultiin ulkopoliittikan johtamisesta. Aikaisemmista pääministereistä lisäksi johtokunnan jäsen *Esko Aho* on ollut komitean kuultavana.

Puolustusvoimien ylipäällikkyydestä komitea kuuli kansliapäällikkö *Päivi Kairamo-Hellaa* tasavallan presidentin kansliasta sekä eduskunnan puolustusvaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja *Juha Korkeaajaa* ja valiokunnan jäseniä, kansanedustaja *Eero Akaan-Penttilää* ja kansanedustaja *Eero Heinäluomaa*. Samoin kuultiin puolustusministeri *Jyri Häkämiestä* ja valtiosihteeri *Risto Volasta* valtioneuvoston kansliasta. Komitea kuuli myös puolustusvoimain komentaja, amiraali *Juhani Kaskealaa* ja puolustusvoimain komentaja, kenraali *Ari Puheloista*.

Erityisesti kansalaisaloitejärjestelmästä eduskunnan kannalta komitea kuuli eduskunnan pääsihteeri *Seppo Tiitistä*. Korkeimman oikeuden presidentti *Pauliine Koskeloa* komitea kuuli perustuslain etusijasta, lain vahvistamiseen liittyvistä kysymyksistä ja virkamiehen vastuuta virkatoimista koskevasta perustuslain sääntelystä. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallbergia* ja hallintoneuvos *Niilo Jääskistä* kuultiin samoista kysymyksistä. Pääjohtaja *Erkki Liikasta* Suomen Pankista kuultiin Suomen Pankin asemasta. Budjettipäällikkö *Hannu Mäkistä* ja erityisasiantuntija *Niko Ijästä* valtiovarainministeriöstä kuultiin talousarvion tasapainoperiaatteesta. Valtiosihteeri-järjestelmän toimivuudesta ja ministeriöiden johtamisesta komitea kuuli Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän puheenjohtaja, alivaltiosihteeri *Heikki Aaltosta* valtioneuvoston kansliasta.

Komitea järjesti laajan asiantuntijaseminaarin presidentti-instituutiosta ja suoran demokratian kehittämistä. Seminaarissa oli osallistujia erityisesti yliopistoista, erillistutkimuslaitoksista ja valtionhallinnosta. Tämän ohella komitea järjesti erityisesti kansalaisjärjestöille suunnatun seminaarin suoran demokratian kehittämistä. Valtionhallinnon keskustelufoorumilla (www.otakantaa.fi) oli mahdollista esittää mielipiteitä ja ehdotuksia suorasta demokratiasta valtiollisella tasolla Suomessa.

OSA II:**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SUOMEN
PERUSTUSLAIN MUUTTAMISESTA****ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia. Esityksellä vahvistettaisiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä sekä parannettaisiin kansalaisten osallistumisoikeuksia.

Toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle osoitettaisiin valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esitysten täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle.

Tasavallan presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidottaisiin eräissä asiaryhmissä valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Asiaa toista kertaa presidentille esiteltäessä muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevän kannan mukaisesti.

Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa. Lisäksi perustuslakiin otettaisiin nimenomaiset säännökset Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ja toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen osoitettaisiin pääsääntöisesti valtioneuvostolle.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien muiden Euroopan unionin kansalaisten äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa kirjataan perustuslakiin. Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla ehdotetaan täydennettäväksi uudella kansalaisaloitejärjestelmällä. Vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella olisi oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi.

Perustuslaissa säädettyä mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa ehdotetaan tarkistettavaksi. Lisäksi ehdotetaan puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisedellytysten täsmentämistä.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Uusi, yhtenäinen aikaisemmat neljä perustuslakia korvannut perustuslaki on siten ollut voimassa lähes kymmenen vuotta.

Uusi perustuslaki on ollut valtiollisesti merkittävä uudistus. Uudistuksen toteutumista ja perustuslain toimivuutta on seurattu uuden perustuslain voimassaolon alusta lähtien. Tähän mennessä perustuslakia on tarkistettu kahdesti. Perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli perustuslain suhteellisen pysyvyyden varmistaminen niin, ettei perustuslakia olisi ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tarvetta muuttaa (HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 5/2005 vp, PeVM 10/2006 vp). Vaikka perustuslain muuttamiseen tuleekin suhtautua pidättyvästi, toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa asianmukaisen kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain kymmenen ensimmäisen voimassaolovuoden aikana toteutetuissa perustuslain toimivuutta koskeneissa arvioissa on voitu tunnistaa ne valtiosääntökysymykset, joihin nykytilanteessa kohdistuu muutospaineita.

Perustuslakiin sen voimassaolon aikana tehdyt kaksi muutosta ovat olleet perustuslain kokonaisuuden kannalta varsin rajattuja. Niissä on tehty muutoksia vain muutamaan yksityiskohtaan. Näissä yhteyksissä perustuslain tarkistamistarpeita ei myöskään ole tarkasteltu yleisesti. Nyt ehdotettuja muutoksia sen sijaan on edeltänyt laajempi ja systemaattinen perustuslain kokonaisuuden tarkastelu. Kuluneen lähes kymmenen vuoden aikana on kertynyt huomioon otettavaa tietoa perustuslain toiminnasta. Lisäksi perustuslakiuudistuksen tavoitteiden toteutumista ja perustuslain toimivuutta on voitu tarkastella ja arvioida riittävän pitkällä aikavälillä.

Esityksen taustalla on ajatus perustuslain tarkistamisesta sen vuosikymmenen voimassaolon aikana tehtyjen havaintojen ja arvioiden sekä saadun kokemuksen perusteella. Pääosin perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet myönteisellä tavalla. Vaikka sen laajempaan muutokseen ei siten olekaan tarvetta, myös eräitä muutostarpeita on voitu havaita.

Ehdotuksessa on tätä taustaa vasten kysymys siitä, että perustuslakiin tehdään eräitä tarkistuksia ja tarpeellisia korjauksia. Yhden keskeisen aiheen niihin antaa valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutos, jonka valossa perustuslakia on tarkasteltava. Erityisesti kysymys on Euroopan unionista ja sen muutosten heijastumisesta kansalliselle tasolle.

Ehdotetuissa perustuslain tarkistuksissa ei muuteta Suomen valtiosäännön perusteita. Samalla on kuitenkin tarve jatkaa jo perustuslakiuudistuksessa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamisesta, ylimpien valtioelinten toimivaltuuksien selkeyttämistä ja eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantamista. Ehdotuksessa pyritään seuraamaan myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen parantamisen pitkä

linjaa täydentämällä valtiosäntöä kansalaisaloitteella. Samalla vahvistetaan edustuksellista järjestelmää.

Euroopan unionin jäsenyydestä perustuslain täydellisyyperiaatteelle aiheutuvaa ongelmaa ehdotetaan ratkaistavaksi siten, että perustuslakiin otetaan uusi yleinen säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Kansainvälistymisilmiöiden valtiosäntöiseen haltuunottoon liittyy myös ehdotus uuden, toimivallan siirtoa koskevan säännöksen sisällyttämisestä perustuslakiin.

2 Nykytila

2.1 Perustuslakiuudistus ja aikaisemmat perustuslain muutokset

Perustuslakiuudistuksessa Suomen perustuslakiin koottiin kaikki Suomen perustuslain tasoiset säännökset. Perustuslailla kumottiin vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annettu laki ja samana vuonna eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annettu laki.

Perustuslakiuudistusta edelsi pitkäaikainen valtiosäntö uudistustyö. Ennen perustuslakiuudistusta valtiosäntöä kehitettiin lukuisten perustuslain osauudistusten perusteella. Keskeisiltä osin esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyydestä valtiosäntöön johtuvia muutoksia oli tehty perustuslain osauudistuksena ennen perustuslakiuudistusta. Samoin mittava ja merkitykseltään huomattava perusoikeusuudistus oli toteutettu ennen perustuslakiuudistusta.

Perustuslain 1980- ja 1990-luvulla toteutetut osittaisuudistukset osin mahdollistivat sen, että perustuslakiuudistus voitiin perustaa ajatukselle valtiosäntöperinteen jatkuvuuteen nojaavasta valtiosäntö kehittämisestä. Perustuslakiuudistus ei siten merkinnyt valtiosäntöperinteen katkeamista, vaan uudistuksessa oli mahdollista tukeutua olennaisesti silloisten perustuslakien sisällöllisiin ratkaisuihin. Pää tavoitteena oli perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudistuksessa ei pyritty muuttamaan Suomen valtiosäntö perusteita. Valtiosäntöä kehitettiin sen tuolloisista perusteista lähtien.

Perustuslakiin sisällytettiin säännökset valtiojärjestyksen perusteista, perusoikeuksista, eduskunnasta ja kansanedustajista, eduskunnan toiminnasta, tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta, lainsäädännöstä, valtiontaloudesta, kansainvälisistä suhteista, lainkäytöstä, laillisuusvalvonnasta, hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta sekä maanpuolustuksesta.

Perustuslaissa vahvistettiin edelleen tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismien periaate sekä oikeusvaltioperiaate.

Perustuslakiuudistuksessa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä vahvistettiin. Tähän uudistuksen keskeisimpään sisällölliseen tavoitteeseen liittyi pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä samoin kuin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Eduskunnan aseman korostaminen näkyi perustuslakiuudistuksessa monessa kohdin. Tällä korostuksella on myös yhteys perustuslakiuudistuksen yhteydessä toteutettuun vallanjaon kehittämiseen hallitusvallan sisällä. Parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen käy ilmi esimerkiksi valtioneuvoston muodostamista koskevassa sääntelyssä sekä tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn ja ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamisessa.

Perustuslakiin sisällytettiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä koskevia säännöksiä sekä säännöksiä, jotka keskeisesti määrittelevät kansanedustajan asemaa ja eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla on merkitystä muutenkin kuin eduskunnan sisäisen työskentelyn kannalta. Samalla eduskuntakäsittelyä yksinkertaistettiin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan toiminnan sääntelyä perustuslaissa yksinkertaistettiin, ja eduskunnan toimintaedellytyksiä parannettiin useilla tavoilla.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtioneuvoston muodostamismenettelyä uudistettiin merkittävästi. Uudistus merkitsi myös tässä suhteessa eduskunnan roolin olennaista vahvistumista. Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun ehdotuksen mukaisesti. Presidentti antaa eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden ja eduskuntaryhmien valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta käymien neuvottelujen perusteella eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Pääministeriehdokas valitaan, jos yli puolet annetuista äänistä kannattaa valintaa. Perustuslaissa on lisäksi säännökset menettelystä siltä varalta, että ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä.

Uudistuksessa pyrittiin tukemaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Keskeistä tältä osin oli valtioneuvoston myötävaikutuksen vahvistaminen presidentin päätöksenteossa ja yhteistoiminta-vaatimus ulkopoliittikan johtamisessa. Tähän liittyen tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä uudistettiin niin, että presidentti tekee päätöksensä pääsäännön mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei poikkeuksellisesti pääte asiasta ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston uuteen valmisteluun. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta presidentti voi päättää vain valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin otettiin säännös, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sen sijaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta vastaa ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä päättää valtioneuvosto, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtioneuvoston virkanimitystoimivaltaa laajennettiin aikaisemmasta. Presidentille osoitettiin nimitystoimivaltaa perustuslain tasolla kaikkein korkeimpien virkojen sekä eräiden erityisten virkaryhmien kohdalla.

Aikaisemman osittaisuudistuksen tuloksena elokuun 1995 alusta alkaen kokonaisuudessaan uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisinaan perustuslain toiseen lukuun. Lisäksi perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin sisällytettiin säännös,

jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakiuudistuksen tavoitteisiin kuului lisäksi jatkaa linjaa, jossa on pyritty kehittämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Perustuslakia on sen voimassaoloaikana tarkistettu kahdesti. Perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta annettu laki (596/2007) tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2007. Muutoksessa oli kysymys valtionalouden parlamentaarisen valvonnan alaan kuuluvien tehtävien keskittämisestä eduskuntaan perustettavalle uudelle tarkastusvaliokunnalle. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan valtionalouden parlamentaarista valvontaa. Uudistuksen seurauksena valtionalouden parlamentaarinen valvonta koottiin valtioneuvoston tarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston aikaisemmat valvontatoimen alaan kuuluvat tehtävät tarkastusvaliokunnalle.

Perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta annettu laki (802/2007) tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 2007. Perustuslain 9 §:n täydennyksellä mahdollistettiin se, että tavallisella lailla voidaan säätää kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä vastoin tämän tahtoa toiseen maahan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi. Perustuslain aikaisemman 9 §:n 3 momentin kieltö oli muotoiltu ehdottomaksi, mikä oli muodostunut ongelmalliseksi perustuslakiuudistuksessa painotetun poikkeuslakien välttämisen periaatteen kannalta. Koska kansalaisten luovuttaminen oli kokonaisuudessaan säännelty poikkeuslaeilla, perustuslaki oli muodostunut tältä osin harhaanjohtavaksi. Perustuslain 9 §:n täydentämisellä perustuslain sanamuoto saatettiin vastaamaan Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa tosiasiallista oikeustilaa. Samassa yhteydessä myös perustuslain 38 §:ää tarkistettiin siten, että perustuslaki mahdollistaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valitsemisen ja sijaisen valintaa koskeva ja tarvittava muu sääntely on toteutettavissa perustuslakiin asiasta otetun sääntelyvarauksen nojalla lailla.

2.2 Valtiosääntökehityksen piirteitä Euroopassa

Valtionpään asemasta

Perustuslain tarkistamistyön yhteydessä selvitettiin yksityiskohtaisemmin presidentti-instituutiota viidessä eurooppalaisessa tasavallassa, Itävallassa, Irlannissa, Saksassa, Ranskassa ja Puolassa. Näiden lisäksi kartoitettiin valtionpään asemaa ja toimivaltuuksia Alankomaissa, Espanjassa, Iso-Britanniassa, Liettuassa, Ruotsissa, Tanskassa ja Tshekissä. Kartoituksen kohdevaltioiksi valittiin Euroopan unionin jäsenvaltioista sekä tasavaltoja että monarkioita. Näiden valtioiden valintaan vaikutti myös samanaikaisesti suoritettu kartoitus sisällöllisestä kansalaisaloitteesta.

Kartoituksen pohjalta kuvataan yleisellä tasolla ulko- ja EU-politiikan johtamista ja asevoimien ylipääällikkyyttä koskevia järjestelyjä näissä valtioissa. Tarkastelun kohteena olevien valtioiden osalta käytettävissä olevat tiedot eivät ole esitysrakenteeltaan yhdenmukaisia eivätkä ne sisällä yhtä yksityiskohtaisia tietoja, joten varsinaista oikeusvertaailua järjestelmien välillä ei ole tehty.

Presidentti-instituutiot eri valtioissa ovat monella tavalla erilaisia ja toimivat toisistaan poikkeavissa ympäristöissä. Järjestelmät heijastavat valtionpäättä koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen muodostamaa kokonaisuutta. Tasavaltaisen hallitustavan yleistyessä monarkkien vanhoja valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentille. Osa valtuuksista on nimellisiä, jolloin presidentti tekee päätöksensä hallituksen ehdotuksen perusteella tai sidottuna varmentavan ministerin kantaan. Reaaliset valtuudet ovat useissa tapauksissa niin sanottuja reservivaltuuksia. Toisaalta joissakin tapauksissa presidentin valtuudet ulottuvat pidemmälle kuin valtiosäännön tekstistä näyttäisi johtuvan. Lisäksi presidentillä on monarkkien tapaan erilaisia symbolisia funktioita. Kokonaiskuvan muodostamiseksi valtionpään asemasta Euroopassa on tarpeen tarkastella valtionpään asemaa myös eurooppalaisissa monarkioissa.

Tarkastelun kattavuuteen liittyvin varauksin voidaan todeta, että ulkopolitiikan johtaminen eurooppalaisissa valtioissa kuuluu yleensä hallitukselle. Valtionpäällä voi olla ulkopolitiikkaan liittyviä edustuksellisia tai tosiasiallisia tehtäviä kuten ulkovaltojen edustajien valtuuskirjeiden vastaanottaminen, diplomaattisten edustajien nimittäminen, valtiosopimusten allekirjoittamisesta päättäminen ja ratifioiminen. Näiden tehtävien hoito on kuitenkin yleensä sidottu hallituksen kantaan. EU-politiikassa eurooppalaisten valtioiden valtionpäällä ei yleensä ole toimivaltaa, eivätkä ne yleensä osallistu myöskään Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Asevoimien ylipäällikkyyttä koskevat järjestelyt eurooppalaisissa valtioissa vaihtelevat. Useissa eurooppalaisissa valtioissa presidentillä on edelleen ainakin muodollisesti ylipäällikön asema ja siihen liittyvää nimitysvaltaa. Tarkastelukulmana on ollut nykyinen tilanne eurooppalaisissa valtioissa ilman oikeushistoriallista kuvausta valtionpään aseman kehityksestä. Yleisenä arviona voidaan kuitenkin todeta, että parlamentarismin vahvistuminen on merkinnyt valtionpään tehtävien karsimista ja ratkaisuvallan rajoittamista sekä eurooppalaisissa tasavalloissa että monarkioissa.

Ulkopolitiikan johtaminen ja valtionpään asema

Eurooppalaisissa tasavalloissa ulkopolitiikan johtaminen kuuluu pääsääntöisesti hallituksen johtovaltaan yhteistyössä parlamentin kanssa. Selkeimmän poikkeuksen tästä muodostaa Ranska.

Ranskan ulkopolitiikkaa johtaa presidentti. Ulkopoliittisen vallan lisäksi presidentillä on tiettyjä hänen asemaansa perustuvia toimivaltuuksia. Presidentti edustaa Ranskaa ulkomailla, hän nimittää diplomaattikunnan edustajat sekä neuvottelee ja ratifioi kansainväliset sopimukset. Hän toimii etuoikeutettuna neuvottelijana ulkovaltojen kanssa ja kansainvälisissä järjestöissä. Ranskan hallitusjärjestelmälle on tyypillistä sen merkittävä muuntuminen perustuslain tekstistä irtautuvan orgaanikäytännön mukaan siitä riippuen, onko presidenttiä kannattavalla poliittisella ryhmityksellä enemmistö kansalliskokouksessa vai eikö ole. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa presidentillä on kuitenkin aina johtava asema.

Liettuan perustuslain mukaan presidentti päättää ulkopolitiikan peruskysymyksistä sekä yhdessä hallituksen kanssa johtaa ulkopolitiikkaa. Presidentin, hallituksen ja parlamentin tulee siten yhdessä hyväksyä ja määritellä, mitkä asiat kuuluvat ulkopolitiikan peruskysymyksiin. Hallitukselle (ulkoministerille) on annettu tehtävä luoda ja ylläpitää

suhteita ulkovaltoihin. Presidentti päättää kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta ja antaa ne parlamentille ratifioimista varten. Presidentti nimittää ja erottaa, hallituksen suostumuksella, Liettuan diplomaattiset edustajat ulkomailla ja kansainvälisissä järjestöissä. Presidentti vastaanottaa ulkovaltojen edustajien valtuuskirjeet sekä myöntää korkeimmat diplomaattiset arvonimet ja erityisvirat.

Irlannissa keskeinen toimija ulkopoliitikassa on pääministeri, joka päättää ulkopoliitiikan yleislinjoista. Asianomainen ministeriö ja ministeri ovat vastuussa omasta sektoristaan, mutta hallitus toimii kollektiivina. Presidentti on sidottu hallituksen ehdotuksiin ja toimivaltaan ulkopoliitikassa, eikä hänellä ole käytännössä poliittista roolia. Presidentti allekirjoittaa, pääministerin varmentamat, tiettyjen kansainvälisten sopimusten allekirjoitusvaltakirjat ja ratifioimiskirjat, ottaa vastaan ulkovaltojen lähettiläät, suorittaa valtiovierailuja ja ottaa itse vastaan ulkomaisia vieraita. Pääministerin tulee perustuslain mukaan pitää presidentti yleisesti informoituna kansainvälisen politiikan kysymyksistä.

Itävallan liittopresidentin roolista ulkopoliitikassa säädetään perustuslaissa, jonka mukaan liittopresidentti edustaa tasavaltaa kansainvälisissä yhteyksissä, ottaa vastaan ulkovaltojen lähettiläiden valtuuskirjat sekä tekee valtiosopimukset ja tarvittaessa määrää, että sopimus pannaan täytäntöön asetuksella. Liittopresidentti valtuuttaa neuvottelujen käynnistämisen valtiosopimuksista ja päättää niiden allekirjoittamisesta. Liittopresidentti on kuitenkin pääsääntöisesti sidottu liittohallituksen tai ministerin ratkaisuehdotukseen ja käytännössä liittohallitus ja liittopresidentti osallistuvat yhdessä ulkopoliitiikkaan. Liittopresidentti ei johda ulkopoliittikkaa mutta voi vaikuttaa sen suuntaan.

Puolan sisä- ja ulkopoliittikkaa johtaa hallitus, mutta presidentillä on tehtäviensä puitteissa yhtymäkohtia päätöksentekoprosessiin. Puolan presidentti on valtion korkein edustaja, jonka päätehtävät ovat perustuslain noudattamisen valvominen sekä valtion itsenäisyyden ja rajojen koskemattomuuden valvominen. Ulkopoliittisissa asioissa presidentin tulee tehdä yhteistyötä pääministerin ja ulkoministerin kanssa. Suoraan presidentin toimivaltuuksiin kuuluu: sopimusten ratifioiminen ja irtisanominen, suurlähettiläiden nimittäminen ja kotiin kutsuminen, ulkomaisten diplomaattien valtuuskirjeiden vastaanottaminen sekä peruuttaminen. Presidentti voi kutsua koolle ministerineuvoston, jossa hän johtaa puhetta. Tällä muodostelmalla ei ole kuitenkaan hallituksen päätösvaltaa.

Saksassa ulkosuhteista vastaa liittovaltio. Liittokansleri määrittää ja vastaa politiikan yleislinjauksista. Näiden linjausten puitteissa jokainen ministeri johtaa itsenäisesti omaa ministeriötään omalla vastuullaan. Liittopresidentin asema Saksassa on lähinnä seremoniaalinen ja protokollaarinen eikä hänellä ole merkittäviä itsenäisiä valtaoikeuksia. Liittopresidenttiä ei luonnehdita valtionpäämieheksi vaan valtionorgaaniksi muiden valtionorgaanien joukossa. Liittopresidentti toimii Saksan edustajana kotimaassa ja ulkomailla. Liittopresidentti päättää kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, nimittää Saksan diplomaattiset edustajat ja vastaanottaa muiden maiden suurlähettiläät. Käytännössä liittokansleri ja muut ministerit esiintyvät ulkomailla Saksan edustajina ilman liittopresidentin valtuutustakin.

Tshekissä ulkopoliittikkaa johtaa hallitus, jonka politiikan toteuttamisesta vastaa keskeisesti ulkoasiainministeriö. Hallituksen ohella tasavallan presidentti "edustaa valtiota

suhteessa muihin maihin". Tasavallan presidentillä on toimivaltaa päättää kansainvälisten sopimusten neuvottelemisesta ja ratifioimisesta. Päätökset edellyttävät pääministerin vahvistusta.

Eurooppalaisissa monarkioissa valtionpäällä voi olla muodollista ulkopoliittista valtaa ulkopoliitiikan johtamisessa, mutta käytännössä rooli on edustuksellinen. Muodolliset päätökset ovat sidottuja hallituksen esityksiin tai hallitus käyttää suoraan monarkille muodollisesti kuuluvaa valtaa ulkopoliitiikassa. Alankomaissa ulkoasiainministeriö koordinoi ja toimeenpääsee Alankomaiden hallituksen ulkopoliittiset linjaukset. Valtionpäällä ei ole asemaa ulkopoliitiikan johtamisessa. Espanjassa kuningas on perustuslain mukaan korkein edustaja kansainvälisellä tasolla, mutta poliittinen johto ja päätösvalta ovat hallituksella. Käytännössä kuninkaan rooli on puhtaasti edustuksellinen. Iso-Britanniassa hallitus johtaa maan ulko- ja EU-politiikkaa, ja hallituksella on ns. kollektiivinen vastuu toimistaan parlamentille. Toimivaltaa sisä- ja ulkopoliittisissa asioissa monarkin puolesta käyttää "hänen majesteettinsa hallitus" (ja parlamentti), pääministeri korkeimpana edustajanaan. Monarkin valtaoikeuksiin kuuluu mm. sodan ja rauhan julistaminen, kansainvälisten sopimusten allekirjoittaminen ja parlamentin ratifioinnin vahvistaminen, hallituksen jäsenten ja suurlähettiläiden nimittäminen - mutta vain pääministerin ja tämän hallituksen niin esitettyä. Monarkin näkyvin rooli ulkomaailmassa on brittiläisen kansainyhteisön symbolinen päämiehen rooli. Ruotsissa ulkopoliitiikkaa johtaa hallitus eduskunnan valvonnassa. Tarvittaessa kokoonnutaan yhdessä neuvooantavassa ulkoasiainneuvostossa (*Utrikesnämnd*), jolloin puhetta johtaa kuningas. Kuningas edustaa maataan ja on maan korkein edustaja suhteissa muihin maihin. Kuninkaan on keskusteltava pääministerin kanssa ennen ulkomaan matkaa. Tanskan suhteista ulkovaltoihin vastaa hallitus kuningashuoneen puolesta. Kuningashuoneen ulkopoliittisesta aktiivisuudesta ei toisen maailmansodan jälkeen ole kokemusta.

Valtionpään asema Euroopan unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä yleensä EU-asioissa

Ranskaa lukuun ottamatta valtionpäällä ei ole arvioinnin kohteina olleissa eurooppalaisissa valtioissa yleensä toimivaltaa yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa eikä yleensä EU-asioissa. Ranskan ohella Liettuan ja Puolan valtionpäävät voivat kuitenkin osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Itävallassa vakiintuneena käytäntönä on, että liittopresidentin edustaja osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Lissabonin sopimuksen vaikutuksista jäsenvaltioiden edustautumiseen Eurooppa-neuvostossa ei voida tehdä lyhyen voimassaoloajan johdosta vielä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Sopimuksen voimaantulon jälkeen arvioinnin kohteena olevista valtioista Ranskan ja Liettuan presidentit ovat osallistuneet maansa edustajina Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

Ranskassa presidentin ulkopoliittinen toimivalta kattaa myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, jota valmistelee ulkoasiainministeriö. Muut EU-asiat valmistellaan ja sovitetaan yhteen pääministerin alaisessa EU-sihteeristössä. Nykyisin myös presidentin virkakunta on osallistunut enenevässä määrin EU-asioiden valmisteluun. Saksassa keskeinen toimija EU-asioissa on liittohallitus, ja liittopresidentin asema EU-asioissa ilmenee lähinnä lakien ja perussopimusten vahvistamisessa.

Uusissa jäsenvaltioissa edustautumista Eurooppa-neuvostossa on käsitelty yksityiskohdaisesti jäsenyyden alkuvaiheessa. Puolassa kysymystä on luonnehdittu pikemminkin poliittiseksi kuin juridiseksi kysymykseksi.

Monarkioissa valtionpäällä ei ole roolia yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa eikä yleensä EU-asioissa. He eivät osallistu Eurooppa-neuvoston kokouksiin eivätkä yleensä myöskään unionin kolmasmaakokouksiin.

Asevoimien ylipäällikkyyden ja asevoimien hallinnollinen asema

Ase- tai puolustusvoimien ylipäällikkyyttä koskevat järjestelyt eurooppalaisissa valtioissa vaihtelevat. Saksaa lukuun ottamatta presidentillä on eurooppalaisissa tasavalloissa edelleen ainakin muodollisesti ylipäällikön asema ja siihen liittyvää nimitysvaltaa. Käytännössä ylipäällikkyyttä hoidetaan yleensä hallituksen tai asianomaisen ministerin kautta.

Saksassa asevoimien ylipäällikkönä toimii rauhan aikana puolustusministeri. Sotatilanteen aikana tehtävä siirtyy liittokanslerille. Irlannissa presidentillä on vain muodollinen asevoimien ylipäällikkyyden asema. Hallitus vastaa varsinaisesta sotilaallisesta toiminnasta ja kaikki tavanomaiset asiat hoitaa puolustusministeriö. Nimitysasioissa presidentti on sidottu hallituksen kantaan. Itävallan perustuslain mukaan liittopresidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Puolustusvoimia koskevan lain mukaan puolustusministeri käyttää käskyvaltaa armeijaan kuuluvissa asioissa. Liittopresidentin hyväksyntää kuitenkin edellytetään, jos reservistä otetaan palvelukseen enemmän kuin 5.000 sotilasta. Liittopresidentti nimittää armeijan korkeimmat upseerit. Liittopresidenttiä informoidaan tärkeistä sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevista kysymyksistä. Liettuassa presidentti on armeijan ylipäällikkö ja puolustusneuvoston puheenjohtaja ja nimittää virkoihinsa korkeimman sotilasjohdon. Puolassa presidentti on armeijan ylipäällikkö. Rauhan aikana presidentti hoitaa ylipäällikön toimia puolustusministerin kautta. Presidentti nimittää pääministeriä kuultuaan yleisesikunnan päällikön, joka toimii rauhan aikana puolustusministerin alaisuudessa asevoimien komentajana. Sota-aikana presidentti luovuttaa ylipäällikön tehtävän asevoimien komentajalle pääministerin esityksestä. Tshekin tasavallassa presidentti on asevoimien ylipäällikkö, mutta asema on käytännössä seremoniaalinen. Ylipäällikkyyteen liittyvät presidentin päätökset vaativat pääministerin tai muun ministerin vahvistuksen.

Ranskassa presidentti on armeijan ylipäällikkö ja johtaa kansallisen puolustuksen neuvostoja ja komiteoita. Pääministeri on kuitenkin vastuussa kansallisesta puolustuksesta ja hänen alaisuudessaan toimii puolustusasioita koskevia komiteoita. Asevoimat on hallinnollisesti alistettu puolustusministeriön ja joidenkin toimintojen osalta sisäasiainministeriön alaisuuteen.

Monarkioista vain Espanjan kuningas on perustuslain mukaan puolustusvoimien ylipäällikkö. Kuningas allekirjoittaa hallituksen päätökset koskien puolustusvoimia ja valtion puolustusta puolustus- tai pääministerin esittelystä. Pääministerillä on vastuu puolustuspolitiikasta ja -tavoitteista. Puolustusministeri vastaa puolustusvoimien kehittämisestä ja päätösten täytäntöönpanosta. Lisäksi hän tukee pääministeriä puolustusvoimien strategisessa kehittämisessä. Alankomaiden asevoimilla ei ole ylipäällikköä. Asevoimi-

en ylikomentaja ja asevoimat ovat hallituksen alaisuudessa. Ruotsissa kuningas edustaa myös puolustusvoimia ja hänellä on puolustusvoimien korkein sotilaallinen arvo, mutta hän ei voi toimia ylipäällikkönä. Puolustusvoimia johtaa komentaja, jonka hallitus nimittää. Iso-Britanniassa monarkki on asevoimien päällikkö ja vain hän voi julistaa sodan tai rauhan, mutta ainoastaan hallituksen tai vastuuministerin ehdotuksesta. Varsinaista armeijan ylipäällikköä ei Iso-Britanniassa ole. Asevoimilla on sekä rauhan että sotatilan aikana sama asevoimien komentaja ja hänen esimiehenään puolustusministeri. Tanskassa puolustusministeri on korkein puolustusvoimista vastaava viranomainen ja hänen alaisenaan oleva puolustusvoimien ylipäällikkö vastaa maa-, meri- ja ilmavoimien päällikkyydestä.

Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa

Useat Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat muuttaneet perustuslakiaan Euroopan unionin jäsenyyden johdosta. Muutokset on tehty yleensä liittyttäessä jäseneksi tai yhdentymisprosessin muotojen muuttuessa.

Edelleen Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslaeissa jäsenyys unionissa käy ilmi verraten vaihtelevasti. Vaikka perustuslain teksti ei toisikaan jäsenyyttä nimenomaisesti esiin, perustuslakiin on useassa jäsenvaltiossa tehty muutoksia jäsenyyden johdosta. Toisaalta hyvinkin yksityiskohtaisia ja lukuisia säännöksiä nimenomaisin Euroopan unionia koskevin viittauksin voi olla sijoiteltuna eri osiin perustuslakia tai esimerkiksi sen nimenomaiseen Euroopan unionia koskevaan lukuun. Varsin tyypillistä on ollut säätää EU-päätöksenteon organisoimisesta kansallisella tasolla tai edustautumisesta EU-yhteyksissä.

Erityisesti Euroopan unionin perustamista koskeva Maastrichtin sopimus aiheutti useissa jäsenvaltioissa perustuslain muutoksia, osin toisistaan poikkeavista syistä. Sopimuksen johdosta perustuslakia muutettiin Ranskassa, Saksassa, Espanjassa, Portugalissa ja Irlannissa. Ennen Maastrichtin sopimusta jäsenvaltioiden perustuslakien muutostarpeet eivät ainakaan varsinaisesti johtuneet jäsenyydestä Euroopan unionissa. Vaihtelevuudesta huolimatta voidaan yleisesti todeta, että jäsenvaltioiden perustuslaeissa on nykyisin useita jäsenyyteen viittaavia tai sitä ilmentäviä säännöksiä. Kehityssuuntana on kansallisten perustuslakien Euroopan unionia ja sen jäsenyyttä koskevien viittausten lisääntyminen.

Keskeisin muutosaihe on ollut toimivallan siirron sääntely erityisesti Euroopan unioniin liittyen. Toisaalta usean unionin pitkäaikaisen jäsenvaltion perustuslaki on jo lähtökohteisesti ollut sillä tavoin kansainväliseen yhteistyöhön avoin, että jäsenyys nimenomaan unionissa ei ole antanut aiheutta täysin uuden toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn sisällyttämiseen perustuslakiin. Unionin muodon muutoksissa joissakin jäsenvaltioissa, kuten esimerkiksi Saksassa, on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen nimenomaan toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Perusteena on tällöin ollut erityisesti se, että yhdentyminen Euroopan unionin piirissä tiivisteltään ja syvyideltään poikkeaa valtioiden muusta yhteistoiminnasta.

Eräiden jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy yleinen säännös eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistumisesta. Tällainen säännös on esimerkiksi Portugalin perustuslaissa. Tällaisella säännöksellä voi olla merkitystä esimerkiksi arvioitaessa, millaiseen yhteistyöhön valtio osallistuu ja lisäksi laajemminkin perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa. Osassa näitä säännöksiä on asetettu erilaisia aineellisia ehtoja yhteistyön sisällöstä ja tavoitteista. Kansallinen valtiosääntöinen identiteetti eri muodoissaan on näissä aineellisissa edellytyksissä keskeisellä sijalla.

Useimpien Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslakeihin on sisältynyt yleinen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille. Tavallisesti nämä säännökset ovat perustana myös toimivallan siirtämiselle Euroopan unionille ikään kuin vaihtoehtona sille, että perustuslakia olisi varsinkaan tältä osin nimenomaisesti muutettu unioniin liittyvän integraation yhteydessä. Esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa toimivallan siirto perustetaan yleiseen toimivallan siirron mahdollistavaan perustuslain säännökseen. Tämä ohella useissa perustuslaeissa on nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Tällaisia jäsenvaltioita ovat esimerkiksi Ranska ja Saksa. Samoin esimerkiksi Itävallan, Portugalin ja Ruotsin sekä useiden Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden perustuslaeissa on vastaavaa sääntelyä. Paikoin on säädetty myös mahdollisten siirtojen edellytyksistä tai rajoituksista. Osassa jäsenvaltioita toimivallan siirrolle ei ole erityisiä aineellisia rajoituksia. Perustuslain kirjaimesta riippumatta useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöisissä opeissa ja esimerkiksi valtiosääntötuomioistuinten käytännössä on kuitenkin tällaisten edellytysten tai rajoitusten kehittelyä. Alun perin perustuslakeihin otetut aineelliset edellytykset ylipäättään kehittyivät eräiden jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Niissä tapauksissa, joissa siirtoon liittyy aineellisia edellytyksiä, on ollut tavallista säätää perustuslaissa myös päätöksen tekemisestä määränemmistöllä. Näin on ainakin Kreikassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa.

Eurooppalaisen yhdentymisen alkuvaiheesta lukien jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskevat sääntelyt ovat jakautuneet karkeasti ottaen kahteen ryhmään riippuen suhtautumisesta valtion tai kansakunnan täysivaltaisuuteen. Yhtäältä ovat sääntelyt, joissa toimivallan siirrosta voidaan päättää tavallisella lailla parlamentin yksinkertaisella enemmistöllä toimivallan siirron mahdollistavaan perustuslain säännökseen tukeutuen. Toisaalta ovat sääntelymallit, joissa toimivallan siirrosta päättäminen lähenee perustuslain muuttamista koskevaa menettelyä tai merkitsee sitä, kuten Irlannissa, Kreikassa, Luxemburgissa ja Tanskassa. Monien jäsenvaltioiden perustuslaeissa ei edelleenkään ole erityisiä noudatettavaa menettelyä koskevia säännöksiä.

Sen ohella, että valtion jäsenyyttä Euroopan unionissa tuodaan perustuslaissa yleisesti esiin ja integraatioon liittyen säännellään varsinkin toimivallan siirtoa, hyvin useiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa on säännöksiä, jotka liittyvät kansalliseen toimivallan jakoon Euroopan unioniin liittyvissä asioissa ja etenkin kansanedustuslaitoksen asemaan unionissa päätettäviä asioita kansallisesti valmisteltaessa. Valtion liittyminen perussopimuksissa tarkoitettuun talous- ja rahaliittoon on niin ikään aiheuttanut perustuslainmuutoksia. Talous- ja rahaliittoon kuulumisesta on säännös esimerkiksi Saksan ja Ranskan perustuslaeissa.

Tavallisten unionia koskevien jäsenyysmainintojen, toimivallan siirtoon liittyvien sääntösten ja kansalliseen unioniasioihin liittyvän päätöksenteon sääntelyn ohella vaalioikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa muodostavat yhden sääntelykohteen perustuslaeissa. Yleistä niistä säätäminen perustuslaissa ei kuitenkaan ole. Itse sääntely on saatettu toteuttaa lakiviittauksin tai hyvin yleisellä tasolla vaalioikeudet säätäen kuten Bulgariassa tai Romaniassa taikka ottamalla aineelliset säännökset vaaleista, vaalikelpoisuudesta ja äänioikeudesta perustuslakiin, kuten Itävallassa ja Unkarissa. Ruotsin hallitusmuodon mukaan Euroopan parlamentin vaaleista säädetään laissa. Ruotsissa tältä osin kysymyksessä on annettavan sääntelyn tasoa koskeva säännös.

Kansalaisaloite valtiollisella tasolla ja Euroopan unionissa

Kansalaisaloite voi olla äänioikeutettujen aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi jostakin asiasta tai niin sanottu sisällöllinen kansalaisaloite, jolla tietty määrä äänioikeutettuja voi saada haluamansa asian parlamentin käsiteltäväksi ja vaikuttaa siten välittömästi poliittisen päätöksenteon asialistaan. Kansalaisaloitteiden muodot ja menettelyt vaihtelevat maittain paljon. Kansalaisaloite voi kytkeytyä kansanäänestyksen järjestämiseen siten, että äänestäjien tekemästä lakiehdotuksesta järjestetään kansanäänestys. On myös niin sanottuja hylkääviä tai kumoavia kansanäänestyksiä, joissa äänestetään parlamentin jo hyväksymästä laista (tai muusta päätöksestä) tai voimassa olevan lain kumoamisesta ja joiden järjestäminen voi perustua kansalaisten tekemään aloitteeseen. Eri maissa käytössä olevien kansanäänestysinstituutioiden monimuotoisuus heijastuu myös kansalaisaloitemallien vaihtelevuutena.

Kansanäänestykseen johtavien kansalaisaloitteiden lisäksi Euroopassa on valtiollisella tasolla käytössä sisällöllisiä kansalaisaloitteita. Tällainen kansalaisaloite jää parlamentin käsittelyn ja hyväksynnän varaan. Läntisen Euroopan maista valtiollinen, sisällöllinen kansalaisaloite on omaksuttu Alankomaissa, Itävallassa, Espanjassa, Portugalissa ja Italiassa. Myös useimmissa Keski- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa on käytössä sisällöllinen kansalaisaloite. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti ja kokoavasti sisällöllisen kansalaisaloitteen piirteitä näissä maissa.

Aloiteoikeudesta säädetään pääsääntöisesti perustuslaissa; vain Alankomaissa järjestelmä perustuu alempaan sääntelyyn, parlamentin työjärjestykseen. Perustuslaissa säädetään yleensä vaadittavasta äänioikeutettujen allekirjoittajien määrästä, aloitteen osoittamisesta parlamentille sekä aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin samoin kuin mahdollisista muista aloitteen sisällöllisistä rajoituksista. Muilta osin aloitejärjestelmää säädetään yleensä perustuslakia alemmalla tasolla.

Aloiteoikeuteen liittyvä vaatimus aloitteen allekirjoittajien määrästä vaihtelee maittain. Espanjassa vaatimus 500 000 allekirjoituksesta vastaa noin kahta prosenttia äänioikeutetuista, kun taas Puolassa vaatimus 100 000 allekirjoituksesta merkitsee ainoastaan noin 0.3 prosenttia äänioikeutetuista. Allekirjoitusten keräämiselle asetetaan useissa maissa jonkinlaisia aikarajoja.

Yleisimmin sisällöllisessä kansalaisaloitteessa on kyse lainsäädäntöaloitteesta. Eräissä maissa edellytetään, että aloite on laadittu lakiehdotuksen muotoon (esim. Itävalta, Es-

panja ja Puola). Aloiteoikeudelle on myös voitu asettaa erilaisia sisällöllisiä rajoituksia. Esimerkiksi Espanjan perustuslain mukaan aloite ei voi koskea orgaanisia lakeja (perustuslain ja tavallisen lain väliin säädöshierarkkisesti sijoittuva laki), verotusta, kansainvälisiä asioita tai armahdusoikeutta. Tällaiset sisältörajoitukset näyttäisivät kuitenkin olevan yleisempiä kansanäänestysaloitteissa kuin sisällöllisissä kansalaisaloitteissa.

Joissakin maissa aloitemenettelyyn sisältyy aloitteen ennakkollinen tarkastus, jossa arvioidaan, täyttääkö aloite laissa säädetyt vaatimukset. Vasta tämän vaiheen jälkeen käynnistyy varsinainen allekirjoitusten keräys. Tarkastus voi koskea menettelyn myöhemmässä vaiheessa myös kerättyjen allekirjoitusten oikeellisuutta. Tällainen ennakkollinen tarkastus on esimerkiksi Itävallassa, Espanjassa ja Puolassa. Tarkastuksessa tehdyistä hylkäävistä päätöksistä voidaan valittaa perustuslakituomioistuimeen (Itävalta ja Espanja) tai korkeimpaan oikeuteen (Puola). Aloitteen parlamenttikäsittelylle on myös säädetty aikarajoja. Eräissä maissa on säädetty taloudellisesta tuesta aloitteen tekijöille (esim. Itävalta, Espanja).

Käytännössä aloitteiden vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet rajallisiksi, sillä aloitteet johtavat lainsäädännön muutoksiin melko harvoin. Tältä osin voidaan nähdä jonkin verran vaihtelua eri maiden välillä. Itävallassa, jossa aloitemahdollisuus on ollut käytössä vuodesta 1964, ensimmäiset kolme aloitetta johtivat lain säätämiseen. Nämä aloitteet koskivat yleisradioyhtiön asemaa, koulu-uudistusta ja neljäkymmentätuntista työviikkoa. Kaikkiaan Itävallassa tehdyistä noin kolmestakymmenestä aloitteesta kuusi on johtanut lainsäädännön muutoksiin. Espanjassa viidestä parlamentin käsittelyyn tulleesta aloitteesta yksi on johtanut lainmuutokseen. Unkarissa puolestaan aloitteita on tehty runsaasti, mutta vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet vähäisiksi. Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ei toisaalta tyhjene pelkästään aloitteiden pohjalta säädetyn lainsäädännön määrään, vaan aloiteinstituutiolla voi olla muitakin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, poliittiseen järjestelmään ja julkiseen keskusteluun sekä kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia.

Lissabonin sopimus sisältää määräyksiä uudenaikaisesta Euroopan unionin kansalaisaloitteesta osana demokratian toteutumista koskevia sopimusmääräyksiä. Sopimuksen mukaan ”vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi”. Kyse on lainsäädäntöaloitteesta, ei kansanäänestysaloitteesta. EU:n kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset, ”mukaan lukien niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä, joista aloitteen tekijöiden on oltava kotoisin”, vahvistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston antamalla asetuksella.

Vielä ei ole nähtävissä, millaiset menettelymuodot EU:n kansalaisaloite käytännössä saa. Aloite ei kuitenkaan rinnastu eri jäsenvaltioiden kansallisiin aloitejärjestelmiin, sillä EU:n aloite tehdään komissiolle, ei parlamentille, eikä aloite sido komissiota oikeudellisesti. Komissiolle ei ole velvollisuutta tehdä aloitteen tarkoittamaa säädösehdotusta.

Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan (7.5.2009) ja siihen liittyvässä suositussessaan ottanut kantaa mm. vaadittavaan jäsenvaltioiden vähimmäismäärään ja yksittäis-

sestä jäsenvaltiosta kerättävien allekirjoitusten vähimmäismäärään. Parlamentin mukaan kansalaisaloitteen tekemistä koskeva menettely jakautuisi eri vaiheisiin seuraavasti: kansalaisaloitteen rekisteröinti, allekirjoitusten kerääminen, kansalaisaloitteen esittäminen komissiolle ja komission kannan ilmoittaminen. Lisäksi parlamentti kiinnittää huomiota avoimuuden periaatteeseen erityisesti aloitteen tekijöiden rahoituksen osalta sekä menettelyn poliittiseen valvontaan, jonka se katsoo parlamentin tehtäväksi. Jäsenvaltioiden velvollisuutena olisi säätää menettelystä, jolla allekirjoitukset kerätään ja niiden oikeellisuus tarkastetaan ja jolla keräyksen tulos jäsenvaltiossa vahvistetaan virallisesti.

Komissio on julkaissut marraskuussa 2009 ns. vihreän kirjan eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta (KOM(2009)622), jonka tarkoituksena on pohjustaa kansalaisaloitteesta annettavan asetuksen valmistelua ja siihen liittyvää kuulemistä. Eduskunnan suuri valiokunta on asiaa koskevasta valtioneuvoston selvityksestä (E 166/2009 vp) antamassaan lausunnossa (SuVL 3/2009 vp) katsonut, että kynnyksen kansalaisaloitteen käytölle tulisi olla matala ja että aloitteen vähimmäisedellytysten tulisi määräytyä Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaisesti: Euroopan parlamentin vaaleissa äänioikeutettuja allekirjoittajia neljäsosasta jäsenvaltioita ja 0,2 prosenttia kunkin jäsenvaltion väestöstä. Valiokunta kannatti myös mahdollisuutta internetin käyttöön allekirjoitusten keräämisessä. Valiokunta totesi, että kansallisen säädöspohjan puuttuessa valtioneuvoston tulee aloittaa kansallisen täytäntöönpanon valmisteleminen ajoissa, jotta unionin kansalaisaloitteen tekemiselle ei ole kansallisia esteitä EU:n asetuksen tullessa voimaan.

Ruotsin perustuslakiuudistus

Ruotsissa on ollut käynnissä pitkäaikainen hallitusmuodon tarkistamista kartoittanut selvitystyö. Ruotsin vuoden 1974 hallitusmuoto, joka on yksi maan neljästä perustuslaeista, on saanut nykyisen muotonsa useiden osittaismuutosten tuloksena. Hallitusmuotoa ei kuitenkaan ollut varsinaisesti tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena valtiosäännön kokonaisuudistuksen toteuttamisen jälkeen.

Vuonna 2004 koolle kutsuttu parlamentaarinen komitea (*Grundlagsutredningen*), jonka tehtävänä on ollut arvioida hallitusmuodon kokonaisuutta ja ajanmukaisuutta ottaen huomioon yhteiskunnan muutoksen sitten hallitusmuodon säätämisen, luovutti mietintönsä vuonna 2008. Mietinnössä tuodaan esiin hallitusmuotoon ja myös muuhun lainsäädäntöön tarpeellisia muutoksia ruotsalaisen kansanvallan vahvistamiseksi. Hankkeen mittavuudesta huolimatta kysymyksessä ei ole hallitusmuodon kokonaisrevisio eikä siinä esimerkiksi ole kosketeltu varsinaisesti valtiojärjestyksen perustaa eikä siten myöskään monarkiaan liittyviä kysymyksiä.

Ruotsissa hallitus on vuoden 2009 joulukuussa antanut valtiopäiville esityksen hallitusmuodon uudistamisesta (RP 2009/10:80). Hallitusmuodon muutokset pyritään saamaan voimaan 1 tammikuuta 2011.

Hallitusmuotoon esitetään lukuisia muutoksia. Osalla niistä on myös laajempaa valtiosääntöistä merkitystä. Osassa tarkistusehdotuksia puolestaan on kysymys yksinomaan hallitusmuodon rakenteellisesta yksinkertaistamisesta ja kieliäsun nykyaikaistamisesta. Esimerkiksi perusoikeuksia koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutoksia, mutta ne ovat

luonteeltaan lähinnä kokonaisuutta täydentäviä tarkistuksia ja ajanmukaistuksia. Varsinaisen perusoikeussäätelyn ulkopuolella perustuslain etusijaa koskevan säännöksen tarkistuksella voi olla merkitystä erityisesti perusoikeuksien kannalta.

Ehdotuksen mukaan parlamentarismia vahvistettaisiin niin, että pääministeristä äänestettäisiin parlamentissa vaalien jälkeen. Menettelyllä pyritään selventämään hallituksen parlamentaarista asemaa suhteessa valtiopäiviin.

Hallitusmuotoon sisällytettäisiin säännös Ruotsin jäsenyydestä muun muassa Euroopan unionissa. Myös muutoin Ruotsin osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön pyrittiin painottamaan hallitusmuodossa. Ruotsissa on arvioitu, että jäsenyyden Euroopan unionissa tulisi merkittävyytensä ja vaikuttavuutensa vuoksi tulla ilmi perustuslaista. Jäsenyyden kiinnittäminen myös hallitusmuodon säännökseen on arvioitu myös unionista eroamisen näkökulmasta niin, että eroaminen unionista ei todennäköisimmin olisi äkillinen vaan pikemminkin pitkäaikainen prosessi, jonka kestäessä myös perustuslakia jouduttaisiin muuttamaan.

Hallitusmuotoon sisältyvästä ilmeisyysvaatimuksesta perustuslain etusijan yhteydessä luovuttaisiin. Tämä merkitsee sitä, että enää hallitusmuodossa ei asetettaisi ristiriidan ilmeisyyteen viittaavaa vaatimusta perustuslain etusijalle tilanteessa, jossa tavallisen lain säännös ja perustuslaki ovat ristiriidassa yksittäisessä soveltamistilanteessa. Samalla tähän yhteyteen lisättäisiin säännös siitä, että tällaisessa tulkintatilanteessa on erityisesti otettava huomioon valtiopäivien asema kansan edustajana ja että perustuslailla on etusija muuhun lakiin nähden. Tämän ohella lakineuvoston (*lagrådet*) mahdollisuuksia muun muassa lakien ennakkolisessä perustuslainmukaisuuden valvonnassa vahvistettaisiin. Lisäksi esimerkiksi hallitusmuodon oikeuslaitosta ja hallintoa koskevat säännökset pyritään selkeästi erottamaan toisistaan ja tuomarien nimitysmenettelyä kehitetään.

2.3 Euroopan unionin kehitys

Euroopan unionissa on lähes koko Suomen jäsenyyden ajan ollut vireillä jokin perussopimusten muuttamiseen tähtäävä prosessi. Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomi on vaikuttanut unionin muutokseen, eikä kehitys siten ole ollut Suomesta riippumatonta.

Euroopan unionin kehitys ei ole tapahtunut irrallaan yleismaailmallisesta kehityksestä. Yleiselle kehitykselle on leimallista, että tarpeet tiiviiseen kanssakäymiseen ovat lisääntyneet ja yhteistyö on edennyt yhä laajemmalle. Esimerkiksi monenlaisen liikkuvuuden lisääntyminen, ympäristökysymykset sekä ihmisoikeuskysymykset ja myös terrorismin torjunta ovat olleet viimeaikaisen kansainvälisen yhteistyön keskiössä. Ajankohtaiseen yleismaailmalliseen kehitykseen kuuluu ylikansallisia piirteiden lisääntyminen myös niillä alueilla, joissa ylikansallisia toimintamuotoja ei aikaisemmin ole pidetty tarpeellisina tai mahdollisina.

Euroopan unionin kehityksen ohella Suomen valtiollisessa toimintaympäristössä on eurooppalaisella tasolla huomattava myös Euroopan neuvoston toiminta ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen organisaation, menettelyjen ja ratkaisukäytännön kehitys. Euroopan neuvoston piirissä on esimerkiksi laadittu erityisesti Euroopan ihmis-

oikeustuomioistuimen menettelyä uudistava pöytäkirja (14.), jolla pyritään reagoimaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean kasvavaan työmäärään niin, että valvontajärjestelmän tehokkuutta voidaan parantaa. Pöytäkirja sisältää myös määräyksen, joka osaltaan mahdollistaa EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Pöytäkirjan voimaantulon edellytysten täyttymistä odotellessa osa sopimuspuolista on sitoutunut soveltamaan sitä osittain väliaikaisesti tai uuden 14 bis pöytäkirjan nojalla. Interlakenin korkean tason konferenssissa helmikuussa 2010 asetetaan jatkotavoitteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämiseksi.

Euroopan unionissa Amsterdamin sopimus, Nizzan sopimus, perusoikeuskirja, Euroopan perustuslakisopimus ja Lissabonin sopimus ovat pitäneet yllä keskustelua unionin rakenteiden ja toimintatapojen kehittämisestä. Lisäksi Euroopan unionin laajentumiset vuosina 2004 ja 2007 sekä nykyiset laajentumishankkeet ovat osa unionia uudelleen muotoilevaa kehitystä.

Kuluneella vuosikymmenellä Euroopan unionin kehitystä on leimannut konstitutionaalistumishanke ja tulevaisuuskeskustelu. Perussopimuksia on kehitetty niin, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja yhteinen turvallisuus ja puolustuspolitiikka sen osana samoin kuin oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö pitkälti rinnastuvat tavoitteiltaan ja keinoiltaan yhdentymisen perinteiseen alaan. Tämä on myös vahvistanut unionia yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana, joka pyrkii vaikuttamaan maailman kehitykseen yhteisiin tavoitteisiin ja arvoihin sitoutuneena.

Valtiollisen toimintaympäristön kannalta Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuus on viime aikana kehittynyt tärkeällä tavalla. Kehitys on vahvistanut perus- ja ihmisoikeuksien asemaa unionin toiminnassa myös oikeudellisesti. Lissabonin sopimus on jatkanut tätä kehitystä. Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjalla todetaan nimenomaisesti olevan sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjaan on pääosin yhdistetty eri lähteistä jo olemassa olevia oikeuksia. Perusoikeuskirja on kehitysaskel konkreettisen perusoikeussuojan vahvistamiseksi unionissa. Perusoikeuskirjan myötä perusoikeuksien suojan näkyvyys on parantunut ja unionin poliittinen ulottuvuus ja kansalaisulottuvuus voivat vahvistua sen myötä unionin taloudellisten ulottuvuuksien rinnalla. Kansalaisulottuvuuteen liittyy Lissabonin sopimuksen uusi määräys kansalaisaloitteesta. Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen Lissabonin sopimukseen sisältyvän tätä koskevan määräyksen nojalla jatkaisi perusoikeuksia ja unionin kansalaisulottuvuutta vahvistavaa kehitystä. Siitä avautuisi myös unionin ulkopuolinen ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta.

Euroopan unionin monitasoiset muutoshankkeet ovat selkiyttäneet unionia ja sen merkitystä myös jäsenvaltioiden kannalta. Keskustelu unionin toimivallasta ja pyrkimykset säännellä toimivaltaa täsmällisemmin ovat selventäneet ja yksinkertaistaneet unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Euroopan unionin kansalaisuutta on vahvistettu. Euroopan unionin poliittista järjestelmää on kehitetty unionitason edustuksellista demokratiaa vahvistavaan suuntaan. Perussopimusmuutokset ovat vahvistaneet Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksentekojärjestelmässä. Myös päätöksentekomenettelyjä on yksinkertaistettu. Lissabonin sopimuksen myötä niin sanotun tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen eli aiemman yhteispäätösmenettelyn entistä laajempi käyttöön-

otto tekee parlamentista neuvoston kanssa rinnakkaisen lainsäätäjän liki kaikilla politiikka-aloilla. Parlamentin budjettivallan ala on laajentunut. Parlamentti on myös saanut oikeuden päättää komission puheenjohtajan nimittämisestä. Lisäksi sen toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä ja perussopimusten muuttamista koskevassa menettelyssä ovat laajentuneet. Perussopimusmuutoksissa on myös lisätty unionin tuomioistuimen toimivallan alaa.

Euroopan unionin toiminnan eri aloilla on Suomen jäsenyyden aikana tapahtunut suuria muutoksia. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet. Yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on pyritty määrittelemään maantieteelliset painopistealueet, jotka muodostavat maailmanlaajuisesti kattavan kokonaisuuden, sekä horisontaaliset ja institutionaaliset painopistealueet. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajentumista kuvaa sen budjetin kasvu viimeisen viiden vuoden kuluessa yli nelinkertaiseksi. Jäsenyys Euroopan unionissa on ulottanut vaikutuksensa laajasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisiin suhteisiin unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa antaa Suomelle mahdollisuuden ajaa Suomelle tärkeitä asioita unionin yhteiseksi ulkopoliitikaksi. Vastaavasti Suomen on noudatettava yhteisesti sovittuja linjauksia, joista sovitaan pääsääntöisesti yksimielisesti. Euroopan unioni määrittää myös ulkopoliitiikan agendaa. EU:n jäsenvaltioiden välillä ovat pääosaan nousseet Euroopan unionissa yhteisesti edistettävät asiat perinteisten ulkosuhteiden sijaan. Samalla kun unionin jäsenyys näin lisää Suomen vaikutusmahdollisuuksia, se asettaa vaatimuksia ulkopoliitiikan yhtenäisyydelle.

Euroopan unionin muutoksiin on liittynyt tarve arvioida niitä jatkuvasti myös suhteessa Suomen valtiolliseen järjestelmään, sen sääntelyyn ja käytäntöön. Myös Lissabonin sopimuksen voimaantulolla on ollut vaikutuksia kotimaisen valtiollisen järjestelmän toimintaympäristöön.

Lissabonin sopimuksella on vahvistettu kansallisten parlamenttien asemaa. Eduskunnalle on tullut sen mukaisesti muun muassa perussopimuksissa määrittyvä rooli toissijaisuusperiaatteen toimeenpanossa. Lissabonin sopimuksen myötä unionin oikeuteen sisältyy kansalaisten aloiteoikeus Euroopan unionin asioissa. Samoin unionin toimintaan vaikuttaa esimerkiksi unionin yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys ja siihen liittyvä niin sanotun pilarijaon purkaminen. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kaikilla politiikka-aloilla sovelletaan lähtökohtaisesti samoja unionioikeuden yleisiä periaatteita. Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa kuuluivat jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa yhteisön toimivallan alaan. Lissabonin sopimuksella poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellinen yhteistyö ovat tulleet osaksi Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta, mikä merkitsee alan yhteisöllistämistä. Siinä keskeisiä elementtejä ovat komission aloiteoikeus, määräenemmistö päätöksenteko, Euroopan parlamentin osallistuminen päätöksentekoon ja unionin tuomioistuimen toimivalta alalla.

Lissabonin sopimuksen sisältämiin unionin toimielinjärjestelmää koskeviin uudistuksiin kuuluu myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston aseman muutos. Eurooppa-neuvoston asema toimielin-

järjestelmässä on jatkuvasti vahvistunut, ja Lissabonin sopimuksella sen merkitys on kasvanut entisestään, mikä voi heijastua myös instituutioiden väliseen tasapainoon. Vaikka komission ja neuvoston tehtävät eivät varsinaisesti muutu, ne toimivat näin muuttuneessa ympäristössä.

Lissabonin sopimuksella Eurooppa-neuvostoa on vahvistettu niin, että se on saanut muodollisesti unionin toimielimen aseman. Eurooppa-neuvosto valitsee itselleen määräaikaisen puheenjohtajan. Kiertävää puheenjohtajuutta ei enää sovelleta Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvoston työskentelyn johtamisen lisäksi puheenjohtaja huolehtii asemaansa vastaavalla tasolla unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Muutos on vaikuttanut myös Eurooppa-neuvoston kokoonpanoon. Lisäksi Eurooppa-neuvosto on saanut uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Se muun muassa päättää perussopimusten muuttamisesta yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä tietyissä asioissa ilman konventin tai hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista. Se voi myös muuttaa neuvoston päätöksentekomenettelyjä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja unionin monivuotisten rahoituskehysten osalta sekä tehdä unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevia päätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muilla unionin ulkoisen toiminnan aloilla. Lisäksi Eurooppa-neuvosto päättää Euroopan parlamentin paikkojen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken ja komission kokoonpanosta sekä neuvoston eri kokoonpanoista ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista. Tehdessään päätöksiä edellä luetelluista asioista Eurooppa-neuvosto käyttää kussakin perussopimusten määräyksessä määriteltyä päätöksentekomenettelyä, eli tekee päätöksensä joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä. Eurooppa-neuvostolle on vahvistettu myös oma työjärjestys näiden tehtävien hoitamista varten. Eurooppa-neuvoston uusi institutionaalinen asema vaikuttaa myös Eurooppa-neuvoston työskentelytapaan ja esimerkiksi asioiden valmisteluun yleisten asioiden neuvostossa.

Lissabonin sopimus luo myös edellytyksiä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kiinteytymisen jatkumiseen ja tehostamiseen. Sopimuksella on vahvistettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdenmukaisuutta unionin muiden politiikka-alojen kanssa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityispiirteet unionin muihin ulkoisen toiminnan aloihin verrattuna tulevat esille joissakin erityisissä menettelyissä ja siinä, että sitä koskevat määräykset on sijoitettu erilleen muista politiikka-aloista. Lissabonin sopimus merkitsee myös unionin ulkoasiainhallinnon kehittymistä edelleen. Tämä hallinto toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen kanssa.

Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on asteittain hahmottumassa. Lissabonin sopimuksen sisältämät uudistukset liittyvät kriisinhallintaan, voimavarojen kehittämiseen sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseen. Osittain sopimus heijastaa unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa jo tapahtunutta kehitystä. Esimerkiksi unionin kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta on jo saanut vakiintuneita muotoja samalla kun siviili- ja sotilasoperaatioiden välinen ero on pienentynyt. Kuten muillakin yhdentymisen aloilla, unionin toiminta myös tällä alalla vaikuttaa kansalliseen politiikkaan. Unionin kriisinhallinnan kehityksellä on ollut Suomessa myös valtiösääntöisiä vaikutuksia.

Lissabonin sopimukseen sisältyy määräys myös jäsenvaltioiden keskinäisestä avunantovelvoitteesta sellaisia tilanteita varten, jolloin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Vastaavasti yhteisvastuuelvoitetta koskevan määräyksen tarkoituksena on vahvistaa unionin ja sen jäsenmaiden yhteistoimintamahdollisuuksia Euroopan turvallisuusstrategiassa määriteltyjen ei-valtiollisten uhkakuvien, kuten terrorismin ja luonnononnettomuuksien, torjumisessa. Keskinäisen yhteisvastuuelvoitteen on katsottu jo ennen sopimuksen voimaantuloa velvoittavan jäsenvaltioita terrorisminvastaisessa toiminnassa. Suomen lainsäädännöllisiä edellytyksiä yhteisvastuulausekkeen täytäntöön panemiseksi puolustushallinnon alalla on arvioitu erityisesti puolustusvoimista annettua lakia vuonna 2007 uudistettaessa.

2.4 Nykytilan arviointi

Yleisiä näkökohtia

Perustuslain kokonaisuudistuksessa pyrittiin aikanaan ratkaisemaan sellaiset valtiosääntökysymykset, joihin arvioitiin kohdistuvan tuntuvia ja välittömiä muutostarpeita ja joiden ratkaisemiseen voitiin katsoa saatavan riittävän laaja poliittinen yhteisymmärrys. Lähtökohtana oli ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä.

Uudistuksen tuloksena syntynyt yhtenäinen perustuslaki on nyt ollut voimassa kymmenen vuotta. Tämän ajanjakson aikana on voitu tehdä johtopäätöksiä uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta pitkällä aikavälillä ja arvioida mahdollisia tarkistustarpeita.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on linjannut perustuslain muuttamiseen yleisesti liittyviä periaatteita käsitellessään ensimmäistä kokonaisuudistuksen jälkeen annettua perustuslain muutosesitystä. Valiokunta totesi asiasta näin: ”Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.” (PeVM 5/2005 vp, s. 1—2)

Perustuslakiuudistuksen toimivuutta ja mahdollisia tarkistustarpeita on arvioitu useassa laajapohjaisessa toimielimessä uudistuksen voimassaolon aikana. Uudistuksen keskeiset ratkaisut ovat pääosin osoittautuneet toimiviksi. Esimerkiksi eduskunnan asemaa ja toimintaa koskevat perusratkaisut ovat olleet onnistuneita. Myös perustuslain perusoikeussäännöstö näyttäisi kokonaisuutena toimivan hyvin. Laajempiin muutoksiin ei siten näyttäisi olevan tarvetta, mutta eräitä muutostarpeita on uudistuksen seurannassa voitu havaita.

Muutostarpeet liittyvät tavoitteeseen jatkaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Ylimpien valtioelinten toimivaltuuksissa on myös nähtävissä

selkeyttämisen tarvetta. Lisäksi perustuslain voimassaoloaikana on valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka edellyttävät arviointia perustuslain kannalta. Erityisesti nämä muutokset liittyvät Euroopan unionissa tapahtuneeseen kehitykseen. Kansalaisten osallistumisoikeuksien kehittämismahdollisuudet edellyttävät sellaista perusteellista arviointia, jota perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei ollut mahdollista tehdä. Seurannassa on noussut esiin myös kysymyksiä siitä, antaako perustuslain sisältö kaikissa kohdin oikean kuvan niistä ratkaisuista, joita muussa lainsäädännössä toteutetaan.

Parlamentarismien vahvistaminen ja eduskunnan toiminta

Perustuslakiuudistuksessa vahvistettiin eduskunnalle vastuunalaisen ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa. Tarkoituksena oli ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Uudistuksessa lisättiin valtioneuvoston myötävaikutusta kytkemällä presidentin päätöksenteko aiempaa useammassa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävään ratkaisuehdotukseen sekä vahvistamalla valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkitystä siten, että presidentti ei voi asiaa hänelle ensi kertaa esiteltäessä poiketa valtioneuvoston kannasta. (HE 1/1998 vp, s. 44)

Presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti tekee myös ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä tämän, perustuslain 58 §:n 1 momentin ilmaiseaman pääsäännön mukaan. Ne pääsäännöstä poikkeavat asiaryhmät, joista presidentti päättää valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta, säädetään tyhjentävästi perustuslain 58 §:n 3 momentissa.

Perustuslain 58 §:n 3 momentin mukainen presidentin päätöksenteko on rajattu sellaisiin asioihin, joihin valtioneuvoston ratkaisuehdotus ei luontevasti sovellu tai joissa se ei ole tarpeen asian rajoitetun yleisen merkityksen vuoksi. Tällaisia asioita ovat valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen näille, ennen aikaisten eduskuntavaalien määrääminen, armahduspäätökset, muut laissa erikseen säädetyt yksityisiä henkilöitä koskevat asiat ja asiat, jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä samoin kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat. Lisäksi pykälän 5 momentissa säädetään sotilaskäskyasioita, sotilaallisia nimitysasioita ja tasavallan presidentin kansliaa koskevasta presidentin päätöksenteosta.

Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä presidentin päätöksenteossa säädetään perustuslain 58 §:n 2 momentissa. Sen mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Tämän sääntelyn taustalla oli oletus, että presidentti tekisi päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Jos presidentti ei kuitenkaan jostakin syystä katso voivansa tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuu automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvoston yleisistunto tekee tämän jälkeen uuden ratkaisuehdotuksen, joka kuitenkin voi olla sisällöltään sama kuin aiempi ehdo-

tus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta (HE 1/1998 vp, s. 107).

Hallituksen esityksen antamisesta, täydentämisestä ja peruuttamisesta päätettäessä presidentti on kuitenkin perustuslain 58 §:n 2 momentin säännöksellä sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen vahvemmin kuin muista asioista päätettäessä. Asian palauduttua valtioneuvostoon uudelleen valmisteltavaksi presidentti päättää tämän jälkeen hallituksen esityksen antamisesta valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä sitä antamasta. Sama koskee hallituksen esityksen peruuttamista ja esityksen mahdollista täydentämistä.

Tasavallan presidentin rooli hallituksen esitysten antamisessa on nykyisin lähinnä symbolinen tai muodollinen. Presidentti ei voi estää hallituksen esityksen antamista sisällöltään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena. Nykyisen päätöksentekojärjestelmän muotovaatimukset edellyttävät silti erillisen istunnon järjestämistä presidentin esittelyä varten. Presidentin esittelyä varten järjestettävissä istunnoissa hallituksen esityksiä koskevat asiat muodostavat käytännössä yhden määrällisesti suurimmista asiaryhmistä. Lisäksi presidentille esitellään eduskuntakäsittelyn jälkeen sellaisetkin hallituksen esityksiä koskevat vastaukset, joihin ei liity lain vahvistamista, kuten eduskunnan vastaukset valtion talousarviosta, lisätalousarviosta, valtion lainanotosta, valtioneuvostosta ja valtioneuvostosta. Valtioneuvoston ja presidentin päätöksentekomenettelyjen kehittäminen menettelyjä yksinkertaistamalla ja tehostamalla puoltavat valtioneuvoston yksinomaista toimivaltaa näissä asioissa.

Lainsäädäntötyön johtaminen sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus. Tämän kanssa yhdenmukaista olisi, että toimivalta hallituksen esitysten antamisessa, peruuttamisessa ja täydentämisessä osoitettaisiin suoraan valtioneuvostolle.

Tasavallan presidentti antaa nykyisin myös hallituksen kertomukset eduskunnalle. Hallitus antaa vuosittain eduskunnalle hallituksen toimintakertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen. Presidentin toimivallan siirtyessä hallituksen esitysten antamisen osalta valtioneuvostolle olisi tämän kanssa yhdensuuntaista, että valtioneuvosto presidentin sijasta antaisi eduskunnalle myös keskeiset kertomukset toiminnastaan.

Käytännössä presidentti on yleensä tehnyt valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen pohjautuvat päätöksensä sisällöltään valtioneuvoston kannan mukaisina. Presidentti on poikennut valtioneuvoston kannasta vain harvoissa tapauksissa. Parlamentaarisen hallitustavan näkökulmasta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että presidentillä on oikeus tehdä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja merkittävässäkin poliittisissa linjakysymyksissä. Valtioneuvosto vastaa eduskunnalle kaikista presidentin päätöksistä, joihin se ei ole käytettävissään olevin keinoin kieltäytynyt myötävaikuttamasta. Perustuslain 65 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta panna täytäntöön presidentin päätökset. Perustuslain 112 ja 113 §:n mukaan valtioneuvostolla on myös presidentin virkatointien laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain säännöksiä tulisi tarkistaa parlamentaarisen hallitustavan periaatteita paremmin vastaaviksi. Tällöin parlamentaariset valta- ja vastuusuhteet piirtyisivät nykyistä selkeämmin. Presidentin harkintavaltaa tulisi sitoa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen edellä kuvatun palautusmenettelyn jälkeen nykyistä selvemmin silloin, kun asiassa on nimenomainen eduskunnan kanta ja valtioneuvoston ehdotus on eduskunnan kannan mukainen. Näin vahvistettaisiin eduskunnalle vastuunalaisen ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa sekä korostettaisiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Presidentin itsenäisen harkintavallan kaventaminen ei kuitenkaan ole asianmukaista kaikissa presidentin päätettäviksi kuuluvissa asiaryhmissä. Lain vahvistamisessa presidentillä tulisi säilyä harkintavaltaa nykyisen vahvistamisinstituution edellyttämällä tavalla. Lisäksi osa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuvasta presidentin päätöksenteosta koskee toimeenpanovallan piiriin kuuluvia asioita, kuten virkanimityksiä ja tehtävään määräämistä koskevia asioita. Presidentin toimivaltaan kuuluvissa oikeuslaitoksen virkanimityksissä presidentin harkintavallan sitominen ei olisi myöskään asianmukaista tuomioistuineläytöksen riippumattomuuden kannalta.

Käytännössä kansainväliset asiat muodostavat presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa erään keskeisimmistä asiaryhmistä. Parlamentaarisen hallitustavan vahvistaminen tässä asiaryhmässä olisi yhdenmukaista perustuslain 93 §:n 1 momentin edellyttämän, ulkopoliittikan johtamiseen kohdistuvan yhteistoimintavelvoitteen kannalta.

Niissä asiaryhmissä, jotka presidentti päättää nykyisin valtioneuvostossa ilman ratkaisuehdotusta perustuslain 58 §:n 3 momentin mukaisesti, ei ole tarvetta uudelleen arviointiin, kuten ei myöskään pykälän 5 momentin kohdalla.

Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli tarkistaa eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevaa perustuslakisääntelyä siten, että eduskuntatyötä voidaan kehittää yleensä ilman perustuslain muutoksia. Tässä tarkoituksessa huomattava osa aiemman valtiopäiväjärjestyksen yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestyksellä annettaviksi. Perustuslakiin otettiin lähinnä sellaiset eduskuntaa koskevat säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys.

Perustuslain keskeiset ratkaisut eduskunnan asemasta ja toiminnasta ovat osoittautuneet toimiviksi. Ne ovat toteuttaneet käytännössä tavoitetta eduskunnan aseman ja parlamentarismien vahvistamisesta eikä eduskuntatyön perustuslakisääntelyyn ole tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Perustuslaissa on silti edelleen eräitä eduskuntatyön joustavan kehittämisen kannalta tarpeettoman yksityiskohtaisia säännöksiä. Tällaisia ovat erityisesti ne asian käsittelyn jatkuvuutta koskevat poikkeussäännökset, jotka kohdistuvat välilyksymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja valtioneuvoston selonteon käsittelyyn. Näiltä osin olisi perusteltua siirtyä joustavampaan ja yksinkertaisempaan sääntelyyn perustuslain tasolla.

Kansalaisten osallistumisoikeudet ja suoran demokratian kehittäminen

Euroopan parlamentin jäsenten vaalit ovat nykyisin keskeinen osa edustuksellista järjestelmää ja kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia. Perustuslaki ei kuitenkaan tunnista Euroopan parlamentin vaaleja, sillä ainoa parlamenttiin viittaava säännös sisältyy perustuslain 28 §:n 1 momenttiin, joka koskee kansanedustajan toimen keskeytymistä. Kansalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa pohjautuvat unionin perussopimukseen, mutta niiden periaatteellisen merkityksen ja perusoikeusluottuvuuden vuoksi olisi perusteltua, että asiasta säädettäisiin myös kansallisessa perustuslaissa.

Euroopan unionissa on käyty keskustelua siitä, tulisiko EU:n kansalaisuusvaatimuksesta luopua Euroopan parlamentin vaaleissa ja sallia äänestäminen näissä vaaleissa kaikille unionin alueella laillisesti asuville. Euroopan parlamentin paikat jakautuvat jäsenvaltioiden välillä väestömäärän, ei äänioikeutettujen määrän mukaisesti. Kysymys äänioikeuden laajentamisesta ei kuitenkaan ole kansallisesti ratkaistavissa, vaan riippuu EU:n perussopimusten määräyksistä eikä siihen siten ole tarpeen ottaa kantaa tässä yhteydessä.

Suoran demokratian muodoiksi katsotaan yleisimmin kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet. Perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla palautuvat 1980-luvulle, jolloin valmisteltiin ja säädettiin valtiollista neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevat perustuslakisäännökset. Perustuslakiuudistuksessa kansanäänestystä koskevat säännökset säilytettiin olennaisilta osin entisellään eikä perusteellista arviota kansalaisten osallistumisoikeuksien kehittämismahdollisuuksista tuolloin tehty. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain mukaan lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Perustuslaki edellyttää myös, että kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Valtiollista kansalaisaloitetta Suomessa ei ole.

Modernit demokratiat ovat valtiollisella tasolla vääjäämättä luonteeltaan edustuksellisia, jolloin erilaiset suoran demokratian muodot on nähtävä edustuksellista järjestelmää täydentävinä, ei sille vastakkaisina tai sitä korvaavina instituutioina. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Suoran demokratian muodot voivat kannustaa kansalaisia ottamaan kantaa poliittisiin asiakysymyksiin. Suoran demokratian avulla voidaan myös tuoda poliittiselle agendalle asioita, joita valtioelimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet huomiotta. Tämä voi ehkäistä äänestäjien vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta.

Kansainvälisessä kehityksessä on nähtävissä selvää suoran demokratian vahvistumista. Kansanäänestysinstituutio on ollut viime vuosina huomion kohteena useissa Euroopan maissa. Eräissä Euroopan maissa on luotu myös erilaisia kansalaisaloitejärjestelmiä. Suomessakin on arvioitava uudelleen perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla. Lissabonin sopimus sisältää määräykset uudenlaisesta EU:n kansalaisaloitteesta, jonka käyttöönotto edellyttää täytäntöönpanosääntelyä myös jäsenvaltioissa.

