



10.11.1998

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys Suomen uudeksi hallitusmuodoksi (1/1998 vp),
90 § Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Hallituksen esitys

Hallituksen esittämässä (1/1998 vp) muodossa hallitusmuodon 90 §:n 2 momentti tulisi kuulumaan seuraavasti: "Valtion talouden- hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla."

Nykyisen hallitusmuodon 71 §:n 3 momentissa ei ole erityistä tarkastusviraston riippumattomuutta korostavaa määrettä. Tarkastusvirasto on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/1947) 1 §:n 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön alainen.

Nykyisin tarkastusvirastolle voidaan valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan antaa asetuksella tehtäviä, joiden on katsottava liittyvän sen toimintaan. Ehdotetun hallitusmuodon säännöksen mukaan tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Hallituksen esitys vahvistaisi tarkastusviraston riippumattomuutta, ja olisi selkeä parannus nykytilaan verrattuna. Edellytyksenä kuitenkin on, että hallitusmuodon riippumattomuusvaatimukselle annetaan senkaltainen sisältö kuin jäljempänä esitetään ja että se johdonmukaisesti toteutetaan virastoa koskevassa muussa lainsäädännössä.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio
PL 1119	Annankatu 44	(09) 228 541	(09) 2285 4250
00101 HELSINKI	00100 HELSINKI		
Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio
PL 1119	Annankatu 44	(09) 228 541	(09) 2285 4250
00101 HELSINKI	00100 HELSINKI		

Valtiovarainvaliokunnan ehdotus

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa (29/1998 vp) ehdotetussa muodossa 90 §:n 2 momentti tulisi kuulumaan seuraavasti: "Eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla."

Myös valtiovarainvaliokunnan ehdottama hallitusmuodon 90 § vahvistaisi tarkastusviraston riippumattomuutta, jos tarkastusviraston asema, toiminta, hallinto ja organisaatio eduskunnan yhteydessä järjestetään valiokunnan lausunnossa ja tässä jäljempänä esitettyjä periaatteita noudattaen.

Riippumattomuus

- Tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti suhteessa toimeenpanovaltaan sekä myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Riippumattomuus on olennaista tarkastuksen objektiivisen suorittamisen ja tarkastustulosten uskottavuuden kannalta. Tarkastusviraston riippumattomuus ei sulje pois ulkopuolisten tekemiä ehdotuksia tarkastusaiheiksi tai esimerkiksi eduskunnan mahdollisuutta pyytää virastoa suorittamaan sen toimialueeseen kuuluvia tehtäviä. Olennaista on, että nämä tehtävät eivät saa vaarantaa viraston edellytyksiä tehdä itsenäiseen päätöksentekoon perustuvaa suunnitelmallista tarkastustyötä.
- Tarkastusviraston aseman on oltava siten järjestetty, että myös ulkopuoliset uskovat sen olevan tarkastustoiminnassaan riippumaton ja puolueeton niin hallitukseen kuin eduskuntaankin nähden.
- Tarkastusviraston riippumattomuus on erottamattomassa yhteydessä sen ylimmän johdon riippumattomuuden kanssa. Tarkastusviraston riippumattomuus on otettava huomioon ylimmän johdon nimittämistä, toimikautta ja virassa pysymistä koskevissa järjestelyissä. Tarkastusviraston riippumattomuutta voidaan tukea takaamalla ylimmälle johdolle selkeä virassa pysymisen turva.
- Tarkastusviraston on voitava päättää itsenäisesti keinoista, joilla se toteuttaa sille lainsäädännöllä uskottua tarkastustehtävää. Keinoja ovat muun muassa: tarkastustoiminnan kohdentamisen painopistealueet; tarkastusaiheiden valinta; tarkastustapojen valinta; tarkastusten ajoitus ja suoritustapa; tarkastusten kohdentamisen, suorittamisen ja seurannan kannalta tarpeelliseen omaisuuteen ja tietoihin tutustuminen riippumatta siitä, kenen hallussa tai missä muodossa tiedot ovat, ja sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapidosta erikseen säädetään; asianosaisten kuuleminen; tarkastuskertomusten ja muiden raporttien sisältö ja muoto; tarkastuskertomusten julkistamisajankohta; sekä tarkastusten jälkiseuranta.

- Tarkastusviraston tulee voida tehdä sille myönnettyjen varojen käyttöä, organisaatiotaan, henkilöstöään ja sen valintaa koskevat päätökset itsenäisesti. Tarkastusviraston on oltava hallinnollisesti itsenäinen elin eli entiseen tapaan tilivirasto. Tarkastusviraston talousarviosta päättää eduskunta niin, että talousarvioprosessi tältä osin on sama kuin eduskunnan budjetin osalta. Tarkastusvirasto laatii myös entiseen tapaan vuosittain toiminnastaan tilinpäätöksen toimintakertomuksineen.
- Tarkastusviraston tarkastuskertomusten tulee olla sekä eduskunnan että hallituksen käytettävissä. Tarkastuskertomusten on oltava julkisia ellei salsapitomääräyksistä muuta johdu.

Eduskunta voi tukea tarkastusviraston riippumattomuutta antamalla perustuslaissa turvatulle riippumattomuudelle riittävän huomion tarkastusvirastoa koskevaa lakia säädettäessä ja takaamalla tarkastusvirastolle riittävät taloudelliset voimavarat, jotta se voi suoriutua tehtävistään asianmukaisesti. Tarkastusvirasto itse vahvistaa riippumattomuutensa uskottavuutta vastuullisella ja objektiivisella tarkastustoiminnallaan.

Tärkeätä on, että viraston mahdollisuus jatkuvasti ylläpitää asianmukainen tarkastustyön taso ja samalla kyky mukautua mahdollisiin työn sisältöä ja menettelytapoja koskeviin uusiin vaatimuksiin varmistetaan turvaamalla henkilöstön asema ja etuudet kaikissa organisoituvaihtoehtoissa.

Tarkastusneuvos



Hannu Nieminen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon ehdotuksesta Suomen Hallitusmuodon valtiontaloutta koskevaksi 7 luvuksi, erityisesti sen 90 §:ksi (HE 1/1998 vp).

1. Yleistä

Hallitusmuodon nykyinen valtiontaloutta koskeva VI luku on kokonaisuudessaan uudistettu vuonna 1991. Samassa yhteydessä tehtiin muutoksia myös talousarvion käsittelyä säänteleviin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Uudistuksen läpikäyvä linjana oli joustavoittaa budjettimenettelyä ja laajentaa mahdollisuuksia omaksua tavallisella lailla tai itse talousarviolla ratkaisuja, jotka poikkeavat pääsääntöisesti noudatettavista yleisistä budjettiperiaatteista. Tätä linjaa ilmentää muun muassa nettobudjetoinnin, monivuotisen budjetoinnin, tulojen ja menojen toisiinsa sitomisen samoin kuin määrärahojen siirtämisen rajoitettu salliminen.

Kun perustuslain valtiontaloussäännösten kokonaisuudistuksesta on kulunut verraten vähän aikaa, on ymmärrettävää, että nyt ehdotetut muutokset nykyiseen valtiosääntötilaan ovat varsin vähäiset. Keskityn seuraavassa valtiontalouden tarkastusta sääntelevän 90 §:n ohella ehdotuksiin, jotka koskevat lisätalousarvioesityksen edellytysten väljentämistä (86 §) ja budjetin ulkopuolisten rahastojen sallimista (87 §).

Ehdotuksen Suomen rahaa koskevan säännöksen poistamisesta sivuutan pelkällä maininnalla, koska tämä perustuu perustuslakivaliokunnan jo aiemmin ottamaan kantaan (PeVL 18/1997) ja on seurausta Suomen osallistumisesta yhteiseen rahaan. Ehdotus luopumisesta ehdollisista määrärahoista ja muista talousarvioaloitteeseen perustuvista ehdollisista talousar-

viopäätöksistä, jotka edellyttävät presidentin vahvistusta, vastaa puolestaan uudistuksen yleistä, valtiosääntömme parlamentaarisia piirteitä lujittavaa linjaa. Muutos on ehdollisten päätösten vähäisen määrän ja merkityksen vuoksi luonteeltaan lähinnä periaatteellinen,

2. Lisätalousarvioesityksen antamisedellytysten väljentäminen

Eduskunnan piirissä on aika ajoin arvosteltu lisäbudjettikäytäntöä ja katsottu, että se ei ole vastannut hallitusmuodon asettamia varsin tiukkoja edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tilannetta perusteellisimmin lausunnossaan 7/1985 vp valtiontilintarkastajien varainhoitovuodelta 1983 antamasta kertomuksesta. Tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan lisäbudjettiesityksen antaminen oli mahdollista vain, milloin "vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia". Myös nykyisin voimassa olevan, vuonna 1991 annetun säännöksen mukaan lisätalousarvioesityksen antaminen edellyttää, että talousarvion muuttamiseen on välttämätöntä tarvetta.

Lähtökohdat välttämättömyyskriteerin soveltamisessa ovat selvät: muutos voi olla välttämätön vain, jos se perustuu seikkaan, joka ei ollut tiedossa varsinaista talousarviota hyväksyttäessä, ja jos se on niin kiireellinen, että se on toteutettava vielä kuluvan varainhoitovuoden aikana. Niinpä joko budjetin täydellisyysvaatimusta tai lisäbudjetin välttämättömyysedellytystä rikotaan aina, kun hallitus tietoisesti lykkää lisätalousarvioon määrärahan ottamisen johonkin varsinaista budjettia laadittaessa tiedossa olleeseen tarpeeseen.

Käytännössä välttämättömyysarvio voi kuitenkin olla vaikeaa. Arviota vaikeuttaa muun ohella se, että budjetti on myös suhdannepolitiikan ja muun lyhyen aikavälin finanssipolitiikan keskeinen väline. Niinpä voidaan kysyä, olisiko välttämättömyyden arviointi kiinnitettävä yksittäiseen muutosehdotukseen vai lisätalousarvion kokonaisuuteen. Jälkimmäisessä tapauksessa myös yleiset talouspoliittiset näkökohdat olisi-

vat oikeudellisessakin arvioinnissa merkityksellisiä.

Hallituksen ehdottama lisätalousarvioesityksen edellytysten väljentäminen merkitsisi, että esityksen antaminen olisi hallituksen lähes tulkoon vapaassa harkinnassa. Esitys voitaisiin antaa, milloin siihen on perusteltua tarvetta. On vaikea ajatella, että hallituksen omista talous- ja muista yhteiskuntapoliittisista lähtökohdistaan lisätalousarvioesitykselle esittämät perustelut voitaisiin kiistää siten, että hallituksen voitaisiin oikeudellisessa arvioinnissa katsoa rikkoneen perustellun tarpeen vaatimusta.

Lisätalousarvioesityksen antamisen vapauttaminen saattaa vastata käytännön tilannetta ja olla myös sopusoinnussa hallituksen entistä selkeämmän poliittisen päätöksenteon johtoroolin kanssa. Silti on syytä korostaa budjetin täydellisyysperiaatetta, joka käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa nojautuu 84.1 §:ään ja joka osaltaan turvaa eduskunnan budjettivaltaa: varsinaiseen talousarvioon on otettava kaikki tiedossa olevat tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Lisätalousarvioesityksen jääminen entistä suuremmassa määrin hallituksen tarkoituksenmukaisuusarvion varaan ei merkitse luopumista tästä keskeisestä eduskunnan budjettivaltaa turvaavasta periaatteesta.

3. Budjetin ulkopuolisten rahastojen salliminen (87 §)

Ennen vuonna 1991 toteutettua perustuslain valtioneuvoston säännösten kokonaisuudistusta budjetin ulkopuolisia rahastoja voitiin tietyin edellytyksin perustaa tavallisella lailla. Jo hallitusmuodon 69.2 §:n asettamana edellytyksenä oli, että rahasto ei saanut olla valtion vuotuisia tarpeita varten. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kehiteltynä lisärajoituksena oli, että rahasto ei kooltaan saanut uhata eduskunnan budjettivaltaa.

Poikkeuksena vuoden 1991 uudistuksen yleisestä linjasta, jonka mukaan valtioneuvoston hoidon välineiden käyttöedellytyksiä pyrittiin väljentämään, mahdollisuudesta perustaa

budjetin ulkopuolisia rahastoja luovuttiin. Perusteena oli eduskunnan budjettivallan turvaaminen; budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminenhan merkitsee poikkeusta budjetin täydellisyyssperiaatteesta ja tiettyjen tulo- ja menoerien saattamista eduskunnan vuosittaisessa budjettimenettelyssä käyttämän ohjausvallan tavoittamattomiin. Rahastojen perustamismahdollisuudesta luopumisen taustalla oli myös se, että varsinaisen budjettimenettelyn joustavoittamisen katsottiin vähentävän tarvetta turvautua rahastomalliin.

Paradoksaalista on, että vuoden 1991 uudistuksen jälkeen rahastotalouden merkitys valtiontalouden kokonaisuudessa ei suinkaan vähentynyt vaan kehitys kulki päinvastaiseen suuntaan. Syynä oli ennen kaikkea pankkikriisin hoitoa varten perustettu valtion vakuusrahasto

Hallituksen ehdotuksen mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen mahdollistettaisiin jälleen, joskin tämä edellyttäisi kahden kolmasosan ääntenemmistöllä hyväksyttyä lakia. Asiallisena edellytyksenä olisi, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen edellyttää ehdottomasti rahaston perustamista.

Säännöstä voidaan perustella hallituksen tavoin sillä, että käytäntö on osoittanut rahastotalouteen olevaan pysyvää tarvetta ja että on perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi (s. 139). Asialliset perustamisedellytykset tulevat epäilemättä synnyttämään tulkintaongelmia, joiden ratkaisemisessa perustuslakivaliokunnan rooli korostuu. Tulkintaa edellyttävät sekä pysyvän tehtävän käsite että sen arvioiminen milloin tehtävän hoitaminen edellyttää ehdottomasti rahaston perustamista.

Pysyvää tehtävää koskevaa vaatimus vastaa tiettyssä mielessä ennen vuoden 1991 uudistusta noudatettavana olevaa säännöstä, jonka mukaan rahasto ei saanut olla valtion vuotuisia tarpeita varten. Ilmeistä kuitenkin on, että kaikki yhden varainhoitovuoden ylittävät tehtävät eivät vielä ole säännösehdotuksen tarkoittamalla tavalla pysyviä. Missä raja

kulkee, voi olla vaikeasti määritettävissä.

Se, milloin tehtävän hoitaminen ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista, kiinnitetään hallituksen perusteluissa budjettitalouden piirissä käytettävissä olevien, budjet-timenettelyn jäykkyyttä lieventävien keinojen (nettobudje-tointi, monivuotinen budjetointi, arvio- ja siirtomäärära-hat) riittämättömyyteen. Hallituksen esityksessä (s. 139) kiinnittää kuitenkin huomiota se, että hallitus katsoo pe-rustamisedellytyksen täyttyvän silloin, kun tämän tapaiset keinot eivät soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Näin lievä tulkinta on tuskin sopusoinnussa säännösehdotuksen sanamuodon kanssa.

Säännösehdotuksen asettama edellytys täyttyy hallituksen mukaan silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määräl-tään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti enna-koitavissa. Edellytyksen saattaa niin ikään täyttää huom-at-tavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa ole-viin tarpeisiin. Ilmeistä on, että yleisellä, konkreetti-sista tilanteista irrottautuvalla tasolla säännösehdotuksen mukaisia edellytyksiä ei voida täsmentää muutoin kuin tämän tapaisilla, olemassa oleviin rahastoihin liittyvillä luon-nehdinnoilla. Hallituksen esityksen perusteluissa kiinnittää esimerkkien tasolla huomiota se, että hallitus katsoo myös laajamittaisen lainoitus- ja korkotukitoiminnan nykyisen valtion asuntorahaston tapaan voivan myös edellyttää rahas-tointia. Tämä kanta, joka koskee jo ennen 1991 uudistusta perustettua rahastoa, edellyttäisi lisäperustelua.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 139) on tarkasteltu kriteerejä, joita noudatettiin ennen vuoden 1991 uudistuksen voimaantuloa arvioitaessa mahdollisuutta perustaa rahastoja tavallisella lailla. Hallituksen mukaan "nämä rajoitukset ovat ... tulkintakäytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi, ja niiden nykyistä käyttökelpoisuutta voidaan pitää vä-häisenä". Kuten yllä olen todennut, nyt ehdotettua vaatimus-ta rahaston avulla hoidettavan tehtävän pysyvyydestä voi

pitää eräänlaisena vastineena rajoitukselle, jonka mukaan rahastoa ei saanut perustaa valtion vuotuisia tarpeita varten. Myös rahasto(je)n suuruus-kriteerille on syytä antaa tietty merkitys myös uutta säännöstä sovellettaessa. Niinpä ehdotettujen valtiontaloussäännösten vastaisena olisi pidettävä tilannetta, jossa valtiontalouden painopiste siirtyisi budjettitaloudesta rahastotalouteen.

4. Valtiontalouden tarkastusta koskevat säännökset

Kuten hallituksen esityksestä (s. 141) ja valtiovarainvaliokunnan lausunnosta (29/1998 vp) ilmenee, valtiontalouden tarkastusviraston organisatorinen asema on ollut useassa yhteydessä esillä. Eduskunnan piirissä on yleensä puollettu tarkastusviraston siirtämistä eduskunnan yhteyteen. Myös Perustuslaki 2000-komitea ehdotti - vieläpä yksimielisesti - että uuteen hallitusmuotoon otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastustoimen hoitamista varten eduskunnan yhteydessä on valtiontalouden tarkastusvirasto (89.2 §).

Hallituksen esityksessä tarkastusviraston organisatorinen sijainti on kuitenkin ehdotettu jätettäväksi auki. Hallituksen mukaan "uuden hallitusmuodon jatkovalmistelussa on päädytty siihen, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä ennenkuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä" (s. 141). Hallituksen mukaan ehdotettu säännös ("Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton tarkastusvirasto.") mahdollistaa erilaiset hallinnolliset ratkaisut kuten tarkastusviraston sijoittamisen joko edustakunnan tai valtioneuvoston yhteyteen.

Hallituksen perustelut eivät ole vakuuttavat. Valtiotalouden tarkastusviraston asemaan liittyviä kysymyksiä on selvitetty riittävästi, ja uusia näkökohtia on tuskin enää esitettävissä. Oikea järjestys ratkaista säännösten tasolla tarkastusviraston organisatorinen asema on tietysti se, että asiasta

säädetään ensin perustuslain tasolla ja tämän jälkeen tarkemmat säännökset annetaan tavallisella lailla. Valtiontalouden tarkastustoiminnan organisointi on lisäksi niin tärkeä ratkaisu, että se on syytä tehdä perustuslain tasolla.

Sekä hallituksen säännösehdotuksessa että sen perusteluissa korostetaan tarkastusvirastolta edellytettävää riippumattomuutta. Nimenomaan tämä näkökohta puoltaa tarkastusviraston irrottamista valtioneuvoston alaisesta organisaatiosta. Valtiontalouden tarkastuksen ensisijaisena kohteenahan on juuri valtioneuvoston ja sen alaisen valtion hallinto-organisaation tehtävänä oleva valtion talousarvion toteuttaminen ja muu valtion taloudenhoito.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 141) edellytetään tarkastusviraston riippumattomuutta myös suhteessa lainsäätäjään ja "poliittisiin intressipiireihin". Onkin selvää, että tarkastustoimintaa harjoittavan viranomaisen tulee - kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan - "voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavasta". Tästä huolimatta on järkevää, että valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminta eivät ole toisistaan täysin irrotettuja ja että valtiontilintarkastajilla on esimerkiksi oikeus saada omassa toiminnassaan tarkastusvirastolta tietoja ja mahdollisesti muutakin virka-apua.

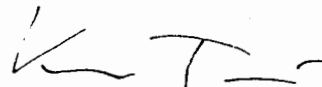
On myös selvää, että riippumattomuusvaatimuksen sisältö ja painavuus on erilainen tarkastusviraston suhteissa yhtäältä valtioneuvostoon ja sen alaiseen hallinto-organisaatioon ja toisaalta eduskuntaan ja sen valitsemiin toimielimiin. Valtioneuvosto ja sen alainen hallinto-organisaatio ovat tarkastustoiminnan kohteita, kun taas tarkastustoiminnan yhtenä mittapuuna on, miten tämä organisaatio on toteuttanut valtion taloudenhoidossa eduskunnan tekemiä päätöksiä. Myös tarkastusviraston harjoittama valtiontalouden tarkastustoiminta turvaa osaltaan eduskunnan valtioneuvostoon kohdist-

man ohjauksen toteutumisesta ja on siten samansuuntaista kuin valtiontilintarkastajienkin toiminta.

Puollankin valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan säännöshdotuksen muuttamista siten, että viraston todetaan toimivan eduskunnan yhteydessä. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaisesti säännökseen voidaan kirjata myös riippumattomuusvaatimus. Samalla valiokunnan mietinnössä olisi kuitenkin nimenomaisesti todettava, että edellä tarkoittamani kaltainen yhteistyö valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välillä ei ole ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa.

Kuten valtiovarainvaliokuntakin on todennut, lailla on säädettävä tarkemmin paitsi tarkastusviraston tehtävistä myös sen organisatorisesta asemasta.

Porthaniassa 10.11.1998



Kaarlo Tuori

Pöytäkirja 101/1998 vp
10.11.1998

Lute H 38

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 10.11.1998 KELLO 10
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(7 luku Valtiontalous)

Perustuslakien valtiontaloussäännökset on uudistettu vuonna 1991 (1077 ja 1078/22.7.1991). Uudistus perustui komiteavalmisteluun ja sen toteuttamisen yhteydessä oli perustuslakivaliokunnalla mahdollisuus lausua uusien säännösten tulkinnasta (KOM 1990:7; prvm 17/HE 262/90 vp). Ehdotukseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on vuonna 1991 hyväksytyt säännökset otettu sisällöltään pääasiassa sellaisenaan. Ehdotetut säännösten sanamuodot ja säännöksille esitetyt perustelut ovat tämän vuoksi sellaiset, etteivät ne mielestäni juuri anna tässä aihetta enempiin kommentteihin. Kiinnitän sen vuoksi huomiota vain joihinkin ko. luvun yksityiskohtiin.

81 §. Valtion verot ja maksut Verojen osalta säännöksen kirjoittamistapa ja säännökselle esitetyt perustelut osoittavat, että tarkoituksena on säilyttää nykyinen säännöstö. Tämä merkitsee sitä, että verovelvollisuuden ja veron suuruuden ”perusteista” säätäminen itse asiassa merkitsee tiukempaa täsmällisyysvaatimusta kuin mihin sana perusteet sinänsä näyttäisi viittaavan. Ehdotuksen perustelujen mukaanhan tarkoituksena on säilyttää nykyinen vakiintunut linja, jonka mukaan laista tulisi ”yksiselitteisesti” ilmetä verovelvollisuuden piiri ja lain tulisi olla niin tarkka, että ”viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa.” Tätä tiukkaa linjaa voidaan kansan vanhan itseverotusoikeuden ja vähän nykyisemmin tavoin kuvata.

tuna eduskunnan toimivallan kannalta pitää edelleen perusteltuna. Se toisaalta merkitsee myös sitä, että eism. ne metsänhoitomaksun tyyppisiin maksuihin liittyvät ongelmat, jotka tulivat kai viimeksi esille valiokunnan viime helmikuussa antamassa lausunnossa (prvl 1 HE 171(97 vp)/98 vp) voivat tulla esille myös ehdotetun uuden säännöksen soveltamisessa.

Pienenä yksityiskohtana voisi tässä vielä mainita hallituksen esityksen perusteluissa olevan veron määrittelyn (HE 1/98 vp., s.134). Minusta ei ainakaan perustuslakivaliokunnan olisi tarpeen toistella tällaisia määritelmiä. Käytännössä on esim. selvää, että veron - ja siten verosta säättämisen - sisältöä ei välttämättä kuvaa se, että verolle "on ominaista valtion menojen rahoittaminen" (vrt. esim. talonrakennustöistä maksettavaa investointiveroa koskenut prvl 5/HE 96/73 vp).

83 §. Valtion talousarvio Säännöksen 3 momentissa todetaan lyhyesti kansanedustajan oikeus tehdä talousarvioaloite. Momentti ei sisällä asiallisesti enempää kuin kansanedustajan aloitteita koskevan 39,2 §:n 2) kohta. Ehdotetun 83,3 §:n perusteluissa todetaan, että perustuslaista on jätetty pois nykyistä VJ 75 §:n 3 kohtaa vastaava säännös, joka koskisi edustajan tekemän talousarviota koskevan muutosehdotuksen käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä (ts., että muutosehdotukset pitää tehdä talousarvioaloitteella). Mainittu säännös ei varsinaisesti koske talousarvioaloitteen tekemistä ja voi hyvin jäädä pois perustuslaista. Perusteluissa ei toisaalta mainita (selvästi) siitä, että perustuslain tasolta jäisivät pois myös nykyisen VJ 32,3 §:ssä olevat talousarvioaloitteen tekemisen ajallisia rajoja koskevat säännökset.

Voidaan pitää sinänsä oikeana pyrkimyksenä sitä, että perustuslaintasoista sääntelyä kevennetään ja asioita siirretään mm. työjärjestyksen tasolle. Silti on mielestäni hieman ongelmallista se, että talousarvioaloitteen tekemismahdollisuuden käytännössä merkittävät rajat jätetään perustuslaissa täysin avoimiksi ja/tai ilman sen kummempia ohjauksia tai valtuutuksia käytännön varaan. Minusta ei ole oikein paikallaan, että niinkin merkittävän oikeuden kuin kansanedustajan aloiteoikeuden käytännön sisällön oleelliset rajaukset jätetään ilman edes periaatteellista ohjausta työjärjestyksen varaan. Myöskään ehdotettu 52 §:n säännös työjärjestyksessä säädettävistä asioista ei ilman muuta selvästi koske tällaisia tietyn oikeuden käyttämisen rajoituksia koskevia säännöksiä. Jos asia kokonaisuudessaan delegoidaan työjärjestyksen tasol-

le, olisi paikallaan että perustuslakiin sisältyisi ainakin 83 §:n 4 momentin lopussa olevan viittauksen kaltainen konkreettinen viittaus asian tarkempaan säätelyyn työjärjestyksessä.

87 §. *Talousarvion ulkopuoliset rahastot.* Säännöksessä tehdään nykyisestä perustuslaista poiketen mahdolliseksi perustaa talousarvion ulkopuolinen rahasto muutoinkin kuin poikkeuslailla. Nykyistä säännöstöä, joka edellyttää uuden rahaston perustamisessa tai olemassaolevan rahaston merkittävässä laajentamisessa aina käytettäväksi perustuslainsäätämisyjärjestystä, voidaan ehkä pitää perusteettoman tiukkana. Minusta on silti syytä harkita, onko jouston lisäämisessä syytä mennä esityksessä ehdotettuun ratkaisuun, joka edellyttää uuden rahaston perustamista tai olemassaolevan rahaston merkittävää laajentamista tarkoittavan lain säätämistä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä. Kun perustuslaissa on melko vastikään irrottauduttu verolain säätämisyjärjestyksestä ja lepäämään jättämismahdollisuudesta ja suurin piirtein päästy siihen, että on vain kaksi säätämisyjärjestystä - tavallisen lain ja perustuslain - voi kysyä, pitääkö taas alkaa kehittää erityisiä säätämisyjärjestyksiä. Ehdotetun säännöksen mukainen tilanne olisi se, että olisi rahastoja koskevia muutoksia, jotka voitaisiin säätää yksinkertaisella enemmistöllä, olisi muutoksia, jotka voitaisiin säätää kahden kolmasosan enemmistöllä, ja olisi muutoksia, jotka olisivat toteutettavissa vain poikkeuslailla. Se, että kahden kolmasosan vaatimus tässä olisi tosiasiallisena vaatimuksena sama kuin valtiosopimusten voimaansattamislakien yhteydessä käytetty ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys, ei sinänsä tässä voi olla mikään rinnastettava esimerkki, osaksi menettelysäännöstön syiden vuoksi, osaksi siksi, että voimaansattamislakien kohdalla on kysymys juuri poikkeuslakiemenettelystä, ei jostakin lievemmästä vaihtoehdosta poikkeuslakimenettelylle.

Minusta tässä voitaisiin tulla toimeen ilman uutta lainsäätämisyjärjestystä joko niin, että perustuslaissa olisi nykyiseen tapaan uusien ko. rahastojen perustamiskielto, jota perustuslakivaliokunta tulkitsee, tai sitten perustuslaissa olisi uusien rahastojen perustamisen tiukkojen sanamuotojen puitteissa salliva säännös, jota sitäkin käytännössä tulkitsee perustuslakivaliokunta. ~~Tulkittamana~~ Jälkimmäinen vaihtoehto oli vielä Perustuslaki 2000-komitean mietinnössä.

Jos kuitenkin halutaan mennä tällaiseen uuteen säätämisyjärjestykseen, olisi nähdäkseni syytä vielä harkita säännöksen sanamuotoa. Säännös näyttää nyt saaneen sanontansa niin, että Perus-

tuuslaki 2000-komitean ehdottamaan säännöksen sisältöön - eli hallituksen ehdottaman muodon ensimmäiseen virkkeeseen - on vain lisätty toinen virke. Jälkimmäinen virke kuitenkin sanoineen antaa säännöstekstinä nyt sen vaikutelman, että kyse on jostakin mikä poikkeaa siitä, mitä ensimmäisessä virkkeessä on säädetty. Toisin sanoen, ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettussa tilanteessa voitaisiin säätää laki yksinkertaiselle enemmistöllä, niinkuin Perustuslaki 2000-komiteassa edellytettiin, mutta toisessa virkkeessä tarkoitettussa tilanteessa vaaditaisiin kahden kolmasosan enemmistö. Tätä ei perustelujen mukaan kuitenkaan ole tarkoitettu, vaan koko säännös tarkoittaa tilanteita, joissa tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö. Jos tätä tavoitellaan, olisi aiheellista kirjoittaa säännös hieman tiivistäen yhdeksi virkkeeksi, eikä tyytyä tekemään lisäyksiä toista lopputulosta tavoitelleeseen sanamuotoon.

