

MITEN TÄHÄNASTISTEN VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUSHANKKEIDEN ON KÄYNYT?

Lauri Tarasti

ABSTRACT

Attempts to Reform the Finnish Constitution

In 1969, soon after Finland's Constitution had reached the honourable age of 50, a reform was begun. — The period of the reform can be divided into three main periods. 1) The period of the total reform includes the intermediate report of the Constitutional Committee and the report of the Second Constitutional Committee. This period includes the years from 1970 up to 1975. The preparation of the total reform was started with great optimism, but the plans failed, piece by piece, after deep disputes on the lines of constitutional reform became evident. — 2) In 1977 the reform of basic rights and the majority and minority rules was begun. Both attempts were met by great difficulties. These attempts at reform were ended in the winter of 1982 with no results. — 3) The third section of the reform of the Constitution was started in the beginning of 1980 and is continuing at this moment. The section includes three main parts: a) the proposals by the Parliamentary working Group, b) the report by the People's Voting Committee and c) the report by the Constitutional Revision Committee. The proposals of the Parliamentary Working Group have been carried out by amending 36 articles in the Parliamentary Act and one article in the Constitutional Act.

Johdanto

Pian sen jälkeen kun hallitusmuotomme oli täyttänyt 50 vuotta, nostettiin valtiosääntöuudistus poliittisten aiheiden eturiviin. Hallitusmuotomme oli kestänyt yhteiskunnallisten muutosten ja sotien paineet vankkumattomana. Vain eräissä pienehköissä yksityiskohdissa hallitusmuodon tekstiä oli jouduttu muuttamaan. Hallitusmuodostamme oli tullut eurooppalaisittain keskimääräistä iäkäämpi ja pysyvämpi.

Valtiosääntöuudistuksen liikkeelle lähtö osui aikaan, jolloin uskottiin jatkuvaan taloudelliseen nousuun ja optimismi yhteiskunnallisten muutosten toteuttamisessa oli suuri. Hanke valtiosäännön uudistamiseksi otettiin vastaan miltei kaikissa poliittisissa ryhmissä innostuneesti. Tavoitteeksi asetettiin valtiosäännön laaja-alainen uudistaminen, jota valmistamaan valtioneuvosto asetti 9. 10. 1970 valtiosääntökomitean.

Tässä esityksessä seurataan valtiosääntöuudistushankkeita tuosta päivämäärästä alkaen aivan viime päiviin (31. 3. 1983) saakka.

Kokonaisuudistuksen kohtalo

Valtiosääntökomitean tehtävä määriteltiin seuraavasti:

1. Komitean on otettava työnsä lähtökohdaksi kansanvallan kehittäminen ja kansalaisten oikeusturvan lisääminen sekä tältä pohjalta tutkittava, miten hallitusmuotoa, valtiopäiväjärjestystä sekä muita perustuslakeja olisi tarkistettava, jotta ne toteuttaisivat kansanvallan laajenemista sekä vastaisivat muuttuvan yhteiskunnan tarpeita ja kansalaisten käsityksiä yhteiskunnallisen elämän peruskysymyksistä.

2. Komitean tulee selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää kehittää. Lisäksi komitean tulee selvittää, miten tasavallan presidentin oikeudellista asemaa ja vaalitapaa koskevia säännöksiä olisi kehitettävä.

3. Komitean on tutkittava, miten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittiseen elämään voitaisiin lisätä ja helpottaa. Yksilön aseman parantamiseksi komitean on tarkistettava ja täydennettävä perusoikeussäännöstöä. Tätä tehtävää suorittaessaan komitean tulee erityisesti ottaa huomioon yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelun merkityksen kasvu sekä pyrkimys ihmisen elinympäristön säilyttämiseen elinkelpoisena.

4. Komitean on harkittava, miten ylimpien laillisuusvalvontaa harjoittavien toimielinten työskentelyä voidaan tehostaa ja miten perustuslakien noudattamisen valvontaa on edelleen kehitettävä. Lisäksi on harkittava, vaativatko lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö ja osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan muutoksia voimassa oleviin säännöksiin.