Suoran demokratian muotojen uudelleen arviointia puoltavat myös edustuksellisen järjestelmän kehitykseen liittyvät huolestuttavat piirteet. Äänestysaktiivisuuden yleinen kehityssuunta on ollut laskeva jo pitkään. Kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa äänestysprosentti on laskenut jo varsin alhaisena pidettävälle tasolle. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa äänestysaktiivisuus jäi 67,9 prosenttiin. Ainoastaan presidentinvaalissa äänestysprosentti on pysynyt suhteellisen korkealla tasolla. Esimerkiksi vuoden 2006 vaalin toisella kierroksella se oli 77,2 prosenttia. Erilaisten kansainvälisten vertailututkimusten mukaan suomalaisten usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on heikko. Kansalaiset myös jakautuvat yhä selvemmin yhtäältä aktiivisiin ja osallistuviin sekä toisaalta politiikasta ja puolueista vieraantuneisiin ja syrjäytyviin. Kansalaisten poliittista vieraantumista tulisi ehkäistä kehittämällä edustuksellisen demokratian tarjontaa sekä myös uusia osallistumisen muotoja.

Suomen nykyisessä valtiollisessa kansanäänestyksessä on herättänyt keskustelua äänestysten järjestämisen valinnaisuus ja äänestystuloksen neuvoa-antavuus. Kansanäänestysten järjestämisestä päätetään tapauskohtaisesti lailla eikä kansanäänestysten tulos sido oikeudellisesti lopullista päätöksentekijää eli eduskuntaa. Äänestäjät eivät voi myöskään suoraan vaikuttaa siihen, mistä asiasta kansanäänestys järjestetään. Neuvoa-antavaan valtiolliseen kansanäänestykseen ei liity mahdollisuutta kansalaisaloitteen tekemiseen samaan tapaan kuin kunnallisessa itsehallinnossa.

Eräänä suoran demokratian kehittämismuotoina voidaan nähdä neuvoa-antavan kansanäänestysten oikeudellisen luonteen tarkistaminen sitovaksi. Ero sitovan ja neuvoa-antavan kansanäänestysten välillä on periaatteellisesti merkittävä, mutta käytännössä vähäisempi, sillä yleisesti neuvoa-antavan kansanäänestysten maissa äänestystulosta pidetään tosiasiallisesti sitovana. Kansanäänestysten tuloksen sitovuus ei välttämättä käytännössä merkitsisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Neuvoa-antavan kansanäänestysten ero oikeudellisesti sitovaan kansanäänestykseen näkyy lähinnä menettelymuodoissa ja päätöksentekojärjestyksessä sekä poliittisessa keskustelussa. Sitovaan kansanäänestykseen voi myös liittyä kysymyksiä äänestystuloksen ajallisesta sitovuudesta sekä äänestykseen osallistuneiden vähimmäismäärää koskevista vaatimuksista (osallistumisquorum) ja äänestyksessä voittaneen vaihtoehdon saaman tuen laajuudesta (hyväksymisquorum).

Toinen mahdollinen kehittämismuoto, niin sanottu pakollinen kansanäänestys, jossa perustuslaki tai muu laki säätää kansanäänestysten järjestämisen pakolliseksi osaksi jotakin asiaa koskevaa päätöksentekomenettelyä, on myös ongelmallinen ottaen huomioon esimerkiksi suomalaisen valtiosääntöjärjestelmään kuuluvan nopeutetun perustuslainsäätämisenjärjestyksen ja mahdollisuuden poikkeuslakien säätämiseen. Pakolliset kansanäänestykset liittyvät useimmissa maissa juuri perustuslain muuttamista koskevaan päätöksentekoon. Pakollisten kansanäänestysten tai muiden uusien, kuten hylkäävien tai kumoavien, kansanäänestysmuotojen omaksuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia nykyiseen päätöksentekojärjestelmään.

Nykyinen perustuslaki ei sisällä mahdollisuutta kansalaisaloitteeseen valtiollisella tasolla. Lainsäädäntöön perustuva kansalaisaloiteoikeus on Suomessa vain kunnallisella tasolla. Vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä kunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen, joka on otettava valtuustossa käsiteltäväksi vii-

meistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta (kuntalaki 365/1993, 28 §). Lisäksi vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista voi tehdä kansanäänestysaloitteen, jolloin valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys (kuntalain 31 §).

Kansanäänestyksen kehittämistä koskevien eri vaihtoehtojen sijasta suomalaista poliittista järjestelmää ja suoraa demokratiaa olisikin luontevampaa täydentää valtiollisella kansalaisaloitteella, jossa tietty määrä äänestäjiä voisi saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Kyse olisi niin sanotusta sisällöllisestä kansalaisaloitteesta (*agenda initiative*).

Ulkopolitiikan johtaminen ja Euroopan unioni

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Sääntelyn lähtökohtana oli, että tasavallan presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja muut toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Euroopan unionia koskevat asiat osoitettiin kaikilta osin edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaan.

Ulkopolitiikan johtamista ja kansainvälisiä asioita koskevasta toimivallasta säädetään perustuslain 93 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 93 §:n 3 momentin mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu siten muun ohella myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (HE 1/1998 vp, s. 146—147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II ja PeVL 13/2008 vp, s. 11/I). Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat käytännössä valtioneuvoston toimivaltaan (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II).

Perustuslaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa tai unionin neuvostossa. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustau-

tumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa.

Eduskunnan tietojensaantioikeutta koskevan perustuslain 97 §:n mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Näillä säännöksillä turvataan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kokouksessa esitettäviiin Suomen kantoihin sekä korostetaan pääministerin asemaa Suomen Eurooppapolitiikan johdossa.

Nykyisen perustuslain aikana käytäntönä on ollut, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle halustaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokoukseen. Valtioneuvosto on kuitenkin aina päättänyt yleisistunnossaan Suomen edustajasta eli siitä, että Suomea edustaa pääministeri ja että ulkoasiainministeri ja mahdollisesti Eurooppa-ministeri tai valtiovarainministeri avustavat pääministeriä. Lopuksi valtioneuvosto on ottanut kantaa presidentin osallistumiseen päättämällä, että presidentti osallistuu kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita.

Tasavallan presidentin kanslia ei ole lähettämässään ilmoituksessa yksilöinyt, mitkä kunkin kokouksen asialistalla olevat asiat kuuluisivat presidentin toimivaltaan. Tehdesään päätöstä presidentin osallistumisesta valtioneuvosto ei ole määritellyt näitä asioita. Eurooppa-neuvoston kokoukseen osallistuessaan presidentti on ollut yleensä läsnä kaikkien tai useimpien asioiden käsittelyssä. Perustuslain voimaantulon jälkeen presidentti on käytännössä osallistunut valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksia ja työillallisia. Unionissa lähes jatkuvasti vireillä olleet perussopimusten muutosprosessit tai laajentumishankkeet on usein mainittu perusteena presidentin osallistumiselle.

Kun Eurooppa-neuvoston kokouksessa on paikka joko jäsenvaltion valtion- tai hallituksen päämiehelle, on tasavallan presidentti kokoukseen osallistuessaan käyttänyt pääministeriä avustavan ulkoasiainministerin paikkaa, jolloin ulkoasiainministeri on jäänyt kokoussalin ulkopuolelle.

Perustuslakiuudistuksen voimaantulon jälkeen Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet tavalla, joka ei perustuslakia valmisteltaessa ollut vielä kaikilta osin aivan näköpiirissä. Tämä kehityssuunta tulee vahvistumaan, kun unionin rakenteita ja toimintaa kehitetään Lissabonin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Kehitys siirtää Suomessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistettä aikaisempaa vahvemmin valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan.

Jäsenyys Euroopan unionissa ulottaa jo nykyisin vaikutuksensa laajasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisiin suhteisiin unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Unionin jäsenyys on yhtäältä lisännyt Suomen vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisissä suhteissa, mutta toisaalta se asettaa kasvavia vaatimuksia ulkopolitiikan yhtenäisestä johtamisesta.

Käytännössä ulkopolitiikan johtamisessa ei ole juuri enää sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa, Venäjä-suhteiden hoidossa sekä kehitys- ja kauppapolitiikassa Euroopan unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen ulkopolitiikan välillä voi muodostua pitämällä aikavälillä yhä vaikeammaksi. Kansainvälisellä yhteistyöllä on nykyisin myös merkittäviä valtionsisäisiä vaikutuksia. Kansainvälinen normisto vaikuttaa yhä enemmän kansalliseen lainsäädäntöön, mikä korostaa valtioneuvoston asemaa kansainvälisten suhteiden hoidossa.

Lissabonin sopimus on muuttanut Eurooppa-neuvoston muodollisesti unionin toimielimeksi kuten edellä jaksossa 2.3. tarkemmin selostetaan. Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komission jäsen, jos Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Eurooppa-neuvoston uuden toimielinluonteenkin vuoksi on tärkeää, että Suomen äänivallan käyttö kokouksissa määräytyy selkeästi.

Eurooppa-neuvosto on saanut keskeisiä, uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto. Tämä näkemys on toistunut perustuslakivaliokunnan lausunnossa viimeksi Lissabonin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä (PeVL 13/2008 vp) ja siihen ovat yhtyneet myös suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta omissa kannanotoissaan (SuVL 2/2003 vp, SuVL 6/2006 vp, UaVM 2/2006 vp, UaVM 13/2006 vp, SuVL 1/2008 vp, UaVM 6/2008 vp). Valtioneuvoston EU-selontekoa koskeneessa mietinnössään suuri valiokunta totesi olevan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa (SuVM 1/2009 vp).

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukainen valtioneuvoston toimivalta ja 97 §:n 2 momentti sekä eduskunnan aseman huomioon ottaminen edellyttävät, että Eurooppa-neuvostossa Suomea edustaa eduskunnalle vastuunalainen pääministeri. Eurooppa-neuvoston muuttuminen muodollisesti unionin toimielimeksi puoltaa Suomen edustautumista koskevan käytännön selkeyttämistä perustuslain toimivaltasäännösten mukaiseksi. Selkeintä olisi, että Eurooppa-neuvostossa edustautumista koskevat säännökset kirjattaisiin perustuslakiin.

Eurooppa-neuvoston kokousten lisäksi Euroopan unionissa on valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla myös erilaisia epävirallisia tapaamisia sekä niin sanottuja kolmasmaa -huippukokouksia, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Kolmasmaa -kokousten osanottajista ja järjestämistiheydestä määrätään yleensä Euroopan unionin ja kolmannen maan väli-

sessä sopimuksessa tai muussa mahdollisesti yhteisesti sovitussa asiakirjassa. Osa kokouksista järjestetään suppeassa kokoonpanossa siten, että unionia edustavat Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtaja. Tällöin jäsenvaltiot eivät ole edustettuina. Osa kokouksista järjestetään kokoonpanossa, johon myös jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet osallistuvat. Lisäksi osassa kokouksista nimenomaisesti edellytetään sopimus- tai muun määräyksen mukaan Eurooppa-neuvoston jäsenten osallistumista.

Suomen edustusta näissä kokouksissa ja edustajan määräämistä koskevassa käytännössä on ollut horjuvuutta. Suomen edustajina ovat olleet pääministeri ja/tai tasavallan presidentti taikka valtioneuvoston muu jäsen. Edustajan tällaiseen kokoukseen on määrännyt yleensä presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tai valtioneuvoston yleisistunto. Eräissä tapauksissa Suomen edustajasta ei ole tehty nimenomaista päätöstä.

Suomen edustajan määräytyminen myös tällaisessa muussa valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa edellyttää selkeyttämistä. Näissä kokouksissa ja tapaamisissa esillä olevat asiat eivät ole erotettavissa muista perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvista asioista. Valtion ylimmän johdon edustus Euroopan unionin toiminnassa tulisi järjestää yhdenmukaisista lähtökohdista. Tämän vuoksi on johdonmukaista, että näissä kokouksissa ja tapaamisissa Suomea edustaa pääministeri. Valtioneuvosto päättää valtuuskunnan mahdollisesta muusta kokoonpanosta kokouksen luonteen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on Lissabonin sopimusta käsitellessään korostanut, että muodotettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Valiokunnan mukaan käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa (PeVL 13/2008 vp, s. 11). Eurooppa-neuvoston kokouksessa mahdollisesti käsiteltäviksi tuleviin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioihin voidaan näin ollen valmistautua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä kotimaassa ennen kokousta.

Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat päättää, että heitä kokouksessa avustaa ministeri, jos käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Suomessa päätöksen pääministeriä avustavasta ministeristä tekisi tarvittaessa valtioneuvoston yleisistunto nykyisin vakiintuneessa menettelyssä.

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virka- vuosiensa vanhin ministeri. Käytännössä perustuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu pääministerin sijainen on edustanut Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksessa vain muutaman kerran.

Euroopan unioni perustuslaissa ja toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta. Perustuslaissa on muutamia säännöksiä, joista käy ilmi Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Keskeisimmät näistä säännöksistä ovat kansainvälisiä suhteita koskevassa luvussa, ja ne koskevat kansallista toimivallanjakoa Euroopan unionin asioissa, unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelua ja erityisesti eduskunnan osallistumista ja tietojensaantia.

Suomessa on käyty valtiosääntökeskustelua siitä, missä määrin Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa tulisi ilmetä perustuslain kirjaimesta tätä laajemmin. Käsityksiin Euroopan unionin jäsenyyden yleisluonteisen mainitsemisen asianmukaisuudesta ja tarpeesta ovat vaikuttaneet yhtäältä valtiosääntöinen perustuslain täydellisyysperiaate ja toisaalta käsitys kansallisen perustuslakitasoisen sääntelyn ja kansainvälisen normiston keskinäisestä tehtäväjaosta. Myös perustuslakivaliokunta on kehottanut arvioimaan uudelleen, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (PeVL 13/2008 vp).

Jäsenyydestä Euroopan unionissa ei tällä hetkellä ole nimenomaista säännöstä perustuslaissa esimerkiksi niin, että jäsenyys ilmenisi osana valtiollisia perusratkaisuja perustuslain ensimmäisestä luvusta. Jäsenyydestä on kuitenkin johtunut useita poikkeuksia muun muassa perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan käyttöön niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallan alalla. Tällä perusteella jäsenyydellä Euroopan unionissa on keskeisempi merkitys perustuslain sääntelyn, sen tulkinnan ja koko oikeusjärjestyksen kannalta kuin nykyisen perustuslain unionin jäsenyyden nimenomaisesti mainitsevat säännökset näyttävät osoittavan. Samasta syystä sitä ei voi myöskään rinnastaa Suomen muihin kansainvälisiin sitoumuksiin.

Perustuslaki on säädetty Euroopan unionin jäsenyyden aikana, ja jäsenyys sinänsä käy ilmi perustuslaista. Perustuslakiuudistusta valmisteltaessa jäsenyys oli kuitenkin vielä verraten tuore. Nykyisin Suomen jäsenyyttä voidaan pitää vakiintuneena. Euroopan unionin jäsenyyden merkityksen ja täydellisyysperiaatteen kannalta olisi perusteltua, että valtiollisiin suhteisiin, julkiseen valtaan ja sen käyttöön sekä suoraan myös kansalaisten asemaan vaikuttava jäsenyys Euroopan unionissa kävisi perustuslaista ilmi nykyistä selkeämmin. Kokonaisuutena arvioiden jäsenyydellä Euroopan unionissa on siinä määrin merkitystä, että sen pitäisi tulla ilmi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevat perustuslain luvusta. Myös unionin muutos Suomen jäsenyyden aikana osaltaan puoltaisi jäsenyyttä koskevan kirjauksen tekemistä perustuslakiin. Jäsenyyden mainitsevan yleisen säännöksen ottamista perustuslakiin puoltaisi myös se, että perustuslain tulkinnassa lähtökohdaksi on muodostunut Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ilman jäsenyyden yleisluonteisesti toteavaa säännöstäkin, ja jäsenyys vaikuttaa useiden perustuslain säännösten tulkintaan. Toisaalta jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa esimerkiksi kaikissa niissä säännöksissä, joilla on sisällöllinen yhteys unioniin, ei kuitenkaan ole aiheellista etenäkään, jos perustuslaki muutoin ilmaisee jäsenyyden sen merkityksen huomioon ottavalla tavalla.

Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille tai järjestölle. Perustuslakiin ei myöskään sisälly sääntelyä, joka koskisi

toimivallan siirtämistä nimenomaisesti Euroopan unionille. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiheellisena harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, ks. PeVL 36/2006 vp).

Toimivallan siirtämistä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi tapahtuu perustuslain ensimmäisen luvun peruseriaatteiden valossa ja kahdeksannen luvun säännösten osoittamalla tavalla. Suomessa täysivaltaisuuden kanssa ristiriidassa oleva kansainvälinen velvoite hyväksytään eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, kuten myös ehdotus velvoitteen kansallisesta voimaansaattamisesta. Laki hyväksytään tässä niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä jättämättä sitä lepäämään yli vaalien ja ilman, että kiireellisestä käsittelystä olisi tehtävä erillinen päätös. Kansainvälisessä yhteistyössä velvoittaa lisäksi aineellinen vaatimus siitä, että kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, mikä on rajana myös eduskunnan vallalle hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita.

Uuden perustuslain aikana käytännössä pääsääntöisesti vain merkittävää toimivallan siirtoa koskevien velvoitteiden hyväksymisen on ylipäätään katsottu koskevan perustuslakia ja edellyttävän velvoitetta voimaansaattaessa supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen soveltamista. Erityistä merkitystä tässäkin tarkastelussa on annettu Suomen jäsenyydelle Euroopan unionissa. Pääosin valtion täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on muodostunut sellaiseksi, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja kansainvälisessä yhteistoiminnassa muun kuin merkittävän toimivallan siirron katsotaan rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta vain vähäisessä määrin ja siten, ettei se tällaisena koske perustuslakia. Vain täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevien ehdotusten on katsottu edellyttävän määräenemmistöpäätöksentekoa. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa on ollut kysymys eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvasta toimivallasta. Silloin kun kansainvälisellä velvoitteella on ollut vaikutuksia eduskunnan toimivaltaan, on edellytetty määräenemmistöpäätöksentekoa niissäkin tapauksissa, joissa asiallisesti on ollut kysymys nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisesta ja verraten vähäisestä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

Tilanteissa, joissa toimivallan siirron on katsottu koskevan perustuslakia ja siis olevan sen kanssa ristiriidassa, velvoitteen kansallinen voimaansaattamislaki on voimassa niin sanottuna poikkeuslakina. Jos perustuslaissa olisi nimenomainen säännös menettelystä merkittävää toimivaltaa koskevissa siirroissa, toimivallan siirto ei vaatisi poikkeuslain käyttöä. Toimivallan siirron perustuslaillista luonnetta tulisi selkiinnyttää tämän mukaisesti. Nykyiseen käytäntöön perustuva erottelu täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskeviin siirtoihin ja muihin toimivallan siirtoihin olisi perusteltua kirjata perustuslakiin. Siltä osin kuin käytäntö eduskunnan toimivallan osalta ei kuitenkaan noudata tätä erottelua, tavanomaiselle kansainväliselle yhteistoiminnalle asianmukaisia puitteita voitaisiin kehittää edelleen ulottamalla vastaava erottelu koskemaan myös sellaista siirtoa, joka koskee perustuslain mukaan eduskunnalle kuuluvaa toimivaltaa.

Poikkeusolojen sääntely

Perustuslaki sisältää nykyisin mahdollisuuden säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Poikkeusolojen luonnehdinnalla on nykyisessä perustuslain säännöksessä tarkoitettu samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Nykyisessä lainsäädännössä säännöksen tarkoittamaa poikkeamista perusoikeuksista merkitsevät puolustustilalaki (1083/1991) ja valmiuslaki (1080/1991), jälkimmäinen kuitenkin vain siltä osin kuin laki tulee sovellettavaksi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja siihen vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana.

Perustuslaki asettaa melko ahtaat rajat perustuslaista poikkeamiselle poikkeusoloissa. Yhtäältä on kyse perustuslain säännöksen mukaisen poikkeusolojen määritelmän ja sen tulkinnan kapea-alaisuudesta, joka jättää muut kriisitilanteet kuin aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavat poikkeusolot säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta säännös rajaa perustuslaista poikkeamisen vain perusoikeussäännöksiin sekä asettaa nykyisessä muodossaan korkeahkot vaatimukset lailla säätämisestä poikkeusoloissakin.

Perustuslain asettamat rajat ovat muodostuneet ahtaaksi erityisesti valmiuslainsäädännön kohdalla. Nykyinen valmiuslaki säädettiin aikanaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lakiin myöhemmin tehtyjen muutosten jälkeenkin valmiuslaki on edelleen perustuslain kanssa ristiriidassa, sillä lain soveltamisala on laajempi kuin perustuslain poikkeusolomääritelmä ja lain sääntely perustuu perustuslain kanssa yhteensopimattomalla tavalla lainsäädäntövallan delegointiin.

Myös eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan uuden valmiuslain osalta on käynyt ilmi, että sitä on hyvin vaikea sovittaa yhteen perustuslain vaatimusten kanssa (HE 3/2008 vp ja PeVL 6/2009 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi asian käsitteilyn yhteydessä, että valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu.

Perustuslain tarkistamishankkeessa tulisi perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida, voitaisiinko perustuslain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä muuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa siten, että ehdotetun kaltainen valmiuslaki olisi ainakin lainsäädäntövallan delegointia koskevilta osin säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Erityisesti valiokunta piti aiheellisena tarkastella sitä kysymystä, onko poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta mahdollista jossain määrin väljentää. Samassa yhteydessä on valiokunnan mukaan tarpeen arvioida myös poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustus-

lakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin. (PeVL 6/2009 vp, s. 16/II)

On mahdollista, että joissakin poikkeusoloissa voi ilmetä perusteltua tarvetta poiketa muistakin perustuslain säännöksistä kuin perusoikeuksista tai lainsäädäntövallan delegoinnin periaatteista. Lähinnä kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi hallinnon järjestämistä koskevat säännökset, mukaan luettuna kunnallinen itsehallinto, ja valtiontalouden hoitoa koskevat säännökset. Poikkeamistarvetta on kuitenkin usein mahdotonta etukäteen arvioida. Valmiuslain säätämishankkeen yhteydessä ei ole tullut esiin välttämätöntä tarvetta poiketa muista perustuslain säännöksistä kuin perusoikeuksista ja lainsäädäntövallan delegointia koskevista periaatteista.

Tilapäisten poikkeusten alan laajentaminen saattaisi myös edellyttää sitä, että perustuslaissa ylipäätään säädettäisiin nykyistä laajemmin poikkeusoloista samaan tapaan kuin eräissä muissa Euroopan maissa on tehty, erityisesti siitä, miten ja millä edellytyksillä poikkeusolojen käsillä olo määriteltäisiin. Tällaiselle poikkeusolojen perustuslakisääntelyn merkittävälle laajentamiselle nykyisestä ei kuitenkaan ole Suomessa nähtävissä välttämätöntä tarvetta.

Perustuslain nykyinen poikkeusolojen määritelmä rajautuu Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen tai vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettaviin, kansakuntaa uhkaaviin poikkeusoloihin. Säännöksen tähänastisessa tulkintakäytännössä erittäin vakavat taloudelliset kriisit, suuronnettomuudet ja pandemiat ovat jääneet määritelmän ulkopuolelle (PeVL 31/1998 vp, s. 5/I, PeVL 1/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2009 vp, s. 3—4).

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilamääritelmä on sanamuodoltaan ja tulkintalähtökohdiltaan väljempi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen sopimusvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää” (”In time of war or other public emergency threatening the life of the nation”). Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä *KP-sopimus*) 4 artiklassa puhutaan yleisen hätätilan ajasta, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu (”In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existency of which is officially proclaimed”). Hätätilamääritelmää koskevat sopimusmääräykset jättävät sopimusvaltioille laajahkon harkintamarginaalin.

Kansainvälisten valvontaelinten kannanotot ja tulkintakäytännöt ovat jossain määrin tarkentaneet hätätilakäsitteen sisältöä. Aseelliset konfliktit, valtion ulkopuolelta aiheuttuvina tai valtion sisäisinä, ovat olleet käsitteen ydinsisältöä. Erityisesti KP-sopimuksen tulkintakäytännössä erilaiset aseelliset konfliktit ovat olleet keskeisellä sijalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta ratkaisukäytäntöä on vähemmän, mutta siinäkin esillä ovat olleet lähinnä laajaan aseelliseen terroritoimintaan tai sisällissotaan liittyvät tilanteet. Huomionarvoista kuitenkin on, että muunkinlaiset poikkeusolotilanteet voivat mahtua käsitteen piiriin edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaavat luonnonmullistukset tai suuronnettomuudet kuten vakavat maanjäristykset, tulvat, pyör-

remyrskyt tai ydinonnettomuudet. Taloudelliset kriisitilanteet eivät kuitenkaan täytä sopimusten hätätilakriteerejä.

Edellä todettujen syiden vuoksi olisi perusteltua, että poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin, kuitenkin siten, että määritelmä pysyisi edelleen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilakäsitteen piirissä.

Sekä nykyinen että eduskunnassa käsiteltävänä oleva valmiuslaki rakentuu monessa kohdin sellaisen lainsäädäntövallan delegoinnin varaan, jota ei voida sovittaa yhteen perustuslain nykyisten vaatimusten kanssa. Nykyisessä puolustustilalaissa vastaavaa ongelmaa ei ole. Uuden valmiuslain valmistelussa on käynyt ilmi, että valmiuslain moninaisen soveltamisalan ja vaikeasti ennakoitavien tilanteiden vuoksi valmiuslaissa on käytännössä vaikeaa täyttää perustuslain asettamia vaatimuksia lailla säätämisestä. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta perustuslaissa jossain määrin väljennettäisiin, kuitenkin eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on jatkaa perustuslain kokonaisuudistuksessa ja sitä edeltäneissä osittaisuudistuksissa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi. Tätä valtiosäännön kehittämislinjaua on toteutettu johdonmukaisesti jo usean vuosikymmenen ajan. Siihen liittyy pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Esityksellä pyritään tukemaan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin kuitenkin siten, että presidentti säilyttää edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä.

Tavoitteena on myös selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita ja siten poistaa valtiosäännön tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä. Tämä kohdistuu erityisesti toimivallan jakoon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä sekä Suomen edustautumiseen Euroopan unionissa.

Lisäksi esityksen tavoitteena on kehittää kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia ja samalla vahvistaa valtiollisen järjestelmän perustana olevaa edustuksellista demokratiaa.

3.2 Parlamentarismin vahvistaminen ja eduskuntatyön kehittäminen

Valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin osoittamalla valtioneuvostolle yksinomainen toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle.

Tasavallan presidentin nykyinen rooli hallituksen esitysten antajana on lähinnä symbolinen tai muodollinen, sillä presidentti ei voi estää esityksen antamista eduskunnalle sisällöltään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena. Sama koskee esityksen mahdollista peruuttamista ja täydentämistä. Ehdotus ei siten muuttaisi valtioneuvoston jo nykyisin eduskunnan edessä kantamaa vastuuta lainsäädäntötyön johtamisesta. Toimivallan muodollinen siirto presidentiltä valtioneuvostolle kuitenkin korostaisi sitä. Lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus, jossa päätösvallan tulisi olla kaikilta osin valtioneuvostolla itsellään. Valtioneuvoston ja presidentin päätöksentekomenettelyjen kehittäminen menettelyjä yksinkertaistamalla ja tehostamalla puoltavat myös valtioneuvoston yksinomaista toimivaltaa näissä asioissa. Presidentin tehtävään eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisessa ei ehdoteta muutoksia, vaan näiltä osin perustuslain sääntely säilyisi nykyisellään.

Presidentin toimivallan siirtyessä hallituksen esitysten antamisen osalta valtioneuvostolle olisi tämän kanssa yhdensuuntaista, että valtioneuvosto presidentin sijasta antaisi eduskunnalle myös keskeiset kertomukset toiminnastaan. Hallitus antaa vuosittain eduskunnalle hallituksen toimintakertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen.

Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin myös tasavallan presidentin päätöksenteossa. Presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on jo parlamentarisoitunut siinä mielessä, että presidentti käyttää toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tätä heijastaa myös presidentin nykyiseen, valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuvaan päätöksentekoon liittyvä palautusmenettely, jonka mukaan presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla.

Parlamentaarisen hallitustavan vahvistamiseksi sekä valta- ja vastuusuhteiden selkeyttämiseksi olisi kuitenkin perusteltua, että presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa eräissä asiaryhmissä palautusmenettelyn jälkeen eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan. Asiasta säädettäisiin presidentin päätöksentekoa koskevassa perustuslain 58 §:ssä, jonka 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös asian palautumisen jälkeen tapahtuvasta presidentin päätöksenteosta.

Asian palautumisen jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Presidentti olisi siten tällaisessa tapauksessa sidottu valtioneuvoston ehdotukseen asiassa, johon eduskunta on käsittelyssään muodostanut kannan. Eduskunnan kannan tulisi nimenomaisesti kohdistua päätettävään asiaan. Lain vahvistamisessa, virkaan nimittämisessä tai tehtävään määräämisessä presidentin harkintavaltaa ei kuitenkaan ehdotetun säännöksen mukaan sidottaisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Käytännössä ehdotettu säännös kohdistuisi pääasiassa sellaisiin kansainvälisiin asioihin, jotka presidentti päättää määrämuotoisessa päätöksenteossa perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla ja jotka siten kuuluvat ulkopoliittikan johtamiseen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen ja irtisanomiseen sekä valtioiden tunnustamiseen ja diplomaattisten suhteiden solmimiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset. Ehdotettu menettely näissä asioissa liittyisi osin myös perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädettyyn ulkopoliittikan johtamista koskevaan yhteistoimintavelvoitteeseen.

Säännösehdotuksen mukaisesti presidentti ei edelleenkään voisi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla, vaan tällöin asia palautuisi valtioneuvoston valmisteltavaksi. Ehdotuksessa säilyisi siten näiltä osin nykyinen presidentin päätöksentekoon liittyvä palautusmenettely sekä perustuslakiuudistukseen sisältynyt lähtökohtainen oletus siitä, että presidentin päätös vastaa myös valtioneuvoston käsitystä siitä, miten asia olisi tullut ratkaista (HE 1/1998 vp, s. 44/II).

Palautusmenettelyn säilyminen osana presidentin päätöksentekomenettelyä korostaisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä antaessaan valtioneuvostolle mahdollisuuden punnita uudelleen ratkaisuehdotustaan, jos presidentti ei sitä heti hyväksyisi. Presidentti pysyisi laajasti mukana valtiollisessa päätöksenteossa, mutta eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevä kanta tulisi eräissä asiaryhmissä päätökseksi.

Presidentin päätöksentekomenettelyyn liittyen ehdotetaan lisäksi puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisedellytysten tarkistamista. Ylipäällikkyyys voitaisiin vastaisuudessa luovuttaa vain poikkeusoloissa.

Eduskuntatyön kehittämiseksi ehdotetaan, että asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevaa sääntelyä tarkistetaan joustavammaksi ja yksinkertaisemmaksi. Välikysymystä sekä valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa koskevista erityissäännöksistä ehdotetaan luovuttaviksi, jolloin myös näissä asioissa käsittely voisi jatkua seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu.

3.3 Kansalaisten osallistumisoikeudet

Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien muiden Euroopan unionin kansalaisten äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa ehdotetaan kirjattavaksi perustuslakiin. Euroopan parlamentin jäsenten vaalit ovat keskeinen osa edustuksellista järjestelmää ja kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia. Perustuslaki ei kuitenkaan nykyisin tunnista Euroopan parlamentin vaaleja. Äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa pohjautuu unionin perussopimukseen, mutta äänioikeuden periaatteellisen merkityksen ja perusoikeusluottuvuuden vuoksi on perusteltua, että asiasta säädetään myös kansallisessa perustuslaissa. Vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa rinnastuu muodollisesti vaalikelpoisuuteen eduskuntavaaleissa. Euroopan parlamentin jäsenyyden kanssa yhteen sopimattomien tehtävien luettelo on kuitenkin siinä määrin laaja, että asian sääntely on tarkoituksenmukaisempaa jättää unionin oikeuden ja sitä toimeenpanevan kansallisen sääntelyn varaan.

Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla ehdotetaan täydennettäväksi niin sanotulla sisällöllisellä kansalaisaloitteella, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloite olisi uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Nykyisin kansalaisilla on käytettävissään säädöspirusteinen aloiteoikeus ainoastaan kunnallisessa itsehallinnossa.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Uusi kansalaisaloiteinstituutio ei muuttaisi tätä lähtökohtaa. Mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiseen tukisi ja vahvistaisi edustuksellista demokratiaa. Kansalaisaloitteessa olisi kyse edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Asiasta otettaisiin säännökset perustuslain 53 §:ään, jossa nykyisin säädetään valtiollisesta, neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä.

Kehitys muualla Euroopassa ja Euroopan unionissa tukee kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista myös Suomessa. Eräissä läntisen Euroopan maissa samoin kuin useissa Keski- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa on perustuslaissa säädetty sisällöllisen kansalaisaloitteen mahdollisuudesta. Lissabonin sopimus sisältää uudenlaisen EU:n kansalaisaloitteen, joka tarjoaa unionin kansalaisille oikeuden tehdä komissiolle lainsäädäntöaloitteen. EU:n kansalaisaloite eroaa tosin lähtökohdiltaan sekä rakenteellisilta ja menettelyllisiltä piirteiltään valtiollisesta kansalaisaloitteesta monin tavoin.

Säännösehdotuksen mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Muilta osin järjestelmästä säädettäisiin tavallisen lain tasolla. Kansalaisaloitetta koskeva sääntelykokonaisuus muodostuisi perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen ja kansalaisaloitteesta annettavan erillisen lain perusteella.

Aloiteoikeus sidottaisiin äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Tämä on perusteltu lähtökohta silloin, kun on kyse valtiollisen tason vaikutusmahdollisuudesta. Aloite tehtäisiin suoraan eduskunnalle. Allekirjoitusten vähimmäismäärällä, viidelläkymmenellä tuhatta, asetettaisiin vaatimus aloitteen nauttiman tuen laajuudesta. Tarkoituksena on, että eduskunnan lainsäädäntötyö pohjautuisi edelleen pääsääntöisesti hallituksen esityksiin ja että valtioneuvosto kantaisi päävastuun lainvalmistelusta.

Aloiteoikeus kohdentuisi lainsäädäntöasioihin. Aloite voisi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäisivät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei asetettaisi muita sisällöllisiä rajoituksia.

Perustuslaissa ei myöskään asetettaisi tiukkoja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle. Säännösehdotus sisältää mahdollisuuden niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Asiasta säädettäisiin tarkemmin tavallisen lain tasolla. Kansalaisaloitteen muoto — säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite — määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko

lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnalla olisi velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen.

3.4 Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa

Eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa vahvistettaisiin säätämällä perustuslaissa pääministerin asemasta Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Näin selkeytettäisiin nykyistä valtiokäytäntöä edustautumisessa Euroopan unionissa. Pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Pääministeri edustaisi Suomea siten myös muissa Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa, kuten valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa Euroopan unionin kolmas maa -kokouksissa, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot koontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa.

Perustuslain 93 §:n 2 momentissa valtioneuvostolle osoitettu kattava toimivalta Euroopan unionia koskevissa asioissa edellyttää, että pääministeri toimii Suomen edustajana edellä mainituissa kokouksissa. Pääministerin asema Suomen edustajana turvaa eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet Suomen EU-kantojen määräytymisessä. Lissabonin sopimuksen voimaantulo on muuttanut Eurooppa-neuvoston myös muodollisesti päätöksiksi tekeväksi unionin toimielimeksi, mikä entisestään vahvistaa pääministerin asemaa Suomen edustajana sekä valtioneuvoston toimivaltaa päättää Suomen muusta edustautumisesta.

Euroopan unionin järjestelmän rajoissa valtioneuvosto voisi vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi unionin toimintaan kuuluvaan kokoukseen. Presidentin osallistumisella voitaisiin osoittaa käsiteltävän asian erityisen merkittävää painoarvoa Suomen kannalta ja vahvistaa Suomen neuvottelulähtökohtia. Pääministeri toimisi kuitenkin myös tällöin Suomen äänivaltaa käyttävänä edustajana. Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston toiminta tulee käytännössä kiinteytymään ja määrämuotoistumaan siten, että sen kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioista vain varsinaiset Eurooppa-neuvoston jäsenet ja jäsenten päätöksellä heitä avustavat ministerit. Euroopan unionin niin sanotuissa kolmas maa -kokouksissa jäsenvaltioiden kansallinen harkintavalta edustautumisessa on laajempi ja sallii eri vaihtoehtoja.

Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

3.5 Euroopan unioni perustuslaissa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perustuslain valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain tulisi antaa riittävän selkeä ja kattava sekä informatiivinen ja ajanmukainen kuva julkisen vallan käytöstä Suomessa, julkisen vallan ja yksityisen välisistä suhteista sekä julkista valtaa ja myös yksityisiä koskevista valtiollisista perusratkaisuista. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on tällainen perusratkaisu. Jäsenyyden mainitsemisella tavoitellaan avoimuutta. Ehdotus ilmentää pyrkimystä noudattaa valtiosääntöistä täydellisyysperiaatetta perustuslain kirjoittamistavassa.

Jäsenyys Euroopan unionissa on Suomelle tärkeä ja jo vakiintunut kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto. Sillä on merkitystä useiden perustuslain säännösten kannalta. Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa on vaikutusta myös perustuslain tulkintaan niin, että sen vakiintuneeksi lähtökohdaksi on muodostunut Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Erityisesti tämä koskee Suomen täysivaltaisuuden tulkintaa. Jäsenyydellä on kuitenkin merkitystä myös muiden perustuslain säännösten tulkinnan kannalta.

Yleinen Euroopan unionin jäsenyyden mainitseva säännös valtiojärjestyksen perusteita koskevassa perustuslain luvussa merkitsisi vallitsevan tilanteen kirjaamista perustuslakiin. Euroopan unionin jäsenyyden nyttemmin vakiinnuttua osaksi Suomen valtiollisia perusratkaisuja ja myös Euroopan unionin perustuslaillisuuden vahvistuttua Suomen jäsenyyden aikana, jäsenyyden ilmaisevan maininnan ottaminen kansalliseen perustuslakiin on perusteltua.

Ehdotuksessa jäsenyyteen Euroopan unionissa liittyy myös Euroopan parlamentin vaaleja koskevan säännöksen sisällyttäminen perustuslakiin. Periaatteellisen merkityksensä ja perusoikeussisältönsä vuoksi Euroopan parlamentin vaalien kirjaaminen perustuslakiin on tärkeitä. Samalla kirjaaminen toisi myös esiin Euroopan parlamentin vaalien merkitystä edustuksellisessa järjestelmässä. Myös ehdotetulla toimivallan siirtoa koskevalla uudella menettelysäännöksellä on yhteys Euroopan unionin jäsenyyteen.

Useilla perustuslain nykyisillä säännöksillä on aineellinen yhteys Euroopan unionin jäsenyyteen, ja jäsenyydellä unionissa on merkitystä perustuslain säännöksiä tulkittaessa. Ehdotettu unionin jäsenyyttä yleisesti ilmaiseva säännös kuitenkin osaltaan merkitsee, että unionin jäsenyyttä ei perustuslain tekstissä olisi tarpeellista erikseen toistaa kaikissa niissä yksittäisissä kohdissa, joissa sillä on erityistä merkitystä.

Lissabonin sopimuksella uudistetuissa Euroopan unionin perustana olevissa sopimuksissa on määräykset unionista eroamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Perustuslain säännös Euroopan unionin jäsenyydestä ei vaikuttaisi tähän menettelyyn. Kansallisesti kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan eduskunnassa äänten enemmistöllä (PeVM 10/1998 vp, s. 27). Riippumatta Euroopan unionin jäsenyyttä koskevasta Suomen perustuslain säännöksestä Euroopan unionista irtaantuminen olisi monivaiheinen ja -tasoinen ja oletetta-

vasti verraten pitkäkestoinen prosessi, joka merkitsisi huomattavia muutoksia kotimaiseen lainsäädäntöön ja oikeusoloihin. Euroopan unionin jäsenyyden päättymisestä seuraisi riippumatta ehdotetusta jäsenyyden yleisesti ilmaisevasta säännöksestä muutostarpeita myös perustuslakiin.

3.6 Toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle

Perustuslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi toimivallan siirtoa koskeva nimenomainen säännös ja toimivallan siirtoa koskeva menettely. Ehdotuksen mukaan uusi säännös toimivallan siirtoa koskevasta menettelystä otettaisiin osaksi nykyistä perustuslain 94 ja 95 §:n kokonaisuutta, jossa toimivallan siirtoa koskevat asiat myös nykyisin käsitellään. Säännökset toimivallan siirtoon sovellettavista aineellisista edellytyksistä ja Suomen kansainvälisen yhteistyön tarkoituksiperistä sisältyvät jo nyt perustuslakiin, eikä niihin ehdoteta muutoksia.

Kansainvälistymisilmiöiden kannalta toimivallan siirtoa koskeva menettelysäännös olisi tarpeellinen ja nykyistä tilannetta selkiinnyttävä. Ehdotettu muutos helpottaisi kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista. Toimivallan siirtoja on jo nyt joka tapauksessa, ja uuden säännöksen myötä perustuslaki ottaisi nykyistä paremmin huomioon vallitsevan oikeustilan. Uuden säännöksen ja sen tarkoittaman menettelyn sisällyttäminen perustuslakiin merkitsisi, että myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskevat siirrot kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle tai Euroopan unionille voitaisiin tehdä perustuslain nimenomaisesti tuntemalla tavalla ilman, että tällaisenaan toimivallan siirto muodollisesti jää niin sanotun poikkeuslain varaan. Jo nykykäytännössä pääsääntöisesti tehdään ehdotusta vastaava ero Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskevan siirron ja muun toimivallan siirron välillä. Tällä hetkellä poikkeuksen tästä muodostaa eduskunnalle kuuluvan toimivallan siirto, jonka osalta tällaista erottelua ei ole tehty.

Tavoitteena on toimivallan siirtoa koskevan kansallisen menettelyn saattaminen osaksi säännönmukaista perustuslaillista järjestystä.

Ehdotetuissa muutoksissa on kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevan velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamista koskevan lain säätämisestä. Yksinkertaisella enemmistöllä voitaisiin päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Merkittävää toimivallan siirtoa koskevaan asiaan puolestaan sovellettaisiin nykyistä määräenemmistö päätöksentekoa. Siten nykyisen käytännön perustana oleva tulkinta perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta toimivallan siirron yhteydessä kirjattaisiin perustuslakiin. Selkiinnyttävä tarkistus nykykäytäntöön tehtäisiin siltä osin kuin kysymys on eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan siirtämisestä. Tyypillisesti tältä osin on ollut kysymys sopimusjärjestelyyn perustuvasta toimivallasta päättää lopulta varsin teknisluonteisista sääntelyistä ja rajatuilla aloilla, esimerkiksi merenkulkuun tai immateriaalioikeuksiin liittyen. Säännöksen perusteella tällaisen toimivallan siirto olisi mahdollista enemmistö päätöksin. Periaatteellisesti tätä keskeisempi muutos sisältyisi kuitenkin siihen, että toimivallan siirtoa voitaisiin pitää perustuslain mukaisena, kun siitä olisi perustuslaissa nimenomainen säännös eikä toi-

mivallan siirto edellyttäisi niin sanotun poikkeuslain käyttämistä. Ehdotettu muutos vähentäisi poikkeuslakien käyttöä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Kun täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron perusta muuttuisi ehdotetulla tavalla, toimivallan siirtoa voitaisiin käsitellä perustuslaissa säädetyllä tavalla turvautumatta poikkeuslakimenettelyyn.

3.7 Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perustuslaissa säädettyä mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa ehdotetaan tarkistettavaksi. Poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin nykyisestä, kuitenkin siten, että määritelmä pysyisi edelleen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätiläkäsittelyn piirissä. Lisäksi poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta perustuslaissa jossain määrin väljennettäisiin. Tähän liittyen perustuslaissa turvattaisiin eduskunnan mahdollisuudet valvoa valtioneuvoston asetuksenantoa jälkitarkastusoikeudella.

Perustuslain nykyisen 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Perustuslaki asettaa melko ahtaat rajat perustuslaista poikkeamiselle poikkeusoloissa. Yhtäältä on kyse perustuslain säännöksen mukaisen poikkeusolojen määrittelyn ja sen tulkinnan kapea-alaisuudesta, joka jättää muut kriisitilanteet kuin aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavat poikkeusolot säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta perustuslaki asettaa nykyisin melko korkeat vaatimukset lailla säätämisestä poikkeusoloissa.

Perustuslain asettamat rajat ovat muodostuneet ahtaaksi erityisesti valmiuslainsäädännön kohdalla. Nykyinen valmiuslaki säädettiin aikanaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Myös eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan uuden valmiuslain osalta on käynyt ilmi, että sitä on hyvin vaikea sovittaa yhteen perustuslain kanssa (HE 3/2008 vp ja PeVL 6/2009 vp). Nyt ehdotetun perustuslakimuutoksen tarkoituksena on, että vastaisuudessa valmiuslainsäädäntö vastaisi nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia eikä asiasta olisi tarvetta säätää niin monissa kohdin poikkeuslailla.

Perustuslain poikkeusolomäärittelmästä poistettaisiin nykyinen määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava”, ja se korvattaisiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta. Ehdotuksella lähennettäisiin perustuslain poikkeusolomäärittelmää sanonnallisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa, joihin perustuslain poikkeusolomäärittelmä nykyisinkin kiinnittyy. Ihmisoikeussopimuksissa käytetty ”yleisen hätätilan” käsite voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa. Sopimuksissa tarkoitettu hätätila voi siten myös ulottua esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaaviin luonnonmullistuksiin tai suuronnettomuuksiin. Taloudelliset kriisitilanteet eivät kuitenkaan täytä sopimusten hätätilakriteerejä. Vaatimus poikkeusolojen määrittelemisestä tarkemmin lailla

säilyisi edelleen perustuslaissa samoin kuin vaatimus yhdenmukaisuudesta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lisäksi ehdotetaan rajoitettua mahdollisuutta siirtää lainsäädäntövaltaa valtioneuvoston asetuksen tasolle poikkeusoloissa. Valtioneuvosto voisi laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla antaa asetuksia tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin. Tämä valtuus koskisi vain kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja ja edellyttäisi, että tilapäiset poikkeukset olisivat välttämättömiä ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lainsäädäntövallan siirtoa rajoitaisi lisäksi se, että lailla olisi säädettävä perusteet tilapäisistä poikkeuksista. Perussäännökset tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sisällöstä olisi siten säädettävä edelleen lain tasolla.

Perustuslaissa turvattaisiin eduskunnalle edellä mainittujen valtioneuvoston asetusten jälkitarkastusoikeus. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset olisi saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voisi päättää asetusten voimassaolosta. Näin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnan käsissä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset poliittiseen järjestelmään ja eduskunnan toimintaan

Esityksellä vahvistettaisiin edelleen Suomen poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Hallituksen esitykset antaisi valtioneuvosto suoraan ilman esittelyä tasavallan presidentille. Presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidottaisiin eräissä asiaryhmissä eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Näin korostettaisiin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistettaisiin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa presidenttiin. Tasavallan presidentti säilyttäisi edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä ja valtionpäänä.

Pääministerin asema Suomen edustajana Euroopan unionissa turvaisi eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet Suomen EU-kantojen määräytymisessä.

Kansalaisaloitteessa olisi kyse eduskunnalle osoitetusta lainsäädäntöaloitteesta, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Myöhemmin erillisessä valmistelussa täsmentyvät menettelyn yksityiskohdat voivat vaikuttaa siihen, millaisia vaikutuksia kansalaisaloitteella olisi eduskunnan toimintaan. Eduskunnalla olisi velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen. Tarkoituksena on, että eduskunnan lainsäädäntötyö pohjautuisi edelleen pääsääntöisesti hallituksen esityksiin. Kansalaisaloitteiden käsittelyä varten on kehittävä mahdollisesti joitakin erityisiä menettelytapoja eduskunnan toiminnassa.

Toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle koskevat säännökset vaikuttaisivat siihen menettelyyn, jossa toimivallan siirrot eduskunnassa käsitellään. Merkittävässä toimivallan siirroissa ei olisi enää kyse niin sanotusta supistetusta perustuslainsäätäm-

järjestyksestä, vaikkakin määränemmistövaatimus olisi edelleen sama, kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus sellaisiin poikkeusolojen aikana annettuihin valtioneuvoston asetuksiin, joilla säädetään tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista, vahvistettaisiin perustuslaissa. Samoin kirjattaisiin perustuslakiin eduskunnan toimivalta päättää asetusten voimassaolosta.

4.2 Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin

Valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin osoittamalla valtioneuvostolle yksinomainen toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle.

Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin myös tasavallan presidentin päätöksenteossa. Presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa eräissä asiaryhmissä eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan. Jos presidentti ei tee päätöstä asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä, asia palautuu valtioneuvostoon valmisteltavaksi. Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaisi eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Käytännössä tämä menettely kohdistuisi pääasiassa presidentin päätösvaltaan kuuluviin kansainvälisiin asioihin. Ulkopolitiikan johtamisessa korostuisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitys.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen osoitettaisiin pääsääntöisesti valtioneuvostolle eikä presidentillä olisi enää suoraan perustuslakiin perustuvaa asetuksenantovaltaa. Perustuslaissa presidentille säädetty ministeriön kansliapäällikön nimitysvalta poistettaisiin.

Pääministerin tehtävä Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa korostaisi valtioneuvoston asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa. Nykyinen valtiokäytäntö edustautumisessa selkeytyisi.

Tasavallan presidentti säilyisi edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyisivät ennen muuta ulkopolitiikan johtamiseen, puolustusvoimien ylipäällikkyyteen, lakien vahvistamiseen ja virkanimityksiin.

4.3 Vaikutukset yksilöiden asemaan

Perustuslain perusoikeussäännöksiin ehdotetaan tarkistuksia vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan 14 §:n ja perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan 23 §:n osalta. Euroopan parlamentin vaalien kirjaaminen perustuslakiin täydentäisi yksilön vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaa perusoikeussääntelyä ja korostaisi näiden vaalien merkitystä edustuksellisessa järjestelmässä. Sinänsä äänioikeus ja vaalikelpoisuus näissä vaaleissa

ei ole riippuvainen perustuslakisääntelystä, vaan pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen.

Perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevaa perustuslain 23 §:ää tarkistettaisiin poikkeusolojen määritelmän osalta, ja pykälään lisättäisiin säännökset lainsäädäntövallan rajoitusta siirtomahdollisuudesta poikkeusoloissa sekä tähän liittyvästä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Näillä muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta yksilön oikeusasemaan ottaen huomioon nykyinen oikeustila ja se, että nykyinen valmiuslaki (1080/1991) on säädetty poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Nykyisessä lainsäädännössä perusoikeuksista on säädetty poikkeuksia laajemmin kuin perustuslain 23 §:n nojalla olisi mahdollista. Nyt ehdotetut muutokset toisivat vallitsevan oikeustilan osittain näkyvämmäksi perustuslain tasolla.

Mahdollisuus sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseen valtiollisella tasolla antaisi kansalaisille uuden vaikuttamiskeinon. Äänestäjien lainsäädäntöaloite olisi kansalaisten osallistumisjärjestelmissä periaatteellisesti merkittävä uutuus, joka toisi mahdollisuuden yksilötasolla ottaa kantaa poliittisen päätöksenteon asialistaan. Kyse olisi edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka osaltaan vahvistaisi kansalaisyhteiskuntaa sekä edustuksellista järjestelmää. Kansalaisaloiteinstituution menettelylliset yksityiskohdat täsmentyisivät myöhemmin erillisessä lainvalmisteluhankkeessa. Menettelyyn liittyvät seikat voivat myös vaikuttaa siihen, millaisen aseman kansalaisaloite vaikuttamiskeinona käytännössä saisi. Kyse on esimerkiksi siitä, millaisin menettelyin allekirjoitusten kerääminen käytännössä tapahtuisi tai millaiset muotovaatimukset aloitteeseen kohdistettaisiin.

Vastuuta virkatoimista koskevan perustuslain 118 §:n tarkistaminen ei välittömästi vaikuttaisi yksilön asemaan, sillä asianomistajan syyteoikeuden järjestäminen virkasyyteasioissa jäisi tavallisen lain tasolla erikseen säädettäväksi.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Uudesta valtiollisesta kansalaisaloitteesta voidaan arvioida aiheutuvan jonkinasteisia hallinnollisia ja eduskunnan toimintaan liittyviä kustannuksia. Niiden määrä riippuu siitä, kuinka tiheästi kansalaisaloitteita eduskunnalle tehtäisiin. Hallituksen esitysten antamista, peruuttamista ja täydentämistä sekä hallituksen kertomusten antamista koskevan toimivallan siirtäminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle vähentäisi presidentin esittelyä varten järjestettävien istuntojen ja niihin laadittavien asiakirjojen määrää. Samalla tavoin vaikuttaisivat kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevan asetuksenantovallan siirto presidentiltä valtioneuvostolle ja rajoitetusti ministeriöille sekä virkanimitysvaltaan ehdotetut muutokset. Näistä muutoksista johtuvien taloudellisten vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida jäävän vähäisiksi.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Perustuslakiuudistuksen toteutumista ja perustuslain toimivuutta on seurattu uuden perustuslain voimassaolon ajan. Keväällä 2001 oikeusministeriössä laadittiin ensimmäinen seurantaraportti perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta (Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoajalta 1.3.2000—28.2.2001). Marraskuussa 2002 valmistui perustuslain seurantatyöryhmän selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta (Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:7), jonka jälkeen hallitus antoi eduskunnalle pääministerin ilmoituksen (PI 4/2002 vp) asiasta. Ilmoitusta koskeva eduskunnan täysistuntokeskustelu järjestettiin tammikuussa 2003 (PTK 173/2002 vp).

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman (19.4.2007) mukaan vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain toimivuutta arvioidaan ja perustuslain mahdollista muuttamista varten asetetaan parlamentaarinen ohjausryhmä.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2008 työryhmän (Perustuslaki 2008 -työryhmä), jonka tehtävänä oli valmistella ja kartoittaa ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten sekä arvioida hankkeen edellyttämien selvitysten tarve ja ohjata selvitysten laatimista. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2008:8) valmistui lokakuussa 2008.

Lisäksi myös perustuslakivaliokunta on viitannut tarpeeseen perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä arvioida, voitaisiinko perustuslain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä muuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa erityisesti lainsäädäntövallan delegointia koskevien vaatimusten osalta. Lisäksi sen käsityksen mukaan tulisi arvioida poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin (PeVL 6/2009 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kehottanut arvioimaan, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, sekä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, ks. myös PeVL 36/2006 vp).

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 2008 parlamentaarisen komitean (Perustuslain tarkistamiskomitea) valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion pohjalta. Komitean tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Komitea kuuli työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti tarkistamisen kohteena olevan perustuslakisääntelyn ja valtiokäytännön asiantuntijoita ja teetti jo laadittujen selvitysten lisäksi tarvitsemansa selvitykset. Lisäksi komitea järjesti laajan asiantuntijaseminaarin presidentti-instituutiosta ja suoran demokratian kehittämistä. Tämän ohella komi-

tea järjesti erityisesti kansalaisjärjestöille suunnatun seminaarin suoran demokratian kehittämistä. Vielä valtionhallinnon keskustelufoorumilla (www.otakantaa.fi) oli mahdollista esittää mielipiteitä ja ehdotuksia suorasta demokratiasta ja sen valtiotasoisesta käytöstä Suomessa.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1 Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen

Uusi, perustuslain 53 §:ssä säädettävä eduskunnalle osoitettu kansalaisaloite aiheuttaa tarpeen tarkistaa eduskunnan työjärjestystä. Kansalaisaloitetta koskeva sääntelytarve tulee tarkemmin selvitettäväksi erillisessä valmisteluhankkeessa. Myöhemmin täsmennyvät aloitemenettelyn yksityiskohdat vaikuttavat viime kädessä paljonkin sääntelytarpeeseen. Alustavan selvityksen perusteella voidaan kuitenkin arvioida muutostarpeen kohdistuvan useisiin työjärjestyksen kohtiin. Tarkistusta edellyttäviä eduskunnan työjärjestyksen kohtia ovat esimerkiksi puhemiesneuvoston tehtävät aloitteen käsittelyyn ottamisessa (työjärjestyksen 6 §), asioiden ilmoittaminen täysistunnossa (työjärjestyksen 19 §), asioiden lähettäminen valiokuntaan (työjärjestyksen 32 §) ja aloitetta koskevien asiakirjojen julkaiseminen osana valtiopäiväasiakirjoja (työjärjestyksen 71 §). Aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa ratkaisee se, tehdäänkö aloite lakiehdotuksen muodossa vai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskevana toimenpideoitteena. Sääntelytarpeeseen vaikuttaa myös se, edellyttääkö kansalaisaloite jotakin muiden asioiden käsittelystä poikkeavaa sääntelyä työjärjestyksessä.

Muilta osin perustuslain muutosehdotukset eivät aiheuta välitöntä muutostarvetta eduskunnan työjärjestykseen. Välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyn jatkuvuutta koskevan perustuslain 49 §:n 2 momentin kumoaminen ei edellytä työjärjestyksen säännösten tarkistamista.

6.2 Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö

Ehdotetun perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädettäisiin siten vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Perustuslain säännökseen sisältyisi sääntelyvaraus, jolla osoitettaisiin kansalaisaloiteinstituution sisältö ja menettelylliset pääpiirteet suurelta osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Tarkoituksena on, että asian valmistelua varten käynnistettäisiin erillinen valmisteluhanke. Tässä yhteydessä arvioitaisiin myös kansalaisaloitteen edellyttämät eduskunnan työjärjestyksen muutostarpeet. Nämä säännökset tulisivat voimaan samanaikaisesti perustuslain muutoksen kanssa.

Alustavan arvion mukaan kansalaisaloitetta koskevassa laissa säädettäisiin esimerkiksi seuraavista asioista: kansalaisaloitteen muotovaatimuksista, aloitteen kääntämisestä suomen tai ruotsin kielelle, allekirjoitusten keräämisestä (ml. keräämisaika ja -tapa sekä henkilötietojen antamisvelvollisuus) ja tarvittavasta allekirjoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden tarkastamisesta tai viranomaisvalvonnasta.

Lissabonin sopimuksen sisältämä Euroopan unionin kansalaisaloite edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään tarvittavat menettelysäännökset aloitteen allekirjoitusten keräämisestä ja keräyksen tuloksen virallisesta vahvistamisesta jäsenvaltiossa. Nämä EU:n kansalaisaloitteen sääntelytarpeet voitaisiin ottaa huomioon valtiollista kansalaisaloitetta koskevassa laissa.

6.3 Muun lainsäädännön tarkistamistarve

Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisestä ei enää säädettäisi perustuslaissa. Asiasta tulisi ottaa tarpeelliset säännökset valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003). Tarkoituksena on, että nimitystoimivalta siirtyisi tältä osin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Ulkoasiainministeriön kansliapäällikön nimittämisvallan siirtymässä valtioneuvostolle tulee samalla tarkistaa ulkoasiainhallinnosta annettua lakia (204/2000) siten, että nykyisin presidentille osoitettu ministeriön eräiden muiden virkamiesten nimitysvalta siirtyy myös valtioneuvostolle. Vastaavasti voi olla tarvetta muuttaa myös muuta tavallisella lailla presidentille osoitettua nimitysvaltaa.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyöstä muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin voitaisiin tarvittaessa säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin valtioneuvostosta annetussa laissa.

Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetyn asianomistajan syyteoikeuden järjestäminen jäisi yksityiskohdiltaan tavallisen lain tasolla säädettäväksi mainittuun momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan. Vastaisuudessa ei olisi perusteltua poiketa virallisen syyttäjän syyteoikeuden ensisijaisuudesta virkarikosasioissa. Tämä edellyttää oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) tarkistamista, sillä sen 14 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan asianomistajan oikeudesta nostaa syyte julkista tehtävää hoidettaessa tehdystä rikoksesta säädetään perustuslain 118 §:n 3 momentissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Suomen perustuslaki

1 §. *Valtiosääntö.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen loppuun lisätään maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Kyse olisi vuoden 2000 perustuslakiin uutena otetun säännöksen tarkistamisesta niin, että siitä kävisi yleisluonteisesti ilmi Suomen jäsenyys unionissa. Momenttiin ei tehtäisi muita muutoksia.

Nykyisen 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Pykälän 3 momentissa ilmaistaan Suomen valtion myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistoimintaan. Osallistumista kansainväliseen yhteistoimintaan on pidetty niin keskeisenä ja valtiosääntöön vaikuttavana seikkana, että siitä on ollut asianmukaista säätää erikseen valtiojärjestyksen perusteita koskevassa perustuslain luvussa. Yksityiskohtaiset säännökset kansainvälisiä suhteita koskevasta päätöksenteosta sisältyvät perustuslain 8 lukuun. Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on 3 momentissa kiinnitetty väljiin, moninaiset kansalliset päämäärät kattaviin tarkoituksiin. Pykälän 3 momentin säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Lähtökohtana on ollut, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Perustuslakivaliokunnan käytännössä Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muotona (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5).

Ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja jäsenyyden alussa arvioitiin, että myöhemmin olisi selvitettävä, tulisiko Suomen jäsenyys mainita perustuslaissa, vaikka mainitseminen ei olisikaan oikeudellisesti välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyyssperiaate puoltaisi jäsenyyden vaikutusten näkymistä perustuslain tekstistä (PeVL 14/1994 vp, s. 6, myös PeVL 5/1992 vp, s. 8). Nykyistä perustuslakia säädettäessä erityisesti ylikansallisen päätöksenteon merkityksen korostumista muun muassa Euroopan yhdentymiskehityksen seurauksena pidettiin täydellisyyssperiaatteen kannalta ongelmallisena. Kysymyksen katsottiin kuitenkin palautuvan perustuslain ja kansainvälisen normiston väliseen tehtävänjakoon. Koska perustuslaki on ensisijaisesti valtiollinen asiakirja, jossa järjestetään kansallisen päätöksenteon perusteet, esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyydestä perustuslakiin otettiin säännöksiä asioista, jotka koskevat Suomen päätösvallassa olevia asioita kansallisesta osallistumisesta unionin päätöksentekoon (HE 1/1998, s. 6). Tuolloin ei ole myöskään pidetty yksiselitteisen selvänä, mitä uutta normisisältöä jäsenyyden yleisluonteisella mainitsemisella saavutetaan sen lisäksi, että jäsenyys Euroopan unionissa ilmenee perustuslain 8 luvussa (PeVM 10/1998 vp, s. 6).

Vaikka perustuslaista ja sen tulkintakäytännöstä muutoin käy ilmi Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, tarve harkita jäsenyyden yleisluonteista mainitsemista perustuslaissa on nyttemmin tullut esiin uudelleen (PeVL 36/2006 vp, s. 14—15). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että Suomen liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja siihen, että perussopimusten muutokset muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelyn, joka tarkoittaa, että Suomen unionijäsenyyden vuoksi perustuslaista on voimassa useita poikkeuksia, minkä vuoksi sen mukaan tulisi arvioida, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (PeVL 13/2008 vp, s. 10). Poikkeuksia perustuslakiin on seurannut siitä, että Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen ja sen kattamien unionin perustana olevien sopimusten useiden määräysten samoin kuin Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten on katsottu olevan aikanaan perustuslain kanssa ristiriidassa niistä täysivaltaisuuteen aiheutuvien rajoitusten vuoksi (Ks. HE 1/1998 vp, s. 72). Sama koskee myös Lissabonin sopimuksen eräitä määräyksiä (PeVL 13/2008 vp, s. 5). Poikkeukset johtuvat sopimuksissa unionin toimielimille lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa annettusta julkisesta vallasta. Lisäksi jäsenyydestä on seurannut poikkeuksia siihen, miten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Euroopan unionin jäsenyyden johdosta perustuslaista tehdyt poikkeukset osoittavat jäsenyyden valtiosääntöisen merkityksen samoin kuin sen merkityksen suhteessa Suomen muihin kansainvälisiin sitoumuksiin. Muilla järjestelyillä ei ole ollut vastaavia valtiosääntöisiä seurauksia. Unionin jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen 3 momentissa toisi esiin sen erityisen yhteyden, joka jäsenyydellä tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi on Suomelle ja Suomen muiden suhteiden joukossa. Myös suoraan kansalaisiin ulottuvien vaikutustensa vuoksi jäsenyys unionissa voitaisiin mainita pykälän 3 momentissa hämärtämättä muiden siinä tarkoitettujen suhteiden merkitystä. Koska nykyisestä 3 momentista käy yleisesti ilmi Suomen myönteinen suuntautuminen kansainväliseen yhteistyöhön, säännöksessä eivät tulisi nimenomaisesti mainittavaksi Suomen muut kansainväliset sitoumukset.

Euroopan unionin jäsenyyden yleinen ilmaiseminen perustuslain alussa, valtiojärjestyksen perusteita koskevassa luvussa ei ole oikeudellisesti välttämätöntä. Kuitenkin erityisesti valtiosääntöinen perustuslain täydellisyysperiaate sekä informatiivisuus ja avoimuus puoltaisivat jäsenyyden mainitsemista tässä yhteydessä. Ehdotettu muutos merkitsisi, että perustuslaista nykyistä selvemmin ja yksiselitteisemmin kävisi ilmi yksi keskeisistä perustuslaissa säänneltyyn julkiseen vallankäyttöön vaikuttavista tekijöistä, jolla on merkitystä suoraan myös kansalaisten kannalta. Perustuslain Euroopan unionin jäsenyyttä koskevasta säännöksestä riippumatta irtaantumista Euroopan unionista puolestaan koskee joka tapauksessa myös kansainvälinen normisto ja lisäksi Lissabonin sopimuksen myötä myös Euroopan unionin perustana oleviin sopimuksiin sisällytettäisiin määräykset unionista eroamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä.

Perustuslain tulkinnassa on muodostunut jo vakiintuneeksi lähtökohdaksi Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72). Ehdotus vastaisi nykyistä tulkintakäytäntöä (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5). Jäsenyyden mainitseminen perustuslain kansallisia valtiosääntöisiä

perusratkaisuja koskevassa luvussa merkitsisikin nykyisen tilanteen kirjaamista perustuslakiin. Jäsenyyden mainitsemisella olisi merkitystä eritoten jäsenyyden johdosta perustuslakiin unionijäsenyydestä johtuneiden poikkeusten kannalta (ks. esim. PeVL 13/2008 vp, s. 5, myös HE 1/1998 vp, s. 72, ja lisäksi säännösehdotus perustuslain 95 §:n 2 momentin muuttamiseksi).

Jäsenyyttä koskevan yleismaininnan sijoittaminen perustuslain 1 §:n 3 momenttiin ilmentäisi osaltaan sitä, että 3 momentin osoittamat tavoitteet soveltuvat myös Euroopan unionin jäsenyyteen.

14 §. Vaali- ja osallistumisoikeudet. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti oikeudesta äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa. Uuteen 2 momenttiin kirjattaisiin jokaisen Suomen ja myös maassa asuvan muun Euroopan unionin kansalaisen, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyisivät 3 ja 4 momentiksi.

Perustuslain nykyinen 14 § sisältää säännökset kahdeksantoista vuotta täyttäneen henkilön oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään pykälän nykyisen 2 momentin mukaisesti lailla. Lisäksi 14 §:n nykyisessä 3 momentissa on säädetty julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Aikanaan perusoikeus uudistuksen yhteydessä kunnallinen ääni- ja äänestysoikeus nostettiin perustuslain tasolle, koska vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voitiin rinnastaa valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 61).

Euroopan parlamentin jäsenten vaalit ovat siinä määrin olennainen osa kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia, että oikeudesta äänestää näissä vaaleissa ehdotetaan säädettäväksi perustuslain tasolla. Kansalaisten näkökulmasta nämä vaalit rinnastuvat vastaaviin kansallisiin vaalioikeuksiin. Tämän vuoksi Euroopan parlamentin vaaleja koskeva lisäys olisi aiheellista tehdä nimenomaan perustuslain perusoikeuksia koskevaan lukuun sisältyvään vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaan 14 §:n säännökseen muiden vastaavien oikeuksien ohelle.

Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvät oikeudet ovat Euroopan unionin kansalaisen oikeuksia. Unionin perussopimusten mukaan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat myös Euroopan unionin kansalaisia. Euroopan parlamentin vaaleissa oikeus äänestää on jokaisella Suomen kansalaisella, jolla on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Sama oikeus on maassa asuvalla unionin muun jäsenvaltion kansalaisella, ellei tämä ole äänestänyt jossain muussa jäsenvaltiossa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artikla 2 kohdan mukaan unionin kansalaisella on muun muassa äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla.

Kysymys on kansalaisten perusoikeuksista. Lisäksi vaaleja koskevan kirjauksen sisällyttäminen perustuslakiin lisäisi perustuslain informatiivisuutta. Vaikka Euroopan unionin jäsenyydestä kansalaisille seuraavat oikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa pohjautu-

vat unionin perussopimuksiin, niiden periaatteellisen merkityksen vuoksi niistä olisi aiheellista säätää myös kansallisessa perustuslaissa.

Säännös jättäisi kansallisesti ja unionin perussopimusten mahdollistamissa rajoissa vaalilainsäädännössä tarkemmin säänneltäväksi, miten vaalioikeutta muutoin määritetään, mikä vastaa nykyistä oikeustilaa. Koska Euroopan unionin kansalaisuus johtuu unionin jäsenvaltion kansalaisuudesta ja Suomen kansalaisten ohella vastaava oikeus on Suomessa asuvilla muilla Euroopan unionin kansalaisilla, säännöksessä olisi kysymys paitsi Suomen kansalaisten myös muiden edellytykset täyttävien unionin kansalaisten äänioikeudesta. Vaalilain (714/1998, 2 §:n 2 momentti) mukaan Euroopan parlamentin jäsenten vaaleissa on äänioikeutettu myös Euroopan unionin muun jäsenvaltion kahdeksantoistavuotias kansalainen, joka asuu Suomessa niin, että hänellä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Lisäksi edellytetään, että hän ei ole menettänyt äänioikeuttaan Euroopan parlamentin vaaleissa siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on.

Ehdotettu Euroopan parlamentin vaaleja koskeva kirjaus koskisi yksinomaan äänioikeutta. Vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ei otettaisi säännöstä Suomen perustuslakiin. Muodollisesti vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa rinnastuu vaalikelpoisuuteen eduskuntavaaleissa. Euroopan parlamentin jäsenyyden kanssa yhteensopimattomien tehtävien luettelo on kuitenkin laaja (ks. vaalilaki 164 §). Kun otetaan huomioon vaalikelpoisuuden perusta Euroopan unionin oikeudessa, jatkossakin olisi asianmukaista jättää vaalikelpoisuus unionin perussopimusten, muun unionin oikeuden ja niitä toimeenpanevan kansallisen sääntelyn varaan.

23 §. Perusoikeudet poikkeusoloissa. Pykälä sisältää valtuussäännökset perusoikeuksista poikkeamisesta poikkeusolojen aikana. Nykyisen pykälän sisältöä ehdotetaan muutettavaksi, ja pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti. Nykyinen pykälä säädettiin perusoikeusudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 75—77, PeVM 25/1994 vp, s. 11/I) ja siirrettiin muuttamattomana uuteen perustuslakiin (HE 1/1998 vp, s. 81/I).

Nykyinen säännös mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisesta säätämisen lailla Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sellaiseen lain mukaan vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Poikkeusolojen luonnehdinnalla on nykyisessä säännöksessä tarkoitettu samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artikla, HE 309/1993 vp, s. 75/II). Nykyisessä lainsäädännössä säännöksen tarkoittamaa poikkeamista perusoikeuksista merkitsevät puolustustilalaki (1083/1991) ja valmiuslaki (1080/1991), jälkimmäinen kuitenkin vain siltä osin kuin laki tulee sovellettavaksi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja siihen vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana (HE 309/1993 vp, s. 76/I ja PeVL 1/2000 vp).

Valmiuslaki säädettiin aikanaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10 /1990 vp). Lakiin myöhemmin tehtyjen muutostenkin jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut sen olevan edelleen ristiriidassa perustuslain kanssa, sillä valmiuslain soveltamisala on laajempi kuin perustuslain 23 §:n poikkeusolomääri-

telmä ja valmiuslain sääntely perustuu perustuslain kanssa yhteensopimattomalla tavalla lainsäädäntövallan delegointiin (PeVL 1/2000 vp ja PeVL 57/2000 vp). Eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp) on perustuslakivaliokunnan arvioinnissa todettu olevan pääosin vastaavista syistä risti-riidassa perustuslain kanssa (PeVL 6/2009 vp). Nykyisessä puolustustilalaisissa vastaavia perustuslakiongelmia ei ole.

Nykyisen perustuslain 23 §:n voidaan perustellusti katsoa asettavan melko ahtaat rajat perustuslaista poikkeamiselle poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunta totesi valmiuslakiesitystä koskevassa lausunnossaan olevan syytä arvioida perustuslain poikkeusolosääntelyn tarkistamistarvetta. Erityisesti valiokunta piti aiheellisena tarkastella sitä kysymystä, onko poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta mahdollista jossain määrin väljentää. Samassa yhteydessä on valiokunnan mielestä myös tarpeen arvioida poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin. (PeVL 6/2009 vp, s. 16/II)

Näistä syistä pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että lainsäädäntövallan delegointi mahdollistetaan poikkeusoloissa, kuitenkin eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla, ja että poikkeusolomääritelmää yksinkertaistetaan nykyisestä. Muilta osin pykälä säilyisi entisellään, ja sen tulkinnassa voitaisiin tukeutua säännöksen aikaisempiin esitöihin (ks. HE 309/1993 vp, s. 75—77, PeVM 25/1994 vp, s. 11/I) ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Tilapäisten perustuslakipoikkeusten ulottaminen muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin ei ole osoittautunut tarpeelliseksi eduskunnassa käsiteltävänä olevaa valmiuslakiesitystä (HE 3/2008 vp) valmisteltaessa eikä näiltä osin perustuslakiin siten ehdoteta muutoksia.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Momentin loppuosan mukaan lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain poikkeusolomääritelmästä poistettaisiin nykyinen määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava”, ja se korvattaisiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta. Ehdotetulla poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitettaisiin edelleen samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Ihmisoikeussopimusten hätätilakäsite voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansankunnan elämää tai olemassaoloa (ks. esim. General Comment No. 29, States of Emergence (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11 (2001), kappale 3 ja 5). Sopimuksissa tarkoitettu hätätila voi siten myös ulottua esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaaviin luonnonmullistuksiin tai suuronnettomuuksiin. Yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet eivät kuitenkaan täytä sopimusten hätätilakriteerejä. Säännösehdotuksella lähennettäisiin perustuslain poikkeusolomääritelmää sanonnallisesti ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Vaatimus poikkeusolojen

määrittelemisestä tarkemmin lailla säilyisi edelleen perustuslaissa samoin kuin viittaus Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, mikä osaltaan edellyttäisi tukeutumista ihmisoikeussopimusten asettamiin yleisen hätätilan kriteereihin.

Säännösehdotus antaisi mahdollisuuden laissa säädetyn valtuuden nojalla säätää myös valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Lainsäädäntövallan delegoinnilta edellytettäisiin erityistä syytä ja täsmällistä soveltamisalaa. Asetustasoinen poikkeuksia koskeva sääntely olisi siten laintasoista sääntelyä selvästi rajatumpi vaihtoehto. Säännöksen tarkoittama erityinen syy voisi olla esimerkiksi viranomaisten välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus tai asian luonteen edellyttämä sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus. Erityisen syyn vaatimus edellyttää, että on painavia perusteita siirtää lainsäädäntövaltaa lain tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. Asetuksenantovaltuudelta edellytettäisiin myös täsmällisesti rajattua soveltamisalaa. Sääntelyn kohdistuminen tiettyyn rajattuun toimintaan tai soveltamisalan rajaus henkilöllisesti, asiallisesti tai alueellisesti voisi täyttää tämän vaatimuksen. Erityisen syyn ja täsmällisesti rajatun soveltamisalan arvioinnissa on yhteyksiä perustuslain 80 §:n 2 momenttiin muun viranomaisen norminannosta. Ehdotetun lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuden on tarkoitus kohdentua erityisesti valmiuslain sääntelyalaan. Nykyisessä puolustustilalaissa ei ole tässä tarkoitettua asetuksenantovaltuussääntelyä.

Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaisi lisäksi 1 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyvä vaatimus siitä, että lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Perussäännökset tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sisällöstä olisi siten säädettävä edelleen lain tasolla. Poikkeusoloissakin tulisi perusoikeuksien keskeisen sisällön määrittäytyä laintasoisin säännöksin. Tulkinallisesti säännösehdotuksella on yhteys perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lailla. Säännösehdotuksen kohdalla ei kuitenkaan olisi kyse aivan yhtä rajoittavista sääntelyvaatimuksista kuin 80 §:n kohdalla (vrt. PeVL 6/2009 vp, s. 5/II)

Säännösehdotuksessa osoitettaisiin tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskeva asetuksenantovalta valtioneuvostolle. Tätä puoltaa sääntelyn kohde (perusoikeuspoikkeukset) sekä poikkeusoloja koskevan sääntelyn luonne periaatteellisesti tärkeänä ja yhteiskunnallisesti merkittävänä asiana. Perustuslain mukaan lailla ei voitaisi säätää ministeriöille asetuksenantovaltaa poikkeusolojen osalta. Perusoikeuspoikkeuksia koskevaa asetuksenantovaltaa ei myöskään voitaisi lailla osoittaa tasavallan presidentille. Säännösehdotuksessa tarkoitettulla asetuksenantovaltuudella ei viitata nykyisen puolustustilalain 2—4 §:n tarkoitamiin puolustustilan voimaansaattamista ja jatkamista koskeviin tasavallan presidentin asetuksiin eikä nykyisen valmiuslain 3 §:n tarkoittamaan, valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoasetukseen, jonka tasavallan presidentti antaa. Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa valmiuslakiesityksessä tämä asetuksenantovaltuus osoitetaan valtioneuvostolle (HE 3/2008 vp).

Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Momentin mukaan eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse olisi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voisi valvoa poikkeusoloja koskevan

asetuksenantovallan käyttöä ja niin halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa, jolloin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnalla. Käsitellessään valmiuslakiesitystä perustuslakivaliokunta edellytti lakiin lisättäväksi säännökset eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I). Nyt ehdotetussa säännöksessä menettely saisi perustuslailliset takeet.

39 §. *Asian vireilletulo eduskunnassa.* Pykälän 1 momenttia asian vireilletulotavoista eduskunnassa ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle osoitetaan valtioneuvostolle. Muilta osin asioiden vireilletulotapoja koskevaa sääntelyä ei pykälässä muutettaisi. Vireilletuloa koskevassa yleissäännöksessä todettaisiin, että asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan 58 §:n 2 momentista poistettaisiin säännös hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta.

Nykyisin toimivalta hallituksen esitysten antamisessa, täydentämisessä ja peruuttamisessa kuuluu tasavallan presidentille. Presidentin rooli on hallituksen esitysten antamisessa kuitenkin lähinnä symbolinen tai muodollinen, sillä presidentti ei voi estää esityksen antamista sisällöltään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena. Sama koskee esityksen mahdollista peruuttamista ja täydentämistä. Nykyisen päätöksentekojärjestelmän muotovaatimukset edellyttävät silti erillisen istunnon järjestämistä presidentin esittelyä varten.

Lainsäädäntötyön johtaminen sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus. Tämän vuoksi on perusteltua osoittaa toimivalta hallituksen esityksen antamisessa suoraan valtioneuvostolle. Samoin myös päätökset hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta, joista säädetään perustuslain 71 §:ssä, kuuluisivat valtioneuvostolle. Valtioneuvoston ja presidentin päätöksentekomenettelyjen kehittäminen menettelyjä yksinkertaistamalla ja tehostamalla puoltavat osaltaan valtioneuvoston yksinomaista toimivaltaa näissä asioissa.

Valtioneuvoston toimivalta koskisi myös sellaisia esityksiä, joilla annetaan eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Tällaisissa ulkopoliittikan alaan kuuluvissa hallituksen esityksissä on kyse perustuslain 94 ja 95 §:n mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista.

Ehdotuksella ei muutettaisi nykyistä hallituksen esitys -nimikettä. Huolimatta siitä, että vastaisuudessa valtioneuvosto antaisi esitykset eduskunnalle, esitykset säilyttäisivät edelleen perustuslaissa käytetyn ilmaisun mukaisesti nimikkeen ”hallituksen esitys”. Perustuslaissa käytetään yleisesti ilmaisua ”hallitus” silloin, kun tarkoitetaan presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä.

46 §. *Eduskunnalle annettavat kertomukset.* Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta momentissa mainittujen kertomusten antamiseen osoitetaan valtioneuvostolle.

Nykyisen 1 momentin mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Tämän mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle vuosittain hallituksen toimintakertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen. Tasavallan presidentti antaa nykyisin hallituksen kertomukset eduskunnalle, joten molemmat kertomukset käsitellään sekä valtioneuvoston yleisistunnossa että presidentin esittelyssä. Ehdotetun 39 §:n 1 momentin mukaan toimivalta hallituksen esitysten antamiseen siirtyisi presidentiltä valtioneuvostolle. Yhdensuuntaista tämän kanssa olisi, että valtioneuvosto presidentin sijasta antaisi eduskunnalle myös keskeiset kertomukset toiminnastaan.

Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvoston tulisi antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta. Toimintakertomus sisältäisi siten edelleen nykyiseen tapaan tietoja myös tasavallan presidentin toiminnasta. Nykyiseen hallituksen toimintakertomukseen kuuluu ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus, jonka ulkoasiainministeriö valmistelelee yhdessä puolustusministeriön kanssa.

Hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista eräiltä muilta osin koskeva selvitystarve on parhaillaan harkittavana. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään 5/2008 vp puhemiesneuvoston huomiota kertomusmenettelyn kehittämisen tarkasteltarpeeseen liittyen tarkastusvaliokunnan lausuntoon 1/2008 vp, jossa ehdotettiin hallituksen toimintakertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämisestä. Ehdotettu perustuslain säännös ei estäisi nykyisen kertomusmenettelyn ja kertomusten sisällön kehittämistä. Kertomusten sisältöä koskevia luonnehdintoja ei ole säännöksessä tarkoitettu kertomusten virallisiksi nimikkeiksi eikä perustuslain säännöksestä myöskään aiheudu estettä sille, että hallituksen toimintakertomus ja valtion tilinpäätöskertomus vastaisuudessa yhdistettäisiin.

49 §. Asian käsittelyn jatkuvuus. Pykälän nykyinen 1 momentti sisältää asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevan pääsäännön, jonka mukaan kesken jääneen asian käsittelyä jatketaan vaalikauden aikana seuraavilla valtiopäivillä. Vaalikauden päättyessä asiat, joiden käsittely on jäänyt kesken, raukeavat. Pykälän nykyinen 2 momentti, jossa säädetään asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevista poikkeuksista, ehdotetaan poistettavaksi.

Pykälän nykyisen 2 momentin mukaan välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Lisäksi momentissa edellytetään, että valtioneuvoston selonteon käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä vain, jos eduskunta niin päättää.

Välikysymys- ja tiedonantokäsittelyn päätteeksi äänestetään hallituksen luottamuksesta. Tästä syystä on perinteisesti katsottu, ettei tällaisen asian käsittelyä ole syytä siirtää seuraaville valtiopäiville (HE 1/1998 vp, s. 98/II). Välikysymys- ja tiedonantokäsittelyn poikkeaminen yleisestä asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevasta pääsäännöstä voidaan nähdä jäänteinä aikaisemmasta valtiopäivien erillisyyttä eli valtiopäivien jakautumista varsinaisiin ja ylimääräisiin valtiopäiviin koskevasta sääntelystä. Nykyisin valtiopäivät jatkuvat lähtökohtaisesti seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen asti, ja valtiopäivien ollessa keskeytyneinä ne voidaan myös kutsua koolle.

Eduskunnan työjärjestyksen 22 §:ssä asetetaan valtioneuvostolle velvoite vastata välikysymykseen 15 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtioneuvoston tietoon. Välikysymyksen tai valtioneuvoston tiedonannon eduskuntakäsittelylle ei sitä vastoin asetu perustuslaista tai työjärjestyksestä muita nimenomaisia aikarajoja kuin valtiopäivien päättymisen. Eduskunta voi niin halutessaan käsitellä välikysymystä ja tiedonantoa pitkänkin ajan valtiopäivien alusta niiden päättymiseen. Eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan on kuitenkin käsiteltävä kiireellisesti asiat, jotka koskevat perusteltua päiväjärjestykseen siirtymistä. Näitä asioita ovat välikysymys ja valtioneuvoston tiedonanto, joissa on kyse hallituksen nauttimasta luottamuksesta eduskunnassa. Välikysymys voidaan tehdä vain eduskunnan olleessa koolla (TJ 3 ja 27 §).

Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta (PL 44 § ja TJ 23 §). Perustuslaki on kuitenkin edellyttänyt, että eduskunnan täytyy tehdä asiasta nimenomainen päätös, jos selonteon käsittelyä halutaan jatkaa seuraavilla valtiopäivillä. Selonteko on nykyisin keskeinen ja yleisesti käytetty väline valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä yhteydenpidossa, ja niiden käsittely siirretään käytännössä melko usein seuraaville valtiopäiville eduskunnan päätöksellä.

Eduskuntatyön ja sitä koskevan sääntelyn kehittäminen nykyistä joustavammaksi puoltavat asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevan pääsäännön ulottamista myös välikysymykseen sekä valtioneuvoston tiedonantoon ja selontekoon. Myöskään muista nykyisistä eduskuntatyön menettelysäännöksistä ei asetu estettä ehdotetulle 2 momentin kumoamiselle. Valtiopäivillä kesken jäänyttä välikysymyksen tai valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä voitaisiin jatkaa vaalikauden aikana seuraavilla valtiopäivillä. Samoin jatkettaisiin myös kesken jäänyttä selonteon käsittelyä ilman nimenomaista eduskunnan päätöstä.

Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan pääsäännöstä poiketen tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Tämä mahdollisuus asian käsittelyn jatkamiseen seuraavalla vaalikaudella on perusteltua edelleen säilyttää (HE 1/1998 vp, s. 98/II). Säännöksessä on kyse poikkeuksesta pykälän nykyiseen 1 momenttiin. Tämän vuoksi se siirrettäisiin nykyisen 1 momentin yhteyteen, jolloin pykälä muutettaisiin lakiteknisesti kokonaan.

53 §. Kansanäänestys ja kansalaisaloite. Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös valtiollisesta kansalaisaloitteesta. Säännös lisättäisiin 53 §:n yhteyteen sen 3 momentiksi. Pykälän nykyiset 1 ja 2 momentti sääntelevät valtiollisen, neuvoantavan kansanäänestyksen järjestämistä. Säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä säilyivät perustuslakiuudistuksessa olennaisilta osin entisellään (HE 1/1998 vp, s. 101/II). Koska päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehdään aina eduskuntalailla, pidettiin säännösten luontevimpana sijoittamispaikkana tuolloin eduskunnan toimintaa sääntelevää 4 lukua (HE 1/1998 vp, s. 101/I). Nyt ehdotetun säännöksen mukaan kansalaisaloite tehtäisiin eduskunnalle. Kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteen sääntely samassa perustuslain kohdassa olisi asiallisesti perusteltua ottaen huomioon niiden yhteyttä eduskunnan toimintaan sekä molempien luonteen suoraa demokratiaa edistävinä instituutioina.

Kansalaisaloite olisi uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Kyse olisi edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi.

Kansalaisaloite kytkeytyy kiinteästi perustuslain lähtökohtiin kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista. Perustuslain 2 §:n 2 momenttiin on kirjattu osana kansanvaltaisen valtiojärjestyksen peruseriaatteita yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ehdotetun säännöksen mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Muilta osin asiasta säädettäisiin tavallisen lain tasolla. Aloiteoikeuden sisältö ja menettelyt määräytyisivät siten perustuslain ja tavallisen lain tasoisen sääntelyn muodostaman kokonaisuuden perusteella.

Perustuslaissa säädettäisiin aloiteoikeuden edellytyksistä ja aloitteen yleisestä kohdentumisesta. Oikeus aloitteen tekemiseen sidottaisiin äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Tämä rinnastuisi nykyisen vaalijärjestelmän mukaiseen äänioikeuteen valtiollisissa vaaleissa. Aloiteoikeuden sitominen äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen on perusteltu lähtökohta silloin, kun on kyse valtiollisen tason vaikutusmahdollisuudesta. Aloite tehtäisiin suoraan eduskunnalle, jolle lainsäädäntövalta muutoinkin kuuluu. Myös muiden maiden esimerkit kansalaisaloitejärjestelmästä puoltavat näitä ratkaisuja.

Vaadittava allekirjoittajien määrä olisi viisikymmentätuhatta. Tämä lukumäärä määräytyy yhtäältä suhteessa valtion väkilukuun. Ehdotettu allekirjoittajien määrä olisi noin 0,9 prosenttia Suomen väestöstä ja noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista, mikä vastaa pitkälti eräissä muissa Euroopan maissa omaksuttuja vaatimuksia kansalaisaloitteen tekemiselle. Kansalliset ratkaisut poikkeavat tosin paljonkin toisistaan eikä yhtenäistä sääntelymallia ole osoitettavissa. Allekirjoitusten määrällä asetetaan toisaalta vaatimus aloitteen nauttiman tuen laajuudesta. Tarkoituksena on, että eduskunnan lainsäädäntötyö pohjautuisi edelleen pääsääntöisesti hallituksen esityksiin ja että valtioneuvosto kantaisi päävastuun lainvalmistelusta.

Perustuslaissa säädettäisiin aloiteoikeuden kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Säännösehdotuksen mukaan kyse olisi oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäisivät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan asettaisi merkittäviä rajoituksia kansalaisten aloiteoikeudelle ottaen huomioon lainsäädännön alan laajuuden. Aloite voisi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Eduskunta voi säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetustasolla. Kansalaisaloite voisi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänes-

tyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä olisivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Aloiteoikeuden piiriin kuuluisivat kuitenkin sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

Säännösehdotus ei asettaisi tiukkoja perustuslakiin sidottuja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle. Säännös ja siinä käytetty ilmaisu ”aloite lain säätämiseksi” sisältävien mahdollisuuden niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Kansalaisaloitteen muotovaatimukset jäisivät tältä osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Erillisenä, itsenäisenä instituutiona kansalaisaloitetta ei ole tarpeen kytkeä kansanedustajan aloiteoikeuden määrämuotoihin, joista säädetään perustuslain 39 §:n 2 momentissa.

Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei myöskään asetettaisi muita sisällöllisiä rajoituksia. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jäisi eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Asioiden vireilletulosta eduskunnassa ei nykyisin enää säädetä tyhjentävästi perustuslain tasolla, vaan perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan vireilletulosta voidaan säätää myös eduskunnan työjärjestyksessä. Kansalaisaloitteesta vireilletulomuotona ei ole tämän vuoksi välttämätöntä säätää asian vireilletuloa eduskunnassa koskevassa perustuslain 39 §:n 1 momentissa tai lainsäädäntöaloitetta koskevassa 70 §:ssä.

Eduskunnalla olisi velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen. Tässäkään asiassa eduskunnan käsittelylle ei asetettaisi erityisiä aikamääreitä. Valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä kansalaisaloite voisi kuitenkin rinnastua vähintään sadan edustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä etusija muihin kansanedustajien aloitteisiin nähdessä. Kansalaisaloitteen muoto — säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite — määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

Muilta osin kansalaisaloitteesta säädettäisiin lailla. Lailla säädettäviä asioita olisivat ainakin aloitteen muotovaatimukset ja menettely allekirjoitusten keräämisessä sekä tarvittava viranomaisvalvonta.

58 §. Presidentin päätöksenteko. Pykälä koskee tasavallan presidentin määrämuotoista päätöksentekoa kaikissa presidentin toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän 2 momenttia, joka liittyy pääsäännön mukaiseen, valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuvaan presidentin päätöksentekoon. Momentissa säädetään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä presidentin päätöksenteossa.

Nykyisen 2 momentin mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei pääätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Momentin mukainen palautusmenettely tarkoittaa sitä, että presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla.

Momentista ehdotetaan poistettavaksi hallituksen esityksen antamista ja peruuttamista koskeva säännös. Hallituksen esityksen antamista, täydentämistä ja peruuttamista koskeva toimivalta ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvostolle eikä momenttiin ehdotettu uusi säännös presidentin päätöksentekomenettelystä koskisi hallituksen esityksen antamista, täydentämistä ja peruuttamista. Hallituksen esitysten antamisesta säädettäisiin perustuslain 39 §:n 1 momentissa. Samoin hallituksen kertomusten antaminen siirtyisi valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 46 §:n 1 momentin muutoksella.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös asian palautumisen jälkeen tapahtuvasta presidentin päätöksenteosta. Asian palautumisen jälkeen siitä päätettäisiin säännösehdotuksen nojalla valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa eikä asia koskisi lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä.

Ehdotetulla muutoksella vahvistettaisiin hallitustavan parlamentaarisia piirteitä sitomalla valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuva presidentin päätöksenteko eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan eräissä asiaryhmissä.

Ehdotettu muutos koskisi vain sellaista presidentin päätöksentekoa, joka tapahtuu valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Siten pykälän 3 momentissa säädetyt asiat ja niitä koskeva päätöksenteko samoin kuin 5 momentin mukainen päätöksenteko jäisivät säännösehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain vahvistaminen ja siihen sisältyvä palautustoimivalta kohdistuvat eduskunnan hyväksymään lakiin. Jotta presidentillä säilyisi harkintavaltaa lain vahvistamisessa nykyisen vahvistamisinstituution tarkoittamalla tavalla ja mahdollisuus ylimpien tuomioistuinten lausunnon pyytämiseen vahvistettavasta laista, ehdotetaan lain vahvistaminen suljettavaksi nimenomaisesti pois niistä asiaryhmistä, joissa presidentin päätös sidotaan valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Presidentin päätöksenteosta lain vahvistamisessa säädetään perustuslain 77 §:ssä.

Presidentin nimitystoimivaltaan on säädetty sellaisia virkoja ja tehtäviä, joiden kohdalla presidentillä on itsenäistä harkintavaltaa. Tällaisia virkoja ovat erityisesti kansallisen oikeuslaitoksen nimitykset tuomioistuinelaitoksen riippumattomuudesta johtuvista syistä.

Lisäksi virkanimitykset ja tehtävään määrääminen ovat luonteeltaan sellaisia toimeenpanovallan piiriin kuuluvia asioita, joita ei lähtökohtaisesti käsitellä eduskunnassa.

Muissa kuin edellä mainituissa, 2 momentissa nimenomaisesti mainituissa asioissa presidentin harkintavalta sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen asian oltua uudelleen valmisteltavana valtioneuvostossa ja sitä toista kertaa esiteltäessä presidentin päätettäväksi, jos valtioneuvoston uusi ratkaisuehdotus vastaa eduskunnan ilmaisema kantaa asiassa. Tällaisen päätöksenteon piiriin kuuluisivat pääasiassa erilaiset kansainväliset asiat, jotka presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla. Näitä ovat esimerkiksi jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä, valtioiden tunnustamiseen, diplomaattisten suhteiden solmimiseen ja katkaisemiseen, valtiosopimusten allekirjoitusvaltuuksiin, valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen, ratifiointiin ja irtisanomiseen liittyvät päätökset samoin kuin muut ulkopolitiikan johtamiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset. Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon kuuluisi myös tähän asiaryhmään. Ehdotettu säännös korostaisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä ulkopolitiikan johtamisessa perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti.

Säännöksessä tarkoitettu eduskunnan ilmaisema kanta asiassa voisi olla asian aikaisemmissa vaiheissa eduskuntakäsittelyssä muodostettu kanta, kuten valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä koskeva eduskunnan päätös. Tällöin olisi kyse asiaryhmistä, jotka perustuslain tai muun lainsäädännön mukaan kuuluvat eduskunnan käsiteltäviksi.

Valtioneuvosto voisi myös niin halutessaan saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi antamalla eduskunnalle tiedonannon tai selonteon perustuslain 44 §:n mukaisesti. Eduskunnan kanta asiassa hankittaisiin nykyisiä perustuslain tuntemia menettelymuotoja käyttäen eikä sitä varten tarvittaisi uudenlaisia mekanismeja eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen yhteydenpitoon.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun eduskunnan kannan tulisi kuitenkin välittömästi kohdistua päätettävänä olevaan asiaan. Eduskunnan tulisi siten lausua kantansa nimenomaisesti käsiteltävänä olevaan asiaan. Lähtökohtaisesti eduskunnan kanta olisi eduskunnan täysistunnon tekemä päätös edellä selostettujen, erilaisia asiaryhmiä koskevien menettelymuotojen mukaisesti. Eduskunnan kanta voisi kuitenkin poikkeuksellisesti asian luonne huomioon ottaen olla myös eduskunnan valiokunnan muodostama kanta asiassa, jossa valiokunnan toimivallasta on erikseen säädetty perustuslaissa tai muussa laissa ja jossa eduskunnan täysistunto ei tee päätöstä. Perustuslain 97 §:n 3 momentin erityissäännöksen nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta voi antaa valtioneuvoston selvityksestä lausunnon valtioneuvostolle. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston on kuultava laissa säädettyissä tilanteissa eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä presidentille. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävistä säädetään perustuslain 74 §:ssä.

Käytännössä presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteissa valtioneuvosto voisi kuulla asiassa eduskuntaa ennen presidentin määrämuotoista päätöksentekoa. Päätök-

sentekovaiheesta riippumatta valtioneuvostolla on aina mahdollisuus selvittää asiassa eduskunnan kanta.

Ehdotetun 2 momentin mukaisesti presidentti ei edelleenkään voisi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla, vaan tällöin asia palautuisi valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tältä osin ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Sen taustalla on perustuslakiuudistuksen esitöihin sisältynyt oletus siitä, että presidentti tekee päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 107/I). Jos presidentti ei kuitenkaan jostakin syystä katso voivansa tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuu automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin arvioida asiaa uudelleen ja mahdollisesti käydä keskusteluja presidentin kanssa yhteisen kannan muodostamiseksi. Uuden valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunto tekee uuden ratkaisuehdotuksen, joka kuitenkin voi olla sisällöltään sama kuin aiempi ehdotus. (HE 1/1998 vp, s. 107/I)

Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti presidentti ja valtioneuvosto pyrkisivät muodostamaan yhteisen kannan päätöksentekoa edeltävissä keskusteluissa presidentin päätösvaltaan kuuluvissa kansainvälisissä asioissa, jolloin erimielisyystilanteet olisivat käytännössä harvinaisia.

Presidentin päätöksenteon kytkeminen eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan edellä kuvatulla tavalla myös kansainvälisissä asioissa olisi yhdenmukainen ehdotetun perustuslain 39 §:n kanssa, jossa toimivalta antaa eduskunnalle kansainvälisiä velvoitteita koskevat hallituksen esitykset siirtyisi valtioneuvostolle. Lisäksi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskeva asetuksenantovalta siirtyisi presidentiltä pääsääntöisesti valtioneuvostolle perustuslain 95 §:n 1 momentin muutoksella.

Ehdotettuun muutokseen liittyen tarkistettaisiin perustuslain 128 §:n 1 momenttia ylipäällikkyyden luovuttamisen edellytyksistä.

66 §. Pääministerin tehtävät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Uuden säännöksen sijoittaminen 66 §:n yhteyteen täydentäisi pykälän säännöksistä nykyisin piirtyvää pääministerin asemaa. Pääministerin asema Suomen Eurooppa-politiikan johdossa saisi selkeän kirjauksen perustuslaissa.

Uuden säännöksen tarkoituksena on selkeyttää nykyistä käytäntöä Suomen edustautumisessa. Säännöksessä vahvistettaisiin pääministerin asema Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja muissa valtion ylimmän johdon edustusta vaativissa EU-kokouksissa perustuslain 93 §:n 2 momentissa valtioneuvostolle osoitetun toimivalan edellyttämällä tavalla. Vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunto ei tekisi enää nykyiseen tapaan erityistä päätöstä Suomen edustajasta näihin kokouksiin valmistauduttaessa. Sitä vastoin valtioneuvoston yleisistunto päättäisi edelleen pääministeriä kokouksessa mahdollisesti avustavan ministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

Uusi säännös koskisi myös Suomen edustajan määräytymistä valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Tällaiseen toimintaan kuuluvat Euroopan unionin valtion- tai hallitusten päämiesten epäviralliset tapaamiset sekä niin sanotut Euroopan unionin kolmas maa -kokoukset, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Näissä tapaamisissa ja kokouksissa käsiteltävät asiat eivät ole erotettavissa muista perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvista asioista.

Valtioneuvosto voisi vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi Euroopan unionin toimintaan liittyvään kokoukseen, jos Euroopan unionin järjestelmä sen sallii. Tilanteen arvioiminen jäisi valtioneuvoston harkintavaltaan. Pääministeri tai pääministerin sijaisena oleva ministeri toimisi kuitenkin myös tällöin Suomen äänivaltaa käyttävänä edustajana kokouksessa nyt ehdotetun säännöksen mukaisesti. Eurooppa-neuvoston kokousten osalta Lissabonin sopimus ja sen soveltamiskäytäntö asettavat reunaehdot jäsenvaltioiden edustautumiselle. Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston toiminta tulee käytännössä kiinteytymään ja määrämuotoistumaan siten, että sen kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioista vain varsinaiset Eurooppa-neuvoston jäsenet ja jäsenten päätöksellä heitä avustavat ministerit. Euroopan unionin niin sanotuissa kolmas maa -kokouksissa jäsenvaltioiden kansallinen harkintavalta edustautumisessa on laajempi ja sallii eri vaihtoehtoja.

Merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa unioniasioissa pääministeri ja valtioneuvosto toimivat läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen kantoja muodostettaessa.

Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 15 artiklan mukaisesta Eurooppa-neuvoston jäsentä avustavasta ministeristä Suomessa päättäisi valtioneuvoston yleisistunto nykyisin vakiintuneessa menettelyssä. Pääministeriä avustava ministeri voisi olla kokouksessa käsiteltävistä asioista riippuen ulkoasiainministeri, Eurooppa-ministeri, valtiovarainministeri tai muu ministeri.

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa perustuslain 66 §:n 3 momentiksi siirtyvän nykyisen 2 momentin mukaan pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri. Pääministerin estetilanteissa Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa ja muissa säännöksessä tarkoitetuissa kokouksissa tai tapaamisissa toimisi perustuslain mukaisesti pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri.

94 §. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen ja 95 §. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen. Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös uudesta toimivallan siirtämisestä koskevasta menettelystä, joka edellyttää sekä 94 §:n 2 momentin että 95 §:n 2 momentin muuttamista. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomista koskevan 94 §:n 2 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen maininta kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevasta menettelystä tilanteissa, joissa ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Myös 95 §:n 2 momenttia kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattami-

sesta muutettaisiin sisällyttämällä siihen nimenomainen vastaava toimivallan siirtoa koskeva säännös. Lisäksi ehdotetaan muutosta 95 §:n 1 momenttiin.

Nykyisessä 94 §:n 2 momentissa säädetään kansainvälisten velvoitteiden hyväksymismenettelystä. Sen mukaan pääsääntönä on, että kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa äänten enemmistöllä. Sama koskee myös velvoitteen irtisanomisen hyväksymistä. Nykyisen 2 momentin mukaan perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva velvoite on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tämä perustuslakia koskevaan velvoitteeseen sovellettava määräenemmistövaatimus on sisällytetty perustuslakiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Ennen sitä määräenemmistövaatimus ulottui vain tällaisen velvoitteen voimaansaattamislain käsittelyyn. Samalla määräenemmistöllä on hyväksyttävä perustuslain mukaan myös valtakunnan alueen muuttamista koskeva ehdotus (HE 1/1998 vp, s. 149).

Nykyisessä 95 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään kansainvälisten velvoitteiden valtion sisäiseen voimaansaattamiseen tarvittavien voimaansaattamislakien säätämisyjärjestyksestä. Pääsääntönä on, että lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen saattamisesta voimaan käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä. Kysymys on niin sanotusta supistetusta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä, joka poikkeaa 73 §:ssä tarkoitettua perustuslain säätämisyjärjestyksestä siinä, että lakiehdotus voidaan supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen nojalla hyväksyä ilman kiireelliseksi julistamista samalla vaalikaudella, jolla ehdotus on annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotuksen hyväksymistä koskeva lopullinen päätös on kummassakin menettelyssä tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki on niin sanottu poikkeuslaki. Myöskään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei saa poiketa perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Ehdotukset perustuslain tekstin muuttamisesta on käsiteltävä 73 §:ssä tarkoitettua perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Myös lakiehdotukset valtakunnan alueen muuttamiseksi on 2 momentin mukaan käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin perustuslakia koskevat voimaansaattamislait. Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin määräenemmistösäännökset ovat symmetriset (HE 1/1998 vp, s. 151—152).

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys katsottiin tarpeelliseksi säilyttää ennen kaikkea kansainvälisiin suhteisiin liittyvien seikkojen, kuten velvoitteen voimaantulon ajalliseen yhteensovittamiseen ja joustavuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi. Valtiosääntöön sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden johdosta nimenomaisen toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn sisällyttämistä perustuslakiin ei pidetty Suomessa välttämättömänä (PeVM 10/1998 vp, s. 6, ks. kuit. PeVL 13/2008 vp, s. 10).

Nykyisiä perustuslain säännöksiä Suomen täysivaltaisuudesta tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä irrottauduttiin tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä automaattisesti merkitsisi täysivaltai-

suuden rajoitusta. Nykyisen kansainvälistymiskehityksen katsottiin merkitsevän sitä, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat sen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön (HE 1/1998 vp). Perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kokonaisuuteen kuuluu myös 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Täysivaltaisuutta on esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72).

Uuden perustuslain aikana valtion täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on muovautunut tätä vastaavasti ja erityisesti ottaen huomioon sen, että tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä yhteistyöhön osallistumisen muoto on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001, s. 5). Nykyaikana tavanomaisten kansainvälisten ja vain vähän täysivaltaisuuteen vaikuttavien toimivallan siirtoa koskevien velvoitteiden ei siten ole katsottu koskevan perustuslakia perustuslain 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla eikä velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymisen näin ollen ole katsottu edellyttävän niin sanotun supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Niissä tilanteissa, joissa on kaiken kaikkiaan ollut kysymys merkittäväksi katsotun toimivallan siirrosta Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle, velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymisen on katsottu edellyttävän niin sanotun supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi Euroopan unionin täysivaltaisuusvaikutuksia arvioidessaan lähtenyt siitä, että jäsenyys unionissa sinänsä on merkinnyt täysivaltaisuuden rajoitusta julkisen vallankäytön eri alueilla. Esimerkiksi unionin tehtäväkentän vähäisen lähinnä tarkistusluonteiseksi luonnehdittavan muuttamisen jo voimassa olevien säännösten pohjalta ei ole katsottu enää koskevan perustuslakia. Myös unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävää, institutionaalaisella tasolla tapahtuvaa kehittämistä on pidetty yleensä merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 38/2001 vp, s. 5).

Siltä osin kuin kysymys on ollut eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvasta toimivallasta käsitys nykyisessä kansainvälistymiskehityksessä muusta kuin merkittävästä toimivallan siirrosta ei kuitenkaan ole kehittynyt tulkintakäytännössä muuta täysivaltaisuusarviointia vastaavalla tavalla. Eduskunnan toimivallan alaan kuuluvien, nykyisissä oloissa lopulta muidenkin kuin Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskevien siirtojen on katsottu koskevan perustuslakia. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi arvioidessaan kansainvälisen sopimuksen muuttamis- ja täydentämisvaltaa lähtenyt siitä, että kansainväliseen sopimukseen perustuvalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta, mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten on tullut olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 13/1998 vp, PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp, PeVL 13/2002 vp, PeVL 13/2008 vp). Jos velvoitteeseen on sisältynyt mahdollisuus tehdä

määräenemmistöllä mukautusten ohella muutoksia asioihin, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta, tällaisen toimivallan siirron on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.

Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirto on ollut keskeisenä aiheena supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön (unioniin jäsenyyteen liittyen ks. PeVL 14/1994 vp ja PeVL 10/1998 vp ja uuden perustuslain aikana PeVL 36/2006 vp ja PeVL 13/2008 vp, vrt. PeVL 38/2001 vp, PeVL 11/2003 vp, lisäksi unionin jäsenyyteen kytkeytymätön PeVL 45/2000 vp).

Toimivallan siirtoa koskevan nimenomaisen sääntelyn sisällyttäminen perustuslakiin merkitsisi, että toimivallan siirto olisi toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä. Kaikenlaiset toimivallan siirrot tulevat tämän myötä perustuslain sisälle, eikä toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista. Tältä osin tilanne rinnastuisi lähinnä perustuslain säännöksiin valtakunnan alueen muuttamisesta (perustuslain 94 § 2 momentti ja 95 §:n 2 momentti) tai talousarvion ulkopuolisesta rahastosta (perustuslain 87 §). Ehdotettu lisäys, jolla toimivallan siirtoa koskevat määräykset kansainvälisistä velvoitteista ja niiden kansallisesta voimaansaattamisesta erotettaisiin omaksi kokonaisuudekseen, selkiinnyttäisi oikeudellista tilannetta Euroopan unionin jäsenyyttä ja myös muita nykyaikaisia kansainvälistymisilmiöitä silmällä pitäen. Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin symmetrian vuoksi vastaava muutos olisi aiheellista tehdä molempiin säännöksiin. Ehdotuksen mukaan menettely tulisi molemmissa yhteyksissä sovellettavaksi tilanteissa, joissa ehdotus koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymismenettelyssä ehdotettu lisäys tarkoittaisi merkittävää toimivallan siirtoa merkitsevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen erottamista omaksi määräenemmistöpäätöksentekoa edellyttäväksi menettelykseen valtakunnan alueen muuttamista ja perustuslakia koskevien velvoitteiden rinnalle. Koska merkittävää toimivallan siirtoa koskevan velvoitteen katsotaan nykyisin koskevan perustuslakia eli olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, sellainen siirto on myös tähän asti käsitelty vastaavassa menettelyssä saman 94 §:n 2 momentin nojalla. Koska täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa voidaan edelleen pitää periaatteellisesti tärkeänä asiana, on perusteltua säilyttää määräenemmistövaatimus. Sen sijaan muut kuin täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevat velvoitteet voitaisiin ehdotuksen perusteella hyväksyä äänten enemmistöllä. Vastaavasti ehdotettu 95 §:n 2 momentin muutos merkitsisi sitä, että muun kuin Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron sisältävän kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki käsiteltäisiin pääsäännön mukaisesti tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan ehdotuksen koskiessa täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa tulisi soveltaa määräenemmistöpäätöksentekoa. Merkittävää toimivaltaa koskevan siirron ja muun toimivallan siirron kesken ero tehtäisiin tapauskohtaiseen arviointiin perustuen. Muutosehdotus merkitsisi perustuslain tarkistamista vastaamaan nykyistä soveltamiskäytäntöä. Muutosta nykykäytäntöön merkitsisi, että enemmistöpäätöksin voitaisiin käsitellä vastaavin edellytyksin myös eduskunnan toimivaltaan vaikuttavia toimivallan siirtoja.

Arvioitaessa tapauskohtaisesti, milloin asia koskee määräenemmistöpäätöksentekoa edellyttävää täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa tai enemmistöpäätöksin käsiteltävää toimivallan siirtoa, kiinnitetäisiin huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (erit. PeVL 38/2001 vp, s. 7, myös esim. PeVL 51/2001 vp.) sekä esimerkiksi määräysten luonteeseen ja tarkoitukseen yleisemminkin (ks. esim. PeVL 61/2002 vp ja unionin osalta esim. PeVL 7/2003 vp ja PeVL 6/2004 vp). Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 11/2000 vp). Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä, samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituspäristä (PeVL 11/2000 vp), sillä säännös toimii yhtenä keskeisenä kiinnekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Tarkastelussa erityistä merkitystä olisi Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa (esim. PeVL 13/2008 vp), mitä ilmentää myös ehdotettu 1 §:n 1 momentin säännöksen muutos, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Ehdotus koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos ehdotuksessa olisi kysymys liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen asialliselta intensiivisyydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja ehdotukseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa sille perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen aina välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ehdotusta ei olisi arvosteltava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevaksi.

Ehdotettu toimivallan siirtoa koskeva säännös koskisi täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, mutta myös muulle kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Keskeisen merkityksensä ja tähänastisten täysivaltaisuuden kannalta merkittävien voimaansaattamislakien perusteella toimivallan siirto Euroopan unionille mainittaisiin kuitenkin erikseen.

Ehdotus ei vaikuttaisi siihen, että perustuslain kansainvälisen velvoitteen hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle asettamat aineelliset edellytykset koskevat myös toimivallan siirtoa sisältäviä velvoitteita. Toimivallan siirtoa olisi siten tarkasteltava esimerkiksi perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta.

Ehdotus ei kokonaan poistaisi niin sanottujen poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa liittyä erityisesti perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia ulottuvuuksia, joissa ei ole kysymys toimivallan siirrosta. Ehdotus kuitenkin

kaventaisi poikkeuslakien käyttöalaa entisestään ja jatkaisi siten perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttua kehittämissuuntaa.

Toimivallan siirtoa koskevan muutosehdotuksen lisäksi 95 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin voimaan asetuksella.

Nykyisen 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen ei näiltä osin ehdoteta muutoksia. Nykyisen 1 momentin mukaan kansainvälisten velvoitteiden muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Ehdotuksen mukaan voimaansaattamisasetuksen antajaa ei yksilöitäisi tässä pykälässä. Perusteet asetuksenantoa koskevalle toimivallanjaolle olisivat voimaansaattamisasetusten osalta samat kuin asetuksenantovallan osalta muutenkin perustuslain 80 §:n mukaan. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Voimaansaattamisasetus annetaan säännönmukaisesti sen jälkeen, kun Suomi on jo ilmoittanut sitoutumisestaan kansainväliseen velvoitteeseen. Pykälän 1 momentissa tarkoitettussa voimaansaattamisasetuksessa on näin ollen kysymys toimenpiteestä, jolla kansainvälinen velvoite saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tällainen toimenpide kuuluu lähinnä valtioneuvoston ja joissakin tapauksissa ministeriön vastuulle. Voimaansaattaminen voisi tapahtua ministeriön asetuksella, jos sopimuskentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislaita tai muulla kansallisella lailla siirretty ministeriölle.

118 §. Vastuu virkatoimista. Pykälän 3 momentin säännöstä yksityisten oikeudesta vaatia julkista tehtävää suorittavan tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta ehdotetaan tarkistettavaksi. Kyse olisi säännökseen sisältyvän sääntelyvarauksen tarkistamisesta nykyistä väljempään muotoon siten, että sääntelyvarauksesta ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” poistettaisiin määre ”tarkemmin”. Ehdotettu viittaus lailla säätämiseen olisi lainsäätäjän harkintavallan kannalta nykyistä sääntelyvarausta väljempi (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 12/I).

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely uudistettiin vuonna 1997, jolloin säädettiin laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997). Tässä yhteydessä uudistettiin myös asianomistajan syyteoikeuden sääntely siten, että pääsääntöisesti luovuttiin asianomistajan itsenäisestä ja virallisen syyttäjän kanssa rinnakkaisesta syyteoikeudesta. Asianomistajan itsenäinen syyteoikeus on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellinen. Asianomistaja voi nykyisin nostaa syytteen silloin, kun syyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta tai esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan. Syyttäjän ensisijaista syyteoikeutta koskevasta pääsäännöstä on muutama poikkeus, joissa asianomistajalla on edelleen itsenäinen ja ensisijainen, virallisen syyttäjän kanssa rinnakkainen syyteoikeus. Toinen näistä poikkeuksista koskee perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyä syyteoikeutta virkarikosasioissa. Nämä säännökset vastaavat pääosin aikaisemmin hallitusmuodon 93 §:ään sisältynyttä sääntelyä. Perustuslakiuudistuksessa säännökset kuitenkin ulotettiin koskemaan virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia. Nykyinen perustuslain 118 §:n

3 momentti ei salli asianomistajan syyteoikeuden säätämistä toissijaiseksi tavallisen lain tasolla (HE 1/1998 vp, s. 172/II).

Asianomistajan syyteoikeus virkarikosasioissa ja oikeus korvausvaateiden esittämiseen muodostavat osaltaan takeet julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan ja turvaavat kansalaisten osallistumista julkisen vallan käytön valvontaan. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole merkityksellistä, onko asianomistajan syyteoikeus järjestetty ensisijaiseksi vai toissijaiseksi. Molemmat järjestelyt turvaavat riittävät oikeussuojakeinot virkavastuun toteuttamisessa ja julkisen vallan käytön valvonnassa. Tämän vuoksi ei ole perusteltua poiketa virallisen syyttäjän syyteoikeuden ensisijaisuudesta virkarikosasioissa. Syyteoikeuden yksityiskohtainen järjestäminen jäisi ehdotuksen mukaan tavallisen lain tasolla säädettäväksi.

126 §. *Nimittäminen valtion virkoihin.* Pykälässä säädettäisiin valtion hallintovirkoja koskevan nimitysvallan perusteista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston yleistoimivallasta virkanimitysasioissa ja 2 momentissa tasavallan presidentin nimitysvallasta. Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisestä ei enää säädettäisi perustuslaissa, vaan tavallisen lain tasolla. Tarkoituksena on, että nimitystoimivalta siirtyisi tältä osin presidentiltä valtioneuvostolle. Kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen nimittäminen on perusteltua osoittaa valtioneuvostolle ottaen huomioon ministeriön virkamiesjohdon merkittävän aseman valtioneuvoston toiminnassa. Yleisistä nimitysperusteista säädetään perustuslain 125 §:n 2 momentissa eikä pykäläehdotuksella ole vaikutuksia tähän sääntelyyn.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Tämä vastaa nykyistä pykälän 2 momenttia. Säännöksen siirtäminen pykälän 1 momentiksi korostaisi valtioneuvoston asemaa yleistoimivaltaa käyttävänä nimittäjänä. Perustuslain 65 §:n 1 momentin nojalla hallitus- ja hallintoasioihin luettavat virkanimitysasiat kuuluvat muutoinkin valtioneuvoston yleistoimivallan piiriin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin presidentin toimivallasta nimittää tasavallan presidentin kanslian päällikkö ja määrätä tehtävään edustustojen päälliköt. Perustuslaissa ei enää mainittaisi tasavallan presidentin kanslian esittelijöiden nimittämistä. Asian sääntely jäisi tasavallan presidentin kansliasta annettuun lakiin. Suomen valtiota edustavan ulkomaanedustuston päällikön tehtävään määrääminen on perusteltua säilyttää edelleen valtioneuvoston päällä (HE 171998 vp, s. 180/II).

Pykälään ei enää otettaisi nykyistä perustuslain 126 §:n 1 momentin viimeistä virkettä vastaavaa yleissäännöstä presidentin nimitysvallasta. Tällaisen yleissäännöksen merkitys on ainoastaan toteava eikä sen poistaminen vaikuta presidentille muualla perustuslaissa tai tavallisessa laissa osoitettuun nimitysvalltaan. Presidentti nimittäisi perustuslain nimenomaisen säännöksen nojalla vastaisuudessakin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (PL 69 §) sekä määräisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen (PL 69 §). Presidentti nimittäisi myös vakinaiset tuomarit (PL 102 §) ja valtakunnan-syyttäjän (PL 104 §) sekä upseerit (PL 128 §). Perustuslain 57 §:n mukaisesti presidentin muusta nimitysvallasta on säädettävä lain tasolla.

128 §. Puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisesta. Pykälän 1 momentin säännöstä puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisesta ehdotetaan tarkistettavaksi. Säännöksessä ehdotetaan ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuus rajattavaksi poikkeusoloihin. Presidentti voisi siten valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle vain poikkeusoloissa.

Poikkeusoloilla tarkoitetaan säännöksessä perustuslain 23 §:n mukaisia poikkeusoloja. Kyse olisi siten Suomeen kohdistuvasta aseellisesta hyökkäyksestä tai muista kansakuntaa vakavasti uhkaavista, laissa säädetyistä poikkeusoloista.

Perustuslakiuudistuksessa ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuudesta ja luovuttamista koskevasta päätöksenteosta poistettiin rajaus ”sodan aikaan”, joka oli aikanaan sisällynyt hallitusmuodon 30 §:ään. Ajatuksena oli, että luovuttamispäätös voitaisiin tehdä myös esimerkiksi aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen mukaan muulloinkin (HE 1/1998 vp, s. 182/II).

Nyt ehdotettu rajaus poikkeusoloihin liittyy perustuslain 58 §:n 2 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jonka mukaisesti presidentti olisi sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ylipäällikkyyden luovuttamista koskevassa päätöksessä, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuus on poikkeuksellinen järjestely presidentin valtaoikeuksia koskevassa sääntelyssä, sillä muiden toimivaltuuksien kohdalla ei ole vastaavia säännöksiä. Perustuslailla presidentille osoitetun ylipäällikkyyden luovuttaminen on olennainen presidentin vallan siirto (HE 1/1998 vp, s. 182/II). Näiden seikkojen ja presidentin päätöksentekomenettelyä koskevan muutosehdotuksen vuoksi on perusteltua rajata ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuus poikkeusoloihin.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Eduskunnan työjärjestystä on tarpeen tarkistaa perustuslain 53 §:ssä ehdotetun uuden kansalaisaloitteen johdosta. Alustava arvio tarkistustarpeista on esitetty yleisperustelujen jaksossa 6.1. Kansalaisaloitetta koskeva sääntelytarve tulee tarkemmin selvitettyä erillisessä valmisteluhankkeessa. Eduskunnan työjärjestyksen muutokset on tarkoitus valmistella ja hyväksyä siten, että ne tulisivat voimaan samanaikaisesti perustuslain muutosten kanssa.

Ehdotettujen perustuslain muutosten välttämättä edellyttämät tavallisten lakien muutosesitykset annetaan erillisen valmistelun pohjalta eduskunnan käsiteltäviksi siten, että lait voisivat tulla voimaan samanaikaisesti perustuslain muutosten kanssa. Tavallisten lakien muutostarpeita on selostettu yleisperustelujen jaksoissa 6.2. ja 6.3.

3 Voimaantulo

Ehdotetut muutokset Suomen perustuslakiin ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Ehdotukset sisältävät muutoksia tasavallan presidentin valtaoikeuksiin. Tämän vuoksi on esitystä valmisteltaessa katsottu, että perustuslain muutosten

voimaantulo tulisi sovittaa yhteen nykyisen tasavallan presidentin toimikauden päättymisen ja uuden presidentin toimikauden alkamisen kanssa. Näin toimittiin myös perustuslain kokonaisuudistuksen voimaantulon kohdalla vuonna 2000 (HE 1/1998 vp, s. 184). Nyt ehdotetut perustuslain muutokset olisi siten asianmukaista saattaa voimaan samanaikaisesti, kun vuoden 2012 presidentin vaalissa valittu uusi tasavallan presidentti ryhtyy toimeensa.

4 Säättämisjärjestys

Koska esitys koskee perustuslain muuttamista, se on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava perustuslakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen perustuslain 1 §:n 3 momentti, 23 §, 39 §:n 1 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 §, 53 §:n otsikko, 58 §:n 2 momentti, 94 §:n 2 momentti, 95 §:n 1 ja 2 momentti, 118 §:n 3 momentti, 126 § ja 128 §:n 1 momentti sekä

lisätään 14 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 53 §:ään uusi 3 momentti ja 66 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi seuraavasti:

1 §

Valtiosääntö

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.

23 §

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

Asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

Valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu. Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.

53 §

Kansanäänestys ja kansalaisaloite

Vähintään viidelläkymmenellätuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.

58 §

Presidentin päätöksenteko

Jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

66 §

Pääministerin tehtävät

Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

95 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

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

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

118 §

Vastuu virkatoimista

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

Valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Presidentti nimittää tasavallan presidentin kanslian päällikön sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt.

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

Laki

perustuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 1 §:n 3 momentti, 23 §, 39 §:n 1 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 §, 53 §:n otsikko, 58 §:n 2 momentti, 94 §:n 2 momentti, 95 §:n 1 ja 2 momentti, 118 §:n 3 momentti, 126 § ja 128 §:n 1 momentti sekä

lisätään 14 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 53 §:ään uusi 3 momentti ja 66 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Valtiosääntö

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

(uusi 2 mom.)

23 §

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan

Ehdotus

1 §

Valtiosääntö

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. *Suomi on Euroopan unionin jäsen.*

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.

23 §

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla *tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuk-*

Voimassa oleva laki

aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

Asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavalla.

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

Valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu.

Välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei kuitenkaan jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Valtioneuvoston selonteon käsittelyä jatketaan seuraavilla valtio-

Ehdotus

sella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

Asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavalla.

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

Valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu. *Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.*

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

päivillä vain, jos eduskunta niin päättää.

Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.

53 §

Kansanäänestyksen järjestäminen

(uusi 3 mom.)

58 §

Presidentin päätöksenteko

Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

66 §

Pääministerin tehtävät

(uusi 2 mom.)

53 §

Kansanäänestys ja kansalaisaloite

Vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.

58 §

Presidentin päätöksenteko

Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. *Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.*

66 §

Pääministerin tehtävät

Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

94 §

94 §

*Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen**Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen*

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista *taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle*, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

95 §

95 §

*Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen**Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen*

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

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

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista *taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle*, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

118 §

118 §

*Vastuu virkatoimista**Vastuu virkatoimista*

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun

Voimassa oleva laki

julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla *tarkemmin* säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

Tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt samoin kuin tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla tässä perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi.

Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

Ehdotus

julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

Valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Presidentti nimittää tasavallan presidentin kanslian päällikön sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt.

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä *poikkeusoloissa* luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

LAGFÖRSLAG

Lag om ändring av Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen,

ändras i Finlands grundlag 1 § 3 mom., 23 §, 39 § 1 mom., 46 § 1 mom., 49 §, rubriken för 53 §, 58 § 2 mom., 94 § 2 mom., 95 § 1 och 2 mom., 118 § 3 mom., 126 § och 128 § 1 mom. samt

fogas till 14 § ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 53 § ett nytt 3 mom. och till 66 § ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

1 §

Statskick

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Finland är medlem i Europeiska unionen.

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare och varje i Finland bosatt medborgare i Europeiska unionen som har fyllt aderton år har rätt att rösta vid val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag.

23 §

De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

Genom lag eller genom en förordning av statsrådet, som utfärdas med stöd av ett i lag av särskilda skäl intaget och i fråga om tillämpningsområdet exakt avgränsat bemyndigande, är det möjligt att införa sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella människorättsförpliktelser och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål överlämnas till riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

Ett ärende tas upp i riksdagen genom att statsrådet överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i denna grundlag eller i riksdagens arbetsordning.

46 §

Berättelser till riksdagen

Statsrådet skall årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan. Behandlingen av ett internationellt ärende som är anhängigt i riksdagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

53 §

Folkomröstning och medborgarinitiativ

Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare har enligt vad som bestäms genom lag rätt att tillstålla riksdagen initiativ om att en lag skall stiftas.

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. I andra fall än de som gäller stadfästade lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag skall beslutet därefter fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt.

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd.

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

95 §

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Här avsedd åtalsrätt föreligger emellertid inte, om åtalet enligt grundlagen skall behandlas i riksätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Statsrådet utnämner statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Presidenten utnämner kanslichefen vid republikens presidents kansli och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet under undantagsförhållanden överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

Lag

om ändring av Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen, ändras i Finlands grundlag 1 § 3 mom., 23 §, 39 § 1 mom., 46 § 1 mom., 49 §, rubriken för 53 §, 58 § 2 mom., 94 § 2 mom., 95 § 1 och 2 mom., 118 § 3 mom., 126 § och 128 § 1 mom. samt

fogas till 14 § ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 53 § ett nytt 3 mom. och till 66 § ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

Gällande lydelse

1 §

Statsskick

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

(ett nytt 2 mom.)

23 §

De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

Genom lag kan införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de

Föreslagen lydelse

1 §

Statsskick

Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.
Finland är medlem i Europeiska unionen.

14 §

Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare och varje i Finland bosatt medborgare i Europeiska unionen som har fyllt aderton år har rätt att rösta vid val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag.

23 §

De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden

Genom lag eller genom en förordning av statsrådet, som utfärdas med stöd av ett i lag av särskilda skäl intaget och i fråga om tillämpningsområdet exakt avgränsat bemyndi-

Gällande lydelse

mänskliga rättigheterna och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och *som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp.*

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

Ett ärende tas upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i denna grundlag eller i riksdagens arbetsordning.

46 §

Berättelser till riksdagen

Regeringen skall årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan.

Föreslagen lydelse

gande, är det möjligt att införa sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella människorättsförpliktelser och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål överlämnas till riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

39 §

Hur ärenden tas upp till behandling i riksdagen

Ett ärende tas upp i riksdagen genom att statsrådet överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i denna grundlag eller i riksdagens arbetsordning.

46 §

Berättelser till riksdagen

Statsrådet skall årligen lämna riksdagen en berättelse om *regeringens* verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

49 §

Fortsatt behandling av ärenden

Har behandlingen av ett ärende inte slutförts under ett riksmöte, fortsätter den under följande riksmöte, om inte riksdagsval har förrättats däremellan. *Behandlingen av ett internationellt ärende som är anhängigt i riks-*

Gällande lydelse

Behandlingen av interpellationer och statsrådets meddelanden fortsätter dock inte under följande riksmöte. Behandlingen av statsrådets redogörelser fortsätter endast om riksdagen beslutar så.

Behandlingen av ett internationellt ärende som är anhängigt i riksdagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

53 §

Folkomröstning

(ett nytt 3 mom.)

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Gäller saken överlämnande eller återtagande av en proposition, fattas beslutet därefter i enlighet med statsrådets nya förslag.

66 §

Statsministerns uppgifter

(ett nytt 2 mom.)

Föreslagen lydelse

dagen kan vid behov fortsätta även under ett riksmöte som följer efter riksdagsval.

53 §

Folkomröstning och medborgarinitiativ

Minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare har enligt vad som bestäms genom lag rätt att tillstålla riksdagen initiativ om att en lag skall stiftas.

58 §

Presidentens sätt att fatta beslut

Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. *I andra fall än de som gäller stadfästade av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till något uppdrag skall beslutet därefter fattas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande, om förslaget motsvarar den ståndpunkt i saken som riksdagen har uttryckt.*

66 §

Statsministerns uppgifter

Statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten och i annan verksamhet inom Europeiska unionen som kräver att den högsta statsledningen är företrädd.

Gällande lydelse

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

95 §

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning *som utfärdas av republikens president.*

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Föreslagen lydelse

94 §

Godkännande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium *eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution,* skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

95 §

Ikraftträdande av internationella förpliktelser

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium *eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution,* skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Gällande lydelse

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som *närmare* bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Här avsedd åtalsrätt föreligger emellertid inte, om åtalet enligt grundlagen skall behandlas i riksrätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Republikens president utnämner ministeriernas kanslichefer samt chefen för och föredragandena vid republikens presidents kansli och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag. Presidenten utnämner och förordnar även de andra tjänstemän om vilka så bestäms på annat ställe i denna grundlag eller genom lag.

Statsrådet utnämner de statstjänstemän som inte enligt lag eller annan författning skall utnännas av presidenten, ett ministerium eller någon annan myndighet.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

Föreslagen lydelse

118 §

Ansvar för ämbetsåtgärder

Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Här avsedd åtalsrätt föreligger emellertid inte, om åtalet enligt grundlagen skall behandlas i riksrätten.

126 §

Utnämning till statliga tjänster

Statsrådet utnämner statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet.

Presidenten utnämner kanslichefen vid republikens presidents kansli och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag.

128 §

Försvarsmaktens överbefälhavare

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet *under undantagsförhållanden* överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

OSA III:**KOMITEAN MUUT KANNANOTOT****1 Lakien eduskuntakäsittelyn vähimmäisaika täysistunnossa**

Perustuslakiuudistuksessa yksinkertaistettiin lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa siirtymällä kolmesta käsittelystä kahteen käsittelyyn. Tarkoituksena oli karsia kolmen käsittelyn menettelyssä ilmennyttä tarpeetonta päällekkäisyyttä ja tehostaa eduskuntatyötä.

Uudistettu lakiehdotusten eduskuntakäsittely on osoittautunut käytännössä toimivaksi eikä näiltä osin ole nähtävissä laajempia perustuslakisääntelyn tarkistustarpeita. Perustuslaki 2008 -työryhmä toteaa kuitenkin muistiossaan, että lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jätettävän vähimmäisajan lyhentämistä on harkittava.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään asiaa valmistelevasti käsitelleen valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä mahdollisesti asian johdosta esitettävistä eduskunnan lausumista. Toisessa käsittelyssä ei voida enää tehdä muutosehdotuksia lain sisällöstä. Muutosehdotukset voivat tässä vaiheessa kohdistua enää vain esimerkiksi perustelulausumiin tai mietinnön perusteluihin (TJ 58 §:n 3 mom. ja PNE 1/1999 vp, s. 35/I). Edustajat ja eduskuntaryhmät muodostavatkin yleensä kantansa lakiehdotuksen lopulliseen hyväksymiseen viimeistään ensimmäisessä käsittelyssä. Mahdolliset lausumaehdotukset liitetään tavallisesti jo asiaa valmistelleen valiokunnan mietintöön.

Perustuslain 72 §:n 2 momentin mukaan toinen käsittely pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä. Tämä vastaa aikaisempaa, toisen ja kolmannen käsittelyn väliin jätettyä vähimmäisaikaa. Sitä pidettiin perustuslakiuudistuksessa edelleen tarpeellisenä riittävän harkinta-ajan varaamiseksi kansanedustajille ennen lakiehdotuksen hyväksymisen kannalta ratkaisevaa käsittelyä (HE 1/1998 vp, s. 123-124). Käsittelyjen väliin jäävä vähimmäisaika on merkityksellinen myös tiedotusvälineiden toiminnan ja lakiehdotusta koskevan julkisen keskustelun kannalta.

Kun muita vähimmäisaikaa koskevia säännöksiä ei ole, merkitsee perustuslain 72 §:n säännös samalla ainoaa rajoitusta sille, kuinka nopeasti lakiehdotus voidaan viedä eduskuntakäsittelyn läpi ja säätää laiksi. Perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä on säädetty lisäksi muita takeita käsittelyn perusteellisuuden ja harkinta-ajan turvaamiseksi. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen sisältyy aina vähintään kolme erillistä täysistuntokäsittelyä (lähetekeskustelu mukaan lukien), joissa edustajilla on tilaisuus käydä asiasta keskustelua. Käsittelyyn liittyy myös pakollinen valiokuntavalmisteluvaihe perustuslain 40 ja 72 §:n mukaisesti. Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n mukaan asia voidaan jättää pöydälle lähetekeskustelussa (johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista) yhden edustajan pyynnöstä ja ensimmäisessä käsittelyssä kahden edustajan pyynnöstä.

Lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn välisen vähimmäisajan lyhentäminen yhdellä päivällä kahdeksi päiväksi toisi täysistuntojen suunnitteluun nykyistä enemmän väljyyttä. Nykyisin ei välttämättä edes yksimielistäkään lainsäädäntöasiaa kyetä varmuudella käsittelemään täysistunnossa yhden viikon aikana ottaen huomioon se, että täysistuntojen ajankohdat on sovittava yhteen valiokuntien kokousaikojen kanssa. Toisaalta laki kyetään tarvittaessa säätämään neljässäkin päivässä nykyisten säännösten mukaan.

Hallituksen esitys saattaa muuttua valiokunnassa ja ensimmäisessä käsittelyssä paljonkin, jolloin käsittelyjen väliin tulisi jäädä kansanedustajille harkinta-aikaa. Käsittelyjen väliin jäävä vähimmäisaika luo mahdollisuuden myös tiedotusvälineiden toiminnalle ja julkiselle keskustelulle asiasta. Vähimmäisajalla on siten periaatteellista merkitystä eduskunnan ulkopuolella. Eduskuntatyön suunnittelun joustavuuden lisäys ainoana perusteluna ei näyttäisi puoltavan nykyisen perustuslain 72 §:n 2 momentin muuttamista.

Komitean kannanotot

Lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jäävä kolmen päivän vähimmäisaika on perusteltua säilyttää nykyisellään. Vähimmäisaika luo takeita käsittelyn perusteellisuudelle ja turvaa riittävän harkinta-ajan kansanedustajille. Se on merkityksellinen myös tiedotusvälineiden toiminnan ja lakiehdotusta koskevan julkisen keskustelun kannalta.

2 Lain vahvistaminen

Lakien vahvistamismenettely ja tasavallan presidentin toimivalta

Perustuslakiuudistuksessa säilytettiin tasavallan presidentin toimivalta jättää laki vahvistamatta ja palauttaa kertaalleen hyväksytyt laki eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Lain vahvistamismenettelystä ja vahvistamatta jääneen lain eduskuntakäsittelystä säädetään perustuslain 77 ja 78 §:ssä. Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin vahvistamatta jättämien lakien uutta eduskuntakäsittelyä aikaistettiin perustuslakiuudistuksessa säätämällä tällaisen lain ottamisesta uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa viipymättä, jos presidentti ei ole vahvistanut lakia vahvistamiselle asetetun kolmen kuukauden määräajan kuluessa. Mainitun momentin mukaan presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Perustuslain muutostarpeita arvioinut Perustuslaki 2008 -työryhmä toteaa asiaa koskevassa kannanotossaan seuraavaa: ”Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on aiheellista harkita lain vahvistamista koskevan perustuslakisääntelyn poistamista tai tarkistamista. Asiaa harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvontaa ja lain voimaantuloajankohdan määrittämistä varten osoitetaan korvaavat menettelyt siinä tapauksessa, että nykyisen kaltaisesta lain vahvistamismenettelystä luovutaan.”

Lakien vahvistamistoimivalta osoitettiin presidentille vuoden 1919 hallitusmuodossa niin sanotun lykkäävän veto-oikeuden muodossa. Vahvistamatta jäänyt laki palasi eduskuntaan uudelleen käsiteltäväksi eduskuntavaalien jälkeen, jolloin eduskunta saattoi hyväksyä lain uudelleen ja se tuli voimaan ilman presidentin vahvistusta.

Presidentin veto-oikeuden alkuperäinen tarkoitus oli toimia eräänlaisena lainsäädännöllisenä jarruna. Perustuslakikomitean mietinnössä vuodelta 1917 sääntelyä perusteltiin sillä, että se takaisi lainsäädännölle ”johdonmukaisen, hetkellisistä mielipidevirtauksista riippumattoman kehityksen”. Ajatuksena oli, että vahvistamatta jätetty laki siirtyisi uusien vaalien kautta tosiasiaa äänestäjien hyväksyttäväksi. Virallisiasiakirjoissa vahvistamisinstituution perustelut jäivät kuitenkin hyvin niukoiksi eikä niissä käsitelty esimerkiksi vahvistamismenettelyssä myöhemmin esille tulleita piirteitä, kuten lakiteknisten virheiden korjaamismahdollisuutta. (ks. Jyränki, Antero, Presidentti. WSOY. 1981. s. 300—301).

Vuonna 1987 hallitusmuotoa muutettiin siten, että presidentin päätös jättää laki vahvistamatta lykkäsi lain uuden käsittelyn eduskunnassa vain seuraaviin varsinaisiin valtiopäiviin, ei enää yli eduskuntavaalien. Perustuslakiuudistuksessa eduskunta sai toimivaltaa ottaa vahvistamatta jätetty laki heti uudelleen käsiteltäväksi. Nykyinen presidentin vahvistamistoimivalta onkin luonnehdittavissa veto-oikeuden sijasta lain palautusoikeudeksi.

Lain vahvistaminen on oikeudellinen edellytys lain voimaantulolle ilman eduskunnan uutta päätöstä lain hyväksymisestä. Presidentti päättää lain vahvistamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, kun eduskunta on antanut vastauksensa hallituksen esitykseen tai eduskunta on kirjelmällään ilmoittanut hyväksyneensä lain edustajan lakialoitteen tai puhemiesneuvoston ehdotuksen pohjalta. Presidentti voi kuitenkin, toisin kuin hallituksen esitystä annettaessa tai sen peruuttamisesta päätettäessä, ratkaista vahvistamista koskevan asian valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti (asian mahdollisella toisella esittelykerralla). Lausunnon hankkimisesta korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta ylimmiltä tuomioistuimilta presidentti voi päättää, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan (HE 1/1998 vp, s. 128/I).

Lakia vahvistettaessa määrätään nykyisin yleensä myös lain tarkka voimaantulopäivä. Hallituksen esityksen perusteluissa on selvitettävä lain suunniteltu ja mahdollisimman täsmällinen voimaantuloajankohta, mutta eduskunnan hyväksymässä laissa varsinainen voimaantulosäännös jätetään yleensä päivämäärän kohdalta avoimeksi (ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004. s. 22—23). Lain vahvistamisen yhteydessä määrättävä voimaantulopäivä ei voi olennaisesti poiketa siitä, mitä hallituksen esityksen perusteluissa (tai mahdollisesti valiokunnan mietinnössä) on todettu.

Presidentin määräajassa vahvistamatta jättämä laki palautuu suoraan perustuslain 77 §:n 2 momentin perusteella eduskunnan käsiteltäväksi. Ilmaisulla ”palautuu” on korostettu sitä, että laki otetaan ilman erillistä palauttamistoimenpidettä eduskunnan käsiteltäväksi. Laki otetaan tällöin perustuslain 78 §:n mukaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Laki käsitellään täysistunnossa yhden käsittelyn asiana valiokunnan annettua siitä mietintönsä. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muut-

tumattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Asiasisältöön vaikuttamattomien muutosten mahdollisuus sallii vähäisten teknisten virheiden korjaamisen ja edellisestä hyväksymisestä kuluneen ajan aiheuttamien muutosten tekemisen vahvistamatta jätettyihin lakeihin niiden uudessa eduskuntakäsittelyssä. Vahvistamismenettely tarjoaa siten mahdollisuuden korjata sellaisia lain asiasisältöön vaikuttamattomia lakiteknisii virheitä, jotka on havaittu vasta lain vahvistamisvaiheessa. Jos eduskunta ei hyväksy lakia uudessa käsittelyssä asiasisällöltään muuttumattomana, se raukeaa.

Eduskunnan hyväksyttyä vahvistamatta jääneen lain on presidentti velvollinen allekirjoittamaan sen perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaisesti. Asianomainen ministeri on vastaavasti varmentamisvelvollinen. Tällaisessa toimessa on kyse lähinnä muotovaatimuksen täyttämisestä.

Presidentille kuuluvaa lain vahvistamisvaltaa on perustuslain esitöiden mukaan asianmukaista luonnehtia lainsäädännöllisen veto-oikeuden sijasta lain palauttamisoikeudeksi. Perustuslakisääntelyllä on korostettu lain säätämiskäytännön kuuluvan lopullisesti eduskunnalle. Presidentille kuuluva lakien vahvistamisvalta ei ole käytettävissä eduskunnan haluaman lain säätämisen estämiseen, vaan kyse on ainoastaan eduskunnan jo kertaalleen hyväksymän lain palauttamisesta eduskunnan uuteen harkintaan (HE 1/1998 vp, s. 39). Eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä ja lainsäädäntövallan käyttäjänä on katsottu edellyttävän, ettei presidentin oikeus palauttaa laki eduskuntaan muodostu esteeksi eduskunnan mahdollisuudelle säätää haluamansa sisältöistä lakia (HE 1/1998 vp, s. 129). Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä voisi korostaa se, ettei lain vahvistamismenettelyn yhteydessä voitaisi enää puuttua lain tai sen sisältöjärjestyksen hyväksyttävyyteen.

Lakien vahvistamisvaltaan voidaan liittää myös jonkinasteinen seremoniallinen ulottuvuus. Kansainvälisesti vertaillen tällainen toimivalta kytkeytyy usein juuri presidentin tai monarkin asemaan valtionpäänä. Useissa maissa lakien vahvistamisvallassa on kyse muodollisuudesta, johon ei liity tosiasiallista harkintavaltaa.

Ylimpien tuomioistuinten lausuntotehtävästä

Vahvistamismenettelyyn liittyvän ylimpien tuomioistuinten lausuntotehtävän yhteensovittamisessa tuomioistuinten päätehtävän eli tuomiovallan käytön kanssa voidaan nähdä periaatteellisia ongelmia. Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaon lähtökohdaksi vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, joihin perustuslaissa ei pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan näitä tehtäviä toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Ylimpien tuomioistuinten lausunto eduskunnan hyväksymästä laista merkitsee poikkeusta vallan kolmijaon periaatteesta. Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta piti Suomen perustuslaista antamassaan lausunnossa ylimpien tuomioistuinten tällaista tehtävää valtiollisten tehtävien jaon kannalta ongelmallisena erityisesti tilanteissa, joissa tuomioistuinten lausuntotehtävä ja tuomiovalta kohdistuvat samaan asiaan (ks. Venetsia-toimikunnan lausunto, kohta 119, Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion liitteenä). Tätä johtopäätöstä tukee myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa vastaavaa tilannetta on pidetty oikeu-

denmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta ongelmallisena (esim. Procola v. Luxemburg 28.9.1995 EIT:A—326).

Kansainvälisessä vertailussa voidaan havaita, että eräissä muissakin Euroopan maissa ylimmillä tuomioistuimilla on jonkinlainen, usein perustuslain tasolla säädetty rooli lainsäädäntömenettelyssä. Yleensä tällainen tuomioistuinten osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn ajoittuu parlamentin käsittelyä edeltävään vaiheeseen. Kyse on oikeudellista sitovuutta vailla olevien, säädösehdotuksia koskevien lausuntojen antamisesta. Esimerkiksi Ranskassa *Conseil d'Etat* antaa lausunnon kaikista parlamentille annettavista hallituksen esityksistä. Säädösehdotuksia koskevien lausuntojen lisäksi se voi antaa lausuntoja kaikista hallituksen päätösehdotuksista ja hallituksen pyynnöstä myös oikeudellisia neuvoja laintulkintakysymyksissä. Näiden tehtävien ohella *Conseil d'Etat* toimii ylimpänä hallinto-oikeudellisena tuomioistuimena. Alankomaissa on *Conseil d'Etat* -tyyppinen toimielin, *Raad van Staate*, joka antaa lausunnon kaikista hallituksen lakiehdotuksista ja parlamentin hyväksymistä edellyttävistä kansainvälisistä sopimuksista. Toimielimellä on myös Alankomaissa hallintolainkäyttöön liittyviä tehtäviä, vaikkei sillä olekaan ylimmän hallintotuomioistuimen asemaa Ranskan *Conseil d'Etat*'n tapaan.

Ruotsissa korkeimman oikeuden ja *Regeringsrättenin* (ylin hallintotuomioistuin) jäsenistä koostuva *Lagrådet* antaa lausuntoja lakiehdotuksista. Lausunnon voi pyytää hallitus tai valtiopäivien valiokunta. *Lagrådet* perustettiin vuonna 1909 hoitamaan Ruotsin korkeimmalle oikeudelle kuulunutta, liian työlääksi osoittautunutta tehtävää antaa lausuntoja lainsäädäntöasioissa. Ruotsin perustuslakiuudistuksessa ehdotetaan *Lagrådetin* aseman vahvistamista (Grundlagsutredningen SOU 2008:125). *Lagrådet* oli aikanaan esikuvana perustettaessa Suomeen laintarkastuskuntaa, joka lakkautettiin vuoden 1997 alussa. Norjassa ja Tanskassa ylimmillä tuomioistuimella ei ole edellä selostetun kaltaisia lausuntotehtäviä. Norjan perustuslain 83 §:n mukaan suurkäräjät voivat pyytää korkeimman oikeuden lausunnon oikeudellisissa kysymyksissä, mutta säännöksellä ei ole nykyisin lainkaan käytännön merkitystä. Säännöstä on kaikkiaan sovellettu vain muutamia kertoja.

Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvonnasta

Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muu valvonta hajautuu nykyisessä järjestelmässä usealle eri taholle riippuen asian luonteesta ja tilanteesta. Ahvenanmaan maakunta kiinnitti Perustuslaki 2008 -työryhmän huomiota siihen, että tasavallan presidentti voi lakien vahvistamisvaiheessa valvoa lainsäädäntövallan jaosta annettujen Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten noudattamista.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki eivät muodollisesti ole perustuslakeja, mutta ne rinnastuvat perustuslakeihin vaikeutetun säätämisyjärjestyksensä vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127/I). Itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota tai siihen voidaan säätää poikkeuksia vain eduskunnan ja maakunnan yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja

maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan tehtävää Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvonnassa ei ole kirjattu nimenomaisesti perustuslain säännöksiin. Tehtävä on kuitenkin saanut vahvistuksensa valiokunnan tulkintakäytännössä, jossa Ahvenanmaan itsehallintolain on katsottu rinnastuvan perustuslakiin perustuslain 74 §:ssä säädetyn perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta (PeVL 36/2001 vp, s. 3). Ahvenanmaa-asiat kuuluvat perustuslakivaliokunnalle myös puhemiesneuvoston päätöksellä vahvistetun valiokuntien työnjaon mukaan (ks. Eduskunnan valiokuntaopas).

Korkeimmalla oikeudella on erityinen asema itsehallintolain tulkinnassa, sillä sen tehtäviin kuuluu itsehallintolain 19 §:n mukaan antaa lausunto tasavallan presidentille maakuntapäivien hyväksymästä maakuntalaista ennen kuin presidentti voi päättää maakuntalain raukeamisesta. Lisäksi itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan korkein oikeus ratkaisee maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyneen erimielisyyden hankittuaan asianomaisen viranomaisen ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon asiasta. Korkeimman oikeuden aseman moninaisuus Ahvenanmaa-asioissa tulee esiin myös valtakunnan lain vahvistamiseen liittyvässä lausuntotehtävässä. Presidentti voi pyytää korkeimmalta oikeudelta lausunnon vahvistettavana olevasta eduskunnan hyväksymästä laista, ja korkein oikeus voi tässä lausunnoissaan arvioida lain suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Käytäntö

Presidentti on nykyisen perustuslain aikana jättänyt vahvistamatta tähän mennessä kaikkiaan 16 eduskunnan hyväksymää lakia. Kaikki tapaukset ajoittuvat vuoden 2001 valtiopäiville. Hyväksytyt lait sisältyivät lakiehdotuksina viiteen eri hallituksen esitykseen ja kahteen täydentävään esitykseen (VJL 1—7/2001 vp). Kymmenen näistä laeista liittyi arpajaislakia koskevaan hallituksen esitykseen ja sitä täydentäviin esityksiin, joita käsitellään jäljempänä (VJL 5—7/2001 vp). Lain voimaantulosäännös oli kolmen lain osalta syynä vahvistamatta jättämiseen. Näissä tapauksissa laissa oli säädetty voimaantulopäivämäärä, joka oli kuitenkin jo ohitettu esiteltäessä lakia vahvistettavaksi.

Lopuissa kolmessa laissa oli kyse rikosoikeudellista vanhentumista koskevien säännösten uudistamisesta (VJL 3/2001 vp). Lakien hyväksymisen jälkeen oli käynyt ilmi, että tuomioistuimissa oli vielä vireillä syytteitä talousrikoksista, joista ei enää uuden lain mukaan olisi voinut rikosoikeudellisen vanhentumisen vuoksi tuomita rangaistuksia. Lait jätettiin vahvistamatta ja ne hyväksyttiin uudelleen eduskunnassa siten, että kahden lain voimaantulopäiväksi säädettiin 1.1.2006 ja kolmas laeista raukesi (tämä lainmuutos koski kumottua lakia).

Nykyisen perustuslain voimassaolon ajalta on käytännössä osoitettavissa varsinaisesti neljä tapausta, joissa lakitekninen tai muu virhe on ollut vahvistamatta jättämisen taustalla. Vahvistamisinstituutio ei siten ole jäänyt tältä osin käytännössä täysin merkityksettömäksi, vaikkakin lain palautusvallan käyttö on ollut vähäistä.

Presidentti on toistaiseksi vain kerran nykyisen perustuslain voimassaolon aikana pyytänyt lain vahvistamisvaiheessa lausunnon tuomioistuimelta. Korkein oikeus antoi presidentille lain vahvistamismenettelyyn liittyvän lausunnon arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin vuonna 2001 (KKO 2001:79).

Korkein oikeus katsoi lausunnossaan, että lain säännökset eivät olleet sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyin, valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa. Korkeimman oikeuden kannasta seurasi, että arpajaislain säätämisyjärjestykseen olisi tullut soveltaa Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaista säätämisyjärjestystä. Laki palautui eduskunnan käsiteltäväksi ja eduskunta hyväksyi lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 36/2001 vp).

Johtopäätökset

Lakien vahvistamismenettelyn poistaminen tai tarkistaminen on puollettavissa usealla seikalla. Näistä keskeisin on se, ettei eduskunnan hyväksymän lain sisältöön tai sen käsittelyjärjestykseen puuttuminen lain vahvistamisvaiheessa tue eduskunnan asemaa ylimpänä valtioneuvon ja lainsäätäjänä. Toinen, luonteeltaan myös periaatteellinen seikka on se, että ylimpien tuomioistuinten lausuntotehtävää lain vahvistamisvaiheessa voidaan pitää ongelmallisena valtiollisten tehtävien jaon kannalta. Lisäksi voidaan todeta, että mahdollisuus lakitekniisten virheiden korjaamiseen ja lakien tarkan voimaantuloajankohdan määrittämiseen on käytännössä tarpeellinen, mutta nämä seikat ovat järjestettävissä muillakin tavoin kuin vahvistamismenettelyn avulla.

Komitea on arvioinut mahdollisuuksia nykyisen järjestelmän muuttamiseksi. Vahvistamismenettelyä voitaisiin luopua kokonaan ja siirtyä menettelyyn, jossa tasavallan presidentti allekirjoittaa eduskunnan hyväksymät lait. Muodollisesti kyse olisi niin sanotusta lain promulgoimisesta (allekirjoittaminen ja varmentaminen). Lain allekirjoittamisen yhteyteen voitaisiin liittää lakien voimaantuloajankohdan määrittäminen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, jollei eduskunta ole voimaantuloajankohtaa jo säätänyt. Mahdolliset lakitekniset virheet eduskunnan hyväksymässä laissa voidaan tarvittaessa korjata uudella lailla.

Nykyiseen lain vahvistamismenettelyyn ja lain palautusmahdollisuuteen liittyy Ahvenanmaan itsehallinnon noudattamisen valvontaa koskevia kysymyksiä. Ahvenanmaan maakunta on korostanut nykyisen menettelyn merkitystä maakunnalle. Korvaavana tai vaihtoehtoisena menettelynä nykyjärjestelmälle tulisi komitean arvioinnin mukaan kyseeseen lähinnä vain valvonnan tehostaminen lain eduskuntakäsittelyssä ja sitä edeltävissä vaiheissa.

Vahvistamistoimivalta voitaisiin siirtää eduskunnan puhemiehelle, jolloin laki vahvistettaisiin puhemiehen allekirjoituksella. Tämä vaihtoehto korostaisi eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, mutta tähänkään vaihtoehtoon ei olisi liitettävissä ylimpien tuomioistuinten lausuntotehtävää ja lain palauttamismahdollisuutta. Vahvistamisinsti-tuutio tulisi tässä vaihtoehdossa muuttaa lakien promulgoimiseksi, jossa puhemies allekirjoittaa lait ja eduskunnan pääsihteeri varmentaa ne allekirjoituksellaan. Lain voimaantuloajankohdan määrittämiseksi tulisi kehittää menettely, jossa otettaisiin huomioon valtioneuvoston näkemykset lain tarkoituksenmukaisesta voimaantuloajankohdasta.