90 §. *Valtiontalouden valvonta ja tarkastus* Olen voinut tutustua valtiovarainvaliokunnan antamaan lausuntoon 29/98 vp. Säännöksen 2 momentissa ehdotetaan perustettavaksi "riippumaton" valtiontalouden tarkastusvirasto. Ehdotus poikkeaa tässä Perustuslaki 2000-komitean ehdotuksesta, jossa lähdettiin siitä, että ko. virasto perustetaan toimimaan "eduskunnan yhteydessä". Hallituksen esityksessä viitataan asiassa esiintyviin erimielisyyksiin ja todetaan valitun säätelytavan perusteluiksi:

"Uuden hallitusmuodon jatkovalmistelussa on päädytty siihen, ettei tarkastusviraston tehtävistä. Ehdotettu 2 momentti mahdollistaakin erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja hallinnolliset ratkaisut. Säännös jättää siten tavallisella lailla ratkaistavaksi, miten tarkastusviraston organisatorinen asema järjestetään."

Minusta hallituksen perustelu ei ole asianmukainen. Siihen, mitä kaikkea jätetään perustuslaista tavallisen lain tasolle, sisältyy tietysti usein harkinnanvaraisuutta. Kysymys siitä, onko jokin tarkastusviraston kaltainen yksikkö eduskunnan yhteydessä vai ei, ei kuitenkaan ole asia, joka kuuluu ratkaistavaksi tavallisessa laissa. Perusratkaisu tällaisessa asiassa - siis siinä, toimiiko jokin merkittävä pysyvä valtiollinen laitos eduskunnan yhteydessä vai sen piirin ulkopuolella - kuuluu tehtäväksi perustuslaissa, tarkemman säätelyn soveltuessa sinänsä hoidettavaksi tavallisen lain tasolla. Jos perustuslaissa nyt jätetään ko. viraston mahdolliset organisatoriset kytken-

nät avoimeksi, merkitsee se sitä, että viraston myöhempi mahdollinen liittäminen eduskunnan yhteyteen on toteutettavissa asianmukaisella tavalla vain muuttamalla perustuslakia.

Hallituksen ehdottamaan järjestelyyn sisältyy myös se piirre, että siinä oltaisiin luomassa ensimmäisiä kertoja tai ensimmäistä kertaa sellainen itsenäinen merkittävä laitos, joka ei organisatorisesti liittyisi valtion mihinkään pääelimiin. Nykyisistä erilaisista merkittävistä "laitoksista" voidaan todeta, että Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos liittyvät kohtuullisen selkeästi eduskuntaan, ylimmät lainvalvojat liittyvät toinen eduskuntaan, toinen valtioneuvostoon. Valtakunnansyyttäjä on uusi itsenäinen orgaani, mutta liittyy kuitenkin toiminnallisesti oikeudenhoitoon ja tuomioistuimiin (ja sen asiat esitellään valtioneuvostossa oikeusministeriöstä). On vaikea pitää asianmukaisena sellaista perustuslainsäätämistä, jossa vain todetaan, että jokin merkittävä viranomainen on itsenäinen, miettimättä lainkaan, mikä sen asema tulee olemaan valtion elimien muodostamissa kokonaisuudessa.

Minusta voidaan pitää parlamentarisessa järjestelmässä asianmukaisena, että valtion varainkäyttöön kohdistuva yleinen valvonta on järjestetty eduskunnan yhteyteen. Tällainen valvonta voidaan käsittääkseni rakentaa toimivaksi eikä periaatteellinen yhteys eduskuntaan mitenkään estä toiminnan rakentamista hyvin itsenäiseksi. (Vaikka oikeusasiamies ei tässä ole mitenkään suoraan rinnastuskelpoinen, voidaan kuitenkin todeta, että kytkentä eduskuntaan ei välttämättä merkitse itsenäisyyden vaarantumista. Oikeusasiamies on toisaalta myös esimerkki siitä, minkälaista arvovallan lisää viraston liittyminen eduskuntaan saattaa merkitä) Näin järjestetty valvonta ei nähdäkseni ole mitenkään ristiriidassa sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyvien tarpeiden kanssa.

Jos yhteys eduskuntaan halutaan sisällyttää perustuslakiin, se voidaan hyvin tehdä niin yleisellä toteamuksella kuin "eduskunnan yhteydessä". Eduskunnan yhteydessä toimiminen ei poista toiminnan riippumattomuuden merkitystä eikä estä sitä, että myös perustuslain tekstissä lausutaan toiminnan riippumattomuudesta. Samaan säännökseen olisi paikallaan sisällyttää viittaus tarkempaan säätelyyn laissa. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossaan tekemä ehdotus siitä, että kohdassa todettaisiin sekä asemasta että tehtävistä säädettäväksi tarkemin lailla, vaikuttaa asianmukaiselta.

ANTERO JYRÄNKI/10.11.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(HM 7 luku)

90 §

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Nykytila

Suomen valtiontalouden *ulkoisessa* valvonnassa on vuodesta 1919 hallinnut dualismi: finanssivalvonta on jakautunut eduskunnan yhteydessä toimivaan valtiontilintarkastukseen ja hallituksen alaisen valtiontalouden tarkastusviraston harjoittamaan valvontaan. Samantyyppinen kahtiajakoinen järjestelmä on myös Ruotsissa. Muualla Europopassa on finanssivalvonta yleensä keskitetty parlamentin yhteydessä olevalle elimelle.

Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu valtion vuosittaisesta talousarviosta päättäminen. Budjettivallan toisena osana on eduskunnan oikeus valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista valtiontilintarkastajain välityksellä. Viime kädessä eduskunta tietenkin valvoo valtion talousarvion toteuttamista päättäessään ministerien oikeudellisen ja poliittisen vastuun toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä.

Ulkoisen finanssivalvonnan ohella harjoitetaan eri tilivirastoissa *sisäistä* valvontaa.

Hallinnollisen finanssivallan alkupisteenä oli vuosi 1824, jolloin senaatin talousosaston alaisuuteen perustettiin Suomen yleinen revisio-oikeus ja siihen kuuluva revisiokonttori. Tähän palautuu nykyisen valtiontalouden tarkastusviraston asema valtiovarainministeriön alaisuudessa. V. 1919 hallitusmuodolla luotiin oikeudellinen perusta nykyiselle valtiontilintarkastaja-instituutiolle lähinnä Ruotsin mallia seuraten, eikä tuossa yhteydessä ilmeisesti haluttu tehdä mitään periaatteellisia muutoksia valtiontalouden tarkastusviraston siihenastiseen asemaan. Se jäi valtioneuvoston, tarkemmin sanottuna valtiovarainministeriön alaiseksi laitokseksi.

Perustuslaissa (HM 71 §) ei ole tarkkoja säännöksiä valtiontilintarkastajien eikä valtiontalouden tarkastusviraston toimivallasta. Alemmanasteisten säädösten mukaan kumpikin orgaani

harjoittaa sekä *laillisuusvalvontaa* että *tarkoituksenmukaisuusvalvontaa*. Epäilemättä HM 71 § antaa valtuuden kumpaankin. Laillisuusvalvonnassa tutkitaan, onko toiminta ja taloudenhoito ollut oikeussääntöjen ja eduskunnan budjettipäätösten mukaista. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan merkitys on kasvanut valtion taloussuunnittelujärjestelmän kehittyessä. Tällaisen valvonnan keskeiseksi sisällöksi on tullut julkisilla varoilla aikaansaadun tuloksen kokonaisarviointi. Siinä valvotaan eduskunnan asettamien tavoitteiden toteutumista, varmistetaan toiminnan ja taloudenhoidon tuloksellisuudesta. Kun hyvä virasto myös itse seuraa toimintansa tuloksellisuutta, on keskeistä tarkoituksenmukaisuustarkastuksessa sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen yhteistoiminnan kehittäminen.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulma on ehkä teknisempi kuin valtiontilintarkastajien. Virasto vastaa niin sanotusti ammattitilintarkastuksesta. Voidaan jopa epäillä, onko valtiontilintarkastus nimestään huolimatta tilintarkastusta sanan perinteisessä mielessä, pikemmin ehkä muunlaista finassivalvontaa. Toisaalta valtiontilintarkastajilla on epäilemättä parhaat mahdollisuudet arvioida budjettilainsäädännön vaikutuksia ja hallituksen täytäntöönpanotoimia.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla näyttäisi olevan laajempi toimivalta kuin valtiontilintarkastajilla. Jälkimmäisillä on esimerkiksi on vain *välillinen* valvontavalta *valtionenemmistöisiin yhtiöihin* nähden (=oikeus saada tietoja), kun taas tällaiset yhtiöt ovat suoraan tarkastusviraston valvonnan alaisia. Tähän nähden ongelmalliseksi tulee valtion liikelaitosten yhtiöittäminen (esim. posti ja tele). Nykyinen Leonia Oy (ent. Postipankki Oy) jopa näyttäisi erityissäännöksen nojalla olevan tarkastusvirastonkin valvontavallan ulottumattomissa (ks. 972/-1987, 22.2 §).

Mainituista kahdesta orgaanista valtiontilintarkastajat on tarkastusvirastoa selvästi riippumattomampi. Tarkastusviraston riippuvuutta valtiovarainministeriöstä on kyllä 1980- ja 1990-luvulla pyritty vähentämään. Mutta valtioneuvostolla näyttäisi valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen (267/1993, 1.2 §) mukaan olevan toimivalta esimerkiksi määrätä tarkastusvirasto haluamansa tarkoituksenmukaisuustarkastuksen suorittamiseen. Eduskunnalla taas ei ole nykyisten säännösten puitteissa mitään mahdollisuutta ohjata virkakäskyin valtiontilintarkastajien toimintaa.

Ehdotetusta sääntelystä

Hallitusmuodon 6 luvun uudistus (1991) sivuutti erinäisiä suuren luokan valtiosääntökysymyksiä, kuten kysymyksen finassivalvonnan dualismista ja tarkastusviraston kytkeytymi-

sestä valtiovarainministeriöön. Perustuslaki 2000 -komitea pyrki ratkaisemaan ongelman parlamentaarisen valvonnan hyväksi ehdottamalla, että valtiontalouden tarkastusvirasto sijoitettaisiin "eduskunnan yhteyteen", mutta hallitus on HM-esityksessään lähes palauttanut pelaajat lähtöruutuun. Hallituksen perustelu (s. 141/II) on hieman erikoinen:

"Uuden hallitusmuodon jatkovalmistelussa on päädytty siihen, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä, ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä."

Asianhan pitäisi olla oikeastaan päinvastoin: hallitusmuodon valmistelun yhteydessä mietitään kokonaisratkaisu, tietenkin riittävän yksityiskohtaisesti, kirjoitetaan kokonaisratkaisu perustuslakitekstiin ja sen perusteluihin, mitkä puolestaan sitten asettavat puitteet finanssivalvontaa koskeville alemmanasteisille säädöksille,

Hallitus on päätenyt sellaiseen perustuslakitekstiin, jossa tarkastusviraston sijoituspaikkaa ei osoiteta vaan määrätään ainoastaan, että virasto on "riippumaton".

Juuri koko finanssivalvonnan riippumattomuuden valvonnan kohteesta tulisikin olla valvontasääntelyn johtavana ajatuksena. Ongelmana on vain, kuinka riippumattomuus saadaan aikaan, jos tarkastusvirasto jää valtioneuvoston alaiseksi. Voiko tarkastusvirasto uskottavalla tavalla tarkastaa esimerkiksi valtiovarainministeriön tekemisiä? Nyt on ilmeisesti käsillä se ajankohta, jolloin vuosina 1824 ja 1919 tehdyt organisatoriset ratkaisut olisi tarkistettava. Pitkään valmisteltu ratkaisu tarkastusviraston sijoittamisesta eduskunnan yhteyteen on riippumattomuuden takaamisessa käyttökelpoinen vaihtoehto.

Valtiovarainministeriö toteaa Perustuslaki 2000 -komitean mietinnön johdosta antamassaan lausunnossa, että juuri mainitulla muutoksella hallitukselta vietäisiin sen tarvitsema ulkoinen (riippumaton) tarkastuselin. Tarkastusviraston nykyistä asemaa hallituksen tarkastusviranomaisena ei ministeriön mielestä tulisikaan muuttaa, koska hallitus tarvitsee kaikissa olosuhteissa oman tehokkaan ulkoisen (riippumattoman) tarkastuselimen muun muassa tulohjauksen ja Ee-yhteyksiensä takia. Jos tällainen elin viedään hallitukselta, tulisi tilanteeseen varautua tarkistamalla ehdotettua 89 §:ää siten, että hallituksella on oikeus uuden oman riippumattoman tarkastuselimen perustamiseen vastaavin tarkastusoikeuksin kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla on.

Oma käsitykseni on että erillisten tilivirastojen kannalta hallituksen tarkastuselin olisi *ulkoista* tarkastusta harjoittava mutta *koko* valtion taloudenhoidon kannalta sitä voisi ankarasti ottaen luonnehtia *sisäistä* valvontaa harjoittavaksi, jos se olisi valtioneuvoston ohjauksessa.

Jos se taas ei olisi valtioneuvoston ohjauksessa ja todella riippumaton, jää vastattavaksi kysymys, miten se voisi olla valtioneuvoston "oma" elin.

Olen valmis puoltamaan palaamista Perustuslaki 2000 -komitean ehdottamaan sanamuuttoon. Jos sen ohessa, että tarkastusvirasto sijoitetaan "eduskunnan yhteyteen", sen riippumattomuutta halutaan korostaa, ilmaisu "riippumaton" voitaisiin myös kirjoittaa uuteen HM 90 §:ään. En ole vakuuttunut siitä, että mahdollinen VN:n uusi tarkastuselin tarvitsisi perustuslakipohjaa organisoinnilleen.

Edelleen olisi harkittava, olisiko finanssivalvonnan kohteet määriteltävä uudelleen ja täyskattavuuteen pyrkien jo perustuslakitekstissä. Ellei tätä pidetä tarpeellisenä tai teknisesti mahdollisena, perustuslakitekstejä olisi joka tapauksessa täydennettävä tältä osin. "Valtion taloudenhoito" on aika suppea ilmaisu, jos tarkoitetaan myös esimerkiksi valtioenemmistöisiä yhtiöitä. Nykyisessä HM 71.2 §:ssä säädetään: "Valtiontilintarkastajilla on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtiontilintarkastajien oikeudesta saada muilta tehtävässään tarvittavia tietoja säädetään lailla." Tässä on erotettu varsinaiset valvonnan kohteet (=viranomaiset) ja "muut", joilla tarkoitetaan esimerkiksi valtioenemmistöisiä yhtiöitä (joihin kohdistuu vain välillinen valvonta tietojen saannin muodossa). Nyt HM-ehd. 90.2 §:ssä kirjoitetaan oikein nykyistä tekstiä: "Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada *viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta* tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot." Perustelujen mukaan lakitason sääntelyä tietojen saamisesta ei valtiontilintarkastajienkaan osalta enää tarvittaisi. Mutta sitä ei sanota perusteluissa, luotaisiinko valtiontilintarkastajille HM 90.2 §:llä nyt suora valvonta- ja tarkastusoikeus valtioenemmistöisiin yhtiöihin nähden. Tekstiehdotuksen rinnastus "*ja muilta valvontansa kohteina olevilta*" puhuu tähän suuntaan. Se olisi kyllä hyvä ilmaista perustelutekstissä.

90 §

Suomen Pankki

Hallituksen esitys uudeksi hallitusmuodoksi annettiin 6.2.1998, siis ennen kuin Suomen liittyminen Euroopan rahaliittoon (EMU) oli poliittisesti varmistunut. Tämä voisi olla perusteluna sille, ettei Suomen Pankkia koskevan HM-pykälän (90 §) kohdalla esiinny lainkaan viittausta siihen, että rahaliiton astuessa täyteen voimaansa Suomen Pankin asema olennaisesti muuttuu ja monet sen tehtävistä siirtyvät Euroopan Keskuspankille. Toisaalla hallituksen

esityksessä on kyllä viitattu rahaliiton kolmannen vaiheen etenemiseen, nimittäin perusteltaessa rahaa koskevan säännöksen poistamista perustuslaeista. Pidän poistamista rahaliiton oloihin nähden tarkoituksenmukaisena, joskin sitä puoltaa myös yleinen eurooppalainen käytäntö: perustuslaeissa ei ole säännöksiä rahayksiköstä.

Perustuslakivaliokunta otti tosin jo lausunnossaan PeVL 5/1997 vp sen kannan, että Suomen Pankki toimisi eduskunnan hoidossa silloinkin, jos pankkivaltuuston tehtävät supistuvat.

Minun ymmärtääkseni se historiallinen pohja, jolle vielä v. 1919 rakentui säännös Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan takuulla ja hoidossa, murentuu rahaliiton toteuduttua pahasti. Vähintäänkin on ilmeistä, että kaksoisvalvonta jota harjoittavat toisaalta pankkivaltuusto ja toisaalta "eduskunnan asianomainen valiokunta", tulee koko lailla liikanaiseksi.

Hallitus kirjoittaa (s.142/II): "Säilyttämällä uudessa perustuslaissa nykyisen hallitusmuodon määre 'eduskunnan takuulla ja hoidossa' asetettaisiin siten vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä." Tosiasiassa Suomen Pankkia koskeva sääntely määräytyy suoraan tai välillisesti pääasiassa Euroopan keskuspankkijärjestelmästä käsin. Hallituksen esityksessä ei ole muuta vihjettä "takuulla ja hoidossa" - klausuulin uusista ulottuvuuksista kuin viittaus PeVL:oon 5/1997. Tässä lausunnossa todettiin, ettei hallitusmuodon 73 §:n mukainen vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa enää vakiintuneessa merkityksessä toteudu. Lausunnossa esitettyjen uusien "takuulla ja hoidossa" - soveltamisulottuvuuksien toteutumisesta ei näkynyt merkkejä Suomea Pankkia koskevassa HE:ssa 6/1998 vp.

Huolimatta muuttuneista oloista Suomen Pankin asemaa koskeva yleisluonnehdinta on ehd. HM 90 §:ssä kirjoitettua pääasiassa samalla tavalla kuin v. 1919 ja pankkivaltuusto pysytetty instituutiona.

Rahaliiton oloissa voidaan vakavasti asettaa kyseenalaiseksi, onko 90 §:n kaltainen perustuslainsäädännös mielekäs ja tarpeellinen - paitsi ehkä eduskunnan pankkivaliokuntaa koskevin osin. Toinen asia on, jos Suomen Pankille asetettaisiin perustuslaissa samanlainen "vakauserveltoite" kuin Euroopan Keskuspankilla on Maastrichtin sopimuksen mukaan. Olen aiemmissakin lausunnoissani viitannut siihen, ettei unionijäsenyyden vaikutusten sivuuttaminen uutta perustuslakitekstiä kirjoitettaessa ole paras mahdollinen ratkaisu.

Herra puheenjohtaja ja arvoisat valiokunnan jäsenet,

Tämän päivän asialistalla olevan hallitusmuodon 90 §:n historia on moninainen ja jatkoker-
tomuksenomainen. Olen ymmärtänyt, että minulta odotetaan muun ohessa historiallista ku-
vausta tämän asian vaiheista.

Ensinnäkin niistä syistä, jotka tähän kehitykseen ovat johtaneet, on erinomainen kuvaus val-
tiovarainvaliokunnan lausunnossa n:o 29/1998 vp, jonka perustuslakivaliokunta on saanut.
Keskeistä siinä on se eduskunnan budjettivallan rapautuminen, joka on sinänsä perustelluista
syistä tapahtunut ja jolta pohjalta eduskunta useampaan otteeseen erityisesti 1990-luvulla
valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn yhteydessä on lausunut käsityksensä siitä, että
valtiotalouden tarkastuksen parlamentaarisia piirteitä tulisi vahvistaa ja konkreettisesti niin,
että valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollinen asema pitäisi uudelleenarvioida siitä, mitä
se tällä hetkellä on valtiovarainministeriön - siis päätarkastettavansa - alaisena virastona.

Tältä pohjalta valtiontilintarkastajat yhtenä miehenä tekivät vuoden 1994 valtiopäivillä la-
kialoitteen, jonka ensimmäinen allekirjoittaja oli edustaja Mattila. Aloitteen ydinsisältönä oli
se, että valtiontilintarkastusta ja valtiotalouden tarkastusta suorittavista organisaatioista tulisi
muodostaa yksi yhteinen virasto ja tällä tavoin entistä paremmin turvata valtiotalouden
tarkastuksen toiminnan riippumattomuus ja itsenäisyys. Riippumaton ja itsenäinen tilintarkas-
tusyksikkö tuli perustaa eduskunnan yhteyteen. Lakialoite johti eduskunnassa siihen, että
aloite ensinnäkin otettiin vakavaan käsittelyyn valtionvarainvaliokunnassa ja täällä perustusla-
kivaliokunnassa. Tuota käsittelyä pitkälti ohjasi perustuslakivaliokunnan valtiovarainva-
liokunnalle 7.2.1995 antama lausunto n:o 29/1994 vp ja siinä hyväksytty perusajatus eduskun-
nan yhteyteen perustettavasta valtiotalouden tarkastusvirastosta, mitä ajatusta pidettiin useas-
takinkin syystä periaatteessa hyvin kannatettavana. Lakialoitteen sisältö kuitenkin havaittiin
monin osin keskeneräiseksi ja sillä perusteella perustuslakivaliokunta ei voinutkaan suositella
asiassa etenemistä lakialoitteen pohjalta. Samalla perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin
jatkovalmistelusta, että se olisi syytä antaa eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman valmis-

teluelimen tehtäväksi ja juuri samalta pohjalta kuin lakialoittekin oli rakennettu eli että ylin valtiontalouden tarkastusyksikkö saatettaisiin eduskunnan yhteyteen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon siivittämänä valtiovarainvaliokunta asettui mietinnössään 10.2.1995 n:o 99/1994 vp myös kannattamaan lakialoitteen perusajatusta. Valtiontalouden tarkastuksen siirtäminen eduskunnan yhteyteen todettiin sopusoinnussa olevaksi sen periaatteen kanssa, että valtioneuvoston on nautittava kaikin osin eduskunnan luottamusta ja edelleen sen periaatteen kanssa, että eduskunnalla on ja on oleva edelleen keskeinen valtiosääntöinen asema budjettimenettelyssä. Valtiovarainvaliokunta joutui kuitenkin perustuslakivaliokunnan tavoin toteamaan, että lakialoitteen sisältämien lakiehdotusten sisältö ja tekninen taso olivat keskeneräiset ja uudistus ei ollut mahdollinen aloitteen pohjalta. Valtiovarainvaliokunta halusi kuitenkin määritellä suuntaviivat tarpeellisena pitämälleen jatkovalmistelulle, jonka osalta valiokunta ehdotti, että jatkovalmistelu tehtäisiin puhemiesneuvoston asettamassa toimikunnassa. Periaatelinjauksissa, joita valtiovarainvaliokunta antoi jatkovalmistelua varten korostettiin mm. sitä, että uudistuksen tuli rakentua selkeästi parlamentaarisen valvonnan ja tarkastuksen periaatteelle, että valtiontilintarkastaja-instituutio tuli säilyttää ja että valtiontilintarkastajat voivat muodostaa eduskunnan yhteyteen perustettavan tilintarkastusyksikön johtokunnan.

Puhemiesneuvosto asettikin varsin pian sen jälkeen, kun eduskunta oli käsitellyt ja hylännyt ed. Mattilan ym. lakialoitteen 17.2.1995, valtiontalouden tarkastuksen organisaatiota selvittävän toimikunnan apulaispääsihteeri Vainion johdolla. Siinä vaiheessa pidettiin vielä silmä määränä sitä valiokunnan mietinnössään esittämää ajatusta, että uusi virasto voisi aloittaa jo vuoden 1997 alusta. Määräaika toimikunnalle annettiin lokakuun loppuun 1995, mutta jatkoaikaa tarvittiin pitkälle kevään 1996 puolelle. Huhtikuussa 1996 mietintö valmistui. Mietinnössä ehdotettiin tarpeelliset sanamuodot Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksiksi sekä myös laiksi valtiontalouden tarkastuksesta ja tarvittaviksi muiksi lainsäädäntömuutoksiksi. Perusajatuksena oli, että valtiontilintarkastajat valvoisivat eduskunnan puolesta valtiontalouden hoitoa ja ohjaisivat eduskunnan yhteyteen perustettavaa valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Puhemiesneuvosto päätti vuoden 1996 lopulla siirtää asian jatkovalmistelun huomioon otettavaksi alkuvuodesta 1996 asetetussa Perustuslaki 2000 -komiteassa, jolloin asian käsittely integroitui valtiosäännön kokonaisuudistukseen. Nikulan komitea teki yksimielisen ehdotuk-

sen tästä asiasta ja sijoitti sen HM 89 §:ään. Sen mukaan tarkastustoimen hoitamista varten eduskunnan yhteydessä on valtiontalouden tarkastusvirasto ja totesi perusteluissa sen vahvistavan ulkoisen tarkastuksen riippumattomuutta ja riippumattomuutta nimenomaan toimeenpanovallasta.

Kun hallitus sitten valmisti omaa esitystään perustuslain uudistamiseksi, valtiovarainministeriö asetti viime metreillä viime syksynä lokakuun lopussa pikatyöryhmän kolmen viikon toimitusajalla vielä kerran tutkimaan tätä asiaa. Tuossa työryhmässä keskeisenä asiana tuli esille valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen riippumattomuuden vaatimus. Työryhmässä oli neljä varsinaista jäsentä: oikeusministeriön kansliapäällikkö, valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri, tarkastusviraston pääjohtaja ja minä eduskunnan virkamiehenä. Työryhmän työssä katsoin velvollisuudekseni pysyä kiinni niissä päätöksissä, joita eduskunta useampaan kertaan yksimielisesti oli tehnyt ja joihin Nikulan komiteakin, jossa tämä arvoisa valiokunta oli tukevasti edustettuna, oli yksimielisesti päätynt. Tältä pohjalta syntyi vaihtoehto B. Eriävien mielipiteiden välttämiseksi päädyttiin siihen, että työryhmä ehdotti kaksi vaihtoehtoista mallia: vaihtoehdot A ja B, joista A lähti siitä ajatuksesta, että tarkastusvirasto on valtioneuvoston yhteydessä. Vaihtoehto B taas lähti tästä perinteisestä eduskuntamallista, jonka mukaan riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto olisi eduskunnan yhteydessä ja että sekä sen asemasta että tehtävistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Työryhmän vaihtoehdot selkiyttivät tilannetta sillä tavalla, että ne molemmat lähtivät siitä, että valtiontilintarkastajat säilyy omana yksikkönään ja valtiontilintarkastajilla on oma esikuntansa. Itse asiassa erimielisyys koski vain valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollista asemaa.

Valtioneuvosto on tässä esityksessä, joka on valiokunnan käsiteltävänä, valinnut lähtökohdakseen vaihtoehdon A ja todennut perusteluissa, että ei ole edellytyksiä vielä ratkaista valtiontalouden tarkastusviraston asemaa ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Perustelu on aika tavalla erikoinen: itse asissa selvitä puoleen ja toiseen kaikista niistä elementeistä, jotka asiaan vaikuttavat, on riittävästi olemassa. Se on selvää, että tarvitaan lisävalmistelua sen jälkeen, kun perusratkaisu on tehty, mutta suuri periaatepäätös tässäkin asiassa pitäisi ensin tehdä ja linja valita siitä, pysyykö eduskunta aikaisemmissa johdonmukaisesti harrastamissaan kannoissa eli määritelläänkö tarkastusvirasto eduskunnan yhteydessä toimivaksi. Olen jo aikaisemmin sanonut, että tämä eduskunnan yhteydessä toimiminen tarkoittaisi lähtökohdiltaan samankaltaista asemaa tarkastusvirastolle virastona kuin on eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asema. Tuohon vaih-

tohtoon B, jota siis havaitsen valtiovarainvaliokunnan hyvin perustein suosittavan, sisältyy merkittävänä elementtinä tarkastusviraston riippumattomuus, joka tässä eduskuntavaihtoehdossa korostuu mm. siinä, että tarkastusvirasto ei ole, niin kuin hallituskin toteaa, siinä mallissa riippuvainen toimeenpanovallasta eikä esimerkiksi myöskään budjettinsa valmistelun suhteen millään lailla. Sen hallinnollinen ja henkilökunnan virkamiesoikeudellinen asema voidaan eduskunnan yhteydessä järjestää riippumattommaksi kuin muissa käyttökelpoisissa vaihtoehdoissa.

Tässä yhteydessä on toki sitten kiinnitettävä huomiota myös asian substanssivaikutuksiin, kun halutaan lähtökohdissaan vahvistaa eduskunnan mahdollisuuksia nimenomaan budjetin toteutumisen valvonnassa. On siis tarkasteltava myös sitä, millä tavalla konkreettisesti ehdotettu malli tätä pyrkimystä edistää ja mikä olisi se mahdollinen uusi tarkastusvirastosta tulevan kertomusmateriaalin käsittelymalli, joka toisi lisäarvoa eduskunnan valtiontalouden valvonta-tehtävään. Tässä suhteessa olen ymmärtänyt valtioneuvoston tarkastajilla olevan konkreettisia ajatuksia ja ehdotuksia. Suositaisin, että perustuslakivaliokunta, mikäli päätyy tähän eduskuntamalliin, antaisi mietinnössään tiettyjä osviittoja tarkastustoiminnan uudelleenorganisoinnin peruslinjauksista.