5. Komitean tulee myös tutkia, onko tarkoituksenmukaista siirtää alempiasteisiin säädöksiin eräitä perustuslakiin sisältyviä säännöksiä sekä selvittää, miten ylimpien valtioelinten toiminnassa ja valtiollisessa elämässä yleensä tarpeellisiksi havaitut muut uudistus- ja tehokkuuspyrkimykset ovat toteutettavissa.

6. Komitean tulee antaa työnsä tulokset valtioneuvostolle eri vaihtoehtoja vertailevana mietintönä, johon on sisällytettävä myös komitean puoltamien vaihtoehtojen edellyttämät lakiehdotukset perusteluineen.

Sen lisäksi että tehtävämäärittely oli laava, melkeinpä laverteleva, komitea itse lausui mietintönsä (komiteanmietintö 1974:27) lähetekirjelmässä näin:

»Komitea on lähtenyt siitä, että valtiosäännön osia voidaan selvittää ja arvioida vain kokonaisuuden osina, minkä vuoksi komitea on ottanut tarkastukseen maamme valtiosäännön kokonaisuudessaan. Komitean enemmistö ei ole tähän mennessä halunnut esittää erillISRatkaisuja joitakin osakysymyksiä varten.»

Komitea teki huolellista työtä. Laadittujen perusselvitysten sivumääräkin kohosi noin 2.500 sivuun. Komitean työn kuluessa tulivat perustavat erot eri näkökannoissa selvästi esille. Kun komitealle asetettu määräaika 31.12.1972 osoittautui riittämättömäksi, valtioneuvosto jo 21.6.1972 päätti jatkaa määräaikaa 31.3.1974 saakka. Samalla valtioneuvosto kuitenkin edellytti, että komitea hankkisi suunnittelemistaan ehdotuksista poliittisten puolueiden sekä muutkin tarpeelliset lausunnot ennen kuin antaa lopullisen mietintönsä.

Valtiosääntökomitea sai määräajassa valmiiksi vain välimietinnön, joka lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Välimietinnössä komitea käsitteli il-

moituksensa mukaisesti sellaisia poliittisesti tärkeitä kysymysryhmiä, joiden osalta komitean enemmistö tai suurehko vähemmistö oli pitänyt vallitsevaa tilannetta epätydyttävänä ja muutoksia kaipaavana.

Valtiosääntökomiteassa ei suoritettu erityisiä ponnistuksia sovitteluratkaisuksi. Työ käsitettiin eri vaihtoehtojen esittämiseksi. Äänestyksissä tärkein vedenjakaja oli ryhmittyminen sosialisteihin ja ei-sosialisteihin. 16-jäsenisessä komiteassa tämä merkitsi 8—8 äänin ei-sosialistisen puolen enemmistöä puheenjohtaja Aarne Nuorvalan äänen ratkaistessa.

Kun valtiosääntökomitean jäsen prof. Veli Merikoski vielä tammikuussa 1973 kirjansa »Valtiosääntöuudistuksen tarpeellisuus» päätösasiassa viittasi valtiosääntökomitean työhön ja sen pohjalla ehkä syntyvään uuteen perustuslakiin, välimietinnön julkaisuaikana ei enää kenelläkään liene ollut turhia kuvitelmia uudesta perustuslaista.

Valtioneuvosto ei jatkanutkaan valtiosääntökomitean määräaikaa välimietinnön valmistuttua, vaan asetti 4. 7. 1974 uuden komitean, toisen valtiosääntökomitean, jonka kokoonpano oli pääosin sama kuin valtiosääntökomiteankin. Komitean tehtävänä oli valtiosääntöuudistuksen jatkovalmistelu, mutta päätökseen liittyvän esittelymuistion mukaisesti työ rajoitettiin julkisen keskustelun seuraamiseen sekä yhteenvedon laatimiseen välimietinnöistä hankituista lausunnoista ja tärkeimmistä julkisuudessa esitetyistä puheenvuoroista. Määräaikakin oli lyhyt ensin vuoden 1974 loppuun ja sitten 31. 3. 1975 saakka.