Kumpikaan edellä kuvatuista menettelyistä ei olisi komitean arvion mukaan ongelmaton. Erityisesti Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvontaa varten on vaikea osoittaa riittävää korvaavaa menettelyä, jos nykyisenkaltaisesti lain vahvistamisesta luovutaan. Tämän vuoksi nykyiseen lain vahvistamismenettelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Komitean kannanotot

Lakien vahvistamismenettelyyn ja siihen liittyvään mahdollisuuteen pyytää ylimpien tuomioistuinten lausuntoa laista ei ehdoteta muutoksia.

3 Tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa

Eduskunnan oikeusasiamies on pyytänyt oikeusministeriötä saattamaan perustuslain tarkistamiskomitean tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten ratkaisunsa, joka koski valtioneuvoston menettelyä käräjäoikeusverkoston uudistamisessa (25.8.2009 Dnro 428/4/09). Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan valtioneuvosto ei menettänyt lainvastaisesti, kun se sääti käräjäoikeuksien tuomiopiireistä ja niiden yhdistämisestä valtioneuvoston asetuksella. Kyse oli käräjäoikeusverkoston uudistuksessa, jossa uusia käräjäoikeuksia perustettiin ja olemassa olevia lakkautettiin. Käräjäoikeusverkoston muutoksia on voitu toteuttaa ilman eduskunnan myötävaikutusta, koska laissa ei mainita käräjäoikeuksia nimeltä viranomaisyksikköinä eikä säädetä niiden lukumäärästä ja istuntopaikoista lukuun ottamatta eräiden erityisasiaryhmien käsittelyyn toimivaltaisista käräjäoikeuksista. Käräjäoikeudet ovat ainoat tuomioistuimet, joita ei ole perustettu lailla. Hovi- ja hallinto-oikeuksien perustaminen ja lakkauttaminen edellyttävät lain muutosta, vaikkakin niiden tuomiopiireistä päättää valtioneuvosto.

Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan oikeustilan kehittämisen osalta, että tuomiovallan järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat periaatteellisesti erittäin merkittäviä ja että kysymykselle käräjäoikeuksien perustamisen säädöspohjasta tulisi olla vankka valtiosääntöinen pohja (s. 31). Ratkaisussa katsotaan, ettei asian voida valtiosäännön tasolla sanoa tulevan loppuun asti tai riittävästi käsitellyksi eduskunnan oikeusasiamiehen antaman asiaan liittyvän yksittäisen kannanoton myötä. Oikeusasiamies katsoi myös, että käräjäoikeuksien asetustasoiseen perustamiseen ja lakkauttamiseen liittyvät tulkinnanvaraiset piirteet olisivat vältettävissä, jos käräjäoikeusverkostosta säädettäisiin lakitasolla.

Välittömästi tuomioistuinlaitokseen kohdistuva perustuslakisääntely muodostuu nykyisin seuraavista säännöksistä. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyt-

tävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Lainkäyttöä koskevassa perustuslain 9 luvussa säädetään tuomioistuinlaitoksesta tarkemmin. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet. Pykälän 2 momentin mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Pykälä edellyttää myös erityistuomioistuimista säädettäväksi lailla sekä kieltää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen.

Perustuslakiin ei otettu aikaisemman hallitusmuodon 55 §:n kaltaista säännöstä siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla. Hallitusmuodon säännöksen katsottiin merkitsevän, että tuomioistuimista yleensäkin säädetään lailla. Eduskunnan lakivaliokunta esitti perustuslakiuudistusta koskeneessa lausunnossaan, että perustuslakiin lisättäisiin hallitusmuodon 55 §:ää vastaava säännös hallintotuomioistuimia koskevalla maininnalla täydennettynä (LaVL 9/1998 vp). Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin asian luonteesta johtuvan, että yleisistä tuomioistuimista ja yleisistä hallintotuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla eikä niiden säänteleminen voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon (PeVM 10/1998 vp, s. 30/I). Lailla säätämisen vaatimus saa valiokunnan mukaan tulkinnallista tukea myös pykälän 3 momentin sanamuodosta.

Lisäksi perustuslain 9 luvussa säädetään ylimpien tuomioistuinten tehtävistä (99 §), ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta (100 §), valtakunnanoikeudesta (101 §) ja tuomarien nimittämisestä (102 §). Tuomarien virassapysymisoikeutta koskevan perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös perustuslain 21 § on myös keskeinen osa tuomioistuinlaitosta koskevaa perustuslakisääntelyä. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallitus antoi 6.11.2009 eduskunnalle esityksen kärjäoikeuslain sekä eräiden kärjäoikeuksien asiallista toimivaltaa koskevien säännösten muuttamisesta (HE 227/2009 vp), jossa ehdotettiin kärjäoikeuslakiin lisättäväksi luettelo kärjäoikeuksista. Esitys vastasi edellä selostetussa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa esitettyä suositusta kärjäoikeusverkoston säätämisestä lailla. Eduskunnan hyväksymät lait tulivat voimaan 1.1.2010 (1751-1764/2009). Tuomioistuinlaitosta koskevien perustuslain säännösten osalta ei ole komitean käsityksen mukaan nähtävissä tarvetta muutoksiin. Tuomioistuinlaitokseen kohdistuva lailla säätämisen vaatimus voidaan jo nyt kytkeä edellä selostetulla tavalla useisiin perustuslain kohtiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämään, edellä selostettuun arvioon voidaan siten edelleen tukeutua.

Komitean kannanotot

Tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa ei edellytä tarkistamista. Perustuslaissa turvattu tuomioistuinlaitoksen riippumaton asema sekä oikeusturva perusoikeutena samoin kuin muut tuomioistuimia koskevat perustuslain säännökset sisältävät vaatimuksen siitä, että tuomioistuinta säädetään lailla.

4 Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija

Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion mukaan perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on aiheellista harkita ilmeisyyskriteerin poistamista perustuslain etusijaa koskevasta perustuslain 106 §:n säännöksestä. Säännöksen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslain etusijaa koskevan säännöksen sisällyttäminen perustuslakiin merkitsi tärkeää muutosta aikaisempaan tilanteeseen, jossa tuomioistuimilla ei katsottu olevan oikeutta jättää soveltamatta eduskunnan säätämää lakia, vaikka lain säännöksen soveltaminen olisi johtanut ristiriitaan perustuslain kanssa. Aikaisempi suomalainen järjestelmä oli kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen siihen nähden, että tavallisesti eurooppalaisissa valtioissa joko yleisillä tuomioistuimilla tai erityisellä valtiosääntötuomioistuimella on toimivalta tarkastella myös lakien perustuslainmukaisuutta muun tuomiovaltansa ohella tai yhteydessä.

Perustuslain etusijaa koskevalla säännöksellä ei annettu tuomioistuinten tehtäväksi tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (PeVM 10/1998 vp, s. 30). Perustuslakivaliokunnalla on suomalaisessa järjestelmässä tehtävä lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa perustuslain 74 §:n perusteella. Vaikka perustuslaissa edelleen painopiste on lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa, jonka osalta perustuslakivaliokunnan keskeinen asema on ilmaistu perustuslaissa, perustuslain mukaan kaikkien tuomioistuinten on käsiteltävänä olevassa asiassa annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen tuomioistuimen ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa (HE 1/1998 vp, s. 163).

Järjestelmän keskeisiin piirteisiin kuuluu tuomioistuimen toimivalta arvioida eduskunnan säätämän lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta vain yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteydessä, mikä estää tuomioistuimia arvioimasta yleisesti ja ilman konkreettista oikeustapausta lakien säännöksiä suhteessa perustuslakiin. Tuomioistuinten tutkimistoimivalta on myös rajoitettu tilanteisiin, jossa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Lisäksi silloinkaan, kun ristiriita voidaan poikkeuksellisesti todeta, tuomioistuin ei voi julistaa säännöstä perustuslainvastaiseksi, vaan se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa. Siten tuomioistuimen ratkaisu ei sellaisenaan heijastu lain säännöksen voimassaoloon käsiteltävän oikeusjutun ulkopuolella, vaan tämä edellyttää eduskunnan nimenomaista lainsäädäntötointa. Näiden seikkojen voidaan katsoa osoittavan, että pe-

rustuslain 106 §:ssä ei ole kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta ja jälkivalvonnasta.

Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksella on perustuslain säätämisvaiheessa pyritty tuomaan esiin peruslähdekohtaa, jonka mukaan perustuslain etusijaa koskeva säännös on viimekätinen keino perustuslain tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Lisäksi on haluttu ilmentää etusijasäännöksen soveltamiskynnyksen korkeutta. Ilmeisyysvaatimuksella on pyritty myös kiinnittämään tuomioistuinten huomiota perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämiin kannanottoihin asianomaisesta laista ja sen tulkinnasta (HE 1/1998 vp, s. 163—164). Lisäksi ilmeisyysvaatimuksen sisällyttäminen perustuslain kirjaimen heijastelee sitä varovaisuutta, jolla tuossa vaiheessa kokonaan uusi säännös perustuslain etusijasta sisällytettiin perustuslakiin.

Nyttemmin perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen on kuitenkin katsottu johtavan epätyydyttävään tilanteeseen verrattaessa perustuslain 106 §:ään perustuvaa tuomioistuimen toimivaltaa niihin tilanteisiin, joissa tuomioistuin soveltaa EU:n oikeutta tai kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa. Lisäksi ilmeisyysvaatimusta on arvosteltu oikeusloogisin perustein.

Nykyisin tuomioistuimet tutkivat eduskunnan säätämien lakien suhdetta EU:n säädöksiin, jolloin ne ovat velvollisia jättämään soveltamatta oikeudellisesti sitovan EU:n säädöksen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin. Tässä arvioinnissa tuomioistuin ei ole sidottu vastaavaan ristiriidan ilmeisyysvaatimukseen. Sama koskee kotimaisten säädösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suhdetta yksittäisessä tulkintatilanteessa. Mahdollista ristiriitaa ei näissä tilanteissa ylipäätään ratkaista säädöshierarkkisilla perusteilla. (Ks. myös HE 1/1998, s. 163.) Lisäksi pääsääntöinen lähtökohta kotimaisen järjestelmän ja ihmisoikeussopimusten välisessä suhteessa on se, että kotimaisen järjestelmän tulee olla ihmisoikeusnormistoon nähden ensisijainen sekä suojatasoltaan korkeampi. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä epäyhdenmukainen tulkintaasetelma tuomioistuimissa korostuu entisestään, kun unionin perusoikeuskirjasta on tullut oikeudellisesti sitova. Oikeusjärjestyksen sisäinen yhdenmukaisuus puoltaisi ilmeisyysvaatimuksen poistamista.

Tuomioistuimissa on toistaiseksi ollut vain harvoja perustuslain 106 §:n soveltamistilanteita. Merkillepantavaa on, että tapaukset liittyvät yleensä perustuslain perusoikeussäännöksiin ja siten perusoikeuksien toteutumiseen. Korkeimmassa oikeudessa on varsinaisesti perustuslain 106 §:n soveltamisen perusteella ratkaistu asia KKO 2004:26 (oikeus korvaukseen ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuoja) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia KHO 2008:25 (valituskielto ja perustuslain 21 §:n oikeusturva). Vastaavanlainen ratkaisu on tehty myös vakuutus-oikeudessa (VakO 6254:2005, valituskielto ja perustuslain 21 §:n oikeusturva) ja Helsingin hallinto-oikeudessa (9.10.2006 T:06/1410/1, autoverolain säännös ja perustuslain 81 §:n vaatimukset verosta säätämiseksi), jonka tekemän ratkaisun korkein hallinto-oikeus tosin on sittemmin kumonnut (KHO 2007:77). Lisäksi on useita ratkaisuja, joissa perustuslain 106 § on ollut esillä, mutta jäänyt soveltamatta.

Havaintojen mukaan oikeussuojan antaminen ei käytännössä toistaiseksi ole kilpistynyt ilmeisyysvaatimukseen. Vaikka ilmeisyysvaatimuksen monitulkintaisuus ei helpota

perustuslain 106 §:n soveltamista ja päätösten perustelujen perusteella arvioituna ratkaistuissa asioissa on ollut kysymys myös ilmeisyysvaatimuksen tulkinnasta, perustuslain 106 §:n soveltamistilanteissa ei ylimmissä tuomioistuimissa voida todeta olleen merkittäviä ongelmia. Joka tapauksessa käytäntö on myös tältä osin vasta kehitymässä ja oletettavasti etsii vielä muotoaan.

Samalla voidaan arvioida, että perustuslain 106 §:n soveltaminen jää suomalaisessa järjestelmässä jatkossakin harvinaiseksi ja sen soveltaminen säilyy perustuslain tarkoittamana keinona turvata perustuslain ja erityisesti sen perusoikeuksien tehokas toteutuminen. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että nytemmin asemansa myös käytännössä vaikiinnuttanut perustuslaki- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta (PeVM 10/1998 vp, s. 30—31; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4) on perustuslain 106 §:n soveltamiseen nähden ensisijainen keino purkaa mahdolliset jännitteet. Huomattava osa oletetuista ristiriidoista on lopulta sillä tavoin näennäisiä, että ne ovat poistettavissa tulkinnalla. Perustuslain 106 §:n soveltaminen ajankohtaistuu vasta siinä tilanteessa, jossa ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnalla ja se on sikäli ilmeinen. Koko oikeusjärjestykseen heijastuvasta tärkeydestään huolimatta säännöksellä on siten tältä kannalta ennen kaikkea kokonaisuutta täydentävä luonne.

Antaessaan perustuslaille perustuslain 106 §:n tarkoittaman etusijan tuomioistuimet ovat ottaneet huomioon perustuslakivaliokunnan asianomaisen lain yhteydessä esittämät käsitykset. Toisaalta ne eivät näyttäisi antaneen samassa määrin merkitystä perustuslakivaliokunnan käytännöstä yleisemminkin ilmeneville käsityksille perustuslain tulkinnasta ja mahdolliselle tulkintakäytännön muutokselle. Tulkintakäytännön muotoutuessa olisikin seurattava, missä määrin tuomioistuimet perustuslain 106 §:n säännöstä soveltaessaan perustuslakivaliokunnan asianomaisen eduskuntalain säätämismuutoksessa antaman lausunnon ohella kiinnittävät jatkossa huomiota laajemminkin perustuslakivaliokunnan merkitykselliseen lausuntokäytäntöön ja perustuslain tulkinnan kehittymiseen.

Yksittäistapausta koskevassa tuomioistuimen ratkaisutilanteessa ei ole kyse abstraktista normivalvonnasta eikä tilanne siten rinnastu ennakoivalvontajärjestelmän lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan. Perustuslain 106 §:n perusajatuksena on, että tuomioistuinten tulee yksittäistapauksessa oikeusturvaa antaessaan huolehtia siitä, että ratkaisun lopputulos ei ole perustuslainvastainen. Tämän perusajatuksen kannalta ilmeisyysvaatimus ei ole keskeinen.

Komitean kannanotot

Tällä hetkellä ei ole nähtävissä tarvetta perustuslain etusijaa koskevan ilmeisyysvaatimuksen poistamiselle perustuslain 106 §:stä. Säännöksen soveltamistapauksia on tuomioistuimissa toistaiseksi ollut vähän, ja säännöksen tulkintakäytäntö on vasta muotoutumassa.

5 Talousarvion tasapainoperiaate

Valtiovarainministeriö on saattanut kirjeellään 17.6.2009 komitean käsiteltäväksi ehdotuksensa valtion talousarvion tasapainottamista koskevien perustuslain säännösten

muuttamisesta (VM/1355/03.01.08/2009). Valtiovarainministeriön ehdotus on ollut 16.6.2009 käsiteltävänä myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka on puoltanut ehdotusta. Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan nykyisistä valtion lainanottoon liittyvistä soveltamis- ja tulkintaongelmista olisi mahdollista päästä parhaiten eroon poistamalla perustuslain 84 §:n 2 momentti valtion talousarvion tasapainovaatimuksesta. Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa perustuslain 84 §:n 1 momentin toiseksi virkkeeksi lisättäväksi seuraavan uuden säännöksen: ”Talousarviosta voidaan kuitenkin jättää pois arvio valtionvelan ottamisesta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen”.

Valtion talousarvion tasapaino- eli kattamisvaatimuksesta säädetään perustuslain 84 §:n 2 momentissa, jonka mukaan talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan lailla säädetään. Perustuslain mukaan talousarvio ei voi siten olla koskaan muodollisesti alijäämäinen, koska valtion lainanotto otetaan talousarviossa tulona huomioon.

Valtion talousarvion tasapainovaatimus on sisältynyt valtionalouden perustuslakisääntelyyn jo vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien. Tasapainovaatimus on kuulunut valtionalouden ja talousarvion keskeisiin periaatteisiin. Uudistettaessa perustuslakien valtionaloussäännökset vuonna 1991 tasapainovaatimuksen asiallista sisältöä ei muutettu, vaikkakin säännöstä sanonnallisesti ajantasaistettiin (1077/1991). Uuteen perustuslakiin tasapainosäännös siirrettiin sellaisenaan. Tuolloin luovuttiin valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 2 momenttiin sisältyneestä säännöksestä, jossa säädettiin nimenomaisesti valtiovarainvaliokunnan velvollisuudesta osoittaa talousarviomietinnössään menojen suorittamiseen tarvittavat varat. Hallituksen esityksessä todettiin, että tasapainovaatimus velvoittaa myös valtiovarainvaliokuntaa sen ehdottaessa muutoksia talousarvioesitykseen, minkä vuoksi perustuslakiin ei ole enää tarpeen ottaa asiasta erillistä säännöstä (HE 1/1998 vp, s. 137/I).

Valtion lainanottovaltuudet perustuvat talousarvion tuloarvioista erilliseen eduskunnan antamaan lainanotto-suostumukseen. Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Suostumus voi siten koskea uusien valtionlainojen määrää eli bruttomääräistä lainanottoa taikka ainoastaan valtionvelan enimmäismäärää, jolloin lainanottovaltuus on nettomääräinen. Lainanottovaltuuksia ei sidota säännöksessä varainhoitovuoteen, joten lainanottovaltuuksien myöntäminen varainhoitovuotta lyhyemmäksi tai pitemmäksi ajaksi on mahdollista. Perustuslain säännöksen nojalla eduskunta voi myöntää lainanottovaltuudet talousarviossa tai erillisellä päätöksellä. (HE 1/1998 vp, s. 135/I) Vuodesta 2001 alkaen on noudatettu käytäntöä, jossa lainanottovaltuudet myönnetään toistaiseksi voimassa olevalla, valtionvelan enimmäismäärän asettavalla eduskunnan päätöksellä. Lainanottovaltuuksista päätetään edelleen talousarviosta erillisellä päätöksellä (esim. HE 139/2009 valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta).

Valtionalouden tarkastusvirasto on toiminnantarkastuskertomuksessaan (168/2008, Valtion kassanhallinta) ja vuoden 2007 vuosikertomuksessaan (K 15/2008 vp, s. 39—41) kiinnittänyt huomiota vuoden lopussa nostetun lyhytaikaisen lainan tarpeellisuuteen. Tarkastusviraston mukaan vuoden loppuun ajoittuva valtion lyhytaikainen lainanotto ei

ole tarkoituksenmukaista siltä osin kuin lainanotto ylittää valtion maksuvalmiuden tarpeet. Perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetty talousarvion tasapainovaatimus ei tarkastusviraston mukaan välttämättä edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä nostamista, jos lainan nostaminen ei ole tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta ja jos eduskunta oikeuttaa talousarvion soveltajan toteuttamaan lainanoton talousarviossa päätettyä pienempänä.

Eduskunta edellytti käsitellessään Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomusta, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämisslinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon ja budjettiperiaatteisiin (EK 21/2008 vp—K 15/2008 vp).

Selvitys annettiin vuoden 2008 valtion tilinpäätöskertomuksessa (K 11/2009 vp, s. 93—97). Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtion lainanottotarpeen arviointi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkoittaman maksuvalmiuden kannalta on olennaisesti eri asia kuin lainanottotarpeen arviointi perustuslain tasapainovaatimuksen näkökulmasta. Valtiovarainministeriö katsoo, että talousarvion lainanottoarviot ovat velvoittavia talousarvion toimeenpanossa ja että lainaa ei voida jättää ottamatta valtion kassavarojen suuruudesta huolimatta. Jos talousarvion toimeenpanossa jätetään lainaa ottamatta, aiheutetaan alijäämäinen tilinpäätös ja vähennetään siten kumulatiivista ylijäämää, jonka käytöstä eduskunnan tulisi päättää.

Käytännössä valtion kassavarat ovat huomattavat, sillä kassassa on muutakin kuin talousarviotalouden piiriin kuuluvia varoja. Tällaisia ovat muun muassa talousarvion ulkopuolisten rahastojen kassavarat sekä kunnille ja muille veronsaajille tilitettävät varat. Nämä varat ovat tosiasiaassa tilapäisesti käytettävissä valtion maksuvalmiuden hallintaan. Lisäksi valtion kassaa suurentaa se, että valtion tulot kertyvät yleensä ennen valtion menoja. Valtion kassavarojen käytöstä rahoituksenhallintaan ei kuitenkaan nykyisin ole säännöksiä. Valtiovarainministeriön mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston havaitsemat ongelmat pitävät paikkansa, ja ministeriön mielestä valtion rahoituksenhallinnan oikeudellisia edellytyksiä tulisi kehittää nykyistä enemmän valtion maksuvalmiustarpeisiin perustuviksi. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan ministeriössä on valmisteltavana osana talousarviolainsäädännön uudistusta tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet (K 11/2009 vp, s. 95).

Mainitun, valtiovarainministeriössä vireillä olevan talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportissa on alustavasti arvioitu talousarvion lainatuloarvion toteutamisvelvollisuutta. Väliraportin mukaan on ollut epäselvää, voidaanko – ja jos voidaan, niin milloin – eduskunnan päättämä nettolainanottoa koskeva tuloarvio jättää toteuttamatta (Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämisslinjausten alustava arviointi). valtiovarainministeriön julkaisu 27/2008, s. 23). Väliraportissa ei käsitellä kysymystä perustuslain 84 §:n 2 momenttiin sisältyvästä talousarvion tasapainovaatimuksesta luopumisesta.

Nykyinen talousarvion soveltamiskäytäntö on valtion lainanoton osalta epätarkoituksenmukainen, sillä talousarvion tuloarvioksi merkityn lainan ottaminen ei useinkaan olisi tarpeen valtion hyvän maksuvalmiuden vuoksi. Tästä huolimatta talousarvion lainanottoarviot toteutetaan käytännössä täysimääräisesti, ja valtiolle muodostuu lainan-

otosta tarpeettomia korkomenoja. Tavoitteena tulisi olla, että valtion rahoituksenhallintaa voitaisiin kokonaisuudessaan hoitaa joustavasti kulloisenkin maksuvalmiustilanteen sallimalla tavalla.

Nykykäytännön oikeudellisista perusteista näyttäisi edellä kuvatulla tavalla vallitsevan toisistaan poikkeavia käsityksiä. Talousarvion tarkoituksenmukaisen soveltamiskäytännön muodostamiseksi olisi komitean mielestä tarpeen, että talousarvion lainanottoarvioiden sitovuutta koskeva kysymys saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi valtion talousarvion eduskuntakäsittelyn yhteydessä siten, että valtiovarainvaliokunta pyytäisi asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Tämän jälkeen nykytilaa ja -käytäntöä voitaisiin tarkistaa perustuslakivaliokunnan kannan edellyttämällä tavalla.

Komitean käsityksen mukaan talousarvion soveltamiskäytännöstä erillisenä kysymyksenä on arvioitava sitä, tulisiko perustuslain 84 §:n 2 momentin edellyttämästä talousarvion muodollisesta tasapainovaatimuksesta luopua. Tällöin valtion talousarvio voisi muodollisestikin olla alijäämäinen. Komitea katsoo, että talousarvion tasapainovaatimuksesta luopumisen tarve olisi parhaiten arvioitavissa erillisenä hankkeena ottaen huomioon valtionvarainministeriössä vireillä oleva talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan (VM035:00/2007) hankkeen välittömänä tavoitteena on valtion talousarviota ja taloushallintoa koskevan normiston selkiyttäminen ja systematisointi sekä sen varmistaminen, että normisto mahdollistaa tarkoituksenmukaisen taloudenhoidon. Hankkeen tavoitteena on asettamispäätöksen mukaan myös selvittää talousarviolainsäädännön laajemmat kehittämismahdollisuudet sekä arvioida mahdolliset perustuslain muutostarpeet. Hankkeelle asetettu määräaika päättyy 31.3.2010.

Komitean kannanotot

Nykyinen valtion talousarvion soveltamiskäytäntö ei ole valtion lainanoton osalta tarkoituksenmukainen edellyttäessään tuloarvioksi merkityn lainamäärän nostamista kokonaisuudessaan, vaikka valtion maksuvalmius ei tätä vaatisi. Talousarvion lainanottoarvioiden sitovuutta koskevat tulkintaepäselvyydet tulisi saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Tarve luopua perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetystä valtion talousarvion tasapainovaatimuksesta tulisi arvioida erillisenä hankkeena ottaen huomioon valtiovarainministeriössä valmisteltavana oleva talousarviolainsäädännön uudistus.

6 Valtiosihteerijärjestelmä

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi valtioneuvostosta annettuun lakiin liittyvän lausunnon, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän kiireellisesti ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antavan tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen

eduskunnalle (EV 262/1998 vp). Valtioneuvosto päätyi valmistelun jälkeen esittämään valtiosihteerijärjestelmää (HE 270/2002 vp). Eduskunta hyväksyi sääntelyn siten muutettuna, että vain pääministeriä avustamaan voitiin nimittää valtiosihteeriksi (EV 287/2002 vp).

Poliittisten valtiosihteereiden käyttö muidenkin ministereiden kuin pääministerin avustajana mahdollistettiin vuoden 2005 alussa voimaan tulleella lainsäädännöllä. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättiin uusi 6 §:n 2 momentti (1187/2004), jonka mukaan myös muuta ministeriä (kuin pääministeriä) avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeriksi. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toiminaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.

Pääministerillä on jo vuodesta 1990 lähtien ollut valtiosihteeriksi. Muiden ministerien toimikaudeksi nimitettävien valtiosihteerien virkoja on perustettu vuodesta 2005 alkaen yhteensä kymmenen. Ministereiden lukumäärä on aikaisemmin ollut 18. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksessa ministereitä on 20. Ministerin toimikaudeksi nimitettyjä valtiosihteereitä on siten ollut toistaiseksi vain osalla ministreistä ja ministeriöistä.

Ministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä ei ole pääministerin valtiosihteerin rinnastuvaa muodollista asemaa ministeriön ylimpänä virkamiehenä, vaan niin sanottu linjajohto kuuluu edelleen ministerin alaisuudessa kunkin ministeriön kansliapäällikölle. Ministerin valtiosihteerillä ei ole hallinnollista ratkaisuvalltaa asioissa, jotka voidaan ministeriössä antaa virkamiehen ratkaistavaksi. Ministerin valtiosihteerillä ei myöskään ole yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatiotehtäviä eikä esimerkiksi oikeutta pidättää itselleen päätösvaltaa. Sen sijaan hänelle kuuluu ministeriöiden välisten asioiden valmistelu- ja yhteistyötehtäviä samoin kuin ministeriössä tehtävän valmistelutyön ja hallitusohjelman toimeenpanon seuraaminen sekä kansainvälisten ja EU-asioiden valmistelussa avustaminen. (HE 142/2004 vp, PeVM 5/2004 vp)

Perustuslakivaliokunta ei arvioinut valtioneuvostolainsäädännön tarkistamisen yhteydessä, tulisiko valtiosihteerijärjestelmää kehittää edelleen apulaisministerijärjestelmän suuntaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän kehittämistä samoin kuin siihen liittyviä mahdollisia perustuslain muutostarpeita voidaan arvioida valtiosihteerijärjestelmästä saatujen kokemusten pohjalta (PeVM 5/2004 vp, s. 3/II).

Perustuslaki 2008 -työryhmä käsitteli muistiossaan valtiosihteerijärjestelmää ja totesi, että ministeriöiden johtamisjärjestelmän mahdolliseen edelleen kehittämiseen liittyviä seikkoja on syytä arvioida valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta koskevan erillisen selvitystyön valmistuttua.

Valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta on arvioitu valtioneuvoston kanslian asettamassa työryhmässä (Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän muistio). Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 7/2009). Työryhmä selvitti järjestelmän toimivuutta kuulemalla neljää eri ministeriötä edustavaa kansliapäällikköä sekä neljän eri hallituspuolueen ministerin valtiosihteerinä.

Työryhmän käsityksen mukaan valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut käytännössä toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä sekä helpottaa ministerin

työtaakkaa ja aikatauluongelmia (työryhmän muistio s. 28). Valtiosihteerien sijoittuminen ministeriön johtoon ja tähän liittyvät yhteistyökysymykset on järjestetty kunkin ministeriön oman toimintakulttuurin mukaisella tavalla. Ministerin toimialasta ja ministerin valtiosihteerilleen antamista toimeksiannoista riippuen valtiosihteerin tehtävät ovat käytännössä painottuneet joko suurten hankkeiden valmistelun johtamiseen tai tiettyyn asiakokonaisuuteen kuten kansainvälisiin tehtäviin ja EU-asioiden valmisteluun. Ratkaisuvallan tai päätösvallan pidättämisoikeuden puuttuminen ei ole aiheuttanut ongelmia.

Työryhmän kuulemisissa tuli kuitenkin esiin, että nykytilannetta selkeyttäisi, jos valtiosihteeri voisi toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston lakiasäättävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa. Valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin aikanaan mm. ministerien kasvaneella työmäärällä kansainvälisissä asioissa sekä EU-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Työryhmän selvityksen mukaan EU:n perussopimussääntelystä (ml. Lissabonin sopimus) ei sinänsä katsota muodostuvan estettä sille, että tarpeen vaatiessa ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksentekokoonpanossa toimisi valtiosihteeri. Tällainen käytäntö on omaksuttu useissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Suomessa valtiosihteerien valtuudet toimia ministerin sijaisena rajattiin nimenomaisesti valtioneuvostosta annetun lain 6§:ssä asioiden valmisteluun.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 5/2004 vp) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin suosituksen mukaisesti on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan valtiosihteeri voi – ministerin ollessa estynyt osallistumasta kokoukseen – ainoastaan ilmoittaa ministerineuvoston kokouksessa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan (eli EU-asioiden kansallisessa valmistelussa muodostetun kannan) samoin kuin vastaavassa tilanteessa Suomen pysyvä edustaja Brysselissä. Valtiosihteeri ei voi käyttää kokouksessa Suomen äänivaltaa, sillä hänen ei katsota kuuluvan ministerineuvoston päätöksentekokoonpanoon eli quorumiin. Valtiosihteerin toimivaltuuksien laajentaminen tältä osin edellyttäisi työryhmän mukaan valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n 2 momentin muuttamista.

Samoin käytännössä on aiheutunut ongelmia siitä, ettei valtiosihteeri voi toimia ministerin sijaisena EU-ministerivaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Työryhmän mukaan valtiosihteerillä tulisi olla näissä ministerivaliokunnissa mahdollisuus olla läsnä asiantuntijana puheenjohtajan suostumuksella silloin, kun ministeri on estynyt. Näin turvattaisiin kaikille hallitusryhmille mahdollisuus vaikuttaa ministerivaliokunnan työhön, ja toisaalta turvattaisiin myös ministeriön kannan esittäminen ministerivaliokunnassa. Lisäksi työryhmän mielestä voitaisiin harkita valtiosihteerin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin lisättäväksi vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta tai muunlainen vastaava johtamistaidon vaatimus.

Komitean mielestä ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämisessä voidaan edelleen tukeutua valtiosihteerijärjestelmään. Vaihtoehtoinen, apulaismistereihin perustuva järjestelmä edellyttäisi perustuslain muutoksia useissa kohdin sekä mahdollisesti myös kansanedustajien varaedustajajärjestelmän käyttöönottoa, joka nimenomaisesti torjuttii perustuslakiuudistuksessa. Apulaismisterijärjestelmään liittyvät laajat muutokset poliittis-valtiolliseen järjestelmään ovat tulleet esiin useissa asiaa koskevissa aikaisemmis-

sa selvityksissä (ks. esim. Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö, KM 2002:7, s. 12—15 sekä s. 21—22 esitetty kuvaus edeltäneistä selvityksistä).

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämiseen liittyy myös ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämismenettely. Tältä osin komitea ehdottaa, että kansliapäälliköiden nimitystoimivalta siirtyy tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Asian sääntely siirrettäisiin perustuslain tasolta valtioneuvostosta annettuun lakiin.

Komitean mielestä tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n tarkistaminen siten, että valtiosihteerillä olisi valtuus toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston kokouksissa ja niiden päätöksenteossa. Tämä selkeyttäisi nykytilaa, jossa rajanvedot ovat osoittautuneet ongelmallisiksi ja käytännölle vieraiksi. Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että valtiosihteereihin perustuva sijaisuusjärjestelmä ministerineuvoston kokouksiin osallistumisessa on tarpeen. Ministeri kantaisi tällöinkin parlamentaarisen vastuun kokouksissa tehdyistä päätöksistä sekä vastuun siitä, millaisia sijaisuustehtäviä hän valtiosihteerilleen osoittaa. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokouksiin eduskunnan suuri valiokunta kuulisi häntä ministerin lisäksi ennen ja jälkeen kokouksen. Suuri valiokunta saisi valtiosihteeriltä selvityksen valtioneuvoston kannoista kokouksessa käsiteltäviin asioihin ja voisi esittää niistä näkemyksensä. Pääsäännön mukaan EU:n ministerineuvoston kokouksiin osallistuisi kuitenkin edelleen ministeri.

Komitean kannanotot

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämässä voidaan edelleen tukeutua valtiosihteerijärjestelmään. Tähän liittyy myös ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämismenettely, jonka osalta ehdotetaan nimitystoimivallan siirtoa tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle.

Valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n tarkistaminen siten, että ministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä olisi valtuus toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston kokouksissa ja niiden päätöksenteossa, tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi.

7 Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Tasavallan presidentti ylipäällikkönä

Perustuslaki 2008 -työryhmän kannanoton mukaan tarkastelu tasavallan presidentin nykyisestä asemasta Suomen puolustusvoimien ylipäällikkönä on syytä liittää osaksi yleisempää arviointia ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn mahdollisesta kehittamisestä. Perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on kuitenkin työryhmän mukaan myös aiheellista harkita vaihtoehtoja vahvistaa parlamentaarisia piirteitä puolustusvoimien ylimmän päällikkyyden käytössä.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys osoitettiin perustuslakiuudistuksessa edelleen tasavallan presidentille. Perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti on

Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikkyyden osoittaminen presidentille oli perustuslain esitöiden mukaan perusteltua hänen asemansa vuoksi valtionpäänä. Puolustusvoimien ylimmän päällikkyyden nähtiin liittyvän läheisesti myös presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johdossa. Tässä suhteessa presidentin valtiosääntöistä asemaa määrittää myös presidentin toimivalta päättää eduskunnan suostumuksella sodasta ja rauhasta. (HE 1/1998 vp, s. 182). Presidentti päättää perustuslain 129 §:n nojalla valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta.

Perustuslaissa säädetään myös ylipäällikkyyden luovutusmahdollisuudesta. Tasavallan presidentti voi perustuslain 128 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.. Ylipäällikön vallan luovuttamiseen voi perustuslain esitöiden mukaan olla esimerkiksi sodan johtamiseen tai muihin vastaaviin seikkoihin liittyvä perusteltu tarve. Luovutusmahdollisuutta ei ole aikaisemman hallitusmuodon tapaan rajoitettu vain sodan aikaan, vaan luovutus päätös voidaan tehdä myös esimerkiksi aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen mukaan muulloinkin. Ylipäällikkyyys voidaan luovuttaa määräajaksi tai toistaiseksi. Ylipäällikön vallan merkityksen vuoksi on pidetty perusteltuna säätää Suomen kansalaisuus ylipäällikön kelpoisuusehdoksi luovutustilanteessa. Muista ylipäällikön henkilöä koskevista kelpoisuusehdoista perustuslaissa ei ole säännöksiä. Ylipäällikkyyys voidaan siten luovuttaa muullekin kuin sotilalle. (HE 1/1998 vp, s. 183).

Päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta tehdään perustuslain mukaan valtioneuvoston esityksestä. Tällä tarkoitetaan perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaista valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, jonka perusteella asiasta päätetään 58 §:n 2 momentin nojalla. Perustuslaissa ei ole säännöksiä ylipäällikön päätöksenteosta ylipäällikkyyden ollessa luovutettuna. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Presidentin päätöksestä riippuu, luovutetaanko ylipäällikkyyys kokonaisuudessaan vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joltain osin. Toinen luovuttamispäätöksen ulottuvuus voi koskea ylipäällikön valtuuksia ja tehtäviä. Lisäksi valiokunnan mukaan luovutus päätöksellä tulee ratkaista myös kysymys ylipäällikön vallan käyttöta-voista eli päätöksentekomenettelystä. Tähän liittyy valiokunnan mielestä oleellisesti kysymys siitä, millä tavoin valtioneuvosto saa luovuttamisen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käyttämisestä. (PeVM 10/1998 vp, s. 36).

Puolustusvoimien organisatorisesta asemasta

Organisatorisesti puolustusvoimien asema määräytyy kaksijakoisesti. Yhtäältä ylipäällikön alaisena sotilaallisena organisaationa puolustusvoimien välitön johto kuuluu puolustusvoimain komentajalle. Hallinnollisesti puolustusvoimat on toisaalta puolustusministeriön eikä ylipäällikön alainen. Myös pääesikunnalla on eräänlainen kaksoisrooli, sillä se toimii paitsi puolustusvoimien johtoesikuntana myös valtion keskushallintoon kuuluvana viranomaisena.

Puolustusvoimia koskevassa päätöksenteossa erotetaan ylipäällikön vallan alaan kuuluvat ns. sotilaskäskyasiat ja puolustusvoimia koskevat hallintoasiat, jotka puolestaan

kuuluvat puolustusministeriölle ja valtioneuvostolle. Täsmällinen rajanveto sotilaskäskyasioiden ja hallinnollisten asioiden välillä on vaikeasti määriteltävissä.

Puolustusvoimien lailla säädettyinä päätehtävinä ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Puolustusvoimien tehtävistä ja toimivallasta samoin kuin organisaatiosta ja hallinnosta sekä sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Ylipäällikön päätöksentekomenettely ja puolustusvoimista annetun lain tarkistaminen

Perustuslain 58 §:n 5 momentin perusteella presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakiuudistuksen perustavoitteen, valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamisen mukaisesti pyrittiin myös puolustusvoimien ylipäällikön päätöksenteossa turvaamaan päätösten parlamentaarinen vastuukate. Presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa sidottiin perustuslailla ministerin myötävaikutukseen valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi (PeVM 10/1998 vp, s. 7).

Sotilaskäskyasioita koskevalla perustuslain 58 §:n 5 momentin sääntelyvarauksella on perustuslakivaliokunnan mukaan kaksi merkittävää ulottuvuutta. Lailla on ensiksikin säädettävä siitä, mitkä puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevat sotilaskäskyasiat osoitetaan presidentin päätettäväksi ja mitkä jäävät puolustusvoimain komentajan tai muiden sotilasesimiesten toimivaltaan (PeVM 1/1998 vp, s. 19/I).

Toinen perustuslaista johtuva vaatimus koskee edellä mainittua ministerimyötävaikutusta presidentin päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseinen ministeri voi olla lähinnä pääministeri tai puolustusministeri. Hänet on mahdollista liittää päätöksentekoon asioiden esittelijänä tai muullakin tavoin. Presidentin päättäessä sotilaskäskyasioista ministerin esittelystä esittely voitaisiin järjestää tapahtuvaksi valtioneuvoston istunnon ulkopuolella tai valtioneuvoston säännönmukaisia muotoja noudattaen. Perustuslakiuudistusta koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta mainitsee siten päätöksenteon ministerin esittelystä tyypillisenä ministerimyötävaikutuksen muotona. (PeVM 1/1998 v, s. 19/I) Puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskeneen valiokunnan mietinnön mukaan ministerimyötävaikutuksen tulee liittyä presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa aina silloin, kun päätöksen parlamentaarinen piirre on asiallisesti perusteltu (PeVM 2/2000 vp, s. 2/II).

Perustuslain 58 §:n 5 momentin toisen virkkeen mukaisesti presidentti päättää sotilaallisista nimitysasioista sen mukaan kuin lailla säädetään. Kyse on siten sotilaskäskyasioista erillisestä päätöksentekomenettelystä. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n mukaan presidentti nimittää korkeimmat puolustusvoimien upseerit valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja muut upseerit ylipäällikkönä sotilaallisten nimitysasiain menettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Sotilaallisten nimitysasiain menettelyssä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Presidentin päätettävistä sotilaskäskyasioista säädetään puolustusvoimista annetussa laissa. Lain 31 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakan-toisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Presidentti voi myös ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Puolustusvoimain komentajan tulee antaa tietoja presidentille ja puolustusministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Lain 40 §:n mukaisesti presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä. Alempien sotilasarvojen osalta presidentti tekee päätöksen puolustusvoimain komentajan esittelystä, ylemmissä sotilasarvoissa puolustusministerin esittelystä.

Presidentti ratkaisee lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettut sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Lain määrittely on tältä osin jossain määrin tulkinnanvarainen. Viime kädessä tulkinnan asiasta kussakin tapauksessa muodostaa puolustusministeri. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta puolustusministerin esitellessä asian presidentille.

Muut presidentin toimivaltaan kuuluvat sotilaskäskyasiat presidentti ratkaisee puolustusvoimain komentajan esittelystä. Tällöin puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Kun komentaja esittelee lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasiaa puolustusministerin tulee kuitenkin olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi tällöin olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan esittelyvastuun jakautumisen arvioimista varten on käytännössä noudatettu menettelytapaa, jossa komentaja esittelee presidentille esiteltävät asiat etukäteen puolustusministerille. Puolustusministeri päättää tämän jälkeen asian esittelyvastuusta.

Puolustusvoimain komentajan esitellessä asioita presidentille puolustusministeri voi tuoda esiin oman kantansa asiaan. Presidentti voi kuitenkin tehdä ministerin kannasta poikkeavan päätöksen. Tällaisessakin tilanteessa ministeri kantaa parlamentaarisen vastuun tehdystä päätöksestä.

Rajavartiolaitoksessa presidentti päättää sotilaskäskyasioista sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella (L rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005, 7 §). Päätökset varmentaa sisäasiainministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua mielipiteensä.

Ylipäällikön päätöksentekomenettelyn parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen ja menettelyn selkeyttäminen olisi perusteltua.

Ylipäällikkyys ja ulkopoliittika

Tasavallan presidentin tehtävien ja toimivaltuuksien erillisyyttä puolustusvoimien ylipäällikön tehtävistä ja toimivaltuuksista ei ole katsottu tarpeelliseksi korostaa. Ylipäällikön tehtävien ja toimivaltuuksien on ehkä pikemminkin nähty kiinnittyvän osaksi tasavallan presidentin asemaa valtionpäänä ja hänen tehtäviään ulkopoliittikan johdossa. Lainsäädäntökäytännössä kysymys on ollut esillä lähinnä kansainvälistä rauhanturvaa- mis- ja sotilaallista kriisinhallintatoimintaa säänneltäessä.

Rauhanturvaamisorganisaation järjestäminen osaksi puolustusvoimia vuonna 2000 merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan organisaation siirtymistä puolustusvoimien ylipäällikön ”eli perustuslain 128 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentin toimivallan alaan”(PeVL 17/2000 vp, s. 3)

Ulkopoliittikan johtamisen ja puolustusvoimien ylipäällikkyiden väliset läheiset toiminnalliset yhteydet ja jännitteet nousivat esiin sotilaallista kriisinhallintalainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 2005. Perustuslakivaliokunta katsoi Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon olevan kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto (PeVL 54/2005 vp, PeVL 6/2006 vp).

Tarkoituksenmukaisen päätöksentekojärjestelmän aikaansaaminen päätettäessä Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon edellytti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) säätämistä pysyvänä poikkeuslakina (PeVL 54/2005 vp ja PeVL 6/2006 vp). Muussa tapauksessa päätöksenteko olisi pitänyt perustuslakivaliokunnan kannan mukaan mukaisesti järjestää kahteen muodollisesti erilaiseen menettelyyn, yhtäältä valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaan Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioita koskevaan päätöksentekoon ja toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin piiriin kuuluvaan päätöksentekoon YK:n ja muiden tahojen toimeenpanemissa operaatioissa. Tätä pidettiin ongelmallisena käytännön kannalta esimerkiksi tilanteissa, joissa on kysymys samanaikaisesta osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella (PeVL 54/2005 vp, s. 4).

Lissabonin sopimukseen sisältyvien yhteisvastuu- ja turvatakuulausekkeiden mahdolliseen toimeenpanoon liittyy samankaltaisia ulkopoliittista toimivaltaa koskevia rajanvetotilanteita kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Lissabonin sopimuksen mukaisen, jäsenvaltion kohdistuvaa aseellista hyökkäystä koskevan turvatakuu- tai avunantovelvoitteen toimeenpanossa toimivalta jää jäsenvaltioille. Kansallisen päätöksenteon ja puolustusvoimien toimivallan osalta avunantovelvoite näyttäisi edellyttävän Suomessa vielä lainsäädäntötoimia, sillä nykyisen puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 § mahdollistaa puolustusvoimien osallistumisen avun antamiseen toiselle valtiolle vain tilanteissa, joissa tuetaan toista Suomen viranomaisista pelastus- ja muun vastaavan avun antamisessa terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnas-

tettavan tapahtuman johdosta. Tällöinkään avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja.

Muita kriisitilanteita (kuin aseellista hyökkäystä) koskevassa yhteisvastuulausekkeessa osoitetaan päätösvaltaa myös unionin toimielimille. Perustuslakivaliokunnan mukaan päätösvalta puolustusvoimien osallistumisesta avunantoon kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle, jos kyse on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä. Yhteisvastuulausekkeen toimeenpanon edellyttämä kansallinen päätöksenteko kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan silloinkin, kun siihen liittyy merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia (PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).

Edellä selostetut lainsäädäntökysymykset kuvaavat ulkopoliitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välillä nykyisin vallitsevia toiminnallisia jännitteitä. Nämä jännitteet korostuvat erityisesti silloin, kun on kyse valtioneuvostolle kuuluvasta Euroopan unionia koskevasta asiasta. Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön lisääntyminen sekä Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ulottuvuuden vahvistuminen ovat omiaan vastaisuudessa tuomaan näitä jännitteitä esille aikaisempaa enemmän.

Komitean kannanotot

Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä koskeviin perustuslain säännöksiin ei sinänsä ehdoteta muutoksia, mutta ylipäällikkyyden luovuttamisen edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ylipäällikön päätöksentekomenettelyssä tulisi edelleen vahvistaa menettelyn parlamentaarisia piirteitä.

8 Valtioneuvostosta annetun lain tarkistaminen

Valtioneuvostosta annettu laki (175/2003) sisältää keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentin esittelyssä ja ministeriöissä. Komitean edellä esitetyistä kannanotoista aiheutuu eräitä muutostarpeita valtioneuvostosta annettuun lakiin.

Komitea ehdottaa perustuslain 126 §:n muuttamista siten, että ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämistä koskeva säännös poistettaisiin perustuslain tasolta, jolloin asian sääntely siirtyisi tavallisen lain tasolle. Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimityksestä säädettäisiin vastaisuudessa valtioneuvostosta annetussa laissa, ja nimitystoimivalta asiassa siirtyisi tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Ulkoasiainministeriön kansliapäällikön nimittämisvallan siirtyessä valtioneuvostolle tulee samalla myös tarkistaa ulkoasiainhallinnosta annettua lakia (204/2000) siten, että nykyisin presidentille osoitettu ministeriön eräiden muiden virkamiesten nimitysvalta siirtyy myös valtioneuvostolle.

Komitean kannanoton mukaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämisessä voidaan edelleen tukeutua valtiosihteerijärjestelmään. Valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n

tarkistaminen siten, että ministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä olisi valtuus toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston kokouksissa ja niiden päätöksenteossa, tulisi komitean mukaan ottaa uudelleen harkittavaksi. Nykyisen 6 §:n 2 momentin (1187/2004) mukaan ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Valtiosihteerin tehtävien rajautuminen asioiden valmisteluun estää hänen osallistumisensa EU:n ministerineuvoston kokousten päätöksentekoon ministerin sijaisena.

Komitea ehdottaa, että pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 §:ään otettaisiin säännös Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa. Säännöksen mukaan pääministeri toimisi Suomen edustajana eikä valtioneuvoston yleisistunto tekisi enää nykyiseen tapaan erityistä päätöstä Suomen edustajasta näihin kokouksiin valmistauduttaessa.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi pääministeriä avustavasta ministeristä Eurooppa-neuvoston kokouksissa nykyisin vakiintuneessa menettelyssä. Valtioneuvosto voisi myös vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi Euroopan unionin toimintaan liittyvään kokoukseen, jos Euroopan unionin järjestelmä sen sallii. Pääministeri toimisi kuitenkin myös tällöin Suomen äänivaltaa käyttävänä edustajana.

Valtioneuvostosta annettua lakia tarkistettaessa edellä todetulla tavalla tulisi selvittää tarve säätää laissa valtioneuvoston toimivallasta päättää Suomen edustautumisesta Euroopan unionin toiminnassa ja tarkistaa myös valtioneuvoston ohjesääntöä tältä osin. Nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta edustautumisesta päättämiseen perustuu nykyiseen perustuslain 93 §:n 2 momenttiin.

Pääministerin asema Suomen edustajana valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa edellyttää, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tämän yhteistyön merkitystä käsitellessään Lissabonin sopimusta (PeVL 13/2008 vp). Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Valiokunnan mukaan käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti valtioneuvoston kirjelmästä (E 162/2009 vp) antamassaan lausunnossa tärkeänä, että valtioneuvosto selvittää, onko tarpeen arvioida aikaisemmin tarkoituksenmukaiseksi todettuja valtioneuvoston ja tasavallan presidentin

yhteydenpidon muotoja (ns. TP-UTVA, TP-PMI- ja TP-UMI-tapaamiset) Lissabonin sopimuksen voimaantulon johdosta (UaVL 11/2009 vp). Valtioneuvoston kirjelmä käsittelee Lissabonin sopimuksen aiheuttamia Eurooppa-neuvostoa koskevia muutoksia eikä siitä ole tätä kirjoitettaessa annettu vielä perustuslakivaliokunnan lausuntoa tai suuren valiokunnan mietintöä.

Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Presidentin ja valiokunnan yhteisellä kokouksella on siten nykyisessä lainsäädännössä jo säädösperusta. Yhteisten kokousten menettelystä, valmistelusta tai muista vastaavista asioista ei ole nimenomaisia säännöksiä. Ministerivaliokuntia koskeva nykyinen sääntely on ylipäänsä hyvin niukkaa ja viittaa valiokuntiin ainoastaan asioiden valmistelueliminä.

Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Mainitun pykälän mukaan valtioneuvosto voi tarvittaessa asettaa muitakin ministerivaliokuntia.

Valtioneuvoston ohjesäännön 25—28 §:ssä säädetään nykyisin näiden ministerivaliokuntien kokoonpanoista ja niiden käsittelemistä asiaryhmistä. Ohjesäännön 25 §:n 3 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Näiden säännösten voidaan katsoa ohjaavan välillisesti myös tasavallan presidentin ja ministerivaliokunnan yhteisten kokousten asialistaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt laajasti ministerivaliokuntien asemaa ja toimintaa valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyn yhteydessä vuonna 1997 (PeVM 1/1997 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi, että ministerivaliokuntien toiminnan sääntelyä ei ole syytä lisätä. Myös nykyistä valtioneuvostosta annettua lakia säädettäessä todettiin, ettei ministerivaliokuntien toimintaa ja menettelyjä ole perusteltua säännellä ”merkittävästi nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin” ja viitattiin ministerivaliokuntien pääasialliseen luonteeseen asioita valmistelevinä toimieliiminä (HE 270/2002 vp).

Ministerivaliokuntia tai presidentin ja valiokunnan yhteistä kokousta koskevan sääntelyn laajentaminen olisi periaatteellisesti merkittävä ratkaisu, joka sisältäisi myös eräitä ongelmakohtia. Esimerkiksi ministerivaliokuntien aseman vahvistaminen päätöksentekijöinä ei olisi ongelmatonta. Niihin asetuisi tällöin nykyistä pitemmälle meneviä vaatimuksia esimerkiksi päätöksentekomenettelyn, laillisuusvalvonnan ja sijaisuusjärjestelyjen osalta. Keskeisin ja ehkä vaikein säänneltävä kysymys olisi päätösvallan jakautuminen yleisistunnon ja ministerivaliokuntien kesken. Nykyisin valtioneuvoston ratkaisovalta jakautuu yleisistunnon ja ministeriöiden kesken, ja asiasta säädetään hyvin yksi-

tyiskohtaisin, yleisistunnon toimivaltaa määrittävin asialuetteloin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Komitean käsityksen mukaan pääministerin asema Suomen Eurooppa-politiikan johtajana ja Suomen edustajana ylimmän valtiojohdon edustusta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa edellyttää valtioneuvoston ja tasavallan presidentin läheistä yhteistyötä merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa unioniasioissa Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyyden varmistamiseksi. Käytännössä tärkeä yhteistyön foorumi on presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous. Valtioneuvostosta annettua lakia tarkistettaessa tulisi selvittää, onko tarvetta säätää laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ja presidentin yhteistyöstä sen merkityksen korostamiseksi. Sääntelytarvetta selvitettyä on kiinnitettävä huomiota siihen, että yhteistyön muodot valtioelinten välillä voivat käytännössä vaihdella eri aikoina eikä yhteistyön toteutuminen ole ensisijaisesti oikeudellinen kysymys. Muilta osin nykyinen sääntely yhteistyön menettelytavoista, lähinnä tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisistä kokouksista, on komitean mielestä riittävä eikä edellytä täydentämistä.

Komitean kannanotot

Tarkistettaessa valtioneuvostosta annettua lakia komitean ehdotusten johdosta tulisi selvittää, onko tarvetta säätää laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyöstä muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Samassa yhteydessä tulisi selvittää myös tarve säätää laissa valtioneuvoston toimivallasta päättää Suomen edustautumisesta Euroopan unionin toiminnassa.

9 Komitean kannanotot: tiivistelmä

Lakien eduskuntakäsittelyn vähimmäisaika täysistunnossa

Lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jäävä kolmen päivän vähimmäisaika on perusteltua säilyttää nykyisellään. Vähimmäisaika luo takeita käsittelyn perusteellisuudelle ja turvaa riittävän harkinta-ajan kansanedustajille. Se on merkityksellinen myös tiedotusvälineiden toiminnan ja lakiehdotusta koskevan julkisen keskustelun kannalta.

Lain vahvistaminen

Lakien vahvistamismenettelyyn ja siihen liittyvään mahdollisuuteen pyytää ylimpien tuomioistuinten lausuntoa laista ei ehdoteta muutoksia.

Tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa

Tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa ei edellytä tarkistamista. Perustuslaissa turvattu tuomioistuinlaitoksen riippumaton asema sekä oikeus- turva perusoikeutena samoin kuin muut tuomioistuimia koskevat perustus- lain säännökset sisältävät vaatimuksen siitä, että tuomioistuinmista sääde- tään lailla.

Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija

Tällä hetkellä ei ole nähtävissä tarvetta perustuslain etusijaa koskevan il- meisyyshaatimuksen poistamiselle perustuslain 106 §:stä. Säännöksen so- veltamistapauksia on tuomioistuimissa toistaiseksi ollut vähän, ja sään- nöksen tulkintakäytäntö on vasta muotoutumassa.

Talousarvion tasapainoperiaate

Nykyinen valtion talousarvion soveltamiskäytäntö ei ole valtion lainan- oton osalta tarkoituksenmukainen edellyttäessään tuloarvioksi merkityn lainamäärän nostamista kokonaisuudessaan, vaikka valtion maksuvalmius ei tätä vaatisi. Talousarvion lainanottoarvioiden sitovuutta koskevat tulkin- taepäselvyydet tulisi saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioi- tavaksi.

Tarve luopua perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetystä valtion talous- arvion tasapainovaatimuksesta tulisi arvioida erillisenä hankkeena ottaen huomioon valtiovarainministeriössä valmisteltavana oleva talousarvio- lainsäädännön uudistus.

Valtiosihteerijärjestelmä

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämisessä voidaan edelleen tu- keutua valtiosihteerijärjestelmään. Tähän liittyy myös ministeriöiden kans- liapäälliköiden nimittämismenettely, jonka osalta ehdotetaan nimitystoi- mivallan siirtoa tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle.

Valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n tarkistaminen siten, että ministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä olisi valtuus toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston kokouksissa ja niiden pää- töksenteossa, tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä koskeviin perustuslain säännöksiin ei sinänsä ehdoteta muutoksia, mutta ylipäällikkyyden luovuttamisen edelly- tyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ylipäällikön päätöksentekomenettelyssä tulisi edelleen vahvistaa menettelyn parlamentaarisia piirteitä.

Valtioneuvostosta annetun lain tarkistaminen

Tarkistettaessa valtioneuvostosta annettua lakia komitean ehdotusten johdosta tulisi selvittää, onko tarvetta säätää laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyöstä muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Samassa yhteydessä tulisi selvittää myös tarve säätää laissa valtioneuvoston toimivallasta päättää Suomen edustautumisesta Euroopan unionin toiminnassa.

10 Komitténs ställningstaganden: sammandrag

Minimitiden för riksdagsbehandlingen av lagar i plenum

Det är motiverat att bevara oförändrad minimitiden på tre dagar mellan den andra och tredje behandlingen av lagförslag. Minimitiden skapar garantier för att behandlingen är grundlig och tryggar en tillräcklig betänketid för riksdagsledamöterna. Den är betydelsefull också med hänsyn till massmediernas verksamhet och den offentliga diskussionen kring lagförslaget.

Stadfästandet av lagar

Det föreslås inga ändringar i förfarandet för att stadfästa lagar och den möjlighet att begära ett utlåtande av de högsta domstolarna om lagen som har samband med förfarandet.

Regleringen av domstolsväsendet i grundlagen

Regleringen av domstolsväsendet i grundlagen förutsätter inte en översyn. I grundlagen har tryggats en oberoende ställning för domstolsväsendet samt rättsskydd som en grundläggande fri- och rättighet på samma sätt som övriga bestämmelser om domstolar i grundlagen innehåller ett krav på att om domstolar ska föreskrivas i lag.

Övervakningen av grundlagsenlighet och grundlagens företräde

För närvarande kan det inte ses ett behov av att från 106 § i grundlagen avlägsna kravet på uppenbarhet i fråga om grundlagens företräde. Det har hittills förekommit få tillämpningsfall i domstolarna, och tolkningspraxis håller först på att utformas.

Budgetens jämvikthetsprincip

Den nuvarande praxis i fråga om tillämpningen av statsbudgeten är inte ändamålsenlig vad gäller statens upplåning genom att praxis förutsätter att det lånebelopp som har tagits upp i budgeten lyfts i sin helhet fastän statens betalningsberedskap inte kräver detta. Tolkningsoklarheterna i fråga om hur bindande budgetens låneupptagningsuppskattningar är bör föras till riksdagens grundlagsutskott för bedömning.

Behovet att avstå från det i 84 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna kravet på jämvikt i budgeten bör dryftas som ett särskilt projekt med beaktande av den reform av budgetlagstiftningen som för närvarande bereds vid finansministeriet.

Statsekreterarsystemet

Vid utvecklingen av ministeriernas ledningssystem kan man fortsättningsvis stöda sig på statsekreterarsystemet. Detta har också samband med förfarandet för utnämning av ministeriernas kanslichefer i fråga om vilket det föreslås en överföring av utnämningbefogenheten från republikens president till statsrådet.

En översyn av 6 § i lagen om statsrådet på ett sådant sätt att en statsekreterare som har utnämnts för ministerns mandatperiod ska ha befogenhet att vid behov fungera som ministerns ersättare vid EU:s ministerråds möten och vid beslutsutfattandet vid mötena bör övervägas på nytt.

Ställningen som försvarsmaktens överbefälhavare

Det föreslås i och för sig inga ändringar i grundlagens bestämmelser om försvarsmaktens överbefälhavare men det föreslås att bestämmelserna om förutsättningarna för överlåtande av uppgifterna som överbefälhavare preciserar

När det gäller överbefälhavarens beslutsförfarande bör förfarandets parlamentariska drag fortsättningsvis förstärkas

Översyn av lagen om statsrådet

Då lagen om statsrådet revideras som en följd av kommitténs förslag bör det utredas om det finns ett behov av att mera detaljerat än för närvarande i lag föreskriva om statsrådets och republikens presidents samarbete då Finland ståndpunkt utformas i betydande utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden för att trygga Finlands enhetliga och konsekventa utrikespolitik. I detta sammanhang bör också utredas behovet av att i lag föreskriva om statsrådets behörighet att besluta om Finlands representation i Europeiska unionens verksamhet.

Eriävä mielipide

Yleistä

Perustuslain tarkistamiskomitea ehdottaa muutoksia Suomen perustuslain runsaaseen kymmeneen eri pykälään. Useat tarkistukset ovat merkitykseltään vähäisiä ja tarkoituksenmukaisia.

Merkittäviin perustuslain tarkistuksiin ei ole ilmennyt tarvetta. Parlamentarismia vahvistettiin vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa. Komitea ehdottaa Suomen virallisen edustautumisen selkeyttämistä Eurooppa-neuvostossa, josta Lissabonin sopimuksella tuli unionin virallinen toimielin. Komitean ehdotus vastaa tältä osin tapahtunutta kehitystä.

Poliittisen vallan keskittäminen pääministerille muutoin nykyistä merkittävästi enemmän ei ole tarpeen. Mikäli kansan suoralla vaalilla valitseman tasavallan presidentin valtaoikeuksia merkittävästi supistettaisiin, olisi myös presidentin valintatapaa harkittava samassa yhteydessä. Tähän ei kuitenkaan ole syytä mennä.

Kansamme edun mukaista on se, että ulkopolitiikkaamme ei jätetä yksinomaan EU:n vastuulle ja hoidettavaksi. Meillä tulee olla kahdenvälistä ulkopolitiikkaa erityisesti Venäjän ja USA:n, mutta myös muiden EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa. Näiden suhteiden hoitamisessa tasavallan presidentti valtionpäänä on arvostettu ja hyvä toimija.

Yksityiskohtaiset ehdotukset

Seuraavien komitean ehdottamien muutosten osalta pykälä- ja perusteluehdotuksia tulisi jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä tarkentaa ja muuttaa.

Perustuslain 58 §:n 2 momentin muutos, joka koskee presidentin päätöksenteon rajoittamista eräissä asioissa, ei komitean ehdotuksessa ole riittävän tarkka ja selkeä. Esitetty muotoilu saattaisi siirtää valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen ristiriidan eduskunnan ratkaistavaksi mikä voisi kärjistä vaikeaa poliittista tilannetta ja saattaisi johtaa parlamentarismien kannalta hankalaan asetelmaan. Voimassa olevaan 58 §:n 2 momenttiin tulisi tehdä vain ne teknisluonteiset tarkistukset, jotka johtuvat komitean ehdottamista muutoksista eräisiin muihin perustuslain pykäliin.

Komitean ehdotus uuden 2 momentin lisäämisestä perustuslain 66 §:ään on perusteltu. Näin selkeytetään pääministerin asema Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Sen sijaan perusteluissa esitetyt tasavallan presidentin muuhun Euroopan unionin toimintaan osallistumista koskevat määrittelyt ovat tarpeettoman tiukat. Tasavallan presidentti on voimavara, jonka osallistuminen EU:n ns. kolmas maa- ja vastaaviin kokouksiin ja tapaamisiin esimerkiksi silloin, kun niihin osallistuu kolmansien maiden valtionpäämiehiä, on yleensä maamme edun mukaista.

Perustuslain 93 §:n säilyttäminen ennallaan on perusteltua. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta on kuitenkin yhteistoimintaa ja tiedonkulun tehostamista eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä tarpeen korostaa selkeästi enemmän kuin mitä komitea ehdottaa. Näin

voidaan poistaa ilmenneitä puutteita ja samalla vahvistaa eduskunnan asemaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa.

Komitea ehdottaa, että perustuslain 94 ja 95 § muutettaisiin siten, että eduskunnan päätösvallan siirtäminen yksinkertaisella enemmistöllä kansainväliselle järjestölle mahdollistettaisiin eräissä tapauksissa. On perusteltua, että eduskunnan päätösvallan siirtäminen aina edellyttäisi kahden kolmasosan enemmistön tukea eduskunnassa. Näin ehkäistäisiin tarpeettomat tulkintaongelmat, joita komitean ehdotuksen mukaiseen menettelyyn siirtyminen merkitsisi ja samalla korostettaisiin kansallisen päätösvallan tärkeyttä.

Komitea ehdottaa 53 §:ään uutta 2 momenttia, jossa säädettäisiin kansalaisaloitteesta. Aloitteen allekirjoittajien vähimmäismääräksi komitea esittää 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista. Määrä tulisi nostaa 75 000-100 000:een. Tämä olisi erityisen perusteltua, mikäli aloitteen sähköinen allekirjoitus hyväksytään, kuten tulisi tehdä.

Helsingissä, 9. päivänä helmikuuta 2010



Toimi Kankaanniemi

ERIÄVÄ MIELIPIDE

*Presidentin päätösvallan sitominen kansainvälisissä asioissa valtioneuvoston kantaan
(muutettu PeL 58 §)*

Komitean enemmistö esittää heikennettäväksi tasavallan presidentin asemaa itsenäisenä päättäjänä. Esityksessä säilytetään tosin 93 §:n 1 momentin muotoilu, että presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Komitea kuitenkin esittää presidentin vallan tosiasiallista riistämistä muuttamalla 58 §:n säätelemää päätöksentekotapaa. Olen komiteassa kannattanut presidentin ulkopoliittisen aseman säilyttämistä.

Suomalaiset luottavat vaaleilla itse valitsemaansa presidenttiin eikä komitean enemmistö ole millään tavoin kyennyt perustelemaan, miksi kansan suoraan valitsemalla presidentillä eivät voisi säilyä nykyiset valtaoikeudet ja miksi niiden muuttaminen olisi tähdellistä.

Nykyinen perustuslain mukainen päätöksenteko, jossa on roolinsa sekä tasavallan presidentillä että valtioneuvostolla antaa mahdollisuuden punnita asioita monipuolisesti ja eri näkökulmista. Tasavallan presidentti on voimavara, jonka merkitystä ei saa vähätellä.

Komitean enemmistö ei ole tohtinut puuttua perustuslain 93 pykälän 1 momenttiin, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Enemmistö pyrkii toteuttamaan presidentin vallan riistämisen muuttamalla 58 pykälää, joka koskee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkitystä presidentin päätöksenteossa.

Voimassa olevan lain mukaan tasavallan presidentti voi tehdä valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, kun valtioneuvosto tuo uudelleen päätettäväksi asian, jonka kohdalla presidentti ei ensimmäisellä kerralla hyväksynyt valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Komitean haluaa viedä presidentiltä itsenäisen päätösoikeuden tässä tilanteessa

esittämällä, että presidentin harkintavalta päätöksenteossa sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan kantaa.

Komitean ehdotus merkitsee käytännössä sitä, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ollessa erimielisiä erityisesti kansainvälisissä asioissa presidentti on sidottu valtioneuvoston uuteen ratkaisuehdotukseen ja näkemykseen, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.

Kansainvälisiä asioita ovat muun muassa jäsenyys kansainvälisessä järjestössä, valtioiden tunnustaminen, diplomaattisten suhteiden solmiminen ja katkaiseminen sekä valtuuskuntien asettaminen, valtiosopimusten allekirjoitusvaltuuksien antaminen, valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen, ratifiointiin ja irtisanomiseen liittyvät päätökset samoin kuin muut ulkopoliittikan johtamiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset. Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon kuuluisi myös tähän asiaryhmään. Voimassa olevan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaan presidentin päätöksentekoa edeltää eduskunnan kuuleminen.

Komitean ehdotuksessa uudessa perustuslain 58 pykälän muotoilussa presidentti sidottaisiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan lähtökohtaisesti kaikissa niissä asioissa, joissa presidentti tekee päätöksen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta määrämuotoisessa päätöksentekomenettelyssä. Vain lain vahvistaminen, virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuten edellä olevasta luettelosta ilmenee, kyse ei ole vähäpätöisestä vaan aivan oleellisesta muutoksesta, joka muuttaa kiistatta ja heikentää merkittävästi presidentin asemaa. Tällä tavalla komitean enemmistö pyrkii kiertokautta toteuttamaan kansan suoraan vaaleilla valitseman tasavallan presidentin itsenäisen päätösvallan riistämisen, mitä ei tohdita suoraan esittää 93 pykälän kohdalla niin kuin alun perin aikomus on ollut.

Ratkaisu on ristiriitainen ja erikoinen sikäli, että voimassa olisi perustuslain 93 pykälä, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, mutta perustuslain 58 pykälän muutoksella presidentin johtovalta ulkopoliittisissa asioissa tosiasiaa alistettaisiin ristiriitatilanteessa pääministerin ja valtioneuvoston lopulliseen kantaan, kun se vastaa eduskunnan kantaa asiassa.

Mielestäni komitean ehdotus perustuslain 58 pykäläksi synnyttää enemmän uusia kysymyksiä ja ristiriitoja tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valta- asemista ulkopolitiikan johdossa kuin ratkaisee jo ilmenneitä ongelmia. Suoralla kansanvaalilla valitun presidentin asemaa ei pitäisi komitean ehdottamalla tavalla näin olennaisesti heikentää muuttamalla valtioneuvoston päätöksentekoa koskevia sääntöjä. Sen vuoksi en katso voivani hyväksyä perustuslain 58 pykälään tehtyä muutosta.

Säännösehdotuksessa toinen tulkinnanvaraisuutta lisäävä tekijä on sen tulkitseminen, milloin kyseessä on asia, jossa on olemassa eduskunnan ilmaisema kanta. Mikä on eduskunnan kanta? Ongelma muodostuu siitä, että kanta voi olla joko täysistunnon tai valiokunnan ilmaisema kanta.

Suomen edustaminen Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustaminen EU:ssa (PeL 66 §)

Tähän asti käytäntönä on ollut, että presidentti on osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja muihin huippukokouksiin Suomen toisena edustajana presidentin toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä.

Nyt komitean enemmistö pyrkii tässäkin kohdassa kaventamaan presidentin toimivaltaa. Enemmistö haluaa lisätä pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain 66 pykälään säännöksen, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.

Komitean enemmistö haluaa, että vain pääministeri edustaisi Suomea myös muissa Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa, kuten valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa Euroopan unionin kolmas maa -kokouksissa, joissa unionin jäsenvaltiot tapaavat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden edustajia. Komitean mielestä presidentti ei saisi osallistua niihin Suomen edustajana edes silloin, kun pääministeri olisi estynyt osallistumasta.

Olen sitä mieltä, että on jatkossakin Suomen etujen mukaista pitää kiinni presidentin osallistumisen mahdollisuudesta käsiteltäessä Suomelle tärkeitä ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioita.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön tarve kansainvälisissä asioissa

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen perusratkaisut ovat edelleen kestäviä ja luovat mahdollisuuden monikanavaiselle valtioinstituutioiden väliselle yhteistyölle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Useamman toimijan osallistuminen ulkopoliittisesti tärkeiden asioiden päätöksentekoon luo tarpeen neuvotella Suomen yhteisestä ulkopoliitikasta. Sen sijaan kaiken vallan keskittäminen pääministerille ulkopoliittisessa päätöksenteossa vähentää tai poistaa tarpeen neuvotella ja sovitella erilaisten näkemysten välillä.

Esityksiä tehdessään komitean enemmistön olisi tullut kunnioittaa presidentin roolia ja tehtäviä maamme ulkopoliitiikan johtajana.

Enemmistön ehdottamien muutosten sijasta olisi tullut ryhtyä kehittämään presidentin ja pääministerin keskinäistä kanssakäymistä ja kehittää valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan työtä.

Parlamentaarisen opposition sivuuttaminen hallitsemisessa

Perustuslain tarkistamiskomitean ehdotukset vahvistavat jo toteutettujen perustuslakimuutosten ohella jo ennestään vahvan pääministerin ja laajojen enemmistöhallitusten asemaa suhteessa koko eduskuntaan. Tämä muutos ei merkitse nykyisessä hallitusjärjestelmässä eduskunnan aseman vahvistumista. Vastuu politiikan suunnasta häivytetään tai se katoaa laajojen hallituskoalitioiden oloissa.

Hallituksen ja hallituspuolueiden kansanedustajien suhdetta voidaan kuvata siten, että hallituksen avainministerit sopivat hallituksen esitysten sisällön. Hallituspuolueiden yhteistoimintasääntöjen noudattaminen edellyttää puolestaan hallituspuolueiden kansanedustajilta esitysten läpiviemistä muutoksitta eduskunnassa, elleivät ministerit yksimielisesti toisin päättä.

Oppositioon jäävät puolueet sivuutetaan lähes täysin ja häivytetään hallitsemisessa ja niille jätetään entistä vähemmän tilaa vaihtoehtoisten poliittisten ohjelmien esittämiselle. Asiantuntijat ovat arvioineet, että eduskunnan sisällä on hallituksen eduskuntaryhmien asema suhteessa oppositiopuolueisiin jo nykyisinkin selvästi vahvistunut 2000-luvulla.

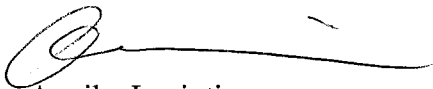
Ehdotan, että perustuslain 66 pykälä säilytetään muuttamattomina ja 58 pykälä kuuluisi seuraavasti

58 §

Presidentin päätöksenteko

Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. *(Poist.)*

Helsingissä, 9 päivänä helmikuuta 2010


Annika Lapintie

Eriävä mielipide

Perustuslain tarkistamiskomitea on saamansa kahden jatkoajan jälkeen tehnyt esityksensä muutoksista perusteluineen 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslakiin.

Komitea on kuullut suuren joukon asiantuntijoita ja komitean työhön on osallistunut myös suuri valtiosääntöasiantuntijaryhmä. Komitea on tehnyt lukuisia muutosehdotuksia voimassa olevaan Suomen perustuslakiin.

Lukuun ottamatta perustuslain 1, 58, 66, 94 ja 95 pykälien muutosehdotuksia yhdyn komitean muutosehdotuksiin.

Ehdotettu perustuslain 1 pykälä

En katso aiheelliseksi, että perustuslain 1 pykälän 3 momenttiin lisätään toteamus ”Suomi on Euroopan unionin jäsen.”

Perustuslaissamme ei ole ollut esitettyä toteamusta eikä se ole aiheuttanut käsitykseni mukaan minkäänlaisia ongelmia käytännön toimissa vuonna 1995 tapahtuneen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen.

Perustuslain 1 pykälän 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Suomi kuuluu tällä hetkellä jäsenenä lukuisiin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Yhdistyneisiin Kansakuntiin ja sen alajärjestöihin, Euroopan unioniin, Euroopan neuvostoon ja Pohjoismaiden neuvostoon sekä osallistuu monitahtoisesti muuhun kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön piirissä.

En näe minkäänlaista perustetta sille, että Suomen jäsenyyksistä mainittaisiin ainoastaan Euroopan unioni.

Käsitykseni mukaan ainakin Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen EU-jäsenyys on tulkittavissa kansainväliseksi sopimukseksi, joka voidaan sanoa irti koska tahansa.

EU-jäsenyydellä on toki huomattava vaikutus suomalaiseen yhteiskuntaan. Suomi on luovuttanut merkittävän osan eduskunnan ja hallituksen päätösvallostaan EU:lle.

Komitean ehdotus perustuslain 1 pykälän 3 momentin täydentämisestä rajoittaisi mielestäni Suomen perustuslaillista toimintavapautta, mikäli Suomen eduskuntaan saataisiin sellainen enemmistö, joka haluaisi luopua EU-jäsenyydestä.

Tällöin voitaisiin väittää EU-jäsenyyden nauttivan perustuslaillista suojaa. Sen seurauksena voitaisiin edellyttää, että EU:sta irtaantuminen ja EU:lle luovutetun päätösvallojan palauttaminen Suomen eduskunnalle vaatisi ensin perustuslain muuttamista siten, että EU-jäsenyydellä ei enää olisi väitettyä perustuslain suojaa. Näin ollen ehdotetulla lisäyksellä voitaisiin irtautumista EU:n jäsenyydestä kohtuuttomasti pitkittää.

On muistettava, että Suomi on itsenäinen kansakunta. Saamme itse päättää asioistamme. Kansansuvereniteettiajatuksen mukaan vain ja yksinomaan kansalla, joka muodostaa oman, muista kansoista erillisen kansakunnan, on ikuinen ja rajoittamaton oikeus päättää aina vapaasti ja itsenäisesti kaikista omista asioistaan.

Ehdotettu perustuslain 58 pykälä

Suhtaudun varauksellisesti komitean ehdottamaan perustuslain 58 pykälän 2 momentin muutosehdotukseen. Periaatteessa siinä vahvistetaan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Hallitus saattaa kuitenkin pyrkiä tällaisessakin tilanteessa sitomaan hallituspuolueiden kansanedustajien vapaata kannanmuodostusta perustuslain 29 pykälässä olevasta kansanedustajien riippumattomuussäännöksestä huolimatta.

Säännös saattaa viedä esitetyillä perusteilla tasavallan presidentiltä entisestään ulkopoliittista valtaa kansainvälisissä asioissa, kun asia palauttamisen jälkeen päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan enemmistön ilmaisemaa kantaa asiassa.

Ehdotettu säännös perusteluineen saattaa aiheuttaa poliittisia kriisejä.