Jatkovalmistelu, jos eduskuntamalliin päädytään, voisi olla tässä tapauksessa se sama, mitä käytettiin hylätyn lakialoitteen jälkeen eli heti kun peruslinjaus olisi saatu perustuslakivaliokunnan viitoittamana eduskunnan päätöksenä, tulisi asettaa korkeista asiantuntijoista koostuva ja eri osapuolia edustava toimikunta puhemiesneuvoston päätöksellä, joka sitten valmistaisi tarvittavat yksityiskohtaiset säädösehdotukset. Niistä on jo malleja olemassa aikaisemman valmistelun pohjalta, mutta niitä täytyy vielä justeerata sopiviksi siihen ratkaisuun, johon nyt lopulta päädytään.

PEU:n ptk 25.11.1998, 110/1998 p

Liite 4 §

Ote pöytäkirjasta, joka tehtiin eduskunnan
puhemiesneuvoston kokouksessa Helsingissä tiistaina 24
päivänä marraskuuta 1998

4 §

Pääsihteeri esitteli puhemiesneuvoston jäsenille jaetun yhteenvedon kansnaedustajien puheoikeuden rajoittamista koskevista eduskuntaryhmien lausunnoista. Liite A 4 §

Puhemiesneuvosto päätti, että asia ei puhemiesneuvoston puolelta anna aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin saattaa edellä mainittu yhteenvedo perustuslakivaliokunnan tietoon.

Vakuudeksi

Keijo Koivukangas

Keijo Koivukangas

Lainsäädäntöjohtaja

Puhemiesneuvoston sihteeri

JAKELU: Perustuslakivaliokunta
Eduskuntaryhmät

Yhteenvedo kansanedustajan puheoikeuden rajoittamista koskevista eduskuntaryhmien lausunnoista

Puhemiesneuvosto päätti 6.11.1998 pyytää eduskuntaryhmiä harkitsemaan tarvetta uudelleenarvioida kansanedustajan nykyisellään rajoittamatonta puheoikeutta vireillä olevan valtiosääntöuudistuksen yhteydessä. Eduskuntaryhmien käyttöön toimitettiin asiaa koskeva muistio 10.11.1998.

Alla tiivistelmät eduskuntaryhmien lausunnoista:

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä

Akuuttia tarvetta rajoituksiin ei ole. Vapaa puheoikeus on arvokas periaate. Muistiossa esitetyistä vaihtoehtoista lähinnä toinen on mahdollinen.

Keskustan eduskuntaryhmä

Puheoikeuden rajoittamista ei kannateta. Puheenvuorojen pituuteen voidaan puuttua suosituksin.

Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä

Puheoikeus on kansanedustajan tärkeä työväline. Mahdollisuus puheoikeuden rajaamisen voidaan avata hallitusmuodossa. Tavoitteena tulee olla joustava järjestelmä.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Suosituksot riittävät puheoikeuden rajoittamiseksi. Kahteen käsittelyyn siirtäminen vähentää tarpeeksi puheiden kokonaismäärää.

Ruotsalainen eduskuntaryhmä

Hallitusmuotoon voidaan rajoituksia kirjata, jos asiasta saavutetaan laaja yksimielisyys. Rajoitusten tulee olla pysyviä ja kaiken kattavia. Rajoitukset tulee kohdistua edustajaan eikä eduskuntaryhmään. Yksittäisen puheenvuoron pituus rajoitettu, ei puheenvuorojen määrä. Ruotiskielisen puheenvuoron tulkkausta ei saa laskea ko. aikaan.

Vihreä eduskuntaryhmä

Puheoikeuteen voidaan puuttua vain puheenvuoron pituutta rajoittamalla. HM 31 §:ssä todetaan "oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista ---. Puheenvuorojen pituuksia voidaan kuitenkin rajoittaa sen mukaan kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään."

Kristillisen liiton eduskuntaryhmä

Puheoikeutta ei saa perustuslain tasoisella sääntelyllä rajoittaa. Puheenvuorojen pituuksia voidaan nykyistä tiukemmin säännellä.

Vasemmistoryhmä

Kansanedustajien puheoikeutta voidaan periaatteessa rajoittaa, mutta rajoittamistapaan ei tässä vaiheessa haluta ottaa kantaa.

Nuorsuomalaisten eduskuntaryhmä

Puheoikeuden rajaaminen on perusteltua ja tarpeellista. Rajoittamisen tulee olla edustajakohtaista esimerkiksi niin, että asiaa kohden (kaikki käsittelyvaiheet) voi käyttää kaksi varsinaista puheenvuoroa. Puheenvuoron pituuden rajaaminen edelleen suositusten pohjalta. Asiassa pysymisen vaatimusta on tiukennettava.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä

Jyrkän kielteinen suhtautuminen puheoikeuden rajoittamiseen säädöstasolla. Suositus on toiminut hyvin.

Eduskuntaryhmä Virtanen

Puheoikeutta ei saa rajoittaa. Nykyiset suositukset riittävät.

Remonttiryhmä

Nykyinen suositukseen perustuva järjestely on riittävä

Yhteenveto

Säädöksiin perustuvaa puheoikeuden rajoittamista erilaisin reunaehdoin pitivät mahdollisena kokoomuksen, ruotsalainen, vihreä ja nuorsuomalaisten eduskuntaryhmät sekä vasemmistoryhmä.

Kielteisesti asiaan suhtautuivat keskustan, vasemmistoliiton, perussuomalaisten ryhmät sekä eduskuntaryhmä Virtanen ja remonttiryhmä.



PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

1.12.1998/JV

PeV:n ptk 112/1998 vp
27.11.1998

Liite 4 §

Hallitusmuotoesitys (HE 1/1998 vp) - valiokunnan (alustavasti) ehdottamat tai harkitsemat muutokset

1. Lain nimi

PeV on sillä kannalla, että lain nimi on Suomen (tasavallan) perustuslaki.

2. EU-jäsenyys

Tavat, jolla asia voidaan mainita nimenomaisesti säädöstekstissä lain 1 luvussa, on OM:ssä (= LsN Manninen) selvitettävänä.

3. Valtioneuvosto >< hallitus

OM:ssä on selvitettävänä, voidaanko valtioneuvosto-käsite kauttaaltaan korvata ilmaisulla "hallitus".

4. 8 §:n otsikko

Otsikko muutetaan seuraavasti: "Rikosoikeudellinen laillisuusvaatimus".

5. 11 §

Selvitetään, tulisiko säännökseen lisätä v.o. HM 83,3 §:ää vastaava säännös oikeudesta perustaa uskonnollisia yhdyskuntia.

6. Holhouslainsäädännön uudistamisen vaikutus (27,1 §)

Otsikossa mainitusta syystä 1 momenttia muutetaan seuraavasti: "... joka ei ole *vajaavaltainen*."

7. Asevelvollisuus-termi edustajantoimeen liittyvissä sääntelyissä (27,2 § ja 28,1 §)

- 27 §:n 2 momenttia muutetaan seuraavasti: "Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita *sotilasvirassa olevaa* henkilöä."

- 28 §:n 1 momentissa käytetään HE:n mukaisesti ilmaisua "asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi" ja todetaan perusteluissa, että naisen vapaaehtoista asepalvelusta pidetään "asevelvollisuuden suorittamisena" 45 päivän "koeajan" jälkeen.

8. Edustajantoimen erityisten lakkaamisperusteiden alkamisajankohta (27,3 §)

PeV on sitä mieltä, että näissä tapauksissa edustajantoimi lakkaa siitä päivästä, jolloin edustaja on valittu tai nimitetty kyseiseen tehtävään. Edustajanpalkkiolain yhteydessä arvioidaan, tuleeko edustajanpalkkio joillain edellytyksillä suorittaa asianomaiselle siihen saakka, kun hän ryhtyy hoitamaan uutta tehtävää. Tämän vaihtoehtona voisi olla hyväksyä HE täydentäen sitä säännöksin, että asianomainen ei saa enää osallistua valtiopäivätoimiin tultuaan valituksi tai nimitetyksi tarkoitettuun tehtävään. Ks. 64,3 §

9. Kansanedustajan puhevapaus (31 §)

Perusteluissa todetaan, että edustajan oikeus puhua vapaasti ei estä rajoituksia, kunhan niitä käytettäessäkin toteutuu jokaisen oikeus puhua eli kunhan edustajat ovat suhteessa toisiinsa samassa asemassa. Täysistunnoissa voitaisiin esim. varata asian käsittelyssä tietty aika, jonka kuluessa ovat voimassa ehdottomat puheiden aikaa ja määrää koskevat rajoitukset, jos samaan asiaan lisäksi varataan "rajoitukseton" keskustelutilaisuus.

10. Kansanedustajan tiedonsaantioikeus (47 §)

PeV katsoo, että pykälään palautetaan 3 momentiksi (jolloin HE:n 3 mom siirtyy 4 mom:ksi) Nikulan komitean ehdottama säännös: "Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä." Tämän

kannanoton johdosta OM:ssä selvitetään julkisuuslainsäädännön uudistamisesityksen kannalta sitä, onko edustajan tiedonsaantioikeutta rajoittavia perusteita täydennettävä esim. budjetin osalta (ks. julkisuuslakiehdotuksen 6,1 §:n 4 kohta).

11. Valiokunta-asiakirjojen julkisuus (50,2 §)

Sääntelyä täsmennetään seuraavaan tapaan: "Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta välttämättömien syiden vuoksi rajoiteta eduskunnan työjärjestyksessä tai valiokunnan erillisellä päätöksellä."

12. Eduskunnan työjärjestys (52,1 §)

Momentin 1 virkettä täsmennetään seuraavasti: "Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan *perustuslakia täydentäviä* tarkempia säännöksiä ..." ??? Harkittaneen vielä.

13. Kansanäänestys (53 §)

Systemaattinen paikka on ongelma.

14. TP: valinta (54,3 §)

Teknisiä paikkauksia: "Oikeus asettaa *ehdokas* presidentin vaaliin ... Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta (*poist.*) menettelystä säädetään *tarkemmin* lailla."

15. TP:n juhlallinen vakuutus (56 §)

OM:ssä selvitetään, onko vakuutuksen tekstiä - jos lain nimi muuttuu - syytä muuttaa seuraavasti: "... noudatan tasavallan *perustuslakia ja muita lakeja* sekä ..."

16. TP:n päätöksenteko (58 §)

- Pykälän 3 momentin luettelosta poistetaan Nikulan komitean ehdotusta vastaavasti 4 kohta, jolloin tuomarien nimittämistä TP päättää hallituksen ratkaisuehdotuksesta. Nimittämismenettelyä koskevaan 102 §:ään, lähinnä perusteluihin, lisätään maininnat siitä, että menettelyn tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen perustuvat nimitykset.

- Pykälän 5 momentissa kirjoitetaan sotilaskäsiasioita koskeva sääntö, jonka mukaan TP päättää niistä "*asianomaisen ministerin myötävaikutuksella* sen mukaan kuin laissa säädetään". Tähdennetään sitä, että laissa on täsmällisesti luonnehdittava asiat, jotka tulevat ratkaistaviksi tässä erityismenettelyssä.

17. Valtioneuvoston muodostaminen (61 §)

- Tässä vaiheessa todetaan, että 2 momentista poistetaan maininta puolueista. Perusteluissa tähdennetään prosessin EK-vetoisuutta; EK:n tehtävä valita pääministeri sisältää myös prosessin ohjauksen. Todetaan, että hallitustunnustelijan tms. nimeäminen ei ole välttämättömyys, vaan prosessi saa edetä kunkin tilanteen vaatimusten mukaisesti EK:ssa.

- 2 momentin mahdollisia muutostarpeita voidaan hahmottaa seuraavan luonnoksen pohjalta: "Ennen pääministerin valintaa (*poist.*) eduskuntaryhmät neuvottelevat *hallituksen* kokoonpanosta ja ohjelmasta. *Saatuaan eduskunnan puhemieheltä selvityksen neuvotteluista* presidentti antaa neuvottelujen tuloksen *perusteella* eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. ..."

18. Ministerin valinta TP:ksi tai EK:n puhemieheksi (64,3 §)

Samanlainen ongelma kuin 27,3 §:ssä.

19. Ministeriöt (68 §)

- OM:ssä selvitetään, vaatiiko mahdollinen varaministerijärjestelmä sääntelyä perustuslaissa. Jos vaatii, asiasta otetaan säännökset tähän yhteyteen.

- Pykälän 3 momentin johdosta OM:ssä selvitetään, voidaanko viimeinen virke muuttaa seuraavasti: "Ministeriöiden toimialasta (*poist.*) sekä valtioneuvoston (*poist.*) järjestysmuodosta säädetään lailla (*poist.*)"

Jos HE:n sanamuoto säilyy, perusteluissa tuomitaan se käytännössä yleistynyt menettely, että laeissa ei enää mainita nimeltä toimivaltaista ministeriötä ("asianomainen ministeriö").

20. Tuomarien nimittäminen (102 §)
Ks. huomautus 58 §:n 3 momentin kohdalla.

21. Puolustusvoimien ylipäällikkyyys (128 §)
Perusteluissa todetaan, että kun luovutuksesta päätetään VN:n esityksestä, voi VN samassa yhteydessä ilmaista käsityksensä siitä, miten se saa luovutuksen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käytöstä tms.

PeV:n ptk 113/1998 vp
1.12.1998

Lite A 38

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.12.1998 KELLO 10.
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
(käsittelemättä olevat luvut - 1 ja 2 luku, 11,12 ja 13 luku)

Säännökset ja niiden perustelut ovat mielestäni yleensä asianmukaiset ja kirjoittamistapa perustuslain kokonaisuuteen sopiva. Kiinnitän huomiota vain joihinkin yksityiskohtiin.

1 §. *Valtiosääntö* Vaikka täysivaltaisuuden konkreettinen sisältö on muuttunut ja muuttumassa, pidän täysivaltaisuuden toteavaa säännöstä edelleen sisällöltään perusteltuna ja tarpeellisena. Pidän säännöksen 3 momenttia myös muotoilultaan asianmukaisena ja riittävänä. Ne näkymät, jotka nyt ovat silmien edessä, eivät mielestäni puolla sitä, että Hallitusmuodon alkuluvussa nimeltä todettaisiin Suomen jäsenyys jossakin kansainvälisessä sopimusyhteisössä, oli sitten kyseessä Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan Unioni tai pohjoismaiset yhteistyöjärjestelyt.

Säännöksen 3 momentin perusteluissa esitetään, että säännöksellä olisi myös tulkinnallista merkitystä. Perustelujen kohdan mukaan olisi perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa, ”ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen”, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Näin esitetty kuvaus sinällään vaikuttaa kyllä rauhalliselta. En ole kuitenkaan oikein vakuuttunut, että säännöksen näin tulkitseminen tai tällaisen tulkinnan nimenomainen vahvistaminen perusteluissa on aiheellista. Täysivaltaisuus testautuu juuri erilaisissa sopimusjärjestelyissä. Valtaosa sopimuksista on ilmeisesti sellaisia, joita 1 §:n 3 momentin kuvaus koskee. Minusta on tarpeetonta, että

suureen valtaosaan Suomen sopimustoiminnasta automaattisesti liitettäisiin perustuslain muusta säännöksestä tulkinnalla johdettu (säännöskohdassa ei lausuta täysivaltaisuudesta mitään) täysivaltaisuusnormin pehmenneys. Täysivaltaisuusnormilla tulee joka tapauksessa - ja siis ilman 3 momentin tulkinnan tällaista ohjailuakin - olemaan käytännössä oma joustavuutensa.

Perusoikeudet

Perusoikeusluvussa olevat säännökset on otettu vuonna 1995 kokonaan uusituista perusoikeussäännöksistä. En tässä tilanteessa pidä aiheellisenä erikseen tarkastella luvun säännösten sisältöä. Vuoden 1995 uudistukseen verrattuna luvussa ovat kuitenkin uutta pykälien nimikkeet. Kun nimikkeillä voi käytännössä tulla olemaan myös tulkintamerkitystä, ei nimikkeiden sisältöä tässä voida sivuuttaa pelkästään sillä ajatuksella, että kyseessä ovat valiokunnan melko vastikään hyväksymät säännökset. Tässä kohden näyttäisivät huomiota vaativan lähinnä vain 9 §:n ja 10 §:n nimikkeet.

Ehdotuksen 9 §:n nimikkeenä on Liikkumisvapaus. Säännöksessä käsitellään kuitenkin myös asunpaikan valitsemisen vapautta ja maassa pysymisoikeutta. Nimikkeen täydentämistä voisi ehkä vielä harkita, vaikka tällaisenaankin se käy. Selvästi puutteellisenä mielestäni voidaan sen sijaan pitää 10 §:n nimikettä Yksityiselämän suoja. Säännös koskee kuitenkin myös viestinnän salaisuutta. Viestinnällä on merkittäviä ulottuvuuksia yksityiselämän suojaa koskevien kysymysten ulkopuolella. Niitä ei pitäisi sivuuttaa säännöksen nimikkeessä. Nimike voisi kuulua esim. Yksityiselämän ja viestinnän suoja.

119 §. *Valtionhallinto* Säännöksen 2 momentin alun maininta ”toimielinten yleisistä perusteista” ei mielestäni ole kielellisesti oikein onnistunut. Hallinnon perusteista tai verovelvollisuuden perusteista puhuminen (kuten 120 §:ssä) on asianmukaista kieltä, mutta elimen perusteet ei siltä oikein tunnu.

Säännöksen 2 momentissa on säätämistason määrittelyssä tärkeässä asemassa sana ”merkittävää”. Säännöksen sanamuoto lähtee siitä, että virastojen järjestysmuotojen säätelyssä on käytettävä lakia, jos viraston tehtäviin kuuluu ”merkittävää julkisen vallan käyttöä.” Jos

merkittävä-kriteeriä aletaan tulkita vaativasti, kasvaa vastaavasti mahdollisuus säädellä ko. elinten perusteita lain tason alapuolella. Kriteeriä voisi ehkä vielä miettiä tai ainakin pyrkiä perustelujen muotoilulla turvaamaan sitä, että päätösvalta pysyy riittävän laajasti eduskunnalla.

123 §. *Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät.* Säännöksessä jää lähinnä kysymään vain sitä, eikö löydy muuta käyttökelpoista sanaa nimikkeeseen kuin sanaa ”järjestäjä”.

124 §. *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle* Säännöksen ensimmäisen virkkeen sanonnassa on kaksi kohtaa, jotka vielä näyttäisivät vaativan huomiota. Kohdan tarkoitus on kyllä nähtävissä, mutta silti voi todeta, että määräys ”vain lailla tai lain nojalla, jos...” periaatteessa sisältää myös sen tulkintamahdollisuuden, että laki on tarpeen silloin, kun ”jos” määreen sisältö toteutuu ja muulloin ehkä ei. Tarkkaan ottaen kohdassa pitäisi sen vuoksi oikeastaan lukea ”vain lailla tai lain nojalla ja vain jos ...”. Toinen huomiota vaativa kohta on ”lain nojalla”. Käytetty sanamuoto sallisisi suhteellisen väljänkin kytkeytymisen laissa oleviin säännöksiin. Tässä suhteessa olisi parempi, jossa kohdassa käytettäisiin esim. samaa sanontaa kuin 80 §:ssä: (lailla tai) ”laissa säädetyn valtuuden nojalla”.

128 §. *Puolustusvoimien ylipäällikkyyys* Sanamuodosta voisi kysyä, tarvitaanko siinä nimenomaista mainintaa siitä, että kyseessä ovat juuri Suomen puolustusvoimat. Asia on selvä, mutta sen näin julkilausuminen sisältää turhaa korostusta. Ehdotuksen 58 §:n 5 momentissa tarkoitetun sotilaskäskyasioiden esittelyn täytyy ilmeisesti toimia myös tilanteessa, jossa ylipäällikkyyys on luovutettuna.

ANTERO JYRÄNKI/1.12.1998 PeV

P.M.

HE 1/1998 vp

(uusi hallitusmuoto - aikaisemmissa kuulemisissa esille tulemattomat kysymykset)

Uuden perustuslain nimike

Sanomalehtitietojen mukaan valiokunnassa ollaan harkitsemassa uuden perustuslain nimikettä, ts. sitä kysymystä olisiko *hallitusmuodon* sijaan valittava nimikkeeksi *perustuslaki*. Seuraavassa esitän joitakin nimikettä koskevia historiallisia näkökohtia.

Hallitusmuoto-termi tärkeimmän perustuslain nimessä muistuttaa nykyajan suomalaisia kaukaisesta ajasta, jolloin valtion käsite ei ollut vielä selkiytynyt ja eikä valtiollisesti hallittua yhteiskuntaa koskeva terminologia nykyisen kaltainen. Suomen kielen ilmaisu "hallitusmuoto" on käännetty ruotsin sanasta *regeringsform*, joka 1600-luvulla muodosteltiin latinankielisestä termistä *forma gubernandi*. Viimeksi mainittua ilmaisua käytettiin 1600-luvun eurooppalaisessa luonnonoikeudellisessa kirjallisuudessa (GROTIUS, HOBBS, LOCKE) tarkoittamaan *valtiomuotoa* tai *valtiojärjestystä*. Sillä ei ollut välttämättä yhteyttä mihinkään erityiseen asiakirjaan.

Ruotsissa kävi kuitenkin toisin. Siellä oli keskiajalta lähtevä vanha traditio kuninkaanvalan rajoitusten kirjaamisessa lakimuotoon. Termi *regeringsform* otettiin asiakirjan nimeksi ensi kerran v. 1634, tarkoittamaan *säädöstä, joka koskee valtiojärjestystä*, ts. valtakunnan keskushallinnon organisaatiota ja hallitusvallan käyttöä.- Ruotsalainen esimodernin tradition huipentuman muodostivat ns. vapauden ajan hallituslait, joita ranskalainen GABRIEL BONNOT DE MABLY (1709-1785) kuvasi 1750-luvulla oman aikansa merkittävimmäksi lainsäädäntötuotteeksi. Niistä tärkeimmät olivat vuosina 1719-20 hyväksytyt kaksi *regeringsform* -nimistä asiakirjaa, jotka jo suuresti muistuttivat nykyaikaista valtiosääntöasiakirjaa ja jotka sääntelivät Ruotsin valtiomuodon ("*regeringssättet*").

Vuoden 1720 hallitusmuodon korvasi Ruotsissa vuoden 1772 *hallitusmuoto*, jonka -

yhdessä sitä muuttaneen vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan kanssa - tulkittiin soveltuvin osin jääneen voimaan Suomessa, kun Suomi v. 1809 siirrettiin Venäjän valtakunnan yhteyteen. Samoihin aikoihin Pohjois-Amerikassa itsenäisiksi valtioiksi irtautuneet englantilaiset siirtokunnat järjestivät valtiojärjestyksensä kirjallisten dokumenttien - yhden tai kahden - pohjalle. Useat niistä saivat nimen *form of government* (hallitusmuoto). Yleisempään käyttöön näissä yhteyksissä vakiintui siellä kuitenkin toinen termi, *constitution*.

Suomen kielen termi *perustuslaki* käännettiin 1700-luvulla ruotsin sanasta *grundlag*, mikä taas Ruotsissa oli muotoiltu sanasta *fundamentallag*. Viimeksi mainittu oli mukailtu latinan-kielisestä termistä *lex fundamentalis* (*lex*=laki, *fundamentum*=perusta). Tämä termi tuli Euroopassa käyttöön 1500-luvulla, Ruotsissakin jo 1600-luvun alussa. Sananmukaisesti *fundamentaalilaki* tarkoitti valtion perustana olevaa lakia, mutta tieteellisenä tai oikeudellisenä terminä sillä oli pääasiassa muita kuin lakimuotoiseen asiakirjaan viittaavia merkityksiä: sillä saatettiin tarkoittaa esimerkiksi hallitustavan perustana olevia tärkeitä aineellisia periaatteita. Joka tapauksessa termiin liittyi 1500-luvulta lähtien *muuttamattomuuden* tai *vaikean muutettavuuden* idea.

Siellä missä 1700-luvun lopulta lähtien tapahtui valtiojärjestyksen jyrkkä murros, kuten Ranskassa ja Pohjois-Amerikassa, latinankielisen *constitutio*-termin omakielinen toisinto sai tärkeän symbolisen aseman vallankumouksellisessa kielenkäytössä. Valtiosta puhuttaessa tämän sanaperheen vanhempi merkitys oli ollut *valtiojärjestys* sanan laajassa mielessä, ts. valtiolisten laitosten tosiasiallinen kokonaisuus tai valtion oikeudellinen kehys, julkinen oikeus. 1700-luvun lopulta lähtien tälle termille kehittyi uudempi, ensisijaisesti tiettyä yksittäistä säädöstä, ts. uuden järjestyksen vahvistavaa lakia eli *valtiosääntöasiakirjaa* tarkoittava merkitys.

Siellä taas, missä muutos oli loivempi, kuten Ruotsissa, Norjassa ja Saksan ruhtinaskunnissa, käytettiin vastaavista asiakirjoista edellä mainitun termin rinnalla tai sen sijasta 1800-luvulla ja myöhemminkin edelleen vanhan *lex fundamentalis* -termin omakielistä toisintoa (*grundlag*, *grundlov*, *Grundgesetz*).

Suomen sana *valtiosääntö* on käänös ruotsin sanasta *statsförfattning*, joka otettiin Ruotsissa käyttöön 1700-luvulla kansallisenä vastineena *constitutio* -termin erikielisille toisinoille. Suomen kielessä olisi tuon termin eri ulottuvuudet ja merkitykset ehkä "valtiosääntöä" paremmin kattanut ilmaisu "valtiojärjestys".

Viimeistään 1800-luvun jälkipuoliskolla termi "perustuslaki" sai Suomessa erityiseen

asiakirjaan, valtiojärjestystä koskevaan ja vaikeasti muutettavaan lakiin viittaavan merkityssisällön (=silloin: v. 1772 HM, 1789 YVK, 1869 VJ jne), vaikka oikeudellisessa doktriinissa perustuslain käsite täsmentyi nykyiseen vasta 1920- ja 1930-luvulla rajankäynnillä poikkeuslain käsitteeseen.

Constitutio-termin erikielisillä toisinnoilla on nykyisessäkin kansainvälisessä kirjallisuudessa niin oikeudelliseen kuin poliittiseen valtiosääntöön viittaavia merkityssisältöjä. Jos tällaisella toisinnolla ulkomaaisessa tekstissä tarkoitetaan valtiosääntöä koskevaa lakia, jolla on korotettu muodollinen lainvoima, ilmaisun suomenkielinen vastine on *perustuslaki*.

Jos nyt käsillä olevan uudistuksen yhteydessä halutaan säilyttää yhteys historialliseen traditioon, joka ulottuu 1700-luvun lopun, toisin sanoen Ranskan vallankumouksen ja ns. valituksen projektin, tuolle puolen ja josta voidaan jopa olla ylpeitä, on "hallitusmuoto" -nimityksen käyttäminen edelleen perusteltua - huolimatta siitä, että tämä nimitys on nykyisin kansainvälisesti harvinainen (vrt. tosin Ruotsi!) tuottaen käännösongelmia ja ettei se ole nykyajan suomalaiselle kovin informatiivinen.

Kansainvälisesti käyvämpi olisi kaiketi nimike, joka olisi käännettävissä termein *the constitution*, *die Verfassung*, *la constitution*. Tätä sanaperhettä vastaisivat suomenkieliset ilmaisut *valtiojärjestys*/*valtiosääntö*/*perustuslaki*. Näistä *valtiojärjestys* olisi ehkä tavalliselle kansalaiselle informatiivisin, mutta aivan uutena ehkä outo istutettavaksi kielenkäyttöön. *Valtiosääntö* toisaalta tuskin tullee kysymykseen tässä yhteydessä, koska sille on vakiintunut meillä merkitys, joka kattaa monien hierarkkisesti eriasteisten säädösten muodostaman kokonaisuuden. Jäljelle jää siten *perustuslaki*. Sitä on, kuten edellä esitettiin, käytetty meillä tähän asti ilmaisemaan *säädöstyyppejä*, ei erityisen säädöksen nimenä. Jos nyt kuitenkin siirrytään usean perustuslain järjestelmästä yhden perustuslain järjestelmään, on tältä suunnalta tuskin löydettävissä perusteita perustuslaki-nimikettä vastaan. Lieviä kirjoitusteknisiä - mutta tuskin voittamattomia - ongelmia tosin tullee ratkaistaviksi. Myös perustuslaki-termillä on, kuten edellä huomasimme, yli 1700-luvun lopun ulottuva traditio, vaikkei niin selvästi erityisen asiakirjan nimikkeenä kuin hallitusmuodon kohdalla on laita.

En siten vieroksu perustuslaki-nimikkeenkään ottamista käyttöön uuden säädöksen yhteydessä. Nimike Suomen Perustuslaki on hyväksyttävissä. Sitä vastoin Suomen Valtiosääntö ei nimikkeenä toimi hyvin valtiosääntö-termin monimerkityksisyyden takia.

1 luku

Valtiojärjestyksen perusteet

Luku on erinomaisen tärkeä, paitsi muutoin, valtiojärjestyksen läpinäkyvyyden ja perustuslain informatiivisuuden kannalta. Lähtökohtana pitäisi olla, että jo tähän lukuun tutustuminen avaa selkeän näkymän julkisen vallankäytön järjestämiseen ja rajoituksiin Suomessa.