Toinen valtiosääntökomitea totesi puolueiden antamien lausuntojen perusteella, ettei valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ole saatavissa eduskunnan enemmistön kannatusta, mutta että lausunnoissa pidettiin yleensä tarpeellisena jatkaa osittaisuudistusten valmistelua. Komitea laati lyhyen selvityksen siitä, millä osa-alueilla uudistusehdotukset olivat saaneet huomattavimman kannatuksen. Nämä alueet olivat:

- kansalaisten perusoikeudet
- olemassaolevien osallistumisjärjestelmien kehittäminen
- uusien osallistumisjärjestelmien käyttöön ottaminen
- eduskunnan aseman ja toimintamahdollisuuksien parantaminen
- tasavallan presidentin toimivallan muuttaminen
- ulkoasioiden hoitaminen

Tämän selvityksen laatimisesta esitti kuusi komitean jäsentä (lähinnä SKDL:n edustajat ja Veikko Vennamo) eriävän mielipiteensä pitäen selvitystä mielivaltaisesti laadittuna ja poliittisesti asiaankuulumattomana yrityksenä asettaa rajat valtiosääntöuudistukselle.

Valtiosäännön kokonaisuudistushanke päättyi tähän riitaisaan komiteanmietintöön (1975: 88). Myös poliittinen ilmapiiri oli ratkaisevasti toinen kuin hankkeen alussa: öljykriisin myötä mahdollisuudet taloudelliseen nousuun olivat käyneet vähäisiksi ja samalla asenteet olivat muuttuneet laajalti uudistuksia vastustaviksi.

Kahden osa-alueen uudistaminen

Kokonaisuudistuksen epäonnistumisesta huolimatta valtiosääntöuudistus pysyi politiikan eturivin aiheena. Valtioneuvostossa päästiin vuonna 1977 yhteisymmärrykseen kahden valtiosäännön osa-alueen uudistuksen valmistelemisestä: perusoikeudet sekä määräenemmistö- ja vähemmistösäännökset.

Ensin mainittua osa-alueen uudistusta valmisteli ensin 7 suurimman puolueen edustajista kokoonpantu asiantuntijatyöryhmä. Työryhmä asetettiin 20. 1. 1977 käydyssä neuvottelussa ja sen puheenjohtajana toimi maaherra Kauko Sipponen. Työryhmän tehtävänä oli »selvittää mahdollisuuksia lisätä valtiosääntöön uusia perusoikeuksia ja käsitellä perusoikeussäännösten velvoittavuuteen ja ohjelmaluontoisuuteen liittyviä kysymyksiä». Työryhmän epävirallisessa muistiossa ehdotettiin, että valtioneuvosto asettaisi uudistustyötä johtamaan poliittisia ajatussuuntia tasapuolisesti edustavan komitean ja sen avuksi oikeusministeriön lainsäädäntöosaston yhteydessä toimivan asiantuntijaryhmän.

Valtioneuvosto asetti perusoikeuskomitean 29. 6. 1977 ja kutsui sen puheenjohtajaksi hallitusneuvos Antti Seppälän. Komitean tehtäväksi määrättiin perusoikeusjärjestelmän uudistamisen valmisteleminen. Komitean tuli laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus perusoikeussäännösten uudistamisesta kokonaisuudessaan, jolloin erityisen tärkeänä oli pidettävä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ottamista perustuslakiin. Ehdotusta laatiessaan komitean oli kiinnitettävä huomiota myös perusoikeusturvan parantamiseen ja perusoikeuksien valvonnan kehittämiseen. Komitean oli heti työnsä alkuvaiheessa selvitettävä, voidaanko uudistus toteuttaa vaiheittain. Erillistä asiantuntijaryhmää ei sen sijaan asetettu.