Ehdotettu perustuslain 66 pykälä

Suomessa on ollut toimiva presidentti-instituutio, jota myös kansa on arvostanut. Sitä osoittaa myös kansalaisten aktiivinen osallistuminen tasavallan presidentin vaaleihin.

Komitea päätti aivan oikein, että voimassa olevaan perustuslain 93 pykälän 1 momenttiin ei tehdä muutosehdotusta. Näin ollen Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa myös tulevaisuudessa.

Komitean enemmistö on lisännyt perustuslain 66 pykälään uuden 2 momentin, jonka mukaan ”Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.”

Perusteena on muun muassa mainittu, että Lissabonin sopimus on muuttanut Eurooppa-neuvoston muodollisesti unionin toimielimeksi. Tästä on joidenkin valtiosääntöasiantuntijoiden toimesta esitetty perusteltuja poikkeavia kannanottoja. Lissabonin sopimuksen mukaan kuitenkin jäsenvaltiota Eurooppa-neuvostossa edustaa joko valtion- tai hallituksen päämies. Suomesahan tasavallan presidentti on valtion päämies.

Komitean ehdottama muotoilu ei mahdollistaisi käsitykseni mukaan sitä, että tasavallan presidentti voisi osallistua Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksiin tai esimerkiksi Euroopan unionin ns. kolmas maa - kokouksiin vaikka niissä käsiteltäisiin Suomelle erityisen merkittäviä ja tärkeitä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita – huolimatta siitä, että tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentin valtaoikeudet liittyvät tosiasiasa muun muassa Suomen kannalta tärkeään ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamiseen.

Komitean enemmistö on yrittänyt perusteluissa keksiä sanamuodon, jolla valtioneuvosto voisi vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti voisi osallistua Euroopan unionin toimintaan kuuluvaan kokoukseen, jos Euroopan unionin järjestelmä sen sallii.

Mielestäni oikea tapa asian ilmaisemiseksi olisi ollut, että tasavallan presidentin osallistuminen Suomen kannalta erityisen merkittävään ja tärkeään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevään kokoukseen olisi todettu suoraan ao. pykälässä.

Lissabonin sopimushan sallii myös valtion päämiesten osallistumisen muun muassa Eurooppa-neuvoston kokouksiin.

Joka tapauksessa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee aina toimia kiinteässä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa, johon asiaan myös komitea on perusteluissaan osin viitannut.

Lissabonin sopimuksella ei käsitykseni mukaan ole myöskään siirretty EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa EU:n päätösvaltaan, vaan sopimus säilyttää sen jäsenmaiden hallitusten keskinäisenä yhteistyöhön perustuvana politiikkana ja linjanmäärittelyt perustuvat yksimielisyyteen.

Komitea on monissa perustelujen kohdassa korostanut parlamentarismia. Mielestäni suomalaista parlamentarismia ei voi verrata eurooppalaiseen parlamentarismiin, jossa jo vaalijärjestelmissä useimmiten pyritään periaatteessa kaksipuoluejärjestelmään.

Suomalaisessa monipuolueparlamentarismissa on perinteisesti tasavallan presidentille kuulunut merkittäviä valtaoikeuksia ja voimassa olevan perustuslainkin mukaan ulkopolitiikan johtaminen tehdään tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Suomalainen parlamentarismi on mielestäni toiminut hyvin eikä sitä tulisi romuttaa. Näkisin, että tasavallan presidentin valtaa tulisi mieluummin lisätä kuin vähentää niin sisä- kuin ulkopolitiikassa.

Puoluepolitiikan ulkopuolella oleva tasavallan presidentti on kansakunnan voimavara, joka luo tasapainoa ja vakautta.

Ehdotetut perustuslain 94 ja 95 pykälät

Komitea on hyvin voimakkaasti korostanut eduskunnan asemaa ylimpänä valtion elimenä.

Mietinnössään komitea ehdottaa sisällytettäväksi perustuslakiin toimivallan siirtoa koskevan nimenomaisen säännöksen ja toimivallan siirtoa koskevan menettelyn.

Ehdotettu muutos lisäisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta tehtävien toimivallan siirtojen päättämistä enenevässä määrin eduskunnan yksinkertai-

sella enemmistöllä. Kyseinen ehdotus mahdollistaisi vastaavasti myös eduskunnan päätösvalan siirtämisen yksinkertaisella enemmistöllä joissakin asioissa. Tällainen muutos toimivallan siirtojen päätöksen tekoon on arveluttava. Jos toimivallan siirrossa on kyse eduskunnan toimivaltaan puuttumisesta, sitä ei tule tehdä yksinkertaisella enemmistöllä.

Lisäksi komitea ehdottaa, että perustuslakiin otettaisiin säännökset Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskevista siirroista Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle.

Ehdotuksen mukaan merkittävä toimivallan siirto voitaisiin tehdä eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Merkittävä toimivallan siirto saattaa vaarantaa kansainvälisen veloitteen muodossa valtiosäännönkin tarkoittamia kansanvaltaisia perusteita. Siksi tällaiset toimivallan merkittävät siirrot tulisi säätää varsinaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslain 73 pykälän muodossa, jolloin lopullinen päätös tehtäisiin eduskuntavaalien jälkeisillä ensimmäisillä valtiopäivillä. Tällöin todellinen merkittävä toimivallan siirto tulisi käsiteltyä kahden eri eduskunnan toimesta ja kansalaisilla olisi todellinen mahdollisuus ottaa asiaan kantaa eduskuntavaaleissa ennen lopullista päätöstä.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2010.



Raimo Vistbacka
tarkistamiskomitean jäsen
kansanedustaja

Antero Jyränki

Presidentti-instituutio meidän aikamme Euroopassa

1. JOHDANTO

Jäljempänä oleva selvitys koskee tasavallan presidentin valtiosääntöoikeudellista asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia Euroopassa. Huomion kohteena ovat eräät parlamentaarisen hallitusjärjestelmän omaksuneet eurooppalaiset tasavallat, joiden valtiojärjestykseen kuuluu tasavallan presidentiksi nimetty valtionorgaani, joissa siis - kuten ranskalainen Jean-Luc Parodi (1980) tiivistää - presidenttiys on monarkian symbolinen korvike. Näin kuvattuna tämä malli on Euroopassa varsin yleinen, joskin lähempi tarkastelu osoittaa sangen suurta valtiokohtaista vaihtelua mallin toteutuksessa.

Parlamentaarista hallitusjärjestelmää, johon osaksi on liitetty tasavallan presidentti-instituutio, kuvataan usein termillä ”kaksihuippuinen eksekutiivi”. Itse asiassa näin käytettynä termi ”eksekutiivi”, joka tietenkin liittyy vallanjako-oppiin ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erotteluun, on erityisesti parlamentaaristen järjestelmien yhteydessä epätarkka ja harhaan johtavakin. Niin hallituksella kuin presidentillä voi näet olla muitakin kuin varsinaisesti ylimpään toimeenpanovaltaan liittyviä tehtäviä (ymmärrettiin toimeenpanovallalla tässä sitten ”hallitusvaltaa” tai jotain sisällöltään suppeampaa käsitettä). Toisaalta presidentin todelliset tehtävät saattavat olla sellaiset, että toimeenpanovallan varsinainen käyttö jää kokonaan niiden ulkopuolelle.

Matthew Shugart ja John Carey (1993) ehdottavat hyödynnettäväksi käsiteparia pääministeri/presidentti-järjestelmä ja presidentti/pääministeri-järjestelmä ja näistä jompaakumpaa parikkia aina sen mukaan, onko pääpaino asianomaisessa hallitusjärjestelmässä presidentissä vai pääministerin johtamassa ja parlamentin luottamuksesta riippuvassa hallituksessa. Vaikka jonkin hallitusjärjestelmän sijoittelu voi tässäkin tuottaa vaikeuksia, päästään käsiteparia käytettäessä kuitenkin hienojakoisempaan ja adekvaatimpaan luokitteluun kuin puhuttaessa ”kaksihuippuisesta eksekutiivista” tai ”puolipresidentillisestä järjestelmästä”.

Esillä oleva selvitys on laadittu oikeusministeriön toimeksiannosta sitä keskustelua varten, mitä Suomessa tällä hetkellä käydään tasavallan presidentin asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista. Tätä tarkoitusta silmällä pitäen selvityksen edellytetään olevan oikeusvertaileva.

Hyvin monista eri syistä, eikä vähiten sen lyhyen ajan takia, mikä työhön on ollut käytettävissä, on ollut pakko merkittävästi rajoittaa esillä olevan selvityksen kohteita. Oikeusministeriön ehdotuksesta ulkomaisiksi vertailun kohteiksi on valittu presidentti-instituutio viidessä valtiossa, jotka ovat Itävalta, Irlanti, Saksa, Ranska ja Puola.

Presidentti-instituutioita voidaan ja tuleekin lähestyä tarkkaamalla toimivaltuuksia ja orgaanien keskinäissuhteita. Instituutio on näitä asioita koskevien sääntelyjen ja niiden vaiheille syntyneiden käytäntöjen muodostama kokonaisuus. Klassinen oikeusvertailija kysyy ensin, millä tavalla jokin yhteiskunnallinen tavoite tai ongelma on kahdessa tai useammassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä pyritty ottamaan hallintaan. Sen selvitettyään vertailija kysyy yhtäläisyyksiä ja eroja oikeusjärjestyksessä omaksuttujen ratkaisujen kesken ja lopuksi vielä lähtee selvittämään kansallisten ratkaisujen valintaan johtaneita syitä.

Tällaiseen oikeusinstituutioiden lähestymiseen ei tämän selvityksen yhteydessä, lyhyellä aikavälillä, ole ollut mahdollisuutta. On ollut edettävä toista tietä.

Oikeusvertailun yhtenä viimekätisenä tarkoituksena sanotaan olevan, että oikeus-tietelijä oppii katsomaan omaa oikeusjärjestystä toisella tavalla kuin ennen. Tätä tavoitetta voi koettaa edes jossain määrin saavuttaa toisinkin kuin klassista vertailumenetelmää käyttäen. Seuraavassa on pyritty esittämään kokonaiskuva viidestä vieraasta presidentti-instituutiosta ja laatimaan esitys kunkin kohdalla mahdollisuuksien mukaan samanrakenteiseksi niin, että vertailujen tekeminen käy päinsä. Täyteen esitysrakenteiden identtisuuden tässä ei päästä, koska asianomaiset instituutiot ovat sangen monilla tavoin erilaisia ja toimivat toisistaan hyvin poikkeavissa ympäristöissä. Esityksen ainekset koostuvat tässä, tietysti täydellisyyttä tavoittelematta, kirjallisuuden välityksellä hankitusta tiedosta, joka koskee oikeusääntöjä, niiden tulkintaa ja soveltamiskäytäntöjä, historiaa, poliittisia toimijoita ympäröivää sosiaalista todellisuutta ja niiden ihmisten arvioiteja, jotka elävät asianomaisessa poliittisessa ja oikeuskulttuurissa.

Tämän selvityksen kansallisia instituutioita käsittelevän osan päätteeksi ei esitetä konkreetteja vertailuja huomion kohteina olleiden viiden hallitusjärjestelmän - tai jos Suomi luetaan mukaan - kuuden järjestelmän kesken. Se jää lukijan tehtäväksi. Sille joka vertailutarkoituksessa haluaa tutustua vieraisiin järjestelmiin ja niiden piirissä vaikuttaviin presidentti-instituutioihin, luulen selvityksestä kuitenkin nousevan vähintäänkin ajattelun virikkeitä tärkeitä uudistushankkeita hyödyttämään. Kun suomalaiset asiantuntijat tarkkaan hallitsevat oman maansa hallitusjärjestelmän, on mahdollista, että kohtuullinen syventyminen selvityksen sisältöön auttaa heitä katsomaan Suomen presidentti-instituutiota uusin ulkopuolisin silmin.

Muutama presidentti-instituutioita koskeva yleinen tai vertaileva huomautus on edellä esitetystä varauksesta huolimatta syytä esittää tässä Johdanto-osassa.

Ensiksi on korostettava, että presidentti-instituutio kansallisissa oikeuskulttuureissa ei todellakaan ole sisällöltään kansainvälisesti vakio, vaan sen osalta on olemassa suurta vaihtelua ja suuria eroja eri valtioitten välillä. Euroopassakin esiintyy tässä kohtaa hyvin paljon erilaisuutta, ja näin on laita myös tässä tarkasteltujen viiden järjestelmän kesken. Ei siten pidä esimerkiksi lähteä tekemään yleistyksiä presidentistä usein käytettävän rinnakkaisnimityksen ”valtionpää(mies)” (head of state, Staatsoberhaupt etc) pohjalta ja perusteella.

Valtionpää-käsite liittyy vanhaan kuvaan valtiosta ihmisen kaltaisena organismina. Tunnumme keskiajalta tämän analogian, eivätkä viitaukset siihen olleet vieraita vielä

Thomas Hobbesillekaan, vaikka hän teoriassaan ymmärsikin valtion monimutkaiseksi ihmisten kehittämäksi mekanismiksi.

Ajatus monarkista valtion päänä sopi hyvin myös vielä ns. monarkkiseen periaatteeseen, jonka mukaan monet 1800-luvun perustuslait kirjoitettiin: valtiovallan orgaaninen ykseys näkyy monarkin ehdottomassa vallassa vahvistaa tai jättää vahvistamatta edustuslaitoksen hyväksymä laki. Monarkki oli myös toimeenpanovallan huippu. Koko valtiovalta eri haaroinen ainakin teoriassa yhdistyi monarkin henkilössä. Ministerit ottivat varmuksellaan oikeudellisen vastuun päätöksistä vastuuta vailla, olevan monarkin puolesta.

Tässä tulemme kohtaan, jossa suomalainen valtiosääntöideologia hyvin selvästi eroaa vastaavasta ideologiasta nyt tarkastelluissa valtioissa.

Tasavaltaisen hallitustavan voittaessa maata Euroopassa monarkin vanhoja valtuuksia kirjoitettiin tasavallan presidentin nimiin. Varmennusvaatimuksesta tuli parlamentaarinen varaus ja vallansiirron väline. Varauksen sisältönä on, että muodollisesti tasavallan presidentille annetun toimivallan käytöstä, siis presidentin päätöksen sisällöstä, määrää parlamentille poliittisessa vastuussa oleva hallitus tai itse parlamentti.

Tuollainen parlamentaarinen varaus tarkoittaa siis osoittaa, että presidentin päätösvalta on vain nimellistä. Jokaisessa nyt tarkastelun kohteena olleessa viidessä hallitusjärjestelmässä, joista vanhin palautuu vuoteen 1929, perustuslaki jakaa presidentin valtuudet kahteen ryhmään, nimellisiin (sidottuihin) ja reaalisiin (omiin). Perustuslain tekstissä nimellisyys näkyy tavallisimmin määräyksenä siitä, että presidentti tekee päätöksensä hallituksen ehdotuksen mukaan tai että ministerin varmennus on päätöksen voimaantulon edellytys. Reaaliset valtuudet, joiden käytössä presidentti käyttää omaa riippumatonta harkintaa, ovat enimmäkseen – mutta eivät aina – niin sanottuja reservivaltuuksia. (ks. jälj.).

Perustuslakia tai yleensä säädöstekstejä tutkimalla ei presidentti-instituution sisältö kuitenkaan aukea kunnolla, joskus ei lainkaan. Käytäntö on voinut työntää presidentin päätöksenteon riippumattomuutta hallituksesta ulommaksi, alueille, jotka perustuslaki – edellä kuvatun erottelun puitteissa – näyttäisi tosiasiasa jättävän hallituksen määräysvaltaan. Tai päinvastoin: reaaliseksi tarkoitetut valtuudet ovat pitkäaikaisessa käytännössä voineet muuntuneet nimellisiksi. Avain on presidentti/parlamentt/hallitusvaltakolmion keskinäisyyksissä.

Siten on esimerkiksi käynyt, että sellaisina ajanjaksoina, joina Ranskan presidentti on parlamenttienemmistön poliittinen johtaja, hän reaalisesti nimittää ja tosiasiasa erottaa pääministerin ja pääsee tätä kautta ohjaamaan hallituksen hänelle tekemiä ratkaisuehdotuksia. Erottelu presidentin sidottujen ja omien valtuuksien välillä, mutta myös presidentin ja hallituksen valtuuksien välillä, häviää presidentin hyväksi tässä asetelmassa kokonaan. Vastaavasti näemme, kuinka Itävallassa tuo sama ero on hävinnyt hallituksen hyväksi lähes kokonaan, kun presidentin alun perin reaaliseksi tarkoitetut reservivaltuudet ovat enemmän kuin puolen vuosisadan aikana jotain vähäistä osaa lukuunottamatta jääneet käyttämättä.

Toisinkin tavoin, varsinkin ulkopolitiikan alalla, presidentille suotuisten olosuhteiden vallitessa ja erityisiä tarkoitukseen sopivia oppirakennelmia kehittämällä, on voinut löytyä tehokas perustelu, jonka varassa sivuutetaan perustuslain tarkoittama presidentin alistaminen hallituksen tosiasialliseen päätösvaltaan.

Suomen hallitusjärjestelmä ja sen takana oleva oikeusideologia eroaa perusteiltaan merkittävästi juuri kuvatusta eurooppalaisesta mallista, sen variaatioista ja muunteluista. On

lähdevä vuodesta 1919 saakka. Täällä on lähtökohta alun perin ollut päinvastainen kuin eurooppalaisessa mallissa; ennen vuotta 2000 ei ole ollut tarvetta erotella presidentin toimivaltuuksia tuon mallin mukaisesti kahteen ryhmään. Yhtäkään tasavallan presidentin valtuuksista ei ole alunperin mielletty nimelliseksi tai sidotuksi. Jälkeenpäin voimme todeta vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantumista välittömästi seuranneiden vuosien orgaanikäytännön osoittaneen, että presidentin kaikki valtuudet oli sekä periaatteessa että käytännössä tarkoitettu reaalisiksi. Lainoppi seurasi perässä: Suomessa totuttiin tähän ajatukseen. Tasavallan presidentille ei annettu omaa valmistelukoneistoa, mutta senkin puuttuessa ja valtioneuvoston valmistellessa päätökset presidentti aika ajoin teki eri vuosikymmenten aikana riittävän usein toimivaltapiirissään päätöksiä vastoin ministeristön kantaa. Urho Kekkosen kautena presidentti ulotti pisteittäin vaikutuksensa sellaisiin julkisiin asioihin, jotka valtiosäännön mukaan kuuluivat hallitukselle, ja joskus vielä etäämmällekin.

Entä vuoden 2000 järjestelmä Suomessa? Presidentin ja hallituksen päätöksentekosuhteesta säänneltäessä täällä on lievästi edetty eurooppalaiseen suuntaan. Pääsäännöksi on nyt – vain muutamien poikkeuksien – määrätty, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Mutta vain yhdessä asiaryhmässä seurataan päätöksen sisällön sitomisesta eurooppalaista mallia, nimittäin silloin kun kyse on hallituksen esitysten antamisesta. Siitä nimenomaisesti säädetään että ministeristön ratkaisuehdotus tulee lopulta presidentin päätökseksi. Muissa asioissa, erimielisyyden sattuessa, asia säädetään palautuvan ministereille uudelleen valmisteltavaksi – ja mitä sitten tapahtuu, on jätetty avoimeksi. Vallitseva käsitys näyttää olevan että erimielisyyden ilmetessä presidentin ja ministerien kesken, tiukan paikan tullen presidentin kanta jää ratkaisevaksi, eikä näin syntyvästä päätöksestä vastaa poliittisesti eduskunnalle mikään tahon, vaikka maassa on omaksuttuna parlamentaarinen hallitustapa. Sama periaatelinja näyttää hallitsevan tulkintaa ja sovellutusta, kun kyse on säännöksestä, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa presidentti ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Tämäkin säännös näyttäisi jättävän presidentin kannan viime kädessä ratkaisevaksi.

Toisaalta, hallituksen muodostamisen yhteydessä presidentti sidotaan vuoden 2000 perustuslaissa ensin eduskunnan suorittamaan pääministerin valintaan ja sitten ministerinimityksissä pääministerin ehdotukseen. Tämä on Suomessa vuoden 1919 järjestelmään nähden uusi linja, joka tulee lähelle esimerkiksi Saksan perustuslaissa säänneltyä menettelyä.

Presidentin valtuudet ja tehtävät voidaan eurooppalaisittain jakaa karkeasti kolmeen ryhmään seuraavasti:

- 1) osallistuminen normaaliin poliittiseen päätöksentekoon
reaalivaltuuksin,
- 2) reaaliset reservivaltuudet ja
- 3) kansallisen symbolin funktiot.

Ryhmät menevät osin toistensa kanssa limittäin, osin niiden määrittely on vaikeaa ja tulkinnanvaraista. Sijoittelu tähän jakoon voi myös riippua siitä kuinka taajaan tai missä tarkoituksessa jotakin toimivaltuutta käytetään. Silti jaottelusta voi olla apua hahmoteltaessa sitä, miten presidentti jäsenyy julkiseen organisaatioon.

Reservivaltuudella tarkoitan tässä valtuutta puuttua politiikan normaalimenosta poikkeaviin tilanteisiin, aukaista poliittiseen koneistoon syntyneitä tukkeutumia tai huo-

lehtia poikkeustoimin perustuslainmukaisen järjestyksen säilymisestä tai palauttamisesta.

Rajankäynti noitten kategorioitten kesken, kuten sanottu, on osin vaikeaa. Pidän esimerkiksi aktiivista ja itsenäistä mahdollisuutta määrätä lakiesitysten sisällöstä osallistumisena poliittiseen päätöksentekoon, mutta parlamentin hyväksymän lain voimaantulon viivyttäminen tai estäminen vaihtelevin keinoin ja perustein, voi jo kuulua reservivaltuuksien luokkaan Sellainen keino voi olla esimerkiksi lakiehdotuksen palauttaminen parlamentille uudistettua käsittelyä varten, sen alistaminen kansanäänestykseen tai lähettäminen perustuslainmukaisuuden tutkimista varten siihen toimivaltaisen orgaanin käsiteltäväksi. Presidentin osuus hallituksen muodostamisprosessiin voi sekin merkitä reservivaltuuden käyttämistä, jos se esimerkiksi on tarkoitettu jo käynnistetyn ja pysähtyneen prosessin liikkeelle saamiseksi. Reservivaltuuksien järeimpään luokkaan kuuluu hallituksen erottaminen (ellei sen toistuva käyttö tee siitä järjestelmän normaalia osaa), ennen aikaisten vaalien määrääminen (ellei se ole parlamentaarisen käytännön normaali osa) sekä poikkeustilan määrääminen ja siihen kuuluvien valtuuksien käyttäminen.

Symboliseen toimintaan taas on, valtion edustamisen ja julkisten esiintymisten ohella, luettava muun ohella myös presidentin vakiintuneesti nimellinen päätöksenteko, vaikka se muodollisesti koskisi tärkeitä valtiollisia toimia. joita suorittaessaan presidentti joidenkin luonnehdintojen mukaan toimii enintään niin sanottuna valtionnotaarina.

Karkeasti arvioiden Ranskan, Puolan ja Suomen presidentin toimipiiri kattaa kaikki kolme tehtäväkategoriaa. kun taas Itävallan presidentillä on vain eräänlainen, jotenkin hento kosketus poliittiseen päätöksentekoon. Saksan ja Irlannin presidentit voitaneen katsoa ensisijassa poliittisiksi symboleiksi ja toisessa sijassa hyvin harvoin käyttöön tulevien reservivaltuuksien haltijoiksi. Vanhastaan on eri maissa keskusteltu siitä, kuinka hyvin poliittiseen päätöksentekoon osallistuminen on yhdistettävissä reservifunktion täyttämiseen tai integraatiofunktion hoitamiseen kansallisena symbolina.

Miten, millä perusteilla ja millaisissa oloissa vieraat hallitusjärjestelmät ovat syntyneet, kehittyneet ja vakiintuneet, siihenkin paneudutaan jäljempänä olevassa esityksessä. Havaitaan, että taustalla on enimmäkseen ollut vain hiljan sivuutettuja tai vielä vaikuttavia sisäisiä tai ulkoisia kriisejä, kuten myös Suomessa oli vuonna 1919 ja vielä uudelleen toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina.. Vuonna 2000, jolloin sisäisesti elettiin normaaliaikaa, Suomessa oli takana kaksi tuoretta ulkopoliittista mullistusta, kylmän sodan päättyminen ja liittyminen Euroopan unioniin. Ongelmaksi tuli tässä maassa viime uudistuksen yhteydessä, onko perustuslakia uudistettaessa katsottava menneisyyteen vai tulevaisuuteen, toisin sanoen, oliko ja miten kylmän sodan tuottaman valtiosääntöideologian annettava vaikuttaa uuden perustuslain sisältöön ja soveltamiseen.

Vieraat järjestelmät esitellään seuraavassa perustuslakien iän mukaisessa järjestyksessä, ensimmäisenä Itävallan (1920/1929) ja viimeisenä Puolan (1997) järjestelmä.

2. VIERAAT HALLITUSJÄRJESTELMÄT

A. Itävalta

Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Itävallan liittotasavallan hallitusjärjestelmä on perustuslain sanamuodon mukaan presidentti/pääministeri-järjestelmä: yleisellä suoralla vaalilla valitulle liittopresidentille kuuluu merkittäviä valtuuksia, ja maan hallitus on poliittisessa vastuussa niin parlamentille kuin presidentille. Kuitenkin liittopresidentillä on järjestelmän vakiintuneessa käytännön sovellutuksessa vain vähän todellista osallisuutta poliittiseen päätöksentekoon, eivätkä presidentin vahvat reservivaltuudet ole tulleet käyttöön toisen maailmansodan jälkeen. Liittopresidentillä on pääasiassa kansallisen symbolin osa.

Järjestelmän syntytausta

(1920) Ensimmäisen maailmansodan päätösvaiheessa Itävalta-Unkarin kaksoismonarkia luhistui paitsi sotilaallisesti myös valtiollisesti, ja siihen kuuluneet kansat perustivat joukon itsenäisiä kansallisvaltioita. Sellaiseksi muodostettiin muiden muassa saksankielisen väestön asuttama osa keisarikuntaa, toisin sanoen nykyinen Itävalta (*Deutsch-Österreich*, myöhemmin pelkkä *Österreich*). Vuonna 1920 väestön valitsema kansalliskokous hyväksyi erinäisten sovittelujen jälkeen uudelle valtiolle perustuslain. Siinä säädetystä valtiojärjestyksestä tuli - päinvastoin kuin Saksassa ns. Weimarin valtiosäännöstä - radikaalilla tavalla parlamenttikeskeinen, mikä ratkaisu vastasi ennen muuta sosialistien kantaa ("austrososialismi").

Valtiosääntöratkaisua tehtäessä sosialistien myönnytyksiin konservatiiveille kuului, paitsi valtiorakenteen vahva federalismi (joka liittyi teollistuneen Wienin ja maatalousvaltaisten maakuntien väliseen poliittiseen vastakohtaan) ja liittovaltionkin lakien alistaminen erityisen perustuslakituomioistuimen tutkintavaltaan, myös päätös liittopresidentin tehtävän perustamisesta. Parlamentin molemmat kamarit, liittovaltion edustuselin kansallisneuvosto (*Nationalrat*) ja osavaltioiden edustuselinten valitsema liittoneuvosto *Bundesrat*, valitsisivat yhteisistunnossaan neljäksi vuodeksi kerrallaan liittopresidentin, jonka toimipiiriin kuuluisivat ensi sijassa ulkoasiat sekä nimitys- ja armahdusasiat. Muu hallitusvallan käyttö uskottiin liittohallitukselle, jonka *Nationalrat* valitsisi, kuten myös tarvittaessa vapauttaisi tehtävästään, ilman liittopresidentin myötävaikutusta.

Liittopresidentin kaikki päätökset edellyttivät voimaan tullakseen ministerin varmennusta. Presidentti ei siten ollut sanan varsinaisessa poliittinen päätöksentekijä. Ensi sijassa presidentti-instituutio perustettiin ilmentämään tasavaltaisen periaatteen omaksumista. Vuosien 1920—29 välisenä aikana toiminnassa oli 14 eri kokoomushallitusta. Liittokansleriksi valiittiin kerta kerralta kristillissosiaalisen edustaja aina vuoteen 1928 saakka. Vastaavasti liittopresidentiksi valittiin saman puolueen ehdokas vuoteen 1933 saakka.¹

¹ Vuoden 1920 järjestelmästä ja sen toiminnasta ks. Goldinger 1962, 83—89; Le Divellec 1996, 937; Neshwara 1995, 112—115.

(1929) Yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet Itävallassa kärjistyivät 1920-luvun loppua kohti, samalla kun talouspula kiristi ihmisten oloja. Äärioikeistolaiset ainekset maan maaseutuvaltaisissa osissa järjestäytyivät aseellisiksi puolisolitaallisiksi kodinturvajoukoiksi (Heimwehr). Oikeuslaitoksen väitetty puolueellisuus väkivallantekojen käsitelyssä johti v. 1927 ammattiyhdistysten toimeenpanemaan yleislakkoon.. Sotavoimaa käytettiin mielenosoittajia vastaan. Vuonna 1929 Heimwehr alkoi fasisitsoitua, eri puolilla maaseutu-Itävaltaa se kohdisti väkivaltaisia hyökkäyksiä työväenkokouksiin ja työväentaloihin.

Heimwehrin ensi tavoitteena oli parlamenttikeskeisen valtiollisen järjestelmän muuttaminen presidenttijohtoiseksi ja myöhemmässä vaiheessa autoritaarisen järjestelmän perustaminen. Tässä tilanteessa kristillis-sosiaalisten ja saksalais-kansallisten kokoomushallitukselle valtiokaappauksen vaihtoehtona oli perustuslain muuttaminen ns. Weimarin järjestelmän (ks. jälj.) mukaiseksi. Liittopresidentistä piti tulla demokraattisen politiikan toinen keskus parlamentin rinnalle, muodollisesti siis parlamentin vastapeli. Muutos vaati kahden kolmanneksen enemmistön kannatuksen parlamentissa. Kun sosialistit suostuivat neuvottelemaan valtiosäännön muutoshankkeesta, jonka tarkoituksen oli heidän parlamentin kautta kanavoituvan vaikutuksensa heikentäminen, Heimwehrin toiminnassa näkyvä sisällissodan vaara oli lähinnä se syy, joka pakotti heidät etsimään yhteisymmärrystä konservatiivien kanssa.

Joulukuussa 1929 hyväksytyssä osittaisessa perustuslakiuudistuksessa sosialistien onnistui laimentaa ehdotusta monessa kohtaa. Liittopresidentti kylläkin valittaisiin yleisellä suoralla vaalilla, mutta kaksi suurinta puoluetta sopivat jo v.1931 annetulla erillisellä perustuslainluontoisella lailla, ettei suoraa vaalia käytettäisi. Presidentin uusista valtuuksista useimpien käyttö sidottiin hallituksen ehdotukseen ja ministerin varmenukseen, sääntö josta sosialistit pitivät tiukasti kiinni. Presidentin hätäasetusvalta säädettiin, mutta asetettiin niin vahvojen lukkojen taakse, että se jäisi nykyaikaan saakka kokonaan käyttämättä.²

(1945) Itävallan perustuslaki ei uudessa muodossaan (1920/1929) jäänyt pitkään voimaan. Sen korvasi v. 1934 valtiokaappauksesta syntynyt korporatiivis-autoritaarinen järjestelmä, jonka voimassaolo puolestaan päättyi, kun Itävalta liitettiin väkivaltaisin keinoin Saksan valtakuntaan (Anschluss) v. 1938. Maan saksalaismiehitys kesti seitsemän vuotta.

Vuonna 1945, vapautuksen jälkeen, silloisten johtavien puolueiden (ÖVP, SPÖ, KPÖ³) edustajat, jo ennen kuin puolueet vielä olivat kunnolla organisoituneetkaan, alkoivat rakentaa itsenäistä Itävaltaa. He antoivat julistuksen Itävallan riippumattomuudesta ja muodostivat sosialisti Karl Rennerin johdolla hallituksen, jonka liittoutuneet vallat tunnustivat koko Itävallan hallitukseksi. Valtiokansleri Renner, joka oli aikanaan merkittävästi osallistunut vuoden 1920 perustuslain säätämiseen, katsoi, että vuoden 1929 perustuslakimuutokset, jotka olivat syntyneet epödemokraattisesta vaikutuksesta, Heimwehrin painostuksesta, olisi jätettävä huomiotta, palattava vuoden 1920 periaatteisiin ja aloitettava siltä pohjalta laaja perustuslakiuudistuksen valmistelu. Rennerin käsityksillä oli kannatusta sosialistien ja kommunistien keskuudessa, mutta sosialistien toinen puoli kallistui hänen puoluetoverinsa Adolf Schärfin kannalle. Schärf puolsi ripeää toimintaa: olisi nopeasti tehtävä Itävallan valtiosääntöisen yhtenäisyyden takaava ratkai-

² Berchtold 1979, 319 ss.; Leichter 1964, 43—95; Welan 1986, 11-19 Welan 1995, 488—491.

³ Österreichische Volkspartei, Sozialistische Partei Österreichs, Kommunistische Partei Österreichs.

su. Sitä paitsi vuoden 1929 muutoksissa oli hänen mielestään myös sosialisteja tyydyttävää ainesta, siinä kun vuoden 1920 ultrafederalismia oli kohtalaisesti suitsittu keskitehty hallinnon hyväksi.

Tuollaisin perustein syntyi väliaikaisen hallituksen hyvin suppeassa piirissä yhteisymmärrys ja päätös siitä, että valtiosääntöinen oikeustila, joka oli vallinnut 4.4.1933, siis ennen kuin Itävallan parlamentti oli suljettu toiminnasta, astuu jälleen voimaan. Parlamentin kokoonnuttua vaalien jälkeen joulukuussa 1945 vuoden 1920 perustuslaki, sellaisena kuin sitä oli muutettu vuonna 1929, tuli miehityksen tuottamin rajoituksin täysin noudatettavaksi.⁴

Hallitusjärjestelmän perusratkaisu

Hallitusjärjestelmä on parlamentaarinen, mutta liittopresidentillä on muodollisesti vahvat valtuudet sekä hallituksen että parlamentin suuntaan. Hallitus on perustuslain mukaan riippuvainen niin parlamentin kuin presidentin luottamuksesta, ja presidentillä on hajotusvalta, valta määrätä ennenaikaiset edustajainvaalit,

Presidentin valtuuksien painoarvoa vähentää kuitenkin se, että presidentti pääsääntönsä mukaan on toimivaltaansa käyttäessään sidottu liittohallituksen tai sen valtuuttaman ministerin ratkaisuehdotukseen (BVG 67 Art.). Tätä täydentävästi perustuslaissa säädetään, että presidentin päätökset ovat päteviä vain, jos liittokansleri tai joku muu ministeri ne varmentaa. Tällaisia valtuuksiaan (kuten valtiosopimuksen tekeminen tai virkaan nimittäminen) presidentti ei voi käyttää omasta aloitteestaan eikä liioin muuttaa hallituksen ehdotusta, vaan hänellä on vain kaksi vaihtoehtoa: joko tehdä ehdotusta vastaava päätös tai palauttaa asia aloitteen tekijälle ratkaisuun sopimattomana. Presidentillä on siten myös vapaus kieltäytyä päätöksenteosta, jos hän ei halua hyväksyä ehdotusta. Näin on laita esimerkiksi, kun virkanimityksiä esitellään presidentille.

Varmennuspakosta vapaita ovat liittopresidentin kaksi teoriassa vahvaa reservivaltuutta, liittokanslerin ja koko hallituksen erottaminen sekä kansallisneuvoston hajottaminen ja ennen aikaisten vaalien määrääminen. Sama vapaus koskee suostumuksen antamista lakiehdotuksen alistamiseen kansanäänestykseen.

Liittopresidentin oikeudellinen asema

(Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa) Liittopresidentti valitaan suoralla, tarvittaessa kahden kierroksen vaalilla. Ehdokkaan voi asettaa 6000 kansalaista tai 3 kansanedustajaa. Ehdokkaan voivat toisella vaalikierroksella vaihtaa vaaliehdotuksen tekijäin siihen valtuuttamat edustajat (mitä tähän mennessä ei ole tapahtunut). Presidentin toimikausi on kuusi vuotta. Kerrallinen uudelleenvalinta sallitaan. Toimikautenaan presidentti on käytännössä erottamaton. Hänet voidaan vapauttaa tehtävästään vain liittokokouksen määräenemmistöllä päättämällä kansanäänestyksellä tai panna syytteeseen ”perustuslain loukkauksesta” parlamentin 2/3 enemmistöllä tekemällä päätöksellä.

(Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen, parlamentin hajottaminen) Liittokanslerin nimityksessä presidentin harkinta ei vallitsevan opin mukaan ole täysin vapaa. Kun perustuslaissa säädetään, että kansallisneuvosto voi evätä hallitukselta luottamuksensa, katsotaan että tämä säännös vaikuttaa ennakkolisesti jo hallituksen nimittämisen

⁴ Schärf 1950, 26—37, 135—141; Ucakar 1997, 91.

vaiheessa. Presidentti kylläkin nimittää hallituksen, liittokanslerin vapaasti ja sen muut ministerit liittokanslerin ehdotuksesta, mutta hallituksen on viikon kuluessa nimittämisestään esittäydettävä parlamentille. Tuossa yhteydessä ei parlamentissa tosin automaattisesti toimiteta sellaista luottamusäänestystä, jossa nimitetyn hallituksen täytyisi saada taakseen enemmistö annetuista äänistä. Toimessa voi siis pysyä - toistaiseksi – myös presidentin nimittämä vähemmistöhallitus, jolla ei ole enemmistöä suoranaisesti vastaan.

Teoreettisesti on mahdollista, että presidentistä olisi noissa yhteyksissä tullut koomushallitusten arkkitehti, mutta Itävallassa on kehittynyt valtiosääntökonventio, tavanomaissääntö, jonka mukaan presidentti pysyttelee poissa puolueitten välisistä koalitionneuvotteluista. Vielä vahvempi on se konventio, että presidentti tarjoaa hallituksen muodostamisen tehtävää vaaleissa suurimman edustajamäärän saaneen puolueen edustajalle. Hallitusneuvottelujen aikana presidentit ovat käytännössä pyrkineet enintään huolehtimaan muodostettavan hallituksen vakaudesta esimerkiksi suosittamalla kahden suuren puolueen koalitiota tai torjumalla eri mieltä ehkä aiheuttavien pienpuolueiden ottamista suurten koalitioon..

Toimivaltaansa erottaa liittohallitus presidentti ei ole käyttänyt. Sen sijaan hän on vapauttanut tehtävästä yksittäisiä ministerejä liittokanslerin sitä ehdotettua. Kansallineuvoston hajottamiseen oikeuttava perustuslainsäännös on ollut vuoden 1930 jälkeen kuollut kirjain.⁵

(Ulkosuhteet, ylipääällikkyys) Perustuslain mukaan liittopresidentti edustaa tasavaltaa ulospäin, valtuuttaa lähettäjiä ja tekee valtiosopimukset (BVG 65 Art.). Käytännönkin lähtökohta on, että vain presidentillä on muodollinen oikeus edustaa Itävaltaa kansainvälisoikeudellisesti, toisin sanoen antaa tai valtuuttaa antamaan valtion puolesta kansainvälisoikeudellisesti sitovia tahdonilmaisuja. Presidentti ilmoittaa valtion tahdon ulospäin ja edustaa valtiota sellaisillakin ulkomaihin suunnatuilla kohteliaisuusvierailulla, joiden ohjelmaan ei sisälly oikeudellisten tai poliittisten sitoumusten valmistelua tai tekemistä.

Toinen asia on, miten Itävallan valtion sitoutumistahto valtiosisäisesti muodostetaan. Vallitsevan tulkinnan mukaan sopimusneuvottelujen ohjaaminen ei presidentille kuulu, ja parlamentin on hyväksyttävä osa valtiosopimuksista.. BVG 65 artikla ei näyttäisi vapauttavan presidenttiä ulkoasioiden lohkolla sidonnaisuudesta hallituksen ehdotuksiin. Siitä huolimatta kirjallisuudessa katsotaan, että ulkopoliittikka on presidentin tärkeimpiä toiminta-alueita ja että presidentin vaikutusvalta jokapäiväisessä politiikassa on suurin juuri ulkoasioissa. Tämä kanta palautetaan presidentin valtaan kieltää yksittäistapauksessa suostumuksensa valtiosopimuksen tekemiseen, mikä pakottaa hallituksen yleisellä tasolla hakemaan ulkopoliittisissa asioissa ”pysyvää yhteisymmärrystä” liittopresidentin kanssa. Presidentti ei johda ulkopoliittikkaa, mutta voi myötävaikuttaa sen suuntaan. Presidentin kontaktit ulkoministeriin luonnehditaan intensiivisiksi ja niistä presidentille välittyvä informaatio syväksi ja kattavaksi. Presidentin saama laaja informaatio tuottaa valmiuksia kohdata ulkomaanvierailujen aikana haastattelutilanteita ja osallistua keskusteluihin ulkomaisten päätöksentekijöiden kanssa, mutta vierailuillaan antamissaan lausunnoissa presidentin on toimittava yhteisymmärryksessä hallituksen kanssa.

⁵ Müller 1997, 142—143; Welan 1986, 32—33.

Itävallan liityttyä Euroopan yhteisöihin v. 1993 presidentti Thomas Klestil johtui julkisessa kiistassa liittokansleri Vranitzkyn kanssa siihen päätelmään, että juuri hänellä - eikä liittokanslerilla - on oikeus edustaa Itävallaa Eurooppa-neuvostossa. Vaatimus oli vaikeasti käytännössä toteutettavissa, jos haluttiin noudattaa perustuslain ohjetta siitä, että presidentin kuitenkin tulee toimia ja hoitaa tehtäviään hallituksen tai asianomaisen ministerin ehdotuksen mukaan. Presidentti ei korvannut liittokansleria noissa tilanteissa.⁶

Perustuslain mukaan asevoimain ylipäällikkyyks (Oberbefehl) kuuluu liittopresidentille mutta komentovalta (Kommandogewalt) asevoimiin nähden puolustusministerille. Tätä vaikeasti ymmärrettävää säännösyhdistelmää on tulkittu sitenkin, että puolustusministeri olisi asevoimien toimintaa koskevissa asioissa presidentin käskynalainen. Ja presidentti tämän vuoksi näissä asioissa ministerin ratkaisuehdotuksesta ja varmennuksesta riippumaton.⁷ Päällimmäiseksi on kuitenkin tullut kanta, jonka mukaan presidentti ei toiminnassaan ylipäällikkönä kylläkään tarvitse liittohallituksen tai ministerin päätösehdotuksia, mutta suoraan perustuslain mukaan asevoimien komentovalta delegoituu puolustusministerille, niin kuin puolustusvoimista annetusta laissa (Wehrgesetz) tarkemmin määrätään. Tämä laki sulkee pois presidentin välittömän käskyvallan, kun taas juuri ministerillä on valtuuksia, jotka ovat tyypillisiä ylipäällikön tehtäville, kuten valta asevoimien operatiiviseen johtamiseen. Ministeri puolestaan ei ole noissa asioissa presidentin käskynalainen.⁸

(Lainsäädäntöasiat) Eräissä tapauksissa presidentillä on pelkkä velvollisuus toimia, kuten hänen saadessaan allekirjoitettavakseen parlamentin hyväksymän lainsäädäntöasiakirjan (Beurkundung des Gesetzes), ellei hän perustellusti katso asiassa menetellyn perustuslainvastaisesti ja kieltäydy sillä perusteella allekirjoittamasta. Allekirjoittamalla lainsäädäntöasiakirjan presidentti näet vahvistaa lainsäädäntömenettelyn olleen perustuslainmukainen, mistä seuraa että laki voidaan julkaista ja tulee voimaan. Vallitseva käsitys on, että lain aineellista ja muodollista perustuslainmukaisuutta ei tässä yhteydessä voida erottaa toisistaan. Jos lain säännös on ollut sisällöltään perustuslainvastainen, se on ollut hyväksyttävä erillisenä perustuslainsäädännönä (Verfassungsbestimmung). Kieltäytymisoikeuttaan näissä yhteyksissä presidentti ei tosin ole käyttänyt. Siinä missä perustuslakituomioistuin vuosittain kumoo 10—12 tapauksessa lain tai sen osan perustuslainvastaisena, presidentti ei ole kertaakaan käynyt ennakkotoimillaan kilpailemaan tämän tuomioistuimen kanssa.⁹

Jos taas parlamentin enemmistö on pyytänyt hyväksytyn lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen, presidentin on ratkaistava, suostuuko hän pyyntöön. Presidentillä on tässä vapaa harkinta; hän voi myös kieltäytyä.

Presidentin asemaan tosiasiallisesti vaikuttaneita tekijöitä

(Traditio, alkuaikojen käytäntö) Presidentti-instituutio oli Itävallassa alun perin varustettu hyvin vaatimattomin valtuuksin. Kun tätä järjestelmää muuttaneella vuoden

⁶ Berthold 1979, 117—126; Kojala 1982, 13; Kramer 1997, 733—739; Müller 1997, 143—144.

⁷ Welan 1986, 47; Öhlinger 1995, 19.

⁸ Pernthaler 1964, 108—120; Müller 1997, 144.

⁹ Welan 1986, 32-33 ; Dickinger 1999, 97.

1929 perustuslailla, ja siihen liittyen myös presidentin suoralla vaalitivalla, oli se taustamikä sillä oli, (Heimwehr-järjestö ja sisällissodan uhka), ei vuoden 1945 jälkeisessä konsensukseen pyrkivässä ilmapiirissä ollut paljon aihetta ottaa kaikkea mahdollista irti presidentin valtuuksista. Näin oli sitä suuremmalla syyllä, kun seuranneiden lähes neljänkymmenen vuoden ajan, vuoteen 1986 saakka presidentinvaalissa menestyivät sosialistien ehdokkaat, jotka argumentoivat vahvaa presidentinvaltaa vastaan. Molempien kamareiden yhteiskokouksessa yksimielisesti toisen tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi valittu Karl Renner (1945—1951) ei vaikuttanut mitenkään politiikan sisältöön, kuten ei myöskään ensimmäinen suoralla vaalilla valittu presidentti Theodor Körner (1951—57). Tämän jälkeenkään sosialistit eivät ryhtyneet käyttämään presidenttiyttä oman politiikkansa ajamiseen. Ensimmäisten liittopresidenttien käsitys tehtävästään, siitä miten sitä oli parasta hoitaa, tuli sosiaalisesti normiksi ja valtiosääntökonventioksi. Se otettiin huomioon seuraavissa vaalikampanjoissa ja siihen kaikki ehdokkaat tunnustautuivat. Vasta Kurt Waldheim (ÖVP, 1986—1992) ja Thomas Klestil (ÖVP, 1992—2004) osoittivat, tunnustautumalla ”vahvemman vaikuttamisen” kannalle virkatoimissaan, pyrkimystä presidiaalisten ainesosien korostamiseen hallitusjärjestelmässä, mutta se oli jo myöhäistä. Molempia presidenttejä arvosteltiin julkisuudessa ja kehoitettiin vetäytymään parlamentaarisen järjestelmän asettamiin puitteisiin., Samanaikaisesti se institutionaalinen muutos, joka johtui Itävallan liittymisestä Euroopan unioniin, vahvisti hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä presidiaalisiin verrattuna.¹⁰

(Puoluejärjestelmä) Puoluejohtajien välinen yhteisymmärrys vuoden 1929 perustuslain voimaan palauttamisesta ja suurta kansallista arvonantoa nauttivan sosialisti Karl Rennerin valinta presidentiksi v. 1945 loivat pohjaa kansanpuolueen ja sosialistien niin sanotulle suurelle koalitiolle (1947—1966), jolla oli takanaan – vähän vaihdellen 87—97 % kansallisneuvoston paikoista. Taustalla oli alkuvaiheessa tietoisuus siitä, että menestyksellisten yhteyksien hoitaminen miehitysvaltoihin vaati kansallista yhtenäisyyttä. Suuren koalition mukana syntyi Proporz-järjestelmä: hallituspaikat ja tärkeät virkapaidat jaetaan kahden suuren puolueen kesken kulloistenkin parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. V:sta 1957 lähti kehittymään idea presidentistä Proporzin takaajana ja tasapainottavana tekijänä: ”jos kansleri on musta, presidentti on punainen”. Presidentti Adolf Schärf (SPÖ, 1957—1965) osallistui sosialistiministerien ryhmäkokouksiin kiinnittäen jatkuvaa huomiota tasapainon säilymiseen kahden pääpuolueen kesken.

Suuren koalition vaiheen kääntyminen yhden puolueen enemmistöhallitusten kauden (1966 - 1983) ei tuottanut suurten puolueiden välille jyrkkää vastakohtaisuutta. Rudolf Kirschlager (SPÖ, 1974 -1986) oli molempien pääpuolueiden yhteinen ehdokas presidentinvaalissa pyrkiessään ja tullessaan valituksi toiselle toimikaudelleen. Vasta suurten puolueiden kriisi 1990-luvulla tuotti pyrkimystä aktiivisempaan presidenttiyteen (Waldheim, Klestil), mutta ei aiheuttanut suuria muutoksia vallitsevaan käytäntöön.

Käytössä olevasta suhteellisesta vaalitivasta huolimatta puoluejärjestelmästä ei liioin tullut siten hajanaista, että se olisi avannut tietä liittopresidentin aktiiviselle väliintulolle, oli sitten kysymys kokoomus- tai yhden puolueen hallituksista. Toisen tasavallan historia tuntee vain yhden, ja silläkin kertaa vain vuoden pituiseksi jääneen vähemmistöhallituksen kauden.¹¹ Poliittiset puolueet olivat 1920-luvulta lähtien tottuneet pi-

¹⁰ Le Divellec 1996, 936, 943-951; Müller 1997, 143—146 ; Müller 1997b, 83.

¹¹ Bruno Kreiskyn sosialistinen vähemmistöhallitus (1970—71), jota muodostettaessa oli sovittu vapaiden demokraattien antamasta tosiasiallisesta tuesta,

tämään ohjauksessaan hallituksen muodostamista, sittemmin II tasavallan liittopresidentin keskeistä valtuutta. Kaikki liittopresidentin vaaleissa valituksi tulleet ovat olleet puolueen nimeämiä ehdokkaita – mutta jo aktiivisesta politiikasta vetäytyneitä (lukuunottamatta puolueensa huippupoliitikkoa Adolf Schärffiä) - tai puolueiden ulkopuolisia persoonallisuuksia, eivät kansallisia johtajia, joista presidenttinä olisi tullut enemmistön johtaja.¹² Presidentit ovat toiminnassaan eri tavoin loitontuneet politiikasta.¹³

Presidentin asema ja tehtävät käytännössä

Liittopresidentin suoraa vaalitapaa perustellaan mielellään ensisijaisesti sillä, että suora vaali tuo arvovaltaa ja auktoriteettia, kun puolueitten yläpuolella oleva presidentti toimii välittäjänä poliittisten voimien kesken, reservissä olevana auktoriteettina.¹⁴ Suora kansanvaali samoin kuin mahdollisuus erottaa presidentti kansanäänestyksellä luo mielikuvaa siitä, että presidentti olisi tullut tehtäväänsä riippumatta parlamentista, jopa vastoin sen tahtoa ja että hän todella on puolueiden yläpuolella. Vaali ei kylläkään ole pelkkä henkilövaali, koska ehdokkaiden asettaminen on tosiasiallisesti puolueitten käsissä.

Presidentille järjestetyt suuret reservivaltuudet ovat jääneet käyttämättä, kuolleeksi kirjaimiksi. Hallituksen erottamiseenkaan ei ole tarvinnut turvautua, ja presidentin vaikutus hallituksen muodostamiseen on jäänyt perifeeriseksi.

Virkanimitysasioissa jokainen presidentti on aika ajoin käyttänyt kieltäytymisoikeuttaan. Tämä on johtanut käytäntöön, jossa presidentin kantaa tiedustellaan epävirallisesti ennakolta, ennen kuin hallituksen tai ministerin nimitysehdotus lähtee virallisesti liikkeelle.¹⁵ Jos sivuutamme tämän negatiivisen virkanimityksiin vaikuttamisen, kuten myös osallistumisen hallituksen kanssa käytäviin ulkopoliittisiin keskusteluihin, mihin kaikessa hahmottomuudessaan saattaa sisältyä aitoa poliittista vaikuttamista, liittopresidentille jää käytännössä jäljelle kaksi muuta tehtävää. Toinen on toiminta niin sanottuna valtionnotaarina (Staatsnotar) ja toinen huolehtiminen kansallisesta integroinnista.

Valtionnotaarina presidentti vahvistaa juhlamuotoisessa menettelyssä, että erinäiset julkisen vallan toimet valtiokoneiston korkeimmalla tasolla on toteutettu perustuslain ja lain vaatimusten mukaan. Integrointitehtävä taas liittyy toisella tavalla valtion symbolin rooliin. Liittopresidentin ymmärretään havainnollistavan henkilöillään ja kaikilla toimillaan kansallista yhtenäisyyttä, valtiosääntökonsensusta ja valtiokansan muodostamaa yhteisöä sekä muokkaavan poliittista tietoisuutta. Presidentin välineinä ovat esiintymiset julkisuudessa, lausunnot, puheet, kirjoitukset, julkaisut, julkinen kirjeenvaihto, tilaisuuksien avaamiset, lehdistökonferenssit ja haastattelut. Liittopresidentiltä toivotaan osallistumista erilaisiin tilaisuuksiin, kuten juhliin, messuihin, juhlanäytäntöihin ja kongresseihin. Hänen odotetaan järjestävän vastaanottoja osavaltioiden johtajille, tekevän matkoja osavaltioihin (vuosittain jokaiseen niistä), tapaavan myös tavallisia kansalaisia ja erilaisia luottamushenkilöitä.

¹² Sosialistien johtaja ja liittokanslerina toiminut Bruno Kreisky piti hänelle 1974 tarjottua presidenttiehdokkuutta tuloksena juonittelusta, jonka tarkoituksena oli tunkea hänet pois aktiivisesta politiikasta. Müller 1997, 141.

¹³ Fischer 1997, 99—121; Kojala 1992, 21; Müller 1997c, 215—234.

¹⁴ Esim. Berchtold 1995,

¹⁵ Ks. esim. Kojala 1992, 19.

Edustusvelvolisuudet eivät ole luonteeltaan oikeudellisia. Ne johtuvat erilaisista tavanomaisista käytännöistä, jotka ovat luoneet tietyn odotusrakenteen.¹⁶

Instituutiokritiikki

Itävallan vihreä liike on ehdottanut liittopresidentin viran lakkauttamista korvaamatta sitä millään toisella organilla., vapaat demokraatit (FPÖ) taas liittopresidentin tehtävien yhdistämistä liittokanslerin tehtäviin. Kiistaa käydään myös tähänastisten presidentin valtuuksia koskevien tulkintojen sopivuudesta ja oikeellisuudesta; yhtäällä pidetään tavoiteltavana aktiivisesti valtuuksiaan käyttävää liittopresidenttiä ja toisaalla symboliisiin tehtäviin rajoittunutta monarkin tasavaltaista vastinetta.¹⁷

B. Irlanti

Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Irlannin hallitusjärjestelmä on brittiläisen pääministerivetoisen parlamentarismin (Cabinet Government) tasavaltainen muunnelmä. Yleisellä suoralla vaalilla valitulla presidentillä ei ole reaalista kosketusta arkipäivän poliittiseen päätöksentekoon. Muodollisesti laajalta tuntuvaa toimivaltaansa presidentti käyttää vain pääministerin, hallituksen tai jonkin muun valtionorganin ehdotuksen mukaisesti. Sen ohella presidentillä on muutama itsenäisesti käytettävä reservivaltuus. Käytännössä hänelle jää lähes yksinomaan kansallisen symbolin osa.

Järjestelmän syntytausta

Irlanti (=saaren eteläinen osa) siirtyi vuosien 1921—1948 välisenä aikana vähitellen Yhdistyneen Kuningaskunnan itsehallinnollisen yksikön statuksesta täysin itsenäisen valtion asemaan. Erinäisten sekavien vaiheiden jälkeen Irlannin alueparlamentin valitsemat edustajat tekivät v. 1921 Britannian hallituksen kanssa sopimuksen, jonka tarkoituksena oli luoda kehys Eiren vapaavaltiolle hyväksyttävälle perustuslaille. Sopimuksella purettiin vuonna 1800 Britannian ja Irlannin kesken muodostettu lainsäädäntöunioni. Irlannin (Eiren) vapaavaltion perustuslain hyväksyi niin Irlannin kuin Britannian parlamentti, kumpikin erillisellä lainsäädäntötoimella, ja Irlannissa tulos vahvistettiin vielä kansanäänestyksellä. Monarkille jäi noissa järjestelyissä symbolinen valtionpäämiehen asema: hänellä oli muodollinen valta - edustajansa kenraalikuvernöörin kautta - kutsua koolle Irlannin parlamentti (Oireachtas), hajottaa se, nimittää Irlannin toimeenpaneva komitea eli hallitus ja hyväksyä parlamentin lainsäädäntöpäätökset. Nämä valtuudet olivat itse asiassa nimellisiä; Britannian asettaman kenraalikuvernöörin todellinen rooli oli pääasiallisesti seremoniaalinen. Vuodesta 1926 tuli tavaksi, että kenraalikuvernööriksi nimitettiin vain Eiren vapaavaltion oman hallituksen nimeämä irlantilainen.

Vuoden 1921 neuvottelutuloksen Irlannin alueparlamentti hyväksyi niukalla enemmistöllä. Täyttä itsenäisyyttä tavoitteleva vähemmistö jäi vastustamaan sitä. Erimielii-

¹⁶ Welan 1986, 29—30.

¹⁷ Müller 1997 b, 139.

syydet kärjistyivät sisällissodaksi (1922—23), ja Irlannin perinteinen kansallismielinen puolue Sinn Fein jakautui kahtia. Syntyi kaksi uutta puoluetta sopimusta vastustava ja periaatteessa tasavaltalainen Fianna Fail, joka kannatti täyttä itsenäisyyttä, ja unionimielinen sopimusta kannattava Fine Gael. Yhtenä loukkauskivenä sopimuksessa oli kuuden kreivikunnan jättäminen suoraan Britannian kruunun alaiseksi ja vapaavaltion rajojen ulkopuolelle. Verisen sodan päätyttyä Oireachtas´in suurimmaksi puolueeksi nousi lopulta (1932) Fianna Fail, joka menettelytapojaan tarkistaen alkoi pyrkiä Irlannin täyteen itsenäisyyteen poliittisin keinoin. Finna Failin johtajan Éamon de Valeran poliittisena tavoitteena oli muodostaa Irlannin ja Britannian suhde pelkästään kahden valtion väliseksi ulkoiseksi suhteeksi.

Kun Britannian hallitus lopulta kääntyi hankkeelle myönteiseksi, tuloksena oli, että Irlanti v. 1937 hyväksytyllä uudella perustuslailla tuli sisäisissä asioissaan täysin itsenäiseksi. Kansainvälisten sopimusten vahvistaminen Irlannin osalta, jäi toistaiseksi Britannian kruunulle (External Relations Act 1936). Tämä side purettiin v. 1948 hyväksymällä laki Irlannin tasavallasta¹⁸.

Éamon de Valera toimi vapaavaltion pääministerinä vuodesta 1932 lähtien. Vuoden 1937 perustuslaki valmisteltiin hänen suorassa ohjauksessaan.¹⁹ Britannian ja Eiren vapaavaltion valtiosääntöisestä käytännöstä de Valeran perustuslakiehdotus kopioi parlamentaarisen demokratian mallin, ja puolue asettui tiukasti tämän ratkaisun taakse. Monarkin – tai oikeastaan kenraalikuvernöörin – voimattoman paikan otti uudessa järjestelmässä Irlannin presidentti (Uachtarán na hÉireann).

Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Hallitus on kaikista toimistaan toimistaan kollektiivisesti parlamentille vastuunalainen. Presidentille on muodollisesti uskottu merkittäviä tehtäviä, kuten hallituksen nimittäminen, parlamentin hyväksymien lakien promulgointi, parlamentin hajottaminen, sopimusten tekeminen ulkovaltojen kanssa, asevoimien ylipääällikkys, korkeiden tuomareiden ja upseereiden nimittäminen. Nämä valtuudet ovat kuitenkin nimellisiä. Niiden osalta perustuslaki tekee selväksi, että presidentin ratkaisu tapahtuu ”on the advice of the Government” s.o. hallituksen (tai jonkin muun orgaanin) ehdotuksen mukaan, mikä kohtelias muoto tarkoittaa, että toinen orgaani tosiasiansa ratkaisee nekin asiat, jotka kulkevat presidentin päätöksinä. Sidonta hallituksen päätösvaltaan menee niin pitkälle, että presidentti voi perustuslain mukaan kyllä antaa parlamentin edustajainhuoneelle eli Dáilille tiedonannon, mutta ei sellaista, jota hallitus ei hyväksy, eikä hän saa poistua maasta ilman hallituksen suostumusta.

Irlantilaisen itseymmärryksen mukaan presidentillä on varsinaisesti kaksi funktiota. Hän on perustuslain vartija ja kansallisvaltion symboli. Perustuslain vartijana presidentti toimii oikeastaan tosin vain lähettäessään parlamentin päättämän lakiehdotuksen tutkittavaksi korkeimpaan oikeuteen. Sen ohessa hänellä on eräitä muitakin reservivaltuuksia, joissa hän on valtuutettu tekemään ratkaisunsa oman harkintansa mukaan.

Kun poliittista valtaa vaille jätetty Irlannin presidentti kuitenkin aikanaan päätettiin asetettavaksi toimeensa suoralla vaalilla, se luultavasti ainakin osaksi johtui niistä historiallisista oloista, joissa vuoden 1937 perustuslaki laadittiin ja hyväksyttiin. Suora vaali oli tapa antaa arvostusta nimellisiä valtuuksia käyttävälle kansalliselle symbolille, joka

¹⁸ Casey 2000, 1—16 ; Lee 1995, 69—25; Morgan 1985, 21—27.

¹⁹ Fanning 1988, 39.

ottaisi vanhoista perinteistä nousevaa legitimitettiin nauttivan brittiläisen monarkin paikan. Presidentin vaalin jättäminen vapaaseen demokraattiseen päätöksentekoon oli kaikesta myös demonstraatio kansanvallan puolesta aikana, jona diktaattorit hankkivat vallan monissa Euroopan valtioissa.²⁰ Kansan valta näkyy siinä, että kansa suoraan valitsee presidentin varjelemaan omia etujaan, Eamon de Valera sanoi v. 1937 evästessään perustuslakiehdotuksen Dáil Eireannin käsittelyyn.²¹

Presidentin oikeudellinen asema

(Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa) Presidentti valitaan yleisellä suoralla vaalilla. Presidenttiehdokkaat voivat nimetä yhdessä toimivat kaksikymmentä parlamentin jäsentä tai neljä krevikuntaneuvostoa (county council). Lisäksi voi eroava tai aikaisempi presidentti nimetä itse itsensä ehdokkaaksi (kuten teki v. 1983 presidentti Patrick Hillery, joka valittiin, kuten ensi kaudelleenkin, toimeensa ainoana ehdokkaana). Vaalitapa on suhteellinen. Tuloksen määräämisessä käytetään harvinaista *single transferable vote* (STV)-järjestelmää, jossa valitsija panee ehdokkaat suosituimmuusjärjestykseen, niin monet heistä kuin haluaa. Toista äänestyskierrosta ei tarvita; STV-järjestelmä toimii, jos ehdokkaita on vähintään kolme; muutoin on kyse enemmistövaalista. Jos vain yksi ehdokas asetetaan (mikä ei Irlannissa ole ollut epätavallista), ei synny kilpailutilannetta, ja ainoa asetettu ehdokas julistetaan valituksi. Presidentin toimikausi on seitsemän vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenvalinta sallitaan.

Presidentti ei ole parlamentille vastuussa poliittisesti. Jos korkein oikeus katsoo, että hän on tullut toimeensa kykenemättömäksi, hänet voidaan erottaa. Presidentti voidaan myös asettaa syytteeseen ”tehtävänsä sopimattomasta käyttäytymisestä” (for stated misbehaviour), joka US-amerikkaisen käytännön mukaan on sisällöltään laajempi kategoria kuin ”rikos”. Se edellyttää, että käynnistetään impeachment-menettely, jossa toinen parlamentin kamareista esittää syytteen ja toinen niistä, kumpikin kahden kolmanneksen enemmistöllä voi tehdä langettavan päätöksen presidentin erottamisesta, jos se katsoo presidentin olevan sopimatonta jatkamaan toimessaan. Tosin, niin kuin Gwynn Morgan kirjoittaa, ”presidentin poistaminen toimestaan tällaisessa menettelyssä olisi Irlannissa maanjäristyksen kaltainen täysin odottamaton tapahtuma, jollaiseen on ajateltu turvauduttavaksi vain ääritilanteissa”²².

(Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen, parlamentin hajotus) Edustajainvaalien jälkeen tai kun hallitus on muuten pyytänyt eroa, Dáil nimeää keskuudestaan enemmistön johtajan, josta on määrä tulla pääministeri ja jonka presidentti kutsuu luokseen nimittääkseen hänet tähän tehtävään. Nimitetty pääministeri palaa sen jälkeen Dáiliin ja esittää sille hallituksensa muiden jäsenten nimet. Dáil hyväksyy listan yhtenä kokonaisuutena. Sen jälkeen presidentti nimittää asianomaiset ministereiksi, muodollisesti pääministerin ehdotuksesta.²³ Presidentin on vapautettava yksittäinen ministeri tehtävästään, kun pääministeri sitä ehdottaa.

²⁰ Casey 2000, 46, 78.

²¹ Moynihan 1980, 306.

²² Morgan 1985, 50—51.

²³ Const. Art. 13.(1.1) The President shall, on the nomination of the House of Representatives, appoint the Prime Minister.(1.2) The President shall, on the nomination of the Prime Minister with the previous approval of the House of Representatives, appoint the other members of the Government. Ks. tark. Morgan 1985, 69.

(Reservivaltuudet) On vain muutamia erityisvaltuuksia, joiden käyttöön presidentille on varattu itsenäisen harkinnan mahdollisuus. Noiden presidentin vapaiden valtuuksien käyttötapauksia varten on luotu erityiselin, valtioneuvosto (Council of State), jota presidentin on kuultava ennen ratkaisun tekemisestä. Sen lausunto ei kuitenkaan sido presidenttiä. Valtioneuvostossa on raskasta juridista asiantuntemasta, ja se sopii siksi hyvin siihen, että enimmät noista valtuuksista koskevat lainsäädäntötilanteita. Kolme niistä liittyy tapauksiin, joissa parlamentin kaksikamarisuudesta johtuvaa lainsäädäntöasian käsittelyn pitkittymistä on erityisistä jotenkin lyhennettävä. Dramaattista perustuslain vartiointia ei näihin valtuuksiin sisälly. Kolme muuta presidentin erityisvaltuutta ansaitsee enemmän huomiota.

Lainsäädäntöprosessin loppuvaiheessa, saatuaan hyväksytyyn lain toimenpiteitä varten, presidentti voi lähettää lain, ennen kuin allekirjoituksellaan vahvistaa sen voimaantulon, korkeimman oikeuden tutkittavaksi perustuslainmukaisuuden kannalta. Tätä valtuutta presidentti on käyttänyt keskimäärin kahdesti kymmenvuotiskautta kohden. Puolessa esiintyneistä tapauksista korkein oikeus on todennut perustuslainvastaisuuden, mikä puolestaan on estänyt lain promulgoinnin. Kun perustuslaki antaa tuomioistumille vallan tutkia jo voimaan tulleidenkin lakien perustuslainmukaisuutta, presidentillä on siis oikeuslaitoksen kanssa kilpaileva valtuus.

Jos enemmistö senaatin jäsenistä ja enemmän kuin puolet Dáilin jäsenistä esittää presidentille, että parlamentin päättämä laki on kansallisesti niin merkityksellinen, että kansan pitäisi saada kansanäänestyksessä päättää tuleeko se voimaan vai ei, asiasta tekee viimekätisen päätöksen presidentti, jonka harkinta on tässä vapaa. Tätä valtuutta presidentti ei ole missään vaiheessa käyttänyt.

Pääministeri voi pyytää presidentiltä, että Dáil hajotettaisiin ja määrättäisiin ennakka-vaalit. Ratkaisu asiasta on presidentin vapaasti harkittavissa, vieläpä niin, että tässä yhteydessä valtioneuvoston lausunnon hankkiminen ei ole tarpeen. Perustuslaissa säädettyinä asiallisena ehtona hajotuspäätökselle on, että ”hallitus on menettänyt Dáilin enemmistön tuen”. Hallitukselle osoitettu suora epäluottamuslause täyttää tietenkin tämän ehdon, mutta Irlannissa on pitkään keskusteltu siitä, millä muilla tavoin poliittisen tuen kadottaminen voidaan osoittaa, jotta hajotuspyynnön esittäminen täyttyy. Riittääkö pääministerin pelkkä ilmoitus enemmistön tuen menettämisestä, ja johtaako tällainen perustuslain laventava tulkinta brittiläiseen järjestelmään, jossa pääministeri tosiasiallisesti päättää uusien vaalien ajankohdasta? Presidentti ei toistaiseksi ole evännyt pääministerin pyyntöä, kun se on esitetty. Lainopin mukaan presidentin tulisi hajotuslupaa harkitessaan joka tapauksessa aina selvittää, voidaanko hajotuksen sijasta kenties uusi hallitus nimittää toiselle ja kestäväälle pohjalle. Tässä yhteydessä on syntynyt myös keskustelua presidentin aktiivisesta politiikan alueella. On huomautettu, että presidentin kieltäytyttyä määräämästä ennenaikaisista vaaleista ja pääministerin pyydettyä eroa sen johdosta, presidentille saattaa avautua mahdollisuus toimia välittäjänä näin syntyneessä kriisissä.²⁴

Presidentin asemaan tosiasiallisesti vaikuttaneita tekijöitä

(Traditio, alkuaikojen käytäntö) Éamon de Valera oli se poliittinen johtaja, joka vapaavaltion pääministerinä (Taoiseach) vei menestykselliseen päätökseen kansan suuren enemmistön haluaman täyden eron Britanniasta, ja saavutti jo tällä merkittävän auktoriteetin.

²⁴ Casey 2000, 79; Kelly 2003, 198, 206.

teettiaseman.. Sen jälkeen de Valera toimi yhtäjaksoisesti Irlannin pääministerinä kymmenen vuoden ajan ja katkon jälkeen vielä myöhemminkin.. Hänelle hallitus oli tehokas väline suunniteltujen uudistusten toteuttamiseen. Periaatteessakin de Valera oli lujasti vahvan pääministerin johtaman ja jo vapaavaltiossa toteutetun brittiläisen Cabinet Government-mallin kannalla. Tarkoituksena oli nostaa pääministeri myös käytännössä samaan asemaan kuin Britannian vahva pääministeri. Sen rinnalla presidentille ei ollut tilaa. Ensimmäisissä presidentinvaaleissa Fianna Failin ja Labourin kokoomushallitusta johtava de Valera ei halunnut ottaa riskiä muuttamalla vaalin puoluepoliittiseksi kilvaksi. Valituksi tullut Fianna Failin ehdokas (Douglas Hyde, 1938—1945) joi vailla puoluepoliittisia sitoumuksia ja loi omalla käyttäytymisellään presidenttinä hyvin matalan profiilin mallin seuraajilleen, jotka vuoteen 1990 saakka olivat tämän suurimman puolueen jäseniä ja ehdokkaita. Kun de Valera v. 1959 luopui politiikasta ja pääministerin tehtävästä, hänet valittiin presidentiksi (1959—1973). Enemmistön kiistattomana johtajana hän olisi presidentinkin paikalla voinut käydä hyvin aktiiviseksi (vrt. Ranskan malli 1958) mutta niin ei käynyt. de Valera ei pyrkinyt mitenkään vahvistamaan siihen mennessä politiikan ulkopuolisuuteen vakiintunutta presidentin roolia.²⁵

(Puoluejärjestelmä) Irlannissa edustajainvaaleissa käytetty suhteellisen vaalitavan muunnelma (Single Transferable Vote), jonka britit olivat tuoneet tähän maahan suosimaan unionisteja, antaa teoriassa tilaa melkoisellekin puoluehajaannukselle, mutta historiallinen tausta ja vallitsevat yhteiskunnalliset olot sekä ns. kuuden kreivikunnan ongelma (Pohjois-Irlannin kysymys) pitivät puolueolot vakaina aina 1980-luvun loppuun saakka: Dáilin mandaatit jakautuivat kolmen suuren puolueen ja muutamien riippumattomien edustajien kesken. Kaksi suurehkoa keskustan puoluetta, pro business-puolueeksi vähitellen muuntuva Fianna Fail ja hyvinvointiyhteiskunnan kannattajaksi kääntyvä Fine Gael, saivat hyvin pitkään yhteensä 80 % kaikista äänistä, ja Labour puolestaan 10 %:n paikkeilla. - Fianna Fail sai yleensä puolet tai lähes puolet kaikista annetuista äänistä, kuusissa vaaleissa ehdottoman enemmistön Dáiliin. Hallituskokoomukselle oli vain pari kolme vaihtoehtoa, ja hallitukset olivat jatkuvasti enemmistöhallituksia. Vuosina 1957—73 Fianna Fail keskeytymättä muodosti yhden puolueen hallituksen. Tässä järjestelmässä ei ollut sosiaalista tilausta presidentille sen suurempaan rooliin, kuin perustuslain kirjain ja traditio näyttivät hänelle tarjoavan.

Tämä asiointila ei muuttanut, vaikka 1990-luvun alusta lähtien oikeistolainen Progressive Democrats ja kymmenen vuotta myöhemmin Vihreä puolue alkoivat lisäähajauttaa Dáilin puoluejakaamaa.²⁶

Presidentinvaalissa, jossa sovelletaan samaa STV-järjestelmää kuin Dáilin vaalissa, tuli vuoteen 1990 saakka valituksi kerta toisensa jälkeen Fianna Failin yksin tai yhdessä muiden puolueiden kanssa kannattama ehdokas. viidessä vaalissa jopa ainoana ehdokkaana. Niissä vaiheissa, joissa pääministeri ja presidentti ovat olleet samasta puolueesta, ei kilpailua puolueen poliittisesta johtajuudesta ole syntynyt.

(Neutraliteetti-ideologia) Irlantilaisessa valtiosääntöideologiassa korostuu monin tavoin presidentintoimen ei-poliittinen luonne, niin kuin politiikasta irrotettujen tuomarien kohdalla. Suoran vaalitavan omaksumisella tarkoitettiin alkuaan muun ohella korostaa, että presidentti on riippumaton hallituksesta. Ehdokasasettelun tapa presidentin vaalissa

²⁵ Chubb 1974, 30—33; Lee 1995, 211; Gallagher & Marsh 1993, 78.

²⁶ Chubb 1992, 91—98; Clifford 1985, 320; O'Halloran 2005, 64—65.

viittaa kylläkin päinvastaisen suuntaan, ehdokkaiden yhteyksiin politiikkaan osallistuviin ryhmittymiin. Vaalikin tapahtuu itse asiassa puoluehokkaiden kesken. Ensimmäisen puolen vuosisadan aikana ehdokkaat tosin olivat vanhoja ja väsyneitä tai politiikasta kiinnostumattomia henkilöitä.

Presidentin pitäminen erillään politiikasta ja erityisesti puoluepolitiikasta on Irlannin järjestelmän arka kohta, johon on kohdistettu ja kohdistetaan edelleen vakavaa huomiota. Presidentti ei saa nähtäväkseen hallituksen papereita ja pääministeri pitää - jo perustuslain mukaan - presidentin selvillä sisä- ja ulkopoliittikan asioista vain aivan yleisluontoisesti ("generally informed"). V. 1980 pääministeri kieltäytyi Dáilissa vastaamasta edustajakysymykseen, jossa tiedusteltiin, mitä yksityiskohtaisesti tapahtuu tapaamisissa presidentin kanssa.

Toisaalta myönnetään, että presidentin harvat "omat" valtuudetkin ovat senlaatuisia, että ne saattavat kietoa käyttäjänsä mukaan puoluepolitiikkaan. Irlannin valtuutussääntöhistoriassa *cause célèbre*-kategoriaan kuuluu presidentti Cearbhall O'Dálaighin (1974—1976) tapaus. O'Dálaigh oli entinen korkeimman oikeuden puheenjohtaja ja sitä myöten presidenttinäkin kiinnostunut oikeudellisista asioista. Vuonna 1976, IRA:n toiminnan kiihtyessä ja sen johdettua mm. Ison-Britannian Irlannin-suurlähettilään murhaan, Dáil hyväksyi hätätilaan liittyviä hallituksen poikkeusvaltuuksia koskevan lain (Emergency Powers Bill). Viitaten perustuslain erityissäännökseen (art. 28.3.3) hallitus katsoi, ettei korkein oikeus voisi tutkia sen perustuslainmukaisuutta, koska lain tarkoituksena oli valtion turvallisuuden varjeleminen. Tästä huolimatta presidentti O'Dálaigh lähetti lakiehdotuksen korkeimpaan oikeuteen, mitä tietenkin viivytti lain voimaantuloa. Tuomioistuin piti lakia perustuslainmukaisena, mutta katsoi, että presidentillä oli ollut toimenpiteeseensä oikeus. Ministerit olivat tuhtuneita. Puolustusministeri Paddy Donegan arvosteli presidenttiä julkisessa puheessaan hyvin sopimattomalla tavalla²⁷ ja lisäsi tosiasian olevan, että "armeijan täytyy seistä valtion takana". Presidentti tiedusteli saamatta vastausta, oliko ministerin lausumasta pääteltävä, ettei hän puolestaan seiso valtion takana. Kun Dáil äänesti kumoon edustajaehdotuksen, joka olisi tiennyt Doneganin erottamista, eikä hallitus itse reagoinut millään tavoin ministerin lausumaan, presidentti O'Dálaigh, joka oli ainoana, siis puolueiden yhteisenä ehdokkaana ilman vaalia asetettu tehtävänsä, erosi siitä. Hänen mukaansa luottamus julkisiin instituutioihin olisi horjunut, jos hallitus ja presidentti olisivat pysyneet kumpikin tehtävässään taustallaan Doneganin lausunto.