Jos tämän luvun nimike otetaan vakavasti, on luvun kirjoittamiseen kiinnitettävä aivan erityistä huomiota, se kun ilmaisee ne yleiset perusteet, joita sitten konkretisoidaan hieman alemmalla abstraktiotasolla perustuslain seuraavissa luvuissa. Tämä asettaa myös 1 luvun asialliselle kattavuudelle erityiset vaatimukset: olisi pyrittävä sen piiriin saamaan yleisluontoisin kuvailuin valtiojärjestyksen kaikki olennaiset ainekset. Tässä kirjoittamisessa ei voida välttää sitä, että perustuslakiin sisältyy jonkin verran toistoa, ts. että varsinaiset säännökset sisältyvät lukuihin 2-12. Toisaalta on otettava huomioon, että hallitusmuodon 1 luvun säännöksille jo tähän asti on annettu tulkinnallisesti myös omaa ja itsenäistä merkitystä ainakin lainsäätämistilanteissa yli hallitusmuodon muiden säännösten ja että on olemassa mahdollisuus niiden käyttämiseen tulevilla lainsoveltamistilanteissakin. Tässä voi muistaa esimerkiksi HM 1 §:n suvereenisuussäännöksen merkityksen; muitakin esimerkkejä vanhasta käytännöstä on esitettävissä. Uutena on tulossa esimerkiksi jäljempänä mainittava, 1 §:n 3 mom:n perusteluissa oleva maininta (s.73/II) tämän momentin merkityksestä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.

Valtiojärjestyksen perusteiden looginen esittämisjärjestys saattaisi olla toinenkin kuin ehd. HM 1 luvun osoittama ja perusteiden kokonaisuus laajempi, esimerkiksi seuraavaan tapaan:

- Valtion täysivaltaisuus
 - Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate
 - Julkisen toiminnan tavoitteet
 - Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi
- (ja seuraavat lisäpykälät:)
- Ahvenanmaan itsehallinto
 - Kansainvälinen yhteistyö
- (ja lopuksi esitykseen jo sisältyvä:)

- Valtakunnan alue

Suomen kansalaisuutta koskeva pykälä sitä vastoin kuuluu tärkeämmältä osaltaan perusoikeuskategoriaan. Sen muotoilua olisi korjattava tähän suuntaan ja se olisi siirrettävä 2 lukuun.

Hieman jäljempänä esitän omat luonnosteluni 1 luvun pykälöiden tarkistetuksi muotoiluksi yhtenä kokonaisuutena. Sitä ennen käsittelen muutamia HE:een sisältyvän 1 luvun pykäläiä kutakin erikseen ja perustelen 1 lukuun liitettävien lisäpykälöiden tarvetta.

1 §

VALTIOSÄÄNTÖ

Tämän pykälän otsikon mielekkyyden voi hyvin perustein asettaa kyseenalaiseksi. Pykälän sisältö ei vastaa otsikkoa. Otsikon asettama kysymys olisi: mikä on Suomen valtiosääntö? tai: mistä ilmenee Suomen valtiosääntö? Pykälään on sisällytetty varsin erilaisia aineksia, jotka - jos ne halutaan mukaan - olisi sijoitettava eri pykäliin: 1. valtion täysivaltaisuus, 2. valtiosäännön vahvistaminen hallitusmuodossa, 3. hallitusmuodon säädöshierarkkinen status (= perustuslaki), 4. eräitä valtiosäännön aineellisia tavoitteita, ja 5. viittaus valtion osallistumiseen kansainväliseen yhteistyöhön.

Nyk. HM 1 §, joka on uudenkin 1 §:n mallina, muotoiltiin nykyiseen perusoikeuksia koskevan osauudistuksen yhteydessä, eikä siinä voitu siten ottaa huomioon muita yhteyksiä.

Siinäkin tapauksessa, ettei säädöksen nimikettä muuteta "Suomen perustuslaiksi", en pidä suositeltavana kolmen peruskäsitteen (valtiosääntö, hallitusmuoto, perustuslaki) ahtamista samaan virkkeeseen (2 mom. 1 virke). Jos säädöksen nimi vaihtuu "Suomen perustuslaiksi", käy tarpeettomaksi säännös siitä, että säädös on voimassa perustuslakina. Valtiosääntö-käsite taas on tarpeettomasti tuotu tähän pykälään nykyisestä HM 1 §:stä. Sen sijaan saattaisimme sanoa (vrt. 1 luvun otsikko), että "Suomen valtiojärjestys" on vahvistettu tässä perustuslaissa.

2 mom. 2 virkkeessä pitäisi kai sanoa: "perustuslaki turvaa...". Vielä parempi olisi siirtyä rakenteeseen, joka ei liikaa toista perusoikeusluvun sanontoja: "Julkista valtaa tulee käyttää kunnioittaen ihmisarvon loukkaamattomuutta...", minkä jälkeen säädettäisiin julkisen toiminnan perustavoitteesta, joka voitaisiin ilmaista sekä yksilön että yhteiskunnan tasolla (ks. jälj. pykäläluonnos.) Näin vältettäisiin juridissävyiset kysymykset siitä, onko momentin säännös samalla tasolla kuin perusoikeussäännökset ovat, ts. kilpaileeko se suoraan näiden säännösten

kanssa. Tällaista kilpailuasetelmaa ei liene tarkoitus luoda.

Ehd. 1 §:n 3 mom voitaisiin siirtää myöhemmäksi ja yhdistää kansainvälisiä toimivaltasiirtoja koskevaan säännökseen.

2 §

KANSANVALTAISUUS JA OIKEUSVALTIOPERIAATE

Kansanvaltaisuusperiaatteen suuren merkityksen vuoksi saattaa olla tarpeellista kirjoittaa tämän periaatteen kuvaus täyteläisemmin kuin esillä olevassa HM-ehdotuksessa on laita. 2 mom. voitaisiin siis aloittaa: "Suomalainen kansanvalta perustuu vapaaseen mielipiteenmuodostukseen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Kansanvaltaan sisältyy..." Tämä vahvistaisi sen perusajatuksen, ettei kansanvalta voi toimia keskustelu- ja vaalioikeusrajoitusten oloissa.

3 §

VALTIOLLISTEN TEHTÄVIEN JAKO JA PARLAMENTARISMI

Pykälä käsittelee pääasiassa valtiollisten tehtävien jakoa. *Parlamentarismin* kuvaukseksi tässä tärkeässä periaatepykälässä jää oikeastaan vain 2 mom:n lopussa oleva relatiivilause: "jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta". Sen täydennykseksi voitaisiin kirjoittaa viittaus eduskunnan yleiseen valvontafunktioon, joka sisältää, paitsi ministerien toiminnan lainmukaisuuden valvonnan, myös *hallitus- ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvonnan* (= parlamentaarisen valvonnan).

Sikäli kuin on kysymys *valtiollisten tehtävien jaosta*, lainkäytön osalta on tässä kohtaa tarpeen osoittaa *tuomioistuinten riippumattomuus* ja *oikeuslaitoksen jako yleisiin tuomioistuihin, hallintotuomioistuihin ja erityistuomioistuihin*. Samalla puollan Perustuslaki 2000 -komitean kannanottoa siitä, että korkeimpien oikeuksien mainitseminen tässä yhteydessä on toisarvoisempaa: korkeimmat oikeudet eivät ole muuhun oikeuslaitokseen samanrakenteisessa suhteessa kuin esimerkiksi tasavallan presidentti ja ministeristö hallintokoneistoon.

UUSIEN PYKÄLIEN TARVE

Erillisillä perustuslainvoimaisilla säädöksillä luotu *Ahvenanmaan itsehallinto* on siten erityisasemassa, että Ahvenanmaan osalta lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Huolimatta termien samankaltaisuudesta Ahvenanmaan itsehallinnon sisältö eroaa huomattavasti esimerkiksi kunnallisesta itsehallinnosta: kunnille on uskottu lähinnä hallinto-

valtaa ja hyvin vähäisessä määrin säädösvaltaa (kunnalliset järjestyssäännöt). Ahvenanmaan itsehallinto - vaikkakin se koskee hyvin pientä osaa väestöstä - poikkeaa niin rajusti siitä, mitä muutoin on voimassa (lainsäädäntövallan järjestely!), että viittaussäännös nimenomaan lainsäädäntövallan jakamiseen olisi otettava jo 1 lukuun eikä vasta 6 lukuun. Muutoin jää peittoon periaatteellisesti tärkeä poikkeus siitä säännöstä, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

Samansuuntaisia, vaikkakin merkittävästi vahvempia, perusteluja on esitettävissä sille, että perustuslakiin otetaan selkeä viittaus siihen, että julkista valtaa (lainsäädäntö, hallinto, lainkäyttö- ja sopimuksentekovaltaa) on siirretty *Euroopan yhteisölle*. Viittausta ei ole tarpeen eikä suotavaakaan kirjoittaa valtuussäännöksen muotoon: uusi perustuslaki tulisi muissa osissaan sisältämään säännökset siitä järjestyksessä, missä mahdollisesti uusia valtuuksia siirretään ylikansallisille orgaaneille. Mutta siirto EY:lle on tällä hetkellä niin laaja, että jo 1 luvun antama informaatio jää harhaanjohtavaksi ilman tuollaista viittausta. - Sentapaisia EU-jäsenyyden ilmaisevia säännöksiä, kuin juuri olen esittänyt, on otettu useiden EU:n jäsenvaltioiden perustuslakeihin (esim. Saksa ja Ranska). Joihinkin niistä sisältyy valtuussäännös, toisiin taas ei.

Samaan yhteyteen siirtäisin hallituksen ehdottaman 1 § 3 momentin, joka koskee Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön. Toimivallan siirtäminen ylikansallisille elimille on näet osa tätä yhteistyötä. 3 momentin perustelujen mukaan tällä momentilla olisi myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa: sellaiset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s.73/II). Juuri näin tulkitun yhteistoimintasäännöksen jatkeeksi sopii hyvin säännös, joka viittaa olemassa oleviin laajempiin velvoitteisiin ja niiden erityiseen säätämisyjärjestykseen.

Luonnos 1 luvun tarkistetuksi muotoiluksi:

1 §

VALTION TÄYSIVALTAISUUS

Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiojärjestys on vahvistettu tässä perustuslaissa.

2 §

KANSANVALTAISUUS JA OIKEUSVALTIOPERIAATE

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Suomalainen kansanvalta perustuu vapaaseen mielipiteenmuodostukseen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

3 §

JULKISEN TOIMINNAN TAVOITTEET

Julkista valtaa tulee käyttää kunnioittaen ihmisarvon loukkaamattomuutta sekä yksilön vapautta ja oikeuksia. Yksilön henkilökohtaisen, taloudellisen ja sivistyksellisen hyvinvoinnin sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämisen tulee olla julkisen toiminnan perustavoite.

4 §

VALTIOLLISTEN TEHTÄVIEN JAKO JA PARLAMENTARISMI

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta sekä valvoo hallitusta ja hallintoa.

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat yleiset, hallinto- ja erityistuomioistuimet.

5 §

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Ahvenanmaan maakunnalle on siirretty lainsäädäntö- ja hallintovaltaa, niin laajalti kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään.

6 §

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

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

Suomi on, osallistuakseen Euroopan unioniin, siirtänyt julkista valtaa, siinä järjestyksessä ja sellaisin rajoituksin kuin perustuslaissa säädetään, Euroopan yhteisön/Euroopan unionin toimielimille käytettäväksi yhdessä unionin muiden jäsenvaltioiden kanssa.

7 §

VALTAKUNNAN ALUE

Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.

2 luku

Perusoikeudet

Tähän lukuun sopivat siirrettäviksi Suomen kansalaisuutta koskevat säännökset.

(Ehd. 5 §)

OIKEUS SUOMEN KANSALAISUUTEEN

Pykälän 2 momentti on tärkeä, koska siihen sisältyvät rajoitukset, jotka koskevat kansalaisuudesta vapauttamista. Niiden tärkein sisältö on se ehdoton määräys, ettei Suomen kansalaisuudesta saa vapauttaa, ellei ao.henkilölle ole tai ellei hän saa toisen valtion kansalaisuutta.

Ehd. 5 §:n 1 momentti sen sijaan on kirjoitettu osin löysempään muotoon kuin voimassa oleva HM 4 §, joka koskee vain kansalaisuuden saamista. Momentti ei sanamuotonsa mukaan takaa ehdottomasti sitä, että suomalaisten vanhempien lapsi saa Suomen kansalaisuuden. Ehdoton oikeus tähän, samaan tapaan kuin se on taattu nyk. HM 4.1 §:ssä, tulisi kirjoittaa uuteenkin perustuslakiin, jolloin ehd. pykälän 1 momentti kuuluisi esimerkiksi näin:

"Suomen kansalaisuuden saa jokainen, joka on syntynyt suomalaisista vanhemmista. Syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella voi muukin henkilö saada Suomen kansalaisuuden, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella."

11 luku

Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto

123 §

YLIOPISTOT JA MUUT OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄT

Otsikko on epäonnistunut. Yliopistot eivät järjestä opetusta vaan valtio (vrt. 2 mom.) järjestää sitä yliopistoissa. Sitä paitsi yliopistot eivät ole vain opetuksen antajia vaan niiden toinen, opetukseen rinnasteinen päätehtävä on tutkimuksen harjoittaminen.

Yliopistoilla on itsehallinto, jota muilla opetuslaitoksilla ei ole. Ei siten ole paikallaan yhdistää yliopistojen itsehallintoa sekä opetuksen järjestämistä muissa oppilaitoksissa koskevia säännöksiä yhteen ja samaan pykälään. Momentit olisi erotettava kahdeksi pykäläksi, joista toinen säättää *yliopistojen itsehallinnosta* ja toinen *opetuksen järjestämisestä muissa oppilaitoksissa*.

127 §

MAANPUOLUSTUSVELVOLLISUUS

Kun Suomen kytkentä erinäisiin kansainvälisiin toimiin kiinteytyy, joudutaan kysymään, kuinka pitkälle ilmaisu "isänmaan puolustus" kattaa esimerkiksi erilaiset kriisinhallintatoimet ja kuinka pitkälle sen tulisi ne kattaa.

HE:n perustelujen mukaan 127 § kattaisi myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen (s. 182/I). Jos maanpuolustusvelvollisuus määritellään, kuten perusteluissa tehdään (s.182/I), siten että se kattaa "sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustuksen ja siinä avustamisen tavat kuten nykyisinkin" ja että "säännös kattaisi myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen", joudutaan toteamaan, että "isänmaan puolustus" käsitteenä on täysin avoin: siihen voidaan sisällyttää mitä tahansa yleishyödyllistä toimintaa. En ole varma siitä, onko enää tarkoituksenmukaisena pidettävä tällaista linjaa, joka kenties on ollut tarpeellinen tähän asti siviilipalvelusta legalisoitaessa ja legitimoitaessa. Asia voitaisiin korjata vähäisellä lisäyksellä 127.2 §:ään: "...sotilaalliseen maanpuolustukseen ja sen avustamiseen...".

127 § jättää myös avoimeksi sen, koskeeko vapautus myös sodan aikaa. Tulevien yksilökohtaisten konfliktien välttämiseksi, olisi tähän asiaan nyt otettava kantaa - ehkä laajemman

ratkaisun hyväksi.

Ehdotettujen muutosten jälkeen 127 §:n 2 mom. kuuluisi:

"Oikeudesta saada *rauhan ja sodan aikana* vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen *ja sen avustamiseen* säädetään lailla."

128 §

PUOLUSTUSVOIMAIN YLIPÄÄLLIKKYYS

HE:n yleiseen, hallitustoimintaa parlamentarisoivaan linjaan on jäänyt joitakin outoja, satunnaisilta vaikuttavia poikkeuksia. Ylipäällikönvallan sääntely on yksi näistä poikkeuksista. Sotilaskäskyasioiden esittelyjärjestyksestä olen jo aikaisemmin lausunut valiokunnalle. Seuraavassa kiinnitän huomiota ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuuteen.

Kun presidentti saisi edelleen luovuttaa ylipäällikkyyden, joskin vastedes vain valtioneuvoston esityksestä, voitaisiin edelleen luoda asetelma, jossa poliittinen vastuu sotavoiman käytöstä ohenee lähes olemattomaksi (vrt. Jyräki, Ylipäällikkyyden luovuttamisesta, LM 1970, 694-706). Ei voine olla niin, että jos päätöksenteko on parlamentaarinen (=luovuttaminen voi tapahtua vain valtioneuvoston esityksestä), saa tila, joka päätöksellä tuotetaan, olla kuinka epäparlamentaarinen tahansa.

Ymmärtääkseni ei ole esitetty pitäviä perusteita sille, että ylipäällikönvalta pitäisi voida missään oloissa luovuttaa toiselle. Luovutus johtaisi turvallisuuspolitiikan hoitamisen hajanaisuuteen: se katkaisi suoran käskyvaltasuhteen presidentin ja puolustusvoimien johdon väliltä.

Jos ministeriesittelyyn siirrytään sotilaskäskyasioissa, sekään ei toimisi ylipäällikönvallan ollessa luovutettuna.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (1/1998 vp). Lausunto täydentää ehdotuksen yksittäisistä luvuista aikaisemmin antamani lausuntoja.

1. Perustuslain ala ja systematiikka

Uuden hallitusmuotoehdotuksen päätavoitteena on hallituksen mukaan ollut yhtenäistää ja ajanmukaistaa Suomen perustuslakeja. Ehdotuksen toteutuminen merkitsee siirtymistä neljän perustuslain järjestelmästä yhteen perustuslakiin, jota hallitus ehdottaa kutsuttavaksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Perustuslakisäännösten jakautumisella hallitusmuotoon (regeringsformen) ja valtiopäiväjärjestykseen (riksdagsordningen) on Ruotsin vallan ajalle palautuva historiallinen taustansa, joka on menettänyt perustuslakien systematiikkaa ohjaavan merkityksensä. Siirtyminen yhteen perustuslakiin vastaa yleistä kansainvälistä käytäntöä ja on myös epäilemättä omiaan selkeyttämään valtiosääntötilannettamme. Perustuslain kutsuminen hallitusmuodoksi on perinnesyistä perusteltua, vaikka nimike onkin alun pitäen viitanut vain hallitusvaltaa säänteleviin normeihin.

Hallituksen ehdottamassa uuden hallitusmuodon systematiikassa käytetään valtiosäännön perusteita (1 luku) ja perusoikeuksia (2 luku) koskevien lukujen jälkeen jaotteluperusteena yhtäältä valtiollisia instituutioita - eduskunta (3-4 luku) sekä tasavallan presidentti ja valtioneuvosto (5 luku)- ja toisaalta valtiollisia toimintoja tai tehtäväkokonaisuuksia - lainsäädäntö (6 luku), valtiontalous (7 luku), kansainväliset suhteet (8 luku), lainkäyt-

tö (9 luku), laillisuusvalvonta (10 luku), hallinto (11 luku) ja maanpuolustus (12 luku). Systematiikka on perusteltu ja toimiva, joskin joidenkin säännösten sijainnista voidaan tietysti keskustella. Olen erillisissä lausunnoissani viitannut eräisiin tällaisiin säännöksiin kuten 98.3 §:ssä olevaan satunnaiset tuomioistuimet kieltävään säännökseen, joka voisi olla myös perusoikeusluvussa. Perusoikeuslukuun, sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n yhteyteen, voitaisiin niin ikään perustellusti siirtää nyt 123 §:ssä olevat säännökset yliopistojen itsehallinnosta, valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista sekä oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa.

Uudistuksen yhteydessä on pyritty siirtämän perustuslaista alemmalle säädöstasolle - lakiin tai eduskunnan työjärjestykseen - sääntelyä, jonka säilyttäminen normihierarkian ylimmällä tasolla ei ole perusteltua. Tässäkin suhteessa pidän uudistusta yleisesti ottaen onnistuneena. Kuten olen erillisessä lausunnossani huomauttanut, eduskunnan toimintaa koskevassa 4 luvussa on kuitenkin joitakin säännöksiä eduskunnan organisaatiosta ja työskentelystä, jotka voitaisiin siirtää työjärjestyksellä annettaviksi.

Lausunnossaan Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevasta sopimuksesta ja sopimuksen voimaansaattamislaista (PeVL 24/1994 vp) perustuslakivaliokunta käytti, Suomen EU-jäsenyyteen viitaten, ilmausta "valtiosäännön täydellisyysperiaate". Tämän valtiosääntöpoliittisen periaatteen mukaan kaikkien merkittävien perusratkaisujen, jotka koskevat julkisen vallan käyttämistä Suomessa, tulisi saada ilmauksensa perustuslain tekstissä.

"Valtiosäännön täydellisyysperiaatteen" kannalta hallituksen ehdotuksen olennainen puute koskee juuri EU-jäsenyyttä, joka ilmenee ehdotetusta hallitusmuodosta vain välillisesti, EU:ssa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskevasta 93.2 §:stä. Kuten olen jo erillisessä lausunnossani todennut, myöskään hallituksen esityksen perusteluissa ei ole yhtenäisesti esitelty ja arvioitu EU-jäsenyyden vaihtoehtoisia valtiosääntöisiä sääntelymalleja.

Muutoin hallituksen ehdotus toteuttaa nähdäkseni varsin hyvin "valtiosäännön täydellisyyssperiaatetta". En esimerkiksi pidä tarpeellisena puolueita koskevaa erillissäätelyä. Saatetaan tosin pitää epäjohdonmukaisena, että eräissä säännösehdoituksissa - vaaleja koskevissa 25.3 ja 54.3 §:ssä sekä valtioneuvoston muodostamista koskevassa 61.2 §:ssä - edellytetään puolueita, mutta puolueiden muodostamisoikeutta ja asemaa ei muulla perustuslaissa ehdoteta säänneltäväksi. Pidän tässä suhteessa kuitenkin 13 §:ssä ehdotettuja säännöksiä yhdistymisvapaudesta riittävinä.

2. Valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen

Tunnettua on, että itsenäisyytemme ajan valtiosääntöämme on, osaksi seurauksena 1919 hallitusmuodon poikkeuksellisista säätämisolosuhteista, leimannut jännite parlamentaaristen, toisin sanoen eduskunnan ja sille vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa korostavien, sekä presidenttivaltaisten piirteiden välillä. Tätä jännitettä on 1980-luvulta alkaen pyritty purkamaan tai ainakin lieventämään parlamentaarisia ainesosia vahvistamalla. Kehitys ei kuitenkaan ole ollut suoraviivaista, vaan erityisesti siirtymistä suoraan kansanvaaliin voi pitää presidentin asemaa lujittaneena uudistuksena.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tavoitteena on ollut edelleen vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Tässä suhteessa esitys on kuitenkin jäänyt puolitiehen, ja sitä voi pitää jopa eräin osin sisäisesti epäjohdonmukaisenakin. Erillisissä lausunnoissani olen kiinnittänyt huomiota muun muassa presidentin ulkopoliittista asemaa, asetuksenantovaltaa ja nimitysoikeutta koskeviin säännöksiin, joissa presidentin valtaoikeuksien karsimisessa olisi voitu edetä pitemmällekin. En pidä parlamentarismin lujittamisen kannalta perusteltuna myöskään presidentille valtioneuvoston muodostamisessa (61 §) ja hallituksen esitysten antamisessa (58 §) ehdotettua roolia. Myös presidentin asemaa puolustusvoimain ylipäällikkönä (128-129 §) ja siihen liittyvää sotilaskäskyasioiden ja sotilaallisten nimitysasioiden erityistä käsittelyjärjestystä (58.5 §) voi pitää eräänlaisina monarkistisina jäänteinä, joiden säilyttämisestä uuden vuosituhaten perustuslaissa on vaikea perustella (58.5 §:n säännösehdoituksesta on tosin

todettava, että se sallinee lailla säädettävän myös puolustusministerin tai jopa koko valtioneuvoston myötävaikutuksesta presidentin päätöksenteossa).

Parlamentarismin periaate ja tiukasti ymmärretty valtiotehtävien jaon (valtiovallan kolmijaon) periaate ovat niin ikään keskenään jännitteisessä suhteessa. Hallituksen ehdottamassa 3 §:ssä parlamentarismin periaate on ikään kuin alistettu valtiotehtävien kolmijaolle: se on sijoitettu hallitusvaltaa koskevan säännökseen relatiivilauseeseen, joka viittaa yksinomaan valtioneuvostoon. Parlamentarismin ensisijaisuutta eduskunnan ja hallitusvaltaa käyttävien elinten suhteissa olisi omiaan korostamaan, mikäli parlamentarismin periaatteesta säädettäisiin jo 2 §:ssä, johon se kansanvaltaa ja eduskunnan ylimmän valtioelimen asemaa toteuttavana periaatteena sisällöllisesti kuuluisi.

3. Muun lainsäädännön uudistamistarve

Hallituksen esityksen perusteluissa on varsin seikkaperäisesti selostettu muun lainsäädännön uudistamistarvetta (s. 67-70). Hallituksen mukaan tarkoituksena on "valmistella hallitusmuodon säätämisen välttämättä edellyttämät tavallisten lakien muutosesitykset siten, että ne voitaisiin antaa erillisinä esityksinä eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 1999 ja että kyseiset lait voisivat tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa tai mahdollisimman pian sen voimaantulon jälkeen". Perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä mietinnössään tähdentää tämän aikataulun noudattamisen välttämättömyyttä.

Hallituksen esityksen perustelujen puutteena on, että siinä ei ole kartoitettu lakeja, jotka on nykyisen hallitusmuodon voimassa ollessa säädetty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä poikkeuslakeina ja jotka ovat ristiriidassa myös ehdotetun uuden hallitusmuodon kanssa. Hallituksen esityksen perusteluissa ei myöskään ole otettu kantaa siihen, jäisivätkö tällaiset lait voimaan poikkeuslakeina uuden hallitusmuodon voimaantulosta huolimatta. Ajateltavissa ovat seuraavat vaihtoehdot aikaisempiin poikkeuslakeihin suhtauduttaessa:

- kaikki aikaisemmat poikkeuslait jäävät edelleen poikkeuslakeina

voimaan,

- kaikki aikaisemmin säädetyt lait menettävät (aukkoteorian kannalta) poikkeuslain luonteensa, mutta poikkeuslakina säädetyt säännökset jäävät edelleen voimaan,
- kaikki aikaisemmin säädetyt poikkeuslait menettävät poikkeuslain luonteensa, ja uuden hallitusmuodon kanssa ristiriidassa olevat säännökset kumoutuvat,
- kysymystä arvioidaan kunkin lain osalta erikseen, jolloin otetaan huomioon myös se, onko poikkeus sopusoinnussa uuden hallitusmuodon poikkeuslaeille asettamien vaatimusten (73 ja 94.3 §) kanssa.

Mikäli aikaisempien poikkeuslakien asemaan ei oteta uutta hallitusmuotoa säädettäessä kantaa, ongelmat siirtyvät viime kädessä tuomioistuineläitoksen ratkaistaviksi, mikäli uudessa hallitusmuodon on nykyisen 106 §:n kaltainen säännös perustuslain etusijasta. Hallituksen ehdottama sanamuoto synnyttää vielä uuden tulkintaongelman: kattaako viittaus perustuslain säätämisjärjestykseen myös aikaisempien perustuslakien voimassa ollessa säädetyt poikkeuslait? Jos tämä tulkinta omaksutaan, se merkitsisi kaikkien aikaisempien poikkeuslakien jäämistä voimaan. Sen sijaan tulkinta ei ratkaisisi lakien poikkeuslakiluonnetta ja aukkoteorian sovellettavuutta, vaan tämä jäisi eduskuntakäytännössä (perustuslakivaliokunnassa) ratkaistavaksi.

Ehdotukseni on, että aikaisempien poikkeuslakien ongelmaa selvitetäisiin vielä erikseen. Poikkeuslaeista olisi laadittava luettelo, ja ongelman eri ratkaisuvaihtoehtojen puoltavat ja vastustavat argumentit olisi koottava. Samoin olisi pohdittava, tulisiko aikaisempiin poikkeuslakeihin ottaa kantaa nimenomaisella säännöksellä vai riittäisikö perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämä kannanotto.

Porthaniassa 1.12.1998



Kaarlo Tuori



Hallitusmuotoesitys (HE 1/1998 vp) - valiokunnan (alustavasti) ehdottamat tai harkitsemat muutokset

1. Lain nimi

PeV on sillä kannalla, että lain nimi on Suomen (tasavallan) perustuslaki.

2. EU-jäsenyys

Tavat, jolla asia voidaan mainita nimenomaisesti säädöstekstissä lain 1 luvussa, on OM:ssä (= LsN Manninen) selvitettävänä.

3. Valtioneuvosto >< hallitus

OM:ssä on selvitettävänä, voidaanko valtioneuvosto-käsite kauttaaltaan korvata ilmaisulla "hallitus".

4. Perusoikeudet (2 luku)

Korostetaan, että perusoikeusuudistuksen esityöt ja PeV:n soveltamiskäytäntö soveltuvat myös jatkossa.

5. 8 §:n otsikko

Otsikko muutetaan seuraavasti: "Rikosoikeudellinen laillisuusvaatimus".

6. 11 §

OM:ssä selvitetään, tulisiko säännökseen lisätä v.o. HM 83,3 §:ää vastaava säännös oikeudesta perustaa uskonnollisia yhdyskuntia.

7. Eduskuntavaalien toimittaminen (25 §)

- Perustelujen maininta vaaliluetteloista p.o. äänioikeusrekisteristä.
- Perusteluihin toteamus 4 momentin johdosta, että lailla säädetään myös ulkosuomalaisten äänestysmahdollisuuden järjestämisestä.

8. Holhouslainsäädännön uudistamisen vaikutus (27,1 §)

Otsikossa mainitusta syystä 1 momenttia muutetaan seuraavasti: " ... joka ei ole *vajaavaltainen*."

9. Asevelvollisuus-termi edustajantoimeen liittyvissä sääntelyissä (27,2 § ja 28,1 §)

- 27 §:n 2 momenttia muutetaan seuraavasti: "Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita *sotilasvirassa olevaa* henkilöä."
- 28 §:n 1 momentissa käytetään HE:n mukaisesti ilmaisua "asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi" ja todetaan perusteluissa, että naisen vapaaehtoista asepalvelusta pidetään "asevelvollisuuden suorittamisena" 45 päivän "koeajan" jälkeen.