Vaikka kysymyksessä oli valtiosäännön osa-alueen uudistus, oli siinä tavoitteena kokonaisuudistus. Komitea ei pystynyt selvittämään, voidaanko uudistus toteuttaa vaiheittain. Ensin oli nimittäin käytävä läpi perusoikeudet ja niiden uudistaminen kokonaan eikä yksimielisyyttä joidenkin perusoikeuskysymysten asettamisesta toisten edelle voitu saavuttaa. Tästä johtuen selvitystyö jäi keskeneräiseksi. Komitea joutui vuoden 1979 lopussa toteamaan, ettei se pystynyt suoriutumaan tehtävistään. Komitean työ päättyi oikeusministeriölle osoitettuun kirjelmään 28. 12. 1979, jossa komitea totesi työnsä päättyneen tuloksitta.

On kuitenkin syytä todeta komiteassa olleen esillä kolme erilaista ehdotusta lakiluonnoksineen, vaikkei niistä voitukaan sopia.

Perusoikeuksien uudistamishanketta ei kuitenkaan lopullisesti haudattu. Puolentoista vuoden tauon jälkeen selvitystyö aloitettiin uudelleen, tosin vaatimattomin tavoittein. Oikeusministeriö asetti 25. 5. 1981 työryhmän valmistelemaan ja hankkimaan selvityksiä, joita pidettiin tarpeellisina perusoikeussäännösten uudistamistyössä. Viisijäsenisen asiantuntijaryhmän puheenjohtajana toimi maaherra Kauko Sipponen.

Perusoikeustyöryhmän muistio (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982) sisälsi joukon selvityksiä perusoikeuksista. Työryhmä totesi itse, että selvitysten pohjalta voidaan harkita perusoikeussäännösten uudistamisen

tarpeellisuutta ja merkitystä. Työryhmä ei tehnyt — kuten tehtäväksi anto edellyttikin — mitään ehdotuksia siitä, miten perusoikeussäännöstöä olisi uudistettava. Työryhmä myös luopui selvittämästä, missä määrin perusoikeuskysymyksistä vallitsee eri kansalaispiireissä laaja yksimielisyys. Työryhmän mielestä sen muistio tuli toimittaa poliittisille puolueille ja muille laajoja kansalaispiirejä edustaville järjestöille tausta-aineistoksi, jotta ne voisivat määritellä kantansa perusoikeusuudistukseen.

Perusoikeusuudistuksen vauhti näyttää tällä hetkellä sammuneen.

* * *

Oikeusministeriö asetti 29. 6. 1977 toimikunnan valmistelemaan valtiosääntöön sisältyvien määräenemmistö- ja vähemmistösäännöksiä uudistamista. Määräenemmistötoimikunnan oli toimeksiantonsa mukaisesti kiinnitettävä erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

a) miten olisi muutettava varsinkin niiden talouspoliittisten valtuuslakien säätämisyjärjestystä, joilla on olennaista merkitystä työllisyyden turvaamisen, hintatason vakaana pitämisen, tasapainoisen taloudellisen kehityksen, ulkomaankaupan häiriöttömän kulun ja alueellisen kehityksen tasapainoisen edistämisen kannalta,

b) miten voitaisiin tarkistaa säännöksiä, joiden mukaan perustuslakia koskeva ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota vähintään 5/6 äänistä on kannattanut ja lakiehdotus voidaan tämän jälkeen hyväksyä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä,

c) olisiko verolakien säätämisyjärjestystä mahdollista tarkistaa siten, että se lisäisi edellytyksiä harjoittaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista talouspolitiikkaa sekä

d) tulisiko valtiosääntöön sisältyvää lepäämäänjättämissäännöstä uudistaa vai säilyttää lainsäädäntöteknisistä syistä tai muiden seikkojen vuoksi nykyisessä muodossa.