Tapauksen on katsottu osoittavan, ettei presidentin, joka valitaan suoralla vaalilla epäpoliittiseksi hahmoksi, ole käytännössä mahdollista hätätilassa tai kriisien aikana käyttää valtuuksiaan sellaisella auktoriteetilla, jota ei pantaisi kyseenalaiseksi. Toisin sanoen: presidentti, joka astuu seremoniaalisen roolinsa ulkopuolelle, joutuu helposti tekemisiin väkevien poliittisten voimien kanssa.²⁸

Presidentin asema ja tehtävät käytännössä

Kansallisena symbolina presidentti on seremonioiden keskuksena ja toimittaa hallitusvaltaan muodollisesti kuuluvia tehtäviä. Reservivaltuuksien käyttö tulee kyseeseen niin harvoin, että presidentin toiminta on hyvin suurelta osalta pelkkää symbolifunktion täyt-

²⁷ Puhe pidettiin eräällä sotilaskasarmilla, ja ministerin kielenkäyttö oli sen mukaista: presidentti on "helkkarin häpeäpilkku" (thundering disgrace), ministeri sanoi kuulijoilleen.

²⁸ Tapauksen kommentteista ks. Chubb 1992, 183—185; Morgan 1985,49, Dooney & O'Toole 1992, 103—105.

tämistä. Parlamentaarisen hallitustavan katsotaan vaativan ”pyramidin huipulle hallitusvallan muodollista ruumiillistumaa, joka on irrotettu poliittisten ristiriitojen piiristä ja symboloi valtion oikeusjärjestyksen jatkuvuutta keskellä poliittisen suunnan heilahtelua.” Siten esimerkiksi toimeenpanovallan haltijoiden (=hallituksen) vaihtuessa presidentti kattaa tämän kriittisen siirtymävaiheen henkilöimällään valtion pysyvällä auktoriteetilla. Seremoniaalinen rooli tuottaa kulloisellekin presidentille kansan kunnioituksen ja politiikan ulkopuolisuuden sädekehän. Tämä tekee perustelluksi perustuslain säätämien reservivaltuuksien käyttäjän ja kansallisen symbolin yhdistämisen samaan henkilöön.²⁹

Irlannin hallituksen asettama perustuslain tarkistustarvetta selvittelevä asiantuntijaryhmä totesi v. 1997, että presidentti toimii valtion henkilöitymänä. Ihmiset odottavat presidentin edustavan heidän korkeimpia arvojaan ja toiveitaan.³⁰

V. 1990 presidentiksi valittu Mary Robinson kyseenalaisti liian rajoittavana presidentin perinteisen hyvin pidettyvän roolin. Robinson katkaisi pitkän Fianna Fail-presidenttien sarjan. Hän oli Labourin ehdokas vaikka eronnut puolueesta vuosia aikaisemmin.

Hallituksen luvalla Robinson nimitti itselleen erityisen neuvonantajan, tiedotti julkisuudessa enemmän kuin edeltäjänsä yhteyksistään hallitukseen ja suuntasi perinteistä tiheämmin matkoja ulkomaille. Julkisissa lausunnoissaan hän asettui puoltamaan sukupuolten tasa-arvosta alkaen ns. liberaalin agendan asioita, avoimuutta ja suvatsevuu- ta mutta myös ylpeyttä Irlannin historiallisesta perinnöstä ja kulttuurista. Hänen osallistumisensa aborttikansanäänestystä koskevaan keskusteluun (puoltaen KYLLÄ-kantaa) nosti kysymyksen, oliko hän tullut luvattomalle kentälle. Robinsonin kanta oli, että presidentti-instituutio sääntelee itse omaa toimintansa (self-regulating), sikäli kuin ei men-nä hallituksen alueelle. Tämä oli vastoin perinteistä käsitystä, jonka mukaan presidentti voi hoitaa vain perustuslaissa tai laissa hänelle määrättyjä asioita. Hallitus esti, poliiti- sista syistä, Robinsonin osallistumisen YK:n uudistamista käsittelevän kansainvälisen elimen puheenjohtajistoon.

Lopulta Mary Robinson, kesken toisen kautensa, erosi presidentin toimesta (1997) ottaakseen vastaan korkean YK-viran (High Commissioner for Human Rights). Hänen aktyiivinen linjansa jatkui hänen seuraajakseen valitun Mary McAleesin kaudella.³¹

Instituutiokritiikki

Michael Gallagher ja Michael Marsh kirjoittavat v. 1993, että Irlannin presidentin ase- ma ei ole tyydyttävä, mutta ratkaisua sille ei ole löydetty.³² Angela Clifford sanoi heitä ennen saman asian sarkastisemmin: presidentintoimi on selvästi käynyt taakaksi niin poliittisille puolueille kuin valitsijoille. ”Vierailevia valtiomiehiä tuskin imartelevat seremoniaaliset tapaamiset valtuuksia vailla olevan valtiollisen toimihenkilön kanssa, jonka ainoana tehtävänä on tavata heidät.”³³

Perustuslain tarkistustarvetta selviteltyt asiantuntijaryhmä katsoi v. 1997, ettei ole syytä presidentti-instituution lakkauttamiseen. Valtio tarvitsee sitä. Tehtävä perustuslain

²⁹ Chubb 1992, 27; Morgan 1985, 47

³⁰ Report of the Constitution Review Group 1997, -23.

³¹ Kelly 2003, 206, Casey s.93—95. Chubb 1992 Casey 1998, 1133; Dooney & O’Toole 1992, 106; Gallagher & Marsh 1990.

³² Gallagher 1988, 88.

³³ Clifford 1985, 320.

vartijana vaatii, että presidentti on erillään hallitusvallasta ja sen käyttäjistä. Suorassa vaalissa presidentti saa valitsijoilta mandaatin toteuttaa tehtävänsä kuuluvia perustuslaillisia velvollisuuksia, eikä niitä voida vaalikampanjan aikana lisätä tai muuttaa.

Tarkistusryhmä ei suosittelut presidentin valtuuksien laajentamista, se kun saattaisi kietoa presidentin puoluepolitiikkaan. Tällainen muutos lisäksi supistaisi hallitustoimista johtuvan poliittisen vastuun kattavuutta, koska presidentti ei ole sellaisessa vastuussa. Sitä vastoin ryhmä suositteli lisättäväksi presidentin vaikutusta parlamentin hajotuksessa ja/tai hallituksen muodostamisessa. esimerkiksi sellaisin järjestelyin, jotka liittyvät Saksassa käytössä olevaan konstruktiivisen epäluottamuslauseen (ks. jälj.) järjestelmään.³⁴

C. Saksa

Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Saksan liittotasavallan hallitusjärjestelmä on puhtaasti parlamentaarinen. Hallitus on liittokanslerivetoinen. Liittopresidentti ei osallistu arkipäivän poliittiseen päätöksentekoon. Hänellä on joitakin muodollisesti merkittäviä valtuuksia, mutta niiden käytössä hän on sidottu hallituksen ohjaukseen tai liittopäivien ehdotukseen. Sen ohella liittopresidentillä on muutama itsenäisesti käytettävä reservivaltuus. Mahdolliset toimivaltaristiriidat liittopresidentin ja muiden valtionogaanien välillä ratkaistaan sitovalla tavalla liittovaltion perustuslakituomioistuimessa. Käytännössä liittopresidentille jää lähes yksinomaan kansallisen symbolin osa.

Järjestelmän syntytausta

Kun Saksan läntisten miehitysvyöhykkeiden eri alueiden edustajat kokoontuivat v. 1949 hyväksymään perustuslakia Saksan liittotasavallalle, tehtyihin ratkaisuihin vaikuttivat vahvasti kokemukset Saksan ns. Weimarin tasavallasta ja sen perustuslaista. Weimarin valtiosäännön taustalla oli ollut käsitys, että ”aito” parlamentarismi on poliittisen tasapainon varassa, mitä voidaan etsiä koko kansan suoraan valitsemasta presidentistä ja hänen vahvoista valtuuksistaan suhteessa kansan valitsemaan parlamenttiin ja sen valtuuksiin. Tuloksena oli ollut valtiosääntö, johon sisältyi runsaasti muistumia v. 1918 kumotusta monarkiasta ja keisarin vallasta. Poliittisen vallan painopiste oli 1920-luvun puolivälistä lähtien siirtynyt valtakunnanpresidenttiin, joka toimi puolueiden ylä- ja ulkopuolella. Oli syntynyt parlamentista ja puolueista irtautuva kansallinen johto, joka tuli myötävaikuttamaan kansallissosialistien vallanottoon. Valtakunnanpresidentti v. Hindenburgin osavastuu Hitlerin kanslerinimityksestä oli hyvin vuoden 1949 perustuslainsäätäjien mielessä.

Vaikka ratkaisevimmin Weimarin tasavallan kehitykseen oli poliittisella tasolla vaikuttanut puoluejärjestelmän lahoaminen ja valitsijoiden siirtyminen keskustasta poliittisen kentän molemmille laidoille sekä tämän ilmiön takana olleet yhteiskunnalliset ja kansainvälispoliittiset syyt, Weimarin valtiosääntö oli helpottanut painopisteen siir-

³⁴ Report of the Constitution Review Group 1997, 23—32.

tymistä presidenttiin. Tämä tajuttiin, ja Saksan liittotasavallan vuoden 1949 perustuslaista tuli Weimarin valtiosäännön negaatio ja antiteesi.

Vuoden 1949 perustuslain valmisteluvaiheessa, niin sanotussa Herrenchiemseen konventissa, vähemmistössä olevat sosialidemokraatit (SPD) kannattivat ratkaisua, että presidentille mahdollisesti annettavia tehtäviä hoitamaan perustettaisiin kolmen kollegio, johon kuuluisivat parlamentin molempien kamarien, liittopäivien (Bundestag) ja osavaltioita edustavan liittoneuvoston (Bundesrat) puheenjohtajat sekä liittokansleri. Kompromissiksi he ehdottivat väliaikaisratkaisua, jonka mukaan noita tehtäviä hoitaisi liittopäivien puheenjohtaja.

Enemmistössä olevat porvalliset puolueet, lähinnä kristillis-demokraatit (CDU) ja vapaat demokraatit (FDP), taas puolsivat sitä, että luotaisiin erityinen liittopresidentin tehtävä. Tämän kannan mukaan liittovaltion organisaatiossa tarvittiin presidentti kansakokonaisuuden moraalin edustajana ja klassiseen tapaan neutraalina voimana (pouvoir neutre) turvaamaan koneiston toimintaa erilaisissa lukkiutumisen- ja kriisitilanteissa. Lännen miehitysvyöhykkeiden eri osakokonaisuuksien edustajista koostuva Parlamentarischer Rat, joka ensi vaiheessa käsitteli ja hyväksyi perustuslakiehdotuksen, totesi, että jokainen valtio tarvitsee organisaatiossaan valtionhuipun, myös tasavalta. Kaikilla muillakin Euroopan valtioilla on valtion ensimmäinen edustaja, erityinen valtionpäämies.

Presidentin asettamisessa yleinen suora vaali hylättiin. FDP:n Theodor Heuss, josta tuli ensimmäinen liittopresidentti, totesi perustuslain valmisteluvaiheissa, että presidentin kansanvaali vain antaisi demagogeille mahdollisuuden. Weimarin muisto kuului näissäkin sanoissa. Se heijastui myös siihen, että vuoden 1949 perustuslaissa liittopresidenttiä ei nimetty ”valtionpäämieheksi” (Staatsoberhaupt). Perustajien mukaan tämä nimitys kuului monarkian, Weimarin ja kansallissosialismin aikaan, mutta ei uuteen sodanjälkeiseen vaiheeseen. Liittopresidentti olisi vain valtionorgaani muiden valtionorgaanien joukossa.³⁵

Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Vuoden 1949 perustuslaissa ei ole jälkeäkään Weimarin järjestelmän kaksihuippuisuudesta. Koko hallitusvalta siirrettiin liittohallitukselle ja painotetusti sen sisällä liittokanslerille Liittopresidentti (Bundespräsident) ei käytä hallitusvaltaa sanan varsinaisessa mielessä. Se kuuluu liittohallitukselle, johon parlamentti, tarkemmin sanottuna toinen kamareista eli liittopäivät vaikuttaa ratkaisevimmin valitsemalla liittokanslerin (Bundeskanzler). Parlamentti voi myös erottaa liittokanslerin valitsemalla entisen sijalle uuden. Liittopäivät on liittovaltiossa ainoa orgaani, jonka kansa valitsee suoraan ja siis ainoa orgaani, jolla on suora demokraattinen legitimaatio.

Liittopresidentti tuli osaksi valtiosääntöistä järjestelmää, mutta valtuuksiltaan niin vaatimattomana, ettei voinut olla puhettakaan klassisesta tasapainottavasta pouvoir neutre-orgaanista.

Liittopresidentille jää kylläkin erinäisiä muodollisesti merkittäviä tehtäviä. Perustuslain säätäjien ratkasuna on kuitenkin ollut jakaa liittopresidentin valtuudet kahtia. Enimpiin niistä pätee sääntä, että presidentin päätös syntyyäkseen edellyttää liittokanslerin tai asianomaisen ministerin varmennusta, kuten liittohallituksen jäsenen nimittäminen toimeensa ja vapauttaminen toimestaan, liittovaltion edustaminen ulkomailla ja ulkomaiden suuntaan, lakien antaminen ja korkeitten virkamiesten nimittäminen. Var-

³⁵ Kessel 1994, 12—13; Scheuner 1966, 14-33; Schlaich 1987, 578—583.

mennusvaatimus sisältää vallalla olevan opin mukaan sen normin, ettei liittopresidentin tule harjoittaa itsenäistä politiikkaa vastoin varmentavan hallituksen tahtoa eikä siten häiritä valtionjohdon yhtenäisyyttä. Liittopresidentin toiminta on koordinoitava hallituspolitiikan kanssa. Varmennusvaatimus sitoo presidentin hallituksen tahtoon viime kädessä siitä syystä, ettei presidentti voi erottaa hallitusta eikä uhata sitä erottamisella.

Varmennusvaatimuksesta irrotettu liittopresidentin valta nimittää liittokansleri on käytännössä osin parlamentarisoitunut, osin perustuslain eri tavoin rajoittama. Liittopresidentin itsenäisesti käytettävistä reservivaltuuksista jää kohtuullisen merkittäväksi valta – tietyssä hallituksen muodostamistilanteessa - määrätä tai olla määräämättä ennenaikaiset edustajainvaalit.

Varmennusvaatimuksen ulkopuolelle jää myös liittopresidentin pidäytyminen päätöksenteosta - ellei perustuslaki päätöksentekoa jossakin tapauksissa nimenomaisesti vaadi. Tässä on liittopresidentin piilevä voimapotentiaali. Jokaisen liittopresidentin toimikaudelta on tapauksia, joissa presidentti on kieltäytynyt päättämästä hänelle esitettyä asiaa kanslerin tai ministerin ehdottamalla tavalla.³⁶

Liittopresidentin oikeudellinen asema

(Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa)

Liittopresidentin valitsee liittokokous (Bundesversammlung), jonka muodostavat liittopäivien jäsenet ja sama määrä jäseniä, jotka osavaltio parlamentit ovat keskuudestaan suhteellisella vaalilla valinneet. Vaalitapaa perustellaan sillä, että sitä käytettäessä näin valitulla liittopresidentillä on vahvin mahdollinen välillinen legitimaatio, kun sekä liittovaltiotason että osavaltiotason välittömästi valitut edustajat suorittavat vaalin.

Liittokokoukselle voi kuka tahansa liittopäivien jäsen tehdä henkilöehdotuksen. Jos kahdella ensimmäisellä vaalikerroksella yksikään ehdokkaista ei saavuta ehdotonta enemmistöä, valitaan kolmannella kierroksella suhteellisesti eniten kannatusta saanut ehdokas.

Liittopresidentin toimikausi on viisi vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenvalinta sallitaan.

Liittopresidentillä on rikosoikeudellinen koskemattomuus.. Hakemuksesta, jonka tekee liittopäivät tai liittoneuvosto, kumpikin 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä, perustuslakituomioistuin voi kuitenkin, jos se katsoo liittopresidentin tahallaan loukanneen perustuslakia tai muuta lakia, erottaa hänet presidentintoimesta..

(Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen, liittopäivien hajottaminen) Liittokanslerin toimi tulee joka tapauksessa aina täytettäväksi silloin, kun liittopäivät kokoontuu istuntoihinsa edustajainvaalien jälkeen. Nimittämisprosessi alkaa sillä, että liittopresidentti tekee valinnasta ehdotuksen liittopäiville. Ehdotusta tehdessään presidentillä on periaatteessa täysi vapaa harkinta: hän ei ole velvollinen etsimään ehdokasta, joka todennäköisesti tulee valituksi. Hänelle ei toisaalta esitetä nähtäväksi kansleriehdokkaan nimitykseen liittyvää hallituslistaa., Oikeus kansleriehdotuksen tekemiseen ei suokaan presidentille sellaista poliittista vaikutusvaltaa, mikä tuntuisi mahdolliselta, koska hän käytännössä pyrkii ottamaan huomioon, että hänen ehdokkaansa saa enemmistökannatuksen. Jos presidentin esittämä ehdokas liittopäivillä hyväksytään, presidentin on nimittävä hänet liittokansleriksi.

³⁶ Schlaich 1987, 567—576; Scholz 1990.37; Rausch 1979.

Jos liittopäivät hylkää liittopresidentin ehdotuksen, sillä on kahden viikon aikana mahdollisuus, käytyjen neuvottelujen pohjalta, valita liittokansleriksi joku toinen henkilö, joka presidentin on nimitettävä. Ellei tässä määräajassa päästä enemmistövaaliin, suoritetaan vielä yksi vaalikierros, jossa valituksi tulee suhteellisesti eniten ääniä saanut ehdokas. Jos tämä ehdokas saa sen jälkeen vielä kannatuksen liittopäivien enemmistöltä, presidentin on nimitettävä hänet kansleriksi. Jos sen sijaan enemmistö kansanedustajista ei asetu valitun taakse, presidentin on hyvin lyhyessä määräajassa joko nimitettävä asianomainen ehdokas liittokansleriksi tai hajotettava liittopäivät ja määrättävä ennenaikaiset vaalit toimitettaviksi. Harkinta on vapaa.

Toimessa olevalle liittokanslerille liittopäivät voi lausua epäluottamuksensa vain siten, että se jäsentensä ääntenemmistöllä valitsee hänelle seuraajan (ns. konstrukttiivinen epäluottamuslause), minkä jälkeen liittopresidentin on vapautettava hänet toimestaan ja nimitettävä liittopäivien valitsema henkilö liittokansleriksi.

Jos liittokansleri pyytää luottamuslausumaa liittopäiviltä, eikä saa sitä liittopäivien kaikkien jäsenten enemmistön äänillä, liittopresidentti voi kolmen viikon kuluessa luottamusäänestyksestä hajottaa liittopäivät ja määrätä ennenaikaiset vaalit. Tässäkin harkinta on vapaa. Valtuus tähän toimeen lakkaa, jos liittopäivät jäsentensä enemmistöllä valitsee uuden liittokanslerin.

Jos liittopäivät ei anna luottamustaan sitä pyytäneelle kanslerille, tämän ei tarvitse erota, ja liittopresidentti voi poliittisesti pakottaa kanslerin jatkamaan jättämällä määräämättä ennenaikaiset vaalit.

Kun liittopäivien hajottaminen on perustuslaissa asetettu juuri kuvattuun hyvin ahtaaseen kehykseen, on käytännössä syntynyt tarve laajentaa hajotusmahdollisuutta väljällä tulkinnalla. Kysymys on ollut siitä, voiko liittokansleri pyytää myös epäluottamuslausetta, jotta liittopäivät saataisiin hajalle ja uudet vaalit aikaan. Vaikka alan kirjallisuudessa oikeus tähän on myös kiistetty, perustuslakituomioistuin on kahden konkreetin tapauksen jälkeen tehdyt valitukset ratkaistessaan vastannut kysymykseen myöntävästi: tällaisessakin tapauksessa epäluottamuslausuma avaa hajotusmahdollisuuden. Liittopresidentillä on tässäkin yhteydessä asiasta päättäessään yhtäläinen harkintavalta kuin epäluottamuslausuman ollessa aito.

Liittohallituksen jäsenet liittopresidentti nimittää tehtävään ja vapauttaa siitä liittokanslerin ehdotuksesta. Näissä yhteyksissä liittopresidentti voi esittää kanslerille epäilyjään ja suosituksiaan. Tunnetuin tapaus on ehkä Theodor Heussin kieltäytyminen nimitästä puoluetoveriaan ja seuraajaansa FDP:n puheenjohtajana Thomas Dehleria v. 1957 uudelleen liittovaltion oikeusministeriksi. Tuolloin kansleri Adenauer veti lopulta ministeriehdotuksensa takaisin.

Periaatteellista myötämääräämisoikeutta ministerivalintoihin liittopresidentti ei käytännön kautta ole saanut, mutta kylläkin tietyn veto-oikeuden, jos valtion tärkeä etu sitä vaatii. – Samanlaisia epäilyjä henkilön sopivuudesta tai pätevyydestä liittopresidentti voi esittää ja on aika ajoin esittänytkin virkanimitysehdotusten johdosta.³⁷

(Liittovaltion ulkosuhteet) Perustuslain mukaan liittopresidentti edustaa liittovaltiota kansainvälisoikeudellisesti. Hän tekee sopimukset ulkovaltojen kanssa., valtuuttaa omat lähettiläät ja vastaanottaa ulkovaltojen lähettiläät. (art. 59). Tähän presidentin yleiseen valtuuteen kuuluu myös kaikkinaisen liittotasavallan muu edustaminen ulkomailla ja maahan tehtyjen valtiovierailujen yhteydessä. Perustuslain säännökseen katsotaan siten

³⁷ Hartwig 2006; Schröder 1987, 605—626; Rausch 1979, Winkler 1967, 36.

sisältyvän oikeus edustaa liittovaltiota ulkomaihin päin kokonaisuudessaan ja yksinomaaisena. Liittotasavallan on määrä ulkomaansuuntaan puhua vain yhdellä äänellä, ja liittopresidentillä on muodollisen edustuksen monopoli.

Perustuslain kirjaimen kanssa on liittovaltion käytäntö ulkomaansuhteista päätettäessä ja niitä hoidettaessa ollut alusta saakka jyrkässä ristiriidassa. Liittokansleri ja muut ministerit esiintyvät ulkomailla Saksan edustajina ja tarvittaessa allekirjoittavatkin kansainvälisiä sopimuksia valtionsa puolesta myös ilman liittopresidentin valtuutusta. Tällaista käytäntöä Saksan sitoutumistahdon ilmoittamisessa ei estä Wienin valtiosopimus-oikeutta koskeva yleissopimus, joka antaa myös valtion pääministerille ja ulkoasiainministerille asemavaltuuden. Käytäntö alkoi Theodor Heussin presidenttikaudella (1949—1959) ja sen kanssa päällekkäin asettuneella Konrad Adenauerin liittokanslerikaudella (ks. jälj.) ja on jatkunut vakaana sen jälkeen.

Perustuslain ulkoasiainvaltaa koskevat muotoilut ovat, kuten saksalaisessa kirjallisuudessa todetaan, peräisin 1800-luvulta. Yksi mahdollisuus pelastaa käytännön ja perustuslain kirjaimen ero on olettaa, että liittopresidentillä on oikeus jatkuvaan tiedonsaantiin sopimushankkeista ja oikeus pidättää missä tahansa sopimusasiassa itselleen päätösvalta. Mahdollisista käytännön pidätystapauksista ei kirjallisuudessa tosin ole esiintynyt mainintoja..

Toinen vaihtoehto on lähteä parlamentaarisen vastuun periaatteesta, Kun katsotaan, ettei liittopresidentillä ole valtaa osallistua itsenäisenä vaikuttajana ulkopoliittikan hoitoon, tätä päätelmää ei oikeudellisessa ulottuvuudessa johdeta varmennusvaatimuksesta, jonka soveltaminen ulkopoliittisten toimien moninaisuuden ja monimuotoisuuden takia kohtaisi käytännön vaikeuksia. Päätelmä perustetaan siihen, että hallituksen voi ulkopoliittistenkin toimiensa takia demokraattisesti legitimoitu liittopäivät milloin tahansa vapauttaa tehtävästään, jos harjoitettu ulkopoliittikka ei nauti sen luottamusta. Toimesapysyvyytensä takia liittopresidentti ei ole yhtä lailla herkästi irrotettavissa asemastaan. Tämän vuoksi hänellä ei voi olla eikä tule olla valtaa vaikuttaa suoraan ja sitovasti ulkopoliittikan sisältöön, vaikka hän tietenkin voi keskusteluissa ministerien kanssa tuoda esille omia ulkopoliittisia näkemyksiään.³⁸

(Lakien antaminen) Liittopresidentin tehtäviin kuuluu myös parlamentin hyväksymien lakien antaminen (Ausfertigung der Gesetze), mikä on, niin kuin sitä seuraava julkaiseminen, niiden voimaantulon ehtona. Vallitsevan käsityksen mukaan presidentille ei ole tarkoitettu varsinaista osuutta lainsäädäntöprosessissa. Kun lain antamistehtävä on säädetty liittopresidentille, on vain siirretty monarkkista ajattelua nykyaikaan - vaikkakin monarkin lainsäädäntövaltuudet ennen vuotta 1918 olivat nykyistä laajemmat. Lain antaminen presidentin toimin., minkä konkreettina osoituksena on presidentin allekirjoitus, ilmentää, yhtä lailla kuin korkeaa virkaa koskevan nimittämissasiakirjan allekirjoittaminen, poliittiseen päätöksentekoon liittyvien kiistojen päättymistä. Presidentin osallisuus tässä vaiheessa ilmaisee symbolisesti lainsäädäntöpäätöksen yleistä sitovuutta: käsillä ei ole vain enemmistön tekemä päätös vaan kaikkia sitova parlamenttilaki, niin kuin presidentin nimittämä ministerikään ei ole puolueen ministeri vaan valtion ministeri.

Tulkinnalla ja käytännöllä on lain antamistoimelle tosin sellainen vahvistunut sellainen sisältö, että kyseessä ei ole aivan puhtaasti muodollinen akti. Liittopresidentti tutkii ennen lain antamista, että laki on syntynyt perustuslaissa säädettyä menettelyä

³⁸ Scholz 1990, 43—50.

noudattaen. Vallitseva kanta on myös, että liittopresidentin tutkintaoikeus ei ole vain muodollinen vaan myös aineellinen. Presidentin on tutkittava myös, onko laki yhtäpitävä perustuslain muidenkin kuin lainsäädäntömenettelyä koskevien säännösten kanssa.

Liittopresidentin ei kuitenkaan tässä yhteydessä katsota käytännössä nousevan liittovaltion perustuslakituomioistuimen kilpailijaksi. Osapuulleen kerran vuosikymmenessä presidentti on torjunut lakiehdotuksen sen perustuslainvastaisuuden takia. Tällaisessa tapauksessa presidentti ei hylkää jo voimaan astunutta lakia vaan estää sen voimaantulon ja julkaismeisen ja vahvistaa näin ”perustuslain pikaisen ja välittömän suojan”. Parlamentille jää mahdollisuus ottaa lakiehdotus harkittavakseen uudelleen.³⁹

Liittopresidentin asemaan tosiasiallisesti vaikuttaneita tekijöitä

(Puoluejärjestelmä, alkuaikojen käytäntö) Liittopresidentin asema on kuluneina vuosikymmeninä pysynyt kutakuinkin muuttumattomana. Viime kädessä taustalla on ollut puolueolojen vakaus. Liittotasavallan hallitukset ovat melkein säännöllisesti olleet enemmistöhallituksia, ”suuren” tai ”pienen” koalition mallin mukaisia, vakaita kaikki. Osansa vakauteen on vaikuttanut suhteellinen mutta minipuolueita karsiva liittopäivien vaalitapa. Liittokansleri on kesken vaalikauden menettänyt enemmistönsä tähän tähän mennessä neljästi. Missään noista vaiheista ei liittopresidentti reservivaltuuksineen ole esittänyt ratkaisevaa osaa tilanteen laukaisemisessa.

Hyvin merkittävää on ollut se käytäntö, joka luotiin perustuslain soveltamisen ensimmäisenä kymmenvuotiskautena, tällä kaudella tapahtunut liittokanslerin ja liittopresidentin suhteen vakiintuminen. Vuonna 1949 kristillis-demokraattinen unioni (CDU) ehdotti liittopresidentiksi Theodor Heussia, joka oli vapaiden demokraattien (FDP) johtaja, CDU tarvitsi enemmistöhallitusta varten FDP:tä apupuolueekseen. Myöhemmin, toistuvasti, puolueiden viime kierroksen äänestysratkaisuihin liittokokouksessa on yhtäläisesti näkynyt ennakoitua siitä, millaisia hallituskoalitioita eri ryhmät priorisoivat.

Konrad Adenauerin on merkitty muistiin ilmoittaneen puoluetovereilleen ennen Heussin valintaa: ”Kaikkiaan luulen, ettei herra Heuss - - tule aiheuttamaan meille suuria vaikeuksia. Liittopresidentti ei voi ylipäänsä aiheuttaa suuria vaikeuksia, jos liittokanslerilla on riittävästi hermoja tehdä se hänelle mahdottomaksi.” Heuss taas - muistiinpanojensa mukaan - oli koko ajan tietoinen siitä, ettei halua olla vain ”valtion koristeellinen nimikilpi”, mutta tietoinen samalla myös siitä, että hänen oli varjeltava ”perustuslain olennaista tarkoitusta”. Heuss eittämättä viittasi näin perustuslain ratkaisuun siitä, mikä orgaani kantaa toimistaan parlamentaarisen vastuun ja mikä ei. Hän tunnusti Adenauerin poliittisesti johtavan roolin ja oman funktionsa velvollisuudeksi ”lojaaliin ja avustavaan myötävaikutukseen”.

V. 1951 tuli voimaan liittohallituksen työjärjestys: ”Liittokansleri tiedottaa liittopresidentille ajantasaisesti politiikastaan ja yksittäisten ministerien virkatoimista toimittamalla hänelle olennaisia asiakirjoja, kirjallisia selvityksiä erityyppisistä asioista sekä esittämällä tarpeen mukaan asioita suullisesti.” Alkukaudelta julkaistujen muistiinpanojen mukaan aloite noissa keskusteluissa näyttää olleen liittokanslerilla, ja presidentti on vain harvoin ottanut esille jonkin asian oma-aloitteisesti.⁴⁰

³⁹ Hederich 1999. 140—141; Rausch 1979; Schlaich 1987, 550—560.

⁴⁰ Adenauer & Heuss 1997, passim ja erit. 8—14, 197, 231—250.

Konrad Adenauer toimi kansleritehtävän ohella aluksi myös ulkoministerinä, ja Theodor Heussin pidättyminen ulkopoliittikkaan puuttumisesta näytti jo hänen kaudellaan saaneen tavanomaisen valtiosääntönormin luonteen. V. 1959 sattui tapahtumasarja, joka luultavasti vahvisti pysyväksi Heussin tehtävänsä hoidossa omaksuneen, kulloinkin toimessa olevaa hallitusta myötäilevän linjan. Heussin jälkimmäisen presidenttikauden lähestyessä loppuaan liittokansleri Adenauer ilmoittautui halukkaaksi liittopresidentin toimeen. Adenauerin tuossa vaiheessa esittämistä lausumista sai sen käsityksen, että hän pyrki ”ylikansleriksi” parlamenttienemmistön johtajana Charles de Gaullen tapaan (ks. jälj.), päättämään Saksan ulkopoliittikan suurista linjoista presidentin ulkopoliittista valtaa laajasti tulkiten ja vastoin Heussin käytäntöä. Hän oli lähipiiristään hankkinut aikomuksiaan tukevan lausunnon liittopresidentin valtuuksista. Tämän jälkeen kuitenkin ilmaantui julkisuuteen toisia valtiosääntöoikeudellisia kommentaareja, jotka osoittivat, että hän oli väärin informoitu. Lopullisesti Adenauer luopui presidenttiehdokkuudestaan, kun lisäksi tuli ilmi, ettei hän presidenttinä voisi estää CDU:n epäsuositua Ludwig Erhardia nousemasta seuraajakseen.⁴¹

Presidentin asema ja tehtävät käytännössä

Jos sivuutetaan liittopresidentille harvoin tuleva ratkaisu siitä, hajotetaanko liittopäivät, suhteellisen harvat puuttumiset ministerinimityksiin ja vähän tiheämmät ehdokkaan torjumiset virkanimityksissä, liittopresidentille on jäänyt pääasiallisesti edustusfunktio kotimaassa ja ulkomailla: toimiminen valtion elävänä symbolina ja sisäistä integraatiota ylläpitävän peruskonsensuksen vartijana. Käsitystä presidentin symbolifunktiosta kannattaa teesi, että myös pluralistinen valtio tarvitsee sisäistä integraatiota ja moninaisuudesta nousevan ykseyden henkilöimistä.

Liittopresidentti-instituution tarkoituksena katsotaan olevan presidentin henkilön kautta ilmentää sitä, mikä sitoo kaikkia, koko kansaa. Presidentin tulee olla koko poliittisen kentän, myös oppositioon presidentti. Yhtenäisyyttä edistäviin liittopresidentin toimiin kuuluvat julkiset puheet ja vastaanotot mutta myös luottamukselliset keskustelut eri poliittisten ja yhteiskunnallisten ryhmien kanssa. Mielipidekyselyissä presidenttien suosituimmuusilistan kärjessä ovat olleet Theodor Heuss ja Richard v. Weizsäcker. Kummallekaan ei ensimmäisen kauden jälkeisessä uusintavaalissa haluttu asettaa vastaehdokasta. Kummankin tärkein väline oli julkinen puhe.⁴²

Instituutikritiikki

”Liittopresidentti on parlamentaarisen hallitustavan kehukseen rakennetussa parlamentin ja hallituksen valtatasapainossa jäännöstehtävien suorittajaksi rajattu vieras kappale (Fremdkörper)”, kirjoittaa liittotasavallan korkeimman tuomioistuimen tuomari Markus Gehrlein aivan tuoreessa presidentti-kritiikissään (2007). Jos klassinen käsite *pouvoir neutre* ymmärretään oikein, ei liittopresidenttiä voi pitää sellaisena. Hänellä voi olla todellista vaikutusta vain, jos hänellä olisi valtuudet puheissa esittämiensä tavoitteiden toteuttamiseen.

Entä mitä on sanottava liittopresidentin nykyisistä valtuuksista? Hajotusvalta presidentillä tietynmääräisenä on, mutta sen käyttäminen ei välttämättä varmista parlamen-

⁴¹ Kommentteja tapahtumasarjasta: Winkler 1967, 22 ss.; Rausch 1979, Scholz 1990, 158—162., Horst 1995, 586.

⁴² Horst 1995, 587—591.

taarisen järjestelmän toimintahäiriöiden poistumista, sanoo Gehrlein. Sitä paitsi hajotusvallan sisältö on epäselvä. Sen osoittivat liittokanslerit Helmut Kohl v. 1982 ja Gerhard Schröder v. 2005 järjestämällä epäaidon luottamuskysymyksen, jolloin hajotuksesta tuli palamentin itsehajotus. Toimenpiteen perustuslainmukaisuus jouduttiin kummasakin tapauksessa selvittämään perustuslakituomioistuimessa. Liittopresidentti ei ollut perustuslain vartija vaan sen asettamien rajojen koettelija.

Liittopresidentti ei liioin ole neutraali hahmo. Henkilöt, jotka tavoittelevat tätä tehtävää, ovat säännöllisesti johonkin poliittiseen puolueeseen kiinnittyneitä ja pitävät vailintaansa vuosikymmeniä kestäneen poliittisen uransa kruunauksena.

Liittopresidentiltä edellytetään taitoa keskustella julkisesti poliittisista periaateky-symyksistä ottamatta niihin itse kantaa, esittää käsityksiä yhteisestä hyvästä luomatta samalla jännitystä ja vastakohtia. Hänen tulee pystyä ylittämään puoluerajat kiittämällä eri ryhmien tilaisuuksissa asianomaisen ryhmän edustamia arvoja. Tuollainen integraatio on kyseenalaista. Demokratiaan kuuluvat vastakkainasettelut ja ristiriidat. Yhdessä elämiseen tarvitaan tähdellisesti integraatiota mutta sen aikaansaamiseen tuskin valtiolista instituutiota. Tärkein integraatiotekijä voidaan nähdä perusoikeuksien käyttämisessä. Osaintressien ylikorostamisesta on päästävä kokonaisintressistä huolehtimiseen, mikä tapahtuu parhaiten siten että eri ryhmät oppivat perusoikeusajattelun kehyksessä otamaan huomion toistensa oikeutetut intressit.

Hyvin monet asiat nousevat liittopresidentti-instituution välttämättömyyttä vastaan, Gehrlein kirjoittaa. Saksa ei tarvitse liittopresidenttiä valtionorganina. Tämän instituution oikeutusta ei löydetä muusta kuin nykyisestä, eri valtioille yhteisestä käytännöstä ja traditiosta. Jos tähän traditioon halutaan liittyä ja pitää yllä erottelua hallituksen johtajan ja ylimmän valtionhuipun kesken, voitaisiin ajatella jälkimmäisen tehtävän uskomista osavaltioita parlamentissa edustavan liittoneuvoston puheenjohtajalle.⁴³

D. Ranska

Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Ranskan hallitusjärjestelmälle on tyypillistä sen merkittävä muuntuminen perustuslain tekstistä irtautuvan organikäytännön mukaan. Suoralla yleisellä vaalilla valitun presidentin asema riippuu ratkaisevasti siitä, onko presidenttiä kannattavalla poliittisella ryhmittymällä parlamentin toisessa kamarissa eli kansalliskokouksessa enemmistö. Tämän ehdon täytyessä käsillä on hyvin selkeästi presidentti/pääministeri -järjestelmä: presidentti on hallituksen poliittinen johtaja, pääministeri toimii ensi sijassa presidentin luottamuksen varassa ja hallitusvalta keskittyy päälinjoiltaan presidentille. Hallitus on kuitenkin periaatteessa riippuvainen myös kansalliskokouksen luottamuksesta. Jos taas presidentin kannattajilla on vähemmistö, hallituksen riippuvuus presidentistä katkeaa. Presidentille jää edelleen poikkeuksellisen vahvoja valtuuksia, mutta arkipäivän politiikassa pääministeri on - ulko- ja sotilaspolitiikkaa lukuunottamatta - keskeinen toimija.

⁴³ Gehrlein 2007, 284—287.

Järjestelmän syntytausta: alkuvaiheet

Poliittinen epävakaus, siirtomaajärjestelmän horjuminen ja sisäisten levottomuuksien kausi, jopa sisällissodan uhka johtivat Ranskassa vuonna 1958 siihen, että toisen maailmansodan jälkeen omaksuttu, hyvin puhtaasti parlamentaarinen hallitusmalli vaihdettiin toiseen järjestelmään, jonka todellinen muotoutuminen alkoi vasta, kun uusi perustuslaki oli tullut voimaan.

Merkittävimpana syynä IV tasavallan eli v. 1946 luodun hallitusjärjestelmän luhistumiseen on pidetty silloisen valtiosäännön heikkoutta, jonka näkyvin merkki oli hallitusvallan epävakaisuus. Hallitukset olivat vaihtuneet tiheään, vuosien 1946 -1958 välillä toiminnassa oli ollut kaksikymmentä hallitusta. Kansalliskokouksessa toimi v. 1958 viisitoista puoluetta, selvää enemmistöä ei muodostunut minkään hallituspolitiikan taakse.

Algerian sota, taistelu Ranskasta irtautumiseksi, oli alkanut v. 1954, Sodan monia vaikutuksia, siitä johtuvia taloudellisia seurauksia ja sen yhteyksiä kansainväliseen politiikkaan ei hallitustasolla oivallettu. Tarvittiin kenraali Charles de Gaulle, sodanaikaisen vastarintalikkeen ikoni ja vapautuksen sankari, osoittamaan tilanteen seuraamukset ja siitä tehtävät päätelmät laajoille kansalaisryhmille, myös niin sanotulle hiljaiselle enemmistölle. de Gaulle halusi vahvaa hallitusvaltaa ohjaamaan Ranskaa ulos kriisistä. Perustuslaki olisi uudistettava kokonaan.

Huhtikuussa 1958 de Gaulle ilmoitti julkisuudessa olevansa valmis ottamaan vastaan tasavallan johtovaltuudet. Hän selitti olevansa ”ihminen joka ei kuulu kenellekään ja kuuluu kaikiille” ja vahvasti ehdokkuutensa pääministeriksi. Kesäkuussa 1958 kansalliskokous hyväksyi hänen nimittämisensä pääministeriksi. Tässä yhteydessä parlamentille antamassaan julistuksessa de Gaulle julkisti muutamia periaatteita, jotka olisivat perustuslain uudistamisen pohjana: ”Yleinen äänioikeus on vallan lähde. Yleisen äänioikeuden pohjalta valitut instituutiot johtavat siitä lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan. Toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan tulee olla tehokkaasti erotetut toisistaan siten, että hallituksella ja parlamentilla on kummallakin oma toimivaltapiirinsä. Hallituksen tulee olla parlamentille vastuunalainen.” Gaullistiset valtiosääntöideat näkyivät tässä vielä kovin heikosti.

Hallitus sai lailla valtuudet esittää kansanäänestyksessä hyväksyttäväksi ”välttämättömät muutokset valtiosääntöasioissa”. Perustuslakiehdotuksen valmistelu tapahtui pääministeri de Gaullen ohjauksessa. Kuultuaan kansalliskokouksen asettamaa komiteaa hallitus päätti ehdotuksen lopullisesta muodosta. Se hyväksyttiin kansanäänestyksessä syyskuussa 1958. Kohta sen jälkeen palautettiin voimaan III tasavallassa käytetty kansalliskokouksen vaalitapa: kansanedustajat valitaan yhden edustajan vaalipiireissä kahden kierroksen enemmistövaalilla (ehdoton enemmistö ensi kierroksella ja suhteellinen enemmistö toisella).

Uuden perustuslain mukaan valittut valitsijamiehet valitsivat hyvin suurella enemmistöllä de Gaullen V tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi. Perustuslain tekstin parlamentaarinen tulkinta olisi hyvin ollut mahdollista, mutta se ei tyydyttänyt presidenttiä. Erotuomarin osa ei riittänyt hänelle.⁴⁴

⁴⁴ Avril 1994, 13—31; Heseler 2007, 586.

Presidentin oikeudellinen asema vuoden 1958 perustuslain mukaan

(Presidentin ja hallituksen toimivallanjako) Perustuslakitekstin systematiikassa hallitusvalta jaetaan presidentin ja hallituksen kesken. Kummallekin organille erotetaan oma tehtäväpiiri sekä yleisin sanankääntein että yksilöidyn valtuuksin. Organien yleiset tehtäväkuvaukset on tosin kirjoitettu ainakin osittain toistensa kanssa päällekkäisiksi. Perustuslain 20 artiklan mukaan hallitus määrää kansakunnan politiikasta ja johtaa sitä. Toisaalta presidentille on 5 artiklassa säädetty yleistehävä (ks. jälj.), joka on mahdollista ymmärtää hallituksen toimintaa rajoittavaksi.

Presidentin yksilöidyt valtuudet erotetaan perustuslaissa kahdeksi ryhmäksi. Yleisen säännön mukaan presidentin valtuuksien käyttö on sidottu pääministerin tai asianomaisen muun ministerin varmennukseen.

Varmennuspakon alaisia presidentin toimia ovat esimerkiksi ministerien ja virkamiesten nimittäminen, parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen palauttaminen uuteen käsittelyyn, asetusten vahvistaminen, kansainvälisistä sopimuksista neuvottelemine ja niiden ratifiointi sekä asevoimien ylipäällikkyyden käyttäminen. Näiden valtuuksien käytöstä ministeri ottaa poliittisen vastuun, ja päätöksen sisältö määräytyy ministerin ratkaisuehdotuksen mukaan.

Varmennuspakosta on vapautettu eräät perustuslaissa luetellut valtuudet, joiden käyttö ensi sijassa liittyy poikkeuksellisiin tilanteisiin tai harvoin toistuviin tilanteisiin. Näitä vapaita valtuuksia ovat muun ohessa pääministerin nimittäminen, lakiehdotuksen alistaminen kansanäänestykseen (eräin rajoituksin), hyväksytyn lakiehdotuksen lähettäminen tutkittavaksi perustuslakineuvostoon, parlamentin hajottaminen, poikkeustilan määrääminen ja poikkeustilaan kuuluvien erityisvaltuuksien käyttäminen. Näistä toimista presidentti ottaa yksin poliittisen vastuun eikä ole päätöstä tehdessään sidottu ministerin kantaan.

Jäljempänä huomataan, että tämä erottelu on käytännössä erilaisin keinoin ja perusteluin sivuutettu.

(Hallituksen muodostaminen, kansalliskokouksen hajottaminen) Kun presidentti on nimittänyt pääministerin, nimitystä ei alisteta välittömään äänestykseen kansalliskokouksessa. Järjestelmän pohja on kuitenkin siten parlamentaarinen, että kymmenesosa kansanedustajista voi esittää hallitukselle epäluottamusta. Jos enemmistö kaikista kansanedustajista äänestää epäluottamuksen puolesta, hallituksen on erottava. Pääministeri puolestaan voi pyytää luottamuslausetta, ja jos annettujen äänten enemmistö on hallitusta vastaan, sen täytyy erota. Vaikka hallitus olisi saanut epäluottamuslauseen, presidentti voi hajottaa kansalliskokouksen ja määrätä omin valtuuksin ennaikaiset vaalit, mikä käytännössä siirtää hallituksen eron yli vaalien.

(Lainsäädäntöasiat) Ministerin ehdotuksesta presidentti voi, saatuaan allekirjoitettavaksi parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen, kieltäytyä promulgoimasta sitä ja palauttaa lakiehdotuksen uuteen käsittelyyn. Ministerivarmennusta ei kuitenkaan tarvita, kun presidentti päättää, niissä rajoissa mitkä perustuslaki sallii, alistaa hyväksytyn lakiehdotuksen kansanäänestykseen. Samavapaus koskee presidentin päätöstä pyytää lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta lausunto perustuslakineuvostolta (Conseil

Constitutionnel). Tätä jälkimmäistä oikeuttaan presidentti oli viime vuosikymmenen vaihteeseen mennessä käyttänyt neljästi.⁴⁵

(Poikkeustila) Määräämällä poikkeustilan presidentti voi saattaa koko vallanjakojärjestelmän epämääräiseksi ajaksi voimasta, tehdä muille orgaaneille kuuluvia ratkaisuja ja kumota niiden tekemiä. Valtuutta on tähän asti sovellettu kerran, määrättäessä v. 1961 viideksi kuukaudeksi poikkeustila Algeriaan sijoitettuja joukkoja komentavien keraalien kapinan vuoksi.⁴⁶

Presidentin aseman muuntuminen käytännössä

Ranskan poliittisessa käytännössä tasavallan presidentti luo valtiosääntöoikeutta tavalla, joka ei noudata perustuslain muuttamisesta voimassa olevia valtiosääntönormeja. Jonkin arvion mukaan ranskalainen valtiosääntöideologia lähenee tässä schmidtiläistä desisionismia: Perustuslainmukainen järjestys palautuu presidentin tapauksittaisiin ratkaisuihin, joilla on normatiivisia vaikutuksia. Viime kädessä perustuslain 5 artiklasta – sikäli kuin oikeudellista perustaa toimille on haluttu hakea – presidentit ovat ottaneet itselleen viimekätisen oikeuden ratkaista kompetenssiriitoja edukseen. Presidentit ovat askel askelelta, käyttäen hyväkseen suotuisia tilanteita, työntäneet ulommaksi toimintatilaansa. käytännöin ja tulkinnoin, joihin reagoimiseen perustuslaki ei anna välineitä. Oikeuskirjallisuudessa osin kiistetään, osin myönnetään. tapahtuneen oikeusperusta.

Gaullistisen valtiosääntökäsityksen mukaan ”politiikka kulkee edellä ja huolto saa seurata perässä”. (”Politique d’abord, l’intendance ca suivra”)

Ranskalaiseen oikeusideologiaan kuuluu perustuslain loukkausten suuri sieto. Presidentti Francois Mitterrandin 1993 asettama, mahdollista valtiosääntöuudistusta valmisteleva komitea, johon kuului myös merkittäviä oikeustieteilijöitä, esitti v. 1993 antamassaan mietinnössä, etteivät poliittisia instituutioita määrittele vain kirjoitettu perustuslaki ja sitä toteuttavat muut säädökset vaan myös poliittinen praxis. Tässä yhteydessä viitattiin Charles de Gaullen lausumaan v:lta 1964 ”Une constitution, c’est un esprit des institutions, une pratique.”⁴⁷

Merkittäviä, presidentin asemaan vaikuttavia perustuslain tekstimuutoksia, on tehty vain kolmesti. Ensimmäinen niistä oli vaalitavan muutos. Perustuslaissa säädettiin alun perin tasavallan presidentti asetettavaksi välillisellä vaalilla: valitsijakollegioon kuului kansanedustajia, ja valittuja edustajia piirihallinnon alueista ja kunnista. Vaalitapa muutettiin pian ensi vaalin jälkeen suoraksi (1962). Sen on katsottu panneen alulle poliittisen järjestelmän muutoksen, joka on merkittävästi vahvistanut presidentin asemaa. Muutos päinvastaiseen suuntaan oli nähtävissä vasta ns. ensimmäisen kohabitaation aikana (ks. jälj.).

Presidentti parlamenttienemmistön johtajana

Ranskan parlamentin enemmistö torjui hallituksen v. 1962 tekemän esityksen siirtymisestä yleiseen ja suoraan presidentin vaaliin, koska vaalitavan muutoksen katsottiin vahvistavani liiaksi presidentin valtaa. Tulkiten hyvin laajasti perustuslain sallimaa val-

⁴⁵ Richir 1999, 1062.

⁴⁶ Kerber 1995, 545—546.

⁴⁷ Ardant 1987, 51—52; Camy 1996, 3-20; Franzke 1999; Heseler 2007, 587; Kerber 1995, 52.; Sutter 1999. 787—797.

tuuttaan presidentti de Gaulle vei asian kansanäänestykseen, ja 62 % osallistuneista vastasi ”kyllä”.

de Gaullella oli - Maurice Duverger kirjoittaa⁴⁸ – se henkilökohtainen monarkkinen auktoriteetti, jota konservatiiviset ranskalaiset kaipasivat. Presidentillä oli oman käsityksensä mukaan itsellään ”historiallinen legitimitetti”, mutta yleisellä suoralla vaalilla hän halusi vahvistaa seuraajiansa asemaa: ”Kun minua ei enää ole, tarvitaan valtionpäämies, joka on puolueitten ulkopuolella eikä sidottu parlamentin enemmistöön.”

Kahden kierroksen suoralla vaalilla tuli olemaan oma piilofunktionsa. Se vaikutti presidenttiehdokasta tukevan puoluekoalition muodostumiseen viimeistään vaalin toisella kierroksella ja puoluekentän vähittäiseen kehittymiseen kaksinapaiseksi.⁴⁹ Tätä muutosta edisti kansanedustajien kahden kierroksen enemmistövaali, josta oli päätetty jo aikaisemmin (ks. ed.). Suuntaus kävi kohti monipuoluejärjestelmää, jossa on kaksi dominoivaa puoluetta. Samalla presidentistä tuli parlamenttienemmistön poliittinen johtaja, jonka tosiasiallinen vallankäyttö ylittää perustuslain osoittamat rajat.

Presidenttinä Charles de Gaulle syrjäytti perustuslaissa säädetyn tehtäväjaon omalla auktoriteetillaan, ja hänen seuraajansa jatkoivat samaa linjaa ominaisuudessaan parlamenttienemmistön poliittisina johtajina. Muistelmissaan de Gaulle kuvasi asennettaan poliittiseen valtaan hakien legitimaatiota perustuslaista ja erityisesti sen 5 artiklasta:

”Tosin kansalla hyväksyttämäni valtiosääntö määrittelee vallanjaon, mutta se ei kuitenkaan ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, joka kansalla ja minulla on velvoituksestani. Valtiosäännön mukaan presidentin on oltava kansallisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden ja sopimusten kunnioituksen takaaja ja huolehdittava välitystuomarina hallitusvallan säännöllisestä toiminnasta ja valtion jatkuvuudesta.⁵⁰ Mitä muuta se on kuin juuri sellainen päärooli, jollaisena minä ja kansalaiset näemme osakseni tulleen tehtävän. On tietysti olemassa hallitus, joka ´päättää kansakunnan politiikasta´. Mutta kaikki tietävät ja osoittavat, että se on minun valitsemani ja toimii vain minun luottamukseni turvin. On tietysti parlamentti, jonka toisella kamarilla on valta arvostella ministerien toimia. Mutta kansa ja minä emme näe siinä mitään minun vastuutani rajoittavaa, varsinkin kun juridisesti minulla on oikeus tarvittaessa hajottaa vastusteleva kansalliskokous ja vedota maahan parlamentin ohi kansanäänestyksen avulla ja kansallisessa hätätilassa ryhtyä kaikkiin tarpeelliseksi katsomiini toimenpiteisiin - - Kun ottaa huomioon pääministerin tehtävien tärkeyden ja laajuuden, hänen täytyy olla ´minun miehiäni´. Niinhän onkin; hänet on sitä ajatellen valittu ja hänen on tarkoitus pysyä yhteistyössä minun kanssani.”⁵¹

de Gaulle aloitti käytännön, jonka mukaan presidentti, paitsi vapaasti valitsee ja nimittää pääministerin, myös harkintansa mukaan vaihtaa nimittämänsä pääministerin toiseksi. Nykyisin on tapana, että presidentti, helpottaakseen tulevien tilanteiden hoitamista, vaatii pääministeriltä tämän ottaessa toimensa vastaan avoimen eronpyyntökirjelmän, jonka presidentti sopivan hetken tullen julkistaa. Näin tulevat noudattaviksi asianmukaiset muodot, koska perustuslaki edellyttää pääministerin eron tapahtuvan vain eronpyynnön jälkeen tai kansalliskokouksen lausuttua epäluottamuksensa koko hallitukselle.⁵² Vuoteen 1986 saakka, kun presidenteillä jatkuvasti oli takanaan parlament-

⁴⁸ Duverger, Mon.rep. 20 ss.

⁴⁹ Messerschmidt 2003, 390—391.

⁵⁰ Sitaatti on perustuslain 5 artiklasta.

⁵¹ de Gaulle 1970, 242.

⁵² Heseler 2007, 589.

tiennemistö, pääministeri tuskin oli - kuten Markus Kerber huomauttaa – muuta kuin ”kelvollinen kansliapäällikkö, joka vapauttaa presidentin päivänpolitiikan taakasta ja suuntaa kunnianhimonsa politiikan toteuttamiseen presidentin antamien suuntaviivojen ja ohjeiden mukaan.”⁵³

Charles de Gaullen toiminta ei rajoittunut hänen omien valtuuksiensa käyttämiseen. Hän ohjasi kulloistakin hallitusta ensin ulko- ja sotilaspolitiikan alalla ja sitten kaikilla muillakin aloilla. Järjestelmä on jatkunut presidentin parlamenttienemmistön kausina. Presidentti osallistuu hallituksen istuntoihin, johtaa niissä puhetta ja pystyy siinä yhteydessä välittömästi tai monin muin tavoin antamaan politiikkaa koskevat ohjeensa. Ensi sijassa pääministeri, jonka asema riippuu täysin presidentin luottamuksesta, vastaa ohjeiden toteuttamisesta, myös presidentille tehtävien esitysten kirjoittamisesta hänen antamiensa päälinjojen ja ohjeiden mukaan. Kun presidentillä on parlamentissa enemmistö, ei valtiosääntöisellä erottelulla ministerivarmennusta vaativiin ja vapaisiin presidentin toimiin ole merkitystä vallanjaolle. Hallitusvalta keskittyy päälinjoiltaan presidentille.

Sanottu koskee myös ulko- ja puolustuspolitiikkaa, joskin kirjallisuudessa todetaan, että pääministerikin on myös presidenttienemmistön kaudella vähitellen palannut mukaan ulkopoliittikan hoitoon. Presidentti osallistuu EU:n huippukokouksiin, mutta kaikki mikä huippukokousten väliaikoina kuuluu EU-asioihin, kulkee pääministerin kautta. Työnjako voi olla se, että presidentille kuuluvat viralliset esiintymiset ja puheet mutta pääministerille jää kaikki muu, kuten Ranskan kannan määrittely EU-politiikan eri kysymyksiin.⁵⁴

Kun perustuslakia v. 2007 muutettiin presidentin vastuun osalta, tarkoituksena oli muokata presidentin oikeudellinen asema hänen päivänpolitiikkaan osallistuvaan rooliinsa. Muutoksella mahdollistettiin presidentin poliittisen vastuun toteuttaminen kesken toimikauden siten, että parlamentin molemmilla kamareilla (kansalliskokous ja senaatti) yhdessä on valta yhteisistunnossa tekemällään päätöksellä erottaa presidentti toimestaan, jos hänen katsotaan rikkoneen velvollisuuksiaan sellaisella tavalla, joka on ilmeisesti yhteensopimaton hänen tehtävänsä kanssa.⁵⁵

Presidentin asema kohabitaation aikana

Suora vaali vahvisti presidentin symbolifunktiota tasavaltaisena monarkkina, puolueitten yläpuolella olevana toimijana. Roolin muutos vastakkaiseen, nimittäin puoluesidonaisuuden suuntaan tuli kuitenkin näkyviin, kun toimessa oleva presidentti ensi kerran menetti poliittisen enemmistönsä parlamentissa (Mitterrand 1986). Syntyi uusi valtiosääntöinen asetelma, ranskalaisessa kielenkäytössä ”*cohabitation*” (aviollinen tai avioliiton tapainen yhdessä eläminen).

Francois Mitterrand oli sosialistipuolueen kansanedustajana kamppailut 1960-luvulla gaullistista valtiosääntökäytäntöä vastaan. Tähän katsomatta hän omaksui saman käytännön oman presidenttikautensa alussa, kunnes joutui, menetettyään parlamenttienemmistön, luomaan kohabitaatiokauden tyylin. Palauttaakseen presidentin enemmistön hän hajotti kansalliskokouksen kahdesti (1981 ja 1988). ja onnistui tavoitteessaan

⁵³ Kerber 1995, 548.

⁵⁴ Carcassonne 1997, 70—71.

⁵⁵ de Cazals 2007, 454—456; Heseler 2007, 591.

kummallakin kerralla. Ensimmäisen kohabitaation päätyttyä (1988) hän palautti vanhat gaullistiset käytännöt. Mitterrandin kohabitaatiotyylä on seurattu hänen jälkeensäkin.

Kohabitaatiokausina⁵⁶ pääministeri on riippuvainen vain kansalliskokouksen enemmistöstä, ja presidentin liikkumavara on merkittävästi supistunut. Erään varhain ilmestyneen tutkimuksen mukaan kohabitaatiopresidentti palautettiin ”valtiosääntöisten valtuuksiensa tarkasti rajattuun piiriin” mutta silti vielä käyttämään todellista valtaa ja osallistumaan olennaisella tavalla hallitusprosessiin ”joko estääkseen tai ennakoidakseen tai vieläpä provosoidakseen”⁵⁷. Todellisuudessa käytäntö on osoittautunut vielä monivivahteisemmaksi, vaikka presidentin asema kohabitaation aikana onkin jäänyt selvästi heikommaksi verrattuna niihin kausiin, joina hän on parlamenttienemmistön poliittinen johtaja.

Kun parlamentin enemmistö ei ole enää presidentin ohjauksessa, pääministerin asema muuttuu. Ajankohtaisiksi tulevat hallitukselle perustuslain 20 ja 21 artiklan mukaan kuuluvat valtuudet. Palataan lähelle sitä presidentin ja hallituksen välistä tosiasiallista päätösvallan jakoa, jonka varmennuspakko tai sen puuttuminen asettaa. Pääministeri voi nyt johtaa hallituksen toimintaa, vaikka presidentti muodollisesti johtaakin sen kokouksia. Presidentti nimittää pääministeriksi parlamenttienemmistön johtajan, eikä pääministerin erottaminen ilman parlamentin osoittamaa epäluottamusta tule kysymykseen.

Kohabitaatiokauden käytännöstä ei kuitenkaan ole tullut perustuslain ankaraa noudattamista. Presidentin tosiasiallista asemaa vahvistaa se että hänellä on varmennuspakosta vapaa ja reaalistekin käyttöön otettu toimivaltuus hajottaa parlamentti, eikä hänen toimiansa perustuslainmukaisuuden valvontaan ole välineitä. Varmennuspakon vaikutuksen ei katsota ulottuvan presidentin tekemättä jättämissiin, erityisesti hänen kieltäytymiseensä nimittää pääministerin ehdokas ministeriksi, allekirjoittaa hallituksen antama, oikeussääntöjä sisältävä säädös ja päättää hallituksen ehdottamasta virkanimityksestä. Pääministeriksi presidentti Mitterrand ensimmäisen kohabitaation alussa nimitti Jacques Chiracin, jolla oli parlamentin ei-sosialistisen enemmistön kannatus, mutta hylkäsi pääministerin esittämän ensimmäisen puolustusministeriehdokkaan ja hyväksyi vasta toisen.⁵⁸

Ulko- ja puolustuspolitiikan alueilla ovat kohabitaatiopresidentit pitäneet itsellään gaullistisen käytännön mukaisen aidon ratkaisuvallan. Asiaan ei ole annettua vaikutaa sen että valtiosopimusten tekemistä koskeviin tai ylipäällikkyyden käyttämistä sisältäviin presidentin päätöksiin vaaditaan perustuslain mukaan ministerin varmennus, niin kuin ei senkään että hallitus perustuslain 20 artiklan mukaan määrää kansakunnan politiikasta ja puolustusvoimain toiminnasta. Katsotaan, että ulko- ja puolustuspolitiikka on ”varattu presidentin valtapiiriin” (domaine réservé). Tämä käsite ei varsinaisesti viittaa perustuslain säännökseen vaan kuvaa käytännön realiteettia. Se on konventio, jonka sisältö vaihtelee niiden mukaan, joita se koskettaa.⁵⁹

⁵⁶ Tähänastiset kohabitaatiokaudet:

- maaliskuu 1986—toukokuu 1988 (Mitterrand – Chirac)
- maaliskuu 1993—toukokuu 1995 (Mitterrand – Balladur)
- toukokuu 1997—2002 (Chirac – Jospin).

⁵⁷ Luchaire et al. 1989, 8.

⁵⁸ Kerber 1995, 532; Luchaire et al. 1989, 127 ; Franzke 1999.

⁵⁹ Domaine réservé-käsitteestä ja sen hyödyntämisestä koskevasta keskustelusta Bourmaud 2001; Carcassonne 1997, 65; Kerber 1995, 532; Luchaire et al. 1989, 127; Messerschmidt 2003, 390—391.

Francois Mitterrand tosin ensimmäisen kohabitaatiokauden alussa perusteli *domaine réservé*-tulkintaa, jota oppineet ovat runsaasti kritikoineet, vetoamalla perustuslain 5 artiklaan (ks. ed.), jonka hän selitti määräävän presidentin pysymään vastuullisena maan ulko- ja puolustuspolitiikan ”suurista linjoista” (vrt. ed. Adenauer 1959) ja siis käyttämään tehokkaasti, eikä vain symbolisesti, niitä valtuuksia, joita, perustuslain erinäiset artiklat antavat hänelle ulko- ja puolustuspolitiikan alalla, kun kansakunnan turvallisuus ja sen paikka maailmassa ovat pelissä.

Pääministeri Chirac myönsi tulkinnan oikeaksi. Kun parlamentin enemmistössä olivat gaullistisen ideologian kannattajat, heidän oli vaikea vaatia Mitterrandia täysin luopumaan gaullistisista käytännöistä, samalla tavoin kuin myöhemmin vuosina 1997—98 sosialisti Lionel Jospinilla oli esteitä pääministerinä vaatia presidentti Chiracia luopumaan mitterrandilaisista käytännöistä. On myös havaittu, että jos pääministeri on puolueensa todennäköinen ehdokas seuraavissa presidentinvaaleissa, hän ei pyri ainaakaan julkisesti vähättelemään presidentin toimivaltaa.

Yleisessä tietoisuudessa ”*domaine réservé*”-tulkinta on saanut vähitellen oikeutuksensa yksinkertaisesti siitä, että presidentti valitaan suoralla vaalilla. Oikeutus tulee siis kansan vaalin tuottamasta demokraattisesta legitimaatiosta, joka kattaa laajaa valankäytön alaa. Tähän liittyy pelko kriiseistä, jotka järkyttävät yleistä turvallisuutta, jos tulee julki presidentin ja hallituksen mielipide-eroja valtuuksien tulkinnasta.⁶⁰

Presidentti on siten kohabitaatiokaudellakin voinut sivuuttaa perustuslaissa asianomaisiin valtuuksiinsa liitetyn varmennuspakon ja vaatia voitokkaasti niiden käyttöä omaan harkintaansa sekä jättänyt samalla pääministerin näissä asioissa alemmalle portaalle. Presidentti Mitterrand suostui aikanaan ottamaan ääministeri Chiracin seitsemän johtavan teollisuusmaan huippukokoukseen mukaan, vaikkakaan ei varsinaisiin huippukeskusteluihin. Chiracin oli myönnyttävä siihen, että hänet kokousasiakirjoissa nimettiin ”ulkoministerin edustajaksi”.⁶¹

Sotilasasioiden puolella presidentti Mitterrand pidatti antamallaan asetuksella päätösvaltaansa strategisten ilmavoimien ja sen mukana ydinpelotteen käytön. Tämä ratkaisu yhdistettynä ylipäällikkyyshankintoon ja puolustusneuvoston puheenjohtajuuteen antoi kohabitaatiokaudella Mitterrandille yliotteen pääministeristä vuosina 1990—91 Persianlahden sodan aikana.⁶²

Presidentti ja pääministeri eivät kuitenkaan kohabitaatiokaudella ole täysin eristyneet toisistaan. He ilmoittavat virallisista toimistaan toisilleen, ja jaetun toimivallan asioissa - joita niitäkin on - ratkaisut valmistellaan yhteisesti.

Kun presidentin toimikausi v. 2000 lyhennettiin viideksi vuodeksi, siis samanpituiseksi kuin kansalliskokouksen toimikausi, yksi peruste siihen – mutta vain yksi monesta – oli kohabitaatoriskin vähentäminen. Pyrittiin tosin sanoen ehkäisemään tasavallan politiikan heittelehtiminen. Tavoitteena oli rytmittää samaan tahtiin eteneviksi presidentin ja kansalliskokouksen toimikaudet, varmistaa näin presidentin vaalin ja kansalliskokouksen vaalin tulosten yhteensattuminen ja presidentin enemmistön syntyminen kansalliskokoukseen. Pyrittiin palauttamaan pysyväksi ilmiöksi V tasavallan valtiosäännön presidentiaalinen tulkinta, jota menneet kolme kohabitaatiokautta olivat heikentäneet. Vuonna 1997 alkanut kolmas kohabitaatio, josta oli ollut tulossa normaali

⁶⁰ Cohendet 1999, 45—48 ; Luchaire et al. 1989, 48 ; Messerschmitt 2003, 400.

⁶¹ Kerber 1995, 550.

⁶² Franzke 1999.

poliittinen asetelma, päättyi kaksoisvaaleissa v. 2002 jolloin presidentin enemmistö syntyi myös kansalliskokoukseen. Sama toistui v. 2007.

Uudistuksen vastustajat olivat tosin sitä mieltä, että presidentin viiden vuoden toimikausi ei automaattisesti estäisi uuden kohabiataatiokauden syntymistä. Presidentin toimikausi voisi katketa ennenaikaisesti. Sitäpaitsi noilla kahdella vaalilla olisi edelleen perin erilainen luonne.⁶³

E. Puola

Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Puolan hallitusjärjestelmässä parlamentaariseen demokratiaan on yhdistetty tasavallan presidentin suhteellisen vahva asema. Se on silti luonteeltaan pääministeri/presidentti - järjestelmä. Hallitus on nimittämisestään lähtien riippuvainen parlamentin kamareista toisen eli edustajainhuoneen (sejmin) luottamuksesta. Hallitus johtaa sisä- ja ulkopoliittikkaa, mutta yleisellä suoralla vaalilla valitulla presidentillä on tehtäväpiirinsä puitteissa kosketuskohtia ja vaikutusta poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Hallitusta johdettavalla pääministerillä on myös itsenäisenä orgaanina omaa toimivaltaa.

Järjestelmän syntytausta

Poliittinen, sosiaalinen ja talouselämän rakenteita koskeva muutos toteutettiin Puolassa 1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla rauhanomaisesti ja asteittain, koko ajan soveltaen kulloinkin voimassa olevaa oikeutta. Vuodelta 1952 olevaa perustuslakia muutettiin useita kertoja. Radikaaleimmat muutokset tapahtuivat vuosina 1989 ja 1992. Tavoitteena oli yhtäältä vanhan järjestelmän liberalisointi ja toisaalta tukevan pohjan luominen demokraattiselle järjestelmälle, markkinataloudelle, oikeusvaltiolle ja perusoikeuksien suojalle. Vuosien 1991 ja 1993 edustajainvaalit pidettiin jo täysin demokraattisen vaalilain pohjalta. Uudistusprosessi vietiin päätökseen hyväksymällä v. 1997 kokonaan uusi perustuslaki.

Puolalaisten valtiosääntöasiantuntijoiden keskusteluissa alkoi vuoden 1988 aikana kierrellä ajatus v. 1952 lakkautetun presidentti-instituution muodostamisesta uudelleen, nyt ranskalaisen tai suomalaisen esikuvan mukaan. Hallituksen ja Solidaarisuus-liikkeen edustajien välisten neuvottelujen päätteeksi huhtikuussa 1989 tehty ”Pyöreän pöydän” sopimus edellytti, että uudelleen valittavassa sejmässä sen jäsenistä olisi 2/3 kommunisteja ja 1/3 muita. Puolueen valvonnan vähentymistä sejmässä oli tarkoitus korvata sopimalla siitä, että perustuslakia muutettaisiin luomalla uusi presidentintoimi vahvoihin valtuuksiin valvomaan Puolan kommunistisen puolueen etuja ja pitämään alkava demokratisointiprosessi valvonnassa. ”Pyöreän pöydän” keskusteluista laaditussa pöytäkirjassa todettiin, että ”otetaan käyttöön presidentin toimi, ranskalaista tyyppiä lähenevä malli”. Presidentin valinta tuli sejmin tehtäväksi, mikä vastasi Puolan vanhoja traditioita, vuoden 1921 lyhytikäisessä perustuslaissa säädettyä tapaa. Uusi, ”Pyöreässä pöydässä”

⁶³ Bigaut 2000, 6—13. Vuoden 2007 kansalliskokouksen vaaleissa äänimäärien ero oli äärimmäisen niukka 49,66 % ja 49,18 % mutta vaalipiirien koossa olevien eriojen ja enemmistövaalitavan takia paikkaeroiksi tuli 345—227.

muotoiltu sejm valitsi näköjään vahvoin mutta epämääräisin valtuuksin varustetuksi presidentiksi, sen mukaan kuin oli sovittu, kenraali Wojciech Jaruzelskin.

Joulukuussa 1989 Puolan kommunistinen puolue hajotti itsensä ja neuvostojärjestelmän jäännökset poistettiin valtiosäännöstä. Kun Wojciech Jaruzelski kohta tämän jälkeen luopui presidentin toimesta, Solidaarisuus-liikkeen johtaja Lech Walesa, joka tuossa tilanteessa näytti sopivimmalta seuraajaehdokkaalta, suostui ehdokkuuteen vain sillä ehdolla, että presidentin vaalitapa muutettaisiin. Hän ei halunnut tulla valituksi sejmissä, jolta – Pyöreän pöydän sopimuksen jäljiltä – puuttui demokraattinen legitimiisyys. Syyskuussa 1990 säädettiin presidentin suora vaali ja Lech Walesa valittiin samana vuonna tätä vaalitapaa käyttäen tasavallan presidentiksi.

Presidentin valtuudet jäivät toistaiseksi edelleen epämääräisiksi, kun Walesalta ei, ainakaan välittömästi, katsottu voitavan evätä sitä valtaa, mikä edellisenä vuonna oli annettu Jaruzelskille uudistusprosessin pitämiseksi hallinnassa. Walesan valinnasta presidentiksi alkoi kuitenkin presidentin ja lainsäädäntövaltaa käyttävän sejmin välinen kamppailu siitä, kuinka näiden kahden orgaanin väliset suhteet käytännössä järjestyisivät. Syntyi jatkuvia kiistoja valtuuksiaan laajasti tulkitsevan presidentin ja niitä suppeammin tulkitsevan sejmin kesken. Lech Walesan henkilöstä ja hänen presidenttikaudestaan saaduilla kokemuksilla tuli myös olemaan vaikutusta tällä kaudella ja vielä sen jälkeenkin käytyihin keskusteluihin Puolan tulevan hallitusjärjestelmän rakenteesta. Valtiosäännön uudistuksessa Walesa itse kannatti Suomen tai Ranskan mallia, ei suoranaista presidenttijärjestelmää.

Vuonna 1992 perustettiin parlamentin kamarien yhteinen perustuslakikomissio valmistelemaan valtiosääntöuudistusta. Sen työn tuloksena syntyi samana vuonna hyväksytty ja voimaan tullut vuoden 1992 perustuslaki lainsäädäntö- ja toimeenpanoinstituutioiden välisestä suhteesta (tässä jälj. ”väliaikainen perustuslaki”). Sen sisältönä oli kompromissi presidentialismin ja parlamentaarisen järjestelmän kesken.

Presidentti Walesan ja sejmin välinen valtiosääntökamppailu sai uuden käänteen, kun vuoden 1993 edustajainvaaleissa, joiden tulosta määrättäessä sovellettiin modifioitua suhteellista vaalitapaa, sosialidemokraattinen puolue ja talonpoikaispuolue saavuttivat sejmissä yhdessä vankan enemmistön ja muodostivat kokoomushallituksen. Tämä hallitus asettui selvästi vastakkain Walesan poliittisten tavoitteiden kanssa (”cohabitation à la polonaise”). Tässä vaiheessa uudelleenjärjestetty parlamentaarinen perustuslakikomissio alkoi valmistella kokonaan uutta perustuslakia, joka kumoaisi vuoden 1952 perustuslain toistaiseksi voimaan jääneet osat. Samalla oli tarkoitus ottaa uusilla perustuslainsäännöksillä hallintaan Lech Walesan henkilöimä kovaotteinen presidenttiys. Perustuslakikomission puheenjohtaja Aleksander Kwásniewski, silloin myös suurimman eduskuntaryhmän eli sosialidemokraattien puheenjohtaja, hahmotteli mallin, jossa useimmat presidentille v. 1992 säädetyt valtuudet olisi siirretty hallitukselle ja pääministerille.

Seuraavassa käännteessä Lech Walesa kärsi tappion vuoden 1995 presidentinvaalissa. Häntä ei valittu toiseksi kaudeksi, ja hänen seuraajakseen tuli Aleksander Kwásniewski. Tämän jälkeen, työnsä viime vaiheessa, perustuslakikomissio siirtyi ponnistelemaan kirjoittaakseen perustuslakiin presidentille muitakin kuin seremoniaalisia tehtäviä. Tuloksena oli sääntely, joka hallitusjärjestelmän osalta pääasiallisesti vaikkakaan ei kokonaan noudattaa vuoden 1992 väliaikaisen perustuslain sisältöä.

Vaikka USA:n tyyllisellä presidenttijärjestelmällä ei noina vuosina ollutkaan valitsijoiden enemmistökannatusta, tuli vallitsevan käsityksen mukaan v. 1990 käyttöön otettu presidentin valinta yleisellä suoralla vaalilla silti edelleen pysyttää. Kun kansalle oli

kerran annettu oikeus suoraan valita presidentti, mikä tahansa yritys siirtää valinta parlamentille oli käynyt useimmille poliittisille ryhmille sopimattomaksi, ei vähiten sen epäilyn vuoksi että vaalitavan muutos hyödyttäisi kunkin tahon poliittisia vastustajia.

Vuonna 1997 kansalliskokous (=parlamentin molemmat kamarit yhdessä) hyväksyi uuden perustuslain, joka kansanäänestyksessä sai enemmistön kannatuksen.⁶⁴

Hallitusjärjestelmän perusratkaisut

V. 1997 hyväksytyyn hallitusjärjestelmään otettiin vaikutteita ja aineksia niin Saksan kuin Ranskan valtiosäännöstä, jälkimmäisestä lähinnä kohabitaatio-vaihtoehdon mukaan Nämä vaikutteet yhdistettyinä kansallisiin lisäyksiin ja muunnelmiin sulautettiin kokonaisuudeksi, jossa keskeisenä juonteena on parlamentaarinen demokratia. Poliitiikan ja hallinnon johto kuuluu parlamentin luottamuksen varassa toimivalle hallitukselle. Presidenttijärjestelmän ei katsottu sopivan yhteen parlamenttivaaleissa sovellettavan suhteellisen vaalitavan kanssa. Kun puoluekentän pirstoutuneisuus kuitenkin herätti pelon hallitusten epävakaudesta, perustuslainsäätäjät etsivät takeita sitä vastaan rationalisoidusta parlamentarismista, selkeänä mallina Saksan kanslerijärjestelmä. Pääministerillä on hallituksessa keskeinen asema, ja parlamentti voi aiheuttaa koko hallituksen eron ja hallituksen vaihdoksen vain valitsemalla uuden pääministerin.