10. Edustajantoimen erityisten lakkaamisperusteiden alkamisajankohta (27,3 §)

PeV on sitä mieltä, että näissä tapauksissa edustajantoimi lakkaa siitä päivästä, jolloin edustaja on valittu tai nimitetty kyseiseen tehtävään. Edustajanpalkkiolain yhteydessä arvioidaan, tuleeko edustajanpalkkio joillain edellytyksillä suorittaa asianomaiselle siihen saakka, kun hän ryhtyy hoitamaan uutta tehtävää. Tämän vaihtoehtona voisi olla hyväksyä HE täydentäen sitä säännöksin, että asianomainen ei saa enää osallistua valtiopäivätoimiin tultuaan valituksi tai nimitetyksi tarkoitettuun tehtävään. Ks. 64,3 §

11. Edustajantoimen lakkaaminen (28 §)

Ainakin 4 momentin perusteluissa todetaan, että koskee vain vaalien jälkeistä tuomiota.

12. Kansanedustajan puhevapaus (31 §)

Perusteluissa todetaan, että edustajan oikeus puhua vapaasti ei estä rajoituksia, kunhan niitä käytettäessäkin toteutuu jokaisen oikeus puhua eli kunhan edustajat ovat suhteessa toisiinsa samassa asemassa. Täysistunnoissa voitaisiin esim. varata asian käsittelyssä tietty aika, jonka kuluessa ovat voimassa ehdottomat puheiden aikaa ja määrää koskevat rajoitukset, jos samaan asiaan lisäksi varataan "rajoitukseton" keskustelutilaisuus.

13. Kansanedustajan tiedonsaantioikeus (47 §)

PeV katsoo, että pykälään palautetaan 3 momentiksi (jolloin HE:n 3 mom siirtyy 4 mom:ksi) Nikulan komitean ehdottama säännös: "Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä." Tämän kannanoton johdosta OM:ssä selvitetään julkisuuslainsäädännön uudistamisesityksen kannalta sitä, onko edustajan tiedonsaantioikeutta rajoittavia perusteita täydennettävä esim. budjetin osalta (ks. julkisuuslakiehdotuksen 6,1 §:n 4 kohta).

14. Valiokunta-asiakirjojen julkisuus (50,2 §)

Sääntelyä täsmennetään seuraavaan tapaan: "Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta välttämättömien syiden vuoksi rajoiteta eduskunnan työjärjestyksessä tai valiokunnan erillisellä päätöksellä."

15. Eduskunnan työjärjestys (52,1 §)

Momentin 1 virkettä täsmennetään seuraavasti: "Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan *perustuslakia täydentäviä* tarkempia säännöksiä ..." ??? Harkittaneen vielä.

16. Kansanäänestys (53 §)

Systemaattinen paikka on ongelma.

17. TP: valinta (54,3 §)

Teknisiä paikkauksia: "Oikeus asettaa *ehdokas* presidentin vaaliin ... Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta (*poist.*) menettelystä säädetään *tarkemmin* lailla."

18. TP:n juhlallinen vakuutus (56 §)

OM:ssä selvitetään, onko vakuutuksen tekstiä - jos lain nimi muuttuu - syytä muuttaa seuraavasti: "... noudatan tasavallan *perustuslakia ja muita lakeja* sekä ..."

19. TP:n päätöksenteko (58 §)

- Pykälän 3 momentin luettelosta poistetaan Nikulan komitean ehdotusta vastaavasti 4 kohta, jolloin tuomarien nimittämisestä TP päättää hallituksen ratkaisuehdotuksesta. Nimittämismenettelyä koskevaan 102 §:ään, lähinnä perusteluihin, lisätään maininnat siitä, että menettelyn tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen perustuvat nimitykset.

- Pykälän 5 momentissa kirjoitetaan sotilaskäskyasioita koskeva sääntö, jonka mukaan TP päättää niistä "*asianomaisen ministerin myötävaikutuksella* sen mukaan kuin laissa säädetään". Tähdennetään sitä, että laissa on täsmällisesti luonnehdittava asiat, jotka tulevat ratkaistaviksi tässä erityismenettelyssä.

20. Valtioneuvoston muodostaminen (61 §)

- Tässä vaiheessa todetaan, että 2 momentista poistetaan maininta puolueista. Perusteluissa tähdennetään prosessin EK-vetoisuutta; EK:n tehtävä valita pääministeri sisältää myös prosessin ohjauksen. Todetaan, että hallitustunnustelijan tms. nimeäminen ei ole välttämättömyys, vaan prosessi saa edetä kunkin tilanteen vaatimusten mukaisesti EK:ssa.

- 2 momentin mahdollisia muutostarpeita voidaan hahmottaa seuraavan luonnoksen pohjalta: "Ennen pääministerin valintaa (*poist.*) eduskuntaryhmät neuvottelevat *hallituksen* kokoonpanosta ja ohjelmasta.

Saatuaan eduskunnan puhemieheltä selvityksen neuvotteluista presidentti antaa neuvottelujen tuloksen perusteella eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. ..."

- Riittääkö perusteluissa oleva viittaus, jonka mukaan äänten mennessä tasan pääministerin vaalissa, asia ratkaistaan arvalla 41 §:n 2 mom:n yleissäännöksen nojalla ?

21. Ministerin valinta TP:ksi tai EK:n puhemieheksi (64,3 §)

Samanlainen ongelma kuin 27,3 §:ssä.

22. Ministeriöt (68 §)

- OM:ssä selvitetään, vaatiiko mahdollinen varaministerijärjestelmä sääntelyä perustuslaissa. Jos vaatii, asiasta otetaan säännökset tähän yhteyteen.

- Pykälän 3 momentin johdosta OM:ssä selvitetään, voidaanko viimeinen virke muuttaa seuraavasti: "Ministeriöiden toimialasta (*poist.*) sekä valtioneuvoston (*poist.*) järjestysmuodosta säädetään lailla (*poist.*)."
Jos HE:n sanamuoto säilyy, perusteluissa tuomitaan se käytännössä yleistynyt menettely, että laeissa ei enää mainita nimeltä toimivaltaista ministeriötä ("asianomainen ministeriö").

23. Perustuslain säätämisyjärjestys (73 §)

Pyritään siihen, että poikkeukset olisivat mahdollisuuksien mukaan myös ajallisesti rajoitettuja. Poikkeuslain säätämisasiakirjoista tulee ilmetä, mistä perustuslain säännöksistä laki poikkeaa.

24. Asetusten kieli (80 §)

Perustuslain 17 §:stä johtuu, että myös asetukset tulee aina julkaista ruotsin kielellä.

25. Valtion maksut (81 §)

Selvitetään 2 momentin soveltaminen myös valtion liikelaitoksiin.

26. Talousarvioaloitteen ajalliset rajat (83 §)

3 momenttia voidaan täsmentää: "Kansanedustaja voi *talousarvioesityksen johdosta* tehdä ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahasi..." Näin kytketään talousarvioaloitteen tekeminen ajallisesti budjettiesitykseen ja annetaan siten pohjaa sille, että työjärjestyksessä voidaan säätää nykyisen kaltaisista määrärajoista, joiden kuluessa aloite voidaan tehdä.

27. Lisätalousarvio (86 §)

Muutos ei merkitse luopumista budjetin täydellisyysperiaatteesta, vaan varsinaiseen talousarvioon on otettava kaikki tiedossa olevat tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin.

28. Talousarvion ulkopuoliset rahastot (87 §)

- Kaksi muutosta pykälätekstiin. 1. virke: "... hoitaminen sitä *välttämättä* edellyttää." 2. virkkeestä poistetaan sana "kuitenkin".

- Talousarvioesityksen yhteydessä eduskunnalle on toimitettava tiedot rahastojen volyymistä ja toiminnasta.

29. Valtiontalouden valvonta ja tarkastus (90 §)

- Muutetaan 2 momenttia: "*Eduskunnan yhteydessä* on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston *asemasta* ja tehtävistä säädetään lailla."

- Asian jatkovalmistelu on syytä käynnistää kiireellisesti toimikunnassa, jonka puhemiesneuvosto asettaa, ja valmistelussa on arvioitava, joudutaanko voimaantuloa tältä osin lykkäämään.

30. Ulkopoliittinen päätösvalta (93 §)

- Pykälän otsikon muuttamista on harkittava (Esim. Toimivaltasuhteet kansainvälisissä asioissa).

- PeVM 10/1994 vp toistetaan.

- Perusteluissa todetaan, että VN:n asetuksenantovalta unioniasioissa voi perustua 2 momenttiin.

31. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen (94 §)

- Korjataan lapsus 2 momentin sanonnassa, esim: "Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos *ehdotus velvoitteen hyväksymisestä* koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä."

32. EK:n osallistuminen EU:n asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §)

Harkitaan seuraavia muutoksia:

- 2 momentin 2. virkkeeksi lisätään ns. Tuomiojan pontta vastaava säännös: "*Eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille ehdotuksen käsittelyssä Euroopan unionin päätöksenteossa.*"
- 2 momentin loppuosasta tulisi tällöin uusi 3 mom.
- 4 momentin (HE:n 3 mom.) loppuun tulisi lisätä: "*Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on myös ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa.*"

33. Valtakunnanoikeus (101 §)

OM selvittää sääntelyn siitä, miten KKO:n ja KHO:n jäsentä koskeva asia tulee vireille.

34. Tuomarien nimittäminen (102 §)

Ks. huomautus 58 §:n 3 momentin kohdalla.

35. Puolustusvoimien ylipäällikkyyks (128 §)

Perusteluissa todetaan, että kun luovutuksesta päätetään VN:n esityksestä, voi VN samassa yhteydessä ilmaista käsityksensä siitä, miten se saa luovutuksen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käytöstä tms.

HALLITUSMUOTOESITYKSEN 1.12. PIDETYSSÄ KUULEMISESSA ESILLE NOUSSEET UUDET HUOMAUTUKSET

1. Tulisi irtautua perusteluissa esitetystä tulkinnasta, jonka mukaan 1 §:n 3 mom:lla olisi tulkinnallista merkitystä täysivaltaisuussäännöksen kannalta. (Hidén)

2. 9 §:n otsikko "Liikkumisvapaus" liian suppea (Hidén)

3. 10 §:n otsikko "Yksityiselämän suoja" puutteellinen; voisi olla "Yksityiselämän ja viestinnän suoja"(Hidén)

4. 119 §:n 2 mom:n alku "Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla" - ei ole kielellisesti onnistunut.(Hidén)

5. Eikö löydy parempaa sanaa kuin "järjestäjät" 123 §:n otsikkoon "Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät"? (Hidén) Otsikko epäonnistunut ja momentit olisi syytä erottaa omiksi pykälikseen. (Jyränki)
123 § voisi olla perusoikeusluvussa 16 §:n yhteydessä (Tuori)

6. Tarvitseeko 128 §:ssä korostaa, että kyseessä on Suomen puolustusvoimat ?(Hidén) Miksi ylipäällikön valta tulisi voida luovuttaa toiselle ? (Jyränki)

7. Jyrängin ehdotus 1 luvun muutoksiksi:

1 § *Valtion täysivaltaisuus*

Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiojärjestys on vahvistettu tässä perustuslaissa.

2 §:n 2 mom:n alkuun lisäys:*Suomalainen kansanvalta perustuu vapaaseen mielipiteenmuodotukseen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen.*

3 § *Julkisen toiminnan tavoitteet*

Julkista valtaa tulee käyttää kunnioittaen ihmisarvon loukkaamattomuutta sekä yksilön vapautta ja oikeuksia. Yksilön henkilökohtaisen, taloudellisen ja sivistyksellisen hyvinvoinnin sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämisen tulee olla julkisen toiminnan perustavoite.

4 § *Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi*

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta sekä valvoo hallitusta ja hallintoa.

(2 mom. kuten HE:n 3 §:n 2 mom.)

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat yleiset, hallinto- ja erityistuomioistuimet.

5 §. *Ahvenanmaan itsehallinto*

Ahvenanmaan maakunnalle on siirretty lainsäädäntö- ja hallintovaltaa, niin laajalti kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään.

6 §. *Kansainvälinen yhteistyö*

(1 mom. kuten HE:n 1 §:n 3 mom.)

Suomi on, osallistuakseen Euroopan unioniin, siirtänyt julkista valtaa, siinä järjestyksessä ja sellaisin rajoituksin kuin perustuslaissa säädetään, Euroopan yhteisön/Euroopan unionin toimielimille käytettäväksi yhdessä unionin muiden jäsenvaltioiden kanssa.

7 § kuten HE:n 4 §.

8. 5 § (Suomen kansalaisuus) pitäisi siirtää perusoikeuslukuun ja siinä tulisi taata se, että suomalaisten vanhempien lapsi saa Suomen kansalaisuuden muuttamalla 1 mom:n alku seuraavasti: "*Suomen kansalaisuuden saa jokainen, joka on syntynyt suomalaisista vanhemmista. Syntymän ja vanhempien kansalaisuuden*

perusteella voi muukin henkilö saada Suomen kansalaisuuden, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään... " (Jyränki)

9. 127 §:n 2 mom tulisi muuttaa seuraavasti: "*Oikeudesta saada rauhan ja sodan aikana vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolutukseen ja sen avustamiseen säädetään lailla*" (Jyränki)

10. Parlamentarismin periaate tulisi säätää jo 2 §:ssä (Tuori)

11. Suhtautuminen olemassa oleviin poikkeuslakeihin on auki (Tuori)



Ärende: Utlåtande avgivet av Svenska Finlands folkting angående regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd)

Ref: Begäran om utlåtande av riksdagens grundlagsutskott 27.11.1998

Allmänt

I regeringens proposition föreslås att det stiftas en ny regeringsform för Finland. Den nya regeringsformen kommer att vara Finlands enda grundlag och därmed upphävs de fyra nuvarande grundlagarna. Svenska Finlands folkting framför i det följande sitt ställningstagande till regeringspropositionen. Kommentarer begränsas till de frågor som har betydelse för de svenskspråkiga finländarnas möjligheter att komma till rätta på sitt eget språk i sitt eget land.

Målet är faktisk jämställdhet mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen

I regeringens proposition har bestämmelserna i 17 § som gäller rätten till eget språk och egen kultur samma innehåll som i den gällande 14 §. I regeringens proposition med förslag till reformering av de grundläggande rättigheterna och friheterna (RP 309/1993 rd), enligt vilken denna riksdag enhälligt har godkänt regeringsformen 14 § i dess nuvarande lydelse, konstateras att målet för det grundlagsenliga skyddet är *faktisk* och *inte enbart formell* likställighet för de båda språkgrupperna. I samband med reformen av grundrättigheterna bekräftade riksdagen också att en faktisk språklig jämställdhet för den svenskspråkiga folkgruppen är svår att förverkliga och kan kräva särlösningar. I regeringsformen 5 § 2 mom. erkänns sålunda behovet av specialarrangemang, sk. positiv särbehandling, för att den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att på lika villkor använda och odla sitt språk skall kunna tryggas. Samma stadgande föreslås nu bli intaget i den nya regeringsformens 6 § 2 mom.

Den svenskspråkiga befolkningen i Finland saknar ett enhetligt territorium, där det svenska språket skulle vara förhärskande. Ett sådant område är en viktig förutsättning för att ett språk och en språklig kultur skall kunna fortleva och behålla sin vitalitet. Denna modell gäller i flerspråkiga länder som t.ex. Belgien, Schweiz och Kanada, där det egna territoriet är en viktig förutsättning för de olika språkgruppernas möjlighet att leva på sitt eget språk.

I Finland har det i regeringsformen stadgade skyddet för den svenskspråkiga befolkningen förverkligats på ett annat sätt. Vissa enspråkigt svenska statliga, kommunala, kyrkliga och offentligrättsliga eller av det allmänna understödda institutioner ersätter det språkliga territoriet. Den svenskspråkiga befolkningens rätt att välja svensk skola, svensk församling, svensk



FOLKTINGET

militärutbildning samt informationsförmedling och kulturutbud på det egna språket är alltså entydigt förankrad i grundlagen. Dessa rättigheter gäller för både individen och gruppen, och är konkreta uttryck för den svenskspråkiga befolkningens sk. kulturautonomi.

För det svenska språkets och den svenska kulturens överlevnad i Finland är också bevarandet av existerande svenskbygders språkliga status av stor betydelse. I gällande regeringsform erkänns detta i 50 § 3 mom.

Exempel på positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämställdheten för den svenskspråkiga befolkningens del är bl.a. särskilda utbildningslinjer vid Helsingfors universitet och presstöd som tilldelas svenskspråkiga tidningar. Också det utbud av radio- och TV-program på svenska som Rundradion Ab står för har sin grund i 14 § 2 mom. och 5 § 2 mom. av nu gällande regeringsform.

Folktinget anser det viktigt att grundlagsutskottet i sitt betänkande konstaterar att bevarandet av det svenska skolväsendet, det svenska biskopsstiftet med sina församlingar, den svenska enheten för militärutbildning och landets svenskbygder är viktiga förutsättningar för att den jämställdhet mellan språkgrupperna som avses i 17 § 2 mom. av förslaget till ny regeringsform skall kunna förverkligas.

Medborgarnas rättsskydd

I 21 § stadgas om medborgarnas rättsskydd, och paragrafen förutsätter att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

Folktinget ansluter sig till lagutskottets utlåtande (LaUU 9/1998 rd) och hänvisar till den framställning som riksdagens justitieombudsman har riktat till statsrådet om parts rätt att använda sitt modersmål vid rättegång i brottmål (24.4.1998). I sin framställning konstaterar justitieombudsmannen att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter till en rättvis rättegång inte är likvärdiga. Detta beror på att domarna inte alltid har tillräckliga kunskaper i svenska, och på att antalet svenskspråkiga domare är alltför litet. Även lagutskottet hänvisar till detta i sitt utlåtande. Ett annat villkor för en rättvis rättegång som lyfts fram är tillgången till rättshjälp på svenska. Justitieombudsmannen framhåller att det med tanke på den svenskspråkiga partens rättsskydd är viktigt att rättegångsbiträdet har tillräckliga kunskaper i svenska, något som inte är givet i dag.

I likhet med lagutskottet omfattar Folktinget justitieombudsmannens ställningstaganden och betonar ännu det viktiga i att antalet domare och andra jurister med goda faktiska kunskaper i svenska ökas. Detta gäller också domare och övriga jurister med svenska som modersmål eller första språk. Justitieombudsmannen har själv framlagt flera förslag till åtgärder för att förbättra situationen. Folktinget konstaterar att justitieombudsmannens iakttagelser är tillämpliga inte enbart inom domstolväsendet, utan har relevans också inom andra delar av den offentliga förvaltningen.

Folktinget föreslår att grundlagsutskottet i sitt betänkande fäster uppmärksamhet vid behovet av fungerande kunskaper i svenska för domare, jurister och tjänstemän inom den offentliga förvaltningen för att också den svenskspråkiga befolkningens rättsskydd skall kunna tillgodoses.

Språket i riksdagsarbetet

I 51 § redogörs för användningen av finska och svenska i riksdagsarbetet. I detaljmotiveringen föreslås att bestämmelserna om kanslikommissionen i sin helhet överförs från grundlagen till riksdagens arbetsordning. Av detta följer att bestämmelserna om att kanslikommissionens skriftliga förslag skall avges på finska och svenska inte längre intas i grundlagen, utan "till behövliga delar" i riksdagens arbetsordning.

Folktinget framhåller att det i riksdagens arbetsordning bör skrivas in entydiga bestämmelser om att kanslikommissionens skriftliga förslag skall ges på bägge språken, på motsvarande sätt som i gällande grundlag.

I motiveringen sägs ännu att man i riksdagens arbetsordning "skall kunna bestämma" hur de svenska texterna utarbetas. I dag finns det i riksdagens arbetsordning (59 §) klart angivet att detta ankommer på riksdagens svenska byrå. I motiveringen sägs ytterligare att talmanskonferensen tar ställning till eventuella problem i samband med uppsättandet av riksdagens svar på svenska, i stället för dagens justeringsmän. I förslaget nämns justeringsansvaret alltså endast till den del som gäller riksdagens svar på svenska.

Folktinget framhåller att det är viktigt att förtydliga vem som utarbetar den svenskspråkiga texten, dvs. att det ankommer på riksdagens svenska byrå. Detta bör skrivas in också i den kommande arbetsordningen. Därtill bör det fastslås vem som skall justera de svenskspråkiga texterna. Folktinget anser ytterligare att det i arbetsordningen bör skrivas in detaljerade bestämmelser om de handlingar som skall publiceras på svenska i riksdagen.

De finsk- och svenskspråkiga normtexterna

I 79 § konstateras att lagarna stiftas och publiceras på finska och svenska. I motiveringen bekräftas att detta innebär att de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna har samma giltighet. För förordningarnas del (80 §) anges i motiveringen att dessa skall publiceras i författningssamlingen på finska och svenska.

Principen om de finsk- och svenskspråkiga författningstexternas likvärdighet har dessutom bekräftats av dåvarande justitieminister Kari Häkämies, då han föredrog regeringens proposition i riksdagens plenum den 10 februari 1998. Han fastslog att syftet med regeringens proposition inte är att ändra rådande rättsläge för de svenskspråkiga normtexter som publiceras i författningssamlingen. Detta innebär att samtliga texter, finsk- och svenskspråkiga, som

publiceras i Finlands författningssamling är likvärdiga. Justitieministern konstaterade dessutom att de svenskspråkiga normtexterna skall föreligga då besluten fattas, de skall alltså inte uppfattas som mekaniska efterhandsöversättningar. Detta betyder att de finsk- och svenskspråkiga normtexterna har samma status också under beredningsskedet i regeringen och riksdagen.

Folktinget tog upp kravet på normtexternas språkliga jämställdhet i sitt utlåtande till justitieministeriet (22.9.1997) om Grundlag 2000-kommitténs betänkande. Också lagutskottet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid principen om författningstexternas språkliga likvärdighet.

Folktinget konstaterar att bestämmelserna inte i sak innebär någon förändring i förhållande till gällande grundlag, och föreslår ännu att saken uttryckligen konstateras i grundlagsutskottets betänkande.

Den administrativa indelningen

I 121 § anges att sinsemellan förenliga områdesindelningar skall eftersträvas när förvaltningen organiseras. Den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket skall tillgodoses enligt lika grunder inom förvaltningsområdena. Bestämmelserna gäller inte landskapet Åland, vars självstyrelse konstateras i 122 §.

De föreslagna bestämmelserna i 121 § innebär en betydande innehållslig förändring i jämförelse med dagens grundlag (regeringsformen 50 § 3 mom.), eftersom principen om enspråkiga förvaltningsområden frångås. Den något oklara formuleringen om att man skall eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar klarläggs i detaljmotiveringen. Där sägs att man skall undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar.

Enligt statsrådets principbeslut av den 6 februari 1997 skall de statliga myndigheternas distriktsindelning på regional nivå följa landskapsindelningen, om det inte finns särskilda skäl att avvika från denna princip. Ett sådant skäl som anges är de språkliga förhållandena. I detaljmotiveringen sägs att statsrådets principbeslut är förenligt med den föreslagna 121 § i grundlagen. Det här innebär att strävan till sinsemellan förenliga områdesindelningar, som anges i propositionen, kan frångås ifall detta är befogat av språkliga skäl.

Eftersom principbeslutet är en författningstext på lägre nivå föreslår Folktinget att grundlagsutskottet i sitt betänkande bekräftar möjligheten att pga språkliga skäl avvika från i sig förenliga områdesindelningar.

När det gäller de enskilda kommunerna och deras språkförhållanden är det av största vikt att svenska och tvåspråkiga kommuner hänförs till samma förvaltningsområde. I propositionen bekräftas detta genom att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att bli

publiceras i Finlands författningssamling är likvärdiga. Justitieministern konstaterade dessutom att de svenskspråkiga normtexterna skall föreligga då besluten fattas, de skall alltså inte uppfattas som mekaniska efterhandsöversättningar. Detta betyder att de finsk- och svenskspråkiga normtexterna har samma status också under beredningsskedet i regeringen och riksdagen.

Folktinget tog upp kravet på normtexternas språkliga jämställdhet i sitt utlåtande till justitieministeriet (22.9.1997) om Grundlag 2000-kommitténs betänkande. Också lagutskottet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid principen om författningstexternas språkliga likvärdighet.

Folktinget konstaterar att bestämmelserna inte i sak innebär någon förändring i förhållande till gällande grundlag, och föreslår ännu att saken uttryckligen konstateras i grundlagsutskottets betänkande.

Den administrativa indelningen

I 121 § anges att sinsemellan förenliga områdesindelningar skall eftersträvas när förvaltningen organiseras. Den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket skall tillgodoses enligt lika grunder inom förvaltningsområdena. Bestämmelserna gäller inte landskapet Åland, vars självstyrelse konstateras i 122 §.

De föreslagna bestämmelserna i 121 § innebär en betydande innehållslig förändring i jämförelse med dagens grundlag (regeringsformen 50 § 3 mom.), eftersom principen om enspråkiga förvaltningsområden frångås. Den något oklara formuleringen om att man skall eftersträva sinsemellan förenliga områdesindelningar klarläggs i detaljmotiveringen. Där sägs att man skall undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar.

Enligt statsrådets principbeslut av den 6 februari 1997 skall de statliga myndigheternas distriktsindelning på regional nivå följa landskapsindelningen, om det inte finns särskilda skäl att avvika från denna princip. Ett sådant skäl som anges är de språkliga förhållandena. I detaljmotiveringen sägs att statsrådets principbeslut är förenligt med den föreslagna 121 § i grundlagen. Det här innebär att strävan till sinsemellan förenliga områdesindelningar, som anges i propositionen, kan frångås ifall detta är befogat av språkliga skäl.

Eftersom principbeslutet är en författningstext på lägre nivå föreslår Folktinget att grundlagsutskottet i sitt betänkande bekräftar möjligheten att pga språkliga skäl avvika från i sig förenliga områdesindelningar.

När det gäller de enskilda kommunerna och deras språkförhållanden är det av största vikt att svenska och tvåspråkiga kommuner hänförs till samma förvaltningsområde. I propositionen bekräftas detta genom att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att bli

betjänad på sitt eget språk "enligt lika grunder" skall tillgodoses. Detta ingick som ett centralt yrkande i Folktingets utlåtande om Grundlag 2000-kommitténs betänkande hösten 1997.

Med hänvisning till det som anförts ovan om svenskbygdernas betydelse för språkets fortlevnad är det viktigt att ändringar i kommunindelningen, t.ex. kommunsammanslagningar, inte leder till att kommunernas språkliga status ändras och att språkgruppernas möjligheter att komma till rätta på sitt språk inte försämras. I dag ger grundlagens 50 § ett visst skydd mot detta, vare sig det är fråga om finsk- eller svenskspråkiga kommuner.

Folktinget föreslår därför att ett förtydligande om att ändringar i den kommunala indelningen inte får ha som följd att majoritetsspråket i kommunerna ändras tas in i grundlagsutskottets betänkande.

Undervisningsspråket vid militärutbildningen

I de föreslagna bestämmelserna i 127 § om medborgarnas skyldighet att försvara landet saknas bestämmelser om undervisningsspråket vid militärutbildningen och i militärtjänsten. I motiveringarna sägs att sådana bestämmelser vid behov framdeles kan utfärdas genom lag.

Folktinget hänvisar till det som tidigare har framhållits i utlåtandet, dvs. att militärutbildning på svenska har en stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen i Finland. I dag konstateras denna rätt i regeringsformens 75 § 2 mom.

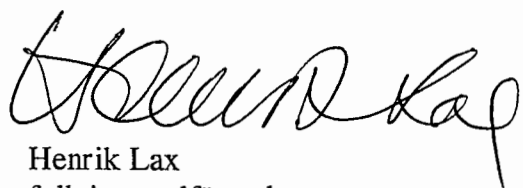
Folktinget anser därför att det bör ingå ett uttryckligt konstaterande i grundlagsutskottets betänkande om att avsikten inte är att förändra rådande rättsläge angående rätten att få militärutbildning och göra militärtjänst i ett truppförband på sitt eget språk.

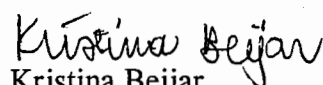
Övrigt

Svenska Finlands folkting omfattar regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland med beaktande av ovan anförda förtydliganden.

Helsingfors den 16 december 1998

SVENSKA FINLANDS FOLKTING


Henrik Lax
folktingsordförande


Kristina Beijar
språkskyddssekreterare

Asia: Folktingetin eli Suomenruotsalaisten kansankäräjien lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)

Viite: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö 27.11.1998

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto. Uusi hallitusmuoto tulee muodostamaan Suomen ainoan perustuslain ja samalla kumotaan nykyiset neljä perustuslakia. Svenska Finlands folkting tuo esille seuraavassa kannanottonsa hallituksen esitykseen. Kommenteissa keskitytään kysymyksiin, jotka vaikuttavat olennaisesti ruotsinkielisten suomalaisten mahdollisuuksiin tulla toimeen omalla kielellään omassa maassaan.

Tavoitteena on suomen- ja ruotsinkielisen väestön välinen tosiasiallinen yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksen 17 §:n säännökset, jotka koskevat oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin, ovat samansisältöiset kuin voimassaolevassa 14 §:ssä. Hallituksen esityksessä perusoikeusäännösten uudistamisesta (HE 309/1993 vp), jonka mukaan tämä eduskunta on yksimielisesti hyväksynyt hallitusmuodon 14 §:n nykyisessä muodossaan, todetaan, että perustuslaillisen suojan tavoitteena on *tosiasiallinen* eikä *vain muodollinen* kummankin kieliryhmän tasavertainen kohtelu. Perusoikeuksien uudistamisen yhteydessä eduskunta vahvisti myös, että ruotsinkielisen kansanosan tosiasiallinen kielellinen yhdenvertaisuus on vaikea toteuttaa ja että tähän saatetaan tarvita erityisratkaisuja. Hallitusmuodon 5 §:ssä 2 momentissa tunnustetaan erityistoimien, ns. positiivisen erityiskohtelun tarve, jotta kielellisen vähemmistön tosiasialliset mahdollisuudet käyttää ja kehittää kieltään tasavertaisesti voitaisiin turvata. Sama säännös ehdotetaan nyt otettavaksi uuden hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin.