Toimikunta ei työssään onnistunut paljoakaan perusoikeuskomiteaa paremmin. Tosin mietintö jätettiin 28. 2. 1978, mutta se käsitti ainoastaan ehdotuksen toimeksiannossa tarkoitettujen talouspoliittisten valtuuslakien säätämisyjärjestyksen muuttamisesta (edellä kohta a). Muilta osin toimikunta totesi, että eri poliittisia ryhmiä edustavien toimikunnan jäsenten ei ole voitu päästä sellaiseen yhteisymmärrykseen, joka loisi pohjan ehdotusten tuloksekkaalle jatkokäsittelylle. Tämän vuoksi toimikunta ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä ehdotuksia näissä kohdin.

Talouspoliittisten valtuuslakien säätämisyjärjestyksen muuttamista koskeva ehdotus sisälsi lain eräiden talouspoliittisten valtuuslakien säätämisestä sekä lain valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n muuttamisesta. Ensiksi mainitun perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain mukaan talouspoliittisen valtuuslain säätäminen olisi tehty mahdolliseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä määrääjäksi, enintään neljäksi vuodeksi. VJ 66 §:ssä olisi kielletty talouspoliittisen valtuuslain lepäämään jättäminen. Ehdotusten poliittinen paino jäi kuitenkin vähäiseksi, koska toimikunnan kahdeksasta jäsenestä kuusi jätti eriävän

mielipiteen. Vain puheenjohtaja Juhani *Perttunen* ja komitean jäsen Pentti *Viljanen* olivat mietinnön kannalla.

Määräenemmistötoimikunnan työn tuloksia tarkasteltiin sittemmin hallituksen oikeuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Kun yksimielisyyttä uudistuksen suunnasta ei valiokunnassakaan saavutettu, pääministeri *Sorsa* vielä pyysi valiokuntaa harkitsemaan pelkkää murtolukumuutosta VJ 67 :ssä tarkoitettun, kiireelliseksi julistamiseen vaadittavan 5/6 määräenemmistön lieventämiseksi. Uudesta murtoluvustakaan ei päästy yhteisymmärrykseen. Näin oli tämän valtiösäännön osa-alueen uudistus toistaiseksi rauennut.

Uusi suunta uudistuksille

Oikeusministeriö asetti 21. 12. 1979 työryhmän, jonka tehtäväksi määrättiin

1) suorittaa tutkimus siitä, olisiko valtiopäiväjärjestystä täydennettävä siten, että eduskunnalle tai jollekin sen toimielimelle, esimerkiksi puhemiesneuvostolle, annettaisiin oikeus tehdä ehdotus sellaisten lakien säätämiseksi, joilla järjestetään eduskunnan taholta tapahtuva hallituksen ja hallinnon toimenpiteisiin kohdistuva valvonta, sekä

2) laatia alustava selvitys siitä, miten eduskunnan menettelytapoja ja työmuotoja koskevia teknislouontoisia säännöksiä olisi tarkistettava, jotta valtiopäiväjärjestyksen ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset mahdollisimman hyvin vastaisivat käytännössä esiintyneitä tarpeita.

Aloite työryhmän asettamiseksi tuli eduskunnan itsensä taholta. Työryhmän puheenjohtajaksi tulikin eduskunnan pääsihteeri Eiler *Hultin*, minkä lisäksi työryhmän jäseniksi määrättiin kaksi eduskunnan ja kolme oikeusministeriön virkamiestä.

Työryhmä omaksui työtavakseen sen, että jo etukäteen pyrittiin välttämään poliittisesti riidanalaisiksi tiedettyjä aiheita. Työryhmä pyysi periaatteellisesti merkityksellisiksi katsomistaan kysymyksistä lausunnot eduskunnan puhemiesneuvostolta ja eduskuntaryhmiltä. Niiden perusteella valittiin uudistusten kohteeksi ne eduskunnan menettelytapoja ja työmuotoa koskevat säännökset, joiden osalta havaittiin laaja yksimielisyys. Tämän melko poikkeuksellisen lainvalmistelun tuloksena työryhmä jätti 6. 4. 1982 yksimielisen mietintönsä, joka käsitti seuraavat ehdotukset:

- hallituksen esitys laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta
- puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan vaalisäännöksi.