Historiallisesti puolalainen traditio viittasi presidentin valintaan parlamentissa, mutta presidentin suora vaali säilytettiin, vaikka tajuttiin sen ristiriitaisuus parlamentarismien kanssa. Tämän vaalitavan pysyttäminen ei ollut vaikuttamatta hallitusjärjestelmän muotoilemiseen: presidentistä ei tullut pelkkää edustushahmoa. Presidentillä ei tosin ole johtavaa poliittista roolia eikä hän poliittisesti vastaa hallituksen toimista. Perustuslaki sulkee pois presidentin hallituksen ulkopuolelle, mutta jättää hänelle mahdollisuuden keskustella politiikan sisällöstä hallituksen kanssa tätä varten järjestetyssä erityisorganissa, kabinettineuvostossa. Nämä keskustelut antavat niin presidentille kuin hallitukselle tilaisuuden esittää toisilleen näkökohtiaan, ja niiden käyminen tarjoaa tarvittaessa sopivan väylän esimerkiksi sille presidentin ulkopoliittiselle aktiviteetille, minkä vallitseva perustuslaintulkinta sallii presidentille (ks. jälj.).

Vuoden 1992 väliaikaisen valtiosäännön soveltamisesta saatujen kokemusten valossa on pyritty presidentin valtuuksien täsmälliseen määrittämiseen ja sääntelemään presidentin ja hallituksen suhteita jakamalla presidentin valtuudet kahteen ryhmään sen mukaan, onko toimen voimaantulon edellytyksenä pääministerin varmennus vai ei. Varmennuksellaan pääministeri samalla ottaa poliittisen vastuun presidentin päätöksestä, minkä vuoksi edellytetään pääministerin voivan määrätä sen sisällöstä. Käytännössä näyttää tosin jääneen auki, kumman, päätöksentekijän vai varmentajan, on erimielisyyden sattuessa luovuttava omasta kannastaan.

Perustuslakiin sisällytetty kolmenkymmenen kohdan luettelo niistä presidentin toimista, jotka eivät pätevyyteensä tarvitse pääministerin varmennusta, on kuitenkin niin laaja, että varmennusvapaus näyttää nousevan presidentin toiminnassa pääsäännöksi ja varmennuksen vaatiminen poikkeukseksi. Varmennuksesta vapautetaan, muun ohessa, pääministerin nimittäminen, ennen aikaisten vaalien määrääminen, lainsäädäntöaloitteen tekeminen sejmille, kansanäänestyksestä päättäminen, parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen sekä tiettyihin virkoihin nimittäminen.

⁶⁴, Cole 1998, 29—34; Gerhardt 1999, 217; Grabowska 1999, 92—97; Grzybowski 1999, 148; Kruk 1998, 33; Sarnecki 1998, 90; Wyrzykowski 2006, 254—260.

Varmennusvaatimuksen piiriin jäävät muun muassa ministerin nimittäminen, päätöksenteko kansainvälisistä sopimuksista, asetusten antaminen ja asevoimien ylipäällikkyyden käyttäminen.

Varmennuksesta vapautetut valtuudet luonnehditaan presidentin prerogatiiveiksi eli etuoikeuksiksi; ja luopuminen varmennusvaatimuksesta näissä yhteyksissä katsotaan tietynlaiseksi myönnytykseksi suoralle vaalitalle presidentin vaalissa.. Näistä toimitaan presidentti vastaa välittömästi kansakunnalle. Tässä yhteydessä puhutaan päätöksenteon ”depolitisoidusta” lohkosta, joka on erotettu jatkuvasta poliittisesta valtaaste-lusta.⁶⁵

Yleisellä tasolla perustuslaki (126 art.) määrittelee juhlamuotoisesti, että tasavallan presidentti on Puolan tasavallan ylin edustaja ja valtiovallan jatkuvuuden takaaja.. Hänen tulee varmistaa perustuslain noudattamista, suojata valtion suvereenisuutta ja turvallisuutta sekä sen alueen loukkaamattomuutta ja eheyttä. Väljästikin tulkiten presidentille perustuslaissa yksittäin osoitetut valtuudet menevät osittain tämän yleisen kuvauksen ulkopuolelle. Määre ”Puolan tasavallan ylin edustaja” puolestaan viittaa siihen kansallisen symbolin rooliin, joka presidentille eurooppalaisen tavan mukaan kuuluu.

Presidentin oikeudellinen asema

(Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa) Presidentti valitaan yleisellä suoralla vaalilla, jossa on tarvittaessa kaksi äänestyskierrosta. Oikeus ehdokasasetteluun on 100 000 vaalioikeutetun kansalaisen muodostamalla ryhmällä. Presidentin toimikausi on viisi vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenvalinta sallitaan. Presidentti voidaan, jos kaksi kolmasosa parlamentin kummankin kamarin jäsenistä niin päättää, asettaa lainvastaisesta menettelystä syyteeseen valtakunnanoikeudessa.

(Hallituksen muodostaminen, sejmien hajottaminen) Edustajainvaalien jälkeen tai hallituksen muissa oloissa esitettyä eronpyyntönsä presidentti nimeää pääministeriehdokkaan, joka esittää hänelle ministerilistan. Lyhyen määräajan kuluessa presidentin on nimitettävä pääministeri ja tämän ehdotuksesta muut ministerit. Nimitetyn pääministerin on – myös lyhyessä määräajassa – esitettävä sejmille ohjelmansa ja pyydettyä samalla luottamusäänestystä. Ellei presidentin toimin uutta hallitusta saada kokoon tai ellei sejmien enemmistö ilmaise luottamustaan presidentin nimittämälle hallitukselle, koko hallituksen valinta siirtyy sejmille, ja presidentin on nimitettävä sejmien valitsema hallitus. Ellei sejm – jälleen lyhyen määräajan kuluessa - onnistu ehdottomalla enemmistöllä hallitusta valitsemaan, nimitysvalta siirtyy takaisin presidentille. Jollei tässä vaiheessa presidentin nimittämä hallitus saa sejmiltä luottamusta, presidentin on määrättävä ennakkaiset edustajainvaalit. Harkintavaltaa ei presidentillä tässä ole, eikä oikeutta sejmien hajottamiseen muissa tapauksissa.

(Lainsäädäntöasiat) Lainsäädäntöasioissa presidentille on varattu oma hallituksesta riippumaton ja siitä erillinen toimintalinja. Presidentillä on lainsäädännöllinen aloiteoikeus, joka sekä muodollisesti että jossain määrin tosiasiallisestikin kilpailee hallituksen aloiteoikeuden kanssa, ja vastaavasti riippumaton lainsäädännöllinen veto-oikeus, valta jättää vahvistamatta parlamentin hyväksymä lakiehdotus. Presidentin veto on ehdoton, mutta sejm voi kaataa sen kolmen viidesosan enemmistöllä. Vahvistamatta jättämisen

⁶⁵ Kruk 1998, 31–42; Wyrzykowski 2006, 265; Garlicki 2005, 1 ??; Grzybowski 1999. 162.

sijasta presidentti voi hallituksesta riippumatta ja omin valtuuksin lähettää parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen – niin kuin jo voimaan tulleenkin lain – tutkittavaksi perustuslakituomioistuimeen, vieläpä senaatin suostumuksella päättää lakia koskevan kansanäänestyksen järjestämisestä. Nämä presidentin valtuudet eivät ole jääneet käyttämättä. Presidentti Walesa teki ainoalla toimikaudellaan, siis viiden vuoden aikana 35 omaa lakialoitetta, käytti veto-oikeutta 24 kertaa ja lähetti perustuslakituomioistuimeen 8 lakia tai lakiehdotusta. Presidentti Kwásniewskin vastaavat luvut kymmenvuotiskautena 1995—2005 olivat 44, 35 ja 25. Vahvistamatta jättämisen uhka pakottaa sejmín sovitteluun lainsäädäntöasioissa ratkaisujan presidentin kanssa.⁶⁶

(Nimitysasiat) Suurin nimitysasioiden ryhmä, joka kuuluu presidentin ministerivarmennuksesta vapaisiin toimiin, on tuomareiden nimittäminen.

(Ulko- ja puolustuspolitiikka) Huolimatta perustuslain säätäjien pyrkimyksestä presidentin ja hallituksen toimivaltasuhteiden tarkkaan määrittelyyn, on perustuslakiin - ranskalaista valtiosääntömallia hyvin kiinteästi seuraten - jätetty kohtia, joissa presidentin ja hallituksen toimivaltuudet yhtyvät tai menevät päällekkäin. Näin on erityisesti ulko- ja puolustuspolitiikan alalla. Yhtäältä on säädetty, että presidentti, Puolan edustajana kansainvälisissä suhteissa, ratifioi kansainväliset sopimukset ja nimittää Puolan diplomaattiset edustajat (133 art.). Hän on asevoimien ylipäällikkö ja nimittää korkeimmat upseeri sekä määrää täydellisen tai osittaisen liikekannallepanon.(134 art.) Näissä asioissa tehtäviin päätöksiin tarvitaan pääministerin varmennuksen muodossa antama suostumus. Toisaalta perustuslain mukaan hallitus johtaa Puolan sisä- ja ulkopoliittikka. Tähän liittyen hallituksen tehtävänä on muun ohessa varmistaa valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta, valvoa yleisesti valtion ulkosuhteita, tehdä ratifiointia vaativat kansainväliset sopimukset ja valvoa yleisesti kansallista puolustusta. (146 art.), Rinnakkain luettuina asianomaiset artikkelit olisi mahdollista ymmärtää niin, että hallituksen kohdalla puhutaan kansallisen sopimuksentekotahdon muodostamisesta ja presidentin kohdalla sopimuksentekotahdon kansainvälisestä ilmoittamisesta.

Perustuslakitekstien päällekkäisyys on muistuttaa pitkälle Ranskan mallin mukaista, ja samaa mallia seuraa vielä tarkemmin ”domaines privilégiés”-käsitteen (vrt. domaine réservé Ranskassa) tuominen nyt esillä olevaan yhteyteen vaimentamaan presidentin hyväksi varmennuspakon vaikutusta ainakin ulkoasiainhoidossa. Presidentin yleinen tehtävä ”valtion ylimpänä edustajana” sekä ”valtion turvallisuuden ja suvereenisuuden takaajana” (vrt. ed. 126 art.) on auttanut muodostamaan käsitystä, että presidentillä on hallituksen toimintakentällä tavallista suurempi osuus päätöksenteossa, joka koskee ulkopoliittikkaa ja niin valtiosisäistä kuin ulkoista turvallisuutta, Lech Walesan kaudella väliaikaiseen perustuslakiin saakka kirjoitettu vaatimus siitä, että pääministerin on neuvoteltava presidentin kanssa etukäteen, ennen ministerilistan virallista esittämistä puolustusministerin, ulkoministerin ja sisäministerin henkilöstä, ei tosin sisälly vuoden 1997 perustuslakiin mutta ei ole käytännössä vuoden 1997 perustuslainkaan voimassa ollessa jäänyt täysin sivuun, kun ulkoministerin nimittäminen on ollut esillä. Vallitsevan opin mukaan perustuslaki kylläkin sulkee laskuista sen mahdollisuuden, että presidentti harjoittaisi riippumatonta ulkopoliittikkaa, joka olisi haaste hallitukselle, puhumattakaan siitä että presidentti olisi ulkopoliittikan johtaja, mutta oppineet kuitenkin edellyttävät

⁶⁶ Garlicki 1999 s. 65; Wyrzykowski 2006, 260.

presidentin aktiivista toimintaa tällä alalla. Eurooppaneuvostossa Puolaa edustaa vain pääministeri, eikä ole esiintynyt yrityksiä siirtää tätä tehtävää tasavallan presidentille.⁶⁷

Puolustusasioita koskevissa päätöksentekorakenteissa toisaalta on hyvin selvästi irtauduttu Walesan ajan sääntelyistä ja käytännöistä. Presidenttinä Walesa pyrki estämään parlamentin vasemmistoenemmistön puuttumista hallituksen kautta asevoimien asioihin. Presidentin katsottiin voivat nimittää ylimmän sotilasesimiehen, asevoimien pääesikunnan päällikön, vastoin puolustusministerin kantaa. Esikuntapäällikkö oli kaikissa asioissa suoraan presidentin alainen, ja saattoi hänen tuellaan laissa olevien aukkojen takia sekaantua politiikkaankin. Poliittinen yhteisymmärrys johtajärjestelyistä saavutettiin Aleksander Kwásniewskin seurattessa Walesaa presidenttinä. Asevoimista v.1995 annettu laki täsmensi sotilaalliset päätösvalta- ja komentosuhteet. Saksan mallin mukaan puolustusministeriö jaettiin kahteen sektoriin, joista toista johtaa asevoimien pääesikunnan päällikkö. Järjestely vastasi sotilasliitto NATOn toivomuksia. Armeijaa komentaa rauhan aikana pääesikunnan päällikkö ministerin nimissä, ja laki kieltää häntä esittämästä julkisesti kriittisiä mielipiteitään ilman ministerin suostumusta.

Vuoden 1997 perustuslain mukaan presidentti käyttää komentovaltaansa asevoimiin nähdessä ”puolustusministerin kautta”. Kirjallisuudessa esitetyn käsityksen mukaan perustuslaki sallii – presidentin hyväksikin tapahtuvia - muutoksia nykyisiin johtajärjestelyihin, mutta tämä edellyttää asevoimista annetun lain muuttamista.⁶⁸ Presidentille on jäänyt myös puheenjohtajuus ulkoisia ja sisäisiä turvallisuuskysymyksiä käsittelevässä kansallisessa turvallisuusneuvostossa, jonka jäsenet hän nimittää ilman pääministerin varmennusta. Sitä vastoin esimerkiksi poikkeustilan presidentti voi julistaa vain hallituksen esityksestä, kun valtakunnan puolustaminen, perustuslaillisen järjestyksen turvaaminen tai luonnonkatastrofin tuottamat tuhot vaativat erityistoimia, joihin perustuslaissa normaalioloja varten säädetyt valtuudet eivät riitä.

Presidentin tosiasialliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä

Tapa, jolla Wojciech Jaruzelski ensin ja hänen jälkeensä Lech Walesa hoitivat presidentintointia, ei ollut omiaan lujittamaan presidenttijärjestelmälle tai presidentti/pääministeri-järjestelmälle myönteisiä asenteita äänioikeutettujen keskuudessa tai poliittisissa ryhmissä.

Vuosina 1990 ja 1995 toimitetuissa presidentinvaaleissa ehdokkaita ensi kierroksella oli hyvin suuri määrä. Toisella kierroksella valittavalla ei ollut olemassa yhtenäistä enemmistöä sejmässä valintansa poliittiseksi pohjaksi. Maassa ei ollut selkeää kaksipuoluejärjestelmä tai kahden puolueblokin järjestelmää. Siinä tilanteessa ehdokkaiden piti olla hyvin vaatimattomia vaaliohjelmansa esittämisessä - erityisesti siltä varalta, että vaalin jälkeen vastassa olisi toisensisältöistä politiikkaa ajava sejmin enemmistö. Tultuaan presidentin toimeen Lech Walesa ei ollut edes koettanut tehokkaasti luoda hallituksen rinnalle toista, omaa politiikkaansa ajavaa päätöksentekokeskusta. Pikemminkin hän käytti valtiosäännön suomia mahdollisuuksiaan horjuttaakseen toimessa olevan hallituksen asemaa.

Tuollainen oli politiikan kentällä lähtöasema, kun vuoden 1997 perustuslaki tuli voimaan. Oletettiin, että sejmiin muodostuisi vaalikausittain vakaa hallitusta tukeva enemmistö, joka käytännössä rajoittaisi suhteellisen laajoin valtuuksin varustetun presi-

⁶⁷ Garlicki 2005; Gerhardt 1999, 223; Sokolewicz 1998, 318; Suchocka 1998, 55—57; Wyrzykowski 2006, 28.

⁶⁸ Gogolewska 1998, 15—26.

dentin vaikutusta. Vakauttamismekanismi näytti aluksi toimivankin. Kahdeksan vuoden aikana edustajainvaalien jälkeen muodostettiin kaksi hallitusta (1997 ja 2001), molemmat lähtökohtaisesti kahden puolueen enemmistöhallituksia. Asian kääntöpuoli on siinä, että kummankin hallituksen enemmistö kuitenkin vaalikauden aikana murtui (2000 ja 2003), Kun oppositio oli kyvytön muodostamaan uutta hallitusta, vallassa oleva hallitus jatkoi kummassakin tapauksessa vaaleihin saakka vähemmistöhallituksena. Sivuvaikutuksena noissa tilanteissa oli, että erilaiset painostus- ja eturyhmät saivat tiettyjen lainsäädäntöhankkeiden taakse kerätyksi tilapäisiä ja koostumukseltaan vaihtelevia koalitioita. Kun tällä tavoin syntyneet lait rikkoivat lainsäädännön yhtenäisyyttä, tasavallan presidentti katsoi tilanteen vaatimaksi käyttää niitä valtuuksiaan, joita hänellä on lainsäädännön alalla.

Noissa oloissa toteutui alun perin tavoitteena ollut presidentin toiminta-alan rajoittaminen ja pääministerin roolin vahvistuminen vain osittain. Presidentti käytti taitavasti perustuslain hänelle suomia operointivälineitä. Yritykset marginalisoida presidentin asemaa (1998—1999) epäonnistuivat. Meneillään olevan vuosikymmenen alkuvuodet ovat pikemminkin tuoneet presidentin asemaan lisävahvistusta, mikä on näkynyt presidentin kasvavassa vaikutuksessa hallituksen kokoonpanoon. Tämä on ollut sitäkin helpompaa, kun presidentti on mielipidetiedusteluissa saanut korkeita arvostuslukuja verrattuna laskeviin arvioihin hallituksen ja parlamentin osalta.

Mahdollisuudet hallitusjärjestelmän soveltamisessa ovat avoimina eri suuntiin. Paljon riippuu puoluekentän kehityksestä. Presidentin kyky vaikuttaa demokraattiseen prosessiin on potentiaalisesti laaja. Puolan epävakasta monipuoluejärjestelmästä johtuu, että presidentin tosiasialliset mahdollisuudet voivat ylittää hänen valtiosääntöiset valtuutensa Valtiosääntöinen käytäntö voi hajanaisessa puoluekentässä vahvistaa presidentin asemaa, mutta todelliseksi hallituspolitiikan johtajaksi presidentti voi tulla vain jos sejmin organisoitunut enemmistö on hänelle edullinen.⁶⁹

⁶⁹ Garlicki 2005, 33—34; Grzybowski 1999, 147—148; Kruk 1998, 31; Sarnecki 1998, 87; Sokolewicz 1988, 316; Wyrzykowski 2006, 253.

LÄHTEET

ADENAUER – HEUSS Unter vier Augen. Gespräche aus den Gründerjahren 199-1959, Bearb. von Hans Peter Mensing. Berlin 1997.

ARDANT, Philippe: L'article 5 et la fonction présidentielle. – Pouvoirs 41 (1987) (Paris), s.37-52

AVRIL, Pierre: La Ve République, Histoire politique et constitutionnelle. Paris 1994.

BERCHTOLD, Klaus: Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundesverfassungsgesetz-Novelle von 1929. Teil I. Wien 1979.

BERCHTOLD, Klaus: Verfassungsentwicklung seit 1945, . In: 75 Jahre Bundesverfassung, hrsg. von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s.139-166

BIGAUT, Christian: Du septennat au quinquennat: histoire et arguments. – Regards sur l'actualité (2000) s.3-17

BOURMAUD, Daniel: Monarchie, dyarchie, polyarchie: variations autour du pouvoir sous la Ve République. – Pouvoirs 99 (2001), s.7-18.

CAMY, Olivier: Le chef de l'Etat est-il souverain sous la V République? –In Revue française de droit constitutionnel, 25 (1996) (Paris) s.3-20.

CARCASSONNE, Guy: Le Premier ministre et le domaine dit réserve. – Pouvoirs 83 (1997) s.65-74.

CASEY, James. Constitutiona Law/ Droit constitutionnel IRELAND/IRLANDE. –Revue européenne de droit public , 10 (1998), (Paris) s,1131-1144.

CASEY, James: Constitutional Law of Ireland, 3rd ed. Dublin 2000.

de CAZALS, Marie: Une destitution politique inédite du président de la République. – Revue française de droit constitutionnel 71 (2007) (Paris) s.451-470

CHUBB, Basil: Cabinet Government in Ireland. Dublin 1974.

CHUBB, Basil: The Government and Politics in Ireland. Lontoo 1992.

CLIFFORD, Angela: The Constitutional History of Eire/Ireland, Cork 1985.

COHENDET, Marie-Anne: Cohabitation et Constitution. – Pouvoirs 91 (1999) (Paris) s.33-58.

COLE, Daniel H.: Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context. – In: Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal 1998, s.1 – 43.

DICKINGER, Christian: Der Bundespräsident im politischen System Österreichs. Wien 1999.

DOONEY, Sean & O'TOOLE, John: Irish Government Today. Dublin 1992.

DUVERGER, Maurice: *La monarchie républicaine*. Paris 1974.

FANNING, Ronald: *Mr de Valera Drafts a Constitution*.-In: Brian Farrell (ed. b), *De Valera's Constitution and Ours*, Dublin 1988, s.33-45-.

FISCHER, Heinz: *Das Parlament*. In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Wien 1997 . s.99-121.

FRANZKE, Hans-Georg: *Die Kompetenzen des französischen Staatspräsidenten*. – In: *Der Staat* 38 (1999) s.86-106.

GALLAGHER, Michael: *The President, the People and the Constitution*.- In: Brian Farrell (ed. by), *De Valera's Constitution and Ours*, Dublin 1988, s. 75-92..

GALLAGHER, Michael & MARSH, Michael: *The 1990 Presidential Election: Implications for the Future*. – In. Ronald J. Hill & Michael Marsh (eds.), *Modern Irish Democracy, Essays in Honour of Basil Chubb*, Dublin 1993, 62-81

GARLICKI, Leszek: *The principles of the system of government in the Republic of Poland*. – In: *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*. Publ. by Sejm Publishing Office, Warsaw 1999, s.51-70.

GARLICKI, Lech: *Constitutional Law*. - In: Stanislaw Frankowski, *Introduction to Polish Law*, The Hague 2005, s. 1

de GAULLE, Charles : *Toivon vuodet 1958-1963,(suom.)*, Porvoo 1970)

GEHRLEIN, Markus: *Braucht Deutschland einen Bundespräsidenten? – Die öffentliche Verwaltung* 60 (2007) (Stuttgart) s.280-288.

GERHARDT, Sebastian: *Die Stellung des polnischen Präsidenten in Verfassungsrecht und –praxis seit 1989: Fortwährende Schwächung zugunsten von Regierung und Parlament?* – In: *Osteuropa-Recht* 45 (1999) (Berlin), s. 217 – 237.

GOGOLEWSKA, Agnieszka: *Democratic Reform of the Military Reconstituting of the Ministry of Defence in Poland*. *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* XXXVI (1998) Bruxelles, s.15-31,

GOLDINGER, Walter: *Geschichte der Republik Österreich*. Wien 1962.

GRABOWSKA, Genowefa: *Evolution of the Polish constitutional system*. In: Eduardo Roza Acuna (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli 1999, s.89-101.

GRZYBOWSKI, Marian: *The system of government in the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997*. In: *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*. Publ. by Sejm Publishing Office, Warsaw 1999, s.135-166.

HARTWIG, Matthias: *Misstrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Die Auflösung des Bundestages im Verfahren des Art. 68 GG*. – In: *Der Staat* 45 (2006) (Berlin), s.409-426.

HEDERICH, Matthias: Zur Kompetenz des Bundespräsidenten, die Gesetzesausfertigung zu verweigern. – In: Zeitschrift für Gesetzgebung (1999) (Berlin), s.123-142.

HESELER, Frank: Der Präsident der französischen Republik zwischen Verfassungswortlaut und Wirklichkeit. – In: Die öffentliche Verwaltung (2007) s. 585-593

HORST, Patrick: Präsident der Bundesrepublik Deutschland. Der Rang des Amtes und die Folge der Amtsinhaber 1949-1994. – In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) (Wiesbaden) s.586-595.

KELLY, J.M.: The Irish Constitution. 4th ed. Dublin 2003.

KERBER, Markus: Der allgegenwärtige Ausnahmezustand. Präsidiale Souveränität und politische Stabilität in der Verfassung der Fünften Französischen Republic von 1981-1995. in: Der Staat 34 (1995) (Berlin) s.527-556.

KESSEL, Wolfgang: Rechtsgrundlagen, Entstehung und Geschichte der Bundesversammlung. – In: Die Bundesversammlungen 1949-1994. Hg, Deutscher Bundestag, Bonn 1994, s. 11.22.

KOJA, Friedrich; Die Stellung des Bundespräsidenten. Seine politische Funktion. – In: Friedrich Weissensteiner (hrsg von). Bundespräsidenten, Leben und Werk., 9-23. Wien 1982,

KRAMER, Helmut; Strukturentwicklung der Aussenpolitik (1945-1996). In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997 s.715-739

KRUK, Maria: Le système de gouvernement dans la constitution de la république de Pologne du 2 avril 1997. – In: Droit polonais contemporain 1-4 (113-116)/1998 (Warszawa), s. 25 - 70

LE DIVELLEC, Armel: La neutralisation de la présidence de la république en Autriche. – Revue française de science politique 46 (1996) (Paris), s. 936-960.

LEE, J.J.: Ireland 1912-1985, Politics and Society, Cambridge 1995.

LUCHAIRE, Francois & CONAC, Gérard & MANGIN, Gilbert: Le droit constitutionnel de la cohabitation. Pris 1989.

MESSERSCHMIDT, Romy: Vom mächtigen Superpräsidenten zum machtlosen Repräsentanten? – Zeitschrift für Parlamentsfragen (2003) s.389-413.

MOYNIHAM, Maurice (ed. by), Speeches and Statements by Eamon de Valera 1917-73, Dublin 1980

MORGAN, David Gwynn: Constitutional Law of Ireland. Dublin 1985.

MÜLLER, Wolfgang C: Der Bundespräsident. - In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997, s.138 – 147.

MÜLLER, Wolfgang C.: Das Regierungssystem, - In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997b, s. 71-83.

MÜLLER, Wolfgang C.: Das Parteiensystem. - . In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997c , s.215 – 234

NESCHWARA, Christian: Verfassungsentwicklung 1920-1938. In: 75 Jahre Bundesverfassung, hrsg, von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s.109-138.

O`HALLORAN, Anthony: Transformation in Contemporary Ireland` s Society, Economy and Polity; An Era of Post-Parliamentary Governance? – In: Administration 53 (2005) (Dublin), s. 54-79.

PARODI, Jean-Luc: Effets et non-effets de l`election présidentielle au suffrage universel direct. – Pouvoirs 14 (1980) (Paris), s.5-14.

PERNTHALER, Peter: Der Rechtsstaat und sein Heer. Wien 1964.

RAUSCH, Heinz: Der Bundespräsident. München 1979.

Report of the Constitution Review Group. Publ by the Stationery Office. Dublin 1996.

RICHIR, Isabelle: Le chef de L`État et le juge constitutionnel, gardien de la Constitution. – Revue de droit public (1999) s.1047-1066.

SARNECKI, Pawel: Der österreichische Bundespräsident und der Präsident der Republik Polen. – In: Staat, Verfassung und Verwaltung, 1998, s.85-99

SCHEUNER, Ulrich: Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung. Tübingen 1966.

SCHLAICH, Kurt: Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. – In: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, s.541- 601.

SCHOLZ, Günther: Die Bundespräsidenten, Heidelberg 1990.

SCHRÖDER, Meinhard: Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, . in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, s. 603-627.

SCHÄRF, Adolf: Zwischen Demokratie und Volksdemokratie. Österreichs Einigung und Wiederaufrichtung im Jahre 1945, Wien 1950

SHUGART, Mathew Soberg & CAREY, John M.: Presidents and Assemblies., Cambridge 1993

SOKOLEWICZ, Wojciech: Zwischen Parlament-/Kabinetts- und Präsident-/Parlament-System; Eingeschränkt active Präsidentschaft in Polen und Rumänien. – In: Recht in Ost und West (1998) s. 313-319.

STEFFANI, Winfried: Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament. – In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) (Wiesbaden) s.621-641

SUCHOCKA, Hanna: Checks and Balances under the New Constitution of Poland. –In: Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal 1998, s.45 – 61.

SUTTER, Gérald: Les grandes controverses doctrinales sur les pouvoirs du Président de la République. – Revue de la Recherche Juridique (1993) (Aix-Marseille) s. 757-829

UCAKAR, Karl: Verfassung – Geschichte und Principien. In: Herbert Dachs et al. (hrsg.von), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997, s.84-98.

WELAN, Manfred: Das österreichische Staatsoberhaupt, 2. Aufl. Wien 1986.

WELAN, Manfred: Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung. In: 75 Jahre Bundesverfassung, hrsg, von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s.486-498

WINKLER, H.-J.: Der Bundespräsident. Repräsentant oder Politiker? Opladen 1967

WYRZYKOWSKI, Miroslav & CIELÉN, Agnieszka; Presidential Elements in Government: Poland – semipresidentialism or ‘rationalised parliamentarianism`? – in: European Constitutional Law Review, (2006) (Rotterdam), s.253-267.

ÖHLINGER, Theo: Verfassungsrecht. 2. Aufl. Wien 1995.

Maija Setälä

Suoran demokratian käytäntöjen vertailu ja arviointi – näkökulmia suoran demokratian kehittämiseksi Suomessa

Johdanto: käsitteet suora ja edustuksellinen demokratia

Julkisessa keskustelussa kansanäänestyksiä ja muita suoran demokratian muotoja vastustetaan usein vedoten siihen, että ne heikentävät edustuksellista demokratiaa. Suoran demokratian kannattajat sen sijaan näkevät suoran demokratian mahdollisuutena täydentää edustuksellisen järjestelmän kansalaisille tarjoamia vaikutuskanavia. Kysymys suoran ja edustuksellisen demokratian suhteesta on olennainen, koska modernit demokratiat ovat vääjäämättä luonteeltaan edustuksellisia. Näin ollen suoran demokratian käytäntöjä tulisi aina ymmärtää edustuksellisen demokratian kontekstissa. Erilaisten suoran demokratian käytäntöjen suhde edustukselliseen päätöksentekoon vaihtelee riippuen siitä, millaisista suoran demokratian muodoista on kyse ja minkälaisessa edustuksellisessa järjestelmässä niitä käytetään.

Tarkasteltaessa suoran ja edustuksellisen demokratian suhdetta on siis ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisista suoran demokratian muodoista puhutaan. Tyypillisesti poliittisissa keskusteluissa viitataan jo olemassa oleviin käytäntöihin, kuten Suomessa eduskunnan tai kunnanvaltuuston enemmistön aloitteesta järjestettäviin neuvola-antaviin kansanäänestyksiin. Termi suora demokratia viittaa kuitenkin hyvin monenlaisiin instituutioihin, joilla on hyvinkin erilaisia rooleja poliittisissa järjestelmissä. Siksi on tärkeää laajentaa käsitystä erilaisista suoran demokratian muodoista. Mitä siis tarkoitetaan suoralla demokratialla, ja millaisia suoran demokratian muotoja on olemassa?

Suoran demokratian instituutiot mahdollistavat sen, että kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksenteon asialistaan tai ottaa kantaa asiakysymyksiin ilman vaaleilla valittujen edustajien välitystä. Suoran demokratian muodoiksi katsotaan yleisimmin *kansanäänestykset* ja *kansalaisaloitteet*. Kansanäänestyksissä kansalaiset ottavat osaa päätöksentekoon äänestämällä yksittäisistä poliittisista asiakysymyksistä. Kansanäänestyksiä on hyvin monenlaisia, ja selvityksen seuraavassa osiossa tarkastellaankin yksityiskohtaisesti eri kansanäänestystyyppien erityispiirteitä. Kansalaisaloitteissa tietty määrä kansalaisia voi tuoda päätöksenteon asialistalle jonkin asiakysymyksen. Kansalaisaloitteet voivat johtaa kansanäänestykseen ehdotetusta asiakysymyksestä tai ne voidaan suunnata edustuksellisille päätöksentekijöille, tyypillisesti parlamenteille. Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään termejä 'indirect initiative' ja 'agenda initiative', kun puhutaan edustuksellisten päätöksentekijöiden käsiteltäväksi tarkoitettua kansalaisaloitteen taustaselvityksessä tällaista mahdollisuutta on kutsuttu sisällölliseksi kansalaisaloitteeksi, joten käytän jatkossakin tätä termiä.¹

¹ Suoran demokratian muodoksi luetaan myös niin sanottu *recall* (takaisinkutsuminen), joka tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta vaatia äänestystä julkisen tehtävän haltijan erottamisesta kesken tämän

Pelkkä suoran demokratian instituutioiden tarkastelu ei kuitenkaan ole riittävä, kun halutaan ymmärtää suoran ja edustuksellisen demokratian suhdetta. Luonnollisestikin on myös syytä tarkastella suoran demokratian instrumenttien aktuaalista käyttöä ja myös yleisemmin niiden roolia päätöksenteossa. Tällöin on tarkasteltava myös sitä edustuksellisen demokratian kontekstia, jossa suoran demokratian muotoja käytetään. Tässä suhteessa eroja on esimerkiksi presidentiaalisten ja parlamentaaristen järjestelmien välillä. Lisäksi olennaisia institutionaalisia tekijöitä ovat myös parlamentin rakenne (yksi- tai kaksikamarijärjestelmä) sekä vaalijärjestelmä (enemmistövaali tai suhteellinen vaali), jolla on puolestaan vaikutuksia puoluejärjestelmään sekä edelleen hallitusten kokoonpanoon (yhden puolueen hallitukset tai koalitiollahitukset). Näiden institutionaalisten tekijöiden lisäksi kansanäänestysten käyttöön vaikuttavat myös yhteiskunnassa vallitsevien poliittisten konfliktien luonne sekä niin sanottu poliittinen kulttuuri, mukaan lukien kansalaisten valmiudet ja kiinnostus poliittiseen osallistumiseen.

Kansanäänestyksen aloite- ja agendanmäärittelytavat

Kansanäänestyksiä on luokiteltu monin eri tavoin. Kansanäänestyksen ja edustuksellisen demokratian suhde riippuu pitkälti siitä, kuka päättää kansanäänestyksen järjestämisestä ja kuka määrittelee äänestyksen kohteena olevan asiakysymyksen. Tässä suhteessa on runsaasti variaatiota erilaisten käytäntöjen välillä. Kansanäänestyksen järjestäminen voi perustua i) perustuslain vaatimukseen (ns. pakollinen kansanäänestys); ii) kansalaisten tekemään aloitteeseen; iii) edustuksellisten toimijoiden tekemään aloitteeseen.

Kansanäänestysten rooli osana poliittista päätöksentekoprosessia riippuu hyvin pitkälti myös siitä, käytetäänkö kansanäänestystä edistämään jonkin päätöksen tekemistä vai toimiiko se pikemminkin päätöksenteon jarruna. Gallagher ja Uleri (1996) ovat esittäneet, että *päätöksentekoa edistävässä* kansanäänestyksissä äänestyksen aloitteentekijä on tyypillisesti sama poliittinen toimija, joka on myös tehnyt äänestyksen kohteena olevan päätösehdotuksen. Sen sijaan *päätöksentekoa jarruttavissa* äänestyksissä päätösehdotuksen tekijä ei ole kansanäänestysaloitteen tekijä. Ajatuksena on, että päätöksentekoa edistävässä äänestyksissä tietyn päätösehdotuksen kannattajat käyttävät kansanäänestystä välineenään tämän päätöksen saavuttamiseksi, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa kansanäänestykset toimivat päätöksenteon kontrollimekanismina. Näillä perusteilla voidaan luoda seuraavanlainen luokittelu eli taksonomia eri kansanäänestystyypeistä (taulukko 1).

virkakauden. Recall on käytössä lähinnä paikallistasolla esimerkiksi Yhdysvalloissa sekä Euroopan maissa Puolassa ja Slovakiassa. Koska recall-instituutio koskee kansalaisten suhdetta edustuksellisiin päätöksentekijöihin, sen luokittelu suoran demokratian muodoksi on jossain määrin kyseenalaista. Lisäksi sen käyttöönottoa ei ole harkittu suomalaisessa kontekstissa, joten se voitaneen rajata tämän selvityksen ulkopuolelle.

Taulukko 1 Kansanäänestysten luokittelu

Kansanäänestysaloite	Päätöksentekoa jarruttava	Päätöksentekoa edistävä
1. Perustuslaissa vaadittu	Pakollinen kansanäänestys	--
2. Valinnainen äänestys; aloitteen tekijänä		
2.1 Edustukselliset toimijat	Hylkäävät ja kumoavat äänestykset	Parlamentin enemmistön tai toimeenpanovallan aloitteeseen perustuvat äänestykset
2.2 Tietty määrä kansalaisia	Hylkäävät ja kumoavat äänestykset	Kansalaisaloite

Yllä esitetyn luokittelun lisäksi voidaan puhua myös siitä, missä määrin toimeenpanovaltaa käyttävä hallitus ja sitä tukeva parlamentaarinen enemmistö kontrolloi kansanäänestyksen järjestämistä (Smith 1976). Kontrollin mahdollisuudet ja keinot vaihtelevat eri kansanäänestystyypeissä. Keskeisimmät kontrollin muodot liittyvät kansanäänestyksen järjestämisestä päättämiseen sekä äänestyksen kohteena olevan asiakysymyksen määrittelyyn. Myös äänestyksen ajoitukseen ja muihin äänestyksen käytännön järjestelyihin liittyy kontrollin mahdollisuuksia. Seuraavassa tarkastelussa edetään hallituksen vahvimmin kontrolloimista kansanäänestyksistä kohti vähemmän kontrolloituja äänestyksiä.

Eri kansanäänestystyyppien perustuslaillinen säätely ja/tai aktuaalinen käyttö 18 Länsi-Euroopan vakiintuneessa demokratiassa on kuvattu liitteessä 1. Tietenkään muodolliset perustuslain säädökset eivät sinänsä kerro kaikkea kansanäänestyksen roolista poliittisessa järjestelmässä. Kansanäänestysten juridisella säätelyllä on kuitenkin merkitystä, ja instituutioiden suunnittelussa myös hienosäätö on olennaista. Kuten jatkossa nähdään, toisinaan pienetkin instituution säätelyyn liittyvät eroavaisuudet voivat johtaa suuriin eroihin käytännöissä.

Parlamentin enemmistön tai toimeenpanovallan aloitteesta järjestetyt kansanäänestykset

Parlamentin enemmistön tai toimeenpanovallan aloitteeseen perustuvat äänestykset on kaikkein laajimmalle levinnyt kansanäänestystyyppi, kun tarkastellaan valtakunnallisia kansanäänestyksiä vakiintuneissa demokratioissa. Parlamentin enemmistön tai toimeenpanovallan päätökseen perustuvat kansanäänestykset voivat olla luonteeltaan joko päätöksentekoa sitovia tai neuvoa-antavia. Sitovan ja neuvoa-antavan äänestyksen eroja analysoidaan tarkemmin tuonnempana.

Suomen perustuslain (1987) pykälässä 53 säädetään kansanäänestyksen järjestämisestä seuraavasti:

”Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla.”

Näin ollen Suomessa eduskunnan enemmistö voi säätää lain neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Myös Ruotsin perustuslaissa (grundlagen, luku 8, pykälä 4) on vastaavanlainen maininta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä, jota koskevan lain valtiopäivät voi säätää. Neuvoa-antavia kansanäänestyksiä on järjestetty parlamentaarisen enemmistön päätöksellä myös sellaisissa maissa, joissa tästä mahdollisuudesta ei ole mainittu perustuslaissa, esimerkiksi Norjassa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa. Tällaiset kansanäänestykset ovat kaikkein selvimmin *ad hoc* -luonteisia, vaikka perustuslaillinen säätely ei sinänsä lisää tämäntyyppisten kansanäänestysten käytön todennäköisyyttä. Esimerkiksi Suomessa neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollistavaa perustuslain kohtaa on sovellettu ainoastaan kerran, nimittäin vuonna 1994 EU-jäsenyyttä koskevasa kansanäänestyksessä (ks esim. Suksi 2002).

Hallitukset kontrolloivat parlamentin enemmistön päätökseen perustuvia kansanäänestyksiä siksi, että niiden järjestämiseksi tarvitaan tavallisesti hallitusta tukevan parlamentaarisen enemmistön tuki. Tosin tunnetaan tapauksia, joissa kansanäänestyksen takana oleva parlamentaarinen enemmistö on koostunut sekä hallituspuolueiden että oppositio-
puolueiden kansanedustajista joidenkin hallituspuolueiden edustajien vastustaessa äänestystä. Esimerkkinä mainittakoon Alankomaiden EU:n perustuslakisopimusta koskeva kansanäänestys vuonna 2005. Parlamentin enemmistön aloitteesta järjestettyjä kansanäänestyksiä on järjestetty kaikkien useimmiten Ruotsissa, jossa vuodesta 1940 alkaen on järjestetty viisi tällaista äänestystä. Kaiken kaikkiaan parlamentin enemmistön aloitteesta järjestetyt kansanäänestykset ovat siis jääneet satunnaisiksi tapahtumiksi. Itse asiassa voi perustellusti kysyä, miksi tällaisia äänestyksiä ylipäänsä järjestetään. Yleensä sama parlamentaarinen enemmistö, joka päättää kansanäänestyksen järjestämisestä, voisi myös tehdä päätöksen itse asiakysymyksestä myös ilman kansanäänestystä. Lisäksi kansanäänestysten järjestäminen on kallista ja vie aikaa, ja myös tulokset ovat usein epävarmoja. Nämä seikat edelleen herättävät kysymyksiä tällaisten kansanäänestysten taustalla olevista motivaatioista.

Tyypillisesti parlamentaariset enemmistöt ovat päättäneet kansanäänestyksen järjestämisestä legitimoidakseen merkittäviä poliittisen järjestelmän muutoksia, kuten EU-jäsenyyttä tai, kuten useissa jäsenmaissa vuonna 2005, EU:n perustuslakisopimusta. Toisaalta tällaisia äänestyksiä on käytetty myös tilanteissa, joissa edustuksellinen päätöksenteko on rampautunut poliittisten toimijoiden välisten mielipideristiriitojen takia. Toisinaan ristiriidat ovat hallituspuolueiden sisäisiä, kuten Britannian EEC-jäsenyyttä koskeneessa äänestyksessä vuonna 1975, jonka takana oli Labour-puolueen sisäinen hajaannus integraatiokysymyksessä. Toisinaan äänestysten taustalla on hallituspuolueiden väliset ristiriidat; esimerkkinä mainittakoon Ruotsin ydinvoimakansanäänestys vuonna 1980. Ruotsissa ydinvoimakysymys hajotti toisaalta sosialidemokraattien ja toisaalta 1970-luvun jälkipuolella hallitusvastuussa olleiden porvaripuolueiden rivit. Yksi peruste kansanäänestyksen järjestämiselle on myös ollut päätöksentekoon tarvitta-

van parlamentaarisen kannatuksen puuttuminen. Tämä oli Tanskassa vuonna 1986 järjestetyn Euroopan yhtenäisyysasiakirjaa koskevan kansanäänestyksen taustalla. Äänestystä koskevan aloitteen teki porvarillinen vähemmistöhallitus, joka ei saavuttanut asiakirjan ratifioinnille kansankäräjien enemmistön tukea. (Svensson 1996, 42)

Tässä kohtaa on myös huomautettava siitä, että joissakin presidentiaalisissa tai semi-presidentiaalisissa järjestelmissä toimeenpanovaltaa käyttävä presidentti voi yksin tai yhdessä parlamentin kanssa päättää kansanäänestyksen järjestämisestä. Ranskassa presidentillä on ollut tyypillisesti laajat valtuudet päättää kansanäänestysten järjestämisestä (artikla 11). Presidentin aloitteesta järjestettyjä kansanäänestyksiä on Ranskassa vuodesta 1940 lähtien pidetty 14 kertaa. Ranskan kokemus osoittaa, että presidentit ovat toisinaan käyttäneet kansanäänestyksiä vahvistamaan omaa asemaansa. Erityisesti presidentti De Gaulle käytti kansanäänestyksiä vahvistaakseen asemaansa ja hakeakseen poliittisille kannoilleen tukea suoraan kansalta parlamentaariset enemmistöt sivuuttaen. (Morel 1996, 71-75.) Toisaalta Latinalaisen Amerikan presidentiaalisista järjestelmistä löytyy vieläkin selvempiä esimerkkejä tämän tyyppisten kansanäänestysten plebiskitaarisesta käytöstä (ks esim. IDEA Handbook 2008).

Pakolliset kansanäänestykset

Pakolliset kansanäänestykset perustuvat perustuslain vaatimukseen siitä, että tietyn tyyppisten lakimuutosten tekeminen edellyttää kansanäänestystä. Pakolliset kansanäänestykset koskevat tavallisesti perustuslain muutoksia tai jotain muita poliittisen järjestelmän kannalta keskeisiä lakeja. Hallitukset eivät voi täysin määrätä pakollisten kansanäänestysten käytöstä, koska tietyissä tilanteissa kansanäänestys on perustuslain edellyttämä. Siksi tällaisten kansanäänestysten käyttö ei ole täysin hallitusten kontrolloimaa. Pakollista kansanäänestystä vaaditaan kaikista perustuslain muutoksista muun muassa Irlannissa, Sveitsissä ja Tanskassa. Näiden lisäksi pakollista kansanäänestystä edellytetään kaikista perustuslain muutoksista muun muassa Japanissa, Uruguayssa ja Venezuelassa (IDEA Handbook 2008, 43).

Kansanäänestyksen välttämättömyys on tietenkin aina jossain määrin tulkinnanvarainen kysymys. Joissakin maissa, kuten Irlannissa, tuomioistuimet ovat keskeisessä roolissa perustuslain tulkinnassa ja kansanäänestyksen tarpeellisuuden määrittelyssä. Toisissa maissa, esimerkiksi Tanskassa, tulkintavalta on taas parlamentaarisilla elimillä. Tulkinnanvaraisuus lisääntyy, mikäli kansanäänestystä ei edellytetä kaikista perustuslain muutoksista. Esimerkiksi Espanjan ja Itävallan perustuslait edellyttävät kansanäänestyksiä laajoista ja periaatteellisista perustuslain muutoksista. Tämä tietenkin herättää kysymyksen siitä, minkälaiset perustuslain muutokset ovat riittävän merkittäviä edellyttämään kansanäänestystä. Myös monissa Itä- ja Keski-Euroopan uusissa demokratioissa pakollista kansanäänestyksiä edellytetään ainoastaan tietynlaisista perustuslain muutoksista.

Pakolliset kansanäänestykset ovat luonteeltaan päätöksentekoa jarruttavia, koska niiden takia perustuslain muutoksen edellytyksenä on parlamentaarisen tuen lisäksi myös äänestäjien enemmistön tuki. Toisaalta on huomattava, että perustuslain muutokset edellyttävät tyypillisesti vaikeutettua lainsäädäntöjärjestystä myös sellaisissa poliittisissa järjestelmissä, joissa ei vaadita pakollista kansanäänestystä. Tyypillisiä ovat esimerkiksi

määräenemmistövaatimukset ja lepäämään jättämisvaatimukset. Esimerkiksi Tanskassa pakollinen kansanäänestys otettiin käyttöön vuonna 1915 osana perustuslakimuutosta, jossa luovuttiin perustuslain muutoksia koskevasta lepäämäänjättämisvaatimuksesta. (Svensson 1996, 35-36) .

Irlannissa on vuodesta 1937, jolloin kansanäänestystä koskeva perustuslain kohta sai nykyisen muotonsa, järjestetty 28 pakollista kansanäänestystä. Näistä peräti 24 on järjestetty vuoden 1970 jälkeen. Pakollisten kansanäänestysten yleistyminen vuoden 1970 jälkeen selittyy osittain Irlannin osallistumisella Euroopan integraatiokehitykseen, mutta äänestyksiä on järjestetty myös perustuslaissa säädellyistä moraalisisistä kysymyksistä kuten abortista ja avioerosta. Irlannissa järjestetyt kansanäänestykset eri EU-sopimuksista ovat siis kaikki olleet luonteeltaan pakollisia kansanäänestyksiä. Niiden taustalla on myös Irlannin korkeimman oikeuden päätös vuodelta 1987, jonka mukaan EY:n yhtenäisyysasiakirja (Single European Act) on ristiriidassa perustuslain kanssa, ja näin ollen sen ratifiointi edellyttää kansanäänestystä. (Kissane 2009)

Tanskan perustuslain mukaan kaikki perustuslain muutokset on alistettava kansanäänestykseen (artikla 88), samoin kuin äänestysikää koskevat muutokset (artikla 29). Tämän lisäksi Tanskan perustuslain artikla 20:n mukaan kansanäänestys on järjestettävä sellaisista kansainvälisistä sopimuksista, joissa delegoidaan päätösvaltaa ylikansallisille organisaatioille, mikäli sopimuksen ratifiointille ei saavuteta 5/6 määräenemmistön kannatusta kansankäräjillä. Koska kansanäänestys on vältettävissä riittävän suuren parlamentaarisen enemmistön kannattaessa sopimuksen ratifiointia, artikla 20 mukaista kansanäänestystä ei ehkä voi pitää pakollisena kansanäänestyksenä, vaan pikemminkin hylkäävänä äänestyksenä. Kaikki Tanskassa järjestetyt integraatiota koskevat kansanäänestykset eivät ole perustuneet tähän perustuslain artiklaan. Aiemmin mainitun EY:n yhtenäisyysasiakirjaa koskevan kansanäänestyksen lisäksi myös vuonna 1993 järjestetty äänestys Edinburghin sopimuksesta oli *ad hoc* -luonteinen.² (Svensson 1996)

Hylkäävät ja kumoavat kansanäänestykset

Päätöksentekoa jarruttavia valinnaisia äänestyksiä ovat niin sanotut hylkäävät ja kumoavat äänestykset. Hylkäävät äänestykset kohdistuvat lakeihin, jotka parlamentaarinen enemmistö on hyväksynyt, mutta joita ei vielä ole saatettu voimaan. Kumoavat äänestykset kohdistuvat sen sijaan voimassa oleviin lakeihin. Hylkääville ja kumoaville äänestyksille on tunnusomaista, että kansanäänestystä vaaditaan lakialoitteesta, jonka on tehnyt joku muu poliittinen toimija kuin se, joka vaatii äänestystä. Tavallisesti tämä tarkoittaa sitä, että kansanäänestysaloitteen tekee hallituksen esittämää lakia vastustava parlamentaarinen tai ulkoparlamentaarinen oppositioryhmä. Länsi-Euroopan vakiintuneissa demokratioissa tällaiset kansanäänestykset ovat käytössä Sveitsissä sekä Tanskassa. Myös Sloveniassa on kokemuksia tämäntyyppisistä kansanäänestyksistä. Lisäksi joissakin muissakin perustuslaeissa on mainittu tämänkaltaisia instituutioita, mutta niitä ei ole välttämättä koskaan käytetty.

² Tämä kansanäänestys oli seurausta vuonna 1992 järjestetystä Maastrichtin sopimusta koskevasta kansanäänestyksestä, joka johti ei-tulokseen. Edinburghin sopimus sisälsi Tanskalle myönnetty erivapaudet.

Hallitusten mahdollisuudet kontrolloida hylkääviä ja kumoavia kansanäänestyksiä ovat jossain määrin rajoitettuja, koska hallitukset eivät voi täysin ennakoida, mitkä lakimuutokset herättävät aktiivista vastustusta oppositiossa. Erityisen hankalaa tällainen ennakointi on silloin, kun äänestys perustuu kansalaisten tekemään aloitteeseen, koska tämä mahdollisuus laajentaa kansanäänestysaloitteen takana olevien poliittisten toimijoiden joukkoa. Sveitsin hylkäävä kansanäänestys on tästä hyvä esimerkki. Sveitsissä hylkäävä kansanäänestys on ollut mahdollista vuodesta 1874 lähtien.³ Nykyään 50.000 Sveitsin kansalaisella on mahdollisuus vaatia hylkäävää kansanäänestystä parlamentissa säädetyistä tavallisesta laista 100 päivän sisällä lain säätämisestä tai vahvistamisesta. Vuodesta 1949 lähtien on ollut myös mahdollista vaatia kumoavaa kansanäänestystä kiireelliseksi julistetuista laeista.

Hylkäävän kansanäänestyksen kynnys Sveitsissä suhteellisen matala, ja tätä mahdollisuutta onkin käytetty runsaasti. Ajanjaksona, joka alkaa vuodesta 1980 ja päättyy 2008 kesäkuuhun, oli tehty 72 aloitetta hylkäävän kansanäänestyksen järjestämiseksi (IDEA Handbook 2008; Sager and Bühlmann 2009). Hylkääviä kansanäänestyksiä vaativien aloitteiden taustalla ovat olleet usein pienet, hallituksen ulkopuoliset puolueet tai kansalaisjärjestöt. Hylkäävän kansanäänestyksen mahdollisuus on johtanut Sveitsissä siihen, että lakimuutoksille pyritään jo niiden valmisteluvaiheessa saavuttamaan mahdollisimman laaja kannatus. Itse asiassa hylkäävän äänestyksen mahdollisuus on ollut ilmeinen syy sille, että Sveitsissä on 1950-luvun lopulta lähtien ollut laaja hallituskoalitio, jossa kaikki suuret puolueet ovat mukana. Kansanäänestysten mahdollisuus ei kuitenkaan ole pelkästään johtanut puolueiden välisiin neuvotteluihin ja konsensukseen. Se on myös tehnyt hallituksista valmiimpia perustelemaan lakiehdotuksia julkisesti äänestäjäkunnalle erityisesti silloin, kun jokin lakimuutos on aktuaalisesti viety kansanäänestykseen.

Aloite hylkäävän tai kumoavan kansanäänestyksen järjestämiseksi voi tulla myös parlamentaariselta vähemmistöltä Tanskassa 1/3 parlamentaarinen vähemmistö voi vaatia hylkäävää äänestystä parlamentin hyväksymästä laista. Tämä mahdollisuus sisällytettiin vuoden 1953 perustuslakiin kompensoimaan parlamentin ylähuoneen, *Landstingin*, poistamista (Svensson 1996, 35). Tämän perustuslain kohdan perusteella on järjestetty kansanäänestyksiä ainoastaan yhden kerran. Vuonna 1963 tanskalaiset äänestivät neljästä maankäyttöä koskevasta laista, jotka oli hyväksytty vasemmistoenemmistöisillä kansankäräjillä. Kaikki lait hylättiin kansanäänestyksessä. Joidenkin tutkimusten mukaan myös Tanskassa hylkäävän kansanäänestyksen mahdollisuuden epäsuorana vaikutuksena on ollut, että hallitukset pyrkivät huomioimaan opposition näkökulmat lakien valmisteluvaiheessa. Tosin Tanskassa hylkäävän äänestyksen kynnys on kuitenkin sen verran korkea, että se hyödyttää ainoastaan suhteellisen suuria oppositioryhmiä. Lisäksi Tanskassa hylkäävän kansalaisaloitekäytännön ulkopuolelle on suljettu monentyypisiä asiakysymyksiä, mikä edelleen rajoittaa hylkäävän kansanäänestyksen merkitystä. (Svensson 1996; Suksi 2002.)

³ Sveitsissä ja yleisemminkin saksankielisessä keskustelussa tämäntyyppisiä kansanäänestyksiä kutsutaan termillä *referendum*, kun taas muun tyyppisiä kansanäänestyksiä, nimittäin pakollisia ja kansalaisaloitteeseen perustuvia äänestyksiä, kutsutaan termillä *Volksabstimmung*.

Myös Ruotsissa vuodesta 1980 alkaen on perustuslain (grundlagen luku 8, pykälä 15) mukaan ollut mahdollista, että 1/10 valtiopäivien edustajaa voi vaati sitovaa kansanäänestystä sellaisista perustuslain muutoksista, jotka on hyväksytty jätettäväksi lepäämään seuraaville valtiopäiville. Kansanäänestys järjestetään, mikäli 1/3 edustajista äänestää kansanäänestyksen järjestämisen puolesta. Kansanäänestys järjestetään valtiopäivävaaalien yhteydessä. Tätä hylkäävän perustuslaillisen kansanäänestyksen mahdollisuutta ei kuitenkaan toistaiseksi ole käytännössä sovellettu.

Hylkäävien ja kumoavien äänestysten joukossa Italian 'referendum abrogativo' muodostaa poikkeustapauksen. Italiassa vaaditaan 500.000 äänioikeutetun allekirjoitukset tukemaan aloitetta jonkin lain kumoamiseksi. Merkittävin seikka Italian käytännössä on se, että kumoavan kansanäänestykseen alistettava lain on oltava ollut voimassa vähintään vuoden, eikä äänestyksiä voi näin ollen pitää äskettäin säädetyistä laeista (IDEA Handbook 2008, 65-66). Tämän vuoksi Italiassa kansalaisaloitteeseen perustuvat kumoavat kansanäänestykset ovat itse asiassa muodostuneet lainsäädännön muutoksen välineeksi, ja näin ollen ne eivät täysin sovi kategoriaan 'päätöksentekoa jarruttavat' kansanäänestykset. Pikemminkin ne muistuttavat kansalaisaloitteisiin perustuvia kansanäänestyksiä. Italian kumovia kansanäänestyksiä on käytetty runsaasti sen jälkeen kun ne tulivat lainsäädännön mukaan mahdolliseksi vuonna 1974. Itse asiassa sen jälkeen on jo järjestetty yli 60 kumoavaa kansanäänestystä. Tämä on tehnyt Italiasta Euroopan toiseksi aktiivisimman valtiollisten kansanäänestysten käyttäjän Sveitsin pitäessä edelleen ylivoimaisesti ykkössijaa.

Kansalaisaloitteet

Kansalaisaloitteissa tietty lukumäärä äänioikeutettuja voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi aloitteen tekijöiden esittämästä lakimuutoksesta. Koska kansalaisaloitteissa ulkoparlamentaariset toimijat kuten kansalaisliikkeet tai joissakin tapauksissa pienet puolueet ovat sekä äänestyksen kohteena olevan lakialoitteen sekä kansanäänestysvaatimuksen takana, hallituksilla on suhteellisen vähän mahdollisuuksia kontrolloida tällaisia kansanäänestyksiä. Tosin kuten jatkossa nähdään, aloitejärjestelmän yksityiskohdista riippuen hallituksilla kuitenkin on joitakin kontrollimahdollisuuksia.

Kansalaisaloitteiden aktiivinen käyttö on suhteellisen harvinaista vakiintuneissa demokratioissa valtakunnallisella tasolla. IDEA:n raportin mukaan kansalaisaloitteita on käytetty toistuvasti valtakunnallisella tasolla ainoastaan Liechtensteinissa, Sveitsissä ja Uruguayssa. Tosin kuten edellä todettiin, Italian kansalaisten tekemään aloitteeseen perustuva kumoava kansanäänestys muistuttaa monin tavoin lakeja edistävää kansalaisaloitetta, koska siitä on muodostunut keino saada aikaan lakimuutoksia. Sveitsissä kansalaisaloitteet voivat koskea ainoastaan perustuslain muutoksia. Tosin tätä on tulkittu hyvin väljästi, ja kansalaisaloitteet ovat käsitelleet hyvin monenlaisia poliittisia kysymyksiä. (IDEA Handbook 2008, 31).

Valtakunnallinen kansalaisaloite on perustuslain mukaan mahdollinen joissakin Itä- ja Keski-Euroopan uusissa demokratioissa. Joko tavallisia lakeja tai perustuslain muutoksia koskevat kansalaisaloitteet ovat perustuslain mukaan mahdollisia muun muassa Unkarissa, Latviassa, Liettuaassa, Slovakiassa ja Sloveniassa. Kuitenkin kansalaisaloitteen käyttö on jäänyt satunnaiseksi Itä- ja Keski-Euroopan uusissa demokratioissa. Syynä

tähän ovat kansalaisaloitteen käyttöön liittyvät kynnykset. Ensinnäkin näissä maissa on rajoituksia sen suhteen, mitä perustuslain kohtia tai tavallisia lakeja kansalaisaloite voi koskea. Esimerkiksi kansainväliset sopimukset, kansalaisten perusoikeudet tai budjetti- ja verotuskysymykset on voitu sulkea aloitekäytännön ulkopuolelle (esim. Liettua). Joissakin tapauksissa aloitteiden odotetaan koskevan 'merkittäviä lakimuutoksia' (esim. Slovakia), mikä voi synnyttää tulkintaristiriitoja koskien lakimuutosten merkityksellisyyttä. (Ks. esim. Jungar 2007, 64). Aloitteen aihetta koskevien rajoitteiden lisäksi kansalaisaloitteiden käytön kynnyksenä ovat olleet myös aloitteen tueksi vaadittujen allekirjoitusten määrä sekä allekirjoitusten keräämistä koskevat säädökset, esimerkiksi aikarajoitteet. Joissakin tapauksissa pienet kansalaisliikkeet eivät ole pystyneet käyttämään kansalaisaloitetta, ja kansalaisaloitteet ovat jääneet lähinnä puolueiden ja muiden vaikiintuneiden järjestöjen välineiksi. Näin on käynyt esimerkiksi Liettuassa, jossa aloitteen tekemiseksi vaaditaan 300.000 äänioikeutetun allekirjoitukset, mikä tarkoittaa yli 11 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. (IDEA Handbook 2008.)

Edellä mainittujen esimerkkien lisäksi myös Uudessa Seelannissa, Boliviassa ja Venezuelassa kansalaisaloitetta on käytetty satunnaisesti. On huomattava, että joissakin tapauksissa kuten Uudessa Seelannissa ja myös Liettuassa kansalaisaloite johtaa neuvotantavaan, ei sitovaan kansanäänestykseen. Uudessa Seelannissa kansanäänestyksen järjestämiseksi vaaditaan, että 10 prosenttia äänioikeutetuista allekirjoittaa aloitteen 12 kuukauden kuluessa. Koska parlamentin enemmistö on joissakin tapauksissa ohittanut kansanäänestyksen tuloksen, kansalaisaloitekäytäntö on voitu kokea turhauttavaksi. (IDEA Handbook 2008, 131-132). Valtakunnallista päätöksentekoa yleisemmin kansalaisaloitteet ovat käytössä eri maiden osavaltiotasolla. Esimerkiksi Yhdysvaltojen 24 osavaltiossa on erilaisia kansalaisaloitekäytäntöjä. Erityisen paljon aloitteita on käytetty läntisissä osavaltioissa kuten Kaliforniassa, Oregonissa, Coloradossa, Arizonassa ja Pohjois-Dakotassa. Myös Saksan osavaltioissa (*Länder*) on erilaisia kansalaisaloitekäytäntöjä (Schiller 2002). Erilaisia kansalaisaloitekäytäntöjä on myös eri maissa yleisesti paikallistasolla.

Kansalaisaloiteinstituution kannalta mielenkiintoisin maa on kuitenkin Sveitsi, jossa perustuslaillisista kansalaisaloitteista on tullut merkittävä osa poliittista järjestelmää. Sveitsissä kansalaisaloitteen tueksi vaaditaan, että aloitteen takana oleva toimikunta onnistuu keräämään 100.000 äänioikeutetun allekirjoitukset 18 kuukauden sisällä. Tätä vaihetta edeltää kansalaisaloitetoimikunnan jättämän aloiteluonnoksen esitarkastus, jossa tarkastetaan aloitteen muoto ja sisältö esimerkiksi sen suhteen, ettei aloitteen taustalla ole kaupallisia tai henkilökohtaisia intressejä (IDEA Handbook 2008, 30). Muuten aloitteen muotoa ja sisältöä koskeva säätely on varsin väljää. Aloitteet voivat myös olla joko tarkan lakiehdotuksen muotoisia tai sisältää yleisempiä politiikkasuositusten.

Toisin kuin esimerkiksi Yhdysvaltojen osavaltioissa Sveitsissä kansalaisaloitteista ei kaikissa tapauksissa seuraa kansanäänestystä. Aloite johtaa neuvotteluprosessiin aloitteen tekijöiden ja parlamentin välillä. Parlamentti voi reagoida aloitteeseen eri tavoin: yksi tapa on se, että parlamentti tekee aloitteen perusteella vastaehdotuksen, jossa on jossain määrin otettu huomioon aloitteentekijöiden tekemät ehdotukset. Joissain tapauksissa kansalaisaloitteen tekijät ovat hyväksyneet vastaehdotuksen, ja vetäneet aloitteensa takaisin. Mikäli näin ei käy, aloite viedään kansanäänestykseen. Samassa yhteydessä voidaan äänestää myös hallituksen tekemästä vastaehdotuksesta, ja vuodesta 1987 lähti-

en äänestäjien on ollut mahdollista antaa kyllä-ääni sekä kansalaisaloitteelle että vastaehdotukselle.

IDEA Handbookin (2008, 31) mukaan vuodesta 1980 kesäkuuhun 2008 asti Sveitsissä laitettiin alulle 200 perustuslaillista kansalaisaloitetta, joista 73 ei saanut tuekseen riittävä määrä allekirjoituksia määrärajan sisällä. Tämän kynnyksen ylittäneistä aloitteista 82 aloitetta on viety äänestykseen, 29 oli vedetty takaisin ennen äänestystä, 14 oli vielä parlamentaarisisessa käsittelyssä ja 2 oli todettu epävalideiksi. On kuitenkin huomattava, että Sveitsissä valtaosa äänestykseen viedyistä kansalaisaloitteista hylätään kansanäänestyksessä. Vuosina 1980-2008 äänestetyistä 95 kansalaisaloitteesta ainoastaan yhdeksän on saanut taakseen riittävän enemmistön. Samana ajanjaksona on äänestetty yhteensä 15 hallituksen tekemästä vastaehdotuksesta, joista seitsemän on hyväksytty kansanäänestyksessä.

Kansanäänestysten seuraukset päätöksenteossa

Yksi keskeinen kansanäänestysten luokittelutapa perustuu siihen, ovatko äänestysten tulokset sitovia vai neuvoa-antavia. Mitä tulee edellä käsiteltyihin kansanäänestystyyppeihin, neuvoa-antavia kansanäänestyksiä ovat pääasiallisesti parlamentin enemmistön aloitteesta pidetyt äänestykset. Muuntyyppiset kansanäänestykset ovat pääsääntöisesti sitovia. Poikkeuksen muodostavat siis esimerkiksi Uuden Seelannin ja Liettuan kansalaisaloitekäytännöt, jotka johtavat neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Neuvoa-antava kansanäänestys jättää siis muodollisen päätöksentekovallan edustuksellisille päätöksentekuelimille. Kansanäänestysten neuvoa-antavuuden taustalla voidaan siis nähdä ajatus parlamentista ylimpänä ja ainoana lainsäädäntövallan käyttäjänä. Kansanäänestysten neuvoa-antavan luonteen on toisinaan ajateltu korostuvan, mikäli kansanäänestyksessä annetaan useampi kuin kaksi vaihtoehtoa. Näin on tehty muun muassa Suomen kieltolakiäänestyksessä vuonna 1931 sekä joissakin Ruotsin neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (esim. ydinvoimaäänestys; ks. esim. Suksi 2002). Suurimmassa osassa neuvoa-antavia kansanäänestyksiä on kuitenkin annettu vain kaksi vaihtoehtoa.

Käytännössä äänestäjien enemmistön esittämää kantaa on ollut hyvin vaikeaa sivuuttaa parlamentaarisisessa päätöksenteossa. Usein esitetäänkin, että neuvoa-antavat kansanäänestykset ovat olleet sitovia *de facto*. Kun puhutaan valtakunnallisista kansanäänestyksistä, neuvoa-antavien kansanäänestysten tuloksia on hyvin pitkälti noudatettu parlamentaarisisessa päätöksenteossa. Itse asiassa Länsi-Euroopan demokratioissa ei tunneta tapausta, jossa valtakunnallisen kansanäänestyksen jälkeen olisi heti tehty äänestyksen tuloksesta poikkeava päätös. Tilanne on kuitenkin jossain määrin toisenlainen, jos katsotaan neuvoa-antavien kansanäänestysten vaikutuksia esimerkiksi Suomen kunnissa. Kunnanvaltuustojen enemmistöt ovat tehneet useasti kansanäänestyksen tuloksesta poikkeavan päätöksen.

Neuvoa-antavuuden lisäksi kansanäänestysten vaikutukset päätöksenteossa riippuvat siitä, onko niihin liitetty kaksoisemmistö-, määräenemmistö- tai osallistumisäädöksiä. Hyvin useinhan kansanäänestyksissä edellytetään ainoastaan äänestäneiden yksinkertaista enemmistöä. Kuitenkin erityisesti joissakin liittovaltioissa perustuslaillisiin kansanäänestyksiin liittyy kaksoisenemmistövaatimus. Perustuslain muuttamiseksi esimerkiksi Sveitsissä edellytetään, että enemmistö äänestäneistä sekä enemmistö äänestäneis-

tä enemmistössä kantoneissa äänestää muutoksen puolesta. Tämä vaatimus koskee myös siis kansanäänestykseen vietyjä kansalaisaloitteita. Australiassa edellytetään enemmistöä äänestäneistä sekä enemmistöjä äänestäneistä neljässä kuudesta osavaltios- ta. Tämä vaatimus on muodostanut erittäin korkean kynnyksen perustuslakien muutta- miselle Australiassa.

Määräenemmistövaatimukset ovat harvinaisempia, mutta esimerkiksi vuonna 2005 Ka- nadan Brittiläisessä Kolumbiassa järjestetyssä kansanäänestyksessä edellytettiin, että provinssin vaalijärjestelmän muutosta tukee 60 prosenttia äänestäneistä sekä enemmistö 60 prosentissa vaalialueissa (Warren and Pearse 2008, 7). Kaksois- ja määräenemmistö- vaatimukset perustuvat ajatukselle, että perustuslakien muuttamisen tulee olla vaikeam- paa kuin tavallisten lakien. Samaa logiikkaa heijastelee myös Tanskan perustuslain si- sältämä vaatimus, jonka mukaan perustuslain muutokselle vaaditaan kansanäänestyk- sessä enemmistöä annetuista äänistä ja vähintään 40 prosenttia kaikkien äänioikeutettu- jen äänistä.⁴ (Svensson 1996, 34-26).

Joissakin tapauksissa kansanäänestykseen on liitetty osallistumis- eli *quorum*-säädöksiä. Esimerkiksi Italian kumoavissa kansanäänestyksissä vaatimuksena on, että vähintään 50 prosenttia kaikista äänioikeutetuista osallistuu äänestykseen. Muuten äänestys raukeaa. Tästä säännöstä johtuen viime aikoina monet kumoavat kansanäänestykset ovatkin itse asiassa rauenneet, ja voimassaolevien lakien puolustajat ovatkin usein ottaneet taktii- kukseen suosittua äänestämättä jättämistä. Myös Liettuassa pakollisissa kansanäänes- tyksissä ja neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä vaaditaan vähintään 50 prosentin ää- nestysosallistumista, minkä johdosta useiden kansanäänestysten tulokset eivät ole olleet valideja (IDEA Handbook 2008, 17-18).

Myös äänestyksen toimeenpanoa koskeva säätely voi olla olennaista, kun arvioidaan suoran demokratian vaikutuksia poliittisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi Sveitsissä erilaisia kansanäänestyksiä järjestetään 3-4 kertaa vuodessa, mutta ei kuitenkaan saman- aikaisesti kansallisten vaalien kanssa. Sen sijaan Yhdysvaltojen osavaltioissa kansanää- nestyksiä järjestetään vaalien yhteydessä. Todennäköisesti äänestysaktiivisuus muodos- tuu korkeammaksi silloin, kun äänestyksiä järjestetään vaalien yhteydessä. Myös kus- tannusnäkökulmat puoltavat tätä vaihtoehtoa. Vaalien ja kansanäänestysten järjestämi- nen eri ajankohtina voi kuitenkin olla perusteltua sillä perusteella, että kansanäänestyk- siä saatetaan muutoin käyttää äänestäjien mobilisoimiseksi vaaleissa. Vaalikampanjoi- den asetelmat ovat myös voineet heijastua kansanäänestysten tuloksissa. (IDEA Hand- book 2008, 18.)

Eri kansanäänestysmuodot: yhteenveto

Edustuksellisen demokratian keskeisimpinä hyvinä ominaisuuksina pidetään ensinnäkin sitä, että edustuksellisissa päätöksentekokeelimeissä pystytään sovitteluun ristiriitaisia näkökulmia, ja toisaalta sitä, että edustajat ovat vastuullisia eli tilivelvollisia äänestäjil- le. Toimivassa edustuksellisessa demokratiassa tilivelvollisuus tarkoittaa sitä, että edus-

⁴ Tavallisia lakeja koskevissa hylkäävissä kansanäänestyksissä lain hylkääminen edellyttää enemmistöä annetuista äänistä ja 30 prosenttia kaikkien äänioikeutettujen äänistä.

tajat perustelevat omat kantansa kansalaisille julkisesti ja että kansalaiset arvioivat näitä perusteluja harkitun kriittisesti. Koska edustajien mandaatti on riippuvainen äänestäjien tuesta, edustajilla on syitä perustella kantojaan äänestäjille ja kuunnella äänestäjien arvioita.

Edustuksellinen demokratia kattaa hyvinkin erityyppisiä poliittisia järjestelmiä, joissa demokraattinen tilivelvollisuus toteutuu eri tavoilla. Enemmistöparlamentarismille (esimerkiksi Britannia) on tyypillistä parlamentaarisen enemmistön tukea nauttivan hallituksen laajat toimintavapaudet. Tilivelvollisuus äänestäjille toteutuu ennen kaikkea vaaleissa, ja tilivelvollisuutta vahvistaa vähemmistössä olevan opposition esittämä julkinen kritiikki koskien hallituksen päätöksiä. Konsensusorientoituneissa järjestelmissä (esimerkiksi Sveitsi) hallitukset pyrkivät saavuttamaan päätösten tueksi mahdollisimman laajan parlamentaarisen enemmistön. Näin ollen mahdollisimman monet eri näkökulmat otetaan huomioon päätösten valmisteluvaiheessa. Vaaleissa toteutuvan tilivelvollisuuden heikkoutta voidaan kompensoida muun muassa päätöksentekoa jarruttavilla kansanäänestyksillä ja kansalaisaloitteilla (ks. esim. Linder 1998, 131-134.)

Edellä esitetty analyysi on osoittanut kansanäänestysinstituutioiden monimuotoisuuden, ja tästä seuraten sen, miten monin eri tavoin kansanäänestykset ovat vuorovaikutuksessa edustuksellisen demokratian kanssa. Taulukossa 2 on tiivistetty pääpiirteittään edellä kuvattujen kansanäänestystyyppien suhde edustukselliseen päätöksentekoon.

Taulukko 2 Kansanäänestysten ja edustuksellisen päätöksenteon suhde

<i>Kansanäänestysten suhde edustukselliseen päätöksentekoon</i>	Parlamentin enemmistön/toimeenpanovallan äänestykset	Pakolliset äänestykset	Hylkäävät ja kumoavat äänestykset	Kansalaisaloite
<i>Hallituksen kontrollimahdollisuudet</i>	Suuret; sekä esityslistaa ja äänestyksen järjestämistä koskeva kontrolli	Kohtalaiset; esityslistaa koskeva kontrolli; osittain myös äänestyksen järjestämistä koskeva kontrolli	Kohtalaiset/vähäiset; esityslistaa koskeva kontrolli; äänestyksen järjestämistä koskeva kontrolli usein heikkoa	Vähäiset; ei esityslistaa koskevaa kontrollia, toisinaan äänestyksen järjestämistä koskeva kontrolli
<i>Vuorovaikutus parlamentaaristen proseduurien kanssa</i>	Järjestetään ennen parlamentaarista käsittelyä (neuvoa-antavat); korvaavat parlamentaariset proseduurit (sitovat)	Järjestetään parlamentaaristen proseduurien lisäksi; vaikeuttavat päätöksentekoa	Lainsäädännön jälkikäteinen tarkastusmahdollisuus; kansanäänestyksen 'uhka' kannustaa opposition mielipiteiden huomioimiseen	Edustukselliselle päätöksenteolle vaihtoehtoinen päätöksentekotapa; parlamentaarinen harkinta (Uusi-Seelanti) tai neuvottelut parlamentin kanssa (Sveitsi) mahdollisia

Parlamentaarisen enemmistön aloitteesta järjestettyjen kansanäänestysten käyttö on pitkälti hallitusten kontrolloimaa. Hallitukset käyttävät niitä tyypillisesti siis legitimoimaan merkittävaksi koettuja päätöksiä tai helpottamaan hankalaksi koettujen asiakysymysten ratkaisemista. Näin ollen niiden käyttö on hyvin riippuvaista hallitusten poliittisista tarkoituksista. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että tällaiset kansanäänestykset ovat usein neuvoa-antavia. Vaikka kansanäänestyksen neuvoa-antavuus onkin periaatteessa yhteensopiva edustuksellisen demokratian järjestelmän periaatteiden kanssa, se voi asettaa edustajat hankalaan asemaan. Kansanäänestys voi synnyttää vahvan paineen seurata kansalaisten 'enemmistön tahtoa' myös silloin, kun edustajan oma harkinta ja arvomaailma antaisivat perusteita toisenlaiselle päätökselle (ks. esim. Suksi 2002). Länsi-Euroopan maissa saadun kokemuksen perusteella tämä paine näyttää olevan siis erityisen vahva valtiollisissa kansanäänestyksissä. Neuvoa-antava kansanäänestys voi myös muuttaa edustuksellisissa päätöksentekokoelimityksissä käytyjen keskustelujen luonnetta tavalla, joka ei ole myönteinen päätöksenteon tilivelvollisuuden kannalta. Sen sijaan, että edustajat keskustelisivat itse asiakysymyksestä ja ottaisivat kantaa siihen, he päätyvätkin keskustelemaan kansanäänestyksen tuloksen merkityksestä päätöksenteossa.