Suomen ruotsinkielisellä väestöllä ei ole yhtenäistä aluetta, jossa ruotsin kieli olisi hallitseva. Tällainen alue on tärkeä edellytys, jotta kieli ja kielellinen kulttuuri voisi säilyä ja säilyttää elinvoimansa. Mallia sovelletaan monikielisissä maissa, esimerkiksi Belgiassa, Sveitsissä ja Kanadassa, jossa oma alue (territorio) on tärkeä edellytys, jotta eri kieliryhmät voisivat elää ja toimia omalla kielellään.

Suomessa hallitusmuodossa säädetty ruotsinkielisen väestön suoja on toteutettu toisella tavalla. Määrätyt yksikieliset ruotsinkieliset valtiolliset, kunnalliset, kirkolliset ja julkisoikeudelliset tai julkisen vallan tukemat laitokset korvaavat oman kielellisen alueen. Ruotsinkielisen väestön oikeus valita ruotsinkielinen koulu, seurakunta, sotilaskoulutus sekä tiedonsaanti ja kulttuuritarjonta omalla kielellä perustuu siis yksiselitteisesti perustuslakiin. Nämä oikeudet koskevat niin yksilöä kuin ryhmääkin ja ne ovat konkreettinen ilmaus ruotsinkielisen väestön niin sanotusta kulttuuriautonomiasta.

Sen varmistamiseksi, että ruotsin kieli ja ruotsinkielinen kulttuuri säilyvät voimissaan Suomessa vastaisuudessakin, on niin ikään tärkeää, että nykyisten ruotsinkielisten seutujen sallitaan pysyä ruotsinkielisinä. Voimassa olevassa hallitusmuodossa tämän asian merkitys tunnustetaan 50 §:n 3 momentissa.

Helsingin yliopiston erityiset ruotsinkieliset opetuslinjat ja ruotsinkielisille lehdille kohdistettava lehdistötuki ovat esimerkkejä positiivisesta erityiskohtelusta ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Myös Oy Yleisradion Ab:n ruotsinkielinen radio- ja TV-ohjelmatarjonta perustuu voimassaolevan hallitusmuodon 14 §:n 2 momenttiin ja 5 §:n 2 momenttiin.

Folktingetin mielestä on tärkeää, että perustuslakivaliokunta mietinnössään toteaa, että ruotsinkielinen koulutoimi, hiippakunta seurakuntineen ja sotilaskoulutusyksikkö samoin kuin maamme ruotsinkielisten seutujen säilyminen ruotsinkielisinä ovat tärkeitä edellytyksiä uuden hallitusmuotoesityksen 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun kieliryhmien välisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

Kansalaisten oikeusturva

21 §:ssä säädetään kansalaisten oikeusturvasta. Pykälä edellyttää, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Folktinget yhtyy lakivaliokunnan lausuntoon (9/1998 vp) ja viittaa eduskunnan oikeusasiamiehen selvitykseen valtioneuvostolle osapuolen oikeudesta käyttää äidinkieltään rikosoikeudenkäynnissä (24.4.1998). Oikeusasiamies toteaa, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eivät ole yhdenvertaiset. Tämä johtuu siitä, että tuomareilla ei aina ole riittävää ruotsin kielen taitoa ja siitä, että ruotsinkielisiä tuomareita on liian vähän. Myös lakivaliokunta viittaa tähän lausunnossaan. Toinen tässä yhteydessä esille otettu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ehto on ruotsinkielisen oikeusavun saaminen. Oikeusasiamies huomauttaa, että ruotsinkielisen osapuolen oikeusturvaa ajatellen on tärkeää, että oikeudenkäyntiavustajalla on riittävä ruotsin kielen taito, mitä tänä päivänä ei aina oteta huomioon.

Lakivaliokunnan tapaan Folktinget yhtyy oikeusasiamiehen kannanottoihin ja muistuttaa vielä siitä, että hyvän tosiasiallisen ruotsin kielen taidon omaavien tuomareiden ja muiden juristien määrän lisääminen on tarpeen. Tämä koskee myös tuomareita ja muita juristeja, joiden äidinkieli tai ensimmäinen kieli on ruotsi. Oikeusasiamies on itse ehdottanut joukon toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Folktinget toteaa, että oikeusasiamiehen havainnot ovat sovellettavissa tuomioistuineläytöksen ohella myös julkishallinnon muilla alueilla.

Folktinget ehdottaa, että perustuslakivaliokunta mietinnössään kiinnittää huomiota julkishallinnon tuomareiden, juristien ja virkamiesten toimivan ruotsin kielen taidon tarpeeseen, jotta myös ruotsinkielisen väestön oikeusturvasta voidaan huolehtia.

Eduskuntatyössä käytettävät kielet

51 §:ssä tehdään selkoa suomen ja ruotsin kielen käytöstä eduskuntatyössä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotetaan, että kansliatoimikuntaa koskevat säännökset siirretään kokonaisuudessaan perustuslaista eduskunnan työjärjestykseen. Tästä syystä kansliatoimikunnan kirjallisten ehdotusten toimittamisesta molemmilla kielillä ei enää otettaisi

säännöstä perustuslakiin, vaan "tarvittavat tätä koskevat säännökset tulisivat eduskunnan työjärjestykseen".

3 (5)

Folktinget huomauttaa, että eduskunnan työjärjestykseen tulisi kirjata yksiselitteiset määräykset siitä, että kansliatoimikunnan kirjalliset ehdotukset on toimitettava kummallakin kielellä, vastaavalla tavalla kuin voimassa olevassa perustuslaissa.

Perusteluissa todetaan vielä, että työjärjestyksessä "voitaisiin säätää", miten ruotsinkielinen teksti laaditaan. Nyt eduskunnan työjärjestyksessä (59 §) määrätään selvästi, että tehtävä lankeaa eduskunnan ruotsin kielen toimistolle. Perusteluissa mainitaan myös, että puhemiesneuvosto ratkaisisi mahdolliset ongelmatilanteet ruotsinkielisen vastauksen laadinnassa nykyisten tarkistajien asemasta. Esityksessä mainitaan tarkistusvastuu siis vain niiltä osin, mitä tulee eduskunnan ruotsinkielisen vastauksen laadintaan.

Folktinget katsoo, että on tärkeää tehdä selväksi, kuka laatii ruotsinkielisen tekstin, toisin sanoen, että tehtävä kuuluu eduskunnan ruotsin kielen toimistolle. Tämä tulisi kirjata myös tulevaan työjärjestykseen. Tämän lisäksi olisi määriteltävä, kuka tarkistaa ruotsinkieliset tekstit. Folktinget katsoo edelleen, että työjärjestykseen olisi kirjattava yksityiskohtaiset säännökset eduskunnan ruotsin kielellä julkaistavista asiakirjoista.

Suomen- ja ruotsinkieliset säädöstekstit

79 §:ssä todetaan, että lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Perusteluissa vahvistetaan, että tämä merkitsee sitä, että suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset. Asetusten osalta (80 §) todetaan perusteluissa, että ne tulisi julkaista suomen ja ruotsin kielellä säädöskokoelmassa.

Oikeusministeri Kari Häkämies vahvisti suomen- ja ruotsinkielisten säädöstekstien yhdenvertaisuusperiaatteen esitellessään hallituksen esityksen eduskunnan täysistunnossa 10.2.1998. Hän totesi, että hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa säädöskokoelmassa julkaistavien ruotsinkielisten säädöstekstien oikeusasemaa. Tämä merkitsee sitä, että kaikki Suomen säädöskokoelmassa julkaistavat tekstit, suomen- ja ruotsinkieliset, ovat yhdenvertaiset. Oikeusministeri totesi myös, ettei ruotsinkielinen säädösteksti ole tarkoitettu mekaaniseksi jälkikäteiskäännökseksi, vaan sen tulee olla tosiasiallisesti käsillä, kun asianomaiset päätökset tehdään. Tästä seuraa, että suomen- ja ruotsinkielisillä säädösteksteillä on sama asema myös niitä hallituksessa ja eduskunnassa valmisteltaessa.

Folktinget puuttui vaatimukseen säädöstekstien kielellisestä yhdenvertaisuudesta lausunnossaan oikeusministerille Perustuslaki 2000-komitean mietinnöstä (22.9.1997). Myös lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota säädöstekstien kielelliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Folktinget toteaa, että säännökset eivät tosiasiallisesti muuta tilannetta verrattuna voimassa olevaan perustuslakiin, ja ehdottaa vielä, että asianlaita nimenomaisesti todetaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä.

Hallinnolliset jaotukset

121 §:ssä todetaan, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja

4 (5)

omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännökset eivät koske Ahvenanmaan maakuntaa, jonka itsehallinto todetaan 122 §:ssä.

Ehdotetut 121 §:n säännökset merkitsevät huomattavaa sisällöllistä muutosta verrattuna nykyiseen perustuslakiin (hallitusmuoto 50 § 3 mom.), koska yksikielisten hallintoalueiden periaatteista luovutaan. Hieman epäselvää sanamuotoa " tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin" selvennetään yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa katsotaan, että tulisi välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä.

Valtioneuvoston valtion aluejakojen yhtenäistämisestä antaman periaatepäätöksen (6.2.1997) mukaan valtion alueviranomaisten aluejaot yhteensovitetaan maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Kielelliset olosuhteet mainitaan sellaiseksi syyksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston periaatepäätös on sopusoinnussa ehdotetun perustuslain 121 §:n kanssa. Tämä merkitsee sitä, että pyrkimyksestä yhteensopiviin aluejaotuksiin, kuten esityksessä todetaan, voidaan luopua, mikäli tämä on perusteltua kielellisistä syistä.

Koska periaatepäätös on alempaa säädöstekstiä, Folktinget ehdottaa, että perustuslakivaliokunta mietinnössään vahvistaa mahdollisuuden kielellisistä syistä poiketa sinänsä yhteen sopivista aluejaotuksista.

Mitä tulee yksittäisiin kuntiin ja niiden kielellisiin olosuhteisiin on erittäin tärkeää, että ruotsin- ja kaksikieliset kunnat liitetään samaan hallintoalueeseen. Hallituksen esityksessä tämä vahvistetaan sillä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään "samanlaisin perustein" on turvattava. Tämä oli Folktingetin keskeinen, kun se antoi lausuntonsa Perustuslaki 2000-komitean mietinnöstä syksyllä 1997.

Viitaten siihen, mitä edellä on esitetty ruotsalaisseutujen merkityksestä takeena kielen säilymisestä, on tärkeää, että kuntajaon muutokset, esimerkiksi kuntaliitokset, eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen, eikä myöskään siihen, että kieliryhmien mahdollisuudet tulla toimeen omalla kielellään huononevat. Nyt perustuslain 50 § antaa tietyn suojan tätä vastaan, olipa sitten kysymys suomen- tai ruotsinkielisistä kunnista.

Folktinget ehdottaakin, että perustuslakivaliokunnan mietintöön liitetään selvennys, jonka mukaan kuntajaon muutokset eivät saa johtaa kuntien enemmistökielen muuttumiseen.

Sotilaskoulutuksen opetuskieli

Ehdotetuissa 127 §:n säännöksissä kansalaisten maanpuolustusvelvollisuudesta ei ole säännöksiä sotilaskoulutusesaa ja asepalveluksessa käytettävästä kielestä. Perusteluissa todetaan, että tällaiset säännökset "tarpeelliseksi katsottavilta osiltaan voitaisiin vastaisuudessa antaa lailla".

Folktinget viittaa edellä lausuttuun siitä, kuinka suuri merkitys ruotsinkielisellä

sotilaskoulutuksella on Suomen ruotsinkieliselle väestölle. Nyt oikeus omakieliseen sotilaskoulutukseen sanotaan julki hallitusmuodon 75 §:n 2 momentissa.

5 (5)

Folktinget katsookin, että perustuslain mietinnössä tulisi nimenomaisesti vahvistaa, että tarkoitus ei ole muuttaa vallitsevaa oikeutta saada sotilaskoulutusta ja suorittaa asepalvelus joukko-osastossa omalla kielellään.

Muuta

Svenska Finlands folkting yhtyy hallituksen esitykseen eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi edellä esitetyin selvennyksin.

Helsingissä päivänä joulukuuta 1998

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Henrik Lax
puheenjohtaja

Kristina Beijar
kieliturvasihtööri

SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÁÁ'MTE'GG
SAAMELAISKÄRÄJÄT

15.12.1998

Eduskunnan Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan varattua Saamelaiskäräjille mahdollisuuden lausua Hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi Saamelaiskäräjien hallitus on kokouksessaan 15.12.1998 päättänyt lausua kunnioittavasti seuraavaa.

YHTEENVETO

Suomen Hallitusmuotoon on uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa omaksuttujen kodifiointiperiaatteiden mukaisesti esitetty otettavaksi saamelaisten perusoikeuksia koskeva säännös oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin alkuperäiskansana (HM 17.3 §) ja näitä seikkoja koskevaan itsehallintoon saamelaisten kotiseutualueella (120.3. §).

Toisaalta valtiopäiväjärjestyksen (52 a §) mukainen saamelaisten oikeus tulla kuulluksi eduskunnassa heitä erityisesti koskevassa asiassa on esitetty siirrettäväksi eduskunnan työjärjestykseen uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa omaksuttujen yleisten säätämistasoa koskevien ratkaisujen mukaisesti. Viimeksi mainittu ratkaisu tarkoittaa saamelaisten yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien lakihierarkista heikennystä. Eduskunta on kuitenkin ponnessaan hallituksen esityksestä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevaksi lainsäädännöksi edellyttänyt, että hallitus selvittää saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien edelleen kehittämisen eduskunnalle tehtävin aloitteiden ja sille annettavan kertomuksen muodossa.

Saamelaiskäräjät katsoo, että nykyinen lainsäädäntö ei konkretisoi kaikilta osin saamelaisten perusoikeuksia. Lisäksi käräjät katsoo, että sen nykyiset yhteiskunnalliset vaikutusmahdollisuudet eivät riitä siihen, että kyseinen lainsäädännön konkretisointityö saadaan alulle ja eduskunnan käsiteltäväksi. **Mainitusta syystä Saamelaiskäräjät esittää, että Suomen Hallitusmuotoon otettaisiin säännös, jonka mukaan**

saamelaiskäräjien oikeudesta laatia eduskunnalle vuosittain kertomus saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksestä ja liittää kertomukseen toimenpidealoitteita säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Saamelaiskäräjien aloitteisiin sovelletaan, mitä kansanedustajan toimenpidealoitteesta (39 §) on säädetty.

EDUSKUNNAN PONSI SAAMELAISKÄRÄJIEN YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN KEHITTÄMISEKSI

Jättäessään lepäämään saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevat lakiehdotukset eduskunta edellytti vastauksessaan 14.2.1995 (EV HE 248/1994 vp) sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten, "hallituksen selvittävän, miten voitaisiin saamelaiskäräjien yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia edelleen kehittää ja turvata saamelaiskäräjille riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi." Sivistysvaliokunta edellytti puolestaan pikaisesti selvitettäväksi, miten yksimielisen saamelaistyöryhmän ehdottamaa **saamelaisten aloiteoikeutta eduskunnassa ja saamelaiskäräjien kertomusmenettelyä eduskunnalle** voitaisiin edistää (SiVL 9/1994 vp).

Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp s. 13) saamelaisten aloiteoikeutta eduskunnassa ja kertomusta eduskunnalle ei käsitelty, vaan asia korvattiin saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n säännöksellä viranomaisten neuvotteluvelvollisuudesta. Syynä saamelaiskäräjien yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen oli hallituksen esityksen mukaan "lainsäädännön puutteellisuus saamelaisten osalta" erityisesti valtionmaata ja saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvia elinkeinoja kuten poronhoitoa, kalastusta ja metsästystä koskevissa asioissa. Lainvalmistelutyössä "ei ole aina riittävästi tietoa saamelaisten erityisistä tarpeista" ja "perustuslaintasoiset säännökset eivät vielä velvoita lainsäätäjää selvittämään saamelaisten erityiskysymyksiä tai ottamaan niitä huomioon." Mainituista seikoista johtuen "saamelaisten asemaa koskevan lainsäädäntötyön aloittaminen on usein sattumanvaraista", kuten hallitus totesi (s. 13).

SAAMELAISTEN PERUSOIKEUKSIEN KONKRETISOINTI

Eduskunta ratkaisi saamelaisten yhteiskunnallisen vaikuttamisen edellä mainitun hallituksen esityksen mukaisesti. Jo ennen saamelaiskäräjälain voimaantuloa astui voimaan perusoikeusuudistus, johon sisältyvän hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. (HE 309/1993 vp s. 65/II ja PeVL 44/1996 vp). Hallitusmuodon 16 a 1 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Saamelaiskäräjillä on siis vuoden 1996 alusta ollut hallituksen esityksen mukainen yhteiskunnallinen vaikuttamismahdollisuus viranomaisten neuvotteluvelvollisuuden kautta ja perustuslaintasoinen säännös on velvoittanut lainsäätäjää selvittämään saamelaisten erityiskysymykset ja ottamaan ne huomioon. Tämä järjestelmä ei vielä toimi **perusoikeusuudistuksen jälkeenkään,**

- koska saamelaisten perusoikeuksia ei ole vielä konkretisoitu poronhoito -, kalastus- eikä metsästyslainsäädännössä, (lait 848/1990, 286/1982 ja 615/1993)
- koska saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja kohdellaan EU-maatalouden osana saamelaisten kulttuurin vastaisesti ja saamelaisten oikeuksia rajoittavasti (Saamelaiskäräjien kertomukset 1996. K 4/1997 vp s.356-357 ja kertomus 1997. Oikeusministeriön

toimintakertomuksen liitteenä)

- koska maa- ja metsätalousministeriön mielestä Saamelaiskäräjien osallistuminen valmisteluun ei ollut tarpeen kalastuslain muutoksen osalta (ks HE 143/1997 vp) poroluvun määräämisessä saamelaisten kotiseutualueen paliskunnille (VnP 427/1998) porotalouden kokonaisuudistusta koskevassa asiassa (Maa- ja metsätalousministeriön Porotaloustyöryhmän asettaminen 2.2.1998);
- koska maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö eivät kuule saamelaiskäräjiä eikä neuvottele sen kanssa poroluvun määräämisestä (Maa- ja metsätalousministeriön päätös 696/1996) suojelualueista kuten Natura 2000 (VnP 20.8.1998)
- koska saamelaisten perusoikeuksien käytöstä ja käytön rajoituksista säädetään eduskuntalakia alemmalla säädöstasolla poronhoidon eläinkohtaisesta tuesta VnP 427/1998 samoin kuin saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta alueiden käyttämisessä (luonnonsuojelulain 1096/1996 16 §).

SAAMELAISTEN YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN SELVITTÄMINEN JA SAAMELAISKÄRÄJIEN ESITYS

Oikeusministeriö antanut eduskunnan edellyttämän selvitystyön saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen ja turvaamisen osalta selvitettäväksi. Selvitystyön I:ssä osassa (LAVO 2/1997 s. 96) esitetään lainsäädännön muuttamista siten, että saamelaiskäräjät voisi antaa vuosittain kertomuksen eduskunnalle siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksessä. Saamelaiskäräjien aloiteoikeuteen eduskunnassa selvityksessä ei ole otettu kantaa (s. 93 ss.)

Saamelaiskäräjät on lausunnossaan oikeusministeriölle Perustuslaki 2000 komitean mietinnöstä esittänyt, että valmisteltavana olevaan 6 lukuun lisättäisiin (75 a §), jonka mukaan

“Saamelaiskäräjien oikeudesta laatia eduskunnalle vuosittain kertomus saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksestä ja liittää kertomukseensa toimenpidealoitteita säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Saamelaiskäräjien aloitteisiin sovelletaan, mitä kansanedustajan toimenpidealoitteesta (39 §) on säädetty.”

Saamelaiskäräjät toistaa kunnioittavasti aloitteensa Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle.

Puheenjohtaja



Pekka Aikio

Hallintopäällikkö



Juha Guttorm

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)
Kommentit perustuslakivaliokunnan hahmottelemista tekstimuutoksista

I. Johdanto

Perustuslakivaliokunta on 11.12.1998 toimittanut oikeusministeriölle kommentoitavaksi valiokunnan hahmottelemat hallitusmuotoehdotuksen (HE 1/1998 vp) lakitekstimuutokset (4339/43/98 Lavo).

Valiokunnan hahmottelemista muutoksista osa on asiallisesti merkityksellisiä tai muuten tärkeitä. Lain nimikettä koskevan tarkistuksen lisäksi tällaisia ovat valiokunnan hahmotelmat eduskunnan tietojensaantioikeutta (47 §), presidentin päätöksentekoa (58 §), valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta (90 §), Suomen Pankkia (91 §), eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §), eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa (97 §), perustuslain etusijaa (106 §), oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeutta ja tehtävien jakoa (110 §), ministerisyytteen nostamista ja käsittelyä (114 §), ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä (116 §), oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellista vastuuta (117 §), valtionhallintoa (119 §) sekä kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa (120 §) koskevien säännösten muuttamiseksi. Osaa valiokunnan hahmotelmista taas voidaan luonnehtia lähinnä lainsäädäntöteknisiksi.

Oikeusministeriö esittää kommentteinaan kunnioittavasti seuraavan.

II. Asiallisesti merkitykselliset tai muuten tärkeät muutoshahmotelmat

1. Lain nimike

Perustuslakivaliokunta harkitsee lain nimikkeen ("Suomen Hallitusmuoto") muuttamista *Suomen perustuslaiksi*. Nimikkeen muutos aiheuttaisi tarpeen tarkistaa teknisesti kaikki ne hallitusmuotoehdotuksen

pykälät, joissa mainitaan sana "hallitusmuoto". Tarkistuksia olisi siten tehtävä ehdotuksen 1, 14, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47, 57, 65, 80, 93, 126, 130 ja 131 §:ään (ks. liite).

Asiallisesti nimikkeen muuttamiselle ei ole estettä, koska vastaisuudessa Suomessa olisi vain yksi perustuslaki. Suomen Hallitusmuoto nimike pohjautuu Perustuslaki 2000 -komitean (KM 1997:13) yksimieliseen ehdotukseen. Hallituksen esitys sisältää nimike-ehdotusta koskevat tarkemmat perustelut (HE 1/1998 vp, s. 71).

2. *Eduskunnan tietojensaantioikeus (47 §)*

Valiokunta lisäisi 47 §:n 3 momentiksi kansanedustajan tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen: *Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.*

Säännös olisi perustuslaissa uusi. Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti pääpiirteissään samansisältöisen säännöksen ottamista perustuslakiin, mutta hallitus päätti jättää sen esityksestään pois yhtäältä säännöksen rajaamis- ja soveltamisongelmien vuoksi ja toisaalta siksi, että eduskunnan, sen valiokuntien ja muiden toimielinten oikeus saada valtioneuvostolta tietoja on hallitusmuotoehdotuksen 47 ja 97 §:n säännöksillä muutenkin kattavasti turvattu.

Valiokunnan hahmotelmassa kansanedustajan tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle rajautuisivat salassa pidettävien tietojen lisäksi valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä koskevat tiedot. Tässä suhteessa valiokunnan muotoilu olisi komitean ehdottamaa tarkempi. Valmisteilla olevalla talousarvioesityksellä tarkoitettaisiin esitystä, jota ei ole vielä annettu eduskunnalle. Hahmotelman mukaan kansanedustajalla olisi oikeus saada viranomaiselta vain edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Tiedonsaantioikeus rajautuisi siten edustajantoimen hoitamisen edellyttämiin ja lähinnä eduskunnan toimialaan liittyviin tietoihin. Lisäksi säännös koskisi viranomaisen hallussa jo olevia tietoja. Kansanedustaja ei näin ollen voisi säännöksen nojalla vaatia viranomaista esimerkiksi hankkimaan tietoja tai tekemään selvityksiä.

Valiokunnan hahmotelman sisältämistä rajauksista huolimatta voisi

pykälät, joissa mainitaan sana "hallitusmuoto". Tarkistuksia olisi siten tehtävä ehdotuksen 1, 14, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47, 57, 65, 80, 93, 126, 130 ja 131 §:ään (ks. liite).

Asiallisesti nimikkeen muuttamiselle ei ole estettä, koska vastaisuudessa Suomessa olisi vain yksi perustuslaki. Suomen Hallitusmuoto nimike pohjautuu Perustuslaki 2000 -komitean (KM 1997:13) yksimieliseen ehdotukseen. Hallituksen esitys sisältää nimike-ehdotusta koskevat tarkemmat perustelut (HE 1/1998 vp, s. 71).

2. *Eduskunnan tietojensaantioikeus (47 §)*

Valiokunta lisäisi 47 §:n 3 momentiksi kansanedustajan tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen: *Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.*

Säännös olisi perustuslaissa uusi. Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti pääpiirteissään samansisältöisen säännöksen ottamista perustuslakiin, mutta hallitus päätti jättää sen esityksestään pois yhtäältä säännöksen rajaamis- ja soveltamisongelmien vuoksi ja toisaalta siksi, että eduskunnan, sen valiokuntien ja muiden toimielinten oikeus saada valtioneuvostolta tietoja on hallitusmuotoehdotuksen 47 ja 97 §:n säännöksillä muutenkin kattavasti turvattu.

Valiokunnan hahmotelmassa kansanedustajan tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle rajautuisivat salassa pidettävien tietojen lisäksi valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä koskevat tiedot. Tässä suhteessa valiokunnan muotoilu olisi komitean ehdottamaa tarkempi. Valmisteilla olevalla talousarvioesityksellä tarkoitettaisiin esitystä, jota ei ole vielä annettu eduskunnalle. Hahmotelman mukaan kansanedustajalla olisi oikeus saada viranomaiselta vain edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Tiedonsaantioikeus rajautuisi siten edustajantoimen hoitamisen edellyttämiin ja lähinnä eduskunnan toimialaan liittyviin tietoihin. Lisäksi säännös koskisi viranomaisen hallussa jo olevia tietoja. Kansanedustaja ei näin ollen voisi säännöksen nojalla vaatia viranomaista esimerkiksi hankkimaan tietoja tai tekemään selvityksiä.

Valiokunnan hahmotelman sisältämistä rajauksista huolimatta voisi

säännöksen soveltaminen johtaa käytännössä ongelmiin. Vaikeuksia voidaan ennakoida ennen muuta sen vuoksi, että säännös velvoittaisi kaikkia viranomaisia eikä pelkästään ministeriöitä. Perustuslaki 2000 -komitea piti kansanedustajan tietojensaantioikeutta koskevan säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lähtökohtana sitä, että kansanedustajat olisivat hankkineet komitean ehdottamassa säännöksessä tarkoitetut tiedot ensisijaisesti ministeriöiden kautta ja vain poikkeustilanteissa suoraan asianomaiselta virastolta tai laitokselta (KM 1997:13, s. 178).

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp). Esityksessä on muun ohella ehdotettu lisättäväksi viranomaisen käsiteltävänä olevien asioiden julkisuutta rajoittamalla viranomaisen harkintavaltaa tiedon antamisesta päätettäessä. Jos eduskunta hyväksyy julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen, tulee valiokunnan hahmotteleman kansanedustajan tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen piiriin kuuluvien asioiden määrä siten vähenemään nykyisestä. Lisäksi tiedon antaminen kansanedustajalle asiakirjasta, joka julkisuuslakiehdotuksen 6 ja 7 §:n mukaan ei vielä ole julkinen, jäisi useassa tapauksessa vastaisuudessakin viranomaisen harkintavaltaan, koska tällaisen asiakirjan sisältämät tiedot eivät yleensä kuulu eduskunnan toimialaan eivätkä tiedot siten ole edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia. Valiokunnan hahmotteleman säännöksen käytännön merkitys jäisi näin ollen vähäiseksi.

Oikeusministeriön mielestä on tärkeää, että kansanedustajat pitävät eduskunnan toimialaan kuuluvissa edustajantoimen hoitamiseen liittyvissä asioissa yhteyttä nimenomaan valtioneuvostoon ja ministeriöihin. Oikeusministeriö katsookin, ettei perustuslakiin ole aihetta lisätä kaikkia viranomaisia velvoittavaa säännöstä kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta. Hallitusmuotoehdotus sisältää jo muutenkin kattavat säännökset eduskunnan, sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. Kansanedustajalla on lisäksi oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista (45 §). Valiokunnan hahmottelemalla tavalla rajattunakin kansanedustajan tiedonsaantioikeutta koskeva säännös voi etenkin alemmilla viranomaistasoilla johtaa käytännön soveltamisongelmiin, minkä lisäksi säännöksen merkitys jäisi uuden julkisuuslainsäädännön puitteissa vähäiseksi.

3. *Presidentin päätöksenteko (58 §)*

3.1. Tuomareiden nimittäminen

Valiokunta poistaisi 58 §:n 3 momentin sisältämästä luettelosta 4 kohdan, jonka mukaan presidentti päättää tuomarien nimittämisestä ilman pykälän 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Valiokunnan harkitsema muutos on asiallisesti merkityksellinen, koska tällöin presidentti päättäisi (102 §:ään liittyvin varauksin) tuomarien nimittämisestä 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun pääsäännön mukaisessa menettelyssä eli valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslaki 2000 -komitean ehdotus oli näiltä osin samansisältöinen.

Tuomarien nimittämistä koskeva 58 §:n 3 momentin 4 kohta lisättiin hallitusmuotoehdotukseen ennen muuta korkeimman oikeuden lausunnon johdosta. Korkein oikeus piti tuomioistuinten riippumattomuuden ja valtiollisten tehtävien jakoa koskevien valtiosäännön perusteiden kannalta ongelmallisena, jos vallan painopiste tuomareiden nimityksasioissa siirtyisi tuomioistuimilta valtioneuvostolle (vrt. HM 87-89 §). Korkein oikeus kiinnitti komitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa huomiota myös Euroopan neuvostossa 23.-26.6.1997 pidetyn tuomiovallan riippumattomuutta koskeneen konferenssin päätöslauselmaan, jonka mukaan tuomareiden riippumattomuus edellyttää, että tuomiovalta voi vaikuttaa tuomareiden nimityksiin ja ylennyksiin.

Valiokunnan hahmottelema muutos ei toisaalta sellaisenaan merkitse nimitysvallan painopisteen siirtymistä valtioneuvostolle, koska hallitusmuotoehdotuksen 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Lailla voitaisiin siten säätää erityisiä rajoituksia ja ehtoja tuomarin nimittämistä koskevalla valtioneuvoston ratkaisuehdotukselle. Vastaavasti 102 §:ssä tarkoitettulla lailla voitaisiin säätää valtioneuvoston osallistumisesta tuomareiden nimittämistä koskevien päätösten valmisteluun, vaikka presidentti tekisi-kin päätöksensä hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa menettelyssä eli ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Oikeusministeriö on 22.9.1998 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus hallituksen esitykseksi tuomareiden nimittämismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (3269/41/1998). Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmän on laadittava ehdotuksensa siten, että tuomareiden

nimittämismenettelyssä virkaehdotuksesta tulee luopua ja se tulee korvata perustellulla virkaesityksellä. Työryhmän työn pohjana tulee olla Tuomari-toimikunnan (KM 1998:1) enemmistön näkemys siitä, että tuomareiden nimittämistä varten perustetaan virkaesityslautakunta, jonka nimittää valtioneuvosto. Myös virkaesityslautakunnan kokoonpanon osalta lähtökohtana tulee olla toimikunnan enemmistön näkemys siten, että lautakunnan jäsenistä pääosa on tuomioistuinlaitoksen edustajia.

Oikeusministeriö ei pidä valiokunnan harkitsemaa muutosta edellä esitetyistä syistä aiheellisena.

3.2. Sotilaskäskyasiat

Perustuslakivaliokunta muuttaisi hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 5 momenttia siten, että presidentti päättäisi sotilaskäskyasioista *ministerin myötävaikutuksella* sen mukaan kuin lailla säädetään.

Hallituksen esitys ei sisällä säännöstä ministerin myötävaikutuksesta presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa. Hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista sen mukaan kuin laissa säädetään. Presidentti päättää näistä asioista puolustusvoimien ylipäällikkönä (128 §) ja sotilaskäskyasioiden erityisen luonteen vuoksi on pidetty tarpeellisena, että presidentti voi näissä asioissa tehdä päätöksensä valtioneuvoston ulkopuolella ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja ilman ministerin esittelyä.

Voimassa olevan hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin mukaan sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemän päätöksen varmentamisesta säädetään erikseen. Presidentin päätöksenteosta näissä asioissa on nykyisin säädetty puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 §:n 3 momentissa. Sen mukaan sotilaskäskyasiat esittelee presidentille puolustusvoimain komentaja, joka myös varmentaa presidentin päätökset. Asiasta on säädetty myös puolustusvoimista annetun asetuksen (667/1992) 7 §:n 1 momentissa. Sen mukaan puolustusvoimain komentaja esittelee tasavallan presidentille ne sotilaalliset nimitysasiat ja sotilaskäskyasiat, jotka on säädetty presidentin ratkaistavaksi tai joissa presidentti on pidättänyt päätösvallan itselleen. Presidentin päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa säädetään nykyisin eräiltä muiltakin osin asetuksen tasoisin säännöksin. Näiltä osin sääntelyä

on hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 5 momentin lailla säätämistä koskevan vaatimuksen johdosta joka tapauksessa nostettava lain tasolle.

Hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 5 momentti mahdollistaa sotilaskäskyasioissa vakiintuneen päätöksentekomenettelyn ja esittelykäytännön jatkamisen. Esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 109) on toisaalta nimenomaisesti todettu, ettei ehdotettu säännös estä presidentin päätöksentekomenettelyn kehittämistä esimerkiksi lisäämällä päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä. Presidentin päätöksenteko voitaisiinkin näissä asiaryhmissä tai joissakin niihin kuuluvissa asioissa järjestää myös uuden hallitusmuodon 58 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun menettelyn mukaisesti. Lailla voitaisiin siten säätää, että presidentti päättää asiasta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta tai valtioneuvostossa, mutta ilman sen ratkaisuehdotusta. Voimassa olevien lakien mukaan presidentti päättää jo nykyisin joistakin sotilaallisista nimitysasioista valtioneuvostossa.

Valiokunnan harkitsema tarkistus olisi periaatteellisesti merkittävä muutos, jonka kaikkia vaikutuksia sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyyn ei ole edellytyksiä tässä valmisteluaikataulussa arvioida.

Valiokunnan hahmotteleman säännöksen sanamuoto on jossain määrin ongelmallinen. Säännöksen muotoilu viittaa siihen, että yhden ministerin myötävaikutus voitaisiin kaikissa tilanteissa katsoa riittäväksi. Jos tarkoitus kuitenkin on, että presidentti voisi päättää joistakin sotilaskäskyasioista valtioneuvostossa, ei säännöksessä tulisi viitata yhden ministerin, vaan valtioneuvoston myötävaikutukseen.

Valiokunnan hahmottelema säännös tekisi presidentin päätöksentekomenettelyn järjestämisen osalta eron sotilaskäskyasioiden ja sotilaallisten nimitysasioiden välille. Muotoilu on ongelmallinen ennen muuta sen vuoksi, että presidentti päättää jo nykyisin tärkeimmistä sotilaallisista nimitysasioista valtioneuvoston esityksestä. Tässä suhteessa valiokunnan hahmottelema säännösmuotoilu näyttäisi olevan ristiriidassa sen pääasiallisen tavoitteen kanssa. Lisäksi valiokunnan hahmottelemassa muotoilussa jää tulkinnanvaraiseksi, ulottuuko lailla säätämistä koskeva vaatimus sotilaskäskyasioihin.

Oikeusministeriön mielestä on kuitenkin selvää, että presidentin päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa on hallitusmuotoehdotuksen 58 §:n 5 momentin sisältämän sääntelyvarauksen vuoksi säädettävä nykyistä yksityiskohtaisemmin lailla. Lainsäädännön uudistamiseksi vireille panta-

van hankkeen yhteydessä olisi mahdollista selvittää myös se, miten presidentin sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä voidaan hallitusmuotoehdotuksen perusteluissa tarkoitettulla tavalla lisätä.

4. *Valtiontalouden valvonta ja tarkastus* (90 §)

Perustuslakivaliokunta muuttaisi hallitusmuotoehdotuksen 90 §:n 2 momentin valtiovarainvaliokunnan lausunnon (VaVL 28/1998 vp) pohjalta siten, että säännöksessä todettaisiin valtiontalouden tarkastusviraston olevan *eduskunnan yhteydessä*. Lisäksi valiokunta harkitsee momentissa olevan sääntelyvarauksen tarkistamista siten, että tarkastusviraston tehtävien lisäksi myös viraston *asemasta* olisi säädettävä tarkemmin lailla.

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä on selvitetty monessa eri yhteydessä ja eduskunnan valtiovarainvaliokunta on 1990-luvulla arvioinut asiaa useammassakin mietinnössään. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95 ehdotti muistiossaan valtiontilintarkastajien kansliasta ja valtiontalouden tarkastusvirastosta muodostettavan tarkastusyksikön perustamista eduskunnan yhteyteen (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996). Perustuslaki 2000 -komitea taas ehdotti, että uuteen perustuslakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastustoimen hoitamista varten eduskunnan yhteydessä on valtiontalouden tarkastusvirasto.

Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kannat kuitenkin hajaantuivat. Valtioneuvosto päätyi hallituksen esitystä valmistellessaan lopulta siihen, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ollut edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä (HE 1/1998 vp, s. 141). Hallitusmuotoehdotuksen 90 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä onkin ehdotettu vain säädettäväksi, että valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Ehdotetun säännöksen tarkoitus on mahdollistaa erilaiset tarkastusviraston hallinnollista asemaa koskevat ratkaisut.

Asiaa on viimeksi selvitetty valtiovarainministeriön asettamassa val-

tiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämistyöryhmässä, joka ei saavuttanut yksimielisyyttä tarkastusviraston hallinnollisesta asemasta (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 29/1997). Työryhmä hahmotteli kaksi vaihtoehtoista ratkaisumallia, jotka molemmat perustuivat valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuuteen.

Eduskunnan valtiovarainvaltiokunta on hallitusmuotoehdotuksesta antamassaan edellä mainitussa lausunnossa pitänyt hallituksen esityksen perusteluja erikoisina ja katsonut, että tarkastusviraston hallinnollista asemaa koskeva ratkaisu on tehtävä nimenomaan hallitusmuodon käsitteilyn yhteydessä. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaan ratkaisun pohjaksi on jo olemassa riittävästi selvityksiä. Tehdyt selvitykset ja eduskunnan aikaisemmat kannanotot huomioon ottaen valtiovarainvaliokunta on pitänyt parhaana vaihtoehtona, että perustuslaissa todetaan valtiontalouden tarkastusviraston olevan eduskunnan yhteydessä.

Valtiovarainvaliokunnan kannan mukaan 90 §:n 2 momentissa on todettava myös se, että lailla säädetään tarkemmin paitsi tarkastusviraston tehtävistä myös viraston asemasta. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että lailla on annettava tarkempi sisältö ilmaisulle "eduskunnan yhteydessä".

Valtiovarainministeriö (hallitusneuvos Raija Isotalo) on todennut perustuslakivaliokunnalle asiasta seuraavasti: "Jos ehdotettuun 90 §:n 2 momenttiin tehdään valtiovarainvaliokunnan esittämä muutos, tulisi silloin hallitusmuodon 90 §:n sisällön taata edellytykset sille, että hallituksen tarpeita varten voidaan muodostaa valtiontalouden tarkastusviraston nykyisten toimintojen tilalle niitä vastaava, tarvittavan kattava ulkoinen tarkastustoimi tarkastusoikeuksineen."

Oikeusministeriö ei omalta osaltaan näe estettä sille, että perustuslaissa todetaan valtiontalouden tarkastusviraston olevan eduskunnan eri kannanotoista ilmenevän tahdon mukaisesti eduskunnan yhteydessä. Asiaa harkittaessa on kuitenkin arvioitava valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston keskinäiset suhteet samoin kuin mahdollisten siirtymäsäännösten ja -järjestelyjen tarve.

5. Suomen Pankki (91 §)

Valiokunta lisäisi 91 §:n 3 momentiksi säännöksen, jonka mukaan *Suomen Pankin pääjohtaja voi olla läsnä ja osallistua keskusteluun eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä pankkivaltuutettujen antamaa kertomusta.*

Valiokunnan harkitsema lisäys perustuu eduskunnan puhemiesneuvoston 18.9.1998 asettaman työryhmän laatimaan ehdotukseen (EKPJ ja eduskunta -työryhmän muistio, Eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998). Työryhmän tehtävänä oli selvittää eduskunnan pankkivaltuuston 8.9.1998 tekemän esityksen mukaisesti niitä säännösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joita tarvitaan parlamentaarisen näkökulman varmistamiseksi Suomen siirtyessä euroalueen jäseneksi 1.1.1999 alkaen. Eduskunnan rahapolitiikkaa koskevien tiedonsaantimahdollisuuksien vahvistamiseksi työryhmä ehdotti muun ohella, että uuteen hallitusmuotoon otettaisiin säännös Suomen Pankin pääjohtajan oikeudesta olla läsnä ja osallistua keskusteluun eduskunnassa pankkivaltuuston kertomusten käsittelyn yhteydessä. Työryhmän mukaan lisäyksellä varmistettaisiin se, että eduskunnalla on EKPJ:n salassapitoa koskevien määräysten rajoissa mahdollisuus saada pääjohtajalta välittömästi tietoja ja esittää hänelle kysymyksiä.

Jos Suomen Pankin pääjohtajan kuulemismahdollisuutta eduskunnan täysistunnossa pidetään tarpeellisenä, on asiasta otettava nimenomainen säännös perustuslakiin. Hallitusmuotoehdotus sisältää nykyistä oikeustilaa pääpiirteissään vastaavan säännöksen (48 §) ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo- ja puheoikeudesta eduskunnan täysistunnossa. Tasavallan presidentin juhlamuotoisista tehtävistä valtiopäivien avajaisissa ja vaalikauden päättäjäisissä on ehdotettu säädettäväksi uuden hallitusmuodon 33 §:ssä. Suomen Pankin pääjohtajalla tai muulla eduskuntaan kuulumattomalla henkilöllä sen sijaan ei ole läsnäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa, ellei asiasta perustuslaissa nimenomaisesti säädetä.

Oikeusministeriön mielestä Suomen Pankin pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeutta koskeva perustuslain säännös korostaisi pääjohtajan asemaa erityisesti eduskunnan valitsemiin pankkivaltuutettuihin verrattuna. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että eduskunnan valiokunnilla on mahdollisuus kuulla asiantuntijana myös Suomen Pankin pääjohtajaa. Ministeriö katsookin, ettei perustuslakiin tulisi lisätä sään-

nöstä pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta eduskunnan täysistunnossa.

6. *Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §)*

Perustuslakivaliokunta harkitsee 96 §:n 2 momenttiin lisäystä, jonka mukaan *eduskunnan kanta on (ohjeellinen) lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa.*

Valiokunnan muotoilu pohjautuu lausumaan, jonka eduskunta sisällytti vastaukseensa hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin. Lausumassaan eduskunta edellytti, että valiokunnan lausunto on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille EU-päätöksenteossa, ja että milloin siitä joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyn perusteet tarkoin selvitettävä eduskunnan asianomaisille valiokunnille (EV 20.12.1994/HE 318/1994 vp). Lausuma on sittemmin toistettu suuren valiokunnan valtioneuvostolle antamassa lausunnossa Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa (SuVL 3/1995 vp). Lausuman pääsisältö ja merkitys on todettu myös oikeusministeriön 9.9.1996 ministeriöille antamissa ohjeissa Euroopan unionia koskevien asioiden käsittelystä yhdessä eduskunnan kanssa (dnro 3048/45/96).

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan lausunnon velvoittavuutta ohjeellisena lähtökohtana hallitusmuotoehdotuksen 96 §:ssä tarkoitetuissa asioissa on hallituksen esityksen perusteluissa pidetty selvänä. Lähtökohtana on niin ikään pidetty sitä, että eduskunnan kannanottojen mahdollinen sivuuttaminen voisi tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi (HE 1/1998 vp, s. 153-154). Oikeusministeriön mielestä eduskunnan kannan velvoittavuus perustuu eduskunnan asemaan ylimpänä valioelimenä eikä vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä.

Valiokunnan hahmotteleman säännöksen sanamuoto on ongelmallinen, koska eduskunnan kanta voi joissakin tapauksissa olla (ohjeellista) lähtökohtaa velvoittavampi. Oikeusministeriön mielestä eduskunnan tulee voida muotoilla kantansa myös siten, että kyseessä on (ohjeellista) lähtö-

kohtaa velvoittavampi toimintaohje Suomen edustajille.

Oikeusministeriö katsookin, ettei perustuslakiin tulisi tehdä valiokunnan harkitsemaa lisäystä.

7. *Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa (97 §)*

Perustuslakivaliokunnan hahmotelman mukaan 97 §:n 1 momentin kolmannelta virkkeestä poistettaisiin sanat "suurelle valiokunnalle annetun", jolloin puhemiesneuvosto voisi nykyisestä poiketen (vrt. VJ 54 e §) päättää myös ulkoasiainvaliokunnalle annetun selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa.

Perustuslaissa voi olla tarpeen avata mahdollisuus ottaa valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys täysistunnossa keskusteltavaksi. Käytännössä täysistuntokeskustelulle olisi saattanut olla tarvetta esimerkiksi Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta (UM:n julkaisuja 12/1997) 7.2.1997 ja Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998 ulkoasiainvaliokunnalle annettujen selonteiden johdosta. Selvitystä ei toisaalta voitaisi ottaa täysistuntokäsittelyyn silloin, kun ulkoasiainvaliokunta on valtioneuvostoa kuultuaan katsonut asian laadun vaativan, että valiokunnan jäsenet noudattavat hallitusmuotoehdotuksen 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaiteliaisuutta.

Oikeusministeriö ei näe estettä perustuslakivaliokunnan harkitseman muutoksen toteuttamiselle.

8. *Perustuslain etusija (106 §)*

Perustuslakivaliokunta poistaisi pykälästä sanat "eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä". Lisäksi valiokunta tekisi pykälään vähäisen kielellisen tarkistuksen, jolloin 106 § kuuluisi seuraavasti: *Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.*

Asiallisesti valiokunnan hahmottelema muutos ei olisi merkittävä, koska perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty laki (yleensä ns. poikkeuslaki) ei ole pykälässä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa

perustuslain kanssa. Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa aineelliselta sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain perustuslainvastaisuus (HE 1/1998 vp, s. 164). Pykälän tarkistamista perustuslakivaliokunnan hahmottelemalla tavalla puoltaa sekin, että pyrkimyksenä on välttää poikkeuslakimenettelyyn turvautumista puhtaasti kansallisia lakeja säädettäessä (HE 1/1998 vp, s. 39 ja 125; PeVL 1 a/1998 vp).

Oikeusministeriö ei näe estettä perustuslakivaliokunnan harkitseman muutoksen toteuttamiselle.

9. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako (110 §)*

Perustuslakivaliokunnan hahmotelman mukaan 110 §:ään lisättäisiin nimenomainen säännös siitä, että *syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies*.

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää nykyisinkin oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Asiasta on säädetty yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunnan hahmottelema muutos merkitsisi säännöksen nostamista perustuslain tasolle.

Oikeusministeriö ei näe estettä perustuslakivaliokunnan harkitseman muutoksen toteuttamiselle.

10. *Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely (114 §) sekä ministerisyytteen nostamisen edellytykset (116 §)*

Perustuslakivaliokunnan hahmotelman mukaan ministerisyytteen nostamisesta päättäisi nykyiseen tapaan *eduskunta* saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta (ks. ministerivastuulain 6 §). Tämän vuoksi valiokunta harkitsee myös hallitusmuotoehdotuksen 116 §:n tarkistusta.

Hallitus on esittänyt, että ministerisyytteen nostamisesta päättäisi vastaisuudessa perustuslakivaliokunta, jolla jo nykyisin on keskeinen

asema ministerivastuuasioiden käsittelyssä eduskunnassa. Esityksen perusteluissa on muun ohella todettu, ettei täysistunto parhaalla mahdollisella tavalla sovellu yksittäistapauksellisen ja oikeudellista harkintaa sisältävän syyttämisratkaisun tekemiseen (HE 1/1998 vp, s. 169). Hallituksen esitys perustuu näiltä osin Perustuslaki 2000 -komitean ja sitä edeltäneen ministerivastuutyöryhmän (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994) ehdotukseen.

Oikeusministeriö pitää hallituksen esittämää mallia perusteltuna ja puoltaa säännösten hyväksymistä hallituksen esittämässä muodossa.

11. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu (117 §)*

Perustuslakivaliokunta muuttaisi pykälää siten, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osalta syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä olisi voimassa, mitä 114 §:ssä ja 115 §:n 1 momentissa säädetään.

Muutos merkitsisi asiallisesti sitä, ettei perustuslakivaliokunta voisi hallitusmuotoehdotuksen 115 §:n 2 momentin nojalla omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan oikeuskanslerin eikä oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta olisi muutoksen johdosta eri asemassa eduskunnan muihin valiokuntiin verrattuna, koska hallitusmuotoehdotuksen 115 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan asia voitaisiin panna perustuslakivaliokunnassa vireille eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä. Hallituksen esityksen sisältämä säännös ei velvoita valiokuntaa arvioimaan ylimpien lainvalvojien virkatoimien lainmukaisuutta yksittäistapauksissa. Säännöksen tarkistaminen valiokunnan hahmottelemalla tavalla johtaisi kuitenkin siihen, ettei perustuslakivaliokunta voisi omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta edes ylimpien lainvalvojien eduskunnalle antamien kertomusten käsittelyn yhteydessä (ks. HE 1/1998 vp, s. 172).

Oikeusministeriö ei pidä valiokunnan hahmottelemaa muutosta perusteltuna.

12. *Valtionhallinto* (119 §)

Perustuslakivaliokunta poistaisi 119 §:n 2 momentin ensimmäisestä virkkeestä julkisen vallan käyttöön viittaavan määreen "merkittävää" ja muuttaisi säännöksen kuulumaan seuraavasti: *Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.*

Valiokunnan harkitseman tarkistuksen johdosta valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla aina, kun sen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksen mukaan lailla säätämisen vaatimus koskisi vain merkittävää julkista valtaa käyttäviä toimielimiä, jolloin muista valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää joko lailla tai 119 §:n 2 momentin nojalla asetuksella. Sääntelyn joustavuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi on pidetty tarpeellisena, että valtionhallinnon yksiköistä olisi ainakin jossain määrin mahdollista säätää asetuksella. Esityksen perusteluissa on toisaalta katsottu, että merkittävästä valtionhallinnon järjestelyistä olisi asianmukaista säätää aina lailla. (HE 1/1998 vp, s. 174)

Voimassa olevan hallitusmuodon 65 §:n 1 momentti edellyttää, että valtion virastojen ja laitosten yleisistä perusteista säädetään kaikissa tapauksissa lailla. Siten lailla säätämisen vaatimus koskee nykyisin myös sellaisia, lähinnä palveluja tuottavia virastoja ja laitoksia, joiden tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan harkitsema hallitusmuotoehdotuksen 119 §:n 2 momentin tarkistus ei estäisi säätämästä asetuksella tällaisista valtionhallinnon toimielimistä. Oikeusministeriö ei näin ollen vastusta valiokunnan harkitseman tarkistuksen toteuttamista.

13. *Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto* (120 §)

Perustuslakivaliokunta poistaisi 120 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä sääntelyvarauksen, jonka mukaan kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valiokunnan hahmotteleman tarkistuksen jälkeen virke kuuluisi seuraavasti: *Kunnilla on verotusoikeus.* Momentin toisen virkkeen mukaan lailla olisi toisaalta tarkistuksen jälkeenkin säädettävä verovelvollisuuden ja veron määräytymisen

perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien verotusoikeudesta ei nykyisin ole perustuslaissa nimenomaisesti säädetty. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla nykyisin suojatun kuntien itsehallinnon (HM 51 § 2 mom.) keskeisiin ominaispiirteisiin. Verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi hallitus on ehdottanut asiaa koskevan nimenomaisen säännöksen ottamista uuteen perustuslakiin (HE 1/1998 vp, s. 176).

Perustuslakivaliokunta tarkistaisi kuntien verotusoikeutta koskevan säännöksen hallituksen esittämää ehdottomampaan muotoon. Hallituksen ehdottama muotoilu sisältää pääsäännön (kunnilla on verotusoikeus) lisäksi sääntelyvarauksen (sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään), jonka puitteissa kuntien verotusoikeuden yksityiskohdista voitaisiin säätää lailla verotusoikeuden pääsääntöä kuitenkin heikentämättä. Ehdotetun 120 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan lailla olisi säädettävä ainakin verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunnan hahmottelema tarkistus voi johtaa lainsäätäjän harkintavallan tarpeettomaan kaventamiseen, jollei samalla esimerkiksi perustelumaininnoin huolehdita siitä, että lailla voidaan tarvittaessa säätää kuntien verotusoikeuden yksityiskohdista muiltakin kuin 120 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetuilta osilta. Kuntien verotusoikeutta koskevan säännöksen muotoilu valiokunnan hahmottelemalla tavalla ehdottomaksi saattaa lakien säätämisen yhteydessä johtaa muihinkin tulkintaongelmiin lainsäätäjän toimivallan laajuudesta.

Oikeusministeriö suhtautuu epäillen valiokunnan harkitseman muutoksen tarkoituksenmukaisuuteen ja puoltaa 120 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen hyväksymistä hallituksen esittämässä muodossa.

III. Lainsäädäntöteknisiksi luonnehdittavat muutoshahmotelmat

1. Valtiosääntö (1 §)

Hallitusmuotoehdotuksen 1 §:n 2 momentin tarkistaminen valiokunnan hahmottelemalla tavalla (Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa) on tarpeen, jos perustuslain nimike muutetaan Suomen perustuslaiksi.

2. Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen (27 §)

Pykälän 1 momentissa käytetyn sanan "holhouksenalainen" muuttaminen sanaksi *vajaavaltainen* on perusteltua holhouslainsäädännön vireillä olevan uudistuksen vuoksi (HE 146/1998 vp).

Pykälän 2 momentin muuttaminen siten, että vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi *sotilasvirassa olevaa* henkilöä, ei ole estettä. Valiokunnan hahmottelema sanamuoto vastaa asiallisesti hallituksen esityksen muotoilua (kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasta, lukuun ottamatta asevelvollisuuttaan suorittavaa henkilöä).

Pykälän 3 momentin lisäykselle (*hän ei kuitenkaan saa hoitaa edustajaintaan sen jälkeen, kun hänet on valittu tai nimitetty*) ei ole estettä.

3. Eduskunnan toiminnan julkisuus (50 §)

Valiokunnan mukaan 50 §:n 3 momentin viimeinen virke muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: *Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.*

Hahmotelman mukaan valiokunnan pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen julkisuutta voitaisiin välttämättömien syiden vuoksi rajoittaa paitsi valiokunnan yksittäistapausta koskevalla päätöksellä myös eduskunnan työjärjestyksen yleisellä säännöksellä. Tarkistukselle ei ole estettä.

4. *Tasavallan presidentin valinta (54 §)*

Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen monikkomuodossa olevan sanan (*ehdokkaita*) muuttamiselle yksikkömuotoon (*ehdokas*) ei ole estettä, koska säännöksessä tarkoitettu puolue ja valitsijayhdistys (kaksikymmentätuhatta äänioikeutettua) voivat kukin asettaa vain yhden ehdokkaan. Vaalilain (714/1998) 128 § on kirjoitettu yksikkömuotoon.

Saman momentin toisen virkkeen muutokselle ei ole estettä. Hallituksen esityksessä käytetty sanonta "tarkemmasta menettelystä säädetään lailla" voidaan muuttaa valiokunnan ehdottamaan muotoon, jonka mukaan "menettelystä säädetään tarkemmin lailla". Muutoksella ei ole asiallisia vaikutuksia.

5. *Valtioneuvoston ja ministerin ero (64 §)*

Valiokunnan ehdottaman 64 §:n 3 momentin muutoksen mukaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi valittu ministeri katsottaisiin eronneeksi ministerin tehtävästään siitä *päivästä, jolloin hänet on valittu*. Hallitus esitti, että eropäiväksi katsottaisiin päivä, jolloin hän ryhtyy presidentin tai puhemiehen toimeen.

Valiokunnan harkitsemalla muutokselle ei ole estettä.

6. *Valtion talousarvio (83 §)*

Valiokunnan hahmottelema 83 §:n 3 momentin muutos rajoittaisi kansanedustajan aloiteoikeutta siten, että talousarvioaloite voitaisiin tehdä vain *talousarvioesityksen johdosta*.

Muutokselle ei ole estettä. Vaikka hallituksen esitys ei rajoitusta sisälläkään, on tarkoitus ollut, että voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n 3 momenttia vastaavista talousarvioaloitetta koskevista ajallisista rajoituksista säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan työjärjestys 2000 -työryhmä onkin tehnyt ehdotuksen tällaisen rajoitus-säännöksen (19 §) ottamisesta eduskunnan uuteen työjärjestykseen (Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1998). Valiokunnan hahmottelema muutos varmistaa samalla sen, että työjärjestyksellä voidaan säätää kansanedusta-

jan aloiteoikeuden ajallisista rajoituksista talousarvioaloitteen osalta.

7. *Talousarvion ulkopuoliset rahastot (87 §)*

Valiokunnan hahmotelman mukaan hallituksen esityksen ilmaisu *ehdottomasti* muutettaisiin sanaksi *välttämättä* (lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti/välttämättä edellyttää).

Pykälän tällaiselle tarkistukselle ei ole estettä. Pykälän toisesta virkkeestä voidaan myös poistaa sana "kuitenkin".

8. *Ulkopoliittinen päätösvalta (93 §)*

Perustuslakivaliokunta harkitsee pykälän otsikon muuttamista kuulumaan seuraavasti: *Toimivalta kansainvälisissä asioissa*.

Muutokselle ei ole estettä. Valiokunnan harkitsema otsikko kuvaa pykälän pääsisältöä ehkä hallituksen esittämää paremmin.

9. *Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen (94 §)*

Perustuslakivaliokunta harkitsee 94 §:n 2 momenttiin lisäystä, jonka mukaan määräenemmistöllä olisi päätettävä vain perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskevan *velvoitteen hyväksymisestä*, mutta ei sen sijaan tällaisen velvoitteen irtisanomisesta.

Lisäys on perusteltu ja vastaa hallituksen esityksen tarkoitusta. Esityksessä ei nimittäin ole tarkoitettu, että velvoitteen irtisanomisesta olisi päätettävä määräenemmistöllä. Valiokunnan harkitsema lisäys selkeyttäisi säännöstä näiltä osin.

10. *Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §)*

Perustuslakivaliokunnan hahmotelman mukaan 96 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan *suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta* Euroopan unionin asian ennakkokäsittelyssä.

Hahmoteltu lisäys vastaa voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n 2 momentissa olevaa säännöstä, joka ei sisälly hallituksen esitykseen. Säännöksen poistaminen perustuslain tekstistä oli Perustuslaki 2000 -komitean ehdotus. Komiteatyön yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen eduskunnalle oli saattanut viivästyä valtioneuvoston kannan valmistelun keskeneräisyyden vuoksi.

Tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut tässä suhteessa muuttaa vakiintuneita menettelytapoja. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtioneuvoston alustavasta kannasta olisi ilmoitettava eduskunnalle 96 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjelmän yhteydessä, jos kanta on kirjelmää viivytättämättä tuossa vaiheessa valmisteltavissa. Pääsääntöisesti valtioneuvoston kannasta olisi kuitenkin suuren valiokunnan edellyttämällä tavalla (SuVL 3/1995 vp) ilmoitettava asian ollessa valiokunnassa vireillä. (HE 1/1998 vp, s. 153)

Voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n 2 momenttiin perustuva käytäntö on vakiintunut. Valiokunnan hahmottelemalle lisäykselle ei ole estettä. Valtiopäiväjärjestyksen nykyinen sanamuoto (valtioneuvoston kanta *asiassa*) voisi kuitenkin olla kielellisesti valiokunnan hahmottelemaa parempi.

11. *Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta (112 §)*

Perustuslakivaliokunnan hahmotelman mukaan 112 §:n 2 momenttiin tehtäisiin sanonnallisia tarkistuksia ja momentti muutettaisiin kuulu-
maan seuraavasti: *Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.*

Kyseessä on asiaan vaikuttamaton sanamuodon tarkistus. Oikeusministeriö ei näe estettä tarkistuksen toteuttamiselle.

12. *Vastuu virkatoimista (118 §)*

Perustuslakivaliokunta lisäisi 118 §:n 3 momenttiin säännöksen, jonka mukaan *momentissa tarkoitettua syyteoikeutta ei ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.*

Valiokunnan hahmottelemaa lisäystä voidaan pitää lähinnä sääntelyä selkeyttävänä. Säännös ilmaisi sen, että jokaisella yksilöllä ei ole 118 §:n 3 momentissa tarkoitettua oikeutta nostaa syytettä valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä eikä kummankaan ylimmän tuomioistuimen jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa eikä myöskään tasavallan presidenttiä vastaan 113 §:n perusteella. Näissä tapauksissa syyte käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syyttämistoimivalta on järjestetty tyhjentävästi perustuslain muissa säännöksissä.

Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että 118 §:n 3 momenttiin lisätään perustuslakivaliokunnan hahmottelema sääntelyä selkeyttävä säännös.

13. *Ahvenanmaan itsehallinto (122 §)*

Perustuslakivaliokunta tarkistaisi pykälän otsikon kuulumaan seuraavasti: *Ahvenanmaan erityisasema.*

Oikeusministeriö ei näe otsikon tarkistukselle estettä.

LIITE

Lain (HE 1/1998 vp) nimikkeen mahdollisesta muuttamisesta johtuvat säädöstekstin tarkistukset.

1 §

Valtiosääntö

Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä *perustuslaissa* (*poist.*). Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

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

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä *perustuslaissa*.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

34 §

Eduskunnan puhemies ja puhemiesneuvosto

Eduskunta valitsee keskuudestaan valtiopäiviksi kerrallaan puhemiehen ja kaksi varapuhemiestä.

Eduskunnan puhemiehen ja varapuhemiesten vaalit toimitetaan umpilipuin. Vaalissa valituksi tulee kansanedustaja, joka saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ei ole saanut kahdessa ensimmäisessä äänestyksessä tarvittavaa enemmistöä annetuista äänistä, valituksi tulee kolmannessa äänestyksessä eniten ääniä saanut edustaja.

Puhemies ja varapuhemiehet sekä valiokuntien puheenjohtajat muodostavat puhemiesneuvoston. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi ja päättää, sen mukaan kuin tässä *perustuslaissa* tai eduskunnan työjärjestyksessä erikseen säädetään, asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista. Puhemiesneuvosto voi tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain ja eduskunnan työjärjestyksen säätämisestä tai muuttamisesta sekä ehdotuksia muiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi.

36 §

Eduskunnan valitsevat muut toimielimet ja edustajat

Eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Eduskunta valitsee muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin tässä *perustuslaissa*, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

Eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

37 §

Eduskunnan toimielinten valinta

Valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi, jollei tässä *perustuslaissa*, eduskunnan työjärjestyksessä tai eduskunnan hyväksymässä toimielimen johtosäännössä toisin säädetä. Eduskunta voi kuitenkin vaalikauden aikana päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta asettaa toimielimen uudelleen.

Eduskunta toimittaa valiokuntien ja muiden toimielinten vaalit. Jollei eduskunta ole vaalista yksimielinen, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

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

Kansanedustajalla on oikeus tehdä:

- 1) lakialoite, joka sisältää ehdotuksen lain säätämisestä;
- 2) talousarvioaloite, joka sisältää ehdotuksen talousarvioon tai lisätalousarvioon otettavasta määrärahasta tai muusta päätöksestä; sekä
- 3) toimenpidealoite, joka sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä.

40 §

Asian valmistelu

Hallituksen esitykset, kansanedustajien aloitteet, eduskunnalle annetut kertomukset sekä ne muut asiat, joista tässä *perustuslaissa* tai eduskunnan työjärjestyksessä niin säädetään, on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa.

41 §

Asian käsittely täysistunnossa

Lakiehdotus sekä ehdotus eduskunnan työjärjestykseksi otetaan täysistunnossa kahteen käsitteilyyn. Lepäämään hyväksytty lakiehdotus tai vahvistamatta jäänyt laki käsitellään täysistunnossa kuitenkin yhdessä käsittelyssä. Muut asiat käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä.

Päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei tässä *perustuslaissa* erikseen toisin säädetä. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa, paitsi milloin ehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan määräenemmistö. Äänestysmenettelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

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.

Eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä *perustuslaissa*, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

47 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla tässä *perustuslaissa* säädetään.

57 §

Presidentin tehtävät

Tasavallan presidentti hoitaa hänelle tässä *perustuslaissa* tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät.

65 §

Valtioneuvoston tehtävät

Valtioneuvostolle kuuluvat tässä *perustuslaissa* erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset.

80 §

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä *perustuslaissa* tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka (*poist.*) *perustuslain* mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla.

93 §

Ulkopoliittinen päätösvalta

Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä *perustuslaissa* säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

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 tässä *perustuslaissa* säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen

ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

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.

130 §

Voimaantulo

Tämä *perustuslaki* tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Perustuslain täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla.

131 §

Kumottavat perustuslait

Tällä *perustuslailla* kumotaan niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen:

- 1) 17 päivänä heinäkuuta 1919 annettu Suomen Hallitusmuoto;
- 2) 13 päivänä tammikuuta 1928 annettu valtiopäiväjärjestys;
- 3) valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (273/1922); sekä

4) eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (274/1922).

OIKEUSMINISTERIÖ
Lainvalmisteluosasto

Sami Manninen
Sten Palmgren
MUISTIO 21.12.1998

Perustuslakivaliokunnalle

1. Ahvenanmaata koskeva lainsäädäntövalvonta ja perustuslain etusija

Ahvenanmaan itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalvonta

Maakuntalakien valvontaa koskevat säännökset sisältyvät Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ään. Sen mukaan kaikki uudet maakuntalait ja maakuntalakien muutokset on toimitettava Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Valtuuskunta tutkii onko maakuntapäivät pysynyt toimivaltansa puitteissa. Valtuuskunta toimittaa lausuntonsa oikeusministeriölle, joka esittelee maakuntalait tasavallan presidentille. Presidentti ei saa käyttää veto-oikeutta hankkimatta korkeimman oikeuden lausuntoa. Sen vuoksi kaikissa tapauksissa, joissa valtuuskunta ei ole yksimielinen tai joissa se yksimielisesti on katsonut maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa, pyydetään korkeimman oikeuden lausunto ennen asian esittelemistä presidentille. Korkeimman oikeuden lausunto pyydetään myös – siinäkin tapauksessa että Ahvenanmaan valtuuskunta yksimielisesti on katsonut lain kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan – jos maakuntapäivät on säätänyt uuden maakuntalain asiassa, jossa toimivallanjako maakunnan ja valtakunnan välillä saattaa olla tulkinnanvarainen.

Perustuslain säätäminen, muuttaminen ja selittäminen, perustuslaista poikkeaminen kuuluvat valtakunnan toimivaltaan (itsehallintolain 27 §:n 1 kohta). Itsehallintolain 19 §:n mukaiseen lainsäädäntövalvontaan kuuluu sen vuoksi myös sen tutkiminen, onko maakuntalaki mahdollisesti ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.

Perustuslain etusija

Ehdotetun uuden hallitusmuodon 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä kuvatussa Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettu maakuntalakien lainsäädäntövalvonta on luonteeltaan abstraktia, yleiselle tasolle pitäytyvää säädöstekstien ennakkovalvontaa, jonka puitteissa pyritään varmistumaan siitä, ettei maakuntapäivät ylitä Ahvenanmaan itsehallintolailla sille osoitettua lainsäädäntövaltaa.

Ehdotetussa uuden hallitusmuodon 106 §:ssä taas on kyse säännöksestä,

jonka mukaan tuomioistuimen olisi yksittäistä oikeustapausta ratkaistessaan ("tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa") huolehdittava siitä, ettei ratkaisun lopputulos ole perustuslain – käytännössä perustuslain jonkin perusoikeussäännöksen – vastainen.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä huomauttanut, ettei perusoikeussäännösten soveltaminen tuomioistuimissa sinänsä riipu siitä, onko tuomioistuimilla mahdollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia. Normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat valiokunnan kannan mukaan yhdessä ratkaisun perusteena. Käytännössä sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat äärimmäisen poikkeuksellisia, kuten valiokunta on huomauttanut. Oletetut ristiriidat ovat nimittäin käytännössä useimmiten näennäisiä ja siten tulkinnalla poistettavissa. Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaankin puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. (PeVM 25/1994 vp, s. 4)

Hallitusmuotoehdotuksen 106 § vahvistaisi perustuslain ja sen perusoikeussäännösten merkitystä tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Ehdotetun 106 §:n nojalla tuomioistuin ei kuitenkaan voisi todeta tai julistaa lakia tai sen jotakin säännöstä perustuslainvastaiseksi eikä tuomioistuimen yksittäistapauksessa antamalla etusijatulkinnalla olisi vaikutusta lain tai sen säännöksen voimassaoloon sinänsä. Lain säännöksen soveltamatta jättäminen yhdessä tapauksessa ei nimittäin välttämättä merkitse sitä, että saman säännöksen soveltaminen jossakin toisessa tapauksessa, toisten tosiseikkojen vallitessa olisi 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla perustuslain vastaista.

Hallitusmuotoehdotuksen tarkoituksena ei siten ole osoittaa tuomioistuinten tehtäväksi tutkia tai valvoa jälkikäteen lakien perustuslainmukaisuutta, vaan pyrkiä varmistamaan se, ettei lakia yksittäistä oikeudellista ratkaisua tehtäessä sovelleta perustuslain vastaisella tavalla. Viime kädessä eli silloin, kun perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei kyetä perustuslainmukaisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti eliminoimaan ja lain soveltaminen johtaisi selvästi ja riidattomasti ("ilmeisesti") perustuslainvastaiseen lopputulokseen, tuomioistuimen olisi annettava perustuslaille etusija.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ja sen nojalla säädettävät maakuntalait

Hallitusmuotoehdotus sisältää säännökset Ahvenanmaan itsehallinnollisesta erityisasemasta (122 §) samoin kuin Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä (75 §). Ahvenanmaan maakunnalla on ehdotetun 122 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehal-

lintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain ja maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä taas on hallitusmuotoehdotuksen 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Erityisen säätämisyjärjestyksensä vuoksi Ahvenanmaan itsehallintolaki ja maanhankintalaki ovat hierarkkiselta asemaltaan perustuslakiin rinnastettavia lakeja.

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollinen erityisasema ja maakunnalle kuuluva lainsäädäntövalta perustuvat siten paitsi perustuslain nimenomaisiin säännöksiin myös uuden perustuslain 122 §:ssä tarkoitettuun Ahvenanmaan itsehallintolaikiin. Hallitusmuotoehdotuksessa nimenomaisesti mainitut Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki eivät näin ollen voi olla ehdotuksen 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa perustuslain kanssa eikä tuomioistuimien voi 106 §:n nojalla antaa uudelle perustuslaille etusijaa itsehallintolaikiin ja maanhankintalaikiin verrattuna.

Ahvenanmaan itsehallintolailla on järjestetty valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallan jako muun ohella lainsäädäntövallan osalta. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta Ahvenanmaan itsehallintolakia voidaan luonnehtia uuden perustuslain 122 §:n edellyttämäksi valtuuttavaksi laiksi, johon maakunnan lainsäädäntövalta yksityiskohdissaan perustuu. Maakuntalait ovat hierarkkiselta asemaltaan rinnastettavissa eduskunnan säätämiin lakeihin.

Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla ja maakunnalle itsehallintolaissa osoitetun lainsäädäntövallan puitteissa säädetty maakuntalaki on siten lähtökohtaisesti perustuslain mukainen.

Toisaalta itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettussa ennakkovalvonnassa ei ole mahdollista ottaa huomioon kaikkia käytännössä mahdollisia maakuntalain soveltamistilanteita ja periaatteessa on mahdollista, että maakuntalain soveltaminen olisi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa ehdotetun 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Tästä voi kuitenkin olla kysymys vain silloin, kun maakuntalain soveltaminen johtaisi ratkaisuun, joka merkitsisi maakunnalle hallitusmuotoehdotuksen 122 §:ssä tarkoitettulla itsehallintolailla säädetyn toimivallan selvää ja riidatonta ("ilmeistä") ylittämistä. Maakuntalain tällainen soveltaminen olisi siten sekä itsehallintolain että perustuslain vastaista, koska maakunnalla on hallitusmuotoehdotuksen 122 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Maakuntalain soveltaminen voi siten olla ehdotetussa 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa vain silloin, kun maakuntalain soveltaminen johtaisi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lopputulokseen, joka olisi selvästi ja riidattomasti sekä perustuslain että itsehallintolain vastainen.

Johtopäätös

Hallitusmuotoehdotuksen 106 §:n johdosta ei ole tarvetta muuttaa Ahvenanmaan itsehallintolakia.

2. HE 147/1998 vp ja Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §

Nyt voimassa olevan Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan lakia ei saa muuttaa, selittää tai kumota eikä tehdä poikkeusta siitä muutoin kuin Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella ja siinä järjestyksessä kuin perustuslaissa on säädetty.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntalaissa voidaan määrätä, että maakuntapäivien 1 momentissa tarkoitettu suostumus samoin kuin maakuntapäivien päätös, joka sisältää tämän lain säännösten muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka niistä poikkeamista koskevan ehdotuksen, on asiaa maakuntapäivillä käsiteltäessä hyväksyttävä vähintään kahdella kolmasosalla annetuista äänistä. Maakuntalaki, johon sellainen määräys otetaan, on säädettävä mainitussa järjestyksessä.

Ehdotuksen mukaan maanhankintalain 17 §:ää muutettaisiin siten, että se asiallisesti ja sanamuodoltaan täysin vastaa Ahvenanmaan itsehallintolain vastaavaa pykälää (69 §:n 1 momentti). Ehdotuksen mukaan maanhankintalain säännöksessä säädettäisiin suoraan maanhankintalain muuttamista koskevasta säätämisyjärjestyksestä myös maakuntapäivien osalta.

Nykyisen Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestyksen 55 §:n (ÅFS 38/1975) mukaan maakuntapäivien päätös suostumuksen antamisesta maanhankintalain muuttamiselle, selittämiseksi tai kumoamiselle taikka poikkeuksen tekemiselle siitä on tehtävä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Hallituksen esitykseen 147/1998 sisältyvä ehdotus ei siten merkitse asiallista muutosta nykyiseen menettelyyn. Asiallinen muutos nykytilanteeseen on kuitenkin siinä, että nykyisen sääntelyn mukaan maakuntapäivät voi yksin (2/3 enemmistöllä) muuttaa maakuntapäiväjärjestyksen 55 §:ää siten, että määräänemmistöä ei enää vaadittaisi.

Ehdotuksen mukaan määräänemmistövaatimuksen poistaminen edellyttäisi myös eduskunnan päätöstä, joka olisi tehtävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan on luontevaa ja selkeää, että itsehallintolain ja maanhankintalain säännökset vastaavat tässä suhteessa toisiaan sekä asiasisällön että sanamuodon osalta.

PeV:n ptk 129/1998 vp
15.1.1999

Lite B3

Pääsihteeri
Sergo Tiihinen

48 §

Ministerin ja eräiden virkamiesten läsnäolo-oikeus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Suomen Pankin pääjohtaja voi olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä pankkivaltuuston kertomuksia.

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.1.1999 KELLO 9.30
HE 1/98 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi ja
EKPJ ja Eduskunta -työryhmän muistio (Eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998)

Sihteerin kirjeen mukaan asiantuntijoita halutaan kuulla EKPJ ja Eduskunta -työryhmän uutta perustuslakia koskevista ehdotuksista. Rajoitun sen vuoksi vain kysymykseen uuteen perustuslakiin ehdotetuista säännöksistä. Ehkä voin kuitenkin lyhyesti todeta, että en pidä valtiopäiväjärjestykseen ehdotettuja muutoksia, jotka uudelle perustuslaille kaavaillun aikataulun mukaan tulisivat olemaan voimassa vajaan vuoden, sisällöltään välttämättöminä enkä tässä tilanteessa aiheellisina. Sivuutan tässä myös työjärjestystasolle ehdotetut muutokset jo senkin vuoksi, että uuden työjärjestyksen yksittäisten säännösten asianmukainen arviointi edellyttää myös työjärjestyskokonaisuuden huomioon ottamista.

Työryhmän muistiossa ehdotetaan uuteen Hallitusmuotoon säännöstä (91 § bis), jonka mukaan pankkivaltuusto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja voi antaa lisäksi ajankoh-
taiskertomuksia. Säännös vastaa Suomen Pankista annetun lain (214/27.3.1998) pankkivaltuuston tehtäviä koskevan 11 §:n 1 momentin 4) ja 5) kohtaa. Sihteerin toimittamassa valio-
kunnan mietintöluonnoksen ko. kohdassa todetaan, että perustuslakiehdotuksen 91 §:ssä ei
säädetä erikseen pankkivaltuutettujen kertomuksista ja pidetään riittävänä, että näistä kerto-
muksista säädetään lain tasolla. Tätä kantaa voidaan pitää perusteltuna. Ehdotetun 91 §:n
säännöksenkin huomioon ottaen on ko. kertomusten säätely vain lain tasolla sinänsä täysin
asianmukainen menettely. Mitään uuden Hallitusmuodon kokonaisuudelle vierasta ei toisaalta
olisi siinä, että ko. kertomuksista mainittaisiin jotakin perustuslaissa. Säätelytasossa on jossain
määrin kysymys ko. kertomuksille annettavasta korostuksesta (ja periaatteessa ehkä myös

siitä, halutaanko varmistaa, ettei kertomusvelvollisuutta voida yksinkertaisella enemmistöllä säätää kevyemmäksi).

Muistiossa ehdotetaan lisäksi säännöstä Suomen Pankin pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta täysistunnossa pankkivaltuuston kertomuksen käsittelyn aikana. Valiokunnan mietintöluonnoksessa ei kannateta tätä ehdotusta. Luonnoksen kantaan on helppo yhtyä. Eduskunnassa tapahtuvien toimintojen kokonaisuuteen osallistuu eri tavoin ulkopuolisia, mutta hyvin vaakaaseen valtiopäiväperinteeseen on kuulunut täysistunnon - joka vasta on eduskunta valtio-organina - varjeleminen ulkopuolisten osallistumiselta. Minusta tämä perinne on eduskunnan arvovallan kannalta terve. Tähän perinteeseen sopii, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen läsnäolo- ja puheoikeutta on uudessa perustuslakiehdotuksessa jonkin verran supistettu. Tähän linjaan sopisi hyvin huonosti se, että Suomen Pankin pääjohtajalle nyt säädettäisiin vaikka vain rajoitettukin läsnäolo- ja puheoikeus täysistunnossa. En osaa pitää tätä välttämättömänä eduskunnan informaatiotarpeiden kannalta enkä siinä suhteessa edes kovin tarkoituksenmukaisena järjestelynä. Jos ehdotetulla järjestelyllä taas haluttaisiin vain markkeerata sitä, että Suomen Pankki toimii eduskunnan "takuulla ja hoidossa" ja eduskunnan jonkinlaisessa seurannassa, olisi tarkoin arvioitava, miten järjestely toimisi käytännössä ja olisivatko tilanteen arvovalta- ja riippumattomuus/riippuvuusviestit eduskunnan roolia korostavia. Minusta se on vähintäänkin epävarmaa.

Samansuuntaisin epäilyksin suhtautuisin ehdotukseen, jonka mukaan Suomen Pankin pääjohtaja voisi puhemiehen suostumuksella tulla antamaan täysistunnolle selvityksiä rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Tarvittavan (lisä)tiedon hankkiminen eduskuntaan hoidetaan yleensä valiokuntien toiminnan kautta ja voidaan nähdäkseni hyvin hoitaa myös tässä kohden. Valiokuntien käyttökelpoisuus informaation väylänä ja myös informaation prosessoinnissa koskee myös sellaista informaatiota, johon liittyy valvonnallisia aspekteinä. Jos käytäntö osoittaa, että Suomen Pankin ja sen pääjohtajan muuttuneen aseman vuoksi tarvitaan tässä kohden joitakin uusia järjestelymahdollisuuksia, ne voidaan luullakseni toteuttaa ainakin pääosin ilman perustuslain tasolla tehtäviä säännösmuutoksia.

Täysistunto ei tehtävänsä, kokonsa ja toimintatapansa puolesta tyypillisesti ole mikään informaation sisääntulopaikka tai alkuprosessoija, vaan poliittisen keskustelun, kritiikin ja lopullisen päätöksenteon forum. Järjestely, jossa pääjohtaja voisi omasta aloitteestaan tai ainakin oman

suostumuksensa varaisesti tulla raportoimaan täysistunnolle ja osallistumaan asiassa käytävään keskusteluun, olisi hyvin poikkeuksellinen, vaikka se ei ehkä sentään merkitsisi ”pääjohtajan rinnastamista eduskuntatyössä pääministeriin”. Jotta tällaista poikkeuksellista järjestelyä voitaisiin ylipäätään pitää perusteltuna, pitäisi olla kohtuullisen selkeitä tarpeita juuri tällaisen raportoinnin ja keskustelun mahdollistamiseen ja samalla myös jotenkin eritelty käsitys siitä, miten tällainen raportointi ja keskustelu toimisi käytännössä. Huomiota ansaitsisi myös se, mitä tämä järjestely merkitsisi sen roolin kannalta, joka pankkivaltuutetuilla on suhteessa eduskuntaan ja Suomen Pankin johtokuntaan ja pääjohtajaan. Kaikissa näissä kohdissa antaa ehdotettu järjestely aihetta epävarmuuteen tai epäilyksiin. Tuntuva aihe epäilyksiin on ehkä erityisesti se, että pääjohtajan harkinnasta (tai joka tapauksessa eduskunnan ulkopuolella tapahtuvasta harkinnasta) jää riippumattomuus- ja salassapitonäkökohtien vuoksi suuresti riippumaan se, milloin raportoidaan, mistä kaikesta raportoidaan ja kuinka täydesti ja mihin kysymyksiin vastataan. Jos raportointi voi tällaisista syistä muodostua selvästi pidäkkeelliseksi, voi parempi - ehkä sallivampikin - forum sille olla suljettu valiokunta kuin avoin täysistunto.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee "EKPJ ja eduskunta" -työryhmän muistiossa esitettyjä perustuslakia koskevia ehdotuksia.

Työryhmän ehdotukset tähtäävät eduskunnan rahapolitiikkaa koskevien tiedonsaanti- ja -sikäli kuin se on EKPJ:ään sisältyvän riippumattomuusvaatimuksen kannalta mahdollista -vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen tilanteessa, jossa rahapolitiikasta päätetään EKPJ:n puitteissa. Tämä pyrkimys on sinänsä sopusoinnussa niiden näkökohtien kanssa, joita perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 5/1997 vp ja 7/1998 vp esittänyt eduskunnan asemasta ja Suomen Pankin toimimisesta "eduskunnan hoidossa" EKPJ:n ja yhtenäisvaluutan siirtymisen luomassa tilanteessa. Toinen asia kuitenkin on, tuleeko juuri perustuslain tasolla toteuttaa sen kaltaisia ehdotuksia, joihin mainittu työryhmä on muistiossaan päätenyt.

Hallituksen ehdottamassa uuden hallitusmuodon 91.1 §:ssä säilytettäisiin nykyisin 73.1 §:ssä oleva säännös Suomen Pankin asemasta, joskin sanonnaltaan hieman muutettuna. Ehdotuksen mukaan "Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään". Säännösehdotuksen perusteluista (s- 142-143) ilmenee, että säännöksen lakiviittauksella ei ole tarkoitettu jättää lainsäätäjän vapaaseen harkintaan, minkälaiseksi Suomen Pankin suhde eduskuntaan järjestetään, vaan säännöksellä on tavallisen lain liikkumavaraa rajoittavaa normatiivista voimaa. Perusteluissa on viitattu siihen, että perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 5/1997 vp "tärkeänä kehittää eduskunnan ja Suomen Pankin välistä suhdetta erilaisin järjestelyin siten, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa huolimatta pankkivaltuutettujen tehtävien supistumisesta". Johtopäätöksenä on esitetty, että "säilyttämällä uudessa perustuslaissa nykyisen hallitusmuodon

määre 'eduskunnan takuulla ja hoidossa' asetettaisiin siten vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä".

Eduskunnan aseman turvaaminen ei siis välttämättä edellytä, että niistä muodoista, joissa tätä tavoitetta pyritään toteuttamaan, olisi säädettävä perustuslain tasolla. Sääntämistasoa pohdittaessa onkin muun ohessa kiinnitettävä huomiota myös siihen vireillä olevan valtiosääntöuudistuksen tavoitteeseen, jonka mukaan perustuslain tasolle ei säännellä asioita, joita koskevat säännökset voidaan sijoittaa alemmankin asteisiin normeihin.

Työryhmä on ensinnäkin ehdottanut, että perustuslaissa säädettäisiin Suomen Pankkia koskevan lain 11.1 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista pankkivaltuuston eduskunnalle antamista kertomuksista. Hallituksen hallitusmuotoehdotuksen 46.2 §:n mukaan eduskunnalle annettavista kertomuksista voidaan säätää myös laissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Myöskään esittämäni ja hallituksen esityksen perusteluihin pohjautuvan 91.1 §:n tulkintaan viitaten en pidä Suomen Pankkia koskevien kertomusten erillissääntelyä välttämättömänä eikä myöskään uudistuksessa eri normitasojen sääntelyalasta omaksuttujen lähtökohtien kannalta edes tarkoituksenmukaisena.

Työryhmä on lisäksi tehnyt eräitä Suomen Pankin pääjohtajan asemaa koskevia ehdotuksia perustuslakiin otettaviksi säännöksiksi. Nämä ehdotukset poikkeavat kertomuksia koskevasta ehdotuksesta siinä, että niiden toteuttaminen todella edellyttäisi perustuslain taseisia säännöksiä, eikä olisi mahdollista tavalliseen lakiin otettavilla säännöksillä. Näitä työryhmän ehdotuksia on arvioitava - siten kuin valiokunnan mietintöluonnoksessa onkin tehty - sen perusteella, miten Suomen Pankin pääjohtajalle ehdotettu erityisasema soveltuu eri valtiorakenteiden keskinäissuhteiden kokonaisuuteen. Voin näiltä osin - tosin eräin varauksin - yhtyä mietintöluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin ja niiden perusteluihin: erillinen selvitysan-tamisoikeus täysistunnossa todellakin rinnastaisi pääjohtajan pääministeriin ja läsnäolo- ja puheoikeus hallitusmuotoehdotuksen 48 §:ssä mainittuihin henkilöihin eli ministereihin ja ylimpiin lainvalvojiin. Edellinen rinnastus ei selvästikään ole perusteltu. Sen sijaan ylimpien lainvalvojien asemaa vastaava oikeus osallistua asianomaisista kertomuksista käytävään keskusteluun ei ole ainakaan yhtä selvästi ristiriidassa Suomen Pankin pääjohtajan valtiollis-poliittisen painoarvon kanssa. En myöskään ole aivan varma siitä, onko mietintöluonnoksen käsitys pääjohtajan aseman korostumisesta pankkivaltuutettuihin nähden perusteltu.

Kertomuksia koskevan läsnäolo- ja puheoikeuden kohdalla pidänkin myös toisen suuntaista ratkaisua, toisin sanoen työryhmän ehdotuksen toteuttamista, mahdollisena. Pääjohtajan kuuleminen valiokunnassa tietysti osaltaan toteuttaa samaa tavoitetta mutta ei voi täysin korvata hänen osallistumista täysistuntokeskusteluun.

Totean lopuksi käsityksenäni, että valiokunnan mietinnössä tulisi nimenomaisesti vahvistaa edellä selostamani, hallituksen esityksen perusteluista ilmenevä tulkinta, jonka mukaan ehdotuksen 91.1 § ei jätä Suomen Pankin ja eduskunnan välisen suhteen järjestämistä lainsäätäjän vapaaseen harkintaan

Porthaniassa 15.1.1999



Kaarlo Tuori