Lisäksi mietintö sisälsi muistion eduskunnan aloiteoikeudesta asioissa, jotka koskevat hallituksen ja hallinnon toimien valvontaa. Muistion mukaisesti työryhmä päätyi siihen, että kansanedustajan lakialoiteoikeuden laajentaminen työryhmän ehdottamalla tavalla ratkaisisi samalla kysymyksen eduskunnan aloiteoikeudesta hallituksen ja hallinnon valvonnassa.

Työryhmän ehdottamat lakiehdotukset käsiteltiin hallituksessa nopeasti ja lähetettiin hallituksen esityksenä no 194/1982 vp. eduskuntaan. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset lopullisesti helmikuussa 1983. Näin oli toteutettu määrällisesti laajin valtiosääntöuudistuksemme, sillä muutoksia tuli 36 pykälään valtiopäiväjärjestyksessä (278/83) ja yhteen pykälään hallitusmuodossa. Merkitykseltään suurin osa uudistuksista oli teknisiä, mutta joukkoon mahtui myös tärkeitä asiallisia muutoksia kuten:

- valtiopäivien koolla olo jatkuu seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen asti;
- kansanedustajan lakialoite voidaan tehdä milloin tahansa valtiopäivien aikana koolla ollessa;
- valiokuntien jäsenten toimikausi kestää koko vaalikauden.

* * *

Valtioneuvosto asetti 18. 3. 1983 komitean, jonka tehtäväksi määrättiin

- 1) valmistaa ehdotukset hallitusmuodon täydentämiseksi neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevalla yleissäännöksellä sekä säännöksiksi kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä, ja
- 2) selvittää sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksia lainsäädäntömenettelyssä ja laatia tässä suhteessa tarpeelliseksi havaittavat säännösehdoitukset.

Tämä kansanäänestyskomitea, jonka puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Ahti Rihto, koostui pääasiassa puolueitten nimeämistä asiantuntijoista. Komiteassa vallitsi alusta alkaen yhteisymmärrys siitä, että oli löydettävä jokin positiivinen ratkaisu kansanäänestyksen käyttöön ottamiseksi. Komitea päätyikin mietinnössään (komiteanmietintö 1983: 25) lähes yksimieliseen ehdotukseen.

Sen mukaan yleissäännökset neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä sijoitettiin hallitusmuotoon. Sen lisäksi säädettäisiin laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä. Eduskunnan tehtäväksi jäisi kulloinkin päättää, missä asiassa kansanäänestys järjestettäisiin ja mitkä olisivat kansanäänestyksessä esillä olevat vaihtoehdot. Eduskunta antaisi tästä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä kulloinkin erikseen lain.

Mietintöön liittyvä ainoa eriävä mielipide ei sekään kohdistunut kansanäänestyksen käyttöönottamiseen sinänsä, vaan komitean ehdotukseen kansanäänestyksen julkisesta tiedotustuesta.

Kansanäänestyskomitean mietinnön jatkotoimet ovat parhaillaan harkittavina oikeusministeriössä. Mahdollisuuksia valtiosääntömme täydentämiseen ehdotetuin tavoin pidetään hyvinä.

* * *

Valtioneuvosto asetti 25. 11. 1982 valtiosäännön tarkastamiskomitean, jonka tehtävänä on

- 1) laatia ehdotus tasavallan presidentin vaalitavan muuttamiseksi siten, että äänestäjät voisivat nykyistä välittömämmin vaikuttaa presidentin valintaan;

2) laatia ehdotus tasavallan presidentin toimivallan tarkistamiseksi suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön ennen muuta siinä tarkoituksessa, että ministeristön poliittinen vastuu eduskunnalle saisi nykyistä selkeämmän ja välittömämmän valtiosääntöperusteisen toimivuuden, ehdotettavan uudistuksen kuitenkin oleellisella tavalla kajoamatta ylimpien valtioelinten vallitseviin toimivaltasuhteisiin; sekä

3) laatia ehdotus eduskunnan äänestysmenettelyissä noudatettavien määränemmistö- ja määrävähemmistösäännösten tarkistamiseksi pitäen kuitenkin silmällä sitä, ettei ehdotettava uudistus aiheuta muutoksia kansalaisten perusoikeuksiin ja niiden nauttimaan suojaan.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Pekka *Hallberg* ja jäseniksi — samaa linjaa noudattaen kuin kansanäänestyskomiteassa puolueitten nimeämiä asiantuntijoita. Komitean sihteereinä toimivat tavallisuudesta poiketen professorit Mikael *Hidén* ja Ilkka *Saraviita*.

Komitean asettamispäätöksessä valtioneuvosto lausui, että komitean on pyrittävä yksimielisiin ehdotuksiin ja että vain jos yksimielisyyttä ei ole saavutettavissa, komitea voi siltä osin esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Kun komiteatyöskentelyn alustavat tulokset ovat käytettävissä ja edellytykset uudistusten toteuttamiseen arvioitavissa, oikeusministeriön tehtäväksi määrättiin antaa tarkemmat ohjeet komitean työn loppuun saattamisesta.

Valtiosäännön tarkistamiskomitean määräaika päättyi 31. 5. 1983.

Eräitä muita hankkeita

Edellä on käsitelty valtiosääntöuudistuksen keskeisiä hankkeita so. niitä, jotka jäivät vuonna 1970 asetetun valtiosääntökomitean tehtäväksiannon piiriin. Lyhyen maininnan varaan jätetään muut valtiosääntöön enemmän tai vähemmän liittyvät hankkeet, jollaisia ovat

- keskushallintokomitean ehdotukset (komiteanmietinnöt 1975: 120 ja 1978: 22)
- Ahvenanmaan itsehallintolain uudistaminen (parhaillaan Ahvenanmaa-komiteassa)
- kirkon ja valtion suhteiden uudistaminen (kirkko ja valtio -komitean mietintö 1977:21) ja uskonnonvapauslain uudistaminen (uskonnollisten yhteisöjen oikeusasematoimikunnan mietintö 1981: 47)
- kokoontumisoikeuden uudistaminen sekä
- yhdistyslain kokonaisuudistus (parhaillaan yhdistyslakikomiteassa).

Perusoikeustyöryhmän muistioon sisältyy luettelo tällaisista valtiosääntöä sivuavista uudistushankkeista.

Keskushallintokomitean työ ansaitsee kuitenkin tässä eräitä kommentteja. Valtioneuvosto asetti komitean 29. 9. 1974. Sen puheenjohtajaksi kutsuttiin virastovaltuutettu Seppo *Salminen* ja jäseniksi virkamiehiä ministeriöistä ja kes-

kusvirastoista. Tämän lisäksi komitean avuksi asetettiin poliittinen asiantuntijaryhmä, jotta poliittiset näkökannat tulisivat komitean työn aikana otetuiksi huomioon. Asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajana toimi silloinen kansanedustaja Jacob *Söderman*, muodosti komitean jaoston, mutta antoi valtioneuvostolle komitean mietintöön liittyvän oman lausuntonsa. Siinä jaosto ilmoitti käsityksensä komitean mietinnöstä ja pääasiassa asetui komitean ehdotusten kannalle.

Komitean I osamietintöön liitetyssä kansliapäällikkö *Hannuksen* eriävässä mielipiteessä kiinnitettiin huomiota komitean ja sen jaoston suhteeseen. Hannus totesi komitean enemmistön katsoneen, että komitean tulee sovittaa kansanottonsa poliittisia tahoja edustavan jaoston mielipiteiden mukaan. Hannus ilmoitti olevansa tässä suhteessa eri mieltä, mutta katsoi, että komitea olisi alun perin tullut muodostaa päinvastaisella tavalla so. poliittiset asiantuntijat komiteaksi ja virkamiehet asiantuntijajaostoksi.

Komitean 19. 12. 1975 jätetty osamietintö käsitteli ministeriöjakoa ja toimivaltaa eri ministeriöiden kesken. Kahdeksasta jäsenestä kolme jätti eriävän mielipiteensä. Osamietinnön ehdotuksista ympäristöministeriön perustaminen on toteutettu. II osamietintö, joka käsitteli valtion keskushallinnon kehittämisessä noudatettavia yleisiä periaatteita, valmistui 10. 5. 1978. Siihen liittyi vain eräissä osakysymyksissä eriäviä mielipiteitä. Komitean ehdotukset kuitenkin olivat periaate-ehdotuksia ja vaativat vielä laajahkoa jatkovalmistelua. Komitea itse totesi, että eräät komitean ehdotukset edellyttävät valtiosäännön piiriin kuuluvissa säännöksissä tehtäväksi pienehköjä muutoksia. Näiden lisäksi valtiosäännön monia hallinnon toimintaa yksityiskohtaisesti sääteleviä kohtia tulisi uudistaa. Tarvittava selvitys tulisi ilmeisesti suorittaa komiteatyönä. Vastuujärjestämisnä olisivat oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Tällaista jatkovalmistelua ei ole toistaiseksi käynnistetty.

Arviointia

Olen jaotellut esittämäni katsauksen tähänastisiin valtiosääntöuudistushankkeisiin kolmeen pääjaksoon:

- kokonaisuudistukseen
- kahden osa-alueen uudistukseen
- uuteen suuntaan uudistuksille.

Kokonaisuudistuksen tavoittelu kesti viisi vuotta 1970—75. Jälkiviisaasti voitaisiin sanoa tavoittelun olleen alusta alkaen turhaa ja kokonaisuudistuksesta sopimisen vain utopiaa. Näin ei kuitenkaan ajateltu valtiosääntökomiteaa asetettaessa. Välimietinnöstä tuli joka tapauksessa hyödyllinen asiakirja. Siitä nähtiin, että valtiosäännön kokonaisuudistus voidaan pitkiksi ajoiksi kokonaan haudata. Mutta koska mietintöön oli kirjattu poliittisten ryhmien kannat eri asiaryhmissä, mietinnöstä oli myös pääteltävissä, millä aloilla osittaisuudistukset saattaisivat olla mahdollisia.

Perusoikeuksien ja määränemmistö- ja -vähemmistö säännöksiin uudistuksiin ryhdyttiin vuonna 1977. Nämä yritykset päättyivät tuloksitta vuoden 1982 alkuun mennessä. Näkökannat uudistusten suunnasta olivat liian erilaisia eikä mahdollisuuksia tasapainoisiin sopimuksiin eri ryhmien kesken juuri ollut. Asetelmat, jotka kyllä jo etukäteen tiedettiin vastakkaisiksi, eivät työn kuluessa muuttuneet.

Kolmas valtiosääntöuudistuksen vaihe on meneillään. Se alkoi vuonna 1980 eduskuntatyöryhmän asettamisesta. Tämä jakson olen nimennyt uudeksi suunnaksi uudistuksille. Tyypillistä on, että etukäteen varmistetaan riittävä yksimielisyys uudistusten suunnasta. Vasta kun tämä tiedetään, hanke lähtee liikkeelle. Komitean tms. valmistelu elimen tehtäväksiannossa suurimmat erimielisyydet pyritään rajaamaan mahdollisuuksien mukaan käsittelyn ulkopuolelle ja korostetaan pyrkimystä yksimielisyyteen. Valmistelu elimen kokoamisessa painaan painoa asiantuntemukselle. Tämän kolmannen jakson osalta on jo saavutettu hyviä tuloksia. Nähtäväksi jää, onko tämä myös tulevaisuudessa se linja, jolla valtiosääntöuudistusta vähitellen suoritetaan.