Pakolliset äänestykset ovat vaikeuttaneet perustuslain muutoksia, kuten Irlannin EU-sopimuksia koskevat kansanäänestykset osoittavat. Myös Australiassa vaatimus kansanäänestyksestä on tehnyt perustuslain muuttamisesta erittäin vaikeata; tosin tämä johtuu pitkälti kaksoisenemmistövaatimuksesta. Pääsääntöisesti pakolliset kansanäänestykset kannustavat hallituksia varmistamaan sen, että tärkeiksi katsotuille perustuslain muutoksille on riittävä tuki kansalaisten keskuudessa. Näin ollen ne lisäävät demokraattista tilivelvollisuutta, koska ne kannustavat hallituksia perustelemaan julkisesti kantansa koskien perustuslain muutoksia. Tosin toisinaan pakolliset kansanäänestykset ovat kohdistuneet sellaisiin perustuslaillisiin muutoksiin, jotka eivät ole juurikaan herättäneet julkista keskustelua.

Hylkäävät kansanäänestykset toimivat päätöksenteon jälkikäteen tarkastusmahdollisuutena, jotka kannustavat edustajia perustelemaan kantansa äänestyksen kohteena olevasta asiakysymyksestä laajalle yleisölle. Näin ne ainakin periaatteessa täydentävät vaa-leissa toteutuvaa tilivelvollisuutta lisäten julkista keskustelua yksittäisistä asiakysymyksistä. (ks. Setälä 2006). Toisaalta hylkäävien kansanäänestysten merkitys ei rajoitu pelkästään pidettyihin kansanäänestyksiin, vaan niillä on laajempaa vaikutusta poliittisen päätöksenteon käytäntöihin. Vähemmistöryhmien aloitteeseen perustuvien hylkäävien kansanäänestysten keskeisimpänä epäsuorana vaikutuksena on se, että hallitukset pyrkivät välttämään kansanäänestyksiä saavuttamalla lakiehdotuksille riittävän laajan tuen jo niiden valmisteluvaiheessa. Tämä on ollut ilmeistä esimerkiksi Sveitsissä, jossa hylkäävän kansanäänestyksen käytön kynnyks on suhteellisen alhainen.

Kun tarkastellaan kansalaisaloitteiden vaikutuksia edustuksellisen demokratian toimintaan, erityisen kiinnostava tapaus on Sveitsi, jossa aloitteesta neuvotellaan parlamentissa ennen sen viemistä kansanäänestykseen. Tällainen kansalaisaloite voi edistää kansanedustajien tilivelvollisuutta, koska se kannustaa kansanedustajia ottamaan perusteltuja kantoja kansalaisaloitteen sisältämään lakimuutokseen. Lisäksi tämä malli auttaa välttämään päätöksenteon epäjohtomukaisuutta ja tempoilevuutta, joka näyttää ainakin jossain määrin olleen Yhdysvaltojen osavaltioiden kansalaisaloitekäytäntöjen ongelmana (ks. esim. Cronin 1989). Vaikka Sveitsin mallissa hallituksella on mahdollisuus vastata aloitteisiin, kansalaisaloitteet ovat myös toisinaan tuottaneet yllätyksellisiä poliitti-

sia avauksia. Esimerkkinä mainittakoon vuonna 1989 tehty aloite armeijan poistamiseksi, joka sai kansanäänestyksessä peräti 35,6 prosenttia kaikista annetuista äänistä.

Sisällöllinen kansalaisaloite

Sisällöllinen kansalaisaloite poikkeaa siis 'varsinaisesta', kansanäänestykseen johtavasta kansalaisaloitteesta siinä suhteessa, että aloitteeseen ei liity kansanäänestyksen mahdollisuutta. Tässä suhteessa sisällöllisen kansalaisaloitteen määrittelyä suoran demokratian muodoksi voidaan jopa pitää kyseenalaisena. Sisällöllisen kansalaisaloitteen ideana on kuitenkin antaa kansalaisliikkeille mahdollisuus vaikuttaa poliittisen päätöksenteon esityslistaan muuttamatta kuitenkaan sitä edustuksellisen demokratian keskeistä periaatetta, että vaaleilla valituilla edustajilla on viimekätinen päätösvalta ja -vastuu. Sisällöllinen kansalaisaloite jää siis ainoastaan edustuksellisten toimijoiden keskusteltavaksi ja päätettäväksi. Tavallisimmin tämä tarkoittaa aloitteen parlamentaarista käsittelyä, mutta esimerkiksi toteutuessaan EU:n Lissabonin sopimuksen mahdollistama kansalaisaloite osoitettaisiin EU:n komissiolle.

Länsi-Euroopan valtioissa valtakunnan tasoinen sisällöllinen kansalaisaloite on perustuslain mukaan mahdollinen ainakin Alankomaissa, Espanjassa, ja Itävallassa. Lisäksi IDEA Handbookin (2008) mukaan valtakunnallinen sisällöllinen kansalaisaloite on mahdollista lähes kaikissa Itä- ja Keski-Euroopan uusissa demokratioissa. Alankomaissa sisällöllinen kansalaisaloite on omaksuttu melko äskettäin: vuodesta 2006 alkaen 40.000 äänioikeutettua on voinut vaatia parlamenttia keskustelemaan aloitteen aiheesta. Sisällöllisen kansalaisaloitteen omaksuminen oli seurausta Alankomaissa vuosituhannen alussa käydystä suoran demokratian kehittämistä koskevista poliittisista keskusteluista ja aloitteista. Kansanäänestysinstituution kehittäminen epäonnistui Alankomaissa, sillä hylkäävän kansanäänestyksen mahdollistava perustuslain uudistus kariutui lopulta. (Michels 2009).

Sisällöllinen kansalaisaloite on useissa maissa mahdollinen alemmilla hallinnon tasoilla, eli paikallis- ja osavaltiotasolla. Muun muassa monissa Yhdysvaltojen osavaltioissa on sisällöllisen kansalaisaloitteen käytäntöjä. (IDEA Handbook 2008; Cronin 1989). Myös Saksan osavaltio- eli *Länder*-tasolla sisällöllinen kansalaisaloite on suhteellisen yleinen. Monissa Saksan osavaltioissa sisällölliset kansalaisaloitteet ovat osa laajempaa järjestelmää, jossa myös 'varsinaiset', kansanäänestykseen johtavat kansalaisaloitteet ovat mahdollisia. Tällöin sisällölliset kansalaisaloitteet ovat olleet jonkinlainen varsinaisen kansalaisaloitteen 'esivaihe', koska sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseksi vaaditaan vähemmän allekirjoituksia. Kuitenkin sisällöllisetkin kansalaisaloitteet ovat itsessään johtaneet lainsäädännön muutoksiin Saksan osavaltioissa. Esimerkiksi Branderburgissa tehdystä 20 sisällöllisestä kansalaisaloitteesta kahdeksan on johtanut lainsäädännön muutoksiin, ja Schleswig-Holsteinissa 11 kansalaisaloitteesta kuusi on johtanut lainsäädännön muutoksiin. (Schiller 2002; 2009.)

Itse asiassa myös suomalainen kunnallinen kansanäänestysaloite on IDEA:n (2008) luokittelun mukaan sisällöllinen kansalaisaloite. Suomessahan neuvoo-antavaa kunnallista kansanäänestystä voi vaatia viisi prosenttia kunnan äänioikeutetuista (Kuntalaki, 31 §) IDEA:n luokittelun perusteena on se seikka, että Suomessa valtuustot viime kädessä päättävät, johtaako kansalaisaloite kansanäänestykseen. Vastaavanlaisia mahdollisesti

kansanäänestykseen johtavia sisällöllisiä kansalaisaloitteita on myös valtakunnallisella tasolla esimerkiksi Portugalissa ja Italiassa. Näissä maissa edustuksellisilla päätöksentekijöillä on viimekätinen päätösvalta sen suhteen, viedäänkö kansalaisaloite kansanäänestykseen. Portugalissa ja Italiassa sisällölliset kansalaisaloitteet eivät ole johtaneet kansanäänestyksiin (Jungar 2007, 62). Mahdollisesti kansanäänestykseen johtavat sisällölliset kansalaisaloitteet poikkeavat siis yhdessä olennaisessa suhteessa esimerkiksi Sveitsin kansalaisaloitteesta. Vaikka Sveitsin kansalaisaloitteissakin aloitteen tekijöiden ja parlamentin väliset neuvottelut ovat merkittävässä roolissa, kansanäänestysaloitteen tekijöillä on aina viime kädessä mahdollisuus viedä aloite kansanäänestykseen. Sisällöllisen kansalaisaloitteen tekijöillä tällaista mahdollisuutta ei ole.

Sisällöllinen kansalaisaloite pitää sisällään hyvin monimuotoisia instituutioita ja käytäntöjä. Joukossa on heikkoja instituutioita, jotka eivät juuri poikkea kansalaisten päätöksentekijöille suuntaamista vapaamuotoisista vetoamuksista. Yhdysvalloissa sisällöllinen kansalaisaloite nähdään kansanäänestykseen johtavan kansalaisaloitteen ohella keinona mahdollistaa 'citizen law-making' (Cronin 1989). Tämä näkemys heijastuu myös joissakin eurooppalaisissa aloitekäytännöissä, kuten Puolassa ja Espanjassa. Joissakin tapauksissa, kuten Itävallassa, sisällölliset kansalaisaloitteet ovat muodostuneet keinoiksi haastaa edustukselliset päätöksentekijät. EU:hun kaavailtu sisällöllinen kansalaisaloite näyttäisi mahdollisesti muodostuvan keinoksi edistää komission – ja samalla yleisemmin EU-päätöksenteon – tilivelvollisuutta. Seuraavassa taulukossa on tiivistetty neljän erilaisen sisällöllisen kansalaisaloitekäytännön keskeisiä piirteitä. Taulukossa 3 kuvataan aloitteen tekemiseksi vaadittavien allekirjoitusten määrä ja keruutapa, aloitteen muotoa ja sisältöä koskevat rajoitukset, aloitteen käsittely edustuksellisissa päätöksenteoelimityksissä sekä kokemuksia aloitteen käytöstä.

Taulukko 3 Neljän erilaisen sisällöllisen kansalaisaloitekäytännön keskeiset piirteet

	<i>Itävalta</i> (vuodesta 1964)	<i>Espanja</i> (vuodesta 1984)	<i>Puola</i> (vuodesta 1997)	<i>Unkari</i> (vuodesta 1989, 1997)
Allekirjoitusten määrä ja ke-ruutapa	100.000 allekirjoitusta (n. 1,2 % äänioikeutetuista) 8 päivässä; kerätään virastoissa; kun 8.000 allekirjoitusta on kerätty, aloite tarkistetaan ja rekisteröidään.	500.000 allekirjoitusta (n. 2 % äänioikeutetuista) 9 kuukaudessa; aloitteen sisältö ja muoto hyväksyttävä ennen allekirjoitusten keruuta	100.000 allekirjoitusta (n. 0.3 % äänioikeutetuista) 3 kuukaudessa; kun 1000 allekirjoitusta on kerätty, tarkastetaan aloitteen sisältö ja muoto	50.000 allekirjoitusta (n. 0.6 % äänioikeutetuista) 2 kuukaudessa; aloitteen muoto tarkistetaan ennen allekirjoitusten keräämistä.
Aloitteen muoto ja sisällölliset rajoitukset	Aloitteen tulee liittyä lainsäädäntöön; aloite ei saa koskea kansainvälisiä sopimuksia tai perustuslain perusperiaatteita.	Valmiiksi muotoiltu lakiesitys perusteluineen; aloite ei saa koskea esim. perustuslakia, verotusta tai kansainvälisiä kysymyksiä.	Valmiiksi muotoiltu lakiesitys perusteluineen; aloite ei saa koskea esim. budjettia tai perustuslakia.	Sisältää kysymyksen (ei valmista lakiesitystä) koskien parlamentin toimivaltaan kuuluvaa asiaa.
Aloitteen käsittelytapa	Parlamentti päättää ryhdytäänkö aloitteen mukaiseen lainsäädäntötoimeen.	Parlamentin käsiteltävä 6 kk:n sisällä; käsitellään muiden lakialoitteiden tavoin	Parlamentin käsiteltävä 3 kk:n sisällä; käsitellään muiden lakialoitteiden tavoin.	Parlamentin keskusteltava ja päätettävä aloitteesta 3 kk:n sisällä.
Kokemus käytöstä	Ensimmäiset kolme aloitetta johtivat lakimuutoksiin; kaikista n. 30 aloitteesta kuusi johtanut lainsäädännön muutoksiin; myös puolueet aloitteiden takana.	Yli 30 yrityksestä viisi on johtanut parlamentin käsiteltäväksi tulleeeseen aloitteeseen; näistä yksi on johtanut lakimuutokseen.	Noin 60 aloiteyritystä; 45 edennyt allekirjoitusten ke-ruuvaiheeseen; 20 aloitetta tullut parlamentin käsitte-lyyn; ainakin kuusi on johtanut lainsäädännön muutoksiin.	Aloitteita tehty runsaasti (yli 120 aloitetta); vaikutukset lainsäädäntöön vähäisiä; monenkirjavia aloitteita.

Lähteet: Kaufmann & al. (2007); IDEA Handbook (2008); Rytel 2006

Kun vertaillaan sisällöllisiä kansalaisaloitteita, eri käytäntöjen välillä on eroja siinä suhteessa, miten paljon allekirjoituksia vaaditaan aloitteen tueksi ja miten allekirjoitukset tulee kerätä. Joissakin tapauksissa, kuten Puolassa ja Itävallassa, allekirjoitusten kerääminen on kaksivaiheinen prosessi, koska aloitteen tekijöiden on ennen aloitteen rekisteröimistä kerättävä tietty määrä allekirjoituksia aloitteen tueksi. Maailmanlaajuisesti tarkastaltessa sisällöllisen kansalaisaloitteen tueksi kaiken kaikkiaan vaadittavien äänioikeutettujen allekirjoitusten osuus kaikista äänioikeutetuista vaihtelee noin 0.1 prosentista (Venezuela) aina 25 prosenttiin (Uruguay). Taulukossa 3 tarkastelluissa tapauksissa Puolan vaatimus 100.000 äänioikeutetun allekirjoituksesta vastaa ainoastaan noin 0,3 prosenttia kaikista äänioikeutetuista, ja Unkarissa 50.000 allekirjoitusta vastaa noin 0,6 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. Itävallassa vaatimus 100.000 allekirjoituksesta vastaa noin 1,2 prosenttia kaikista äänioikeutetuista, kun taas Espanjassa vaatimus 500.000 allekirjoituksesta vastaa noin 2 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. (IDEA Handbook 2008, 88; Kaufmann & al. 2007; Rytel 2006.)

Lisäksi monissa maissa on aikataulurajoituksia sen suhteen, missä ajassa kansalaisaloitteen tekemiseksi vaadittavat allekirjoitukset tulee kerätä. Yleensä aikaraja on joitakin kuukausia; esimerkiksi Espanjassa vaaditaan kerättäväksi 500.000 allekirjoitusta yhdeksän kuukauden sisällä. Puolassa vaaditut 100.000 allekirjoitusta pitää kerätä kolmessa kuukaudessa. Unkarissa sisällölliseen kansalaisaloitteeseen vaaditut allekirjoitukset tulee kerätä kahdessa kuukaudessa. Itävallassa aloitteen vaatimat allekirjoitukset tulee kerätä peräti kahdeksassa päivässä. On kuitenkin huomattava, että Itävallassa allekirjoitukset kerätään valtion tai kuntien virastoissa, mikä säästää aloitteen tekijät raskaalta allekirjoitusten keräämistyöltä. Myös allekirjoitusten keräystapojen ja -paikkojen välillä on siis vaihtelua eri maiden käytäntöjen välillä.

Sisällöllisten kansalaisaloitteiden muoto vaihtelee eri maissa. Lisäksi joissakin maissa on rajoituksia koskien sitä, minkälaisia asiakysymyksiä sisällöllinen kansalaisaloite voi koskea. Esimerkiksi Itävallassa sisällöllisten kansalaisaloitteiden tulee koskea lainsäädännöllisiä kysymyksiä, mutta ne eivät saa koskea perustuslaillisia kysymyksiä tai kansainvälisiä sopimuksia. Puolassa sisällölliset kansalaisaloitteet tuodaan parlamentaarisesti käsittelyyn pitkälti valmiin lakiesityksen muodossa. Tämän lisäksi aloitteen tueksi on esitettävä myös perustelulausunto, jossa kartoitetaan aloitteen yhteiskunnalliset ja taloudelliset seuraukset. Puolassa sisällölliset kansalaisaloitteet eivät saa koskea budjettilakeja tai perustuslaillisia kysymyksiä. Parlamentin (Sejm) virkamiehet tarkistavat kansalaisaloitteiden sisällön ja muodon, kun aloitteen tueksi on kerätty 1.000 allekirjoitusta (IDEA Handbook 2008, 88-90; Rytel 2006). Espanjassa esimerkiksi verotuskysymykset, kansainvälisiä suhteita koskevat kysymykset sekä perustuslain muutokset on suljettu aloitekäytännön ulkopuolelle. Espanjassa kansalaisaloitteen tulee olla melko pitkälti valmiin lakiesityksen muodossa, ja siihen tulee liittää myös perustelut. Kongressin puheenjohtajisto tarkistaa kansalaisaloitteen muodon ja sisällön ennen allekirjoitusten keräämistä. Sen sijaan Unkarissa sisällöllisen kansalaisaloitteen sisältöä ei ole nykyään rajoitettu muutoin, kuin että niiden tulee koskea parlamentin toimivaltaan kuuluvia asioita (Deszö and Bragyova 2001).

Sisällöllisiä kansalaisaloitteita koskevassa säätelyssä on eroja siinä, miten ja missä ajassa aloitteet tulee käsitellä edustuksellisissa päätöksentekokoelimityksissä. Puolassa ja Espanjassa riittävän kannatuksen saaneet kansalaisaloitteet tulee ottaa tiettyjen määräaikaisten sisällä käsiteltäväksi muiden lakialoitteiden tavoin. Joissakin tapauksissa aloitteiden

käsittelytapa on määritelty väljästi, ja edellytyksenä on ainoastaan, että edustajat keskustelevat ja tekevät päätöksen aloitteesta. Näin on Itävallassa, jossa aloitteiden parlamentaariseen käsittelylle ei ole edes asetettu aikarajaa. Myös Unkarissa parlamentilta edellytetään pelkästään sitä, että se keskustelee ja tekee päätöksen aloitteesta. Parlamentaarisen käsittelyn aloittamiselle on Unkarissa kuitenkin asetettu aikaraja, kolme kuukautta. Koska Unkarissa aloitteen muoto ja aihepiirit ovat melko vapaita ja myös aloitteen teon kynnyks on ollut aika alhainen, kansalaisaloitteet ovat olleet monenkirjavia. Kansalaisaloitteita on tehty runsaasti (yli 120 aloitetta), mutta niiden lainsäädännölliset vaikutukset ovat ilmeisesti jääneet olemattomiksi. Unkarissa sisällöllisen kansalaisaloitteen luonteeseen on kuitenkin voinut vaikuttaa myös se, että monien Saksan osavaltioiden tavoin myös Unkarissa sisällöllinen kansalaisaloite on yksi kansalaisaloitteen muoto muiden joukossa. Sisällöllisen kansalaisaloitteen lisäksi Unkarissa on myös mahdollista tehdä kahdenlaisia kansanäänestykseen johtavia kansalaisaloitteita, joiden tekemiseksi vaaditaan joko 100.000 tai 200.000 äänioikeutetun allekirjoitukset. (Deszö and Bragyova 2001; IDEA Handbook 2008, 99-104)

Parlamentaarisen käsittelyn sekä aloiteinstituution painoarvon kannalta aloitteen muodolla näyttäisi siis olevan merkitystä. Esimerkiksi Puolassa vuosina 1999-2005 on rekisteröity 55 aloitetta, joista 44 on läpäissyt aloitteen muotoa ja sisältöä koskevan tarkastuksen. Näistä hyväksytyistä aloitteista noin 20 on tullut parlamentin käsittelyyn, ja näistä aloitteista ainakin kuusi on johtanut lakimuutoksiin (IDEA Handbook 2008, 90; Rytel 2006.). Tässä suhteessa ajatus kansalaisten osallistumisesta lainsäädäntöön on siis ainakin jossain määrin toteutunut, sillä aloitteita on hyväksytty joko sellaisenaan tai joidenkin muutosten jälkeen. Myös Espanjassa aloitteen tulee olla valmiin lakialoitteen muodossa. On huomattava, että Espanjassa aloitteen tekoa varten voi saada myös julkista rahoitusta sen jälkeen, kun aloitteen muoto ja sisältö on tarkistettu. Espanjassa aloitteen teon kynnyks on kuitenkin melko korkea, sillä vuoden 1984 jälkeen 32 alullepannusta aloitteesta ainoastaan viisi on saavuttanut tuekseen riittävän määrän allekirjoituksia määrääjässä. Näistä viidestä parlamentin käsittelemästä aloitteesta ainoastaan yksi on johtanut lainsäädännöllisiin muutoksiin. (Kaufmann & al. 2007, 172)

Sisällöllisen kansalaisaloitekäytäntöjen kannalta ehkäpä tunnetuin tapaus on Itävalta, jossa sisällölliset kansalaisaloitteet (*Volksbegehren*) ovat muodostuneet suhteellisen vakiintuneeksi käytännöksi. Aloitteen tekemiseksi vaaditaan ensinnäkin 8.000 äänioikeutetun allekirjoitukset, mikä vastaa 0.1 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. Aloitteen tueksi tarvittavat 100.000 allekirjoitusta tulee siis kerätä vain kahdeksassa päivässä. Vuodesta 1964 alkaen Itävallassa on tehty noin 30 sisällöllistä kansalaisaloitetta, jotka ovat saavuttaneet vaaditun 100.000 allekirjoituksen tavoitteen määrääjässä. Näistä aloitteista kuusi on johtanut lainsäädännöllisiin muutoksiin. Koska Itävallassa aloitteen käsittelylle ei ole asetettu aikarajaa, joissakin tapauksissa aloitteiden parlamentaarista käsittelyä on myös viivytelty. (IDEA Handbook 2008, 87; Kaufmann & al. 2007, 153-155.)

Sisällöllinen kansalaisaloite tuli merkittäväksi osaksi Itävallan poliittista järjestelmää, koska 1960-luvulla tehdyt kolme ensimmäistä aloitetta johtivat tavoiteltuihin lakimuutoksiin. Nämä koskivat Itävallan yleisradioyhtiön asemaa, koulu-uudistusta sekä 40-tuntista työviikkoa. Toisaalta tämän jälkeen aloitteiden menestys on ollut heikompa, ainakin jos sitä mitataan ainoastaan lainsäädännöllisinä muutoksina. Ehkä räikein tapaus oli vuonna 1982 tehty, peräti yli miljoonan äänioikeutetun tukema kansalaisaloite, jossa

vastustettiin YK-kongressikeskuksen rakentamista Wieniin. Aloitteen saamasta suuresta tuesta huolimatta keskuksen rakentamisessa edettiin (Pelinka & Greiderer 1996). Itävallan kansalaisaloitteet ovat viime vuosina muodostuneet poliittisen kampanjoinnin ja asiakysymysten politisoinnin välineiksi. Myös oppositiopuolueet ovat käyttäneet aloitetta saavuttaakseen poliittista julkisuutta ja aktivoidakseen kannatusta. Viime aikoina tätä mahdollisuutta on käyttänyt hyväksi äärioikeistolainen Vapauspuolue, joka vuonna 2006 onnistui keräämään yli 250.000 allekirjoitusta aloitteelle, jossa vaadittiin kansanäänestystä Turkin mahdollisesta EU-jäsenyydestä. (IDEA Handbook 2008.)

Suomen näkökulmasta mielenkiintoinen tapaus on EU-tasolla mahdollisesti toteutuva sisällöllinen kansalaisaloite. EU:n Lissabonin sopimuksen mukaan (artikla 1-8b.4) miljoona EU-kansalaista, jotka edustavat merkittävää jäsenmaiden joukkoa, voisi tehdä aloitteen, jossa EU:n komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään ehdotus unionin säädökseksi (IDEA Handbook 2008, 92-93). EU-kansalaisaloitteiden sisältö ja muoto näyttäisivät siis olevan väljästi määriteltyjä: aloitteet olisivat siis muodoltaan yleisiä ehdotuksia, joiden perusteella komission toivotaan tekevän lainsäädäntöehdotuksen. Olennaista on kuitenkin, että aloitteet koskevat EU:n toimivaltaan kuuluvia asioita. Mikäli Lissabonin sopimus ratifioidaan kaikissa jäsenmaissa, säädetään aloitteen teke- mistä koskeva yksityiskohtaisempi toimeenpaneva laki, jossa määritellään aloitteen teon aikarajat ja se, miten laajasti aloitteen tukena täytyy olla kansalaisia eri jäsenmaista. Toimeenpaneavassa laissa täsmennetään myös se, miten komission tulee käsitellä aloitetta.

Euroopan parlamentin perustuslakikysymyksiä käsittelevän valiokunnan tekemän ehdotuksen mukaan allekirjoituksia vaadittaisiin vähintään ¼ jäsenmaista, jolloin allekirjoitusten tulisi edustaa 1/500 kaikista äänestäjistä näissä jäsenmaissa (Euroopan parlamentti 2009). Samassa ehdotuksessa allekirjoituksen keräämisen määräajaksi kaavaillaan yhtä vuotta. Euroopan parlamentin valiokunnan ehdotuksessa esitetään myös, että aloitteen käsittely komissiossa merkitsisi muun muassa aloitteen tekijöiden kuulemista. Lisäksi mikäli komissio ei ryhdy valmistelemaan aloitteen ehdottamaa päätöstä kolmen kuukauden sisällä, sen olisi annettava selonteko parlamentille ja aloitteen tekijöille. Lisäksi EU:n oikeusvalvojat (Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, Euroopan oikeusasiamies) voisivat tutkia komission toimintaa, mikäli komissio ei täytä velvoitettaan käsitellä kansalaisaloitetta määräajassa. Tällaiset komissiolle asettavat velvoitteet ja sanktiot lienevätkin olennaisia kansalaisaloiteinstituution merkityksen varmistamiseksi.

Näkökulmia suoran demokratian kehittämiseen Suomessa

Suoran ja edustuksellisen demokratian välisen suhteen analyysi vaatii siis sitä, että tunnustetaan suoran demokratian instituutioiden vaikutukset edustuksellisen demokratian keskeisiin toiminnallisiin periaatteisiin. Yllä esitetyn analyysin perusteella voidaan todeta, että suoran ja edustuksellisen demokratian vastakkainasettelu on pitkälti keinotekoista, ja tietyt suoran demokratian muodot täydentää edustuksellista demokrati-aa. Viime kädessä suoran demokratian instituutioiden arviointi palautuu kuitenkin kysymykseen siitä, millaisena nähdään kansalaisten rooli poliittisessa päätöksenteossa ja miten demokratian kannalta keskeistä kansalaisten poliittisen tasa-arvon ihannetta halutaan toteuttaa. (Ks. esim. Beitz 1989.)

Tutkimukset, joissa on analysoitu kansalaisten käsityksiä suorasta demokratiasta, ovat antaneet melko ristiriitaisia tuloksia. Joidenkin tutkimusten mukaan suoran demokratian kannatus on voimakkainta hyvin koulutettujen ja poliittisesti aktiivisten joukossa. Toiset tutkimukset ovat taas antaneet päinvastaisia tuloksia, joiden mukaan poliittisesti syrjäytyneet ja vähän koulutetut kannattavat suoraa demokratiaa. Osittain tämä tulosten ristiriitaisuus voi selittyä sillä, että kansalaisten kyselytutkimuksissa antamat vastaukset heijastelevat omassa maassa käytössä olevista instituutioista saatuja kokemuksia. Itse asiassa suoran demokratian kannatuksen selitystekijät näyttäisivätkin vaihtelevan eri poliittisissa järjestelmissä, esimerkiksi jos verrataan vaikkapa Sveitsiä tai Suomea. (ks. esim. Bowler & al. 2007)

Suomessa suoran demokratian instituutioihin on suhtauduttu varovasti, ja vertailevan tutkimuksen valossa Suomi näyttäisi kuuluvan tässä suhteessa jopa varovaisimpien joukkoon Euroopassa (ks. esim. Suksi 2002). Tosin tällaista varovaisuutta on esiintynyt myös muualla kuin Suomessa. Länsi- ja Itä-Euroopankin maiden perustuslaeissa on monia esimerkkejä suoraa demokratiaa koskevasta lainsäädännöstä, jota ei ole koskaan sovellettu ja jonka merkitys on jäänyt olemattomaksi. Lisäksi hyvin monissa maissa suoran demokratian instituutioiden käyttö on haluttu pitää vaaleilla valittujen edustajien enemmistön kontrollissa. Tällä pyrkimyksellä on kuitenkin voinut olla kielteisiä seurauksia sen suhteen, miten kansalaiset ovat kokeneet suoran demokratian käytön.

Esimerkiksi suomalaista kunnallista kansalaisaloitekäytäntöä voi kritisoida siitä, että siinä jätetään liian paljon harkintavaltaa valtuutetuille, jotka voivat päättää kansalaisaloitteeseen perustuvan kansanäänestyksen järjestämisestä ja tämän lisäksi vielä sen tuloksen noudattamisesta. Tästä johtuen kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen ja tuloksen noudattaminen on täysin riippunut valtuuston enemmistön poliittisesta tahdosta. Kansalaisaloitteeseen perustuvan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä koskeva harkintavaihe voitaisiin korvata Sveitsin mallia seuraten kansalaisaloitteen tekijöiden ja kunnanvaltuuston välisillä neuvotteluilla, joiden jälkeen aloitteen tekijät voisivat päättää siitä, viedäänkö aloite äänestykseen. Vähintäänkin kansalaisaloitteen tekijöitä voitaisiin kuulla valtuustoissa, mikä näyttää olevan käytäntönä Ruotsin ja Norjan kunnallisissa kansanäänestyksissä (IDEA Handbook 2008, 89)

Suomalaisen kunnallisen ja valtiollisen kansanäänestyskäytännön ongelmat eivät välttämättä materialisoidu tässä selvityksessä esiteltyjen muiden kansanäänestystyyppien kohdalla, koska niiden käyttö ei ole edustajien enemmistön kontrollissa ja koska ne ovat tyypillisesti luonteeltaan sitovia. Pakollisten, hylkäävien/kumoavien tai kansalaisaloitteisiin perustuvien kansanäänestysten omaksuminen voi kuitenkin muuttaa poliittisia päätöksentekoprosesseja sekä valtasuhteita. Tavallisia lakeja koskevan hylkäävän kansanäänestyksen omaksuminen voitaisiin kuitenkin nähdä Suomessa eräänlaisena vastapainona sille, että poliittista järjestelmää on kehitetty kohti enemmistöparlamentarismia ja presidentin roolia lainsäädäntöprosessissa on heikennetty. Hylkäävä kansanäänestys toimisi lakien jälkikäteisenä tarkastusmekanismina, ja institutionaalisen säätelyn yksityiskohdista riippuen se voisi mahdollisesti myös vahvistaa parlamentaarisen opposition asemaa. Suksen (2002) selvitystä seuraten Suomessa voisi harkita myös perustuslaillista kansanäänestystä, joka voisi olla joko pakollinen tai mahdollisesti vaihtoehto lepäämäänjättämismenettelylle.

Erityisesti kansanäänestyksiä kritisoidaan usein sillä perusteella, että kansalaisilla on puutteelliset kyvyt poliittisten asiakysymysten ymmärtämiseen. On huomattava, että kansalaisten kykyjä koskevaa argumenttia voi käyttää kansanäänestysten ohella myös edustuksellisen demokratian tarjoamia osallistumismuotoja vastaan. Vaaleilla valittujen edustajien tilivelvollisuus ei voi toteutua tyydyttävästi, mikäli kansalaiset ovat kykenemättömiä arvioimaan päätöksenteon perusteita. Kansalaisten kyvykkyys on siis tärkeää sekä suoran että edustuksellisen demokratian toteutumisen kannalta. Verrattuna osallistumiseen vaaleissa, suoran demokratian instituutioiden keskeisin etu on se, että ne kannustavat kansalaisia ottamaan kantaa poliittisiin asiakysymyksiin, eikä siis ainoastaan tekemään valintoja poliittisten puolueiden tai henkilöiden välillä.

Verrattuna edustukselliseen päätöksentekoon kansalaisten poliittiset kyvyt vaikuttavat kuitenkin paljon suoraviivaisemmin kansanäänestysten avulla tehtyjen poliittisten päätösten laatuun. Kansanäänestysten yhteydessä olisikin syytä pitää huolta siitä, että kansalaisten saatavilla on riittävästi informaatiota äänestettävästä asiakysymyksestä. Kansalaisten poliittinen kyvykkyys ei kuitenkaan voi viitata pelkästään poliittiseen tietotasoon, vaan se edellyttää myös laajempaa päätöksentekoon liittyvien näkökulmien ymmärtämistä. (ks. esim. Grönlund and Milner 2006; Grönlund & al 2009). Näin ollen kansanäänestyskampanjoihin tulisi liittyä menettelyjä, joilla kansalaisia kannustetaan asiakysymyksiä koskevaan harkintaan, jossa asiakysymykseen liittyvät eri näkökulmat otetaan huomioon. Esimerkiksi erilaisten kansalaiskeskustelujen järjestäminen on suositeltavaa kansanäänestyskampanjoiden yhteydessä, etenkin jos kyse on voimakkaasti politisoituneesta tai vaikeita eettisiä valintoja sisältävästä asiakysymyksestä. (ks. esim. Hansen & Andersen 2003.)

Sisällöllinen kansalaisaloite

Suoran demokratian muodoista sisällöllinen kansalaisaloite vaikuttaa kaikkein vähiten edustuksellisen demokratian toimintaperiaatteisiin, koska siinä päätösvalta ja -vastuu pysyvät vaaleilla valituilla edustajilla. Sisällöllisen kansalaisaloitteen mahdollistaminen Suomen perustuslaissa ei todennäköisesti aiheuttaisi suuria muutoksia poliittisen päätöksenteon käytännöissä. Kuitenkin se mahdollistaisi sen, että puolueiden ulkopuolisessa kansalaisyhteiskunnassa esiin nousevat näkökulmat tulisivat paremmin kuuluviin poliittisessa päätöksenteossa. Tämä voisi osaltaan lievittää kansalaisten vieraantumista edustuksellisesta päätöksenteosta.

Luonnollisestikin sisällöllisen kansalaisaloitteen mahdollistava perustuslaki loisi vain väljät puitteet aloitekäytännölle, josta säädettäisiin erillisellä lailla. Instituution toimivuuden vuoksi on kuitenkin hyvä pohtia jo tässä vaiheessa sitä, millainen sisällöllisen kansalaisaloitteen käytäntö tarkalleen olisi. Sisällöllisten kansalaisaloitteiden ongelmana nähdään usein se, että edustajilla ei useinkaan ole riittäviä kannustimia ottaa aloitteet vakavasti, jolloin koko käytäntö koetaan turhauttavaksi (ks. esim. Cronin 1989, 241). Näin ollen tulisi löytää oikea tasapaino kahden tekijän välillä. Toisaalta aloitteen tekeminen ei saisi olla liian hankalaa, jolloin aloitteen tekijät usein epäonnistuvat, etenkin jos kyse on pienistä kansalaisjärjestöistä. Toisaalta taas aloitteen tekeminen ei saisi olla liian helppoakaan, koska tällöin aloitteet voivat kuormittaa liikaa edustuksellisia päätöksentekoaikavaroja, minkä seurauksena aloitteiden vastaanotto voi muodostua nihkeäksi.

Näin ollen vaadittavien allekirjoitusten määrän täytyisi olla kohtuullinen, samoin kuin aikarajojen, joiden puitteissa allekirjoitukset on kerättävä.

Sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemisen kynnyks on oleellinen siltä kannalta, millaiseksi aloitteen luonne ja merkitys muodostuu. Esimerkiksi Itävallassa kynnyks on aikarajoitusten ja allekirjoitusten määrän vuoksi korkeahko, ja tästä syystä kansalaisaloite on muodostunut oppositiopuolueiden käyttämäksi keinoksi, jota käytetään voimakkaasti politisoituneissa kysymyksissä. Puolassa kynnyks lienee melko kohdallaan, ja vaatimus tarkkaan muotoillusta aloitteesta on vaikuttanut siihen, että aloiteinstituutio näyttäisi muodostuneen suhteellisen varteenotettavaksi kansalaisvaikuttamisen keinoksi. Sisällöllisen kansalaisaloitteen aihepiirin rajoituksia tulisi harkita; joka tapauksessa mahdollisten rajoitteiden tulisi olla riittävän yksiselitteisiä. Myös sisällöllisen kansalaisaloitteen edellyttämien allekirjoitusten keräämistä tulisi harkittava. IDEA Handbookissa (2008) suositellaan, että allekirjoitusten keräämistä ei rajoiteta valtion tai kuntien virastoihin. Luonnollisestikin allekirjoitusten lukumäärä ja aitous täytyisi tällöin varmistaa jälkikäteen. Myös sähköisen allekirjoituksen mahdollisuutta olisi tutkittava.

Muiden maiden käytäntöjen perusteella Suomessa aloitteen rekisteröimiseksi voisi vaatia esimerkiksi 2.000-6.000 äänioikeutetun allekirjoitukset. Itse aloitteen tekemiseksi sopiva allekirjoitusten määrä voisi olla 60.000-120.000. Esimerkiksi 100.000 allekirjoituksen vaatimus tarkoittaisi noin 2,4 prosenttia kaikista äänioikeutetuista, mitä voidaan pitää jo kohtuullisen korkeana kynnyksenä. Allekirjoitusten keräämisen aikaraja voisi olla allekirjoitusten määrästä riippuen 6-12 kuukautta. Jotta aloitteiden käsittely eduskunnassa olisi mahdollisimman perusteellista, aloite voisi olla Puolan mallia seuraten mahdollisimman pitkälti valmiin lakiehdotuksen muodossa. Näin sitä voisi käsitellä eduskunnassa samoin kuin muitakin lakialoitteita. Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelylle tulisi myös asettaa jokin määräaika. Toinen vaihtoehto on se, että sisällöllinen kansalaisaloite on väljemmin muotoiltu ehdotus lainsäädännön muutoksesta. Eduskuntakäsittelyn jälkeen aloite ohjattaisiin mahdollisesti valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tähän malliin olisi EU-kansalaisaloitteen tavoin sisällytettävä hallituksen velvollisuus esittää tietyn määräajan sisällä selonteko eduskunnalle ja aloitteen tekijöille siitä, mihin toimiin se on ryhtynyt aloitteen perusteella. Näin sisällöllinen kansalaisaloite voisi vahvistaa demokraattista tilivelvollisuutta.

Kumpaa tahansa edellä kuvattua mallia suositaankin, on syytä seurata IDEA Handbookin (2008, 89) suositusta, että kansalaisaloitteen takana olevalle ryhmälle annetaan virallinen asema ja että kansalaisaloitekäytännön tueksi luodaan riittävän laaja 'infrastrukturi' esimerkiksi oikeusministeriössä ja/tai eduskunnassa. Kansalaisaloitteet olisi rekisteröitävä jo varhaisessa vaiheessa, ja niitä koskevan informaation tulisi olla kaikkien kansalaisten saatavilla. Aloitteen teon rahoituksen tulisi myös olla vastaavalla tavalla läpinäkyvää kuin vaalirahoituksen. Olisi myös pohdittava sitä, voisiko aloitteen tekijöille tarjota joillain ehdoin myös julkista rahoitusta. Olisi syytä myös harkita sitä vaihtoehtoa, että aloitteen tekijöille annettaisiin mahdollisuus tulla aloitteen käsittelyn yhteydessä hallituksen tai eduskunnan kuultavaksi.

Viitteet

- Beitz, Charles R. (1989): *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd; Karp, Jeffrey (2007): Enraged or Engaged. Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies. *Political Research Quarterly*, 60, 3, 351-362.
- Cronin, Thomas (1989): *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Deszö, Márta; Bragyova, András (2001): Hungary. Andreas Auer and Michael Bützer (eds.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot: Ashgate, 63-94.
- European Parliament; Committee on Constitutional Affairs (2009): Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation on the citizens' initiative. A6-0043/2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 25.4.2009.
- Gallagher, Michael and Uleri, Pier Vincenzo (eds.) (1996): *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Grönlund, Kimmo and Milner, Henry (2006): The Determinants of Political Knowledge in Comparative Perspective. *Scandinavian Political Studies* 29, 4, 386-406.
- Grönlund, Kimmo; Setälä, Maija and Herne, Kaisa (2009): Deliberation and Civic Virtue. Lessons from the Citizen Deliberation Experiment. An unpublished manuscript.
- Hansen, Kasper M., and Andersen, Vibeke Normann (2003): Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro. *Scandinavian Political Studies* 3: 261-286.
- International IDEA (2008): *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jungar, Ann-Cathrine (2007): *Folkomröstningar i Europa. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*. Stockholm: Grundlagsutredningens rapport nr X.
- Kaufmann, Bruno & al. (ed.) (2007): *Initiative for Europe. A roadmap to transnational democracy*. Brussels: The Initiative and Referendum Institute.
- Kissane, Bill (2009): From people's veto to instrument of elite consensus: the referendum experience in Ireland. Maija Setälä and Theo Schiller (eds.): *Referendums and Representative Democracy*. London: Routledge, forthcoming.
- Linder, Wolf (1998): *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Second Edition. Basingstoke: Macmillan.

Michels, Ank (2009): Ideological positions and the referendum in the Netherlands. Maija Setälä and Theo Schiller (eds.): *Referendums and Representative Democracy*. London: Routledge, forthcoming.

Morel, Laurence (1996): France: Towards a less controversial use of the referendum? Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan, 66-85.

Pelinka, Anton and Greiderer, Sylvia (1996): Austria: the referendum as an instrument of internationalization. Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan, 20-32.

Rytel, Anna (2006): *The Popular Initiative in Poland*. International Democracy Report. <http://www.democracy-international.org/publications.html>, 25.4.2009.

Sager, Fritz and Bühlmann, Marc (2009): Checks and balances in Swiss direct democracy. Maija Setälä and Theo Schiller (eds.): *Referendums and Representative Democracy*. London: Routledge, forthcoming.

Schiller, Theo (2002): *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt: Campus Verlag.

Schiller, Theo (2009): *Agenda Initiatives in Germany (German Länder and municipalities)*. Research Note, Marburg, April 2009.

Setälä, Maija (2006): On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums. *European Journal of Political Research*. 45, 5, 701-723.

Smith, Gordon (1976): The Functional Properties of the Referendum. *European Journal of Political Research*, 4, 1, 1-23.

Suksi, Markku (2002): *Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta*. Oikeusministeriön selvityksiä. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://www.om.fi/>, 25.4.2009.

Svensson, Palle (1996): Denmark: the referendum as minority protection. Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan, 33-51.

Liite: Valtakunnallisen tason kansanäänestysinstituutiot 18 Länsi-Euroopan valtioissa*

Kansanäänestystyyppi	Tavalliset lait	Perustuslait ja vastaavat
<i>Pakolliset</i>		
		Espanja (1978), Irlanti (1922/1937), Islanti (1944), Itävalta (1994), Sveitsi (1848, 1977) Tanska (1915/1953)
<i>Hylkäävät</i>		
1. Kansalaiset	Sveitsi (1874)	Italia (1948), Sveitsi (1921)
2. Edustajat (parlamentaarinen vähemmistö)	Tanska (1953)	Espanja (1978), Italia (1948), Itävalta (1994), Ruotsi (1974), Tanska (1953)
3. Edustajat (muut: presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Irlanti (1937), Sveitsi (1874)	Italia (1948), Kreikka (1975/1986),
<i>Kumoavat</i>		
1. Kansalaiset	Italia (1948/1970), Sveitsi (1949)	
2. Edustajat (presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Islanti (1944), Italia (1948/1970), Sveitsi (1949)	
<i>Parlamentin enemmistön tai toimeenpanovallan aloite</i>		
1. Parlamentaarinen enemmistö	Alankomaat, Belgia, Iso-Britannia, Itävalta (1994), Kreikka (1975), Luxemburg, Norja, Ruotsi (1922), Suomi (1987), Tanska	
2. Muut (presidentti, pääministeri)	Espanja (1978), Kreikka (1975), Portugali (1976), Ranska (1958)	
<i>Kansalaisaloite</i>	Sveitsi (2003)	Sveitsi (1848/1891)
<i>Ei valtakunnallisia kansanäänestyksiä vuoden 1945 jälkeen</i>	Saksa	

Lähteet: Gallagher & Uleri 1996; Research and Documentation Centre on Direct Democracy, University of Zürich.

* Suluisa vuosi, jolloin instituutio omaksuttiin perustulakiin. *Ad hoc* kansanäänestyksiä ei ole perustuslaissa säädely

Maija Setälä

SISÄLLÖLLISTEN KANSAL AISALOITEKÄYTÄNTÖJEN VERTAILU

Tässä selvityksessä tarkastellaan sisällöllisen kansalaisaloitteen käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä neljässä valtiossa: Itävallassa, Espanjassa, Puolassa ja Unkarissa. Selvityksen lopussa esitetään joitakin tähän tarkasteluun perustuvia vertailevia näkökohtia. Nämä näkökohdat olisi hyvä ottaa huomioon, kun sisällöllistä kansalaisaloitetta säätelevää lainsäädäntöä pohditaan Suomessa.

Itävalta

Itävallan perustuslain artiklan 41 kohdan 2 mukaan keskusvaalilautakunnan tulee toimittaa kansallisneuvostolle toimenpiteitä varten sellaiset aloitteet, joita ehdottaa 100.000 äänioikeutettua tai 1/6 äänioikeutetuista kolmessa osavaltiossa. Edelleen perustuslaissa edellytetään, että aloitteen tulla olla lakiluonnoksen muotoinen. Perustuslain ohella kansalaisaloitteen säätely perustuu erilliseen kansalaisaloitetta koskevaan lakiin (*Volksbegehrengesetz*), joka on vuodelta 1973.

Kansalaisaloitteen vireille panemiseksi on ensin tehtävä hakemys liittovaltion sisäministeriölle. Kansalaisaloitteen vireille panoa koskevassa hakemuksessa on oltava kansalaisaloitteen teksti sekä aloitteen lyhyt nimi. Hakemuksessa tulee myös nimetä valtuutettu sekä hänen neljä sijaistaan, jotka edustavat hakemuksen allekirjoittajia. Valtuutettujen ja sijaisten tulee olla äänioikeutettuja Itävallan kansalaisia, joiden asuinpaikka on Itävallassa. Hakemuksessa tulee lisäksi antaa tiedot pankkitilistä, johon valtuutetulla ja hänen sijaisillaan on yhteinen käyttöoikeus. Valtuutettu ja sijaiset allekirjoittavat hakemuksen.

Hakemukseen tulee liittää kansalaisaloitteen perustelut sekä tuki-ilmoitukset. Aloitteen vireille panemiseksi vaaditaan, että 0.1 prosenttia rekisteröityneistä äänioikeutetuista Itävallan kansalaisista on antanut tuki-ilmoituksen aloitteen puolesta. Tämä tarkoittaa käytännössä noin 8.000 tuki-ilmoitusta. Tuki-ilmoitukseen vaaditaan henkilön etu- ja sukunimi, syntymäaika sekä asuinpaikka. Kuntien viranomaisten on vahvistettava, että tuki-ilmoituksissa mainitut henkilöt on merkitty valitsijaluetteloon kunnassa ja että heillä on äänioikeus kansallisneuvoston vaaleissa.

Kun kansalaisaloitetta koskeva hakemus on jätetty, liittovaltion sisäasiainministeriön on tehtävä päätös siitä kolmen viikon kuluessa. Hakemus on hyväksyttävä, mikäli hakemusta koskevat muodolliset ehdot on täytetty. Sisäasiainministeriö päättää samalla myös niin sanotusta merkitsemisajasta, jolloin kansalaiset voivat käydä merkitsemässä eli allekirjoittamassa aloitteen. Kansalaisaloitteen allekirjoittamisen on oltava mahdollista pääsääntöisesti kahdeksana peräkkäisenä päivänä, ei kuitenkaan alkaen tai päättyen sunnuntaina tai lauantaina. Sisäasiainministeriön on julkaistava päätöksensä *Amtsblatt zur Wiener Zeitung*-lehdessä vähintään kahdeksan viikkoa ja enintään kuusi kuukautta ennen merkitsemisajan alkua.

Aloitteen tekijöitä edustavan valtuutetun on ilmoitettava 14 vuorokauden sisällä aloitteen julkistamisesta, suoritetaanko merkitsemismenettely kaikissa kunnissa vai vain osassa niistä. Aloitteen tekstin tulee olla näkyvästi esillä niillä paikkakunnilla, joilla aloitteen merkitseminen on mahdollista. Aloitteen voivat käydä allekirjoittamassa ne vähintään 16-vuotiaat Itävallan äänioikeutetut kansalaiset, joiden pääasiallinen asuinpaikka on jossain Itävallan kunnassa. Aloitteiden merkitsemisen järjestävät niin sanotut merkitsemisviranomaiset, käytännössä kunnat. Sisäasiainministeriö toimittaa merkitsemisviranomaisille allekirjoitus- eli merkitsemislistat.

Merkitsemisviranomaiset määräävät ne virastot, joissa äänioikeutetut voivat käydä allekirjoittamassa aloitteen. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus käydä allekirjoittamassa aloite muun muassa takaamalla virastojen riittävän pitkät aukioloajat sekä mahdollistamalla esteettömän pääsyn virastoihin. Aloitteen allekirjoittavan äänioikeutetun on ilmoitettava nimensä, osoitteensa sekä esitettävä jokin henkilöllisyyden todistava asiakirja tai todistus. Pätemättömiä ovat sellaiset allekirjoitukset, joita ei ole merkitty hyväksytyihin merkitsemislistoihin, joiden antajalla ei ole äänioikeutta, joiden antajan tiedot ovat puutteellisia, tai joiden antaja on jo kerran allekirjoittanut saman kansalaisaloitteen.

Kun merkitsemisaika on kulunut umpeen, merkitsemisviranomaisten on todettava pätevien allekirjoitusten lukumäärä ja ilmoitettava se piirin vaaliviranomaiselle. Piirin vaaliviranomainen tarkistaa merkitsemisviranomaisten selvitykset ja toteaa pätevien allekirjoitusten lukumäärän omalla alueellaan. Sen on myös ilmoitettava nämä tiedot liittovaltion keskusvaalilautakunnalle nopeimmalla mahdollisella tavalla. Liittovaltion keskusvaalilautakunta toteaa näiden tietojen perusteella, onko kyseessä kansalaisaloite perustuslain artiklan 41 tarkoittamassa mielessä. Liittovaltion keskusvaalilautakunnan päätös on julkistettava *Amtsblatt zur Wiener Zeitung*-lehdessä.

Aloitteen vireille panneella valtuutetulla on oikeus lähettää luottohenkilö tarkkailemaan vaaliviranomaisten selvittämismenettelyä. Valtuutetulla ja myös neljällä kansallisneuvoston tai liittoneuvoston jäsenenä on oikeus tehdä perustuslakituomioistuimelle valitus keskusvaalilautakunnan kansalaisaloitetta koskevasta päätöksestä. Perustuslain mukaiset kansalaisaloitteet perusteluineen ja muine asiakirjoineen on alistettava kansallisneuvoston käsiteltäväksi. Itävallassa aloitteen parlamentaarista käsittelytapaa ei ole säädelty; esimerkiksi ei ole asetettu mitään aikarajaa sille, milloin aloite tulee ottaa käsiteltäväksi.

Aloitteen merkitsemisestä koituvat kulut tulevat liittovaltion sisäasiainministeriön maksettaviksi, ja myös kunnilla on oikeus periä takaisin niille aiheutuneet kulut. Korvaussumma perustuu kunnassa asuvien äänioikeutettujen lukumäärään. Ennen merkitsemismenettelyn aloittamista kansalaisaloitteen vireille panneen valtuutetun on suoritettava liittovaltiolle noin 2.000 euron maksu. Mikäli aloitteen tekeminen onnistuu ja aloite tulee kansallisneuvoston käsiteltäväksi, aloitteen tekijät saavat tämän maksun takaisin viisinkertaisena. Kaikki aloitteen tekoon liittyvät korvaukset ja maksut on lain mukaan sidottu kuluttajahintaindeksiin.

Espanja

Espanjan perustuslain artiklan 87 mukaan lakiesityksiä koskevaa kansalaisaloitetta säätelee erillinen orgaaninen laki (*ley organica*). Perustuslain mukaan aloitteen tekemiseksi vaaditaan vähintään 500.000 pätevää allekirjoitusta. Kansalaisten aloiteoikeus ei perustuslain mukaan kuitenkaan koske orgaanisia lakeja, verotusta, kansainvälisiä kysymyksiä ja armahdusoikeutta.

Espanjassa kansalaisaloitteen tarkempi sääntely perustuu siis orgaaniseen lakiin, joka tuli voimaan vuonna 1984. Kansalaisaloitemenettely alkaa sillä, että aloite toimitetaan edustajainhuoneen puhemiehelle. Ehdotetun lakitekstin lisäksi kansalaisaloitteen tulee sisältää aloitteen perustelut sekä yksityiskohtaiset tiedot aloitteen taustalla olevan komitean jäsenistä. Espanjan edustajainhuoneen puhemiehen tulee kahden viikon sisällä päättää siitä, onko aloite kelvallinen. Aloite voidaan hylätä seuraavilla perusteilla: aloite käsittelee perustuslain mukaan aloitekäytännön ulkopuolelle suljettuja asiakysymyksiä; aloitteessa ei ole selvästi määriteltyä asiakysymystä; aloite ei täytä aloitteelle asetettuja muodollisia vaatimuksia; samansisältöinen kansalaisaloite on jo jätetty parlamenttikauden aikana; tai aloite koskee asiaa, joka on jo parlamentaarisessa käsittelyssä. Aloitekomitea voi tehdä perustuslakituomioistuimelle valituksen aloitteen hylkäämispäätöksestä.

Kun edustajainhuoneen puhemies on hyväksynyt aloitteen, hän antaa tiedon vaalilautakunnalle, joka valvoo allekirjoitusten keräämistä. Lain mukaan aloitteen hyväksymisen jälkeen aloitteen tekijöillä on yhdeksän kuukautta aikaa kerätä 500.000 varmennettua allekirjoitusta äänestäjiksi rekisteröidyiltä Espanjan kansalaisilta. Edustajainhuoneen puhemies voi painavan syyn perusteella antaa allekirjoitusten keräämiselle kolme kuukautta lisää aikaa. Alun perin allekirjoitusten keräämiselle oli annettu kuuden kuukauden määräaika, mutta määräaikaa pidennettiin vuonna 2006 tehdyssä orgaanisen lain muutoksessa.

Allekirjoituksen todistamiseksi allekirjoittajan on ilmoitettava koko nimensä, henkilötunnuksensa sekä asuinkuntansa. Allekirjoitus annetaan keskusvaalilautakunnan leimaamille ja numeroimille lomakkeille, joihin on liitetty aloiteteksti. Allekirjoituksen aitous tulee myös varmentaa. Varmentajana voi olla notaari, tuomioistuimen sihteeri tai allekirjoittajan asuinkunnan sihteeri. Aloitteen tekijät voivat myös nimetä erityisiä varmentajia, jotka varmentavat allekirjoitukset. Varmentajien on annettava vakuutus allekirjoituksen aitoudesta, ja he ovat oikeudellisesti vastuussa mahdollisesta vilpillisestä toiminnasta. Varmennus voidaan myös antaa kerralla yhdestä kokonaisesta allekirjoituslomakkeesta.

Allekirjoitukset liitetään aloitteeseen, kun tarvittava määrä allekirjoituksia on kerätty. Allekirjoitukset toimitetaan aluksi alueellisille vaalilautakunnille, joissa allekirjoitukset tarkistetaan ja lasketaan alustavasti. Lisäksi tarkistetaan, että allekirjoittajat on merkitty täysi-ikäisinä äänestäjärekisteriin. Alueelliset vaalilautakunnat lähettävät allekirjoitukset edelleen kansalliselle keskusvaalilautakunnalle 15 vuorokauden sisällä. Keskusvaalilautakunta suorittaa allekirjoitusten lopullisen laskennan ja tarkistamisen.

Kun keskusvaalilautakunta on ilmoittanut, että 500.000 tai enemmän allekirjoitusta on kerätty, edustajainhuoneen puhemies julkistaa aloitteen, ja aloite lisätään kongressin edustajainhuoneen täysi-istunnon esityslistalle. Lakialoite käsitellään muiden lakialoitteiden tavoin. Alun perin Espanjassa ei ollut säädelty sitä, missä aikataulussa kongressin on otettava aloite käsiteltäväksi. Vuoden 2006 lakiuudistuksessa edellytetään, että aloite otetaan täysistunnon esityslistalle kuuden kuukauden sisällä sen jättämisessä. Vuoden 2006 lakimuutos mahdollisti myös sen, että aloitekomitean valitsema henkilö voi osallistua kongressin istuntoihin. Lisäksi taattiin se, että aloitteen käsittely jatkuu tarvittaessa yli vaalikausien tai kongressin hajottamisesta huolimatta.

Mikäli aloite tulee parlamentaariseen käsittelyyn, valtion tulee kompensoida aloitekomitealle postituksista ja allekirjoitusten keräämisestä koituvia kuluja maksimissaan 300.000 eurolla. Korvaussumma on lain mukaan sidottu kuluttajahintaindeksiin.

Puola

Puolan vuoden 1997 perustuslain 118. artiklan 2. momentin mukaan 100.000 äänioikeutetulla kansalaisella on oikeus tehdä lakialoite. Puolassa kansalaisaloiteoikeus koskee yleisesti kaikkia lakeja, lukuunottamatta budjettilakeja sekä valtion velanottoon liittyviä lakeja. Näissä kysymyksissä aloiteoikeus on perustuslain mukaan ainoastaan hallituksella. Lisäksi kansalaisaloite ei voi koskea perustuslain muutoksia. Kansalaisaloitteen tekemisen käytäntö on määritelty laissa, joka säädettiin vuonna 1999. Parlamentaarisessa käsittelyssä on parhaillaan kansalaisaloitekäytäntöä säätelevän lain muutos. Lakiesityksessä tarkennetaan allekirjoitusten keräämistapaa sekä edellytetään, että aloitteiden parlamentaarinen käsittely jatkuu tarvittaessa vaalikausien yli.

Kansalaisaloitteen tulee täyttää samat muodolliset vaatimukset kuin muidenkin lakialoitteiden. Näin ollen kansalaisaloitteen tulee sisältää lakialoite sekä sen perustelut, joissa kuvataan lain yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset. Tämän lisäksi aloitteeseen tulee liittää ehdotus aloitteen sisältämän lain rahoituksesta, mikäli lakialoitteesta koituu menoja valtion budjettiin. Lisäksi on osoitettava lakialoitteen yhdenmukaisuus Euroopan unionin lain kanssa.

Kansalaisaloitteen tekemiseksi muodostetaan niin sanottu lakialoitekomitea. Komiteassa on oltava vähintään 15 äänioikeutetuksi rekisteröityä Puolan kansalaista. Komitean jäsenet valitsevat keskuudestaan edustajan. Komitean jäsenten on annettava kirjallinen lausunto komiteaan liittymisestä sekä omat henkilökohtaiset tietonsa. Komitean nimen on heijasteltava kansalaisaloitteen aihetta. Komitea voi olla edistämässä ainoastaan yhtä aloitetta kerrallaan.

Komitean muodostamisen jälkeen sen on kerättävä vähintään 1.000 rekisteröidyn äänioikeutetun allekirjoitukset. Kun 1.000 allekirjoitusta on kerätty, komitea informoi Sejmin puhemiehistöä komitean perustamisesta, aloitteesta ja sen tukijoista. Jos aloite täyttää lain vaatimukset, Sejmin puhemies hyväksyy sen. Mikäli aloite ei täytä lain vaatimuksia, Sejmin puhemies voi kieltäytyä hyväksymästä sitä, ja aloite palautetaan komitealle. Komitealla on tällöin 14 vuorokautta aikaa korjata puutteet. Komitea voi vedota korkeimpaan oikeuteen Sejmin puhemiehen päätöksestä.

Kun Sejmin puhemies on hyväksynyt aloitteen, komitea saa aseman oikeushenkilönä. Komitean on julkistettava oikeushenkilöasemansa kansallisessa sanomalehdessä samoin kuin paikat, joissa kansalaiset voivat tutustua aloitteeseen. Komitea voi myös aloittaa aloitetta koskevan informaatiokampanjan. Tässä vaiheessa aloitetekstiin ei voi enää tehdä muutoksia. Komitean on kerättävä aloitteen tueksi 100.000 allekirjoitusta kolmen kuukauden sisällä. Koska 1.000 ensimmäistä allekirjoitusta lasketaan mukaan, käytännössä tämä tarkoittaa 99.000 allekirjoitusta. Allekirjoitukset kerätään listoihin, joissa on aloitteen taustalla olevan komitean nimi. Allekirjoitusten keräämisen yhteydessä kansalaisille on myös annettava mahdollisuus tutustua aloitteeseen. Allekirjoittajien on ilmoitettava nimensä, osoitteensa ja sosiaaliturvatunnuksensa. Mikäli komitea ei onnistu keräämään riittävästi allekirjoituksia määräaikana, se hajotetaan ja sen asema oikeushenkilönä lakkaa.

Kun vaadittu määrä allekirjoituksia on kerätty, aloitekomitean edustaja informoi Sejmin puhemiestä ja luovuttaa tälle aloitteen sekä allekirjoitukset. Mikäli on minkäänlaisia syitä epäilyyn, Sejmin puhemies voi ohjata aloitteen kansalliselle vaalilautakunnalle, jolla on oikeus tarkistaa allekirjoitusten lukumäärä ja oikeellisuus. Tarkistus on tehtävä 21 vuorokauden sisällä. Puolassa aloitekomitea ei voi saada taloudellista tukea valtiolta, mutta oikeushenkilönä sillä on mahdollisuus harjoittaa varainhankintaa. Aloitteen rahoitus on lain mukaan julkista, ja aloitekomitean on tehtävä aloitteen rahoitusta koskeva selvitys valtiovarainministeriölle.

Kansalaisaloitteen ensimmäisen käsittelyn Sejmissä tulee tapahtua kolmen kuukauden sisällä siitä, kun aloite on jätetty Sejmin puhemiehelle. Aloitekomitean asema oikeushenkilönä päättyy kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun aloitteen käsittely Sejmissä on saatu loppuun. Komitean valitsema edustaja voi osallistua havainnoitsijana parlamentaariseen käsittelyyn.

Unkari

Unkarissa perustuslain artiklan 28/D mukaan sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseksi vaaditaan 50.000 allekirjoitusta. Perustuslain artiklan 28/C mukaan 100.000 äänioikeutetulla kansalaisella on puolestaan oikeus vaatia parlamenttia harkitsemaan, järjestetäänkö tietystä asiakysymyksestä kansanäänestys. Edelleen artiklan 28/C mukaan kansanäänestys on järjestettävä ilman parlamentin harkintaa, mikäli 200.000 äänioikeutettua kansalaista vaatii sitä. Viimeksi mainitussa tapauksessa kansanäänestys on myös sitova. Näin ollen sisällöllinen kansalaisaloite on Unkarissa yksi kansalaisaloitteen muoto muiden joukossa.

Unkarin perustuslain artiklan 28/D mukaan sisällöllisen kansalaisaloitteen tavoitteena on pakottaa parlamentti ottamaan asialistalleen jokin parlamentin toimivallassa oleva asiakysymys. Parlamentin tulee keskustella sisällöllisen kansalaisaloitteen sisältämästä aiheesta. Perustuslain artiklan 28/E mukaan sisällöllisen kansalaisaloitteen edellyttämät allekirjoitukset on kerättävä kahden kuukauden sisällä. Kansanäänestykseen johtavissa kansalaisaloitteissa vastaava määräaika on neljä kuukautta.

Kansalaisaloitekäytäntöä säätelee vuonna 1998 annettu laki. Lain mukaan kansalaisaloitteen edellyttämät allekirjoitukset tulee kerätä lomakkeelle, jonka kansallinen vaali-

lautakunta on hyväksynyt. Aloitteen pitää lain mukaan sisältää tarkasti ja yksiselitteisesti kysymyksen, josta parlamentin tulee keskustella. Kansallisen vaalilautakunnan ei tule hyväksyä allekirjoituslomaketta, mikäli kysymys ei kuulu parlamentin toimivaltaan, mikäli kysymyksen muotoilu ei ole lain vaatimusten mukainen, tai mikäli allekirjoituslomake ei täytä vaalilain vaatimuksia.

Lain mukaan allekirjoitusten keräämiselle annettu kahden kuukauden määräaika alkaa allekirjoituslomakkeen hyväksymisestä. Allekirjoitusten keräämistä on rajoitettu siten, että allekirjoituksia ei saa kerätä vaalipäivänä eikä 41 vuorokauden mittaisena vaaleja edeltävänä ja niiden jälkeisenä jaksena. Aloite toimitetaan kansallisen vaalilautakunnan puheenjohtajalle kerralla yhdessä kaikkien allekirjoitusten kanssa; allekirjoituksia ei siis voi toimittaa erikseen. Kansallinen vaalilautakunta tarkistaa allekirjoitukset.

Kansallisen vaalilautakunnan puheenjohtajan on ilmoitettava parlamentin puhemiehelle, täyttääkö aloite laissa asetetut vaatimukset. Mikäli kansalaisaloite on toimitettu viiveellä tai sen tueksi ei ole saatu riittävästi allekirjoituksia, parlamentin puhemiehen on ilmoitettava tästä välittömästi aloitteen tekijöille. Mikäli aloite täyttää asetetut vaatimukset, parlamentin puhemiehen on tehtävä ilmoitus aloitteen lainmukaisuudesta tätä koskevan tiedon saamista seuraavana täysistuntopäivänä. Aloitteen käsittelystä laki edellyttää toisaalta (§ 7), että parlamentilla on velvollisuus ottaa aloite esityslistalleen ja keskustella siitä. Toisaalta laki (§ 20) edellyttää, että kansalaisaloitteesta on tehtävä päätös kolmen kuukauden sisällä siitä, kun parlamentin puhemies on tehnyt ilmoituksen aloitteen lainmukaisuudesta.

Kansalaisaloitekäytäntöjen vertailua ja näkökulmia suomalaiseen keskusteluun

Edellä kuvatussa neljässä tapauksessa kansalaisaloitteen käytön kynnykset ovat hieman erilaisia. Puhtaasti suhteutettuna äänioikeutettujen lukumäärään korkein kynnys on Espanjassa, jossa aloitteen tueksi vaaditaan noin 2 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. Itävallassa vastaava luku on noin 1,2 prosenttia, kun taas Unkarissa se on 0,6 prosenttia ja Puolassa vain 0,3 prosenttia. Espanjassa vaadittavien allekirjoitusten suhteellisen korkea lukumäärä lienee syy sille, että aloitteet ovat usein kariutuneet jo ennen parlamentaarista käsittelyä. Vain yksi kuudesosa aloitteista on tullut kongressin käsiteltäväksi. Tästä syystä vuoden 2006 lakiuudistuksessa allekirjoitusten keräämisen määräaikaa pidennettiin kuudesta yhdeksään kuukauteen. Espanjassa aloitteen käyttöä ovat myös rajoittaneet aloitteille asetetut suhteellisen tiukat sisältö- ja muotorajoitukset.

Itävallassa aloitteen teon kynnystä madaltaa se, että aloitteen merkitsemisen järjestävät kunnat ja kustannukset tulevat liittovaltion maksettaviksi. Itävallassa myöskään aloitteen aihepiiriä ei ole juurikaan rajattu, joten aloitteen teon kynnys on tässä suhteessa varsin matala. Lisäksi aloitteen muotoa koskevat määräykset eivät ole yhtä tiukat kuin esimerkiksi Puolassa. On kuitenkin huomattava, että Itävallassa ei ole asetettu määräaika sille, milloin onnistunut kansalaisaloite tulee ottaa parlamentaariseen käsittelyyn. Joissakin tapauksissa aloitteen käsittelyä onkin viivytelty. Aloitteiden painoarvo näyttäisi riippuvan niiden saaman kannatuksen ja julkisuuden määrästä. Monet aloitteet ovatkin itse asiassa saavuttaneet reilusti yli vaaditun 100.000 allekirjoittaneen tuen määräjassa. Esimerkiksi Itävallan vapauspuolueen vuonna 2002 tekemä aloite sai tuekseen noin 915.000 allekirjoitusta. Aloitteessa vaadittiin Tsekissä sijaitsevan Temelinin ydin-

voimalan sulkemista maan EU-jäsenyyden ehtona. Itävallassa sisällölliset kansalaisaloitteet ovatkin muodostuneet usein oppositiopuolueiden välineiksi haastaa hallituksen politiikkaa.

Puolassa vaadittavien allekirjoitusten lukumäärä on suhteellisen alhainen, tosin kolmen kuukauden määräaika on tiukka ja edellyttää aloitteen tekijöiltä hyvää organisaatiota. Puolassa aloitteen teon kynnyksestä korottavat myös aloitteen muotoa ja sisältöä koskevat tarkat vaatimukset sekä aloitteen rahoitusta koskevat rajoitukset. Ehkäpä juuri näistä tekijöistä johtuen myös Puolassa kansalaisaloitteiden taustalla ovat olleet lähinnä etabloituneet yhteiskunnalliset ja poliittiset organisaatiot. Unkarissa vaadittavien allekirjoitusten lukumäärä suhteutettuna kaikkien äänioikeutettujen määrään on jossain määrin korkeampi kuin Puolassa, mutta aloitteen muotoa ja sisältöä koskevat vaatimukset ovat puolestaan väljemmät. Unkarissa aloiteyrityksiä onkin ollut hyvin runsaasti, mutta ne ovat useimmissa tapauksissa epäonnistuneet. Suurin kynnys aloitteiden onnistumiselle lienee allekirjoitusten keräämiselle annettu kahden kuukauden määräaika.

Tarkastelluissa tapauksissa perustuslaissa säädetään vain aloitekäytännön yleispiirteistä, ja erilliset lait säätelevät kansalaisaloitekäytäntöjen yksityiskohtia. Kuitenkin kaikissa tapauksissa kansalaisaloitteen vaatimien allekirjoitusten lukumäärästä säädetään perustuslaissa. Suomessa keskusteluissa esillä ollut 100.000 äänioikeutetun vaatimus tarkoittaisi peräti 2,4 prosenttia kaikista äänioikeutetuista, mikä on suhteellisesti enemmän kuin missään edellä käsitellyissä tapauksissa. Suomessa 100.000 allekirjoituksen vaatimus muodostaisi todennäköisesti siis varsin korkean kynnyksen kansalaisaloitteen tekemiselle. Näin korkean kynnyksen riskinä on se, että kansalaisaloite jää käyttämättä tai että sitä pystyvät käyttämään vain taloudellisesti ja organisatorisesti vahvat järjestöt, jotka saisivat vaatimuksensa kuuluville muutenkin.

Mikäli päädytään 100.000 äänioikeutetun vaatimukseen, muut aloitteen tekemiseen liittyvät kynnykset tulisi pitää alhaisina. Allekirjoitusten keräämiselle annetun määräajan tulisi siis olla melko pitkä, kenties jopa 12 kuukautta. Myös aloitteen sisältöä ja muotoa koskevat rajoitukset tulisi pitää kohtuullisina. Yksityiskohtainen muotoilu näyttäisi kuitenkin edesauttavan aloitteen parlamentaarista käsittelyä. Näin ollen yksi vaihtoehto olisi, että aloitteen tekijöille olisi tarjolla jonkinlaista viranomaisapua aloitteen muotoilussa. Puolan esimerkkiä seuraten aloite voitaisiin tarkistaa muodollisesti ja sisällöllisesti, kun sen tueksi on kerätty tietty määrä, esimerkiksi 2.000-6.000 allekirjoitusta. Toisin kuin Puolassa, muodollisten puutteiden korjaamiseen voisi kuitenkin olla tässä vaiheessa saatavissa viranomaisapua.

Aloitteen tueksi tarvittavien allekirjoitusten keräämistä koskeva säätely on hyvin yksityiskohtaista Itävallassa ja Espanjassa. Puolassa ja Unkarissa tämä säätely ei ole yhtä tarkkaa. Puolassa allekirjoitukset tarkistetaan vain, mikäli on syytä epäilyyn. Suomessa olisi varmistettava, että allekirjoitusten kerääminen tapahtuu luotettavasti ja että kaikilla kansalaisilla on tasapuoliset mahdollisuudet ilmaista tukensa aloitteille. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa yksi vaihtoehto olisi mahdollistaa sähköinen allekirjoitus, mikä osaltaan myös madaltaisi aloitteen teon kynnyksestä. Lisäksi olisi varmistettava, että aloitteen allekirjoittavat kansalaiset ovat perehtyneet aloitteen sisältöön. Tärkeää on myös se, että kansalaisia informoidaan kansalaisaloitteista myös virallisilla kanavilla.

Ihanteellista olisi, jos aloitteen tekijöille voitaisiin antaa mahdollisuus hakea julkista taloudellista tukea. Joka tapauksessa aloitteen tekijöillä tulisi olla velvollisuus ilmoittaa aloitteen rahoittajat. Laissa olisi hyvä säätää myös siitä, miten pian aloitteen jättämisen jälkeen aloite on otettava käsiteltäväksi eduskunnassa. Lisäksi olisi pohdittava sitä mahdollisuutta, että aloitteen tekijät voisivat jollain tavalla osallistua sen eduskuntakäsittelyyn.

Lähteet:

Kaufmann, Bruno; Waters, Dane M. (2004). *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press. Durham, North Carolina.

Rytel, Anna (2006): *The Popular Initiative in Poland*. International Democracy Report. <http://www.democracy-international.org/publications.html>, 25.4.2009.

Kirjeenvaihto Anna Rytelin (Gdanskian yliopisto) ja Balazs Fugin (Unkarin kansallinen vaalilautakunta) kanssa.

LAKILÄHTEET

Espanjan 26.3.1984 annettu orgaaninen laki 3/1984 koskien kansalaisten lainsäädäntöaloitteita; sekä 26.5.2006 annettu laki 4/2006, jolla on muutettu alkuperäistä lakia; suomenkielinen käännös.

Puolan perustuslaki 2.4.1997; englanninkielinen käännös. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 4.8.2009.

Puolan laki kansalaisten lakialoitteen toimeenpanosta, 24.6.1999; englanninkielinen käännös.

Itävallan kansalaisaloitelaki vuodelta 1973; suomenkielinen käännös.

Unkarin tasavallan perustuslaki, Artiklat 28/B, 28/C, 28/D; englanninkielinen käännös.

Unkarin laki III vuodelta 1998 koskien kansallista kansanäänestystä ja kansalaisaloitteita; englanninkielinen käännös.

Liite: Yhteenvedo kansalaisaloitekäytännöistä

	<i>Itävalta</i> (vuodesta 1964)	<i>Espanja</i> (vuodesta 1984)	<i>Puola</i> (vuodesta 1997)	<i>Unkari</i> (vuodesta 1989, 1997)
Allekirjoitusten määrä ja keruutapa	100.000 allekirjoitusta (n. 1,2 % äänioikeutetuista) 8 päivässä; kerätään virastoissa; kun 8.000 allekirjoitusta on kerätty, aloite tarkistetaan ja rekisteröidään.	500.000 allekirjoitusta (n. 2 % äänioikeutetuista) 9 kuukaudessa; aloitteen sisältö ja muoto hyväksyttävä ennen allekirjoitusten keruuta	100.000 allekirjoitusta (n. 0.3 % äänioikeutetuista) 3 kuukaudessa; kun 1000 allekirjoitusta on kerätty, tarkastetaan aloitteen sisältö ja muoto	50.000 allekirjoitusta (n. 0.6 % äänioikeutetuista) 2 kuukaudessa; aloitteen muoto tarkistetaan ennen allekirjoitusten keräämistä.
Aloitteen muoto ja sisällölliset rajoitukset	Lakialoitteen muotoinen; aloite ei saa koskea kansainvälisiä sopimuksia tai perustuslain peruseriaatteita.	Valmiiksi muotoiltu lakiesitys perusteluineen; aloite ei saa koskea orgaanisia lakeja, verotusta, kansainvälisiä kysymyksiä tai armahdusta.	Valmiiksi muotoiltu lakiesitys perusteluineen; aloite ei saa koskea budjettia tai perustuslakia.	Sisältää kysymyksen (ei valmista lakiesitystä) koskien parlamentin toimivaltaan kuuluvaa asiaa.
Aloitteen käsittelytapa	Parlamentti päättää ryhdytäänkö aloitteen mukaiseen lainsäädäntötoimeen.	Parlamentin otettava käsittelyyn 6 kk:n sisällä; käsitellään muiden lakialoitteiden tavoin	Parlamentin otettava käsittelyyn 3 kk:n sisällä; käsitellään muiden lakialoitteiden tavoin.	Parlamentin keskusteltava ja päätettävä aloitteesta 3 kk:n sisällä.
Kokemus käytöstä	Ensimmäiset kolme aloitetta johtivat lakimuutoksiin; kaikista n. 30 aloitteesta kuusi johtanut lainsäädännön muutoksiin; myös puolueet aloitteiden takana.	Yli 30 yrityksestä vain viisi on johtanut parlamentin käsiteltäväksi tulleeeseen aloitteeseen; näistä yksi on johtanut lakimuutokseen.	Lähes 60 aloiteyritystä; 45 edennyt allekirjoitusten keruuvaiheeseen; 20 aloitetta tullut parlamentin käsittelyyn; ainakin kuusi on johtanut lainsäädännön muutoksiin.	Yli 150 aloiteyritystä, joista 11 tullut parlamentin käsiteltäväksi; kaksi lakia säädetty aloitteiden perusteella; monenkirjavia aloitteita.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-466-970-2 (nid.)
ISBN 978-952-466-971-9 (PDF)
hinta/pris 30,00 €

TILAUKSET
Edita Publishing Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 05
Faksi 020 450 2380
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Publishing Ab
Kundservice
växel 020 450 05
Fax 020 450 2380
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi