Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset. Uudella hallitusmuodolla kumottaisiin voimassa olevat neljä perustuslakia: vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annettu laki ja samana vuonna eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annettu laki.

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

Esityksen päätavoitteena on Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudella hallitusmuodolla ei muutettaisi Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjattaisiin ja huollettaisiin valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Hallitusmuodossa vahvistettaisiin edelleen muun muassa tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismin periaate sekä oikeusvaltioperiaate. Esityksellä vahvistettaisiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä.

Eduskunnan toiminnan sääntelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin siirtämällä merkittävä osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä koskevista säännöksistä eduskunnan työjärjestyksessä säänneltäviksi. Uuteen perustuslakiin otettaisiin eduskuntaa koskevista säännöksistä lähinnä ne, jotka liittyvät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä taikka määrittelevät keskeisesti kansanedustajan asemaa tai eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla olisi selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Ylimääräisistä valtiopäivistä luovuttaisiin.

Lakien eduskuntakäsittelyssä ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn. Hallitukselle annettaisiin mahdollisuus täydentää hallituksen esitystä erityisellä täydentävällä esityksellä ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta on antanut siitä mietintönsä. Vahvistamatta jäänyt laki otettaisiin välittömästi uuteen käsittelyyn eduskunnassa.

Tasavallan presidentin omaperäisestä asetuksenantovallasta luovuttaisiin. Asetukset antaisi hallitusmuodossa tai laissa annetun nimenomaisen valtuutuksen perusteella tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Presidentti antaisi asetukset kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Perustuslaissa säädettäisiin edellytykset eduskunnan lainsäädäntövallan siirtämiselle.

Valtioneuvoston muodostamismenettelyä uudistettaisiin siten, että eduskunta valitsisi pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittäisi tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun ehdotuksesta. Presidentti antaisi eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden ja eduskuntaryhmien valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta käymien neuvottelujen perusteella eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Tämä tulisi valituksi, jos yli puolet annetuista äänistä kannattaisi valintaa. Jos ehdokas ei saisi vaadittavaa enemmistöä,

asetettaisiin samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei tämäkään saisi yli puolta annetuista äänistä, toimitettaisiin eduskunnassa pääministerin vaali.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että presidentti tekisi päätöksensä pääsäännön mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättäisi asiasta ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuisi valtioneuvoston uuteen valmisteluun. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta presidentti voisi päättää vain valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Suomen ulkopolitiikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaisi Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättäisi niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin. Eduskunnan suostumus tulisi saada myös eduskunnan hyväksymistä edellyttäneen kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle.

Tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia olisi säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättäisi esityksen mukaan eduskunnan täysistunnon tai tasavallan presidentin sijasta eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisedellytyksistä. Kansanedustajan talousarvioaloitteen pohjalta hyväksyttyjen määrärahojen ehdollisuudesta luovuttaisiin.

Uudessa hallitusmuodossa rajoitettaisiin julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kunnallisen itsehallinnon sääntelyä perustuslaissa täydennettäisiin edellyttämällä, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja säätämällä kuntien verotusoikeudesta. Perustuslakiin otettaisiin säännökset ainoastaan ylimpien virkamiesten nimittämisestä.

Ehdotettu hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1

YLEISPERUSTELUT 5

1. Johdanto 5
   1.1. Uudistuksen lähtökohtia 5
   1.2. Perustuslain merkitys ja tehtävät 5

2. Nykytila 7
   2.1. Suomen nykyiset perustuslait 7
      Suomen perustuslait ja niiden rakenne 7
      Usean perustuslain järjestelmän tausta 7
      Aikaisemmat perustuslakiuudistukset 8
   2.2. Suomen perustuslakien pääpiirteet 11
   2.3. Viimeaikainen valtiosääntökehitys eräissä Euroopan valtioissa 15
      Yleistä 15
      Perustuslakiuudistukset vakiintuneen kansanvallan oloissa 16
      Länsi-Euroopan valtioiden perustuslakien rakenteesta ja laajuudesta 17
      Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa 18
      Länsi-Euroopan valtioiden perustuslakisääntelyn kehitysnäkymiä 19
   2.4. Nykytilan arviointi 21
      Neljän perustuslain järjestelmä 21
      Ylimpien valtioelinten keskinäiset suhteet 22
      Eduskuntaa koskeva sääntely 24
      Lainsäädäntömenettely 24
      Valtioneuvoston muodostaminen 25
      Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely 26
      Asetuksenantovalta ja lainsäädäntövallan siirtäminen 26
      Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä 27
      Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen 28
      Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta 28
      Oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä 29
      Valtiontalous 30
      Valtionhallinto 30

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset 30
   3.1. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteet 30
   3.2. Yksi, yhtenäinen perustuslaki 32
   3.3. Uuden perustuslain rakenne ja perustuslaissa säänneltävät asiat 33
      Uuden hallitusmuodon rakenteeseen liittyviä yleisiä näkökohtia 33
      Perustuslain kirjoittamistapaa koskevia periaatteita 34
      Uuden hallitusmuodon lukujaottelu 35
   3.4. Eduskuntaa koskeva perustuslakisääntely ja eduskuntatyön kehittäminen 37
   3.5. Lainsäädäntömenettely 38
   3.6. Lainsäädäntövallan siirtäminen ja asetuksenantovalta 39
   3.7. Pääministerin valinta ja valtioneuvoston muodostaminen 41
   3.8. Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely 43
   3.9. Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä 45
   3.10. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen 49
   3.11. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija 51
   3.12. Oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä 54

3.13. Valtiontalous ... 57
Talousarvion ulkopuoliset rahastot ... 57
Talousarvion ehdolliset määrärahat ... 58
Rahaa koskevan säännöksen poistaminen perustuslaista ... 58
3.14. Hallintoa koskevat uudistukset ... 59
Valtionhallintoa koskevan sääntelyn uudistaminen ... 59
Kunnallinen itsehallinto ... 60
Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ... 61
Virkanimitysvalta ... 61

4. Esityksen vaikutukset ... 62
4.1. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään ... 62
4.2. Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin ... 62
4.3. Vaikutukset eduskunnan toimintaan ... 63
4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan ... 64
4.5. Taloudelliset vaikutukset ... 64

5. Asian valmistelu ... 64

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja ... 66
6.1. Eduskunnan työjärjestyksen uudistaminen ... 66
6.2. Muun lainsäädännön uudistamistarve ... 67

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT ... 71

1. Perustuslakiehdotuksen perustelut ... 71
Perustuslain nimike ... 71
1 luku. Valtiojärjestyksen perusteet ... 71
2 luku. Perusoikeudet ... 78
3 luku. Eduskunta ja kansanedustajat ... 81
4 luku. Eduskunnan toiminta ... 86
5 luku. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ... 102
6 luku. Lainsäädäntö ... 120
7 luku. Valtiontalous ... 134
8 luku. Kansainväliset suhteet ... 144
9 luku. Lainkäyttö ... 155
10 luku. Laillisuusvalvonta ... 162
11 luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto ... 173
12 luku. Maanpuolustus ... 181
13 luku. Loppusäännökset ... 183

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset ... 183

3. Voimaantulo ... 184

4. Säätämisjärjestys ... 184

LAKITEKSTI ... 185

Suomen Hallitusmuoto ... 185

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Uudistuksen lähtökohtia

Valtiosäännön uudistaminen on ollut Suomessa vireillä lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun alusta alkaen. Suomen perustuslakeja on viime vuosina uudistettu lukuisilla osittaisuudistuksilla, joista osa on ollut periaatteellisesti merkittäviä ja osa lähinnä teknisluonteisia.

Viime vuosina perustuslakeja on muutettu useita kertoja. Esimerkiksi vaalikaudella 1991–1995 hyväksyttiin lopullisesti 28 perustuslakia muuttavaa lakia. Tällainen erillisuudistusten määrä on ongelmallinen perustuslakien oikeudellisen aseman kannalta. Se on myös vaikeuttanut valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden ylläpitämistä.

Eduskunta on esittänyt eri vaiheissa useita valtiosääntöuudistusta koskevia ponsilausumia. Eduskunta edellytti vuoden 1990 valtiopäivillä hyväksyessään jätettäväksi lepäämään hallituksen esityksen tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi (lait 1074 ja 1075/1991), että hallitus jatkaa valtiosääntöuudistuksen valmistelua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseksi (EV 13.3.1990/HE 232/1988 vp). Vaalien jälkeisessä uudessa eduskunnassa perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiosäännön uudistamistyötä tulee jatkaa jo samalla vaalikaudella eduskunnan lausumassa vuoden 1990 valtiopäivillä ilmaistun tavoitteen mukaisesti (PeVM 4/1991 vp). Vuoden 1992 valtiopäivillä eduskunta edellytti hyväksyessään hallituksen esityksen valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta hallituksen jatkavan valtiosääntöuudistusta tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoimiseksi (EV 15.6.1992/HE 234/1991 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 1994 valtiopäivillä, että toteutuneiden ja vireillä olleiden valtiosäännön osittaisuudistusten jälkeen on välttämätöntä kiinnittää huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunta ehdottikin valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyön käynnistämistä tavoitteena, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon (PeVM 16/1994 vp).

Esityksen taustalla on arvio, että Suomen valtiosääntöä ei voida enää tyydyttävästi kehittää perustuslakien osittaisuudistusten avulla. Erityisesti valtiosäännön selkeys ja johdonmukaisuus puoltavat luopumista usean perustuslain järjestelmästä. Siten esityksessä ehdotetaan, että kaikki perustuslaintasoisiksi katsottavat säännökset koottaisiin uuteen yhtenäiseen perustuslakiin, joka on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2000.

1.2. Perustuslain merkitys ja tehtävät

Perustuslain luonne ja keskeinen sisältö ovat varsin vakiintuneet yhteiskunnallisilta ja valtiollisilta oloiltaan Suomea vastaavissa eurooppalaisissa demokratioissa.

Perustuslaintasoisilla säädöksillä säädetään näissä maissa valtion itsenäisyydestä sekä valtion rakenteiden ja yksilön oikeusaseman perusteista. Yleisellä tasolla arvioituna perustuslait sisältävät säännöksiä ainakin seuraavista asiaryhmistä:

1) kansanvaltaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteet;
2) yksilön perusoikeudet ja muut yksilön oikeusaseman perusteet;
3) ylimpien valtioelinten asettaminen tai valinta sekä toimivalta ja tehtävät;
4) ylimpien valtioelinten yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteiden määrittely;
5) lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan jakoa ja käyttöä koskevat periaatteet;
6) päätösvalta hoidettaessa ulkopolitiikkaa ja muuten suhteita toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin;
7) oikeussääntöjen asettaminen ja niiden keskinäinen suhde sekä pysyvyys (oikeusnormien hierarkia);
8) ylimpien valtioelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttaminen; sekä
9) perustuslain muuttamismenettely.

Suomen perustuslakia uudistetaan vakiintuneen kansanvallan oloissa, ilman yhteiskunnallisten mullistusten ilmapiiriä, ja valtiosäännön uudistus rakentuu valtiosääntötradition jatkuvuuden varaan. Valtiosäännön

keskeiset perusteet on tarkoitus uudistuksessa säilyttää ennallaan. Perustuslakien yhtenäistäminen on rakennettavissa seuraavien Suomen valtiosäännön keskeisten perusteiden varaan: tasavaltainen valtiomuoto, valtiollinen täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön perusoikeuksien turvaaminen, kansanvaltaisuuden periaate, valtiollisten perustehtävien erottelu (vallanjako), eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, parlamentarismin periaate, hallitusvallan jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken, tuomioistuinten riippumattomuus sekä oikeusvaltion ja hallinnon lainalaisuuden lujittaminen.

Suomalainen valtiosääntöperinne korostaa perustuslakia oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana. Sen mukaan perustuslakiin ei oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä ja perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan.

Perustuslaki ja maan tosiasiallinen poliittinen päätöksentekojärjestelmä ovat tai ainakin niiden tulisi olla vuorovaikutussuhteessa keskenään. Perustuslaki vaikuttaa osaltaan siihen, miten kansalaisten yhteiskunnalliseen mielipiteenmuodostukseen perustuva maan poliittinen järjestelmä toimii. Kun perustuslaki käsitetään oikeudellisesti velvoittavaksi asiakirjaksi, tämä edellyttää, että perustuslaista ilmenevä valtiollisen vallankäytön järjestelmä ja tosiasiallinen vallankäytön järjestelmä ovat sopusoinnussa keskenään.

Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle. Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille. Näiden tulee saada perustuslaista riittävästi tietoa poliittisen järjestelmän toiminnasta ja oman oikeusasemansa perusteista. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu.

Perustuslakia uudistettaessa voidaan sisällölliseksi lähtökohdaksi asettaa vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista. Ajatuksena on siten, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan. Tältä osin voidaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tavoin (PeVL 14/1994 vp) puhua eräänlaisesta valtiosääntöpoliittisesta perustuslain täydellisyysperiaatteesta. Siihen liittyy läheisesti ajatus siitä, että julkisen vallan käytön tulisi olla avointa. Perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja.

Suomalaisen järjestelmän erityispiirre on, että perustuslaista voidaan säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta. Käytännössä poikkeuslakien käyttämistä ja niiden alaa on kuitenkin pyritty supistamaan.

Merkittävän ongelman perustuslain täydellisyysperiaatteen näkökulmasta aiheuttaa ylikansallisen päätöksenteon merkityksen korostuminen muun muassa Euroopan yhdentymiskehityksen seurauksena. Sama koskee kansainvälisten sopimusten kasvavaa asemaa kotoperäisen lainsäädännön rinnalla.

Ylikansallisessa päätöksenteossa kysymys palautuu kuitenkin perustuslain ja kansainvälisen normiston väliseen tehtävänjakoon. Perustuslaki on ensisijaisesti valtiollinen asiakirja, jossa järjestetään kansallisen päätöksenteon perusteet. Siten on luontevaa, että esimerkiksi Euroopan unionin (EU) jäsenyydestä perustuslakiin otetaan säännöksiä erityisesti sellaisista asioista, jotka koskevat Suomen kansallista osallistumista EU:n päätöksentekoon, toisin sanoen asioista, jotka ovat Suomen omassa päätösvallassa. Sen sijaan sellaisia kysymyksiä, joiden ratkaisemisessa kansalliselle perustuslaille ei jää merkittävästi liikkumatilaa, on tuskin perusteltua laajemmin säännellä perustuslaissa.

Perustuslailla on siten oma luonnollinen ja hyväksyttävä sääntelyalansa. Osittain tätä sääntelyalaa määrittää perustuslain oikeudellisen tehokkuuden vaatimus: perustuslaissa ei ainakaan kovin suuressa määrin ole perusteltua säätää asioista, jotka eivät ole tehokkaasti sen tarjoamin keinoin säänneltävissä. Arvioitaessa perustuslain hyväksyttävää sääntelyalaa on tosin merkitystä annettava myös perustuslain symbolimerkitykselle, joka voi jossakin kohdin perustella poikkeamista oikeudellisen tehokkuuden vaatimuksesta. Perustuslain tulee turvata poliittisen järjestelmän riittävä vakaus ja yksilön oikeuksien perusteet. Normaalille kansanvaltaisesti järjestetylle poliittiselle päätöksenteolle tulee kuitenkin olla näissä puitteissa riittävästi liikkumatilaa. Suomalaisen valtiosääntökehityksen yleisenä suuntauksena onkin ollut valtiosäännön parlamentaaristen

piirteiden vahvistaminen ja eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantaminen.

2. Nykytila

2.1. Suomen nykyiset perustuslait

Suomen perustuslait ja niiden rakenne

Suomen nykyiset perustuslait ovat: vuonna 1919 annettu Suomen Hallitusmuoto, vuonna 1928 annettu valtiopäiväjärjestys, laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) ja laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta eli niin sanottu ministerivastuulaki (274/1922; nimike muutettu 1222/1990).

Usean perustuslain järjestelmä on ilmaistu hallitusmuodon 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan Suomen kansanvaltainen valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa.

Perustuslakiin rinnastuva asema on myös Ahvenanmaan itsehallintolailla (1144/1991) ja Ahvenanmaan maanhankintalailla (3/1975). Niiden muuttaminen edellyttää perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntapäivien on hyväksyttävä muutokset itsehallintolainsäädännön mukaisessa järjestyksessä. Kyseiset lait eivät kuitenkaan ole muodollisesti perustuslakeja.

Suomen pääperustuslait, hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys, sisälsivät alun alkaen kumpikin vähän alle sata pykälää. Nykyisin molemmissa on yli sata pykälää. Valtiopäiväjärjestyksen tekstimäärä on noin puolitoistakertainen hallitusmuotoon verrattuna, mikä omalta osaltaan osoittaa valtiopäiväjärjestyksen pykälien yksityiskohtaisempaa kirjoitustapaa. Kaksi muuta perustuslakia ovat selvästi lyhyempiä, sillä niiden yhteinenkin pykälämäärä kohoaa vain alun toiselle kymmenelle.

Hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys jakautuvat lukuihin, joita hallitusmuodossa nykyisin on 13 ja valtiopäiväjärjestyksessä yhdeksän. Hallitusmuodon lukujaottelussa ovat yleisten säännösten jälkeen ensimmäisinä perusoikeussäännökset, minkä jälkeen jaottelu etenee osin valtiollisia toimintoja, osin valtioelimiä säännellen. Kolme luvuista koostuu pelkästään yhdestä pykälästä. Valtiopäiväjärjestyksen lukujaotus vastaa rakenteeltaan vuoden 1906 valtiopäiväjärjestystä. Jaotus perustuu tavallaan ajalliseen järjestykseen. Aluksi säädetään eduskuntaa ja sen valitsemista sekä kansanedustajan asemaa koskevista yleisistä perusteista samoin kuin valtiopäivistä ja eduskunnan hajottamisesta, minkä jälkeen sääntely siirtyy asiain vireillepanoon ja valmisteluun, Euroopan unionin asioiden käsittelyyn sekä käsittelyyn täysistunnossa ja suuressa valiokunnassa. Loppupuolelle sijoittuvat säännökset välittömästi eduskunnan alaisista laitoksista ja toimenpiteistä eduskunnan päätösten johdosta.

Usean perustuslain järjestelmän tausta

Usean perustuslain järjestelmällä on Suomessa Ruotsin aikaan ja suuriruhtinaskunnan aikaan ulottuvat juurensa. Ruotsin ajalta siirtyivät Suomen suuriruhtinaskunnan valtiosäännön rungoksi soveltuvin osin vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja. Perustuslakeihin rinnastuivat myös säätyjen erioikeudet ja eräät niihin verrattavat lait.

Suuriruhtinaskunnan aikana perustuslain käsitteestä vallitsi pitkään erimielisyyttä. Epäselvyyttä lisäsi se, ettei poikkeuslakimenettely ollut vielä vakiintunut ja epätietoisuutta oli tällaisten perustuslakia välillisesti muuttavien lakien oikeudellisesta asemasta. Vuoden 1869 uusi valtiopäiväjärjestys julisti itsensä jo perustuslaiksi. Vuonna 1878 säädetyn asevelvollisuuslain eräiden pykälien julistettiin niin ikään olevan voimassa perustuslakina. Vuonna 1889 säädettiin perustuslakina voimassa olevaksi asetus, jolla muuta kristittyä uskonoppia kuin evankelis-lutherilaista olevalle Suomen kansalaiselle myönnetään oikeus olla virka- ja palvelusmiehenä maassa.

Seuraavat uudet perustuslait olivat vuonna 1906 säädetyt valtiopäiväjärjestys sekä laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta eli niin sanottu kansalaisvapausperustuslaki. Perustuslaiksi julistettiin myös ensimmäinen ministerivastuulaki vuodelta 1918 eli laki Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta sekä laki Suomen valtiotalouden oikeusperusteista vuodelta 1919. Ajatus useasta perustuslaista oli siten vakiintunut jo ennen hallitusmuodon säätämistä. Toisaalta valtiopäiväjärjestyksen painoarvo oli eduskuntauudistuksen

jälkeen korostunut, koska se oli suuriruhtinaskunnan ajan lopulla kansalaisvapausperustuslain ohella oikeastaan ainoa ajankohdan perustuslakikäsityksen vaatimuksia vastaava osa perustuslakien kokonaisuudessa.

Vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä ei usean perustuslain järjestelmää riitautettu. Pikemminkin hallitusmuodon säätämistä helpotettiin rakentamalla se osittain viittausten varaan suhteessa vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen. Tähän nähden oli luonnollista, että hallitusmuotoa myöhemmin säädetyt valtiopäiväjärjestys samoin kuin ministerivastuulaki ja laki valtakunnanoikeudesta, jotka tulivat aikaisempien vastaavien perustuslakien tilalle, julistettiin niin ikään perustuslaeiksi.

Jo 1920-luvulla alettiin suhtautua pidättyvämmin perustuslakiluonteen antamiseen uusille laeille. Siten eduskuntakäsittelyn aikana poistettiin hallituksen esityksessä vielä olleet tällaiset maininnat laista Ahvenanmaan itsehallinnosta (ks. HE 73/1919 vp, PeVM 1/1920 vp) ja laista Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseen katsomatta (ks. HE 2/1920 vp, SuVM 2/1921 vp).

Aikaisemmat perustuslakiuudistukset

Ennen 1980-lukua perustuslakeihin oli tehty lähinnä erilaisia yksityiskohtia koskevia muutoksia. Merkitykseltään huomattavimmat muutokset oli tehty valtiopäiväjärjestykseen, ja ne olivat koskeneet muun muassa vaalioikeuksia ja eduskunnan toimikautta.

Vaalioikeusikäraja alennettiin ensin 24 vuodesta 21 vuoteen (839/1944), sitten 20 vuoteen (341/1969) ja edelleen 18 vuoteen erikseen äänioikeuden (357/1972) ja vaalikelpoisuuden (455/1976) osalta. Eduskunnan toimikausi puolestaan muutettiin kolmesta vuodesta neljäksi vuodeksi (276/1954). Varhaisemmalta ajalta voidaan mainita ne valtiopäiväjärjestyksen muutokset (337/1930 ja 240/1934), joiden tarkoituksena oli sulkea eduskunnasta kommunistiseen toimintaan osallistuneet henkilöt. Asianomaiset säännökset palautettiin sotien jälkeen alkuperäiseen muotoonsa (771/1944). Myös kansaneläkelaitoksen perustaminen ja saattaminen eduskunnan valvonnan alaiseksi (249/1937) sekä eduskunnan kirjaston siirtäminen takaisin eduskunnan hoidon ja valvonnan alaiseksi (626/1948) aiheuttivat valtiopäiväjärjestyksen täydentämisen. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan perustaminen johti sääntelyyn kummassakin pääperustuslaissa (662 ja 663/1970).

Hallitusmuotoa oli muutettu muun muassa pidentämällä eduskunnan oikeusasiamiehen toimikausi yhdestä vuodesta kolmeen (277/1933) ja myöhemmin nykyiseen neljään vuoteen (176/1957). Jälkimmäisessä muutoksessa mahdollistettiin myös naisen valitseminen oikeusasiamieheksi. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävä perustettiin (19/1971). Lisäksi voidaan mainita hallitusmuodon täydentäminen säännöksin pääministerin sijaisesta (588/1956) ja lakialoitteen pohjalta säännöksin työn perusoikeudesta (592/1972).

Myös 1980-luvulta alkaen on uudistettu yksittäisiä kohtia perustuslaeissa, mutta lisäksi on toteutettu laajahkoja perustuslakien osittaisuudistuksia.

Ensimmäinen pykälämäärässä mitaten laaja perustuslakiuudistus tehtiin vuonna 1983, jolloin kirjoitettiin uudelleen monia eduskuntatyön kannalta tärkeitä, lähinnä valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä (278 ja 279/1983).

Sisällöllisesti tätä laaja-alaisempi ja merkittävämpi oli vuoden 1987 uudistus (570, 573, 575–577/1987), joka pohjautui neljään vuonna 1984 eduskunnalle samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen. Niiden muodostamaa kokonaisuutta on syytä luonnehtia perustuslakien ensimmäiseksi laajaksi osittaisuudistukseksi. Tällöin perustuslakiin lisättiin säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä, muutettiin tasavallan presidentin vaalitapa välillisestä vaalista suoran vaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmäksi, tarkistettiin tasavallan presidentin eräitä valtaoikeuksia sekä muutettiin tavallisten lakien lepäämäänjättämissäännöstöä lyhentämällä sitä aikaa, joksi lakiehdotus jäi lepäämään, ja luotiin erityinen käsittelyjärjestys erinäisille valvonta- ja säännöstelylaeille.

Perustuslakeihin tehtiin 1980-luvulla edellä mainittujen lisäksi monia yksittäisiä muutoksia. Hallitusmuodon säännöksiä säädösten julkaisemisesta täydennettiin vuonna 1980 (607/1980). Seuraavana vuonna säädettiin tasavallan presidentin valitsijamiesten määräksi 301 (738/1981). Valtakunnanoikeuden kokoonpanon määräytymissäännöksiä muutettiin (282/1983). Hallituksen eduskunnalle annettavaa vuosittaista toimintakertomusta koskevaa valtiopäiväjärjestyksen kohtaa muutettiin vuonna 1985 (152/1985). Vuonna

1986 valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä muutettiin hallitusmuotoa (754/1986) ja virkaehtolainsäädäntöä uudistettaessa valtiopäiväjärjestystä (763/1986). Valtiopäiväjärjestystä muutettiin vuonna 1987 lakialoitteen pohjalta muun muassa kirjallisen ja suullisen kysymyksen osalta (316/1987). Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen osana täydennettiin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä kansanedustajan rikosprosessuaalisesta suojasta (457/1987). Alioikeustuomareiden nimitysjärjestelmän uudistaminen edellytti hallitusmuodon muuttamista (637/1987). Hallitusmuodossa olevia nimityssäännöksiä täydennettiin tasavallan presidentin kansliaa koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä (1098/1987). Valtiopäiväjärjestystä muutettiin teknisesti eduskunnan virkamiehistä säädetyn lain vuoksi (1254/1987). Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin vuonna 1989 säännökset valtioneuvoston kyselytunnista ja uusittiin säännöksiä valtioneuvoston selonteon käsittelystä (297/1989). Hallitusmuodon säännöksiä väljennettiin niin, että ulkomaan kansalaiset voivat olla kelpoisia useimpiin julkisiin virkoihin (724/1989). Valtiopäiväjärjestyksen vaalirikossäännöksiä muutettiin (793/1989).

Kuluvan vuosikymmenen laajoista perustuslakiuudistuksista ajallisesti ensimmäisessä uudistettiin tasavallan presidentin vaalitapa ja tarkistettiin presidentin eräitä valtaoikeuksia (1074/1991). Samassa yhteydessä myös valtiopäiväjärjestystä muutettiin eräin osin (1075/1991). Tasavallan presidentin vaali muutettiin välittömäksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi. Samalla presidentin toimikaudet rajoitettiin kahteen peräkkäiseen kuusivuotiskauteen. Ensimmäinen uuden vaalitavan mukainen presidentinvaali toimitettiin vuonna 1994.

Tasavallan presidentin valtaoikeuksia tarkistettiin siten, että presidentti voi tehdä päätöksen eduskunnan hajottamisesta vain pääministerin perustellusta aloitteesta ja kuultuaan eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä sekä eduskunnan ollessa koolla. Eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle presidentti voi uudistuksen mukaan myöntää eduskunnalta saadun epäluottamuslauseen tai esitetyn eronpyynnön johdosta. Eron myöntäminen valtioneuvoston jäsenelle muusta syystä on mahdollista vain pääministerin aloitteesta. Hallitusmuotoa täydennettiin myös säännöksellä siitä, että valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Lisäksi tällöin luovuttiin vaatimuksesta, jonka mukaan ministerin tulee olla syntyperäinen Suomen kansalainen. Riittävää on, että ministeriksi nimitettävä on Suomen kansalainen.

Vuonna 1991 uudistettiin myös hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevat säännökset (1077 ja 1078/1991). Uusina käsitteinä tulivat käyttöön valtion talousarvio ja lisätalousarvio sekä talousarvioaloite. Uudistus rakentui edelleen talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteen varaan. Lailla tuli kuitenkin mahdolliseksi säätää nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista. Perustuslakiin kirjattiin valtioneuvoston mahdollisuus antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotinen suunnitelma. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamismahdollisuudesta luovuttiin. Hallitusmuotoon otettiin myös säännös Suomen rahayksiköstä, markasta.

Vuonna 1992 säädettiin laki valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta (101/1992). Valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisen 66 a §:n sisältämän pääsäännön mukaan lepäämään ei voitu jättää ehdotusta enintään varainhoitovuoden voimassa olevaksi valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi. Tämä lepäämäänjättämiskielto ei kuitenkaan koskenut ehdotusta toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentäväksi laiksi.

Myöhemmin samana vuonna valtiopäiväjärjestystä muutettiin (818/1992) poistamalla pääosin tavallisten lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuus ja luopumalla verolakien erityisestä säätämisjärjestyksestä. Lepäämäänjättämismahdollisuus säilyi niihin lakiehdotuksiin nähden, jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa ja eivät koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Uudistus tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1992 ja sillä kumottiin edellä mainittu laki valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

Vuonna 1993 hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä muutettiin (1116 ja 1117/1993) Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) vuoksi. Muutosten tarkoituksena oli tehdä mahdolliseksi eduskunnan osallistuminen kansainvälisissä toimielimissä, lähinnä ETA:n sekakomiteassa, tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Muutos

ei vaikuttanut velvollisuuteen hankkia eduskunnan suostumus ETA-säädöksille niiden hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa.

Hallitusmuotoon lisättiin tällöin uusi 33 a §. Sen mukaan eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Lisäksi valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä hallitusmuodon 33 §:ssä säädetään, kyseisessä kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.

Valtiopäiväjärjestyksen muutosten tarkoituksena oli varmistaa, että eduskunta sai tarpeelliset tiedot Euroopan talousaluetta koskevissa kysymyksissä ja voi tehokkaasti osallistua tällaisten asioiden kansalliseen valmisteluun. Valtioneuvostolle säädettiin valtiopäiväjärjestyksessä nimenomainen velvollisuus lähettää viipymättä eduskunnalle tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi uudeksi ETA-säädökseksi, joka Suomessa olisi saatettava voimaan lailla tai joka muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Suuren valiokunnan tehtäväksi tuli ennakollisesti käsitellä valmisteilla olevia ETA-säädöksiä ja antaa niistä lausunto valtioneuvostolle erikoisvaliokuntavalmistelun pohjalta. Suuri valiokunta sai nimenomaiseen säännökseen perustuvan oikeuden saada valtioneuvostolta selvitys ETA-sopimuksen alalla tapahtuvista valmisteluista. Tässä yhteydessä säädettiin myös, että eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainvälisiin toimielimiin, kuten ETA:n parlamentaariseen sekakomiteaan, voidaan säätää lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Euroopan unionin jäsenyyden johdosta valtiopäiväjärjestystä muutettiin vuonna 1994 (1551/1994). Valtiopäiväjärjestykseen ETA-vaiheessa lisätyt säännökset saatettiin vastaamaan Euroopan unionin jäsenyyttä. Uusia olivat säännökset Eurooppa-neuvostosta ja hallitusten välisistä konferensseista. Eurooppa-neuvoston kokouksesta pääministeri antaa etukäteen tietoja suurelle valiokunnalle sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta ulkoasiainvaliokunnalle. Kokousten jälkeen pääministeri selostaa niissä käsiteltyjä asioita eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle. Vastaavia säännöksiä sovelletaan hallitusten välisiin konferensseihin, joissa käsitellään unionin perustamissopimusten muuttamista.

Perusoikeusuudistus (969–972/1995) on uusin merkitykseltään huomattava perustuslakien muutos. Tämä laaja-alainen lainsäädäntöhanke merkitsi hallitusmuodon II luvun kokonaisuudistusta. Lisäksi tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuus poistettiin vielä voimassa olleilta osiltaan.

Kuluvalla vuosikymmenellä perustuslakeja muutettiin lisäksi lukuisia kertoja pienempien kokonaisuuksien osalta.

Valtion keskushallintoa koskenut uudistus aiheutti vuonna 1990 hallitusmuodon nimityssäännösten muuttamisen (343/1990). Yksipäiväisiin vaaleihin siirtymisen johdosta hallitusmuotoa muutettiin vuonna 1990 (432/1990). Valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä eduskunnan valiokuntalaitoksesta muutettiin, jolloin muun muassa suuren valiokunnan asema lainsäädäntömenettelyssä muuttui nykyisenlaiseksi (1056/1990). Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan ulottuvuuteen vaikuttavat hallitusmuodon säännökset uusittiin (1221/1990). Oikeusasiamiehen saattamiseksi ministerivastuulain alaiseksi muutettiin samassa yhteydessä tätä lakia ja valtakunnanoikeudesta annettua lakia (1222 ja 1223/1990).

Vuonna 1991 lakialoitteen pohjalta tehty valtiopäiväjärjestyksen muutos mahdollisti sen, että kansainvälistä sopimusta koskevaa asiaa voidaan valmistelevasti käsitellä eduskunnassa muussakin erikoisvaliokunnassa kuin ulkoasiainvaliokunnassa (548/1991). Valtiopäiväjärjestykseen myös lisättiin säännökset saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa heitä erityisesti koskevissa asioissa (1079/1991). Valmiuslainsäädännön säätämisen johdosta vanhentuneeksi käynyt valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentti kumottiin (1082/1991). Hallitusmuodon 51 §:n muutoksella tehtiin mahdolliseksi säätää lailla ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon (1717/1991).

Valtiopäiväjärjestystä tarkistettiin teknisesti vuonna 1992, muun muassa pidentämällä talousarvioaloitteen tekemisaikaa (205/1992). Hallitusmuotoon sisältyvää nimityssäännöstä tarkistettiin vähäisesti alioikeusuudistuksen yhteydessä (1418/1992).

Vuonna 1993 valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n 3 momentti kumottiin lakialoitteen pohjalta (517/1993). Kumoaminen merkitsi sitä,

että erikoisvaliokuntien ja kansliatoimikunnan jäseniltä sekä tarkistajilta poistui oikeus saada lisäpalkkio siltä ajalta, jonka valiokunnan, kansliatoimikunnan tai tarkistajain työ oli jatkunut valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan lopetettua istuntonsa. Samana vuonna valtiopäiväjärjestystä muutettiin (691/1993) vielä siten, että pääministeri voi puhemiehen kanssa sopimanaan aikana antaa eduskunnalle ilmoituksen valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta asiasta ja että täysistunnossa voidaan käydä keskustelu jostakin puhemiesneuvoston edustajan ehdotuksesta päättämästä ajankohtaisesta asiasta. Samalla uusittiin myös suullista kyselytuntia. Hallitusmuodon säännöksiä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen toimivallanjaon määräytymisestä muutettiin (1119/1993).

Säännökset Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta otettiin hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1994 (128 ja 129/1994). Samana vuonna kumottiin valtiopäiväjärjestyksen 61 §, jonka mukaan ainoastaan evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuuluvat kansanedustajat olivat saaneet osallistua kirkkolain käsittelyyn eduskunnassa (657/1994). Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin väliaikaisesti (1186/1994) säännös, jonka mukaan Euroopan parlamenttiin valitun kansanedustajan toimen hoitaminen keskeytyy ja varamies tulee hänen tilalleen siksi ajaksi, kun hän toimii edustajana Euroopan parlamentissa.

Vuonna 1995 lievennettiin hallitusmuodon vaatimuksia korkeimman oikeuden tuomionvoivasta jäsenmäärästä (267/1995). Perustuslakia täydennettiin säännöksin valtioneuvoston jäsenten ulkopuolisten sidonnaisuuksien rajoittamisesta ja ministerien velvollisuudesta antaa eduskuntaa varten selvitys määrätyistä sidonnaisuuksistaan (270 ja 271/1995). Eräiden eduskunnan valittavien toimielinten jäsenten vaalit muutettiin lakialoitteen pohjalta samalla tavalla suoritettaviksi kuin erikoisvaliokuntien vaalit (338 ja 339/1995). Tässä yhteydessä myös eduskunnan tarkistajien tehtävät muutettiin valvonnallisiksi, ja nykyisin eduskunnan vastaukset ja kirjelmät sekä valtiopäiväpäätöksen laatii eduskunnan kanslia tarkistajien valvonnassa. Rikoslain kokonaisuudistuksen II vaiheen yhteydessä muutettiin eräitä perustuslakien rikoslakiin kytkeytyviä säännöksiä (579 ja 580/1995). Hallitusmuotoon lisättiin säännökset saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta (973/1995). Myös yleistä perustuslain sääntelyä valtioneuvoston ministeriöistä uusittiin (976/1995). Perustuslakien säännöksiä äänioikeusikärajan määräytymisestä muutettiin siten, että äänioikeutettu on jokainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta (1641 ja 1642/1995).

Syyttäjälaitosta koskevan sääntelyn uudistamisen yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin uusi 60 a §, jonka mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, ja muutettiin vastaavasti oikeuskansleria koskevia hallitusmuodon säännöksiä (198/1997). Vuonna 1997 muutettiin myös hallitusmuodon 87 ja 89 §:n säännöksiä siten, että nimittäminen korkeakoulujen professorin virkaan voitiin lailla siirtää tasavallan presidentiltä korkeakoulun tehtäväksi (647/1997). Muutokset tulevat voimaan 1 päivänä elokuuta 1998. Samoin muutettiin hallitusmuodon 49 ja 59 §:ää, ministerivastuulain 1 §:ää sekä valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:ää (1113–1115/1997) siirtymällä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään.

2.2. Suomen perustuslakien pääpiirteet

Hallitusmuotoa pidetään yleisesti Suomen tärkeimpänä perustuslakina. Hallitusmuoto sisältää säännöksiä valtiosäännön perusperiaatteista (I luku), perusoikeuksista (II luku), lainsäädäntömenettelystä (III luku), neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä (III a luku), tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta sekä julkisen hallinnon perusteista (IV luku), Ahvenanmaan itsehallinnosta (IV a luku), tuomioistuimista (V luku), valtiontaloudesta (VI luku), puolustuslaitoksesta (VII luku), opetustoimesta (VIII luku), uskonnollisista yhdyskunnista (IX luku) sekä julkisista viroista (X luku).

Valtiosäännön perusperiaatteiden osalta hallitusmuodon I luvussa säädetään valtion täysivaltaisuudesta ja tasavaltaisesta valtiomuodosta sekä ihmisarvon loukkaamattomuuden, kansanvallan ja edustuksellisen demokratian periaatteista sekä tuomioistuinten riippumattomuudesta. Luku sisältää säännökset myös valtiollisten tehtävien jaosta eri valtioelinten kesken, valtakunnan alueen jakamattomuudesta sekä Suomen kansalaisuudesta. Valtiosäännön perusteisiin kuuluvia säännöksiä on myös muualla hallitusmuodossa. Esimerkiksi parlamentarismin kannalta keskeinen säännös, jonka mukaan valtio-

neuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, sisältyy hallitusmuodon IV lukuun, ja oikeusvaltion perusteisiin kuuluvasta virkatoiminnan lainalaisuudesta säädetään hallitusmuodon X luvussa. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä perustuu yhtäältä hallitusmuodon I luvun ja toisaalta valtiopäiväjärjestyksen 1 luvun säännöksiin.

Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1995. Perusoikeusluku sisältääkin nykyaikaiset säännökset yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta, keskeisistä vapausoikeuksista, vaali- ja osallistumisoikeuksista, taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista, kielellisistä oikeuksista, ympäristöstä sekä oikeusturvasta.

Lainsäädäntöä koskeva hallitusmuodon III luku sisältää säännökset lähinnä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston osuudesta lainsäädäntömenettelyssä. Luvussa on säännöksiä hallituksen esityksen antamisesta, lain vahvistamisesta ja siihen liittyvästä presidentin oikeudesta palauttaa laki eduskuntaan sekä lain allekirjoittamisesta ja julkaisemisesta. Lainsäädäntömenettelystä eduskunnassa säädetään pääosin valtiopäiväjärjestyksessä, johon hallitusmuodossa monin kohdin viitataan. Hallitusmuodon III luku sisältää nimenomaisen säännöksen, jonka mukaan eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään valtiopäiväjärjestyksessä.

Hallitusmuodon III a luvussa on säännös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Luku sisältää vain yhden pykälän. Myös hallitusmuodon IV a luvussa (Ahvenanmaan itsehallinto) ja IX luvussa (uskonnolliset yhdyskunnat) on vain yksi pykälä.

Hallitusta ja hallintoa koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon IV lukuun. Luvussa on säännöksiä tasavallan presidentin vaalista sekä presidentin valtaoikeuksista, kuten oikeudesta määrätä uudet eduskuntavaalit toimitettavaksi, asetuksenantovallasta ja armahdusvallasta. Luku sisältää säännöksiä myös presidentin estyneisyydestä, päätöksentekomenettelystä, hänen rikosoikeudellisesta vastuustaan sekä presidentin asemasta Suomen sotavoiman ylimpänä päällikkönä. Presidentin virkanimitysvallasta sen sijaan säädetään hallitusmuodon X luvussa.

Hallitusmuodon IV luku sisältää myös ulkoasiainvaltaa koskevat perussäännökset, joissa toisaalta viitataan myös valtiopäiväjärjestykseen. Hallitusmuodon mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että eduskunnan on hyväksyttävä eräät hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksissä tarkoitetut kansainväliset sopimukset. Lisäksi eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Tällä säännöksellä viitataan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännöksiin Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelystä. Valtioneuvosto taas määrää hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten mukaisesti Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää pääsääntöisesti muistakin niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä.

Keskeiset säännökset valtioneuvostosta sisältyvät niin ikään hallitusmuodon IV lukuun. Luvussa säädetään muun muassa valtioneuvoston jäsenten nimittämisestä, hallitusohjelman antamisesta tiedonantona eduskunnalle sekä valtioneuvoston ja sen jäsenen erosta. Luku sisältää myös säännökset, jotka rajoittavat ministerin mahdollisuutta hoitaa ministerintoimeen kuulumattomia tehtäviä ja velvoittavat heidät ilmoittamaan määrätyt ulkopuoliset sidonnaisuudet eduskuntaa varten. Luvussa on säännöksiä valtioneuvoston perusorganisaatiosta, tehtävistä sekä ratkaisuvallan jaosta yleisistunnon ja ministeriöiden kesken. Myös valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon IV lukuun.

Yleisestä hallinnosta hallitusmuodon IV luvussa on lähinnä hallinnon alueellista jaotusta koskevia säännöksiä. Lisäksi hallitusmuodon IV luvussa säädetään kunnallisesta itsehallinnosta ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva perussäännös sen sijaan sisältyy hallitusmuodon IV a lukuun ja säännös Helsingin yliopiston itsehallinnosta hallitusmuodon VIII lukuun.

Hallitusmuodon IV luvussa on parlamentarismin kannalta keskeinen säännös, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Lukuun sisältyy niin ikään perussäännös valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle. Oikeudellista ministerivastuujärjestelmää koskeva yksityiskohtainen sääntely on toisaalta hajautettu siten, että järjestelmästä säädetään kaikissa neljässä perustuslaissa.

Hallitusmuodossa säädetään muun muassa oikeuskanslerin oikeudesta tehdä ilmoitus

valtioneuvoston jäsenen lainvastaisesta menettelystä presidentille ja eduskunnalle sekä eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudesta tehdä asiasta ilmoitus eduskunnalle. Hallitusmuoto sisältää säännökset myös presidentin oikeudesta määrätä syyte nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan sekä siitä, kuka ajaa presidentin nostamaa syytettä. Valtiopäiväjärjestyksessä on viittaussäännös, jonka mukaan eduskunnan oikeudesta tutkia valtioneuvoston ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta ja sellaisten asiain käsittelystä säädetään erityisessä laissa, sekä säännös perustuslakivaliokunnalle kuuluvasta tehtävästä valmistella ministerisyyteasioihin liittyvät kysymykset. Ministerivastuulaki puolestaan sisältää säännökset ministerivastuuasioiden vireillepanosta ja käsittelystä eduskunnassa sekä säännökset siitä, millä edellytyksin ministerisyyte voidaan nostaa. Perussäännös valtakunnanoikeudesta on hallitusmuodon V luvussa, joka sisältää muitakin tuomioistuinlaitosta koskevia säännöksiä. Valtakunnanoikeuden toimivallasta ja kokoonpanosta taas säädetään valtakunnanoikeudesta annetussa laissa, joka sisältää säännökset myös oikeudenkäynnin käynnistymisestä ja yleisen lain soveltamisesta asiassa. Kielto armahtaa valtakunnanoikeuden tuomioista ilman tuomioistuimen omaa esitystä sisältyy niin ikään valtakunnanoikeudesta annettuun lakiin.

Hallitusmuodon VI luvun säännökset valtiontaloudesta on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1991. Luku sisältää säännöksiä muun muassa valtion veroista ja maksuista, valtion talousarviosta ja keskeisistä budjettiperiaatteista, Suomen rahasta ja Suomen Pankista, valtion lainanotosta, valtiontakauksesta ja -takuusta, valtion liiketoiminnasta sekä valtiontalouden tarkastuksesta.

Hallitusmuodon VII luvussa säädetään yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta, oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen sekä liikekannallepanosta. Opetustointa koskevasta hallitusmuodon VIII luvusta ovat nykyisin voimassa säännökset Helsingin yliopiston itsehallinnosta sekä kotiopetuksesta ja oikeudesta perustaa yksityiskouluja. Hallitusmuodon IX luku sisältää yhden pykälän uskonnollisista yhdyskunnista.

Julkisia virkoja koskevassa hallitusmuodon X luvussa on säännöksiä muun muassa viroista, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen, yleisistä virkaylennysperusteista sekä presidentin virkanimitysvallasta. Luku sisältää säännöksen myös virkatoiminnan lainalaisuudesta sekä kiellon, jonka mukaan tuomari tai muu virkamies ei saa soveltaa perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä. Lisäksi luvussa on säännös virkavastuusta sekä virkamiehen ja valtion vahingonkorvausvastuusta.

Eduskunnan järjestysmuotoa, tehtäviä ja toimintaa koskevat perustuslaintasoiset säännökset ovat nykyisin pääasiassa valtiopäiväjärjestyksessä. Sääntely on osin hyvinkin yksityiskohtaista. Valtiopäiväjärjestys sisältää säännöksiä eduskunnan kokoonpanosta ja valinnasta sekä kansanedustajan asemasta (1 luku), valtiopäivien alkamisesta ja lopettamisesta sekä eduskunnan hajottamisesta (2 luku), asioiden vireillepanosta valtiopäivillä (3 luku), asioiden valmistelusta (4 luku), Euroopan unionin asioiden käsittelystä (4 a luku), asioiden käsittelystä täysistunnossa ja suuressa valiokunnassa (5 luku), eräistä eduskunnan alaisista laitoksista (6 luku) sekä toimenpiteistä eduskunnan päätösten johdosta (7 luku).

Valtiopäiväjärjestyksen 1 luku alkaa valtiosäännön perusteisiin kuuluvalla säännöksellä, jonka mukaan valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa Suomen kansaa. Edustuksellisen kansanvallan periaate samoin kuin eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä on siten vahvistettu sekä valtiopäiväjärjestyksessä että hallitusmuodossa. Valtiopäiväjärjestyksen 1 luku sisältää säännöksiä myös eduskunnan yksikamarisuudesta, kansanedustajien määrästä ja eduskunnan vaalikaudesta. Säännökset yhtäläisestä äänioikeudesta sekä välittömästä ja suhteellisesta vaalitavasta sisältyvät niin ikään valtiopäiväjärjestyksen 1 lukuun.

Kansanedustajan asemaa koskevat keskeiset säännökset on nekin sijoitettu valtiopäiväjärjestyksen 1 lukuun. Luvussa on säännöksiä muun muassa edustajan toimivallan alkamisesta ja päättymisestä, niin sanotusta imperatiivisen mandaatin kiellosta, kansanedustajan oikeudellisesta koskemattomuudesta ja erityisestä rikosoikeudellisesta suojasta.

Valtiopäiväjärjestyksen 2 luku sisältää säännöksiä valtiopäivien alkamisesta ja lopettamisesta sekä eduskunnan hajottamisesta. Luvussa on säädetty eduskunnan säännönmukaisesta istuntopaikasta, kokoontumisajankohdasta, puhemiehen ja varapuhe-

miehen vaalista sekä vaalikauden jakaantumisesta valtiopäiviin. Myös säännökset eduskunnan istuntojen lopettamisesta tasavallan presidentin määrättyä uudet edustajanvaalit toimitettavaksi sekä eduskunnan kokoontumisesta vaalimääräyksen antamisen jälkeen ovat 2 luvussa. Lisäksi luvussa säädetään ylimääräisistä valtiopäivistä, edustajavaltakirjojen tarkastuksesta sekä valtiopäivien avaamiseen ja eduskunnan työn päättämiseen liittyvistä juhlamenoista.

Säännökset asiain vireillepanosta valtiopäivillä sisältyvät valtiopäiväjärjestyksen 3 lukuun, jossa säädetään muun muassa hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta, valtion talousarvioesityksen antamisesta, eduskunta-aloitteista ja, viittaussäännöksen muodossa, Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeudesta sekä asiain käsittelyn jatkuvuudesta. Luvussa on säännöksiä myös keinoista, joilla tehostetaan hallituksen toiminnan parlamentaarista valvontaa ja turvataan eduskunnan tietojensaantioikeutta. Näihin kuuluvat esimerkiksi säännökset hallituksen toimintaa koskevan kertomuksen, valtiovarain hoitoa ja tilaa koskevan kertomuksen sekä valtiontilintarkastajien kertomuksen antamisesta eduskunnalle. Niin ikään säännökset valtioneuvoston tiedonannosta ja selonteosta eduskunnalle sekä pääministerin ilmoituksesta eduskunnalle kuuluvat tähän yhteyteen. Luku sisältää säännöksiä myös välikysymyksen ja muiden kysymysten esittämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle sekä erilaisten täysistuntokeskustelujen järjestämisestä. Myös valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa kirjelmällään eduskunnalle selvitykset valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksista säädetään tässä luvussa. Lisäksi luku sisältää viittaussäännökset kirkkolain sekä Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämistä koskeviin erityissäännöksiin.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 luku sisältää säännöksiä lähinnä eduskunnan valtiokuntalaitoksesta. Luvussa säädetään muun muassa pysyvien ja tilapäisten erikoisvaliokuntien sekä suuren valiokunnan asettamisesta, jäsenmäärästä, järjestäytymisestä, toimikaudesta ja tehtävistä. Luvussa on säännöksiä myös valiokuntien kokoontumisoikeudesta valtiopäivien ollessa keskeytyneenä sekä valiokuntien työskentelystä ja tietojensaantioikeudesta. Puhemiesneuvostoa koskeva perussäännös sisältyy sekin 4 lukuun.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa on säännökset Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelystä. Luvussa säädetään muun muassa eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvien Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelystä ja siinä noudatettavasta menettelystä. Myös säännökset pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista ja käsitellyistä asioista sisältyvät tähän lukuun. Suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmistelusta Euroopan unionissa säädetään niin ikään 4 a luvussa.

Valtiopäiväjärjestyksen 5 luku sisältää säännöksiä muun muassa puhemiehen tehtävistä, täysistuntokäsittelyn julkisuudesta, kansanedustajan puhevapaudesta sekä asiain täysistuntokäsittelyyn liittyvästä niin sanotusta valmistelupakosta. Myös perustuslain ja lain säätämisjärjestyksestä sekä kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelystä ja sopimusten voimaansaattamislakien säätämisjärjestyksestä säädetään 5 luvussa. Myös säännökset lepäämään jätettäväksi hyväksytyn lakiehdotuksen sekä tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain eduskuntakäsittelystä sisältyvät tähän lukuun. Luvussa on lisäksi säännös eduskunnan mahdollisuudesta lähettää puhemiehen toimenpidettä koskeva asia perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

Valtiopäiväjärjestyksen 6 luku sisältää säännöksiä Suomen Pankkia ja kansaneläkelaitosta sekä eduskunnan kirjastoa koskevista toimenpiteistä. Luvussa on säädetty muun muassa pankkivaltuutetuista, Suomen Pankin tilintarkastajista sekä kansaneläkelaitoksen valtuutetuista.

Valtiopäiväjärjestyksen 7 luvussa on säännöksiä toimenpiteistä eduskunnan päätösten johdosta. Lukuun sisältyy säännöksiä muun muassa lain vahvistamis- ja palauttamismenettelystä sekä eduskunnan päätösten tiedoksiantotavoista. Luku sisältää myös säännöksen, jonka mukaan eduskunta päättää valtion talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

Valtiopäiväjärjestyksen 8 luku sisältää säännöksiä muun muassa hallituksen esityksille annettavasta etusijasta täysistunnossa ja valiokunnissa, suomen ja ruotsin kielen asemasta eduskuntatyössä sekä valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisesta. Luvussa säädetään myös valtiontilintarkastajista sekä eduskunnan kansliasta ja kansliatoimikunnasta. Lisäksi luku sisältää valtuussäännök-

sen, jonka mukaan eduskunta hyväksyy itselleen työjärjestyksen ja vaalisäännön sekä eduskunnan virkamiesten ohjesäännöt. Eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen toimielimeen voidaan valtiopäiväjärjestyksen 8 lukuun sisältyvän säännöksen nojalla säätää lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

2.3. Viimeaikainen valtiosääntökehitys eräissä Euroopan valtioissa

Yleistä

Valtaosa läntisen Euroopan perustuslaeista on säädetty kuluvalla vuosisadalla. Vain muutamassa valtiossa on edelleen voimassa viime vuosisadalta peräisin oleva valtiosääntöasiakirja. Vanhinta perustuslakisääntelyä Euroopassa edustavat Norja (1814), Belgia (1831), Luxemburg (1868) ja Sveitsi (1874). Suurin osa länsieurooppalaisista perustuslaeista on säädetty toisen maailmansodan jälkeen, ja niiden säännökset heijastavat siten verrattain uudenaikaista valtiosääntöajattelua. Lisäksi Keski- ja Itä-Euroopan valtiollisten murrosten seurauksena on perustuslakisääntely uudistettu kokonaisuudessaan useimmissa entisistä sosialistisista valtioista.

Toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa toteutetut valtiosäännön kokonaisuudistukset voidaan syntyhistoriansa perusteella jakaa valtiollisessa ja yhteiskunnallisessa murrosvaiheessa tai vakiintuneen demokratian oloissa säädettyihin valtiosääntöasiakirjoihin. Eurooppalaisessa valtiosääntökehityksessä on havaittavissa kolme murrosvaiheeseen ja uusien valtiollisten järjestelmien perustamiseen liittyvää uudistuksen aaltoa. Ensimmäiseen uudistusaaltoon kuuluvat heti toisen maailmansodan jälkeen säädetyt Italian (1947) ja Saksan liittotasavallan (1949) perustuslait. Myös Islannin perustuslaki (1944) lukeutuu tähän vaiheeseen. Toinen uudistusaalto ajoittuu 1970-luvulle, jolloin autoritaarisesta järjestelmästä vapautuneet eteläisen Euroopan valtiot saivat uudet perustuslakinsa (Kreikka 1975, Portugali 1976 ja Espanja 1978). Kolmas uudistusaalto on parhaillaan päättymässä Keski- ja Itä-Euroopan entisissä sosialistisissa valtioissa, jotka ovat uudistaneet perustuslakinsa länsieurooppalaista mallia pääpiirteissään vastaavaksi. Valtaosa näistä maista on säätänyt kokonaan uuden perustuslain. Unkarissa ja Latviassa sääntely pohjautuu yleisestä linjasta poiketen osittain aikaisempaan perustuslakiin. Unkarissa on kuitenkin valtiosäännön kokonaisuudistushanke vireillä.

Vakiintuneen demokratian oloissa toteutetut perustuslain kokonaisuudistukset ovat vähemmistönä eurooppalaisessa kehityksessä. Ainoat esimerkit viime vuosikymmeniltä ovat Ruotsi (1974) ja Alankomaat (1982). Aikaisemmista uudistuksista voidaan mainita myös Tanskan perustuslain kokonaisuudistus (1953). Lisäksi Sveitsissä on jo pitkään ollut vireillä perustuslain uudistushanke, joka ei kuitenkaan vielä ole johtanut lainsäädäntötoimiin. Ranskan vuoden 1958 perustuslaki säädettiin aikanaan poliittisesti varsin epävakaassa tilanteessa. Uusi perustuslaki merkitsi myös hyvin keskeisiä muutoksia Ranskan valtiolliseen järjestelmään. Näistä syistä Ranskan perustuslakireformi ei ole suoraan rinnastettavissa edellä mainittuihin uudistuksiin.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen kaltaiset usean perustuslain järjestelmät ovat poikkeuksellisia, sillä useimmissa maissa valtiosääntö pohjautuu ainoastaan yhteen perustuslakiasiakirjaan. Myös eurooppalaisessa katsannossa valtaosa maista edustaa yhden perustuslain järjestelmää. Keski- ja Itä-Euroopan entiset sosialistiset valtiot ovat myös valinneet lähes poikkeuksetta yhden valtiosääntöasiakirjan järjestelmän. Läntisen Euroopan maista ainoastaan Ruotsi ja Itävalta ovat Suomen ohella selkeästi useamman perustuslain järjestelmiä. Historialliseen perinteeseen pohjautuvaa usean perustuslain järjestelmää voidaan pitää Ruotsissa ja Itävallassa jo varsin vakiintuneena. Esimerkiksi Ruotsin nykyisten neljän perustuslain, hallitusmuodon (regeringsform 1974:152), painovapausasetuksen (tryckfrihetsförordning 1949:105), ilmaisuvapausperustuslain (yttrandefrihetsgrundlag 1991:1469) ja kruununperimysjärjestyksen (successionsordning 1810:926) juuret ulottuvat osittain 1700-luvulle asti. Itävallan keskeisin valtiosääntöasiakirja, liittoperustuslaki (1920,1929) julistaa itsensä ohella perustuslaiksi kahdeksan muuta asiakirjaa. Lisäksi Itävallassa saavat kaikki perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyt lait perustuslain aseman. Ranskassa on vuoden 1958 perustuslain ohella edelleen voimassa vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistus sekä vuoden 1946 perustuslain johdanto-osa. Ne ovat kuitenkin osa perustuslain kokonaisuutta perustuslain johdanto-osaan sisältyvän viittauksen mukaisesti.

Perustuslakiuudistukset vakiintuneen kansanvallan oloissa

Ruotsissa ja Alankomaissa toteutettujen perustuslakiuudistusten voidaan katsoa pitkälti vastaavan Suomen uudistussuunnitelmia, sillä näissäkin hankkeissa oli kyse perustuslain ajanmukaistamisesta ja rakenteen uudistamisesta eräiden sisällöllisten muutosten ohella. Myös Sveitsin vireillä olevalla uudistushankkeella on tässä mielessä yhteyksiä Suomen tilanteeseen.

Ruotsin valtiosäännön kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1974. Tuolloin säädettiin uusi hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys (riksdagsordning 1974:153), joilla kumottiin vuoden 1809 hallitusmuoto ja vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys. Valtiopäiväjärjestys menetti uudistuksessa perustuslain asemansa ja sen nykyinen hierarkkinen asema on perustuslain ja tavallisen lain välissä. Ruotsissa on kuitenkin edelleen neljä perustuslakia, sillä painovapausasetuksen ja kruununperimysjärjestyksen ohella perustuslakeihin luetaan ilmaisuvapausperustuslaki vuodelta 1991.

Ruotsissa kokonaisuudistuksen taustalla oli ajan kuluessa muodostunut ristiriita valtiosääntökäytännön ja vuoden 1809 hallitusmuodon kirjaimen välillä. Uudistushanke käynnistettiin jo vuonna 1954, ja se eteni usean eri vaiheen ja osittaisuudistusten kautta siten, että vuoden 1974 säädösmuutoksissa keskeisimmäksi sisältöuudistukseksi jäi enää siirtyminen kaksikamarisesta yksikamariseen edustuslaitokseen. Valtiosääntöuudistusta jatkettiin vielä 1970-luvun loppupuolella uudistamalla hallitusmuodon perusoikeussääntely (1976) sekä käynnistämällä ilmaisuvapausperustuslain valmistelu.

Hallitusmuodon rakenne muutettiin uudistuksessa kokonaisuudessaan. Vanhasta vuoden 1809 hallitusmuodosta puuttui tyystin eri asiaryhmien systematisointi lukuihin. Uusi hallitusmuoto jaettiin 13 lukuun siten, että alkuun sijoitettiin valtiomuodon perusteita ja perusoikeuksia koskevat luvut sekä seuraaviksi valtiopäiviä ja niiden toimintaa käsittelevät luvut. Valtiopäiväsääntelyn jälkeen on sijoitettu luvut muista ylimmistä valtioelimistä, valtion päämiehestä ja hallituksesta. Ylimpien valtioelinten organisointia koskevan sääntelyn jälkeen hallitusmuoto sisältää valtion perustoimintoja — lainsäädäntövaltaa, valtiontaloutta, kansainvälisiä asioita sekä tuomiovaltaa ja hallintoa — koskevat luvut. Lisäksi hallitusmuodossa on erilliset luvut valvontavallasta ja poikkeusoloista.

Hallitusmuotoon otettiin vain keskeiset säännökset valtiopäivistä, lähinnä valtiopäivävaaleista, valtiopäivien kokoonpanosta, tehtävistä ja menettelytavoista sekä vähemmistön suojasta. Valtiopäivien yksityiskohtaisempi sääntely jäi valtiopäiväjärjestykseen, jolla ei enää ole perustuslain asemaa. Valtiopäiväjärjestyksen pääsäännökset ovat silti edelleen erityisesti suojattuja, sillä niitä voidaan muuttaa ainoastaan vaikeutetussa menettelyssä. Niin sanottuja lisämääräyksiä (tilläggsbestämmelser) voidaan sitä vastoin muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Alankomaiden vuonna 1982 säädetty perustuslaki on länsieurooppalaisista valtiosääntöasiakirjoista uusin. Perustuslain kokonaisuudistus oli Alankomaissakin varsin pitkäaikainen hanke, sillä se käynnistettiin jo vuonna 1964. Tavoitteena oli perustuslain ajanmukaistaminen ja tarpeettoman yksityiskohtaisen sääntelyn siirtäminen perustuslaista alemmalle tasolle. Eräänlaisena kokonaisuudistuksen välivaiheena perustuslakia tarkistettiin vuonna 1972 niiltä kohdin, joissa muutostarve arvioitiin kiireellisimmäksi. Kokonaisuudistuksessa ei alunperin tavoiteltu valtiosäännön sisällön uudistamista, vaan keskeistä oli säännösten karsiminen erityisesti kuningasta, parlamenttia ja alueellista hallintoa koskevista laajoista luvuista. Merkittävimpiä sisältömuutoksia oli perusoikeusluettelon täydentäminen sosiaalisilla oikeuksilla. Perustuslain rakennetta tarkistettiin vähentämällä lukujen määrää ja kokoamalla perusoikeussääntely ensimmäiseen lukuun. Perusoikeuslukua seuraa ylimpien valtioelinten sääntely sekä valtion perustoimintoja koskevat luvut lainsäädännöstä ja hallinnosta, lainkäytöstä sekä maakuntien ja kuntien hallinnosta. Viimeinen luku sääntelee perustuslain muuttamismenettelyä.

Sveitsissä on ollut vireillä perustuslain kokonaisuudistuksen valmistelu vuodesta 1965 lähtien. Sveitsin perustuslaki (1874) on lukuisista osittaisuudistuksista huolimatta sisällöltään ja rakenteeltaan vanhentunut valtiosääntöasiakirja. Vuoden 1995 kesäkuussa julkaistun uuden perustuslakiehdotuksen perustelujen mukaan lukuisat osittaisuudistukset ovat heikentäneet perustuslain yhdenmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä eikä laki myöskään vastaa enää kaikilta osiltaan nykyisen valtiosääntökäytännön olennaisia piir-

teitä. Sen katsotaan sisältävän perustuslain tasolle kuulumattomia tai kokonaan merkityksensä menettäneitä säännöksiä. Ajanmukaistamisella pyritään ehdotuksen mukaan ennen muuta perustuslakisääntelyn avoimuuteen.

Sveitsin perustuslakiehdotus ei ole rakenteeltaan rinnastettavissa Ruotsin ja Alankomaiden valtiosääntöasiakirjoihin, sillä Sveitsin erityinen valaliittomuoto edellyttää yhtenäisvaltioista poikkeavaa sääntelyä. Perustuslakiehdotus sisältääkin laajat säännökset valaliiton ja kantonien välisestä toimivallan jaosta, kaikkiaan 83 artiklaa lain yhteensä 170 artiklasta. Ehdotukseen liittyy myös eräitä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia, muun muassa perusoikeussääntelyn uudistus. Lisäksi uudistettaisiin Sveitsille ominaisia suoran demokratian menetelmiä. Kansanaloiteoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin ja kansanäänestyksen soveltamisalaa laajennettaisiin kansainvälisten sopimusten sekä merkittävien hallinnollisten ja taloudellisten päätösten osalta. Liittotuomioistuimen luonnetta ennakkopäätöstuomioistuimena vahvistettaisiin rajoittamalla valitusoikeutta. Lisäksi liittotuomioistuimelle annettaisiin oikeus valaliiton lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan.

Vuoden 1995 perustuslakiehdotuksen ja siitä järjestetyn laajan lausuntokierroksen pohjalta laadittiin uusi ehdotus, joka annettiin liittokokouksen käsiteltäväksi marraskuussa 1996. Ehdotus vastaa pääsisällöltään vuoden 1995 perustuslakiehdotusta. Ehdotus on parhaillaan liittokokouksen valiokuntien käsiteltävänä. Uudistuksen aikataulua koskevien suunnitelmien mukaan Sveitsin liittokokouksen tulisi päättää uudesta perustuslaista vuonna 1998, jonka jälkeen se alistettaisiin kansanäänestykseen.

Länsi-Euroopan valtioiden perustuslakien rakenteesta ja laajuudesta

Kansallisista erityispiirteistä huolimatta länsieurooppalaisten perustuslakien ydinsisältöä voidaan pitää varsin yhdenmukaisena ja vakiintuneena. Perustuslain sisältöä määräävät ehkä ratkaisevimmalla tavalla valtiomuoto sekä ylimpien valtioelinten välinen vallanjako. Monarkiat ja tasavallat eroavat perustuslakisääntelyssä toisistaan, mutta keskeisempi vaikutus sääntelyn alaan on kuitenkin sillä, onko kyse yhtenäisvaltiosta vai liittovaltiosta. Esimerkiksi lainsäädäntövallan jako liittovaltion ja osavaltioiden kesken edellyttää melko yksityiskohtaista ja laajaa sääntelyä perustuslaissa. Yhtenäisvaltioiden perustuslaeissa tämänkaltainen sääntely voi tulla kyseeseen lähinnä vain alueellisissa itsehallintojärjestelmissä.

Perustuslaki sisältää yleensä säännökset valtiomuodosta, kansanvaltaisen järjestelmän perusteista ja muista valtion yleisistä periaatteista. Eräiden maiden perustuslakeihin sisältyy säännöksiä myös kansallisista symboleista, kuten lipusta, kansallislaulusta, valtion tunnuslauseesta ja pääkaupungista. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi Ranskan, Saksan, Itävallan, Italian, Espanjan ja Portugalin perustuslaeissa. Myös eräissä Keski- ja Itä-Euroopan entisten sosialististen valtioiden, kuten Puolan, Tshekin tasavallan ja Unkarin uusissa perustuslaeissa säädetään kansallisista symboleista.

Yksilön perusoikeudet muodostavat yleensä keskeisen osan modernia länsimaista perustuslakia, ja ne onkin useimmiten sijoitettu lain alkuun. Sääntelyn laajuus tosin vaihtelee maittain. Esimerkiksi Etelä-Euroopan valtioiden perustuslakeihin sisältyy poikkeuksellisen laajat perusoikeussäännökset. Myös Ruotsin ja Alankomaiden perustuslaeissa sekä Sveitsin perustuslakiehdotuksessa perusoikeuksilla on keskeinen sija sääntelyn kokonaisuudessa. Ranskan ja Itävallan perustuslait ovat poikkeuksia tässä suhteessa, sillä niistä perusoikeussääntely puuttuu kokonaan tai se on huomattavan niukkaa. Ranskassa perusoikeussääntely on edelleen pääosin vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksen varassa, ja Itävallassa perustuslain puutteellisuutta on korvattu antamalla Euroopan ihmisoikeussopimukselle perustuslain asema.

Kolmannen keskeisen asiaryhmän muodostaa ylimpiä valtioelimiä, monarkkia tai tasavallan presidenttiä sekä hallitusta ja parlamenttia koskeva sääntely. Perustuslaissa säädetään ylimpien valtioelinten asettamisesta tai valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä. Sääntelyn rakenteelliset ratkaisut poikkeavat toisistaan huomattavastikin näiltä osin, merkittävien sisällöllisten erojen lisäksi. Eräissä maissa kutakin valtioelintä koskeva organisatorinen ja toiminnallinen sääntely on pyritty yhdistämään omaksi kokonaisuudekseen. Useimmissa maissa sääntely rakentuu kuitenkin siten, että ylimpien valtioelinten organisaatiota ja toimintamuotoja koskevien lukujen ohella perustuslakiin sisältyy erillisiä

jaksoja valtion perustehtävistä: lainsäädännöstä, hallinnosta, valtiontaloudesta ja kansainvälisistä asioista. Ruotsin hallitusmuoto on selkeä esimerkki tämänkaltaisesta sääntelystä.

Sääntelyn systematisoinnilla, esimerkiksi lukujen keskinäisellä järjestyksellä, on ylimpien valtioelinten osalta erityistä merkitystä, sillä rakenteelliset ratkaisut voivat heijastaa erilaisia painotuksia valtioelinten keskinäisissä suhteissa. Esimerkiksi Ranskan perustuslaissa tasavallan presidenttiä koskeva laajahko luku on sijoitettu ennen hallitusta ja parlamenttia koskevia säännöksiä. Italian, Itävallan, Ruotsin ja Saksan perustuslaeissa parlamenttia koskeva sääntely on puolestaan sijoitettu ennen valtion päämiestä ja hallitusta koskevia säännöksiä. Parlamentin toiminnan ja menettelymuotojen perustuslaintasoinen sääntely vaihtelee laajuudeltaan. Yleisesti arvioiden se on kuitenkin suppeampaa kuin Suomen valtiopäiväjärjestyksessä. Sääntelyn laajuuteen vaikuttaa muun muassa se, onko kyse yksi- vai kaksikamarisesta parlamentista. Useimmissa Länsi-Euroopan maissa on kaksikamarinen järjestelmä siitä huolimatta, että ainoastaan Belgia, Itävalta, Saksa ja Sveitsi ovat varsinaisesti liittovaltioita, joihin parlamentin kaksikamarisuus useimmiten yhdistetään. Parlamentin toimintaa säännellään yleensä tarkemmin parlamentin työjärjestyksessä, joka säädetään pääsääntöisesti yksinkertaisella enemmistöllä. Itävallassa työjärjestyksen muutos edellyttää poikkeuksellisesti kahden kolmasosan määräenemmistöä. Myös Ruotsin valtiopäiväjärjestyksen keskeisiä säännöksiä voidaan muuttaa ainoastaan vaikeutetussa menettelyssä.

Muita perustuslaeissa säänneltyjä asiakokonaisuuksia ovat tuomiovaltaa, alueellista hallintoa ja erilaisia itsehallintojärjestelmiä sekä virkamiehistöä koskevat perussäännökset. Aluehallinnon ja itsehallintojärjestelmien osalta kansallisilla erityispiirteillä on keskeinen vaikutus perustuslakisääntelyn sisältöön ja laajuuteen. Useiden maiden perustuslakeihin sisältyy myös asevoimia sekä sotatilaa ja muita poikkeusoloja koskevaa sääntelyä. Ruotsin ja Saksan perustuslaeissa on poikkeusoloista oma lukunsa. Perustuslakisääntelyn alaan kuuluvat myös perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvät erityisjärjestelmät sekä perustuslain muuttamismenettely.

Sääntelyn laajuutta ja teknisiä kysymyksiä koskevat ratkaisut vaihtelevat maittain. Sääntelyn laajuudessa eräänlaista keskiarvoa edustanevat Ruotsin hallitusmuoto (153 pykälää) ja Alankomaiden perustuslaki (142 artiklaa siirtymäsäännökset poislukien). Selvä poikkeus on Portugalin perustuslaki, jossa on yhteensä 298 artiklaa. Myös Kreikka, Espanja ja Saksa edustavat verrattain laajaa sääntelyä, kun taas esimerkiksi Tanskan perustuslaki on selvästi keskimääräistä suppeampi.

Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa

Euroopan yhdentymiskehitys on johtanut perustuslain muutoksiin useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Muutokset on tehty yleensä jäseneksi liityttäessä tai yhdentymisprosessin muotojen muuttuessa. Esimerkiksi Euroopan unionia koskevan sopimuksen johdosta perustuslakia muutettiin Belgiassa, Espanjassa, Irlannissa, Portugalissa, Ranskassa ja Saksassa.

Keskeisin valtiosääntökysymys on ollut toimivallan siirron sääntely perustuslaissa, mutta perustuslakeihin on tehty myös muita muutoksia. Säännökset eivät välttämättä sisällä nimenomaista mainintaa Euroopan yhteisöistä tai Euroopan unionista, vaikka niillä olisikin välitön kytkentä yhdentymiskehitykseen. Esimerkiksi Alankomaiden, Espanjan, Italian, Kreikan, Luxemburgin ja Tanskan perustuslaeissa ei viitata suoraan Euroopan yhteisöihin tai Euroopan unioniin. Laajimmin integraatiota on säännelty Itävallan ja Ranskan perustuslaeissa, joihin sisältyy erityinen luku Euroopan unionista. Myös Saksan perustuslaki sääntelee yhdentymistä ja Euroopan unionia melko laajasti.

Eräiden jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy yleinen säännös eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistumisesta. Tällaisia säännöksiä on Portugalin, Ranskan ja Saksan perustuslaeissa. Säännöksissä on asetettu erilaisia aineellisia ehtoja yhteistyön sisällöstä ja tavoitteista, kuten eurooppalaisen identiteetin vahvistaminen sekä demokratian, rauhan, taloudellisen kehityksen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen Euroopan kansojen välillä (Portugalin perustuslaki 7 art. 5 kappale) tai kansanvaltaisten, oikeusvaltiollisten, sosiaalisten ja federatiivisten periaatteiden sekä toissijaisuusperiaatteen noudattaminen (Saksan liittotasavallan perustuslaki 23 art. 1 kappale). Itävallan perustuslaissa säädetään nimenomaisesti osallistumisesta

unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslaeissa on yleinen säännös toimivallan luovuttamisesta kansainvälisille toimielimille, joka muodostaa pohjan yleensä myös Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvälle toimivallan siirrolle. Ainoastaan Portugalin, Ranskan, Ruotsin ja Saksan perustuslaeissa säännellään toimivallan siirtoa erityisesti Euroopan unionille. Toimivallan siirrolle on usein asetettu aineellisia rajoituksia ja siirtoa koskeva päätös saattaa edellyttää määräenemmistöä. Esimerkiksi Ruotsin hallitusmuodon mukaan toimivallan siirto Euroopan yhteisöille edellyttää, että Euroopan yhteisöillä on Ruotsin hallitusmuotoa ja Euroopan ihmisoikeussopimusta vastaava vapauksien ja oikeuksien suojajärjestelmä. Lisäksi siirtoa koskeva päätös tulee tehdä 3/4:n määräenemmistöllä tai perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ranskassa toimivallan siirto Euroopan unionille on rajattu talous- ja rahaliiton perustamiseen sekä EY:n yhteiseen viisumipolitiikkaan. Saksan perustuslaissa on toimivallan siirtoa Euroopan unionille koskevan yleisen säännöksen lisäksi erityinen säännös liittovaltion keskuspankin toimivallan siirrosta Euroopan keskuspankille. Myös Portugalin perustuslaissa varauduttiin keskuspankille kuuluvan toimivallan siirtoon, kun perustuslakia tarkistettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ratifioinnin yhteydessä.

Eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistumisen ja toimivallan siirron lisäksi useiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa säännellään Euroopan unionia koskevien asioiden kansalliseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä. Parlamentin tiedonsaanti ja osallistuminen Euroopan unionia koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon on säännelty perustuslain tasolla Belgiassa, Itävallassa, Portugalissa, Ranskassa ja Saksassa. Itävallan ja Saksan perustuslaeissa on lisäksi niiden liittovaltioluonteeseen perustuvia erityisiä säännöksiä osavaltioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.

Muut Euroopan unioniin välittömästi liittyvät säännökset jäsenvaltioiden perustuslaeissa koskevat lähinnä unionin kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta sekä Euroopan parlamentin vaaleja ja edustajien asemaa. Irlannin perustuslaissa säädetään erityisesti Euroopan unionin toimielinten säädösten lainvoimasta Irlannissa, sillä kansainväliset sopimukset eivät pääsäännön mukaan kuulu Irlannin sisäiseen oikeusjärjestykseen ilman parlamentin päätöstä. Itävallan perustuslaissa säännellään myös Euroopan unionin toimielinten, kuten komission, talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean, asettamiseen liittyviä kysymyksiä.

Länsi-Euroopan valtioiden perustuslakisääntelyn kehitysnäkymiä

Useissa Länsi-Euroopan valtioissa on parhaillaan vireillä perustuslain osittaisuudistuksiin tähtääviä hankkeita. Yleensä hankkeilla on selvä kansallinen tausta eikä niiden pohjalta ole sen vuoksi hahmoteltavissa laajempia, eurooppalaisille valtiosäännöille yhteisiä kehityslinjoja. Viime vuosina ainoastaan Euroopan unionia sekä jossain määrin myös ministerivastuuta koskevat kysymykset näyttävät olleen laajemmin esillä länsieurooppalaisessa perustuslakisääntelyssä. Ministerivastuusäännöksiä on muutettu hiljakkoin Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa. Tällä hetkellä erityisesti kansanäänestykseen liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia. Kansanäänestystä koskevia hankkeita on vireillä tai jo toteutettu ainakin Ranskassa, Italiassa, Irlannissa, Alankomaissa, Sveitsissä, Belgiassa ja Ruotsissa.

Ranskassa hyväksyttiin vuonna 1995 perustuslain tarkistus, jossa laajennettiin kansanäänestyksen soveltamisalaa, yhdistettiin kansalliskokouksen ja senaatin aikaisemmat kaksi lyhyttä istuntokautta yhdeksi pitemmäksi istuntokaudeksi, rajoitettiin kansanedustajien rikosoikeudellista koskemattomuutta sekä kumottiin kansainyhteisöä koskevat perustuslain säännökset. Lisäksi vuonna 1996 perustuslakia täydennettiin säännöksillä, jotka koskevat sosiaaliturvan rahoitusta ja siihen liittyvää päätöksentekoa parlamentissa.

Alankomaissa on vireillä laajahko valtiosääntöuudistus, jonka tavoitteena on kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja päätöksenteon siirtäminen lähemmäs kansalaisia. Hankkeeseen sisältyy muun muassa korjaavan kansanäänestyksen käyttöönotto ja vaalijärjestelmän uudistaminen.

Italiassa perustuslain uudistuksesta on keskusteltu pitkään ja uudistusta on valmisteltu useissa parlamentaarisissa komiteoissa. Nyt hanke on ilmeisesti johtamassa lainsäädäntötoimiin, sillä valtiosääntöuudistusta valmistellut parlamentin kamarien yhteinen komi-

tea sai työnsä päätökseen kesäkuussa 1997. Perustuslain muutosesitys on parhaillaan parlamentin käsiteltävänä. Asiasta on tämän jälkeen järjestettävä vielä kansanäänestys, joten alustavien arvioiden mukaan uudistus tullee voimaan aikaisintaan ensi vuosituhannen vaihteessa. Uudistuksen taustalla ovat vuoden 1947 perustuslain ratkaisut ylimpien valtioelinten välisistä suhteista ja kaksikamarisen parlamentin toimintamuodoista, jotka ovat käytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi. Perustuslain uudistuksen yleisinä linjoina ovat presidentin ja hallituksen aseman vahvistaminen sekä parlamentin toiminnan tehostaminen. Presidentti ehdotetaan valittavaksi suoralla kansanvaalilla kuuden vuoden toimikaudeksi, ja presidentin valtaoikeuksia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa lisättäisiin. Muutosehdotukset liittyvät myös hallituksen muodostamiseen ja pääministerin roolin vahvistamiseen. Parlamentin kamarien kokoa pienennettäisiin ja välittömillä vaaleilla valitun edustajainhuoneen valtaa lisättäisiin erityisesti lainsäädäntömenettelyssä. Muut muutosehdotukset koskevat lähinnä alueellisen itsehallinnon vahvistamista, vaalijärjestelmän kehittämistä sekä kansanäänestysjärjestelmän tarkistamista.

Itävallassa on vireillä laaja liittovaltion ja osavaltioiden suhteiden järjestelyyn liittyvä uudistushanke (Bundesstaatsreform). Hankkeessa on kyse lähinnä liittovaltion ja osavaltioiden lainsäädäntövallan sääntelystä. Asiaa koskevan hallituksen esityksen käsittely parlamentissa raukesi ennenaikaisiin vaaleihin joulukuussa 1995. Liittovaltiohanke on nostanut esille myös kysymyksen hallintotuomioistuinjärjestelmän uudistamisesta.

Belgiassa toteutettiin vuonna 1993 perustuslain uudistus, jossa Belgiasta muodostettiin liittovaltio sekä vahvistettiin kieliyhteisöjen ja liittovaltion alueiden itsehallintoa. Parhaillaan on vireillä laajahko tarkistushanke, joka koskisi muun muassa perusoikeuksia, kansanäänestystä sekä eräitä parlamenttia ja kunnallista itsehallintoa koskevia säännöksiä (Révision de la constitution en vertu de la déclaration du pouvoir législatif du 12 avril 1995).

Luxemburgissa on ollut vireillä jo pitkään vuoden 1868 perustuslain kokonaisuudistus, joka ei ole toistaiseksi johtanut tulokseen. Osittaisuudistuksena perustettiin kuitenkin vuonna 1997 valtiosääntötuomioistuin lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa varten.

Myös Irlannissa on vireillä perustuslain (1937) kokonaisuudistus. Irlannin hallitus asetti huhtikuussa 1995 asiantuntijatyöryhmän arvioimaan uudistustarpeita myöhemmin asetettavaa parlamentaarista komiteaa varten. Työryhmä sai laajan raporttinsa valmiiksi toukokuussa 1996 (Report of the Constitution Review Group). Raportissa ehdotetaan muun muassa oikeusasiamiehen viran perustamista, kunnallisen itsehallinnon suojaamista perustuslaissa, konstruktiivisen epäluottamuslauseen käyttöönottoa sekä eräitä perusoikeuksia koskevia muutoksia. Pääosin työryhmän ehdotukset rajoittuvat kuitenkin perustuslain yksityiskohtien tarkistuksiin. Uudistuksen valmistelua jatkamaan asetettiin heinäkuussa 1996 parlamentaarinen komitea. Komitea on saanut huhtikuussa 1997 valmiiksi kaksi väliraporttia, jotka koskevat muun muassa parlamentin hajottamisvaltaa, lakiehdotusten ja lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa korkeimmassa oikeudessa, kunnallista itsehallintoa, erityisen vaali- ja kansanäänestyslautakunnan asettamista sekä parlamentin toisen kamarin, senaatin tehtäviä ja kokoonpanoa (The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution: First Progress Report, Second Progress Report. April 1997). Alustavan aikataulun mukaan komitean työ kestänee vielä noin viisi vuotta.

Isossa-Britanniassa hallituksen vaihduttua toukokuussa 1997 ovat eräät valtiosääntökysymykset nousseet ajankohtaisiksi. Uudistukset Skotlannin ja Walesin itsehallinnon vahvistamiseksi ovat vireillä. Syyskuussa 1997 järjestettiin kansanäänestykset Skotlannin parlamentin ja Walesin edustajainkokouksen (Welsh Assembly) perustamisesta. Esillä ovat myös perusoikeussääntelyn toteuttaminen ja parlamentin ylähuoneen uudistaminen.

Ruotsissa muutettiin vuonna 1994 valtiopäivien vaalikausi nelivuotiseksi sekä tarkistettiin listavaalijärjestelmää henkilövaalien suuntaan. Vuonna 1996 valtiopäiväjärjestykseen lisättiin uusi, Euroopan unionin asioiden käsittelyä valtiopäivillä koskeva luku sekä tarkistettiin välikysymystä ja muita valtiopäiväkysymyksiä koskevia valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Myös valtion talousarviota koskeva sääntely on uudistettu. Vuonna 1997 säädettiin uusi, yhtenäinen vaalilaki (SFS 1997:157) ja annettiin valtiopäiville esitys Ruotsin keskuspankkia koskevista muutoksista (Prop. 1997/98:40), joilla on

tarkoitus vahvistaa keskuspankin asemaa. Lisäksi Ruotsissa on selvitetty muun muassa kunnallisen itsehallinnon ja perustuslain suhdetta (SOU 1996:129) sekä kansanäänestystä (SOU 1997:56). Valtiontalouden tarkastuksen uudistamista on vuoden 1997 aikana käsitelty useissa eri yhteyksissä (SOU 1997:56, SOU 1997:80 ja Riksdagens Revisionsutredning), mutta laajempia muutoksia tarkastuksen organisointiin ei ilmeisesti ole odotettavissa (Prop. 1997/98:1, bilaga 2).

2.4. Nykytilan arviointi

Neljän perustuslain järjestelmä

Suomen nykyinen usean perustuslain järjestelmä pohjautuu historialliseen perinteeseen. Esimerkiksi jako hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen on lähtöisin jo Ruotsin ajalta. Suomalainen järjestelmä on kansainvälisesti ottaen poikkeus. Useimmissa Euroopan valtioissa perustuslaintasoiset säännökset on koottu yhteen valtiosääntöasiakirjaan.

Erityisesti jako hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen on symbolisesti kuvastanut tietynlaista valtiollisen järjestelmän kaksihaaraisuutta, jossa hallitusvaltaa koskeva sääntely on eriytetty eri asiakirjaan kuin kansanedustuslaitosta (alkujaan säätyedustuslaitosta) koskeva sääntely. Tällaiselle sääntelyn eriyttämiselle ei enää nykyisin ole tarvetta eikä perusteita.

Keskeinen ongelma, joka Suomessa on seurannut valtiosääntönormien hajaantumisesta neljään erilliseen perustuslakiin, on valtiosäännön selkeyden ja johdonmukaisuuden heikentyminen, johon ovat vaikuttaneet myös viime vuosien lukuisat perustuslakien erillisuudistukset. Valtiosäännön kokonaisuudesta on tullut vaikeammin hahmotettava, kun valtiolliset perusratkaisut eivät ilmene yhtenäisestä asiakirjasta.

Hallitusmuotoa pidetään yleisesti perustuslaeistamme tärkeimpänä. Se ei kuitenkaan anna täydellistä kuvaa valtiollisen järjestelmämme oikeudellisista perusteista. Tästä näkökulmasta arvioiden huomattavin puute hallitusmuodossa on eduskunnan kokoonpanoa ja toimintaa sekä lainsäädäntömenettelyä koskevien säännösten lähes täydellinen puuttuminen.

Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ilmenee tosin hallitusmuodon 2 §:stä, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta, ja jossa todetaan eduskunnan käyttävän lainsäädäntövaltaa yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Lainsäädäntöä koskeva hallitusmuodon III luku kuitenkin sisältää vain viittaussäännökset valtiopäiväjärjestykseen siltä osin, kun on kysymys eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä ja eduskunnan aloiteoikeuden käyttämisestä.

Hallitusmuoto jättää valtiopäiväjärjestyksen varaan myös sellaisen keskeisen valtiosääntöisen ratkaisun kuin kysymyksen perustuslain säätämis- ja muuttamisjärjestyksestä. Myös pääosa parlamentarismin kannalta tärkeistä eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa koskevista säännöstöistä (esim. välikysymys-, tiedonanto-, selonteko- ja kertomusmenettelyt) perustuu valtiopäiväjärjestykseen.

Sääntelyn jakautuminen useaan perustuslakiin on johtanut myös siihen, että perustuslakien kirjoittamistapa on ollut varsin epäyhtenäinen. Erityisesti valtiopäiväjärjestykseen sisältyy lukuisia hyvin yksityiskohtaisesti muotoiltuja eduskuntatyötä koskevia menettelysääntöjä. Perustuslaissa on säädetty esimerkiksi asioiden pöydällepanosta, puheenvuorojen myöntämisen järjestyksestä eduskunnan täysistunnossa ja eduskunnan kirjastosta. Valtiosääntöteoreettisesti suuri osa valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä ei luontevasti kuuluisikaan perustuslain tasolle. Hallitusmuodon säännökset on sen sijaan kirjoitettu yleisluonteisemmin ja perustuslain luonteeseen paremmin soveltuvasti.

Hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen kuuluvien asiaryhmien välinen rajanveto ei myöskään kaikin osin ole aivan johdonmukainen. Esimerkiksi presidentin oikeudesta antaa hallituksen esityksiä ja lakien vahvistamisesta säädetään hallitusmuodossa, esityksen antamisesta tosin myös valtiopäiväjärjestyksessä. Sen sijaan näihin rinnasteinen presidentin oikeus peruuttaa hallituksen esitys ilmenee ainoastaan valtiopäiväjärjestyksestä.

Valtiosääntöä on viime vuosina myös eri yhteyksissä muutettu siten, että hallitusmuodon säännökset saavat merkittävän osan sisällöstään valtiopäiväjärjestyksestä. Esimerkiksi vuonna 1991 hallitusmuotoa täydennettiin uudella säännöksellä, jonka mukaan hallituksen on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samana vuonna hallitusmuotoon otettiin myös sään-

nös, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman. Näiden säännösten ymmärtämisen kannalta välttämätön tieto selonteon ja tiedonannon oikeudellisesta merkityksestä ei kuitenkaan ilmene hallitusmuodosta, vaan valtiopäiväjärjestyksestä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vuonna 1993 hallitusmuotoon lisätty uusi säännös, jonka mukaan eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun "siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään". Säännös saa itse asiassa sisältönsä täysin valtiopäiväjärjestyksestä.

Jonkin asiakokonaisuuden sääntely usean perustuslain järjestelmässä voi olla hyvinkin monimutkaista. Korostunein esimerkki tästä on oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä, josta sisältyy säännöksiä kaikkiin neljään perustuslakiin.

Perustuslakien muuttamistahti on viime vuosina nopeutunut tuntuvasti. Perustuslakeja on jouduttu osittain olosuhteidenkin vuoksi (esim. ETA:n ja EU:n jäsenyyden vaikutukset) muuttamaan niin usein ja niin nopean valmistelun perusteella, että valtiosäännön kokonaisuudesta on tullut yhä vaikeammin hallittava. Samalla perustuslakien sisäinen johdonmukaisuus on kärsinyt. Tällainen erillisuudistusten määrä ei ole perustuslakien arvokkuuden ja oikeudellisen aseman kannalta ongelmaton. Perustuslakien sisäisen johdonmukaisuuden ylläpitämisestä tulee tällaisella muutosvauhdilla hyvin vaikea tehtävä.

Valtiosäännön osittaisuudistuksilla on myös muutettu perustuslakien rakennetta. Hallitusmuotoa on täydennetty kahdella uudella luvulla, joihin kumpaankin sisältyy ainoastaan yksi pykälä (III a. Neuvoa-antava kansanäänestys; IV a. Ahvenanmaan itsehallinto). Uusien asiakokonaisuuksien sovittaminen vanhaan perustuslakiin onkin varsin hankalaa. Toisaalta perusoikeusuudistuksen yhteydessä pääosa hallitusmuodon opetustointa koskevasta VIII luvusta kumottiin, jolloin luku jäi sisällöltään vajanaiseksi. Valtiopäiväjärjestystä on puolestaan täydennetty kokonaan uudella Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevalla 4 a luvulla. Perustuslakien uudistamisella vanha runko säilyttäen onkin tietyt rajansa, jonka jälkeen perustuslait menettävät systemaattisen selkeytensä.

Perustuslakien pysyvyyden tulisi olla suurempi kuin tavallisten lakien ja asetusten. Viime vuosien kiivas perustuslakien uudistustahti on osittain ollut seurausta perustuslakien vanhentuneisuudesta ja ajan kuluessa syntyneistä muutospaineista. Esimerkiksi perusoikeusuudistuksen toteutuminen poisti selvimpiä vanhentuneisuudesta johtuneita ongelmia. On kuitenkin todennäköistä, että ilman perustuslakien uudelleen kirjoittamista tuskin voidaan vastaisuudessakaan välttyä siltä, että perustuslakien yksittäisiin kohtiin kohdistuu jatkuvasti huomattavia muutospaineita.

Perustuslaeilla on Suomessa ollut merkittävä historiallinen rooli. Suomen autonomisen aseman puolustustaistelu viime vuosisadan jälkipuoliskolla ja aivan tämän vuosisadan alussa käytiin pitkälti perustuslakien varassa. Toisaalta nykyinen vuoden 1919 hallitusmuoto kuuluu niiden perustuslakien joukkoon, joiden syntyhistoria liittyy valtiolliseen murrosvaiheeseen, Suomessa itsenäistymisprosessiin. Hallitusmuodolla on ollut keskeinen merkitys kansakunnan käsitykselle itsestään.

Hallitusmuoto säilyikin pitkään ilman merkittäviä tekstimuutoksia, osittain tosin poikkeuslakijärjestelmän avulla. Viime vuosina hallitusmuoto on kuitenkin ollut niin monien muutosten kohteena, ettei se ole voinut olla vaikuttamatta myös sen symbolimerkitystä heikentävästi. Hallitusmuodon historiallinen symbolimerkitys ei siten enää ole riittävä peruste sille, että perustuslakien uudelleen kirjoittamisen sijasta edelleen tyydyttäisiin pelkästään paikkaamaan nykyisiä perustuslakeja.

Ylimpien valtioelinten keskinäiset suhteet

Valtiosäännön uudistamiskeskustelun painopistealueena on 1970-luvulta lähtien ollut kysymys ylimpien valtioelinten toimivallasta ja keskinäisistä suhteista. Tavoitteena on ollut valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tähän on liittynyt pyrkimys korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä sekä vahvistaa eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa. Tämä on merkinnyt toisaalta tasavallan presidentin itsenäisten valtaoikeuksien tarkistamista säilyttäen kuitenkin samalla presidentin asema merkittävänä valtioelimenä.

Tähän mennessä tasavallan presidentin asemaan on tehty muun muassa seuraavat muutokset:

1) Presidentin vaalitavan muuttaminen. Vuonna 1987 presidentinvaali muutettiin

suoran henkilövaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmäksi. Vuonna 1991 siirryttiin suoraan kaksivaiheeseen kansanvaaliin. Presidentin uudelleen valintaa rajoitettiin siten, että sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi.

2) Lakien vahvistaminen. Vuonna 1987 presidentin lykkäävä veto-oikeus muutettiin palautusoikeudeksi; vahvistamatta jätetyn lain eduskuntakäsittely ei enää siirtynyt vaalien yli vaan seuraaville valtiopäiville.

3) Eduskunnan hajottaminen. Vuonna 1991 eduskunnan hajotusoikeus kytkettiin pääministerin perusteltuun aloitteeseen, puhemiehen ja eduskunnan eri ryhmien kuulemiseen sekä eduskunnan koollaoloon.

4) Hallituksen muodostaminen. Vuonna 1987 hallitusmuotoon kirjattiin vaatimus puhemiehen ja eduskunnan eri ryhmien kuulemisesta valtioneuvoston kokoonpanon merkittävien muutosten yhteydessä.

5) Valtioneuvoston tai sen jäsenen ero. Vuonna 1991 eron myöntäminen valtioneuvostolle sidottiin eronpyyntöön tai eduskunnan osoittamaan epäluottamukseen taikka yksittäisten ministerien osalta pääministerin aloitteeseen.

Eduskunta hyväksyi viime vaalikaudella lepäämään jätettäväksi hallituksen esityksen ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp), joka kuitenkin vaalien jälkeen hylättiin. Eduskunnan lepäämään jätettäväksi hyväksymässä muodossa ehdotukseen sisältyi kuusi keskeistä kohtaa:

1) Hallituksen muodostaminen. Esitys olisi siirtänyt pääministerin valinnan käytännössä eduskunnalle. Presidentti olisi nimennyt pääministeriksi henkilön, jonka eduskunta on ääntenenemmistöllä valinnut tähän tehtävään. Eduskunta olisi voinut äänestää ehdokkaasta enintään kolme kertaa. Muussa tapauksessa presidentti olisi nimennyt pääministerin puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti olisi nimittänyt pääministerin ehdotuksesta asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

2) Asetuksenantovalta. Asetukset olisi antanut esityksen mukaan lailla säädetyn valtuuden nojalla presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Jos asetuksen antajaa ei olisi laissa nimenomaan mainittu, asetuksen olisi antanut valtioneuvosto. Presidentti olisi kuitenkin antanut edelleen pääsäännön mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Ehdotus olisi merkinnyt niin sanotuista omaperäisistä asetuksista luopumista.

3) Lakien vahvistaminen. Vahvistamatta jääneen lain käsittely olisi alkanut esityksen mukaan eduskunnassa välittömästi eikä vasta seuraavilla valtiopäivillä.

4) Presidentin päätöksentekomenettely. Presidentti ei esityksen mukaan pääsääntöisesti enää olisi voinut muuttaa välittömästi valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Jos presidentti ei olisi ehdotusta hyväksynyt, asia olisi palautunut valtioneuvoston valmisteltavaksi. Jos presidentti ei olisi hyväksynyt valtioneuvoston uuttakaan ratkaisuehdotusta, hän olisi voinut ratkaista asian ehdotuksesta poikkeavasti. Poikkeuksen olisivat muodostaneet kuitenkin hallituksen esityksen antaminen ja peruuttaminen. Tältä osin presidentti olisi ollut sidottu valtioneuvoston uuteen ratkaisuehdotukseen. Presidentin olisi siis aina tullut antaa hallituksen esitys valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

5) Presidentin nimitystoimivalta. Suoraan perustuslain nojalla presidentin nimitysvaltaan olisivat jääneet vain määrätyt korkeimmat virat, kuten oikeuskansleri, korkeimpien oikeuksien jäsenet, ministeriöiden kansliapäälliköt ja maaherrat. Kaikki upseerit olisivat edelleen olleet presidentin nimitettäviä. Tämän ohella olisi voitu edelleen lailla säätää muitakin virkamiehiä presidentin nimitettäviksi.

6) Valtiosopimusten eduskuntakäsittely. Valtiopäiväjärjestyksen asianomainen säännös ehdotettiin korjattavaksi nykyisen käytännön pohjalta. Eduskunnan hyväksyminen olisi vaadittu kaikille tärkeille valtiosopimuksille ja lainsäädäntöä muuttavien sopimusten irtisanomiselle. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen olisivat vaatineet kumpikin 2/3:n määräenemmistöä.

Perustuslakivaliokunnan vuoden 1994 valtiopäivillä esityksestä antamassa mietinnössä (PeVM 16/1994 vp) esitystä luonnehdittiin yleisesti siten, että se jatkaa 1980-luvun osittaisuudistusten linjaa ja liittyy luontevasti tähänastisiin uudistuksiin, joilla on muun muassa vahvistettu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, eduskunnan asemaa ja parlamentarismia. Valiokunnan mukaan keskeisimmin uudistus olisi vaikuttanut Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä

vahvistaen. Osaksi siinä olisi lisätty suoraan eduskunnan valtaoikeuksia ja osaksi tuettu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Presidentti olisi säilynyt edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyivät muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, eduskunnan hajotukseen ja virkamiesten nimittämiseen. Tällaisena uudistus olisi valiokunnan mielestä ollut sopusoinnussa paitsi valtiosäännön viimeaikaisen kehittämisen kanssa, myös vastannut pyrkimyksiä vahvistaa eduskunnan asemaa.

Esityksen tavoitteista vallitsi verraten laaja yhteisymmärrys. Valtiosääntöä tulisikin kehittää edellä mainitun hallituksen esityksen päätavoitteiden pohjalta ja saattaa siten ylimpien valtioelinten keskinäisiä suhteita koskevan sääntelyn tarkistustyö päätökseen 1980-luvulta alkaneen linjan mukaisesti. Samalla olisi vielä kokonaisuudesta käsin tarkistettava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoa.

Paitsi yksittäisiin valtaoikeuksiin kokonaistarkastelu on syytä ulottaa myös valtiosäännön perusteita koskeviin säännöksiin. Esimerkiksi voimassa olevan hallitusmuodon I luvun säännökset antavat osittain nykytilannetta vastaamattoman kuvan eri valtioelinten tehtävistä. Erityisesti tämä koskee valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Hallitusmuodon alkuun sijoitetuista yleisistä säännöksistä puuttuu nykyisin myös parlamentarismin korostus, mitä on pidettävä ongelmallisena. Valtiojärjestyksen perusteita koskevaa lukua olisikin perusteltua täydentää parlamentarismia koskevalla yleissäännöksellä. Samaten valtiosäännön kansanvaltaista luonnetta olisi entisestään korostettava jo hallitusmuodon yleisiä periaatteita koskevissa säännöksissä.

Eduskuntaa koskeva sääntely

Eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevat perustuslaintasoiset säännökset sisältyvät nykyisin pääasiassa valtiopäiväjärjestykseen. Tässä perustuslaissa on säädetty muun ohella edustuksellisen kansanvallan periaatteesta ja eduskunnan yksikamarisuudesta sekä annettu kansanedustajien määrää, valitsemista ja asemaa koskevia säännöksiä. Valtiopäiväjärjestys sisältää säännöksiä myös vaalikauden jakaantumisesta valtiopäiviin, valtiopäivien kokoontumisesta, eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyön yleisestä järjestämisestä. Säännökset eduskunnassa käsiteltävistä asioista, niiden vireillepanosta ja valmistelusta sekä päätöksenteossa noudatettavista menettelytavoista sisältyvät niin ikään valtiopäiväjärjestykseen.

Eduskuntaa ja kansanedustajan asemaa koskevaa nykyistä sääntelyä voidaan sisällöltään pitää pääosin onnistuneena ja toimivana. Merkittäviä sääntelyn sisällön uudistuksia ei siten tarvita. Eduskuntatyöskentelyä koskeva perustuslaintasoinen sääntely on kuitenkin huomattavan yksityiskohtaista. Periaatteellisesti tärkeiden säännösten lisäksi valtiopäiväjärjestys sisältää useita yksityiskohtaisia säännöksiä eduskunnan sisäisiksi luonnehdittavista asioista, joista ei ole luontevaa eikä tarpeen säätää perustuslain tasolla.

Eduskuntatyön yksityiskohtainen perustuslaintasoinen sääntely on tarpeettomasti jäykistänyt eduskunnan työskentelyn ja toimintatapojen kehittämistä. Eduskunnan sisäisten työtapojen uudistamisen vaatiessa perustuslain säännösten muuttamista on valtioneuvosto ainakin muodollisesti tullut kytkeä asian valmisteluun hallituksen esityksen antamiseksi, vaikka käytännössä valmisteluvastuu näissä asioissa onkin ollut eduskunnalla itsellään. Kun tarvittavat uudistukset on toisaalta tahdottu toteuttaa nopeasti, on perustuslain suhteellisen pysyvyyden periaate samalla joutunut väistymään.

Perustuslain pysyvän luonteen ja eduskuntatyön joustavan kehittämisen kannalta olisikin pyrittävä siihen, että perustuslaissa säädetään eduskunnan osalta vain periaatteellisesti tärkeistä asioista. Perustuslaintasoisen sääntelyn tulisi eduskunnan sisäisiksi luonnehdittavien asioiden kohdalla olla lisäksi riittävän yleispiirteistä, jotta eduskunta itse voisi joustavasti kehittää toimintaansa.

Lainsäädäntömenettely

Lainsäädäntömenettelyn keskeiset perustuslain säännökset koskevat aloiteoikeutta, kolmen täysistuntokäsittelyn menettelyä, valmistelupakkoa, päätöksen tekemistä tavallisen lain kohdalla ääntenenemmistöllä, lain vahvistamista ja siihen liittyvää tasavallan presidentin palautusoikeutta sekä lain julkaisemista. Lainsäädäntömenettelyä on viime vuosina kehitetty etenkin eduskunnan toimintatapoja yksinkertaistamalla. On esimerkiksi muutettu suuren valiokunnan asemaa, poistettu tavallisten lakien lepäämäänjättä-

mismahdollisuus ja verolakien erityinen käsittelyjärjestys sekä luovuttu kansanedustajan lakialoiteoikeuden ajallisista ja sisällöllisistä rajoituksista. Näiden asioiden sääntelyä ei ole tarpeen tarkistaa. Lainsäädäntömenettelyn nykyiset kehittämistarpeet liittyvät lähinnä presidentin aloiteoikeuteen, kolmen täysistuntokäsittelyn menettelyyn ja presidentin oikeuteen palauttaa eduskunnan hyväksymä laki eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi.

Presidentti käyttää aloiteoikeuttaan antamalla eduskunnalle hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen. Esitysehdotukset laatii valtioneuvosto. Parlamentaarisen järjestelmän valta- ja vastuusuhteiden näkökulmasta ongelmana voidaan pitää sitä, että presidentti voi päättää jättää valtioneuvoston valmisteleman hallituksen esityksen antamatta tai tehdä muutoksia esityksen sisältöön. Parlamentaaristen periaatteiden kannalta eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuorovaikutuksen tulisi kuitenkin olla erityisen tiivistä lainsäädäntövallan käyttöön liittyvissä asioissa. Lisäksi valtioneuvoston on asiallisesti hankala kantaa parlamentaarinen vastuunsa ehdotuksista, joiden sisällöstä presidentti on päättänyt valtioneuvoston kannasta poikkeavasti. Presidentin aloiteoikeuden käyttö olisikin nykyistä selkeämmin sidottava eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston valmistelemaan ehdotukseen.

Lakiehdotus on valtiopäiväjärjestyksen nykyisten säännösten mukaan otettava eduskunnassa valiokuntavalmistelun jälkeen kolmeen täysistuntokäsittelyyn. Kolmen käsittelyn menettelyä voidaan pitää raskaana. Nykyisin ensimmäisessä käsittelyssä käyty keskustelu käydään toisessa käsittelyssä usein uudelleen. Tästä seuraa eduskuntatyöhön aiheetonta päällekkäisyyttä, jota lähetekeskustelu voi joissakin tilanteissa vielä lisätä. Eduskuntatyötä on siten perusteltua tehostaa siirtymällä kahden täysistuntokäsittelyn menettelyyn.

Eduskunnan hyväksymän lain vahvistamismenettelyyn liittyy tasavallan presidentin oikeus palauttaa laki eduskuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Presidentin veto-oikeutta koskevat perustuslain säännökset uudistettiin vuonna 1987. Tuolloin lyhennettiin sitä aikaa, jonka kuluttua vahvistamatta jätetty laki tulee eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Eduskunta voi nykyisin hyväksyä palautetun lain uudestaan lain vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Toisaalta lain palautus voi nykyisinkin lykätä lain uutta eduskuntakäsittelyä ja siten eduskunnan jo kertaalleen hyväksymän lain mahdollista voimaantuloa tarpeettoman pitkälle. Eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä on tässäkin suhteessa tarpeen vahvistaa.

Valtioneuvoston muodostaminen

Tasavallan presidentin tärkeimpiin valtaoikeuksiin kuuluu hänen mahdollisuutensa vaikuttaa keskeisesti valtioneuvoston muodostamiseen ja siten koko poliittisen järjestelmän toimintaan. Toisaalta valtioneuvoston jäsenten tulee hallitusmuodon nimenomaisen säännöksen mukaan nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentarismin periaatteen mukaisesti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia valtioneuvoston muodostamismenettelyssä onkin tehostettu vuosina 1987 ja 1991 toteutetuilla valtiosäännön osittaisuudistuksilla.

Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa presidentin on hallitusmuodon nykyisten säännösten mukaan kuultava tilanteesta eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä, minkä lisäksi eduskunnan on oltava tällaisessa tilanteessa koolla. Eduskunnan asemaa on tehostettu myös säännöksellä, jonka mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä sen nimittämisen tai sen kokoonpanon merkittävän muuttamisen jälkeen annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Erityisesti tiedonantoa koskeva vaatimus on siirtänyt painopistettä parlamentaarisen luottamuksen oletuksesta eduskunnan tosiasiallisen luottamuksen suuntaan. Uudistusten jälkeen eduskunta on muutenkin voinut aikaisempaa enemmän vaikuttaa hallituspohjaa, hallituksen ohjelmaa ja ministerivalintoja koskevaan päätöksentekoon.

Parlamentaariseen suuntaan kehittyneestä käytännöstä ja sitä vahvistaneista perustuslain muutoksista huolimatta valtioneuvoston muodostamismenettelyä koskeva sääntely ei kuitenkaan johdonmukaisesti toteuta parlamentarismin keskeisiä periaatteita, joiden mukaan valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella. Tämän lähtökohdan merkitystä korostaa se, että toimintakykyisten enemmistöhallitusten muodostaminen on muun muassa määräenemmistösäännösten kumoamisen vuoksi tullut helpommaksi. Suomessa on voitu siirtyä lyhytikäisistä hallituksista käytännössä koko vaalikauden hallituksiin. Eduskunnan

asemaa valtioneuvoston muodostamismenettelyssä on tämänkin vuoksi syytä vahvistaa.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä koskevien hallitusmuodon säännösten mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Kyseessä on niin sanottu tasavallan presidentin esittely, jossa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston läsnäollessa sekä asianomaisen ministerin esittelystä. Esittelevä ministeri myös varmentaa presidentin päätökset. Sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa noudatetaan kuitenkin erikseen säädettyä menettelyä. Tällöin kyse on niin sanotusta kabinettiesittelystä ja sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä.

Valtioneuvoston myötävaikutukseen perustuva päätöksentekomenettely on periaatteellisesti tärkeä järjestely, koska sen tarkoitus on antaa presidentin päätöksille parlamentaarinen vastuukate. Valtioneuvosto on nimittäin parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle kaikista sen myötävaikutuksella tehdyistä presidentin päätöksistä. Presidentin päätöksenteon laillisuusvalvonta kytkeytyy niin ikään presidentin esittelyyn.

Valtioneuvoston myötävaikutuksen keskeisestä merkityksestä huolimatta presidentin päätöksentekomenettelyä koskevat perustuslainsäännökset ovat yleispiirteisiä ja puutteellisia. Yksityiskohtaisemmat menettelysäännöt ovat vakiintuneet käytännössä, jota on joiltakin osin kirjattu myös valtioneuvoston päätöksiin. Nykyisinkin keskeinen on asiain esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa ja siitä johtuvista toimenpiteistä 5 päivänä tammikuuta 1944 annettu valtioneuvoston päätös eli niin sanottu Linkomiehen kiertokirje, jota ei ole julkaistu säädöskokoelmassa. Kyseisen valtioneuvoston päätöksen mukaisesti valtioneuvosto esittää vain joistakin asioista presidentille ratkaisuehdotuksen.

Presidentin päätöksentekomenettelyyn liittyvä keskeinen piirre on se, että presidentti on sidottu vain valtioneuvoston läsnäoloon, mutta ei sen mielipiteeseen. Presidentti voi siten poiketa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston ehdotuksesta, mikä voi olla omiaan hämärtämään parlamentaarisia valta- ja vastuusuhteita. Samasta syystä puutteena voidaan pitää myös sitä, ettei valtioneuvosto nykyisen käytännön mukaan tee virallista ratkaisuehdotusta edes kaikista tärkeimmistä asioista. Presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslainsäännöksiä olisi näin ollen tarkistettava parlamentarismin periaatteita paremmin vastaaviksi.

Asetuksenantovalta ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Asetuksenantovaltaa koskeva perustuslaintasoinen sääntely on vanhentunut. Suoraan perustuslakiin nojautuvan niin sanotun omaperäisen asetuksenantovallan ala on lainsäädännön kehittyessä jatkuvasti kaventunut. Käytännössä asetukset annetaan nykyisin useimmiten lakiin perustuvan valtuutuksen eikä suoraan perustuslain nojalla. Omaperäinen asetuksenantovalta on siten suurimmalta osin menettänyt käytännöllisen merkityksensä. Toisaalta tasavallan presidentti antaa myös kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisasetukset. Näiltä osin kysymys on pitkään noudatetusta vakiintuneesta käytännöstä, sillä perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty voimaansaattamisasetusten antamisesta.

Asetuksenantovalta on perustuslain nykyisissä säännöksissä osoitettu lähtökohtaisesti presidentille ja toissijaisesti valtioneuvostolle. Käytännössä lainsäädäntövaltaa on kuitenkin annettu myös ministeriöille ja jossain määrin muillekin viranomaisille.

Asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä eli delegointia koskeva perustuslaintasoinen sääntely on näiden asioiden periaatteelliseen merkitykseen verrattuna puutteellista ja epäajanmukaista. Nykyistä oikeustilaa voidaan arvostella myös oikeusvaltiollisten periaatteiden näkökulmasta. Perustuslaissa tulisikin olla nykyistä selkeämmät säännökset lainsäädäntövallan delegoinnista ja asetuksenantovallasta. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat säännökset muun ohella asetuksenantovallan käyttäjistä, asetuksenantovallan aineellisista rajoista sekä siitä, millaisilla edellytyksillä valtaa antaa yleisiä oikeussääntöjä voidaan osoittaa ministeriötä alemmille viranomaisille. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida vain lailla ja delegoitua lainsäädäntövaltaa käyttää pääsääntöisesti parlamentaarisessa vastuussa oleva valtioneuvosto.

Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä

Hallitusmuodon mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti. Eduskunnan on kuitenkin hyväksyttävä ulkovaltojen kanssa tehtävät sopimukset, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Hallitusmuodon sisältämän erityissäännöksen mukaan kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla on toimitettava sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.

Hallitusmuodon säätämishistoriasta ei ilmene, että presidentille olisi ulkopolitiikan alalla pyritty antamaan erityisen voimakas asema tai osoittamaan Suomen kansainväliset suhteet presidentin tärkeimmäksi tehtäväalueeksi. Käytännössä presidentin asema ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa onkin vaihdellut eri aikoina. Vasta toisen maailmansodan jälkeen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi toimia presidenttikeskeisesti ja ulkopolitiikan johtamista alettiin pitää presidentin tärkeimpänä tehtävänä.

Kansainvälisten asiain luonne, määrä ja yhteiskunnallinen merkitys on kuitenkin nykyään toinen kuin hallitusmuotoa (1919) ja valtiopäiväjärjestystä (1928) säädettäessä tai vielä presidentin ulkopoliittista johtoasemaa koskevien käsitysten vakiintuessakaan on ollut mahdollista ennakoida.

Kansainväliset järjestöt ovat merkityksellään nousseet valtioiden rinnalle kansainvälisen yhteisön toiminnassa. Kansainväliset sopimukset ovat yhä yleisemmin monenkeskisiä ja jonkin kansainvälisen järjestön piirissä valmisteltuja. Nämä sopimukset sisältävät aikaisempaa useammin määräyksiä myös yksilöiden ja muiden kansallisen oikeuden oikeussubjektien oikeuksista ja velvollisuuksista. Sisä- ja ulkoasioita on entistä hankalampi erottaa toisistaan, koska kansainvälisen yhteistyön piiriin kuuluu monia, aikaisemmin valtioiden sisäisiksi ymmärrettyjä asioita ja asiaryhmiä. Vaikutuksiltaan valtion rajat ylittävistä kansainvälisistä asioista vain pieni osa koskee nykyisin perinteistä ulkopolitiikkaa eli asioita, joissa pääpaino on valtion välittömissä suhteissa toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Käytännössä Suomen kansainvälisiä suhteita ei hoideta täysin keskitetysti, vaan lähtökohtana on, että tasavallan presidentti toimii ulkopoliittisissakin kysymyksissä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Presidentin ja ulkoasiainministeriön lisäksi myös muilla ministeriöillä on nykyisin suoria yhteyksiä toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin ja viranomaisiin. Muutkin viranomaiset hoitavat kansainvälisten suhteiden alaan kuuluvia asioita. Toimivaltansa rajoissa viranomaiset tekevät omilla hallinnonaloillaan sopimuksia toisten valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa. Tällainenkin kehitys edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistyötä Suomen kansainvälisiin suhteisiin liittyvissä asioissa.

Erityisesti osallistuminen Euroopan yhdentymiskehitykseen aiheutti tarpeen merkittäviin valtiosäännön osittaisuudistuksiin. ETA-sopimusjärjestelyä vuonna 1993 toteutettaessa hallitusmuotoon lisättiin uusi säännös, jonka mukaan eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin samanaikaisesti uusi luku (ns. yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä eduskunnassa), jota muutettiin vuonna 1994 Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi ja joka nykyisin sääntelee Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyä. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutosten päätavoitteena on ollut turvata eduskunnan oikeus osallistua ja vaikuttaa sen toimivallan alaan kuuluvien yhdentymisasioiden ja sittemmin Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon.

Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua ja toimeenpanoa koskeva valta on vuosina 1993 ja 1994 lisättyjen perustuslain säännösten mukaan osoitettu perustuslaissa säädetyin rajauksin valtioneuvostolle. Valtioneuvostolle osoitettu toimivalta kattaa myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tämäkin korostaa presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistyön vaatimusta.

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevaa valtaa on voimassa olevilla perustuslakien säännöksillä siten osoitettu erilaisin rajauksin ja täsmennyksin valtioneuvoston myötävaikutuksella toimivalle tasavallan presidentille, valtioneuvostolle sekä eduskunnalle. Ulkoasiainvallan perusteita koskevia hallitusmuodon alkuperäisiä säännöksiä voidaankin pitää sanonnoiltaan vanhentuneina, ja ulkopoliitti-

sen päätöksentekojärjestelmän sääntelyä on siten tarpeen ajanmukaistaa. Perustuslain säännöksistä tulisi nykyistä selkeämmin käydä ilmi, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Samalla on syytä kiinnittää yleisemminkin huomiota sääntelyn selkeyteen ja ymmärrettävyyteen, sillä kansainvälisiä asioita koskevat perustuslain säännökset on valtiosäännön osittaisuudistusten yhteydessä rakennettu verraten monimutkaisen viittaustekniikan varaan.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva toimivalta kuuluu hallitusmuodon nykyisten säännösten perusteella tasavallan presidentille. Presidentti päättää sekä sitoutumisen valmistelusta että Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmoittamisesta. Presidentti päättää myös kansainvälisen sopimuksen irtisanomisesta.

Eduskunnan on kuitenkin hyväksyttävä sellaiset ulkovaltojen kanssa tehtävät sopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Valtiopäiväjärjestys sisältää perussäännökset eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvan kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Valtiopäiväjärjestyksen säännökset koskevat myös sellaisen sopimusmääräyksen eduskuntakäsittelyä, jossa valtakunta sitoutuu pitämään voimassa joitakin lainsäännöksiä määrätyn ajan tai johon hallitus muuten pyytää eduskunnan suostumuksen tai joka koskee valtakunnan alueen vähentämistä.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva perustuslaintasoinen sääntely on erityisesti eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvien velvoitteiden osalta puutteellista ja osittain harhaanjohtavaa. Eduskunnan toimivallan aineellista alaa koskeva sääntely on hajautettu hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Toisaalta valtiopäiväjärjestyksen säännöstä lainsäädäntövaltaa sitovista sopimuksista on käytännössä sovellettu hyvin harvoin. Tärkeät tai merkitykseltään huomattavat sopimukset voidaan hallituksen vapaan harkinnan mukaan antaa eduskunnan hyväksyttäviksi, mutta oikeudellista velvollisuutta siihen ei nykyisten säännösten mukaan ole, ellei sopimus sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai määräyksiä, jotka valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumuksen. Perustuslaissa ei nykyisin ole säädetty eduskunnan hyväksymän kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta. Presidentti voi näin ollen irtisanoa tällaisenkin velvoitteen ja tehdä siten lainsäädännön alaan vaikuttavia päätöksiä ilman eduskunnan suostumusta.

Valtiopäiväjärjestyksen säännökset asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä eivät vastaa eduskunnassa vakiintuneita menettelytapoja. Määräenemmistösäännökset taas ovat osittain epäjohdonmukaisia. Esimerkiksi päätös perustuslakia koskevaan velvoitteeseen sitoutumisesta voidaan tehdä ääntenenemmistöllä, mutta saman velvoitteen voimaansaattamislaki on hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Kansainvälisten velvoitteiden muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan vakiintuneen käytännön mukaan voimaan asetuksella. Myös eduskunnan hyväksymän voimaansaattamislain voimaantulosta on tapana säätää asetuksella. Asetuksenantovallasta ei näiltä osin ole nimenomaisia säännöksiä perustuslaissa. Käytäntöä voidaan siten arvostella, koska laista tulee hallitusmuodon säännösten mukaan ilmetä, milloin se tulee voimaan.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on nykyisin luonnehdittavissa parlamentaariseksi, abstraktiin normikontrolliin perustuvaksi ja ennakolliseen valvontaan painottuvaksi järjestelmäksi. Valvonnan painopiste on eduskunnassa, käytännössä erityisesti sen perustuslakivaliokunnassa.

Poikkeuslakimahdollisuuteen liittyen pääpaino on ollut lakien säätämisjärjestyksen kontrollissa eli sen valvomisessa, että perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on painotettu myös sitä, että erityisesti perusoikeussuojan kavennukset tulisi

lakia säädettäessä rajoittaa säätämisjärjestyksestä riippumatta aina mahdollisimman vähiin.

Systemaattista jälkikäteistä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ei ole järjestetty. Tuomioistuimilla tai muilla eduskunnan ulkopuolisilla orgaaneilla ei vakiintuneen tulkinnan mukaan ole oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta eikä oikeutta yksittäistapauksessa jättää soveltamatta lakia sillä perusteella, että se on ristiriidassa perustuslain kanssa.

Valvontajärjestelmän voidaan arvioida toimineen käytännössä tyydyttävästi. Järjestelmän puitteissa on pyritty mahdollisimman pitkälle ennakolta ehkäisemään perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien säätäminen tavallisessa järjestyksessä. Valvonnan painottuminen parlamentaariseen ennakolliseen valvontaan on ollut luontevaa, kun otetaan huomioon poikkeuslakimahdollisuus ja oikean säätämisjärjestyksen valvonnan sen kautta saama keskeinen asema. Valvontajärjestelmän avulla on niin ikään onnistuttu välttämään sellaiset eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit, joita väistämättä seuraa eduskunnan ulkopuolelta tulevasta puuttumisesta eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema korostaa samalla eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Valvontajärjestelmää voidaan toisaalta pitää puutteellisena, koska Suomessa ei ole järjestetty lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia. Pelkällä ennakkovalvonnalla ei nimittäin voida tavoittaa kaikkia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Koska kyse ei ole jo käsillä olevista konkreettisista oikeustapauksista, saattaa säätämisvaiheeseen ajoittuva säännöksen soveltamistilanteiden ennakollinen kartoitus jäädä aukolliseksi. Ennakkovalvonnassa on asiallisesti mahdotonta ottaa huomioon kaikkia käytännössä mahdollisia soveltamistilanteita.

Suomen kansainväliset velvoitteet perustelevat omalta osaltaan jälkivalvonnan järjestämisen tarvetta. Kansainväliseen velvoittautumiseen liittyy nimittäin kehitys, jossa tuomioistuimet joutuvat lisääntyvässä määrin vertaamaan kotoperäisiä lakeja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja muiden velvoitteiden määräyksiin. Tämä on omiaan käytännössä korostamaan vastaavaa vertailutarvetta laintasoisten säännösten ja perustuslain säännösten välillä.

Oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellista vastuunalaisuutta koskeva perustuslaintasoinen sääntely on nykyisin varsin hajanaista. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen sisältämien asiaa koskevien erinäisten säännösten lisäksi ministerivastuujärjestelmästä säädetään kahdessa erillisessä perustuslaissa: ministerivastuulaissa ja valtakunnanoikeudesta annetussa laissa. Edellisessä laissa säädetään menettelystä ministerivastuuasioiden käsittelyssä, asian vireille saattamisesta eduskunnassa ja ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Jälkimmäisessä laissa taas säädetään valtakunnanoikeuden kokoonpanosta.

Päätöksen ministerisyytteen nostamisesta voi tehdä joko tasavallan presidentti tai eduskunta. Aloite ministerin virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta ja ministerisyytteen nostamisesta voi tulla usealta taholta. Ministerisyyteasia voi tulla vireille oikeuskanslerin ilmoituksella presidentille tai toissijaisesti eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehen ilmoituksella eduskunnalle, eduskunnan perustuslakivaliokunnan omasta aloitteesta, eduskunnan muun valiokunnan muistutuksella tai vähintään viiden kansanedustajan muistutuksella. Ministerisyytteen nostamiselle on korotetut aineelliset edellytykset.

Sääntelyn hajanaisuuden lisäksi oikeudellista ministerivastuujärjestelmää koskevat keskeiset ongelmat liittyvät lähinnä syyteoikeuden kaksilinjaisuuteen, eduskunnan täysistunnon syyteasiaa koskevaan päätöksentekovaltaan ja muistutuskynnykseen.

Presidentin oikeutta päättää ministerisyytteen nostamisesta voidaan pitää ongelmallisena, koska valtioneuvoston jäsen on oikeudellisesti vastuussa myös presidentin valtioneuvostossa tekemistä päätöksistä, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan eriävää mielipidettään. Valtioneuvosto ja sen jäsenet ovat myös velvollisia valvomaan presidentin päätösten lainmukaisuutta. Presidentin syyteoikeus on pulmallinen myös sen vuoksi, että hallitusmuodossa säädetyn pääperiaatteen mukaan valtioneuvoston jäsenet ovat sekä oikeudellisessa että poliittisessa vastuussa virkatoimistaan nimenomaan eduskunnalle.

Eduskunnan täysistunnon rooliin syyteharkinnassa liittyy niin ikään ongelmia. Syyteratkaisu on yksittäistä ministeriä koskeva päätös, jonka tekemisessä oikeudellisilla näkökohdilla tulisi olla ratkaiseva painoarvo.

Nykyisin täysistunto on sidottu menettelyllisesti perustuslakivaliokunnan mietintöön, mutta se voi mietinnön sisällöstä riippumatta asiallisesti päättää syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä. Täysistuntokäsittely ei myöskään luonteeltaan kovin hyvin sovellu yksittäistapauksellista ja oikeudellista arviointia sisältävään syyteharkintaan.

Ministerivastuulain mukaista vähintään viiden kansanedustajan muistutusta on käytännössä käytetty myös oppositiopuolueiden kansanedustajien keinona nostaa jokin hallituksen tai sen yksittäisen ministerin toimenpide tai joissain tapauksissa yleisempi poliittinen linja huomion kohteeksi. Osa muistutuksista on koskenut perinteisiä oikeudellisen ministerivastuun piiriin luontevasti kuuluvia toimia. Eräät muistutukset sen sijaan ovat koskeneet luonteeltaan enemmänkin hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden piiriin kuuluvia tapauksia.

Oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä on näin ollen syytä selkeyttää. Menettelyä olisi samalla yksinkertaistettava ja järjestelmän toimivuutta tehostettava.

Valtiontalous

Hallitusmuodon valtiontaloutta koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1991. Sääntely on pääosin osoittautunut käytännössä toimivaksi eikä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia siten ole tarpeen tehdä. Nykyisen sääntelyn ongelmat liittyvät muun muassa kysymykseen valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista.

Hallitusmuodon valtiontaloussäännöksiä vuonna 1991 uudistettaessa perustuslaista jätettiin pois säännös talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Uudistuksen yhteydessä ei lakkautettu jo perustettuja rahastoja, mutta uusia talousarvion ulkopuolisia rahastoja ei nykyisin voida perustaa muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Talousarvion ulkopuolinen rahasto merkitsee poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja sen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Rahastojen perustamiseen on siten syytä suhtautua pidättyvästi.

Toisaalta on kuitenkin ilmeistä, että tällaisille rahastoille on olemassa pysyvää tarvetta. Rahastojärjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin. Tästä on kysymys esimerkiksi erilaisissa vakuus- ja takuurahastoissa. Rahastojärjestelmän pysyvän luonteen ja merkittävyyden kannalta olisi perusteltua, että järjestelmän olemassaolo otettaisiin avoimesti huomioon myös perustuslain säännöksissä.

Valtionhallinto

Valtionhallintoa koskevat perustuslain säännökset ovat yleisesti vanhentuneita, eivätkä ne siten anna oikeaa kuvaa valtion hallintojärjestelmän nykyisistä rakenteista. Toisaalta voimassa olevista perustuslaeista puuttuu eräitä hallinnon sääntelyn kannalta tärkeitä säännöksiä.

Perustuslaissa ei ole säädetty esimerkiksi julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle eli niin sanotusta välillisestä julkisesta hallinnosta. Käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on kuitenkin annettu valtion ja kuntien perinteisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden kannalta olisi perusteltua ottaa perustuslakiin säännökset edellytyksistä, joiden on täytyttävä annettaessa julkisia hallintotehtäviä varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteet

Perustuslakiuudistuksen päätavoite voidaan ilmaista yleisesti siten, että se tähtää Suomen perustuslakien yhtenäistämiseen ja ajanmukaistamiseen. Tämä tavoite voidaan ymmärtää siten, ettei uudistuksen tarkoituksena ole muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Uudistus ei siten merkitse valtiosääntöperinteen katkeamista, vaan siinä on kysymys olennaisesti juuri tämän perinteen jatkuvuuden ajatukselle rakentuvasta valtiosäännön kehittämisestä. Uudistuksessa voidaankin olennaisesti tukeutua nykyisten perustuslakien sisällöllisiin ratkaisuihin.

Kyse on suurelta osin, vaikkakaan ei kokonaisuudessaan, nykyisten perustuslakien uudelleen kirjoittamisesta yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tätä ulottuvuutta ei kuiten-

kaan ole syytä ymmärtää niin suppeasti, että uutta perustuslakia laadittaessa säilytettäisiin kaikki nykyisiin perustuslakeihin kirjatut sisältöratkaisut sellaisinaan. On huomattava, että perustuslain uudelleen kirjoittamisella voidaan tarkoittaa nykyisten perustuslain säännösten kirjaamisen ohella myös vakiintuneen valtiosääntökäytännön, perustuslain säännösten vakiintuneiden tulkintojen tai muussa lainsäädännössä (esim. poikkeuslaeissa) omaksuttujen ratkaisujen kirjaamista perustuslain tekstiin.

Nykyisten perustuslaintasoisten säännösten systemaattinen kokoaminen edellyttää välttämättä esimerkiksi perustuslain eri osien keskinäistä yhteensovittamista, mikä voi edellyttää myös säännösten sisällön uudelleen arviointia. Myös kysymys siitä, mitkä nykyisin perustuslain tasolla säänneltävät asiat vastaisuudessakin säilytetään perustuslaissa ja miten yksityiskohtaisesti säänneltyinä, edellyttää säännösten sisällön harkintaa. Uusi säädösympäristö voi niin ikään vaikuttaa perustuslain säännöksen tulkintaan, vaikka sanamuotoon ei tehtäisikään merkittäviä muutoksia. Perustuslakien säännösten kokoamisesta yhteen valtiosääntöasiakirjaan voi siten jo sellaisenaan aiheutua myös valtiosäännön sisältöön ulottuvia vaikutuksia.

Perustuslakiuudistuksessa on tavoitteena myös perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen. Lähtökohtana uudistuksessa on, että perustuslakiin ei uudistuksen jälkeen ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tulisi kohdistua merkittäviä muutospaineita. Uuden perustuslain tulee siten vastata myös ensi vuosisadan ensimmäisten vuosikymmenten tarpeita. Tällä seikalla on merkittävä vaikutus myös perustuslain kirjoittamistapaan: sitä ei tule sitoa liiaksi nykyisiin konkreettisiin tilannenäkymiin, yksityiskohtiin tai vanhentumiselle alttiisiin teknisiin menettelyihin. Perustuslaki ei saa olla riippuvainen kulloisistakin poliittisista tai taloudellisista suhdanteista, vaan sen tulee muodostaa sellainen vakaa valtiosääntöinen perusta, jonka varassa poliittinen järjestelmä voi toimia. Viime vuosikymmenten kokemus valtiosäännön kehittämistyössä osoittaa, että erityisesti eduskuntatyön käytännön järjestämisen on voitava ilman merkittäviä valtiosääntöisiä esteitä kehittyä uusien vaatimusten mukaisesti. Tältä osin ehdotuksessa onkin pyritty välttämään turhan yksityiskohtaista ja jäykkää perustuslakisääntelyä. Siten esimerkiksi valtioneuvoston ja eduskunnan yhteydenpitomekanismeista (esim. selonteko-, kysymys- ja kertomusinstituutiot, valtioneuvoston tietojenantovelvollisuus) tulee perustuslaissa säätää riittävän yleisluonteisella ja joustavalla tavalla.

Perustuslain suhteellisen pysyvyyden varmistaminen edellyttää, että uutta perustuslakia laadittaessa otetaan kodifiointiin liittyvien näkökohtien lisäksi huomioon kaikki sellaiset valtiosääntökysymykset, joihin kohdistuu tuntuvia ja välittömiä muutospaineita. Siten viime vuosina esillä olleet, mutta ratkaisematta jääneet uudistusajatukset on otettu arvioitaviksi tässä yhteydessä. Laajin tällainen hanke on ollut toteutumatta jäänyt hallituksen esitys 285/1994 vp ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä pyritäänkin ratkaisemaan eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiin toimivaltasuhteisiin liittyvät kysymykset myös niiden kysymysryhmien osalta, jotka ovat olleet esillä aikaisempia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksia koskevia uudistuksia käsiteltäessä. Tämän ohella perustuslakiuudistuksen yhteydessä on pyrittävä ratkaisemaan muun muassa sellaiset viime vuosien valtiosäännön uudistamiskeskustelussa esillä olleet, osin valtiosäännön perusteisiinkin kuuluvat kysymykset, kuten suhtautuminen lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan ja poikkeuslakimahdollisuuteen sekä oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän kehittämiseen.

Edellä esitettyjä tavoitteita voidaan luonnehtia pääosin muodollisiksi, valtiosäännön selkeyden, johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden lisäämiseen tähtääviksi. Tämän ohella esityksellä on myös merkittäviä sisällöllisiä, valtiosäännön aineelliseen kehittämiseen liittyviä tavoitteita.

Valtiosäännön uudistamiskeskustelun yhtenä painopistealueena on 1970-luvulta alkaen ollut kysymys ylimpien valtioelinten toimivallasta ja keskinäisistä suhteista. Tavoitteena on varsin yleisen luonnehdinnan mukaisesti ollut valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tähän liittyy pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Tämä on merkinnyt toisaalta presidentin itsenäisten valtaoikeuksien tarkistamista kuitenkin siten, että presidentti on säilyttänyt asemansa merkittävänä valtioelimenä.

Esityksen keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena onkin jo toteutuneiden perustuslain osittaisuudistusten linjaa (ks. edellä jakso 2.1.) seuraten kehittää valtiosääntöä siten, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, eduskunnan asemaa ja parlamentarismia tuettaisiin.

Erityisesti uudistuksella pyritään vahvistamaan Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Osaksi ehdottu uusi perustuslaki lisäisi suoraan eduskunnan valtaoikeuksia ja poistaisi eduskunnan toimivallan nykyisiä rajoituksia. Merkittävää olisi tässä suhteessa erityisesti eduskunnan aikaisempaa huomattavasti välittömämpi osallistuminen valtioneuvoston muodostamiseen. Osaksi uudistuksella pyrittäisiin tukemaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Esimerkkinä voidaan mainita valtioneuvoston myötävaikutuksen vahvistaminen presidentin päätöksentekomenettelyssä. Tasavallan presidentti säilyisi kuitenkin uuden hallitusmuodon mukaan edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen.

3.2. Yksi, yhtenäinen perustuslaki

Suomen neljän perustuslain järjestelmä on kansainvälisesti poikkeuksellinen. Esimerkiksi useimmissa Euroopan valtioissa perustuslaintasoiset säännökset on koottu yhteen valtiosääntöasiakirjaan. Keskeinen ongelma, joka Suomessa on seurannut valtiosääntönormien hajautumisesta useaan perustuslakiin, on valtiosäännön selkeyden ja johdonmukaisuuden heikentyminen. Valtiosääntö on vaikeammin hahmotettavissa, kun valtiolliset perusratkaisut eivät ilmene yhtenäisestä asiakirjasta. Esimerkiksi tärkeimpänä perustuslakina pidetystä hallitusmuodosta puuttuvat nykyisin lähes kokonaan eduskunnan kokoonpanoa ja toimintaa sekä lainsäädäntömenettelyä koskevat säännökset.

Suomessa ei ole ollut yhtenäistä perustuslain säännösten kirjoittamistapaa. Erityisesti valtiopäiväjärjestys sisältää lukuisia eduskuntatyön teknistä järjestämistä koskevia menettelysääntöjä, jotka eivät luontevasti kuulu perustuslain tasolle.

Viime vuosina perustuslakeja on muutettu useita kertoja. Esimerkiksi vaalikaudella 1991–1995 hyväksyttiin lopullisesti 28 perustuslakia muuttavaa lakia. Tällainen erillisuudistusten määrä on ongelmallinen perustuslakien arvokkuuden ja oikeudellisen aseman kannalta. Se on myös vaikeuttanut valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden ylläpitämistä.

Suomen valtiosääntöä ei voida enää tyydyttävästi kehittää perustuslakien osittaisuudistusten avulla. Erityisesti valtiosäännön selkeys ja johdonmukaisuus puoltavat luopumista usean perustuslain järjestelmästä. Siten esityksessä ehdotetaan, että kaikki perustuslaintasoisiksi katsottavat säännökset koottaisiin uuteen yhtenäiseen perustuslakiin. Uuden perustuslain nimikkeenä olisi Suomen Hallitusmuoto, jolla nimikkeellä on pitkät historialliset perinteet Suomessa.

Samalla ehdotetaan kumottavaksi Suomen nykyiset neljä perustuslakia: vuoden 1919 hallitusmuoto ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä ministerivastuulaki ja laki valtakunnanoikeudesta, molemmat vuodelta 1922.

Perustuslakiuudistuksen lähtökohtana on nykyisten perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Edellä (jakso 3.1) on luonnehdittu uudistuksen lähtökohtia siten, ettei tarkoituksena ole muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Yhtenäisessä perustuslaissa ei tarkoituksena olekaan muuttaa valtiosäännön perusperiaatteita.

Uuteen perustuslakiin ehdotetaan siirrettäväksi muun muassa seuraavat keskeiset valtiosääntöperiaatteet nykyisistä perustuslaeista: tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön perusteina, valtiosäännön kansanvaltaisuus ja valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate, vallanjakoperiaate, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismin periaate sekä lainalaisuusperiaate.

Perusoikeussäännökset on kokonaisuudessaan uudistettu 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleella lailla (969/1995). Tältä osin ei siten ole merkittäviä tarkistustarpeita, vaan hallitusmuodon nykyinen II luku ehdotetaan siirrettäväksi ilman sisällöllisiä muutoksia uuteen perustuslakiin.

Muilta osin perustuslakien yhtenäistäminen edellyttää enemmän tarkistuksia säännösten

kirjoittamistapaan. Pääosin kyse ei kuitenkaan ole olennaisista sisällöllisistä muutoksista, vaan uuden kokonaisuuden edellyttämästä säännösmuotoilujen ja säännösten yksityiskohtaisuuden arviointitarpeesta. Erityisesti eduskuntasääntelyn osalta uudistus merkitsisi sitä, että merkittävä osa nykyisin perustuslaissa säännellyistä asioista siirtyy eduskunnan työjärjestyksessä säänneltäviksi ilman, että tässä yhteydessä kuitenkaan puututaan nykyisiin sisältöratkaisuihin. Eduskuntaa koskevien perustuslain säännösten muotoiluissa on voitu vain rajallisesti nojautua valtiopäiväjärjestyksen nykyisiin muotoiluihin, koska uudessa perustuslaissa sääntelyltä vaaditaan nykyistä suurempaa yleispiirteisyyttä.

3.3. Uuden perustuslain rakenne ja perustuslaissa säänneltävät asiat

Uuden hallitusmuodon rakenteeseen liittyviä yleisiä näkökohtia

Voimassa olevien neljän perustuslain korvaaminen yhdellä yhtenäisellä perustuslailla edellyttää välttämättä perustuslain rakenteen uudelleen arviointia kokonaan uusista lähdökohdista käsin. Aikaisemmat rakenneratkaisut tarjoavat uuden perustuslain rakenteelle vain rajoitetusti kiinnekohtia. Voimassa olevassa hallitusmuodossa säädetään eduskunnan asemasta hyvin suppeasti. Uudessa perustuslaissa eduskuntaa koskevalle sääntelylle sen sijaan on varattava keskeinen asema. Valtiopäiväjärjestyksen eduskuntaa koskeva sääntely on puolestaan huomattavan yksityiskohtaista, joten sekään ei tarjoa tältä osin suoranaista rakennemallia. Lisäksi on otettava huomioon, ettei ministerivastuulain ja valtakunnanoikeudesta annetun lain sääntelemä oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä muodosta riittävän laajaa erillistä sääntelykokonaisuutta, vaan sille on osoitettava luonteva paikka jonkin perustuslain muun osan yhteydessä.

Perustuslain rakenteen tulee olla mahdollisimman selkeä. Se ei saa olla liian monimutkainen, koska tällöin perustuslain luettavuus ja ymmärrettävyys voivat kärsiä. Nykyisissä perustuslaeissa on tyydytty jaottelemaan säänneltävät asiaryhmät lukuihin. Uudessakaan hallitusmuodossa ei ole katsottu olevan aiheellista päätyä moniportaisempaan jäsentelyyn.

Uudessa perustuslaissa ei enää ole perusteltua erottaa omiksi luvuikseen sääntelyltään hyvin suppeita kokonaisuuksia. Esimerkiksi nykyisessä hallitusmuodossa on erilliset luvut neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä (III a luku), Ahvenanmaan itsehallinnosta (IV a luku) ja uskonnollisista yhdyskunnista (IX luku), jotka kukin ovat koostuneet vain yhdestä pykälästä. Vastaavat säännökset olisi uudessa perustuslaissa yhdistettävä laajempiin kokonaisuuksiin.

Perustuslain rakenneratkaisuksi on olemassa periaatteessa useita vaihtoehtoja. Tietyn kysymyksen sääntely voi olla sijoitettavissa useampaan eri asiayhteyteen. Esimerkiksi lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa olisi sijoitettavissa eduskunnan toimintaa koskevan sääntelyn yhteyteen tai lainsäädäntövallan käyttöä sääntelevään erilliseen kokonaisuuteen. Eräillä organisatorisilla normeilla on puolestaan selkeä yhteys perusoikeussääntelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi sellainen keskeinen lainkäyttöä koskeva periaate kuin satunnaisten tuomioistuinten kielto (nykyinen HM 60 § 2 mom.), jolla on yhteyksiä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perusoikeussääntelyyn (HM 16 §), tai yliopistojen itsehallinnon sääntely (HM 77 §), jossa on sinänsä kysymys hallinnon järjestämisestä, mutta jolla on vahvoja kytkentöjä myös perusoikeutena turvattuun tieteen ja ylimmän opetuksen vapauteen (HM 13 § 3 mom.). Tällaisten säännösten lopullinen sijoitus on aina jossain määrin harkinnanvaraista.

Jäsennettäessä perustuslaissa ylimpien valtioelinten organisaatiota ja toimintaa koskevia säännöksiä voidaan lähtökohdaksi ottaa joko sääntelytapa, jossa kutakin valtioelintä (esimerkiksi eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) koskeva sääntely pyritään yhdistämään omaksi kokonaisuudeksi, tai sääntelytapa, jossa tietyt valtion perustoiminnot (esim. lainsäädäntö, hallinto, valtiontalous ja kansainväliset suhteet) pyritään erottelemaan toisistaan. Nykyisen hallitusmuodon systematiikka ei tältä osin seuraa johdonmukaisesti kumpaakaan mallia.

Uudessa hallitusmuodossa on omaksuttu organisatorisin perustein toteutetun jäsentelyn ja toiminnallisin perustein toteutetun jäsentelyn yhdistelmä. Siten perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi ensin keskeisiä valtioelimiä – eduskuntaa, tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa – sekä niiden organisaa-

tiota ja päätöksentekomuotoja koskevat luvut. Tämän jälkeen perustuslaissa olisivat erillisinä kokonaisuuksina tiettyjä valtion perustoimintoja koskevat säännökset erotettuina omiin lukuihinsa (esim. lainsäädäntö, kansainväliset suhteet, lainkäyttö ja hallinto).

Nykyisen hallitusmuodon erillisistä luvuista ei uuteen perustuslakiin enää ole perusteltua ottaa erillistä lukua opetustoimesta (VIII luku) eikä julkisista viroista (X luku). Opetustointa koskeva luku menetti suuren osan merkitystään jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jolloin pääosa luvun säännöksistä kumottiin samalla kun hallitusmuodon 13 §:ään otettiin säännökset sivistyksellisistä oikeuksista. Opetustoimen ei voida enää katsoa muodostavan perustuslaissa erityissääntelyä edellyttävää kokonaisuutta. Osittain sen sääntely järjestyy perusoikeusluvussa. Yliopistojen itsehallinnosta voidaan säätää taas luontevimmin hallinnon järjestämistä koskevassa luvussa. Julkisia virkoja koskeva nykyinen sääntely on puolestaan siirrettävissä asianomaisiin yhteyksiin pääasiassa hallinnon järjestämistä ja lainkäyttöä koskeviin lukuihin.

Perustuslain rakenneratkaisuissa on otettava huomioon myös muutokset eri asiaryhmien yhteiskunnallisessa painoarvossa. Perustuslaissa on esimerkiksi aikaisemmin säännelty kansainvälisistä asioista varsin hajanaisesti ilman erillistä yhtenäistä kokonaisuutta. Näiden asioiden merkitys on nyttemmin yhdentymis- ja yleisen kansainvälistymiskehityksen johdosta olennaisesti kasvanut. Kansainvälisiä suhteita ja Euroopan unionia koskeva perustuslakinormisto ehdotetaankin koottavaksi omaksi luvukseen.

Perustuslain kirjoittamistapaa koskevia periaatteita

Perustuslain kirjoittamistapa poikkeaa tavallisen lainsäädännön kirjoittamistavasta. Perustuslaki on hierarkkisesti ylimmänasteinen kansallisen oikeusjärjestyksen säädös. Se luo perustan muulle oikeusjärjestykselle. Perustuslaki on myös keskeinen kansallinen symboli, eräänlainen tasavallan peruskirja. Sen käyttämien ilmaisujen tulee siten olla juhlavampia kuin muissa laeissa. Perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jykevyyteen: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Tämä edellyttää myös sitä, että uusi hallitusmuoto kirjoitetaan riittävän yleiseen muotoon, ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä tai yksityiskohtia. Esimerkiksi eduskunnan sisäisen menettelyn kehittämiseen on olemassa lähes jatkuvaa tarvetta. Myös eduskunnan ja hallituksen yhteydenpitomekanismien (esimerkiksi erilaiset kysely- ja tiedonsaantimenettelyt) uudistamistarvetta voi ilmetä tiheässä tahdissa. Perustuslain ei tule olla tällaiselle kehittämiselle esteenä. Siten eduskunnan sisäisiä menettelyjä tulee vain rajoitetusti sitoa perustuslain säännöksin. Liiallinen yksityiskohtaisuus saattaa myös tarpeettomasti vaikeuttaa perustuslain tulkinnallista kehittämistä.

Ehdotetun uuden hallitusmuodon kirjoittamistapa onkin yleisyystasoltaan huomattavasti lähempänä nykyistä hallitusmuotoa kuin valtiopäiväjärjestystä. Valtiopäiväjärjestyksen nykyinen varsin teknisluonteinen sääntely ehdotetaan suurelta osin siirrettäväksi saman aikataulun mukaan uudistettavaan eduskunnan työjärjestykseen. Voimassa olevassa hallitusmuodossa on esimerkiksi tasavallan presidentin vaalista varsin yksityiskohtaisia säännöksiä. Tältä osin uuteen perustuslakiin on välttämätöntä ottaa vain vaalitavan perusteet, ja yksityiskohtaisempi sääntely voidaan siirtää vaalilainsäädäntöön.

Perustuslakia uudelleen kirjoitettaessa on luonnollisesti nykyaikaistettava perustuslaeissa nykyisin käytettyjä sanontoja. Ehdotetussa uudessa hallitusmuodossa on pyritty mahdollisimman yhdenmukaiseen kielenkäyttöön. Toisaalta uutta perustuslakia kirjoitettaessa on oma arvonsa myös valtiosääntöperinteen jatkuvuudella. Siten usein kohdin on mahdollista hyödyntää myös vakiintuneita ilmaisuja. Sanontojen säilyttäminen mahdollistaa myös tulkintaperinteen jatkuvuuden ylläpitämisen. Esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 11 § ilmaisee niin sanotun imperatiivisen mandaatin kiellon edelleenkin perustuslakiin sopivalla, arvokkaalla tavalla ("Edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset."). Säännös ehdotetaankin siirrettäväksi suoraan nykyisestä valtiopäiväjärjestyksestä uuteen perustuslakiin (29 §).

Arvioitaessa perustuslain ja tavallisen lain välistä suhdetta on lähtökohtana, että perustuslaissa käytetyt ilmaisut ja käsitteet ovat periaatteessa itsenäisiä muussa lainsäädännössä käytettyihin ilmaisuihin ja käsitteisiin

verrattuna. Perustuslain luonteeseen ei sovellu, että perustuslakiin otettaisiin suoria viittauksia määrättyihin tavallisiin lakeihin. Poikkeuksen muodostavat Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki sekä kirkkolaki, joilla kaikilla on valtiosääntöinen erityisasema (75 ja 76 §).

Suomalaiseen perustuslain oikeudellista sitovuutta korostavaan valtiosääntökäsitykseen eivät hyvin sovellu puhtaasti poliittisluontoiset julistuksenomaiset säännökset. Ongelmallisia ovat myös pelkät viittaussäännökset muuhun lainsäädäntöön, jollei tällaisilla viittauksilla ole itsenäistä merkitystä esimerkiksi säätämistason määrittäjänä. Esimerkiksi perusoikeussäännöksiin sisältyvillä lakivarauksilla on merkitystä juuri tässä suhteessa. Ne määrittävät säädöstämistasoa edellyttämällä, että perusoikeuksia koskeva tarkempi sääntely annetaan eduskuntalailla. Ne voivat myös rajoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa.

Perustuslain kirjoittamistapaan vaikuttaa olennaisesti kannanotto poikkeuslakimenettelyn säilyttämiseen. Jos poikkeuslakimahdollisuutta ei olisi käytettävissä, olisi välttämättömät poikkeamistilanteet otettava kattavasti huomioon itse perustuslain tekstissä. Esimerkiksi ehdotettuun 9 §:n 3 momenttiin tulisi tällöin liittää perusteet ja edellytykset, joilla Suomen kansalainen voitaisiin luovuttaa poikkeuksellisesti vastoin tahtoaan toiseen maahan. Poikkeuslakimenettelyn nykyisin tarjoama joustomahdollisuus olisi siis otettava tällöin huomioon perustuslain säännösten muotoilussa. Uutta hallitusmuotoa säädettäessä onkin päädytty poikkeuslakimahdollisuuden säilyttämiseen. Tästä ratkaisusta huolimatta ehdotetussa hallitusmuodossa on pyritty välttämään perustuslain säännösten sellaista kirjoittamistapaa, että säännösten vuoksi jouduttaisiin säätämään merkittävästi poikkeuslakeja.

Uuden hallitusmuodon lukujaottelu

Edellä esitettyjen yleisten perustuslain rakennetta ja kirjoittamistapaa koskevien periaatteiden mukaisesti ehdotetaan uusi hallitusmuoto jaettavaksi 13 lukuun seuraavasti:

1 luku.	Valtiojärjestyksen perusteet
2 luku.	Perusoikeudet
3 luku.	Eduskunta ja kansanedustajat
4 luku.	Eduskunnan toiminta
5 luku.	Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto
6 luku.	Lainsäädäntö
7 luku.	Valtiontalous
8 luku.	Kansainväliset suhteet
9 luku.	Lainkäyttö
10 luku.	Laillisuusvalvonta
11 luku.	Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto
12 luku.	Maanpuolustus
13 luku.	Loppusäännökset

Uuden hallitusmuodon alkuun koottaisiin nykyiseen tapaan tärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet *Valtiojärjestyksen perusteet* -lukuun. Nykyisen hallitusmuodon I luvun periaatteita täydennettäisiin ottamalla jo tähän yhteyteen säännökset parlamentarismista ja oikeusvaltioperiaatteesta (lainalaisuus).

Hallitusmuodon 2 luku *(Perusoikeudet)* käsittäisi nykyiseen tapaan yksilön perusoikeuksia koskevan sääntelyn. Vastikään uudistettu hallitusmuodon perusoikeussäännöstö ehdotetaan siirrettäväksi suoraan uuteen hallitusmuotoon.

Eduskuntaa koskeva sääntely olisi merkittävin uuden hallitusmuodon täydennysosa verrattuna aikaisempaan hallitusmuotoon. Eduskuntaa koskevat säännökset olisi pääosin keskitetty 3 ja 4 lukuihin, mutta sitä koskevaa sääntelyä olisi myös lainsäädäntöä, valtiontaloutta, kansainvälisiä suhteita ja laillisuusvalvontaa koskevissa luvuissa. Hallitusmuodon 3 luvussa *(Eduskunta ja kansanedustajat)* säädettäisiin eduskunnan rakennetta ja toimikautta sekä valintaa koskevat perussäännökset. Lisäksi kansanedustajan oikeudellinen asema (esim. riippumattomuus ja koskemattomuus sekä esteellisyys) kirjattaisiin tähän lukuun.

Hallitusmuodon 4 luvussa *(Eduskunnan toiminta)* säädettäisiin eduskunnan kokoontumisesta sekä eduskunnan eri toimielimistä ja niiden valinnasta. Siinä annettaisiin myös yleiset säännökset asioiden valmistelusta ja käsittelystä eduskunnassa. Tältä osin täsmentäviä säännöksiä sisältyisi muun muassa lainsäädäntöä, laillisuusvalvontaa ja kansainvälisiä suhteita koskeviin lukuihin. Hallitusmuodon 4 lukuun koottaisiin myös säännökset eduskunnan ja valtioneuvoston välisistä yhdeydenpitomekanismeista, samoin kuin eduskunnan käytettävissä olevista hallituksen nauttiman luottamuksen mittaamiskeinoista (välikysymys, tiedonanto). Lisäksi luvussa säädettäisiin eräistä eduskunnan toimintaan

liittyvistä yleisistä kysymyksistä, kuten eduskuntatyön julkisuudesta ja eduskuntatyössä käytettävistä kielistä. Aikaisempaan valtiopäiväjärjestykseen verrattuna eduskunnan toimintaa koskevat perustuslain säännökset olisivat merkittävästi yleispiirteisempiä, mikä korostaisi vastaisuudessa eduskunnan työjärjestyksen merkitystä eduskuntatyön käytännön ohjaamisessa.

Hallitusmuodon 5 luku *(Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto)* sisältäisi säännöksiä muun muassa presidentin valinnasta, toimikaudesta ja päätöksenteosta. Valtioneuvoston osalta lukuun koottaisiin lähinnä säännökset valtioneuvoston muodostamisesta ja erosta, valtioneuvoston päätöksentekomuodoista ja asioiden valmistelusta valtioneuvostossa. Tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa koskevan sääntelyn yhdistäminen samaan lukuun on välttämätöntä presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon toiminnallisen yhteyden kannalta. Tältä osin ehdotus vastaa jo nykyisen hallitusmuodon rakenneratkaisua, jossa keskeiset presidenttiä ja valtioneuvostoa koskevat säännökset ovat niin ikään samassa luvussa (IV. Hallitus ja hallinto). Rakennetta koskevana perusratkaisuna uudessa hallitusmuodossa olisi, että presidentin ja valtioneuvoston tehtäviä ja toimivaltaa koskevat säännökset sisältyisivät yksityiskohtaisemmin 6–9 sekä 11 ja 12 lukuun.

Hallitusmuodon 6 lukuun *(Lainsäädäntö)* koottaisiin lainsäädäntömenettelyä koskeva normisto aina lakiehdotuksen vireillepanosta lain julkaisemiseen ja voimaantuloon saakka. Tähän lukuun sisältyisi myös valtiosääntöisen järjestelmän kannalta keskeinen perustuslain säätämisjärjestystä koskeva pykälä.

Hallitusmuodon 7 luku *(Valtiontalous)* koostuisi pitkälti nykyisen hallitusmuodon VI luvun sisältämästä normiaineistosta, joka uudistettiin vuonna 1991 ja johon ei ehdoteta tehtäväksi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Valtiopäiväjärjestykseen sisältyneet muun muassa talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä koskevat yksityiskohtaiset säännökset siirrettäisiin pääosin eduskunnan työjärjestykseen.

Uutena kokonaisuutena hallitusmuotoon tulisi kansainvälisiä asioita koskeva 8 luku *(Kansainväliset suhteet)*. Lukuun koottaisiin ulkopoliittista päätösvaltaa koskevat perussäännökset, kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat säännökset sekä Euroopan unionin jäsenyyden edellyttämät säännökset. Tältä osin luku korvaisi myös nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun.

Hallitusmuodon 9 luku *(Lainkäyttö)* sisältäisi säännökset ylimmistä tuomioistuimista ja oikeuslaitoksen rakenteesta. Tältä osin luku korvaisi nykyisen hallitusmuodon V luvun (Tuomioistuimet). Tämän ohella lukuun otettaisiin myös säännökset tuomarien nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta, joista nykyisin on säädetty hallitusmuodon julkisia virkoja koskevassa X luvussa. Tähän lukuun sisällytettäisiin myös nykyisin valtakunnanoikeudesta annetussa laissa olevat säännökset valtakunnanoikeuden kokoonpanosta ja tehtävistä.

Uusi kokonaisuus olisi myös 10 luku *(Laillisuusvalvonta)*. Tähän lukuun otettaisiin ensiksi perustuslain etusijaa ja lakia alemmanasteisten säädösten perustuslain- ja lainmukaisuuden valvontaa koskevat säännökset. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävästä säädettäisiin niin ikään tässä yhteydessä. Myös nykyisin pääasiassa ministerivastuulakiin sisältyvät säännökset ministerivastuuasian vireillepanosta ja käsittelystä otettaisiin sisällöltään uudistettuina tarpeellisin osin tähän lukuun.

Hallitusmuodon 11 lukuun *(Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto)* koottaisiin säännökset valtion hallinnon järjestämisen perusteista sekä tarpeellisin osin itsehallintoyhdyskunnista. Myös aikaisemmin julkisia virkoja koskevaan hallitusmuodon lukuun sisältyneet säännökset virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista sekä virkaan nimittämisestä otettaisiin tähän yhteyteen.

Hallitusmuodon nykyisen VII luvun (Puolustuslaitos) säännökset sisällytettäisiin uuteen 12 lukuun *(Maanpuolustus)*. Lisäksi luvussa säädettäisiin presidentin tehtävästä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Eräissä muissa Euroopan maissa on perustuslaissa varsin laaja poikkeusoloja koskeva säännöstö. Suomessa ei tällaiseen laajaan poikkeussääntelyyn ole tarvetta eikä perustetta.

Tarpeelliset uuden hallitusmuodon voimaantuloa sekä voimassa olevien perustuslakien kumoamista koskevat säännökset otettaisiin uuden hallitusmuodon 13 luvuksi *(Loppusäännökset)*. Uuden hallitusmuodon edellyttämistä siirtymä- ja voimaantulojärjestelyistä säädettäisiin erillisellä lailla, josta on tarkoitus antaa eduskunnalle erillinen esitys kevätistuntokaudella 1998.

3.4. Eduskuntaa koskeva perustuslakisääntely ja eduskuntatyön kehittäminen

Perustuslakiuudistuksen yhtenä päätavoitteena on kehittää Suomen valtiosääntöä parlamentarismin periaatetta korostavaan suuntaan. Tässä tarkoituksessa esityksessä vahvistetaan eri tavoin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja pyritään parantamaan eduskunnan toimintaedellytyksiä. Valtiojärjestyksen perusteita koskevassa ensimmäisessä luvussa ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan, että valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (2 § 1 mom.). Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan säännöksen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta (3 § 1 mom.). Parlamentarismin periaate kirjattaisiin nimenomaisesti valtiojärjestyksen perusteisiin sisällyttämällä 1 lukuun säännös, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta (3 § 2 mom.).

Eduskunnan organisaatiota ja toimintaa koskeviin säännöksiin ei uutta hallitusmuotoa säädettäessä ole tarkoitus tehdä perustavanlaatuisia sisällöllisiä muutoksia. Eduskuntaa ja kansanedustajan asemaa koskevaa nykyistä sääntelyä voidaankin pitää sisällöltään pääosin onnistuneena ja toimivana.

Eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevan sääntelyn ongelma on, mitkä säännökset otetaan perustuslakiin ja mitkä sijoitetaan muihin säädöksiin, ensi sijassa eduskunnan työjärjestykseen. Ongelmaa voidaan siten luonnehtia suurimmaksi osaksi lakitekniseksi. Uudistuksen tavoitteena on tältä osin kehittää eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevaa perustuslakisääntelyä siten, että eduskuntatyötä voidaan kehittää yleensä ilman perustuslain muutoksia.

Perustuslakien yhtenäistämisen seurauksena huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisistä eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettäisiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Tämä loisi nykyistä joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan eduskuntaa koskevista säännöksistä uuteen perustuslakiin otettaisiin lähinnä sellaiset säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä kytkeytyvät sen suhteita muihin valtioelimiin muotoavat seikat. Joidenkin säännösten sijoittamista edelleen perustuslakiin ovat puoltaneet ensi sijassa vähemmistön suojaan liittyvät näkökohdat.

Eduskunnan mahdollisuuksia itsenäisesti päättää uudentyyppisten asioiden ottamisesta käsiteltäväkseen ehdotetaan uudistuksen yhteydessä parannettaviksi. Kaikkia asian vireilletulotapoja ei enää sidottaisi perustuslain tasolle, vaan eduskunta voisi päättää uusista vireilletulotavoista eduskunnan työjärjestyksessä (39 § 1 mom.). Myös toivomusaloitteen korvaaminen uudella toimenpidealoitteella (39 § 2 mom. 3 kohta), joka voitaisiin tehdä koska tahansa eduskunnan ollessa koolla, antaa kansanedustajalle mahdollisuuden saada tärkeänä pitämänsä asia esille eduskunnassa ja, jos asiaa valmisteleva valiokunta niin päättää, myös eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eduskunta voi ottaa siihen kantaa.

Kansanedustajan oikeudesta tehdä kysymyksiä ministerin vastattavaksi samoin kuin mahdollisuudesta järjestää eduskunnassa keskusteluja ajankohtaisista asioista otettaisiin perustuslakiin vain yleissäännös (45 §). Sen sijaan tarkemmat säännökset niistä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Esimerkiksi kyselytunteja ja ajankohtaiskeskusteluja koskevan tarkemman sääntelyn siirtäminen eduskunnan työjärjestykseen antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet niiden joustavaan kehittämiseen ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseen maan tärkeimpänä poliittisen keskustelun foorumina.

Välikysymysmenettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että välikysymyksellä tulisi jo sitä tehtäessä olla vähintään kaksikymmentä allekirjoittajaa (43 §). Siten välikysymysmenettelystä jäisi pois välikysymykseen yhtymistä varten tarvittu pöydällepanovaihe.

Eduskunta voisi tarvittaessa asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutkimaan erityistä asiaa (35 § 1 mom.). Säännös tekisi mahdolliseksi myös niin sanottujen tutkimusvaliokuntien asettamisen tutkimaan tai selvittämään merkittävää yksittäistä yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa. Täl-

lainen tilapäinen valiokunta toimisi kuitenkin normaalien eduskunnan valiokuntaa koskevien tietojensaantisäännösten puitteissa.

Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevat säännökset ehdotetaan tarpeettomina poistettaviksi. Niille ei enää jää luontevaa tehtävää, koska valtiopäivät jatkuisivat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen saakka ja eduskunta voitaisiin milloin tahansa tänä aikana kutsua koolle. Puhemies voisi tarvittaessa kutsua eduskunnan koolle myös ennen uusien eduskuntavaalien toimittamista senkin jälkeen, kun eduskunta on päättänyt lopettaa työskentelynsä ja tasavallan presidentti on julistanut eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta (33 § 2 mom.). Ylimääräisistä valtiopäivistä luovuttaessa voidaan luopua myös varsinaisten valtiopäivien käsitteestä. Uudessa hallitusmuodossa puhuttaisiinkin vain yleisesti valtiopäivistä.

Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöksiä eduskunnan kansliatoimikunnasta (VJ 89 §), tarkistajista (VJ 42 a § ja 86 § 1 mom.) eikä valitsijamiehistä (VJ 39 §). Kansliatoimikunta on eduskunnan sisäisestä hallinnosta vastaava toimielin, josta ei ole tarpeen säätää perustuslain tasolla. Eduskunnan valitsijamiehille kuuluvat tehtävät taas siirrettäisiin uudessa eduskunnan työjärjestyksessä täysistunnolle. Tarkistajille kuuluvat tehtävät siirrettäisiin vastaavasti puhemiesneuvostolle. Siten eduskunnan nykyinen organisaatio kevenisi tältä osin perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

Samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa voimaan tulevaksi suunniteltuun uuteen eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin ajanmukaistettuina ja tarkistettuina hallitusmuodon ulkopuolelle jääviä valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä vastaavat säännökset. Työjärjestyksestä siirrettäisiin vastaavasti joitakin yksityiskohtia eduskunnan sisäisissä ohjesäännöissä ja puhemiesneuvoston ohjeissa säänneltäviksi.

Eduskunnan työjärjestyksen merkitys lisääntyy huomattavasti uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä, kun suuri osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä ehdotetaan siirrettäväksi eduskunnan työjärjestykseen. Tästä syystä on pidetty perusteltuna, että eduskunnan työjärjestys käsiteltäisiin vastaisuudessa eduskunnan täysistunnossa samalla tavoin kuin lakiehdotukset (41 § 1 mom. ja 52 § 1 mom.).

3.5. Lainsäädäntömenettely

Valtioneuvoston asemaa hallituksen esitysten antamisessa ja niiden peruuttamisessa ehdotetaan vahvistettavaksi. Presidentti antaisi ja peruuttaisi hallituksen esitykset eduskunnalle valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättäisi asiasta ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuisi valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Presidentti olisi tämän jälkeen velvollinen antamaan hallituksen esityksen tai päättämään sen peruuttamisesta valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti (58 § 1 ja 2 mom.). Siten presidentti olisi tältä osin poikkeuksellisesti sidottu paitsi valtioneuvoston myötävaikutukseen, myös sen mielipiteeseen. Ehdotus korostaa valtioneuvoston keskeistä asemaa lainsäädäntötyön johtajana.

Hallituksen esityksen peruuttamisen rinnalla hallituksen käyttöön tulisi myös esityksen täydentämismahdollisuus esityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta olisi antanut asiasta mietintönsä (71 §). Esityksen täydentäminen soveltuisi tilanteeseen, jossa hallitus omasta aloitteestaan katsoisi tarpeelliseksi tehdä sisällöllisiä muutoksia hallituksen esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Täydentävän esityksen antamisen jälkeen käsittelyn pohjana olisi alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus. Täydentämismahdollisuus olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi, joka tulisi kyseeseen lähinnä silloin, kun vaihtoehtona olisi esityksen peruuttaminen ja uuden esityksen antaminen. Täydentämismenettelyllä ei rajoitettaisi millään tavoin eduskunnan valiokuntien mahdollisuuksia tehdä muutoksia hallituksen esityksiin.

Lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siirtymällä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen täysistuntokäsittelyyn. Asiasta säädettäisiin 41 ja 72 §:ssä. Uudistus merkitsisi nykyisten ensimmäisen ja toisen käsittelyn yhdistämistä uudeksi ensimmäiseksi käsittelyksi.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esiteltäisiin valiokunnan mietintö ja käytäisiin siitä keskustelu sekä päätettäisiin lakiehdotuksen sisällöstä. Ehdotus voitaisiin ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suureen valiokuntaan sekä yleiskeskustelun kuluessa että tilanteessa, jossa eduskunta on ensim-

mäisessä käsittelyssä päättänyt muuttaa valiokunnan ehdotusta.

Lakiehdotuksen toinen käsittely vastaisi nykyistä kolmatta käsittelyä. Siinä päätettäisiin lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, eikä sen kuluessa lakiehdotukseen voitaisi enää tehdä sisällöllisiä muutoksia. Toinen käsittely voitaisiin pitää aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, mikä vastaisi nykyisten toisen ja kolmannen käsittelyn välistä kansanedustajille varattua harkinta-aikaa.

Ehdotetulla siirtymisellä kahteen käsittelyyn pyritään ennen muuta tehostamaan eduskuntatyötä. Nykyisin ensimmäisen ja toisen käsittelyn aikana käytävissä keskusteluissa on usein päällekkäisyyttä. Riittävän perusteellinen täysistuntokäsittely voidaankin turvata myös ehdotettujen kahden käsittelyn puitteissa.

Mahdollisuus säätää perustuslaista poikkeuksia perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla ehdotetaan edelleen säilytettäväksi. Poikkeusten tulisi vastaisuudessa kuitenkin olla 73 §:ssä säädetyllä tavalla rajattuja. Poikkeuslakimahdollisuus on ollut suomalaisen valtiosäännön olennainen osa. Sen poistaminen vaikuttaisi merkittävästi koko valtiosääntöiseen järjestelmään. Poikkeuslakimenettelystä luopumisen vaikutukset eivät kaikin osin ole ennakoitavissa. Luopuminen poikkeuslakimenettelystä johtaisi perustuslain säännösten kirjoittamiseen entistä väljemmiksi, koska poikkeuslakimenettelyn tuomaa joustomahdollisuutta ei olisi käytettävissä. Tällaisella ratkaisulla olisi ilmeisesti myös vaikutuksia perustuslain säännösten tulkintoihin. Poikkeuslakimahdollisuudesta luopumisella voisi olla vaikutuksia myös lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan. On mahdollista, että se siirtäisi valvonnan painopistettä pois parlamentaarisesta ennakkovalvonnasta kohti jälkivalvontaa. Toisaalta myös poikkeuslakien runsaaseen käyttämiseen liittyy ongelmia. Sen voidaan katsoa heikentävän perustuslain oikeudellista merkitystä ja valtiosäännön selkeyttä. Tämän vuoksi perustuslakiuudistuksessa onkin ollut lähtökohtana, että poikkeuslakien käyttöä tulee pyrkiä vähentämään ja turvautua niihin vain erityisestä syystä.

Uuteen perustuslakiin ei enää otettaisi erityissäännöksiä edustajanpalkkiota koskevan lain säätämisjärjestyksestä (VJ 70 §), vaan tältä osin noudettaisiin normaalia lainsäätämisjärjestystä. Hallitusmuotoon ei otettaisi myöskään nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:ää vastaavaa erityissäännöstä perustuslakia koskevien säännöstelyvaltuuslakien käsittelyjärjestyksestä, vaan niiden osalta noudatettaisiin perustuslain säätämisjärjestystä koskevaa 73 §:ää. Tällaisten erityissäännösten jättäminen pois uudesta perustuslaista selkeyttäisi lakiehdotusten käsittelyjärjestystä koskevaa sääntelyä.

Tasavallan presidentin vahvistamatta jättämien lakiehdotusten uutta eduskuntakäsittelyä aikaistettaisiin säätämällä tällaisen lain ottamisesta uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa viipymättä, jos presidentti ei ole vahvistanut lakia vahvistamiselle asetetun kolmen kuukauden määräajan kuluessa (77 § 2 mom. ja 78 §). Nykyisen hallitusmuodon 19 §:n 2 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n mukaan vahvistamatta jätetty laki voidaan ottaa uuteen käsittelyyn vasta vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä (3 § 1 mom.) puoltaa sitä, että eduskunnalla on mahdollisuus välittömästi arvioida uudelleen vahvistamatta jääneen lain säätämistä koskeva asia. Ehdotus korostaisi ratkaisun jonkin lain säätämisestä kuuluvan lopullisesti eduskunnalle. Ehdotus merkitsisi sitä, että presidentille kuuluva lakien vahvistamisvalta ei olisi käytettävissä eduskunnan haluaman lain säätämisen estämiseen, vaan kyse olisi ainoastaan eduskunnan jo kertaalleen hyväksymän lain palauttamisesta eduskunnan uuteen harkintaan.

3.6. Lainsäädäntövallan siirtäminen ja asetuksenantovalta

Asetuksenantovalta on nykyisen hallitusmuodon 21 ja 28 §:n säännöksillä osoitettu tasavallan presidentille ja toissijaisesti valtioneuvostolle. Presidentillä on oikeus antaa asetuksia hallitusmuodon 28 §:ssä säädetyistä asioista, jollei asetuksenanto-oikeutta ole uskottu valtioneuvostolle. Suoraan perustuslakiin perustuvan niin sanotun omaperäisen asetuksenantovaltansa nojalla presidentti voi antaa asetuksia asioista, jotka ennestään on järjestetty hallinnollisilla säännöksillä. Presidentillä on myös oikeus antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.

Suoraan perustuslakiin nojautuvan asetuk-

senantovallan ala on hallitusmuodon säätämisen jälkeen jatkuvasti kaventunut. Pääosa hallitusmuodon säätämisajankohtana hallinnollisilla säännöksillä "ennestään" järjestetyistä asioista on lainsäädännön kehittymisen myötä siirtynyt lailla säädettävien asioiden piiriin. Nykyisin myös lain täytäntöönpanoa koskevat asetukset annetaan käytännössä asianomaisella lailla säädetyn valtuuden eikä suoraan perustuslain nojalla. Sama koskee muitakin asetuksia, joilla annetaan tarkempia määräyksiä hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoituista asioista. Presidentin omaperäinen asetuksenantovalta on siten käytännössä jatkuvasti menettänyt merkitystään. Nykyisin asetuksenantovalta perustuu lähes kattavasti lailla säädettyihin valtuuksiin (delegointiin).

Perustuslaissa ei ole säännöksiä lainsäädäntövallan delegoinnin mahdollisuudesta. Käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että lainsäädäntövaltaa voidaan tiettyjen ehtojen vallitessa siirtää tavallisella lailla muidenkin kuin hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoittujen asioiden osalta. Lainsäädäntövaltaa on delegoitu lähinnä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille, mutta jossakin määrin myös muille viranomaisille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään asettanut ehtoja ja rajoituksia tavallisella lailla toteutettavalle delegoinnille. Valiokunta on katsonut, ettei tavallisella lailla voida delegoida valtaa antaa perusoikeuksien rajoittamista eikä yksilön oikeusaseman perusteita koskevia säännöksiä. Valiokunnan mukaan myös kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voidaan toteuttaa vain perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla. Viime aikoina valiokunta on delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan kiinnittänyt enenevästi huomiota valtuutuksen täsmällisyyteen ja delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen (PeVL 15/1993 vp ja 19/1994 vp). Tältä pohjalta valiokunta on muotoillut lainsäädäntövallan delegointia koskevan yleisen periaatteen: mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää (PeVL 12/1996 vp).

Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä myöskään kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetusten antamisesta. Vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälisten velvoitteiden muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset kuitenkin saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely ehdotetaan kokonaisuudessaan uudistettavaksi. Sääntelyn uudistamisella pyritään vahvistamaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Yleisten oikeussääntöjen asettamisvallan tulee lähtökohtaisesti kuulua eduskunnalle, jonka toisaalta on voitava siirtää lainsäädäntövaltaansa tietyissä rajoissa asetuksenantajalle ja vähäisten yksityiskohtien osalta myös muulle viranomaiselle. Tavoitteena on myös korostaa asetuksenantovallan käyttöön liittyvää parlamentaarista vastuuta. Tasavallan presidentin lisäksi eduskunta voisi valtuuttaa valtioneuvoston ja ministeriön antamaan asetuksia. Esityksen päätavoitteiden mukaisesti asetukset antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksenantajasta olisi valtuuttavassa laissa erikseen muuta säädetty. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa oikeusvaltiollisia periaatteita lakia alemmanasteisten oikeussääntöjen antamisessa täsmentämällä lailla säänneltävien asioiden aineellista alaa sekä selkeyttämällä edellytyksiä, joiden puitteissa muu viranomainen voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Esityksen mukaan asetusten antaminen perustuisi vastaisuudessa joko hallitusmuodossa tai muussa laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen (80 §). Asetuksenantovaltaa voitaisiin perustuslakiin otettavan säännöksen mukaan osoittaa paitsi tasavallan presidentille myös valtioneuvostolle ja ministeriölle. Asetukset antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltuutta ole hallitusmuodon tai muun lain säännöksellä erikseen osoitettu presidentille tai ministeriölle. Presidentti antaisi edelleenkin kansainvälisten velvoitteiden muita kuin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä koskevat voimaansaattamisasetukset. Asiasta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös perustuslakiin (95 § 1 mom.).

Lainsäädäntövallan siirtämistä ja asetuksenantovallan käyttöä rajoitettaisiin ottamalla hallitusmuotoon lain alaan kuuluvia asioita täsmentävä säännös. Esityksen mukaan lailla olisi säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksella ei siten voitaisi säätää asioista, joista hallitusmuoto nimenomaisesti

edellyttää säädettäväksi lailla eikä myöskään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Asetuksia voisivat antaa vain tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Myös muu viranomainen voitaisiin perustuslailla säädettävien verraten tiukkojen edellytysten puitteissa kuitenkin valtuuttaa antamaan yleisiä oikeussääntöjä määrätyistä asioista (80 § 2 mom.). Tällaisesta valtuudesta voitaisiin säätää vain lailla ja valtuuden tulisi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi vaadittaisiin, että delegointiin on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä oikeussääntöjen antamista lain tai asetuksen tasolla.

3.7. Pääministerin valinta ja valtioneuvoston muodostaminen

Voimassa olevan hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin mukaan ylintä toimeenpanovaltaa käyttävän tasavallan presidentin ohella on valtion yleistä hallitusta varten valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Valtioneuvoston muodostamisesta säädetään nykyisin hallitusmuodon 36 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti, eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan, rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava tilanteesta sekä eduskunnan oltava koolla.

Valtioneuvoston on nykyisen hallitusmuodon 36 a §:n mukaan viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

Valtioneuvoston muodostamista koskevat hallitusmuodon säännökset on muutettu nykyiseen muotoonsa vuosien 1987 ja 1991 uudistuksilla (575/1987 ja 1074/1991), joilla tehostettiin valtioneuvoston parlamentaarista vastuunalaisuutta sitomalla valtioneuvoston muodostaminen säädöstasolla eduskuntaryhmien ja puhemiehen kuulemiseen sekä eduskunnan koolla oloon samoin kuin edellyttämällä hallitusohjelman saattamista tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi. Ennen näitä perustuslain muutoksia valtioneuvoston ja sen jäsenten katsottiin nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes eduskunta nimenomaisesti ilmaisisi epäluottamuksensa valtioneuvostoa tai yksittäistä ministeriä kohtaan. Erityisesti vaatimus hallitusohjelman esittämisestä eduskunnassa on siirtänyt painopistettä luottamuksen oletuksesta eduskunnan tosiasiallisen luottamuksen suuntaan.

Eduskunnan vaikutus valtioneuvoston muodostamiseen on lisääntynyt erityisesti 1980-luvulta alkaen. Eduskuntavaalien tulos on entistä välittömämmin vaikuttanut hallitusten kokoonpanoon. Tältä osin merkittävää on ollut myös siirtyminen varsin lyhytikäisistä hallituksista viimeisten hallitusten aikana käytännössä koko vaalikauden pituisiin hallituskausiin.

Parlamentaariseen suuntaan kehittyneestä käytännöstä ja sitä vahvistaneista perustuslain muutoksista huolimatta hallitusmuodon nykyisten säännösten mukainen valtioneuvoston muodostamismenettely ei kuitenkaan johdonmukaisesti toteuta parlamentarismin periaatetta, jonka mukaan valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä mahdollisimman suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella. Eduskunnan säädännäinen rooli valtioneuvoston muodostamisessa on varsin rajoitettu. Hallitusmuodon nykyiset säännökset mahdollistavat presidentin hyvinkin itsenäisen ja aktiivisen toiminnan valtioneuvostoa muodostettaessa. Eduskunnalla ei ole virallista mahdollisuutta ottaa kantaa valtioneuvoston kokoonpanoon ja hallituspohjaan ennen valtioneuvoston nimittämistä. Nykyinen järjestelmä on mahdollistanut sellaisetkin hallitukset, joiden parlamentaarinen pohja on ollut varsin kapea tai jotka ovat nojanneet yksinomaan presidenttiin (ns. virkamieshallitukset).

Uuden perustuslain keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena on vahvistaa edelleen Suomen valtiojärjestyksen parlamentaarisia piirteitä. Tämän mukaisesti on perusteltua, että eduskunnan osuutta valtioneuvoston muodostamismenettelyssä olennaisesti vahvistetaan. Tavoitteena on, että kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto mahdollisimman välittömästi ilmenisi valtioneuvoston kokoonpanossa. Selvänä lähtökohtana on pyrkimys parlamentaarisiin enemmistöhallituksiin, joiden osalta eduskunnan luottamus on jo etukäteen varmistettu.

Vastaavanlaisista lähtökohdista käsin hallitus antoi vuoden 1994 valtiopäiville esityksen (HE 285/1994 vp), jossa pääministerin valinta olisi annettu ensi vaiheessa eduskun-

nan tehtäväksi. Ehdotetun hallitusmuodon 36 §:n uuden muotoilun mukaan presidentti olisi nimittänyt pääministeriksi eduskunnan tähän tehtävään äänten enemmistöllä valitseman henkilön. Eduskunta olisi voinut äänestää pääministeriehdokkaasta enintään kolme kertaa. Jollei kukaan kolmannellakaan kerralla olisi saanut tarvittavaa enemmistöä, presidentti olisi nimittänyt pääministerin eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti olisi nimittänyt asianomaisia eduskuntaryhmiä kuultuaan.

Esitys hyväksyttiin lepäämään jätettäväksi yli vaalien, mutta hylättiin vuoden 1995 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että eduskunnan tulee päättää pääministerin valinnasta. Ennen muuta Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa ja siitä aiheutuneiden poliittisen toimintaympäristön muutosten katsottiin puoltavan eduskunnan aseman kehittämistä tässäkin suhteessa. Valiokunta totesi kuitenkin ehdotuksen mukaiseen pääministerin valintatapaan kohdistuvan eriäviä näkemyksiä noudatettavan menettelyn yksityiskohdista, minkä vuoksi valiokunta ei katsonut voivansa puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä (PeVM 6/1995 vp).

Uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa on lähtökohdaksi otettu pääministerin valinnan siirtäminen eduskunnalle. Valtioneuvoston muodostamismenettelyn sääntelyä on kuitenkin useissa kohdin arvioitu uudelleen verrattuna vuoden 1994 valtiopäiville annettuun esitykseen. Huomiota on kiinnitetty erityisesti järjestelmän toimivuuteen sekä eduskunnan aseman turvaamiseen hallituksen muodostamismenettelyn eri vaiheissa.

Parlamentarismin periaatteen ilmeneminen valtioneuvoston kokoonpanossa ilmaistaisiin jo uuden hallitusmuodon 3 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentarismin periaate kirjattaisiin siten aikaisemmasta poiketen heti perustuslain alkuun, valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.

Valtioneuvoston muodostamista koskeva pääsääntö ilmaistaisiin 61 §:n 1 momentissa. Sen mukaan eduskunta valitsisi pääministerin, jonka tasavallan presidentti sen jälkeen nimittäisi tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Valtioneuvoston nimittäminen kuuluisi edelleen presidentin tehtäviin. Presidentti olisi kuitenkin sidottu nimittämään pääministeriksi henkilön, jonka eduskunta on tähän tehtävään valinnut. Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi sitä, että normaalitilanteissa jo valtioneuvostoa nimitettäessä olisi varmistettu sen nauttima parlamentaarinen luottamus. Eduskuntavaalien tulos vaikuttaisi siten välittömästi valtioneuvoston kokoonpanoon, mikä vahvistaisi valtiojärjestyksen kansanvaltaista luonnetta. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan merkitsisi ehdotonta estettä parlamentaarisen vähemmistöhallituksen muodostamiselle.

Pääministeriehdokkaan nimeämisestä ja pääministerin valinnasta eduskunnassa säädettäisiin 61 §:n 2 ja 3 momentissa. Ensi vaiheessa eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelisivat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Presidentti antaisi tämän jälkeen näiden neuvottelujen perusteella sekä eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Presidentti osallistuisi siten valtioneuvoston muodostamisprosessiin edelleen myös ennen varsinaista nimittämisvaihetta. Pääministeriehdokkaan nimeämisprosessissa olennainen merkitys olisi kuitenkin puolueiden ja eduskuntaryhmien neuvotteluilla valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Ehdotettu säännös ilmaisisi vain yleiset perusteet pääministeriehdokkaan nimeämiseksi. Siten perustuslaissa ei tarkemmin säänneltäisi puolueiden ja eduskuntaryhmien välisiä neuvotteluja eikä niiden käynnistämistä ja ohjaamista. Nämä seikat jäisivät parlamentaaristen käytäntöjen varaan, ja ne voisivat vaihdella poliittisesta tilanteesta riippuen. Ehdotus merkitsisi luopumista nykyisestä presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista. Presidentin osuus neuvottelumenettelyssä korostuisi lähinnä silloin, kun poliittisten puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa hallituspohjasta ja –ohjelmasta ei ole päästy ratkaisuun, joka sellaisenaan mahdollistaisi parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamisen.

Eduskunta äänestäisi presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta avoimessa äänestyksessä. Valituksi tulemiseen vaadittaisiin enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Siten pääministeriksi valintaan ei välttämättä vaadittaisi, että yli puolet kaikista kansanedustajista olisi kannattanut valintaa. Kun otetaan huomioon, että pääministeriehdokkaan ilmoittamista ovat edeltäneet edus-

kuntaryhmien neuvottelut ja kuuleminen, on todennäköistä, että pääministeri saadaan normaaleissa poliittisissa oloissa valituksi jo tässä äänestyksessä.

Jos ehdokas ei kuitenkaan jostakin syystä saisi vaadittavaa enemmistöä, asetettaisiin samassa järjestyksessä vielä toinen pääministeriehdokas, josta eduskunta niin ikään äänestäisi avoimessa äänestyksessä. Jollei ilmoitettu ehdokas vielä tälläkään kerralla saisi enemmistöä annetuista äänistä, toimitettaisiin eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Ehdotus merkitsisi siten sitä, että pääministeri valittaisiin kaikissa tilanteissa eduskunnassa. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan pääministerin valintaan vaadittaisi enää äänten enemmistöä, vaan valituksi tulisi eniten ääniä saanut. Tarkoituksena on turvata hallituksen muodostaminen myös sellaisissa poliittisissa oloissa, joissa ei ole edellytyksiä enemmistöhallitukseen.

Valtioneuvoston olisi 62 §:n mukaan nykyiseen tapaan annettava viivytyksettä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Säännöksen merkitys valtioneuvoston luottamuksen mittauttamisen kannalta vähenisi eduskunnan päästessä välittömästi vaikuttamaan valtioneuvoston kokoonpanoon valitsemalla pääministerin. Säännös takaisi kuitenkin eduskunnalle mahdollisuuden arvioida myös hallituspolitiikkaa koskevia sisältökysymyksiä välittömästi valtioneuvoston nimittämisen jälkeen.

Uudessa hallitusmuodossa säilytettäisiin vaatimus, jonka mukaan ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia (60 § 1 mom.). Sen sijaan nykyisestä hallitusmuodon 36 §:n 3 momentin vaatimuksesta, jonka mukaan oikeusministerin ja yhden muun ministerin on oltava lainoppineita, luovuttaisiin tarpeettomana.

3.8. Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä on säädetty perustuslaissa varsin yleisluonteisesti. Pääsääntönä on, että presidentin päätöksentekoon liittyy valtioneuvoston myötävaikutus. Hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Säännös viittaa niin sanottuun tasavallan presidentin esittelyyn, jossa presidentti tekee päätöksensä vähintään viiden ministerin ja oikeuskanslerin läsnä ollessa sekä asianomaisen ministerin esittelystä. Säännöstä on tulkittu siten, että presidentti on sidottu muodollisessa päätöksenteossaan valtioneuvoston läsnäoloon, mutta ei tämän mielipiteeseen. Siten presidentti on voinut poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta yksittäisessä asiassa. Käytännössä presidentti on kuitenkin varsin harvoin tasavallan presidentin esittelyssä poikennut valtioneuvoston ehdotuksesta. Tosin tätä vaihetta ovat voineet edeltää presidentin ja valtioneuvoston väliset keskustelut, joilla on saattanut olla vaikutusta valtioneuvoston ehdotuksen sisältöön. Merkittävä osa presidentin toimivaltuuksista on käytännössä parlamentarisoitunut siten, että presidentti käyttää niitä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kannan mukaisesti.

Tasavallan presidentin esittelyyn liittyvä valtioneuvoston myötävaikutus on siinä suhteessa keskeinen järjestely, että juuri se antaa presidentin päätöksenteolle parlamentaarisen vastuukatteen. Valtioneuvosto vastaa poliittisesti eduskunnalle kaikista päätöksistä, joihin se ei ole käytettävissään olevin keinoin kieltäytynyt myötävaikuttamasta. Kun presidentin omaa rikosoikeudellista vastuunalaisuutta on voimakkaasti rajoitettu (HM 47 § 2 mom.), muodostuu valtioneuvoston myötävaikutus myös mekanismiksi, jonka kautta myös presidentin päätöksenteko tulee välillisesti oikeudellisen vastuun piiriin viime kädessä ministerisyytteen nostamisen muodossa.

Huolimatta valtioneuvoston myötävaikutuksen keskeisestä merkityksestä, sen muodoista on säädetty perustuslaissa vain hyvin pääpiirteittäin. Asiaa koskevat menettelymuodot perustuvatkin pitkälti vakiintuneeseen käytäntöön, joka osaksi on kirjattu valtioneuvoston päätöksissä. Menettelystä asioita presidentille esiteltäessä on määrätty muun muassa edelleen voimassa olevalla, valtioneuvoston päätöksenä 5 päivänä tammikuuta 1944 annetulla niin sanotulla Linkomiehen kiertokirjeellä, jota ei kuitenkaan ole julkaistu säädöskokoelmassa. Nykyisen menettelyn mukaan vain osassa asioita valtioneuvosto esittää presidentille ratkaisuehdotuksen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi hallituksen esityksen antaminen ja virkanimitys, josta on säädetty esityksentekovelvollisuus. Osa asioista puolestaan tosin käsitellään valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta valtioneuvosto ei tee

asiassa ratkaisuehdotusta. Tällaisia ovat muun muassa asetuksen antaminen, eräät virkanimitykset ja lain vahvistaminen eräissä tapauksissa. Kolmantena ryhmänä ovat asiat, jotka ministeri esittelee presidentille ilman, että yleisistunto on ennalta käsitellyt niitä. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa valtioneuvoston jäsenen nimittäminen ja eron myöntäminen hänelle, kansalaisuuden myöntäminen ja armahduspäätökset.

Voimassa oleva hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin pääsääntö presidentin päätöksentekomenettelystä ei koske sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita, joiden esittelystä säädetään hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin mukaan erikseen.

Hallitusmuodon 34 §:ssä säädetään myös presidentin päätösten varmentamisesta sekä sen oikeusvaikutuksista. Varmentaminen on edellytyksenä presidentin päätösten voimaantulolle. Presidentin päätökset varmentaa yleensä asianomainen ministeri, koko valtioneuvostoa koskevat päätökset kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä. Päätöksen varmentaja on vastuussa toimituskirjan oikeellisuudesta. Varmennusmenettely liittyy myös presidentin päätöksenteon laillisuusvalvontaan. Siten ministeri on hallitusmuodon 35 §:n mukaan velvollinen kieltäytymään varmentamasta presidentin lainvastaista päätöstä.

Presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa ei ole asetettu hallitusmuodossa erityisasemaan, vaan tältäkin osin presidentti tekee päätöksensä hallitusmuodon 34 §:n 1 momentin mukaisia muotoja noudattaen. Tämä koskee kuitenkin vain niitä asioita, joissa presidentti tekee virallisesti pöytäkirjatun päätöksen. Presidentin tehtävään ulkopolitiikan johtajana liittyy kuitenkin myös sellaisia toimia, jotka voivat jäädä mainitun hallitusmuodon säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Presidentin päätöksentekomenettelyn sääntelyä ehdotetaan uudessa perustuslaissa täsmennettäväksi. Tavoitteena on, että päätöksentekomenettelyn perusteet ilmenisivät suoraan perustuslaista mahdollisimman yksiselitteisinä. Samalla vahvistettaisiin eduskunnalle vastuunalaisen ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa. Ehdotus liittyy tältä osin perustuslakiuudistuksen yleiseen tavoitteeseen vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä.

Presidentin päätöksenteosta säädettäisiin 58 §:ssä. Sen 1 momentti ilmaisee pääsäännön, jonka mukaan presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvostossa tämän ratkaisuehdotuksesta. Siten valtioneuvosto tekisi ennen asian esittelemistä presidentille yleisistunnossaan sisällöllisen ratkaisuehdotuksen nykyistä useampien asiaryhmien osalta.

Ehdotetussa 58 §:n 3 momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi poikkeukset asian ratkaisemisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Poikkeukset on pyritty rajoittamaan mahdollisimman tarkasti sellaisiin presidentin päätöksentekotilanteisiin ja asioihin, joihin valtioneuvoston ratkaisuehdotus ei luontevasti sovellu tai joissa se ei ole tarpeen asian rajoitetun yleisen merkityksen vuoksi. Tällaisia olisivat valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen näille, ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen, armahduspäätökset, muut laissa erikseen säädetyt yksityisiä henkilöitä koskevat asiat ja asiat, jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä, tuomarien nimittäminen samoin kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat.

Ehdotettu 58 §:n 2 momentti lisäisi presidentin sidonnaisuutta valtioneuvoston mielipiteeseen. Presidentti ei voisi asiaa hänelle ensi kertaa esiteltäessä päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti, vaan asia palautuisi valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi, jos presidentti ei tekisi asiassa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä. Ehdotus vahvistaisi valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa. Ehdotuksen lähtökohtana on oletus, että presidentin päätös vastaa myös valtioneuvoston käsitystä siitä, miten asia olisi tullut ratkaista.

Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti ei enää olisi sidottu valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisältöön, vaan hän voisi tehdä myös ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen. Toisaalta säännös tarjoaisi tilaisuuden valtioneuvoston piirissä arvioida uudelleen alkuperäistä ehdotusta sekä käydä ennen asian tuomista uudelleen presidentin päätettäväksi keskusteluja presidentin kanssa yhteisen kannan muodostamiseksi.

Poikkeuksena presidentin mahdollisuudesta päättää valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti olisivat kuitenkin hallituksen esityksen antaminen ja peruuttaminen, joiden osalta presidentti olisi sidottu

antamaan esityksen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisältöisenä. Ehdotus vastaa tältä osin vuoden 1994 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksyttyyn ja sittemmin hylättyyn ylimpien valtioelinten valtaoikeuksia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 285/1994 vp) sisältynyttä hallitusmuodon 34 §:n muutosehdotusta eduskunnan muuttamassa muodossa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen teoreettiseen mahdollisuuteen, että presidentti ja valtioneuvosto ajautuisivat ristiriitaan hallituksen esityksen antamista koskevassa kysymyksessä, mikä voisi johtaa siihen, ettei esitystä voitaisi lainkaan antaa. Valiokunta katsoi, ettei tällaista umpikujatilannetta tulisi sallia perustuslain säännöksin, ja päätyi siihen, että mahdollinen ristiriita tulisi ratkaista säädöstasolla valtioneuvoston hyväksi, koska parlamentarismin kannalta lainsäädäntötyön johtamista ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista on pidettävä valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena (PeVM 16/1994 vp). Ehdotus perustuu tältä osin valiokunnan esittämille parlamentarismin periaatetta korostaville näkökohdille.

Ehdotetun 58 §:n 4 momentin mukaan presidentti tekisi päätöksensä nykyiseen tapaan asianomaisen ministerin esittelystä. Koko valtioneuvostoa koskevan kokoonpanon muutoksen esittelisi kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä. Uuteen hallitusmuotoon ei sen sijaan enää sisällytettäisi säännöksiä presidentin päätösten varmentamisesta.

Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista samoin kuin presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättäisi hallitusmuodossa säädetyn päätöksentekomenettelyn sijasta sen mukaan kuin niistä laissa säädetään (58 § 5 mom.). Siten laissa annettavien säännösten varaan jää tältä osin, edellytetäänkö ja kuinka laajalti valtioneuvoston myötävaikutusta myös näissä asiaryhmissä.

Ehdotetun 58 §:n mukaisen menettelyn ulkopuolelle voisivat jäädä sellaiset presidentin toimet, kuten ohjeet, lausunnot ja muut vastaavat toimenpiteet, joilla on merkitystä erityisesti ulkopoliitikan hoidossa, mutta jotka eivät aina edellytä presidentin määrämuotoista päätöksentekoa valtioneuvostossa. Tältäkin osin presidentin toiminnan tulee kuitenkin olla parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Tällaiseen presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavelvoitteeseen viittaa myös ehdotetun 93 §:n 1 momentin sanamuoto, jonka mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

3.9. Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä

Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perusteista säädetään nykyisin hallitusmuodon 33 ja 33 a §:ssä. Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. Eduskunnan on kuitenkin hyväksyttävä ulkovaltojen kanssa tehtävät sopimukset, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Hallitusmuotoa säädettäessä ei tarkoituksena ollut asettaa ulkopolitiikkaa erityisasemaan tasavallan presidentin toimivaltuuksien joukossa eikä luoda presidentin henkilökohtaiseen vallankäyttöön perustuvaa ulkopoliittisen päätöksenteon mekanismia. Käytännössä presidentin asema ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa on vaihdellut eri aikoina. Vasta toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi muotoutua presidenttikeskeiseksi ja ulkopolitiikan johtamista alettiin pitää presidentille kuuluvana erityistehtävänä.

Hallitusmuodossa ei ole nykyisin erityissäännöksiä ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa noudattavasta menettelystä, vaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon sovelletaan presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä (PeVM 4/1991 vp). Hallitusmuodon 34 §:n mukaisesti presidentti tekee myös ulkoasioita koskevat päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Valtioneuvosto ei kuitenkaan yleensä tee kansainvälisten asioiden kohdalla presidentille varsinaista sisällöllistä ratkaisuehdotusta. Valtioneuvoston myötävaikutukseen sidotun päätöksentekomenettelyn keskeisenä merkityksenä on, että menettely antaa presidentin ulkopoliittisille päätöksille parlamentaarisen katteen. Myös presidentin päätösten laillisuusvalvonta kytkeytyy valtioneuvoston myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn.

Ulkopolitiikan hoitamiseen liittyy määrä-

muotoisen päätöksenteon lisäksi keskusteluja eri valtioiden edustajien kanssa, yhteydenpitoa Suomen edustajiin, kirjeenvaihtoa, julkisia esiintymisiä ja muita vastaavia toimia, joiden yhteydessä presidentti voi esittää kannanottoja Suomen ulkopolitiikan yleisistä suuntaviivoista tai jonkin kansainvälisen asian ratkaisemisesta. Tällaisista toimista presidentti ei päätä valtioneuvostossa.

Nykyisen hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin mukaan kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla on toimitettava sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat. Tämä säännös on sanonnaltaan vanhentunut eikä sitä enää nykyisin sovelleta kirjaimellisesti. Säännöstä onkin tulkittu siten, että se edellyttää presidentin toimivan tärkeissä ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteydessä valtioneuvostoon ja yhteisymmärryksessä valtioneuvoston kanssa. Säännöksen on katsottu saavan erityistä merkitystä niiden toimien yhteydessä, joista presidentti ei päätä määrämuotoisessa menettelyssä. Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin säännöksen on katsottu ilmaisevan myös ulkoasiainministeriölle kuuluvan tehtävän valmistella ja koordinoida varsinaisen - ulkopolitiikan alaan kuuluvia asioita. Muiden ministeriöiden on siten oltava yhteydessä ulkoasiainministeriöön, jos niiden toimivaltaan kuuluvaan kansainväliseen asiaan liittyy merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia (komiteanmietintö 1994:4, s. 468, 471).

Parlamentaarisen katteen tuomiseksi presidentin muihin kuin määrämuotoisiin ulkopoliittisiin toimiin on kehitetty erityisiä menettelyjä. Presidentti keskustelee säännönmukaisesti esille tulevista kansainvälisistä asioista pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa. Tärkeimmät asiat otetaan esille valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, josta on kehittynyt merkittävä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumi. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontui 26 kertaa vuonna 1995 ja 19 kertaa vuonna 1996. Presidentti johti 17 valiokunnan kokousta vuonna 1995 ja 14 kokousta vuonna 1996. Vaikka valiokunta onkin muodollisesti valtioneuvoston päätöksiä valmisteleva toimielin, se palvelee presidentin ja valtioneuvoston yhteisen näkemyksen muodostamista tilanteissa, joissa presidentti hakee ennakolta tukea valtioneuvostolta. Presidentti keskustelee valiokunnassa ulkopolitiikan johtamiseen liittyvistä merkittävistä periaatekysymyksistä ministereiden kanssa. Valiokunnassa on voitu myös sopia, mitä jostakin asiasta päätetään tai miten ulkopolitiikkaa joltakin osin johdetaan. Siten presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin lisää presidentin toimien parlamentaarista vastuukatetta (PeVM 1/1997 vp).

Eduskunta osallistuu kansainvälisiä asioita koskevaan päätöksentekoon – kansainvälisten sopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen, sodasta ja rauhasta päättämisen sekä Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun osallistumisen ohella – lähinnä yleisten parlamentaaristen vaikutus- ja valvontakeinojen välityksellä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalla on kuitenkin valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentissa säädetty erityinen oikeus pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin ja tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Valiokunta voi tarvittaessa antaa niiden johdosta lausunnon hallitukselle. Valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 3 momentin mukaan ulkoasiainvaliokunnan tehtävänä on myös tarkastaa hallituksen toimenpidekertomus valtakunnan suhteita ulkovaltoihin koskevilta osilta ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.

Hallitusmuotoon lisättiin vuonna 1993 ETA-sopimusjärjestelyn yhteydessä uusi 33 a § (1116/1993), jonka 1 momentin mukaan eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin samanaikaisesti hallitusmuodon 33 a §:n vaikutusalaa täsmentävä uusi 4 a luku (1117/1993) Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä, jota muutettiin vuonna 1994 Euroopan unionin jäsenyyden johdosta. Nykyisessä muodossaan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku (1551/1994) koskee Euroopan unionin asioiden käsittelyä. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutosten yhtenä tavoitteena on ollut turvata eduskunnan oikeus osallistua ja vaikuttaa sen toimivallan piiriin kuuluvien yhdentymisasioiden ja sittemmin Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa on säädetty ensinnäkin pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle, sen suurelle valiokunnalle sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston

kokouksissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssissa esille tulevista ja näissä kokouksissa käsitellyistä asioista (VJ 54 a ja 54 g §). Valtiopäiväjärjestys sisältää säännökset myös valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi tietoonsa tulleet ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päättää valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ssä tarkoitettu Euroopan unionin toimielin ja joka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (VJ 54 b §), sekä näiden asioiden eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä (VJ 54 c, 54 d ja 54 f §). Lisäksi säädetään suuren valiokunnan oikeudesta pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmisteluista Euroopan unionissa (VJ 54 e §).

Hallitusmuodon 33 a §:n ja sen vaikutusalaa täsmentävillä valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännöksillä on Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua ja toimeenpanoa koskeva toimivalta osoitettu lähtökohtaisesti valtioneuvostolle. Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 33 a §:n 1 momentissa tarkoitetussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Sanamuotonsa ("sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään") mukaisesti hallitusmuodon 33 a §:n 2 momenttia on pidettävä hallitusmuodon 33 §:n soveltamisalan rajauksena. Valtioneuvoston toimivalta kattaa Euroopan unionia koskevien asioiden kansallisen valmistelun kaikissa asiaryhmissä. Siten sen piiriin kuuluu myös Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (PeVM 10/1994 vp).

Esityksen kansainvälisiä suhteita koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on tukea ja vahvistaa sekä selkeyttää ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä viime vuosina omaksuttuja parlamentaarisia käytäntöjä. Esityksellä pyritäänkin kehittämään ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä parlamentarismin periaatteiden suuntaisesti ja varmistamaan nykyistä selkeämmin säännöksin, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Tässä suhteessa on olennaista yhtäältä se, että presidentti tekee ulkopolitiikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätökset valtioneuvoston myötävaikutuksella samaan tapaan kuin muutkin päätöksensä, ja toisaalta se, että ulkopolitiikan johtamisen kannalta keskeiset muut toimet valmistellaan ja ratkaistaan yhteistoiminnassa presidentin ja valtioneuvoston kesken.

Ehdotus korostaa presidentin ja valtioneuvoston nykyisten yhteistoimintamuotojen merkitystä ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen kannalta. Perustuslain säännöksillä pyritään vahvistamaan ja kiinteyttämään presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa ulkopolitiikan alalla. Säännös mahdollistaa myös yhteistyömuotojen joustavan kehittämisen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyviä erityisiä tarpeita varten.

Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa koskevat perustuslain säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi, ja ne ovat turvanneet eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisesti arvioiden verraten hyvin. Sääntelyn perusteita ei näiltä osin ole tarpeen muuttaa. Tavoitteena on turvata vastaisuudessakin eduskunnan oikeus osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja tähän liittyen osoittaa unioniasioiden kansallinen valmistelu- ja toimeenpanovalta nykyisten säännösten mukaisesti valtioneuvostolle. Pyrkimyksenä on kuitenkin kehittää perustuslaintasoista sääntelyä nykyistä selkeämmäksi. Säännökset ehdotetaan näiltäkin osin kirjoitettavaksi uudelle hallitusmuodolle ominaisella tavalla nykyisiä yleispiirteisemmiksi. Sääntelyä selkeytettäisiin myös rakenteellisesti, koska yhden perustuslain järjestelmässä voidaan luopua nykyisissä säännöksissä käytetystä monimutkaisesta viittaustekniikasta.

Kansainvälisiä suhteita koskevat perustuslain säännökset ehdotetaan koottavaksi 8 lukuun, jossa säädettäisiin ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perusteista (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §) ja tällaisten velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §), eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §). Tässä suhteessa ehdotus merkitsisi nykyisen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen haja-

naisen sääntelyn kokoamista ja siten myös selkeyttämistä. Voimassa olevien perustuslakien vanhahtavia sanontoja ehdotetaan samalla nykyaikaistettaviksi.

Ulkopoliittista päätösvaltaa koskevassa 93 §:ssä osoitettaisiin Suomen ulkopolitiikan yleinen johtovalta tasavallan presidentille, jonka tulisi tässä tehtävässään toimia yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin eduskunnan vallasta hyväksyä kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen sekä päättää velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin hallitusmuodossa tarkemmin määrätään (ks. jakso 3.10.), sotaa ja rauhaa koskevan päätöksentekovallan osoittamisesta presidentille ja eduskunnalle, Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisen valmistelu- ja toimeenpanovallan osoittamisesta valtioneuvostolle ja eduskunnalle sekä ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille.

Ehdotetun 93 §:n mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännös kuvaisi hallitusmuodon voimassa olevassa 33 §:n 1 momentissa käytettyä ilmaisua ("määrää") paremmin ulkopoliittisessa päätöksenteossa nykyisin noudatettavia parlamentaarisia käytäntöjä. Ehdotettu säännös asettaisi ulkoasiainvallan käytölle selkeän parlamentaarisen vastuukatteen vaatimuksen. Säännös edellyttäisi presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistyötä kaikessa Suomen ulkopolitiikan johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa.

Presidentti tekisi myös ulkopolitiikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä presidentin päätöksentekomenettelyä koskevien yleisten säännösten mukaisesti (58 §). Presidentti tekisi siten ulkoasiainvallan alaan kuuluvat varsinaiset päätöksensä valtioneuvostossa ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tältä osin ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen käytäntöön, jossa presidentti tekee kansainvälisiä asioita koskevat päätöksensä ilman valtioneuvoston sisällöllistä ratkaisuehdotusta. Presidentti ei kuitenkaan olisi viime kädessä sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, ellei kyseessä ole hallituksen esityksen antaminen tai peruuttaminen, vaan hän voisi palauttaa asian valtioneuvoston valmisteltavaksi ja tehdä uudella esittelykerralla valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen.

Ulkopoliittista päätösvaltaa koskeva 93 § edellyttäisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa kaikissa ulkopolitiikan johtamisen kannalta keskeisissä toimissa. Ehdotuksen lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Ehdotettu säännös on kuitenkin muotoiltu joustavaksi, jotta yhteistyön muotoja voitaisiin kehittää erilaisiin tilanteisiin ja asiaryhmiin liittyviä tarpeita vastaaviksi. Säännöksen kannalta olennaista on varmistaa, että ulkopolitiikan johdon päätökset ja toimet kuuluvat kaikissa tapauksissa parlamentaarisen vastuukatteen piiriin.

Uuteen perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi myös nykyisen hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin korvaava erityissäännös ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille (93 § 3 mom.). Ehdotuksen mukaan tällaisista ilmoituksista vastaa ministeri, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat, eli ulkoasiainministeri tai muu ulkoasiainministeriöön määrätty ministeri. Säännös koskisi sekä muita ministeriöitä, joiden siten olisi toimittava yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa silloin kun niiden toimivaltaan kuuluvaan kansainväliseen asiaan liittyy ulkopoliittisesti merkittäviä kannanottoja, että presidenttiä. Tässä suhteessa säännös vahvistaisi ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen vaatimusta.

Ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää koskevaan pykälään ehdotetaan otettavaksi lisäksi nykyisen hallitusmuodon 33 a §:ää asiallisesti vastaavat säännökset eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvasta toimivallasta Euroopan unionin asioissa (93 § 2 mom.). Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimivalta kattaa myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat asiat, mikä omalta osaltaan korostaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavaatimuksen keskeistä merkitystä Suomen ulkopolitiikan johtamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin 96 §:ssä, johon koottaisiin valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun nykyiset säännökset eduskun-

nan toimivallan piiriin kuuluvista Euroopan unionin asioista sekä valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa tällaiset asiat eduskunnan käsiteltäväksi ja antaa tiedot asian käsittelyvaiheesta Euroopan unionissa samoin kuin säännökset eduskunnassa noudatettavasta unioniasioiden käsittelymenettelystä. Ehdotuksen mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi ja muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näiltä osin ehdotus vastaa asiallisesti nykyistä sääntelyä.

Ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentaarisen valvonnan kannalta keskeiset säännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta ehdotetaan koottavaksi 97 §:ään, jossa nykyistä sääntelyä vastaavasti säädettäisiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista, eduskunnan suuren valiokunnan oikeudesta saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, mahdollisuudesta ottaa suurelle valiokunnalle annettu selvitys keskusteltavaksi täysistunnossa, pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin perussopimusten muutoksia valmistelevissa kokouksissa esille tulevista ja käsitellyistä asioista sekä eduskunnan valiokuntien mahdollisuudesta antaa saatujen selvitysten ja tietojen johdosta valtioneuvostolle lausuntoja.

3.10. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva toimivalta kuuluu nykyisen hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentille. Eduskunnan on kuitenkin hyväksyttävä kansainväliset sopimukset, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 § sisältää perussäännökset eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvan kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (VJ 66 §). Jos asia kuitenkin koskee perustuslakia, noudatetaan niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä. Tällöin lakiehdotus on sitä kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asia on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä noudattamatta ja ratkaistava äänten enemmistöllä. Tässä menettelyssä on käsiteltävä sopimukseen sisältyvä määräys, jossa valtakunta sitoutuu pitämään voimassa joitakin lain säännöksiä määrätyn ajan taikka joka valtiosäännön mukaan muuten vaatii tai johon hallitus muuten pyytää eduskunnan suostumuksen. Valtakunnan alueen vähentämistä koskeva ehdotus on kuitenkin hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva perustuslaintasoinen sääntely on erityisesti eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvien velvoitteiden osalta puutteellista, eikä se kaikilta osin vastaa noudatettua käytäntöä. Eduskunnan toimivallan aineellisen alan sääntely on hajautettu hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Toisaalta valtiopäiväjärjestyksen säännöstä lainsäädäntövaltaa sitovista sopimuksista on käytännössä sovellettu hyvin harvoin. Tärkeät tai merkitykseltään huomattavat sopimukset voidaan hallituksen vapaan harkinnan mukaan antaa eduskunnan hyväksyttäväksi, mutta oikeudellista velvollisuutta siihen ei nykyisten säännösten mukaan ole, ellei sopimus sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai määräyksiä, jotka valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumuksen. Perustuslaissa ei nykyisin ole säädetty eduskunnan hyväksymän kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännökset asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä eivät anna täysin oikeaa kuvaa noudatetusta menettelystä. Vakiintuneen käytännön mukaisesti Suomessa tehdään ero kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen sitoutumisen eli velvoitteen hyväksymisen ja velvoitteen valtionsisäisen voimaansaattamisen välillä. Eduskuntakäytännössä omak-

suttiin jo ennen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säätämistä kaksivaiheinen menettely, jossa sopimusmääräykset hyväksytään erillisellä ponsilausumalla sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain niiden voimaansaattamisesta. Erottelu ei käy ilmi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:stä, jonka 1 momentin sanamuodon mukaan eduskunta näyttäisi tekevän päätöksen velvoitteen hyväksymisestä lain muodossa.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n sisältämät määräenemmistösäännökset ovat osittain epäjohdonmukaisia. Esimerkiksi päätös perustuslakia koskevaan velvoitteeseen sitoumisesta voidaan tehdä äänten enemmistöllä, mutta saman velvoitteen voimaansaattamislaki on hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Kansainvälisten velvoitteiden muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan vakiintuneen käytännön mukaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Myös eduskunnan hyväksymän voimaansaattamislain voimaantulosta on tapana säätää asetuksella. Näiltä osin asetuksenantovallasta ei ole nimenomaisia säännöksiä perustuslaissa.

Tavoitteena on tarkistaa kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista koskeva perustuslaintasoinen sääntely sekä vahvistaa eduskunnan asemaa velvoitteisiin sitoutumista ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa. Tavoitteena on myös selkeyttää sääntelyä ja poistaa perustuslain nykyisiin säännöksiin sisältyvät epäjohdonmukaisuudet. Pyrkimyksenä on tehdä vallitsevaa käytäntöä vastaavasti selkeä ero kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja voimaansaattamisen välille sekä yhdenmukaistaa näiden asioiden eduskuntakäsittelyssä noudatettavat määräenemmistösäännökset.

Kansainväisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat perustuslainsäännökset ehdotetaan kokonaisuudessaan tarkistettavaksi ja kirjoitettavaksi nykyisiä säännöksiä selkeämpään muotoon. Ulkopoliittista päätösvaltaa koskevassa perussäännöksessä (93 §) vahvistettaisiin yleisesti eduskunnalle kuuluva toimivalta hyväksyä eräät kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen sekä päättää velvoitteiden voimaansaattamisesta. Lisäksi perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi eri pykälät yhtäältä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä (94 §) ja toisaalta niiden voimaansaattamisesta (95 §). Ensin mainitussa säädettäisiin tarkemmin eduskunnan hyväksymistä edellyttävistä kansainvälisistä velvoitteista ja niiden hyväksymisessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä. Jälkimmäiseen otettaisiin säännökset kansainvälisten velvoitteiden valtion sisäisestä voimaansaattamisesta sekä voimaansaattamislakien säätämisjärjestyksestä.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskeva säännös ehdotetaan kirjoitettavaksi nykyaikaisempaan muotoon siten, että eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaisi valtiosopimusten lisäksi myös muut kansainväliset velvoitteet. Eduskunnan olisi nykyiseen tapaan hyväksyttävä velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi eduskunnan asemaa vahvistava uusi säännös, jonka mukaan eduskunnan hyväksymistä edellyttäisivät myös muutoin merkitykseltään huomattavat kansainväliset velvoitteet. Eduskunnan olisi siten hyväksyttävä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeät sopimukset sekä yhteiskunnallisilta tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävät kansainväliset velvoitteet, vaikka ne eivät sisältäisikään lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaatisi perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumusta. Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin myös siten, että perustuslakiin otettavalla säännöksellä edellytettäisiin eduskunnan hyväksymistä myös sen toimivallan piiriin kuuluvan kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle.

Esitys sisältää lisäksi kansainvälisten velvoitteiden aineellisia rajoituksia koskevan uuden säännöksen, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännös velvoittaisi yleisesti kaikkia Suomen sopimuksentekovaltaa käyttäviä viranomaisia ja rajoittaisi viime kädessä myös eduskunnan valtaa hyväksyä säännöksen vastaisia velvoitteita.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta ehdotetaan otettavaksi säännökset perustuslakiin. Ehdotuksen mukaan vain velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisi saatettava voimaan lailla. Muilta osin velvoitteet saatettaisiin tarvittaessa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista kos-

kevien ehdotusten eduskuntakäsittelyn säännökset ja niihin liittyvät määräenemmistövaatimukset ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi. Esityksen mukaan eduskunta päättäisi kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta pääsääntöisesti äänten enemmistöllä. Velvoitteen voimaansaattamislaki käsiteltäisiin vastaavasti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslakia koskeva velvoite tai sen irtisanominen olisi kuitenkin hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Nykyisin perustuslakia koskeva velvoite hyväksytään äänten enemmistöllä, mutta velvoitteen voimaansaattamislaki käsitellään niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, jossa lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan määräenemmistöä. Näiltä osin sääntely ehdotetaan johdonmukaistettavaksi siten, että päätös perustuslakia koskevan velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä olisi tehtävä samalla määräenemmistöllä kuin päätös tällaisen velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymisestä. Lisäksi ehdotetaan, että valtakunnan alueen muuttamista koskevat ehdotukset olisi niin ikään hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Näiltä osin nykyinen määräenemmistövaatimus koskee vain valtakunnan alueen vähentämistä koskevan ehdotuksen hyväksymistä.

3.11. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on nykyisin luonnehdittavissa parlamentaariseksi. Valvonnan painopiste on eduskunnassa, käytännössä erityisesti sen perustuslakivaliokunnassa. Tuomioistuimilla tai muilla eduskunnan ulkopuolisilla orgaaneilla ei vakiintuneen tulkinnan mukaan ole oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta eikä oikeutta yksittäistapauksessa jättää soveltamatta lakia sillä perusteella, että se on ristiriidassa perustuslain kanssa (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 3–4). Tulkinta on johdettu hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista säännöksen sanamuodon ja syntyhistorian perusteella.

Lakeihin kohdistuva valvonta on abstraktista normikontrollia. Se liittyy lain säätämisvaiheeseen ilman yhteyttä konkreettiseen oikeustapaukseen. Vertailtavina ovat periaatteessa perustuslain ja lakiehdotuksen sisältämät säännökset yleisellä tasolla, vaikka kontrollitilanteessa pyritään sinänsä ennakoimaan myös lain tulevia soveltamistilanteita. Lakia alemmanasteisten normien osalta perustuslainmukaisuus sen sijaan voi tulla tutkittavaksi myös konkreettisten tapausten yhteydessä (HM 92 § 2 mom.).

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa luonteeltaan ennakollista. Sen pyrkimyksenä on ennalta estää perustuslainvastaisen lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Systemaattista jälkikäteistä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ei ole järjestetty. Poikkeuslakimahdollisuuteen liittyen pääpaino on ollut lakien säätämisjärjestyksen kontrollissa eli sen valvomisessa, että perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Viime aikoina on perustuslakivaliokunnan käytännössä painotettu myös sitä, että erityisesti perusoikeussuojan kavennukset tulisi lakia säädettäessä rajoittaa säätämisjärjestyksestä riippumatta aina mahdollisimman vähiin.

Suomalainen valvontajärjestelmä on hajautettu siinä mielessä, että useat eri orgaanit valvovat ennakollisesti lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Keskeisen ja auktoritatiivisen aseman on saanut käytännössä eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tulkintoja pidetään eduskunnassa tosiasiallisesti velvoittavina. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ään otettiin nimenomainen säännös perustuslakivaliokunnan normivalvontatehtävästä. Säännöksen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Oikeudellisesti eduskuntaa sitoo kuitenkin ainoastaan perustuslakivaliokunnan kanta valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n tarkoittamassa tapauksessa (puhemiehen kieltäytyminen). Eduskunnan puhemiehen tehtävänä on puolestaan valvoa, ettei täysistunnossa oteta keskusteltavaksi mitään perustuslakien vastaista (VJ 55 § 1 mom. ja 80 §). Lakiesityksen antamis- ja lain vahvistamisvaiheessa myös oikeuskansleri on ollut käytännössä merkittävä normikontrollin harjoittaja. Korkeimmille oikeuksille avautuu mahdollisuus lausua käsityksensä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sekä sen antamis- että vahvistamisvaiheessa, mikäli tasavallan presidentti päättää pyytää asiasta niiltä lausunnon (HM 18

ja 19 §). Presidentin oikeus palauttaa lakiehdotus eduskuntaan sisältää niin ikään periaatteellisen mahdollisuuden perustuslakikontrolliin (HM 19 § 2 mom.).

Kansainvälisesti arvioiden Suomen nykyinen parlamentaariseksi luonnehdittava ja ennakolliseen lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaan painottuva perustuslain valvontajärjestelmä on nykyisin poikkeuksellinen. Muista Länsi-Euroopan valtioista Alankomaissa, Belgiassa ja liittovaltion lakien osalta Sveitsissä on omaksuttu samalla tavoin parlamentaarinen valvontajärjestelmä. Myös Ranskasta puuttuu varsinainen lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta, mutta siellä erityinen perustuslakineuvosto voi parlamenttikäsittelyn päätyttyä ennen lain vahvistamista tutkia vielä lain perustuslainmukaisuuden, minkä vuoksi ranskalainen järjestelmä muistuttaa valtiosääntötuomioistuinmallia.

Suomalaisen järjestelmän vahvuutena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että täällä on kiinnitetty korostunutta huomiota lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan ennakollisesti ennen lain vahvistamista. Tämä ennakkovalvonnan ulottuvuus on sen sijaan usein laiminlyöty tai jäänyt vähäiselle huomiolle niissä maissa, joissa tuomioistuimella on oikeus jälkikäteen tutkia jo säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta. Suomessa on pyritty mahdollisimman pitkälle etukäteen ehkäisemään perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien säätäminen tavallisessa järjestyksessä. Tapaukset, joissa on jälkikäteen esitetty väitteitä jo säädettyjen lakien perustuslainvastaisuudesta, ovat olleet harvinaisia.

Suomalaisen valvontajärjestelmän myönteisenä puolena voidaan pitää sitä, että sen avulla on onnistuttu välttämään sellaiset eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit, joita väistämättä seuraa eduskunnan ulkopuolelta tulevasta puuttumisesta eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema korostaa samalla eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Vaikka keskeisessä asemassa suomalaisessa valvontajärjestelmässä oleva perustuslakivaliokunta onkin sinänsä poliittisten voimasuhteiden mukaan kokoonpantu toimielin, jossa enemmistö on yleensä hallituspuolueiden edustajilla, on se pystynyt ylläpitämään oikeudellisen asiantuntijaroolinsa. Valvonnan painottuminen parlamentaariseen ennakolliseen valvontaan on ollut luontevaa, kun otetaan huomioon poikkeuslakimahdollisuus ja oikean säätämisjärjestyksen valvonnan sen kautta saama keskeinen merkitys.

Uudessa hallitusmuodossa on tarkoitus edelleen säilyttää nykyinen painotus, joka korostaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan merkitystä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnnan johtavaa asemaa normikontrollissa. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnasta otettaisiin siten edelleen perussäännökset perustuslakiin. Pohjana sääntelylle olisi nykyinen valtiopäiväjärjestyksen 46 §, johon perusoikeusuudistuksen yhteydessä tehty lisäys ehdotetaan otettavaksi asiallisesti sellaisenaan uuteen hallitusmuotoon. Siten perustuslakivaliokunnan tehtävänä olisi 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Pelkän ennakkovalvonnan avulla ei kuitenkaan ole mahdollista aukottomasti varmistaa, ettei laki voisi olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Ennakkovalvonnassa ei voida tavoittaa kaikkia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Koska kyse ei ole jo käsillä olevista konkreettisista oikeustapauksista, saattaa säätämisvaiheeseen ajoittuva säännöksen soveltamistilanteiden ennakollinen kartoitus jäädä aukolliseksi. Ennakkovalvontaa on mahdotonta järjestää niin kattavaksi, että valvonnassa voitaisiin ottaa huomioon kaikki käytännössä mahdolliset soveltamistilanteet. Koska Suomessa ei ole järjestetty lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia, ainoa keino korjata jo säädetyn lain perustuslainvastaisuus on säännönmukainen lainsäädäntötie.

Eduskunta hyväksyi käsitellessään Euroopan talousalueeseen liittymistä 27 päivänä lokakuuta 1992 lausuman, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tutkinta. Lausumaa perusteltiin eduskunnassa kansainvälisten sopimusten ja erityisesti ETA-sopimuksen luomalla tilanteella. ETA-säädöksille oli nimittäin annettava ristiriitatilanteessa etusija kotoperäisiin lakeihin ja asetuksiin nähden. Sen sijaan eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta ei ole mahdollista soveltamisvaiheessa tutkia. Tämän tilanteen arvioitiin voivan johtaa kotimaisen perustuslain merkityksen vähenemiseen suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin.

Lausuman yhteys yhdentymiskehitykseen on lähinnä välillinen. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annettuun lakiin (1504/1993) sisältyi ETA-säädösten etusijasäännös suhteessa kotoperäisiin lakeihin ja asetuksiin (2 ja 3 §; pykälät on sittemmin kumottu lailla 1104/1995). Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamislakiin ei enää sisällytetty nimenomaisia etusijamääräyksiä, vaan EY:n säädösten etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön perustuu EY:n tuomioistuimen vakiintuneeseen tulkintaan. EY:n säädösten etusija täydentää suomalaista normihierarkiaa, mutta ei merkitse muutosta kotimaisten säädösten keskinäisiin suhteisiin.

Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten on viimeaikaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa katsottu aiheuttavan paineita lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin. Koska yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990) eli Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla, ovat sen määräykset suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa laintasoisina sovellettavissa. Tällöin tuomioistuin voi jättää kotoperäisen lain soveltamatta ihmisoikeusmääräykseen vedoten esimerkiksi myöhemmän lain tai erityislain etusijaa koskevilla perusteilla. Lisäksi voidaan edellyttää, että tuomioistuin pyrkii tulkinnallisin keinoin mahdollisuuksien mukaan välttämään joutumista ristiriitaan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden välillä (PeVL 2/1990 vp). Tällainen kehitys, jossa tuomioistuimet todennäköisesti joutuvat lisääntyvässä määrin vertaamaan kotoperäisiä lakeja ihmisoikeusnormeihin, on omiaan käytännössä korostamaan myös vastaavaa vertailutarvetta laintasoisten säännösten ja perusoikeussäännösten välillä.

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

Uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa on päädytty siihen, että Suomessa ei edelleenkään ole tarvetta eikä riittäviä perusteita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle. Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen olisi merkittävä muutos koko valtiojärjestyksen perusteisiin. Kansainväliset kokemukset viittaavat siihen, että se saattaisi heikentää sekä eduskunnan että ylimpien tuomioistuinten asemaa. Erityisesti mahdollisuus jälkikäteiseen abstraktiseen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen voisi helposti johtaa ristiriitoihin eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa. Erillistä valtiosääntötuomioistuinta voidaan pitää ongelmallisena juuri vallanjaon ja kansanvallan kannalta.

On myös todennäköistä, ettei erilliselle jälkikäteistä normikontrollia hoitavalle toimielimelle ole Suomessa osoitettavissa riittävästi tehtäviä. Valtiosääntötuomioistuinten perustaminen muihin Euroopan maihin on liittynyt usein hyvin poikkeukselliseen historialliseen tilanteeseen, jollaista Suomessa ei ole käsillä. Tällaisen kokonaan uudentyyppisen valtiosääntöisen toimielimen perustaminen olisi huonosti sovitettavissa suomalaiseen valtiosääntöperinteeseen ja oikeuskulttuuriin.

Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen sijasta lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi 106 §:n säännöksellä perustuslain etusijasta. Säännöksen mukaan tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi

ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ehdotus täydentäisi perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistaisi siihen liittyviä puutteita, mutta säilyttäisi kuitenkin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän painopisteen parlamentaarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa.

Etusijasäännös rajoittuisi koskemaan lain soveltamista yksittäisen oikeusjutun ratkaisemisen yhteydessä. Tuomioistuimella ei siten edelleenkään olisi oikeutta arvioida yleisellä tasolla ilman yhteyttä muutoin käsiteltävänään olevaan oikeustapaukseen sitä, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei voisi julistaa lakia perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa tai antaa ratkaisunsa sen sisältöisenä, että ristiriita tulee ratkaistuksi perustuslain hyväksi. Tuomioistuimen tällainen lain soveltamatta jättämistä tarkoittava ratkaisu ei vaikuttaisi asianomaisen lainsäännöksen voimassaoloon. Siten säännöksen kumoaminen edellyttäisi erillistä lainsäädäntötoimenpidettä.

Säännös perustuslain etusijasta rajoittuisi lain soveltamisen ja perustuslain väliseen ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Tällä on tarkoitettu estää ratkaisut, joissa tuomioistuin jättää lain soveltamatta tilanteessa, jossa lain ja perustuslain välinen ristiriita ei ole selvä ja riidaton. Rajauksella on haluttu korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta. Vastaavanlainen ristiriidan ilmeisyyden vaatimus on omaksuttu Ruotsin hallitusmuodon säännöksessä, jonka mukaan tuomioistuimen tulee jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa oleva säännös; valtiopäivien tai hallituksen hyväksymä säännös kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että virhe on ilmeinen (Ruotsin hallitusmuoto; 11 luku 14 §). Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätynyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa.

Ehdotuksen mukaan edellytyksenä lain säännöksen soveltamatta jättämiselle olisi lisäksi, ettei lakia ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Siten tuomioistuimen velvollisuus antaa perustuslaille etusija ei koskisi niin sanottuja poikkeuslakeja.

Ehdotetulla perustuslain etusijaa koskevalla säännöksellä ei ole tarkoitettu muuttaa tuomioistuinten mahdollisuutta muutoin soveltaa perustuslain säännöksiä. Siten tuomioistuinten tulisi esimerkiksi edelleen valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot (PeVM 25/1994 vp, s. 4).

Ehdotetunkaltainen tarkoin yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen rajoittuva tuomioistuinten mahdollisuus arvioida lain säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuutta on huomattavasti paremmin sovitettavissa suomalaiseen oikeusjärjestykseen kuin erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustaminen. Se ei edellyttäisi uuden toimielimen perustamista. Lisäksi tuomioistuimet tutkivat jo nykyisin kotoperäisten säädösten ja EY:n säädösten välisiä suhteita, jolloin ne ovat velvollisia jättämään soveltamatta oikeudellisesti sitovan EY:n säädöksen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin. Vastaavanlaista arviointia voivat tuomioistuimet joutua suorittamaan kotoperäisten säädösten ja ihmisoikeussopimusten välillä, joskaan tuolloin ristiriitaa ei ratkaista varsinaisesti säädöshierarkkisilla perusteilla. Kun tuomioistuinten mahdollisuus tutkia lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta rajoittuisi yksittäiseen soveltamistapaukseen, ei kyseessä olisi yhtä pitkälle menevä puuttuminen eduskunnan lainsäädäntöratkaisuun kuin valtiosääntötuomioistuinjärjestelmissä, joissa on usein mahdollisuus myös abstraktiseen normikontrolliin.

Säännösehdotukseen sisällytetyillä rajauksilla on pyritty varmistamaan se, etteivät tuomioistuimet muodostu perustuslakivaliokunnan kanssa kilpaileviksi lakien perustuslainmukaisuuden valvojiksi. Valvonnan painopiste säilyisi edelleen ennakkovalvonnassa, johon nähden ehdotettu 106 § olisi selvästi luonteeltaan täydentävä.

3.12. Oikeudellinen ministerivastuujärjestelmä

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu toteutuu nykyisin viime kädessä ministerisyytteen nostamisena valtakunnanoikeudessa. Valtioneuvoston jäsenen oikeudellista vastuunalaisuutta koskeva perustuslaintasoinen sääntely on varsin hajanaista. Hallitus-

muodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä on erinäisiä asiaa koskevia säännöksiä (HM 29, 43, 47, 49 ja 59 §; VJ 38 ja 46 §). Lisäksi asiasta säädetään kahdessa erillisessä perustuslaissa: ministerivastuulaissa ja valtakunnanoikeudesta annetussa laissa. Edellinen koskee lähinnä menettelyä ministerivastuuasioita käsiteltäessä, asian vireille saattamista eduskunnassa ja ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä. Jälkimmäisessä laissa taas säädetään valtakunnanoikeuden kokoonpanosta.

Päätöksen ministerisyytteen nostamisesta voi tehdä joko tasavallan presidentti (HM 47 §) tai eduskunta (ministerivastuulaki 6 §). Aloite ministerin virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta ja ministerisyytteen nostamisesta voi tulla usealta taholta. Ministerisyyteasia voi tulla vireille oikeuskanslerin ilmoituksella presidentille tai toissijaisesti eduskunnalle (HM 47 §), eduskunnan oikeusasiamiehen ilmoituksella eduskunnalle (HM 49 §), eduskunnan perustuslakivaliokunnan omasta aloitteesta, eduskunnan muun valiokunnan muistutuksella tai vähintään viiden kansanedustajan muistutuksella (ministerivastuulaki 2 §). Ministerisyytteen nostamiselle on korotetut aineelliset edellytykset (ministerivastuulaki 7 §).

Valtakunnanoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee syytteet valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria ja tämän varamiestä, eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä ja jäseniä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa (laki valtakunnanoikeudesta, 1 § 1 mom.). Valtakunnanoikeuden kokoonpanossa on otettu huomioon ministerivastuuasioiden erityisluonne. Se koostuu virkansa puolesta tuomioistuimeen kuuluvista jäsenistä ja eduskunnan nimeämistä jäsenistä. Nykyisin valtakunnanoikeuteen kuuluvat korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä jäseninä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kolme virassa vanhinta hovioikeuden presidenttiä, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan keskuudestaan neljäksi vuodeksi valitsema lainoppinut professori ja kuusi muuta jäsentä, jotka eduskunnan valitsijamiehet valitsevat neljäksi vuodeksi (laki valtakunnanoikeudesta, 1 § 2 mom.).

Valtakunnanoikeus on ollut koolla neljä kertaa – vuosina 1933, 1953, 1961 ja 1993 – käsittelemässä ministerisyytettä. Tämän ohella ministerivastuulain tarkoittamia muistutuksia valtioneuvoston jäsenten tai ylimpien lainvalvontaviranomaisten virkatointen lainmukaisuudesta on käsitelty eduskunnassa etenkin 1970-luvun alusta alkaen verraten usein, vaikka muistutukset eivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta olekaan johtaneet syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa. Vuoden 1971 valtiopäiviltä lähtien eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut kansanedustajien muistutuskirjelmien johdosta 24 mietintöä, joista yhdeksän on viimeisten kymmenen vuoden ajalta. Pääosa muistuksista on kohdistunut yhteen tai useampaan ministeriin. Kuudessa tapauksessa muistutus koski pelkästään laillisuusvalvontaviranomaisten toimintaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvostellut sitä, että ministerivastuujärjestelmää on joissakin tapauksissa käytetty tilanteissa, joihin se luonteensa puolesta ei ole sopiva. Valiokunnan mukaan on ilmeistä, että ministerivastuukysymys on joskus saatettu nostaa ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta pyrkien enemmänkin saamaan lisäselvitystä hallituksen tai ministerin toiminnasta ja sen syistä sekä arvioimaan asiaa laillisuuden ohella – tai nimenomaisestikin – poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta (PeVM 5/1990 vp).

Oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä ehdotti vuonna 1994 antamassaan mietinnössä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994) oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Työryhmä ehdotti valtakunnanoikeuden lakkauttamista ja sille kuuluvien asioiden siirtämistä korkeimmalle oikeudelle samoin kuin muutoksia ministerivastuuasioiden vireillepanoon ja ministerisyytteestä päättämiseen. Työryhmän ehdotukset ovat olleet pohjana esityksen ministerivastuujärjestelmää koskeville ehdotuksille, kuitenkin niin, että valtakunnanoikeus säilyisi työryhmän ehdotuksesta poiketen edelleen ministerisyytefoorumina.

Ministerien oikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat perustuslain säännökset keskitettäisiin 114–116 §:ään. Valtioneuvoston jäsenten oikeudellista vastuuta koskevat perussäännökset sijoitettaisiin edelleen perustuslakiin. Sen sijaan tarkemmat menettelysäännökset jätettäisiin pääosin tavallisen lain varaan. Koska kyseessä on yksilön ri-

kosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen sekä eduskunnan ja valtioneuvoston välisiin suhteisiin liittyvä sääntely, ei sitä sen sijaan voida jättää merkittävissä määrin eduskunnan työjärjestyksessä säänneltäväksi.

Valtioneuvoston jäsenten virkatointen lainmukaisuuden tutkinnan vireille saattamista sekä syytteen nostamista koskevaan sääntelyyn ehdotetaan sisällöllisiä muutoksia, joilla pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan ministerivastuujärjestelmää sekä lisäämään sen toimivuutta. Ministerisyytteen nostaminen säilytettäisiin edelleen eduskunnan käsissä, mutta eduskunnan puolesta syyttämispäätöksen tekisi vastaisuudessa täysistunnon sijasta perustuslakivaliokunta. Ehdotus poistaisi ongelmat, joita on liittynyt täysistunnon rooliin syyteharkinnassa. Täysistuntokäsittely ei luonteeltaan kovin hyvin sovellu yksittäistapauksellista ja oikeudellista arviointia sisältävään syyteharkintaan. Lisäksi julkinen täysistuntokäsittely saattaa helposti muodostua oikeudenkäyntiä muistuttavaksi menettelyksi. Perustuslakivaliokunnalla on nykyäänkin keskeinen asema ministerivastuuasian käsittelyssä eduskunnassa. Valiokunta on erikoistunut erityisesti valtiosääntöoikeudellisten kysymysten oikeudelliseen arviointiin, joten sillä voidaan katsoa olevan vaadittavaa asiantuntemusta ja riittävät valmiudet myös tehdä lopullinen syyttämispäätös. Syyttämisratkaisun siirtäminen perustuslakivaliokunnalle yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi ministerivastuuasian käsittelyä eduskunnassa.

Samalla ehdotetaan luovuttavaksi tasavallan presidentin oikeudesta määrätä syyte nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä vastaan. Presidentille kuuluvaa syyteoikeutta voidaan pitää ongelmallisena, koska valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu ulottuu myös sellaiseen presidentin päätöksentekoon, johon hän on myötävaikuttanut. Syyteoikeuden poistaminen ei olennaisella tavalla muuttaisi ylimpien valtioelinten keskinäisiä valtasuhteita. Presidentin syyteoikeudesta luopuminen selkeyttäisi oikeudellista ministerivastuujärjestelmää poistaessaan siitä kaksilinjaisuuden, joka voi johtaa ongelmiin lähinnä oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä, jos nämä molemmat tutkivat samanaikaisesti ministerin toiminnan lainmukaisuutta.

Ministerivastuuasian vireillesaattamismenettelyä uudistettaisiin siten, että oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies tekisivät vastaisuudessa ilmoituksen ministerin lainvastaisesta menettelystä suoraan perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta voisi edelleen oma-aloitteisesti tarkastaa ministerin virkatointen lainmukaisuutta. Myös muut valiokunnat voisivat saattaa tutkinnan vireille perustuslakivaliokunnassa. Ministerien virkatointen lainmukaisuuden selvittäminen voitaisiin panna vireille perustuslakivaliokunnassa nykyiseen tapaan niin ikään kansanedustajien tekemällä muistutuksella. Muistutuksen tekemiseen vaadittavaa kansanedustajien määrää ehdotetaan kuitenkin nostettavaksi aikaisemmasta viidestä edustajasta kymmeneen. Muistutuskynnyksen nostaminen antaisi takeita siitä, ettei ministerivastuujärjestelmää väärinkäytetä poliittisista syistä. Toisaalta muistutuksen tekemiskynnystä ei tule nostaa niin korkeaksi, että se estäisi tosiasiallisesti ministerien joutumista oikeudelliseen vastuuseen lainvastaisesta menettelystä virkatoimissaan.

Valtakunnanoikeuden käsiteltävistä asioista ja sen kokoonpanosta säädettäisiin 101 §:ssä. Valtakunnanoikeuden kokoonpanoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siihen ei enää kuuluisi jäsenenä Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan keskuudestaan valitsemaa lainoppinutta professoria. Samalla voidaan eduskunnan valitsemien jäsenten määrä supistaa viiteen. Valtakunnanoikeus käsittelisi sille nykyisin kuuluvien asioiden lisäksi myös tasavallan presidenttiä vastaan nostetun syytteen maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Presidentin syytefoorumina on nykyisin korkein oikeus. Ehdotus yhtenäistäisi tältä osin presidentin ja ministerien syytefoorumit.

Nykyisin ministerivastuulaki rinnastaa valtioneuvoston jäseniin oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, tämän varamiehen, eduskunnan oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiehet. Ehdotetun 117 §:n mukaan oikeuskansleriin ja oikeusasiamieheen sovellettaisiin ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä sekä vireillepanosta annettuja menettelysäännöksiä (114 ja 115 §). Sen sijaan heihin ei sovellettaisi enää ministereihin sovellettavaa korotettua syyttämiskynnystä (116 §).

Syytettä valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä samoin kuin tasavallan presidenttiä vastaan ajaisi valtakunnanoikeudessa valtakunnansyyttäjä (114 § 3 mom. sekä 113 ja 117 §). Uudistuksessa ehdotetaan luovuttavaksi sääntelystä, joka

asettaa valtakunnanoikeuden tuomiot armahdusmahdollisuuden osalta poikkeusasemaan (ks. HM 29 § 1 mom. ja laki valtakunnanoikeudesta, 2 § 2 mom.).

3.13. Valtiontalous

Ehdotetut valtiontaloutta koskevat uuden perustuslain säännökset vastaavat pääosin nykyisiä, vuonna 1991 uudistettuja hallitusmuodon VI luvun säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan merkittäviä sisällöllisiä muutoksia lähinnä talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja ehdollisia määrärahoja koskeviin säännöksiin. Lisäksi uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta otettavaksi säännöstä rahasta (vrt. HM 72 §).

Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Nykyisin talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen ei ole mahdollista tavallisella lailla, vaan se edellyttää perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. Ehdotuksen mukaan valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle voitaisiin säätää lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin kuitenkin vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (87 §).

Uudistettaessa perustuslakien valtiontalous-säännökset vuonna 1991 hallitusmuodosta poistettiin säännös, jonka mukaan talousarvion ulkopuolelle oli mahdollista perustaa rahastoja lailla muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten. Jo perustetut rahastot jäivät kuitenkin edelleen voimaan.

Nykyinen rahastotalous on laajuudeltaan huomattava. Rahastojen laajentamisen ja uusien rahastojen perustamisen myötä niiden suhteellinen merkitys budjettitalouteen verrattuna on entisestään kasvanut. Vuoden 1991 uudistuksen jälkeen on perustettu kaksi uutta rahastoa, valtion vakuusrahasto ja maatalouden interventiorahasto. Talousarvion ulkopuolisia rahastoja on nykyisin kaikkiaan 11, ja niiden taseiden loppusumma oli vuoden 1996 valtion tilinpäätöksessä 100,2 miljardia markkaa. Rahastoja on perustettu hyvin erilaisia tehtäviä varten ja erilaisista syistä. Rahastoinnin etuina pidetään toiminnan itsenäisyyttä ja varainkäytön joustavuutta nopeasti vaihtelevissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa sekä mahdollisuutta sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Tarve talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa, ja tämän vuoksi on perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan talousarvion ulkopuolelle voidaan lailla perustaa rahasto, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Perustamista koskeva rajoitus poikkeaisi aikaisemmin sovelletuista perustamisedellytyksistä, jotka ovat tulkintakäytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi ja joiden nykyistä käyttökelpoisuutta voidaan pitää vähäisenä. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla.

Koska rahastojen perustaminen talousarvion ulkopuolelle merkitsee aina poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen ja näin ollen myös eduskunnan budjettivallan rajoitusta, on rahastojen perustamisen tai laajentamisen kynnystä katsottu kuitenkin tarpeelliseksi korottaa asettamalla rahaston perustamista tai olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiselle määräenemmistövaatimus. Kysymys ei olisi poikkeuslaista, vaan erityistyyppisestä laista, jonka lopulliseen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Jos rahasto ei täyttäisi vaatimusta, jonka mukaan valtion pysyvän tehtävän on ehdottomasti edellytettävä sitä, olisi sen perustamista koskeva lakiehdotus sen sijaan käsiteltävä 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Rahastojen perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi pyrkiä vähentämään eri tavoin. Rahastosta suoritettavat menot voitaisiin määritellä tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa. Rahastolta voitaisiin kieltää itsenäinen lainanotto, ja rahaston varojen sijoittamista voitaisiin rajoittaa. Talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunnalle annettaisiin tarpeelliset tiedot rahastotaloudesta. Eduskunnalle voitaisiin myös antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista.

Talousarvion ehdolliset määrärahat

Nykyisen hallitusmuodon 68 §:ssä säädetystä talousarvion määrärahan ehdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Talousarvioaloitteen pohjalta tehdyt eduskunnan päätökset otetaan nykyisin talousarvioon ehdollisina siten, että tasavallan presidentti päättää ehdollisen päätöksen vahvistamisesta kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia palautetaan eduskuntaan ja eduskunta päättää lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon.

Vuonna 1987 ehdollisia määrärahoja koskevia säännöksiä muutettiin eduskunnan asemaa korostavaan suuntaan (575/1987). Perustuslakien valtiontaloussäännöksiä uudistettaessa vuonna 1991 talousarvion ehdollisuuden alaa laajennettiin talousarvioaloitteen alan mukaisesti ja päätöksen vahvistamiselle varattua aikaa pidennettiin yhdestä kuukaudesta kahteen kuukauteen (1077/1991). Päätösten ehdollisuuden säilyttämistä perusteltiin tuolloin kansanedustajan aloiteoikeuden laajentamisesta johtuvilla syillä (HE 262/1990 vp, s. 39).

Käytännössä talousarvion ehdolliset päätökset eivät ole enää olleet taloudellisesti merkittäviä, ja presidentti on vahvistanut ne lähes poikkeuksetta. Myöskään kansanedustajien aloiteoikeuden laajentamisesta saadut kokemukset eivät tue tarvetta ehdollisuuden säilyttämiseen. Luopumalla päätösten ehdollisuudesta vahvistettaisiin eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä.

Rahaa koskevan säännöksen poistaminen perustuslaista

Nykyinen hallitusmuodon 72 § kuuluu seuraavasti: "Suomen rahayksikkö on markka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään."

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain säätäminen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä on tehnyt poikkeuksen useasta hallitusmuodon säännöksestä, mukaan luettuna myös 72 §. Viimeksi mainittu poikkeus tulee ajankohtaiseksi siinä vaiheessa, kun Suomi osallistuu yhteiseen rahaan. Perustuslain kohta menettää valiokunnan mukaan asteittain oikeudellista merkitystään sitä mukaa kuin Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen etenee. Valiokunta on kuitenkin korostanut, ettei Suomen siirtyminen yhteiseen rahaan ole valtiosääntöoikeudellisesti riippuvainen hallitusmuodon 72 §:n sanamuodon muuttamisesta tai kumoamisesta EU-liittymissopimusta voimaan saatettaessa käytetyn poikkeuslakimenettelyn vuoksi. Vaikka kyseisen pykälän muuttaminen ei olekaan valtiosääntöoikeudellisesti edellytys yhteiseen rahaan siirtymiselle, valiokunta on pitänyt perustuslain selkeyden turvaamiseksi valtiosääntöpoliittisesti asianmukaisena ja perusteltuna muuttaa perustuslain tekstiä tältä osin Suomen yhteiseen rahaan osallistumisen vuoksi. Muutos on valiokunnan käsityksen mukaan luontevimmin toteutettavissa perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valiokunta on lisäksi todennut, että näin menetellen voidaan arvioida valtiosäännön kokonaisuudesta käsin, missä määrin rahasta ylipäänsä otetaan säännöksiä perustuslakiin, sillä kansainvälisesti vertaillen on osoitettavissa, etteivät säännökset yhteisestä rahasta yleisesti ottaen kuulu perustuslakien ydinsisältöön (PeVL 18/1997 vp).

Yhdenkään muun Euroopan unionin jäsenvaltion perustuslaissa ei ole säännöksiä rahayksiköstä. Suomenkin perustuslakiin säännös lisättiin vasta vuonna 1991. Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslaeissa on muutoinkin vain hyvin poikkeuksellisesti viittauksia rahaan. Belgian ja Luxemburgin vanhoihin, viime vuosisadalta oleviin perustuslakeihin sisältyy yleinen säännös monarkin oikeudesta lyödä rahaa lailla tarkemmin säännellyissä rajoissa. Kreikan perustuslaissa on yleinen viittaussäännös, jonka mukaan lailla säädetään valuutan liikkeelle laskemisesta. Itävallan perustuslakiin puolestaan sisältyy säännös, jonka mukaan liittovaltio muodostaa yhtenäisen valuutta-alueen. Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ei ole

rahasta lainkaan perustuslaintasoista sääntelyä. Vertailu vahvistaa perustuslakivaliokunnan arvion, jonka mukaan rahaa koskevat säännökset eivät yleisesti kuulu perustuslakien ydinsisältöön. Nykyinen hallitusmuodon 72 § onkin kansainvälisesti arvioiden hyvin poikkeuksellinen säännös perustuslain tasolla.

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, ei Suomen osallistuminen yhteiseen rahaan ole riippuvainen nykyisen hallitusmuodon 72 §:n sanamuodosta. Toisaalta on huomattava, että yhteisestä rahasta määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ja neuvoston asetuksessa euron käyttöönottamisesta, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta. Kyseinen asetus korvaa keskeisiltä osiltaan kansallisen rahalain rahaa koskevat säännökset, jolloin kansallisen sääntelyn varaan jäävät asetuksessa määritellyn siirtymäkauden jälkeen lähinnä vain kansallisia keskuspankkeja koskevat rahanhuoltokysymykset. Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alusta lähtien valuuttakurssipolitiikasta päättäminen kuuluu yhteisön toimivaltaan. Kansallisen lainsäädännön varaan jää tältä osin ainoastaan kysymys kansallisesta kannanmuodostuksesta.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat ja kehitysnäkymät sekä hallitusmuotoehdotusta laadittaessa omaksutut yleiset kriteerit sille, mistä asioista perustuslakiin tulee ottaa säännöksiä (ks. edellä jakso 3.3.), onkin esityksessä päädytty siihen, ettei uuteen hallitusmuotoon enää ole perusteltua ottaa säännöstä rahasta.

3.14. Hallintoa koskevat uudistukset

Valtionhallintoa koskevan sääntelyn uudistaminen

Hallintoa koskevien nykyisten säännösten mukaan valtionhallinnon eri haaroja varten olemassa olevista tai perustettavista virastoista on voimassa erityisiä säännöksiä (HM 52 §). Valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla (HM 65 § 1 mom.). Yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin (HM 50 § 1 mom.). Läänin hallintoa johtaa maaherra (HM 51 § 1 mom.). Läänien lukumäärää koskevista muutoksista säädetään lailla. Muista hallinnollisen jaon muutoksista määrää valtioneuvosto, jollei laissa toisin säädetä (HM 50 § 2 mom.). Hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäesssä on varteenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikielisiksi, suomen- tai ruotsinkielisiksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista (HM 50 § 3 mom.).

Valtionhallintoa koskevat perustuslain säännökset eivät anna oikeaa kuvaa valtionhallinnon nykyisestä rakenteesta. Tässä mielessä voimassa olevat säännökset ovat vanhentuneita ja osin myös tarpeettomia. Säännökset hallinnon alueellisen jaotuksen perustumisesta lääni- ja kihlakuntajakoon ovat osaksi harhaanjohtavia, sillä valtion hallinnon eri haaroja on järjestetty muidenkin alueellisten jaotusten pohjalle. Ongelmana on pikemminkin hallinnollisten jaotusten moninaisuus. Perustuslaissa säädetty pyrkimys yksikielisiin hallintoalueisiin ei välttämättä ole paras tapa turvata yksilöiden kielelliset ja kulttuuriset oikeudet hallinnollista jaotusta järjestettäessä.

Valtion virastoja ja laitoksia koskeva sääntely on tarpeettoman jäykkää. Vuoden 1994 valtiopäivillä vireillä olleen, mutta eduskunnassa käsittelemättä jääneen hallituksen esityksen laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 328/1994 vp) tavoitteena oli lisätä hallituksen mahdollisuuksia järjestää erityisesti palveluja tuottavia valtion virastoja ja laitoksia nykyistä joustavammin. Tässä tarkoituksessa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että valtion virastoja ja laitoksia voitaisiin perustaa valtion talousarvion puitteissa myös asetuksella. Valtion virastojen ja laitosten yleisistä perusteista olisi edelleenkin ollut säädettävä lailla, jos julkisen vallan käyttö olisi olennaisesti kuulunut viraston tai laitoksen tehtäviin.

Perustuslaissa ei nykyisin ole yleissäännöstä eduskunnan alaisesta hallinnosta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan eduskunnalle voidaan antaa uusia hallintotehtäviä vain perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla.

Tavoitteena on uudistaa valtionhallintoa koskeva perustuslaintasoinen sääntely. Pyrkimyksenä on ottaa perustuslakiin nykyistä yleispiirteisemmät ja samalla joustavammat perussäännökset valtionhallinnon rakenteesta ja sen järjestämisen perusteista. Tavoitteena on toisaalta turvata eduskunnan valta päättää valtion hallinto-organisaation perusteista se-

kä mahdollistaa se, että myös eduskunnan alaisesta hallinnosta voitaisiin erityisten tarpeiden niin vaatiessa säätää nykyistä joustavammin lailla.

Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta, valtionhallinnon järjestämisen perusteista (119 §) sekä hallinnon aluejaotuksen yleisistä periaatteista (121 §). Valtion hallinnon todettaisiin yleisesti koostuvan keskus-, alue- ja paikallistason viranomaisista. Valtion keskushallintoon voisi valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi kuulua virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista olisi ehdotuksen mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muutoin valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin sen sijaan säätää asetuksella ja siten erityisesti palveluja tuottavien yksikköjen osalta nykyistä joustavammin. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista olisi säädettävä lailla.

Perustuslakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi uusi säännös, jonka mukaan eduskunnan alaisesta hallinnosta säädettäisiin erikseen lailla. Hallintoa voitaisiin siten erityistapauksissa ja erityisistä syistä järjestää myös eduskunnan alaisuuteen nykyistä joustavammin. Selvänä lähtökohtana kuitenkin on, että hallinto järjestetään pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen.

Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen säännös hallinnon aluejaotuksessa noudatettavista periaatteista (121 §). Ehdotuksen mukaan hallintoa järjestettäessä tulisi pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnallista itsehallintoa turvaavien hallitusmuodon nykyisten säännösten mukaan "kuntain itsehallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin siitä erityisissä laeissa säädetään" (HM 51 § 2 mom.). Ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon säädetään lailla (HM 51 § 3 mom.). Hallitusmuodossa on vahvistettu 18 vuotta täyttäneen Suomen kansalaisen ja maassa vakinaisesti asuvan ulkomaalaisen oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla (HM 11 § 2 mom.).

Kunnan asukkaiden itsehallinto kuuluu kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin. Tämä lähtökohta on vahvistettu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 65 ja 66/1991), jonka määräykset Suomi on hyväksynyt ja saattanut valtionsisäisesti voimaan vuonna 1991. Kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen merkitykseen verrattuna asiaa koskeva perustuslaintasoinen sääntely on suppeaa ja osin puutteellista. Perustuslaissa ei ole säädetty itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Vakiintuneesti on toisaalta katsottu, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, ja että valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla. Hallitusmuodon alkuperäisessä 51 §:n 2 momentissa kansalaisella tarkoitetaan Suomen kansalaista. Sääntelyä on tästäkin syystä tarpeen tarkistaa.

Kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn uudistaminen on ollut vireillä pitkään, viimeksi vuoden 1994 valtiopäivillä lakialoitteen pohjalta (LA 86/1994 vp). Eduskunta hylkäsi aloitteen, mutta esitti toivomuksen, että hallitus valmistelisi esityksen kuntien itsehallintoa koskevien hallitusmuodon säännösten uudistamiseksi (EK 10.2.1995/1994 vp, PeVM 23/1994 vp).

Tavoitteena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa ottamalla asiasta nykyistä kattavammat säännökset perustuslakiin (120 §). Ehdotuksen mukaan perustuslaissa todettaisiin Suomen jakautuvan kuntiin. Perustuslakiin otettaisiin myös uusi säännös, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla (121 § 2 mom.). Kuntien hallinnon tulisi perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkailla tarkoitettaisiin muitakin kuin Suomen kansalaisia, ja siten ulkomaalaisia koskevat nykyiset erityissäännökset kävisivät näiltä osin tarpeettomiksi. Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädettäisiin nykyiseen tapaan perusoikeusluvussa.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisten ominaispiirteiden täsmentämiseksi kunnille kuuluva verotusoikeus vahvistettaisiin perustuslain nimenomaisella säännöksellä, johon kirjattaisiin myös kunnallisveroa koskeva lailla säätämisen vaatimus. Lisäksi perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään

lailla.

Nykyistä sääntelyä vastaavasti perustuslakiin otettaisiin myös säännös, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslaissa ei nykyisin ole säädetty hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on kuitenkin verraten laajasti annettu valtion ja kuntien varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja erilaisille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Oikeuskirjallisuudessa tällaista hallintoa kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perusperiaatteena sitä, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain Suomen viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Valiokunta on toisaalta katsonut, että julkisia tehtäviä ja julkista valtaa voidaan rajoitetusti ja valiokunnan lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen täyttyessä antaa muillekin kuin virkamiehille. Valiokunta on edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle on voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kyseessä on ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tuleva ja siten viranomaisen tilapäisluonteinen tarve saada ulkopuolista apua.

Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetaan otettavaksi uusi säännös perustuslakiin (124 §). Ehdotuksen tavoitteena on määritellä edellytykset, joiden vallitessa julkisia hallintotehtäviä ainoastaan voitaisiin antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle, ja varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä julkisessa hallinnossa.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä voitaisiin kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkiset hallintotehtävät olisi säännöksen yhteydessä ymmärrettävä verraten laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei kuitenkaan luettaisi julkisiin hallintotehtäviin, eikä säännös muodostaisi perustetta niitä koskevan toimivallan siirtämiseen. Säännös korostaisi viranomaishallinnon ensisijaisuutta ja kieltäisi oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa.

Virkanimitysvalta

Perustuslaissa on nykyisin säädetty tasavallan presidentin virkanimitysvallasta verraten yksityiskohtaisesti. Hallitusmuodon 87 §:n mukaan presidentti nimittää oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, arkkipiispan ja piispat sekä yliopiston kanslerin, puheena olevassa pykälässä mainitut tuomarit, virastojen pääjohtajat ja maaherrat sekä sen mukaan kuin lailla tai asetuksella erikseen säädetään muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet. Presidentti nimittää hallitusmuodon säännöksen nojalla tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä valtioneuvoston ja ylimpien oikeuksien esittelijät. Presidentti nimittää myös armeijan ja laivaston upseerit (HM 90 § 2 mom.).

Hallitusmuodon 88 §:n 3 momentin säännöksellä virkanimityksiä koskeva yleistoimivalta on osoitettu valtioneuvostolle. Säännöksen mukaan muut valtion virkamiehet nimittää valtioneuvosto, jollei nimittämisoikeutta ole pidätetty presidentille taikka uskottu muulle viranomaiselle.

Presidentin virkanimitystoimivaltaa koskevat perustuslainsäännökset ovat nykyisin tarpeettoman yksityiskohtaisia. Tavoitteena onkin uudistaa virkanimitysvaltaa koskeva sääntely siten, että presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla vain kaikkein korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joiden kohdalla nimitysvalta on erityisestä syystä perusteltua osoittaa presidentille. Muilta osin tavoitteena on yleispiirteinen sääntely, jotta virkanimitysvallan tarkoituksenmukaisesta jaosta presidentin ja muiden viranomaisten kesken voitaisiin vastaisuudessa säätää tavallisella lailla. Hallituksen esitys ylimpien valtioelinten eräitä valta-

oikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp) perustui pääosin samoihin lähtökohtiin.

Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset (126 §) valtion hallintovirkoja koskevan virkanimitysvallan perusteista. Presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla ministeriöiden kansliapäälliköt, tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määräisi tehtävään edustustojen päälliköt. Perustuslakiin otettavien erityissäännösten nojalla presidentti nimittäisi myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä määräisi apulaisoikeuskanslerille sijaisen (69 §). Presidentin vallasta nimittää vakinaiset tuomarit (102 §), valtakunnansyyttäjä (104 §) sekä upseerit (128 § 2 mom.) otettaisiin niin ikään erityissäännökset perustuslakiin. Muilta osin presidentin nimitysvallasta voitaisiin säätää lailla. Ehdotuksessa on toisaalta lähdetty siitä, että presidentin nimitysvallasta olisi vastaisuudessa säädettävä nimenomaan lain eikä asetuksen tasolla.

Virkanimityksiä koskeva yleistoimivalta ehdotetaan nykyistä sääntelyä vastaavasti osoitettavaksi valtioneuvostolle. Ehdotetun säännöksen (126 § 2 mom.) mukaan valtioneuvosto nimittäisi niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

Esityksellä vahvistetaan Suomen poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Tarkoitus ei kuitenkaan ole muuttaa valtiosäännön perusteita, vaan tarkistaa perustuslakien osittaisuudistuksissa aiemmin jo toteutetut valtiosäännön muutokset yhtenäiseksi ja ajanmukaiseksi kokonaisuudeksi. Osittaisuudistuksilla on eri tavoin vahvistettu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja yksilön oikeuksia sekä korostettu eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistettu eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa.

Valtiosäännön osittaisuudistuksissa omaksutun peruslinjan mukaisesti esityksellä lisättäisiin eduskunnan valtaoikeuksia ja poistettaisiin eduskunnan toimivallan nykyisiä rajoituksia. Parlamentaarisen hallitustavan keskeisten periaatteiden mukaisesti eduskunta osallistuisi aikaisempaa välittömämmin pääministerin valintaan ja valtioneuvoston muodostamiseen. Esitys vaikuttaa poliittisen järjestelmän toimintaan parantamalla siten myös kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa eduskuntavaaleissa kantaa valtioneuvoston yleiseen koostumukseen.

Esitys vahvistaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Presidentin päätöksenteko ehdotetaan aikaisempaa useammissa asioissa sidottavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyyn ratkaisuehdotukseen, mikä ulottaisi valtioneuvoston myötävaikutuksen tuottaman parlamentaarisen vastuukatteen nykyistä laajemmalle. Tasavallan presidentti säilyttäisi asemansa merkittävänä valtioelimenä ja valtion päänä. Presidentti johtaisi Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvoston muodostamiseen ja ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämiseen liittyvät valtaoikeudet korostavat presidentin asemaa ennen muuta poliittisen järjestelmän tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien häiriötilojen ratkaisemisessa tarvittavana voimavarana.

4.2. Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin

Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin vaikuttavat keskeiset ehdotukset koskevat asetuksenantovaltaa, valtioneuvoston muodostamista, tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä, ulkopoliittista päätösvaltaa sekä virkanimitysvaltaa.

Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely ehdotetaan uudistettavaksi siten, että asetuksenantovalta perustuisi vastaisuudessa hallitusmuodossa tai laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan peruslähtökohdan mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka kuitenkin voi määrätyissä rajoissa lailla siirtää tätä valtaansa asetuksenantajalle. Voimassa olevan hallitusmuodon 21 ja 28 §:ään perustuvasta tasavallan presidentin niin sanotusta omaperäisestä asetuksenantovallasta ehdotetaan luovuttavaksi. Suoraan perustuslain nojalla presidentti antaisi vain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Asetuksenantovaltaa voitaisiin lailla osoittaa paitsi tasavallan presidentille myös valtioneuvostolle ja ministeriöille. Vastaisuudessa asetukset kuitenkin antaisi valtioneuvosto,

jollei lailla erikseen muuta säädetä. Asetuksenantovallan aineellista alaa rajoitettaisiin edellyttämällä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä ehdotetun hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista säädettäväksi lailla.

Eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamismenettelyssä ehdotetaan parlamentaarisen hallitustavan perusperiaatteiden mukaisesti vahvistettavaksi siten, että eduskunta valitsisi pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittäisi tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Ehdotettu sääntely siirtäisi hallitusneuvottelujen painopisteen eduskuntaan, mutta antaisi presidentille tarvittavat toimintamahdollisuudet, jos puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa ei muutoin päästä eteenpäin tai joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen.

Tasavallan presidentti tekisi päätöksensä nykyiseen tapaan valtioneuvostossa ja ministerin esittelystä. Presidentin päätöksenteko kuitenkin sidottaisiin aikaisempaa useammissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyyn ratkaisuehdotukseen, mikä vahvistaisi valtioneuvoston asemaa presidentin päätösten sisällön määräytymisessä ja laajentaisi siten presidentin päätöksentekoon liittyvää parlamentaarista vastuukatetta. Presidentti kuitenkin voisi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä palauttaa asian valtioneuvoston valmisteltavaksi ja tehdä toisella esittelykerralla valtioneuvoston ehdotuksesta poikkeavan ratkaisun, jollei ratkaisuehdotus koske hallituksen esityksen antamista tai peruuttamista. Presidentin toimivallan tällainen rajoitus korostaa eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston tehtävää johtaa lainsäädäntötyötä ja vastata valtion talousarvion laatimisesta.

Suomen ulkopolitiikan yleinen johtovalta osoitetaan tasavallan presidentille, jonka tulee tässä tehtävässään toimia yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Esitys korostaa ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen merkitystä. Lähtökohta on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet valtioneuvoston valmistelusta ja yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää muista niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu nykyistä sääntelyä vastaavasti Euroopan unionin koko toimialalle. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Esitys turvaa eduskunnalle nykyisin kuuluvan oikeuden osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Esityksessä laajennetaan eduskunnan toimivaltaa hyväksyä kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen.

Tasavallan presidentin virkanimitysvaltaa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi. Suoraan perustuslain nojalla presidentti nimittäisi vain korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joiden kohdalla nimitysvalta on perusteltua osoittaa presidentille hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Muilta osin presidentin nimitysvallasta voitaisiin säätää lailla. Virkanimityksiä koskeva yleistoimivalta kuuluisi nykyistä sääntelyä vastaavasti valtioneuvostolle. Valtioneuvosto nimittäisi niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Esityksen seurauksena nimitystoimivallan painopiste siirtyisi valtioneuvoston suuntaan, mutta presidentin asema nimittäjänä ylimpiin virkoihin säilyisi.

4.3. Vaikutukset eduskunnan toimintaan

Esitys vahvistaisi eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä ja parantaisi eduskunnan toimintaedellytyksiä. Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi vain eduskunnan asemaa, organisaatiota ja toimintaa koskevat keskeisimmät perussäännökset, jotta perustuslailla ei tarpeettomasti rajoitettaisi eduskuntatyön joustavaa kehittämistä. Tarkemmat säännökset valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä annetaan eduskunnan työjärjestyksessä, jonka täysistunto hyväksyy lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä. Puhemiesneuvosto antaisi ehdotuksen uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi eduskunnan käsiteltäväksi siten, että työjärjestys voisi tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä lakkautettaisiin eduskunnan toimielimistä valitsijamiehet ja tarkistajat. Valitsijamiehille

kuuluvat tehtävät siirrettäisiin täysistunnolle ja tarkistajille kuuluvat tehtävät puhemiesneuvostolle. Siten eduskunnan nykyinen organisaatio jonkin verran kevenisi.

Lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siirtymällä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn. Uudistus merkitsee nykyisten ensimmäisen ja toisen käsittelyn yhdistämistä uudeksi ensimmäiseksi käsittelyksi. Kahteen täysistuntokäsittelyyn siirtyminen karsisi nykyisessä menettelyssä ilmennyttä tarpeetonta päällekkäisyyttä ja tehostaisi siten eduskuntatyötä.

Asioiden vireilletulotavoista eduskunnassa ei ehdoteta säädettäväksi tyhjentävästi perustuslaissa, vaan eduskunta voisi päättää vireilletulotavoista eduskunnan työjärjestyksessä. Nykyinen toivomusaloite korvattaisiin uudella toimenpidealoitteella, joka voitaisiin tehdä koska tahansa eduskunnan ollessa koolla. Ehdotus parantaisi kansanedustajan mahdollisuuksia saada tärkeänä pitämänsä asia esille eduskunnassa. Talousarviomenettelyyn nykyisin liittyvästä niin sanottujen ehdollisten määrärahojen järjestelmästä luovuttaisiin, mikä vahvistaisi periaatteellisesti eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä.

4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan

Perusoikeussäännökset ehdotetaan otettavaksi uuteen perustuslakiin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevan hallitusmuodon vuonna 1995 uudistetussa II luvussa. Sisällöllisesti yksilön perusoikeudet säilyisivät siten nykyisinä. Perustuslain etusijaa koskevan säännöksen ottamisella uuteen perustuslakiin arvioidaan kuitenkin olevan perusoikeuksien suojaa vahvistava vaikutus. Asetuksenantovallan aineellisen alan rajoittaminen vaikuttaisi niin ikään perusoikeuksien suojaa vahvistavasti. Myös julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle koskevilla ehdotetuilla rajoituksilla on perusoikeussuojaa parantavaa vaikutusta.

Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä vahvistaa edustuksellista kansanvaltaa valtiollisessa päätöksenteossa. Eduskunnan toimivallan laajentaminen lisää eduskunnan toimintaa koskevan julkisuusperiaatteen vuoksi yksilöiden mahdollisuuksia saada tietoja päätettävänä olevista asioista ja osallistua päätösten tekemistä edeltävään yleiseen keskusteluun. Pääministerin valintaa ja valtioneuvoston muodostamista koskevan sääntelyn uudistaminen vahvistaa kansalaisten vaaleissa ilmaiseman tahdon toteutumista.

Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslaintasoisen sääntelyn täsmentäminen korostaa kuntien päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa.

Perustuslaintasoisen sääntelyn kokoaminen yhteen yhtenäiseen valtiosääntöasiakirjaan selkeyttää Suomen valtiosääntöä ja parantaa perustuslailla säädettyjen valtiollisten perusratkaisujen ymmärrettävyyttä. Selkeä ja johdonmukainen perustuslaki tukee kansanvaltaa parantamalla jokaisen mahdollisuuksia saada yleiskäsitys Suomen valtiosta sekä valtiollisen päätöksentekojärjestelmän ja yksilön oikeusaseman keskeisistä perusteista.

4.5. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Varsinaiset taloudelliset vaikutukset riippuvat alemmanasteisen lainsäädännön tasolla tehtävistä ratkaisuista, joille ehdotettu perustuslaki luo yleiset valtiosääntöiset puitteet. Nykyisten perustuslakien valtiontaloutta koskeviin säännöksiin ei ole tarkoitus uudistuksen yhteydessä tehdä muutoksia, joilla olisi olennaista valtiontaloudellista merkitystä. Voimassa olevan hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset siirrettäisiin sellaisenaan uuden hallitusmuodon 2 lukuun, joten tältä osin esityksellä ei olisi uusia taloudellisia vaikutuksia (vrt. HE 309/1993 vp, s. 34–35). Lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistamisen ja eduskuntatyön sääntelyn joustavoittamisen voidaan arvioida tehostavan eduskunnan työskentelyä. Asetuksenantovaltaa ja virkanimitysvaltaa koskevat uudistukset samoin kuin hallituksen esityksen täydentämismahdollisuus keventävät jossain määrin asioiden käsittelyä ja vähentävät laadittavien asiakirjojen määrää. Esityksen välittömien taloudellisten vaikutusten voidaan arvioida kuitenkin jäävän vähäisiksi.

5. Asian valmistelu

Valtiosäännön uudistaminen on ollut erilaajuisina hankkeina vireillä lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun alusta lähtien. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 1994 valtiopäivillä, että toteutuneiden ja vi-

reillä olleiden valtiosäännön osittaisuudistusten jälkeen on välttämätöntä kiinnittää huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunta ehdottikin valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyön käynnistämistä tavoitteena, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon (PeVM 16/1994 vp). Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa (10.4.1995) todetaan, että valtiosääntöuudistusta jatketaan tavoitteena uusi, yhtenäinen perustuslaki.

Tämän mukaisesti oikeusministeriö asetti 12 päivänä toukokuuta 1995 työryhmän (Perustuslaki 2000 –työryhmä) selvittämään perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta. Työryhmän tuli tehdä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista komiteaa varten arvio yhden ja yhtenäisen perustuslain laatimiseen liittyvistä keskeisistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista ja niiden mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista sekä selvittää, mistä asioista tulisi säätää uudessa perustuslaissa ja mitkä nykyisin perustuslaissa säännellyt asiat voitaisiin siirtää säänneltäväksi tavallisessa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus yhtenäisen perustuslain rakenteesta ja systematiikasta.

Perustuslaki 2000 -työryhmä luovutti mietintönsä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995) 25 päivänä tammikuuta 1996. Mietinnössä ehdotettiin, että kaikki perustuslaintasoisiksi katsottavat säännökset koottaisiin uuteen yhtenäiseen perustuslakiin. Uudistuksen yhteydessä ratkaistaviksi keskeisiksi valtiosääntöoikeudellisiksi kysymyksiksi työryhmä nimesi eduskuntaa koskevan perustuslakisääntelyn supistamisen, ylimpien valtioelinten keskinäisten suhteiden kehittämisen, kansainvälisten asioiden valtaja vastuusuhteiden selkeyttämisen ja Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottamisen perustuslaissa, lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan, poikkeuslakimenettelyn sekä oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän. Työryhmä laati toimeksiantonsa mukaisesti myös ehdotuksen uuden perustuslain rakenteeksi.

Työryhmän mietinnöstä saatiin lausunnot eduskuntaryhmiltä sekä 25 viranomaiselta ja järjestöltä. Oikeusministeriössä on laadittu lausunnoista tiivistelmä. Valtaosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti nykyisten neljän perustuslain yhdistämiseen uudeksi yhtenäiseksi perustuslaiksi.

Valtioneuvosto asetti 18 päivänä tammikuuta 1996 parlamentaarisen komitean (Perustuslaki 2000 –komitea) laatimaan ehdotuksen uudeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1 päivänä maaliskuuta vuonna 2000. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Komitea sai mietintönsä (komiteanmietintö 1997:13) valmiiksi 17 päivänä kesäkuuta 1997.

Perustuslaki 2000 -komitealla oli käytettävissään laaja, aikaisempaan valmisteluun perustuva aineisto. Ylimpien valioelinten välisten suhteiden kehittämistä on aikaisemmin selvitetty erityisesti valtiosääntötoimikunnan mietinnöissä (komiteanmietinnöt 1992:2 ja 1993:20) sekä valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä (komiteanmietintö 1994:4). Ministerivastuujärjestelmää on puolestaan arvioitu ministerivastuutyöryhmän mietinnössä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994). Suomen Pankin aseman kehittämistä on selvitetty Suomen Pankki -komitean mietinnössä (komiteanmietintö 1994:12), valtiontalouden tarkastuksen kehittämistä eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman toimikunnan muistiossa (eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä oikeusasiamiestyöryhmän mietinnössä (Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö 18.6.1996). Komitealla oli myös käytössään aikaisempien osittaisuudistusten laaja valmisteluaineisto. Lisäksi komitea kuuli työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti perustuslaissa säänneltäviä asiakokonaisuuksia tuntevia asiantuntijoita.

Perustuslaki 2000 -komitean mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, jolla korvattaisiin nykyiset neljä perustuslakia. Komitea ehdotti uuteen hallitusmuotoon otettavaksi säännökset valtiojärjestyksen perusteista (1 luku), perusoikeuksista (2 luku), eduskunnasta ja kansanedustajista (3 luku), eduskunnan toiminnasta (4 luku), tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta (5 luku), lainsäädännöstä (6 luku), valtiontaloudesta (7 luku), kansainvälisistä suhteista (8 luku), lainkäytöstä (9 luku), laillisuusvalvonnasta (10 luku), hallinnon järjestämisestä (11 luku) sekä maanpuolustuksesta (12 luku). Ehdotuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Tarkoituksena ei ollut muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisis-

tä perusteista lähtien.

Eduskunnan toimintaa koskevaa perustuslakisääntelyä komitea ehdotti yksinkertaistettavaksi siirtämällä merkittävän osan nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä säännöksistä eduskunnan työjärjestykseen. Lakien eduskuntakäsittelyssä ehdotettiin siirryttäväksi nykyisestä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn. Asetuksenantovaltaa koskevat säännökset uudistettaisiin. Myös valtioneuvoston muodostamismenettelyä ja tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä ehdotettiin uudistettavaksi. Komitean ehdotuksen mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa. Komitea ehdotti myös lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan järjestämistä siten, että perustuslakiin otettaisiin erityinen perustuslain etusijaa koskeva säännös. Ministerivastuujärjestelmän osalta ehdotettiin, että eduskunnan perustuslakivaliokunta päättäisi syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan. Lisäksi komitea ehdotti, että talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen sallittaisiin tietyin edellytyksin ja että valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettäisiin eduskunnan yhteyteen. Ehdotuksen mukaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle rajoitettaisiin. Kunnallista itsehallintoa ja virkamiesten nimittämistä koskevia säännöksiä ehdotettiin uudistettaviksi.

Komiteanmietinnöstä saatiin lausunnot puolueilta, eduskuntaryhmiltä, ministeriöiltä, eräiltä tuomioistuimilta ja viranomaisilta sekä useilta kansalais- ja etujärjestöiltä. Lausunnon antoi kaikkiaan 65 eri tahoa. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä tiivistelmä. Lausunnoissa suhtauduttiin poikkeuksetta myönteisesti komitean ehdotukseen kaikkien perustuslaintasoisten säännösten kokoamisesta uuteen, yhtenäiseen perustuslakiin. Myös komitean ehdotuksessa omaksuttuja sisällöllisiä perusratkaisuja ja ehdotettua uuden perustuslain rakennetta ja kirjoittamistapaa tuettiin yleisesti. Lausunnoissa esitetyt yksityiskohtaiset huomautukset hajaantuivat melko tasaisesti ehdotettujen säännösten kesken.

Hallituksen esitys on viimeistelty oikeusministeriössä Perustuslaki 2000 –komitean mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen sekä hallituksen piirissä käytyjen neuvottelujen pohjalta. Viimeistelyssä on otettu huomioon myös uuden eduskunnan työjärjestyksen samanaikaisesti vireillä ollut valmistelu.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Eduskunnan työjärjestyksen uudistaminen

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 1 päivänä maaliskuuta 1996 työryhmän (Eduskunnan työjärjestys 2000 -työryhmä) valmistelemaan uutta eduskunnan työjärjestystä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen uudistamiseksi siten, että työjärjestykseen otettaisiin ne valtiopäiväjärjestykseen nykyisin sisältyvät säännökset, jotka eivät tule sisältymään uuteen perustuslakiin. Samalla työryhmän tuli uudistaa ja yhtenäistää eduskunnan työjärjestyksen rakennetta ja kirjoittamistapaa sekä ottaa huomioon tiedossa olevat eduskuntatyön kehittämistarpeet.

Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan eduskuntaa koskevasta sääntelystä otettaviksi lähinnä eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja sen suhteita muihin valtioelimiin määrittelevät perussäännökset. Eduskunnan toimintatapoja koskevasta sääntelystä hallitusmuotoon ehdotetaan otettaviksi keskeiset eduskunnan päätöksentekoa sekä vähemmistön asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset.

Suuri osa aikaisemmin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä ehdotetaan jätettäväksi pois uudesta hallitusmuodosta. Eduskuntatyön sääntelyn yksityiskohtaisuus tulisi kuitenkin uudistuksen yhteydessä säilyttää ja siirtää pääsääntöisesti eduskunnan työjärjestykseen ne valtiopäiväjärjestyksen säännökset, joita ei ehdoteta otettaviksi uuteen hallitusmuotoon. Työjärjestyksestä voitaisiin vastaavasti siirtää joitakin yksityiskohtia erilaisissa ohjesäännöissä ja puhemiesneuvoston ohjeissa säänneltäviksi.

Uuteen eduskunnan työjärjestykseen siirrettäisiin nykyisin valtiopäiväjärjestyksessä olevat tarkemmat säännökset lakiehdotusten ja valtion talousarvioesityksen käsittelystä. Työjärjestykseen otettaisiin myös keskeiset valiokuntia ja muita eduskunnan toimielimiä koskevat säännökset. Työjärjestykseen siirrettäisiin kokonaisuudessaan puheenvuorojärjestystä, pöydällepanoa, lähetekeskusteluja

ja ilmoitusasioita koskevat säännökset. Myös kirjallista kysymystä sekä kyselytunteja ja ajankohtaiskeskusteluja koskevat säännökset otettaisiin työjärjestykseen.

Eduskunnan työjärjestys 2000 -työryhmän ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi on tarkoitus toimittaa eduskunnan valiokuntien ja kansanedustajien käyttöön samanaikaisesti tämän hallitusmuotoesityksen kanssa. Eduskunnan työjärjestyksen sisältö on monin osin riippuvainen uuden hallitusmuodon sisällöstä. Siten puhemiesneuvoston lopullinen ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi annettaisiin vasta vuoden 1999 valtiopäivillä hallitusmuodon sisältöratkaisujen selvittyä ja sen tultua lopullisesti hyväksytyksi. Uuden työjärjestyksen on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa.

6.2. Muun lainsäädännön uudistamistarve

Uuden hallitusmuodon säätämisellä on merkittävä vaikutus muuhun lainsäädäntöön. Tältä osin voidaan erottaa useita eri tilanteita. Lakien muutostarve saattaa johtua siitä, että uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöksiä jostakin nykyisin perustuslain tasolla säännellystä asiasta, vaan tarkoituksena on hallitusmuodon säätämisen yhteydessä siirtää asia kokonaisuudessaan lain tasolla säädettäväksi. Uuteen perustuslakiin otettavat nykyisestä poikkeavat säännökset saattavat edellyttää myös lain tasoisia täsmentäviä säännöksiä. Mahdollista on myös, että nykyisten perustuslakien vaatimuksia vastaavat lain säännökset eivät olisikaan kaikilta osin sopusoinnussa uuden hallitusmuodon sisällöltään tarkistettujen säännösten kanssa.

Ehdotetusta hallitusmuodosta johtuva muun lainsäädännön uudistamistarve on selvitettävänä oikeusministeriön 27 päivänä elokuuta 1997 asettamassa perustuslain voimaanpanotyöryhmässä. Tarkoitus 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.

Alustavan kartoituksen pohjalta voidaan esittää jo eräitä konkreettisia uuden hallitusmuodon edellyttämiä lainsäädäntötarpeita. Tältä osin seuraava katsaus ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Ehdotetun 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen nykyistä 83 a §:ää. Hallitusmuodossa ei kuitenkaan enää nykyiseen tapaan säädettäisi kansaneläkelaitoksen valtuutettujen lukumäärästä eikä varajäsenistä. Näiltä osin tarvittavat säännökset tulisikin ottaa kansaneläkelakiin (347/1956).

Ehdotetussa 54 §:ssä säädettäisiin tasavallan presidentin valinnasta. Pykälään ehdotetaan otettavaksi vain presidentin valintaa koskevat perussäännökset. Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta tarkemmasta menettelystä sen sijaan säädettäisiin ehdotetun 54 §:n 3 momentin mukaan lailla. Siten hallitusmuodossa nykyisin annetut yksityiskohtaiset säännökset vaalin ajankohdasta (vrt. HM 23 b § 2 ja 3 mom.), presidenttiehdokkaan kuoleman ja pysyvän esteen vaikutuksesta (vrt. HM 23 c §) sekä ennakkoäänestyksestä (vrt. HM 23 d §) tulisi sisällyttää tasavallan presidentin vaalia koskevaan muuhun lainsäädäntöön. Uuden hallitusmuodon edellyttämät muutokset vaalilainsäädäntöön voitaneen toteuttaa kattavasti jo vaalilakien yhtenäistämistä koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä (komiteanmietintö 1997:15).

Ehdotetun 58 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta armahduksen lisäksi sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Säännös edellyttää tällaisten asiatyyppien yksilöimistä laissa. Valtioneuvostosta annettuun lakiin (78/1922) tulisikin ottaa luettelo asioista, joista presidentti päättää ilman ehdotetun 58 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Ehdotettu 80 § sisältää asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voi antaa asetuksia hallitusmuodossa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetukset antaisi valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei

erikseen muuta säädettäisi. Ehdotettu 80 § korvaisi nykyisen hallitusmuodon 21 ja 28 §:n säännökset tasavallan presidentin niin sanotusta omaperäisestä asetuksenantovallasta. Presidentti antaisi suoraan hallitusmuodon nojalla vain 95 §:n 1 momentissa tarkoitetut kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Presidentille osoitettavasta muusta asetuksenantovallasta voitaisiin säätää lailla.

Oikeusministeriössä tehdyn selvityksen mukaan nykyisin on voimassa noin sata sellaista asetusta, joiden antamiseen ei ole osoitettavissa ehdotettuun hallitusmuotoon tai muuhun lakiin sisältyvää nimenomaista valtuutusta. Lainsäädäntöä olisikin kehitettävä siten, että tarpeellisiksi katsottavat omaperäisillä asetuksilla nykyisin annetut säännökset tulisivat korvatuiksi lain tai lain nojalla annettavien asetusten säännöksillä.

Voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:n mukaan tasavallan presidentille kuuluvaa asetuksenantovaltaa voidaan siirtää valtioneuvostolle. Hallitusmuodossa ei ole säädetty siitä, millä säädöstasolla asetuksenantovallan delegointi valtioneuvostolle voidaan toteuttaa. Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n mukaan valtioneuvosto antaa yleisistunnossa säädöskokoelmassa julkaistavalla päätöksellä määräyksiä asioista, joihin nähden sille on sellainen valtuus annettu hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa. Lain mukaan asetuksenantovaltaa voidaan siten osoittaa valtioneuvostolle myös asetuksella. Lisäksi valtioneuvosto on vakiintuneen käytännön mukaan antanut päätöksellään valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä sekä hallitus- ja hallintoasioiden yleistoimivaltaan perustuvia määräyksiä erinäisistä lähinnä hallinnon sisäisiksi luonnehdittavista asioista. Valtioneuvoston yleisistunnon lisäksi myös ministeriöt ovat antaneet yleisiä määräyksiä säädöskokoelmassa julkaistuilla päätöksillä, joiden antamisvalta on perustunut lakiin, asetukseen tai valtioneuvoston päätökseen. Käytännössä ministeriöiden on katsottu voivan antaa määräyksiä yleisen toimivaltansa nojalla ilman nimenomaista valtuuttakin.

Ehdotetun 80 §:n mukaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksenantovallan tulee perustua hallitusmuodossa tai muussa laissa säädettyyn valtuuteen. Valtioneuvoston asetuksenantovallasta ei siten voitaisi enää säätää asetuksella eikä ministeriölle voitaisi osoittaa asetuksenantovaltaa asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Ehdotettuun hallitusmuotoon sisältyvän valtuussäännöksen mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella (68 § 3 mom.). Lisäksi valtionhallinnon yksiköistä voidaan säätää asetuksella, jos niiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä (119 § 2 mom.). Asetuksenantovaltaa koskevien yleisten säännösten (80 §) mukaan tällaisia valtionhallinnon yksikköjä koskevat asetukset antaisi valtioneuvosto, jollei lailla erikseen muuta säädettäisi. Tässä ehdotuksessa on lisäksi pidetty lähtökohtana, ettei asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen vaikuta valtioneuvoston ja ministeriöiden tavanomaisoikeudelliseksi luonnehdittuun toimivaltaan antaa valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä.

Muilta osin valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksenantovallan tulee vastaisuudessa perustua lailla säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Tämä edellyttää asetuksen antamista koskevan lainsäädännön tarkistamista ehdotetun hallitusmuodon säännöksiä vastaavaksi.

Asetuksen antamista koskevan sääntelyn uudistaminen ehdotetulla tavalla aiheuttaa tarpeen harkita myös puolustustilalain (1083/1991) ja valmiuslain (1080/1991) tarkistamista, koska puolustustila saatetaan voimaan puolustustilalain 2 §:n nojalla annettavalla asetuksella ja koska valtioneuvosto voidaan valmiuslaissa säädettyjen poikkeusolojen vallitessa asetuksella oikeuttaa käyttämään kyseisessä laissa tarkoitettuja valtuuksia.

Ehdotetun 80 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla. Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen (696/1980) sisältämä sääntely on siten nostettava lain tasolle. Säädettävään lakiin on otettava yleiset säännökset myös 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta.

Ehdotetun 90 §:n 2 momentin säännös valtiontalouden tarkastusvirastosta edellyttänee valtiontalouden ulkoista tarkastusta koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointia.

Ehdotetun 95 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja mui-

den kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla. Asiaa koskevat säännökset sisältyvät nykyisin perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyyn lakiin kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta (360/1982) ja sen nojalla annettuun asetukseen (361/1982). Ehdotus edellyttää asetuksella annettujen säännösten nostamista lain tasolle.

Valtakunnanoikeudesta ehdotetaan hallitusmuotoon otettavaksi vain perussäännös. Valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädettäisiin 101 §:n 3 momentin mukaan tarkemmin lailla. Ehdotus edellyttää siten uuden valtakunnanoikeutta koskevan erityislain säätämistä. Myös ministerivastuuasioiden muusta käsittelystä tarvittaneen uusia laintasoisia säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan tuomarien nimittämisestä ei enää otettaisi yksityiskohtaisia säännöksiä hallitusmuotoon (vrt. HM 87 § 3 ja 4 kohta, 88 § 1 mom. ja 89 § 1 mom.), vaan asiaa koskevat säännökset annettaisiin lailla. Ehdotetun 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittäisi vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Presidentin päätöksentekoa koskevan säännöksen mukaisesti (58 § 3 mom. 4 kohta) presidentti päättäisi tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Muiden kuin vakinaisten tuomarien nimittämisestä säädettäisiin 102 §:n mukaan lailla. Ehdotus edellyttää tuomarien nimittämistä koskevan lainsäädännön uudistamista kokonaisuudessaan.

Ehdotetun 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslakiin ei siten enää otettaisi nykyisen hallitusmuodon sisältämää luetteloa viroista (vrt. HM 84 § 1 mom.), joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen. Lailla kuitenkin voidaan Suomen kansalaisuus säätää myös nykyisen hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen ja tehtävien kelpoisuusehdoksi. Asetuksella kansalaisuusvaatimuksesta sen sijaan ei enää saisi säätää. Ulkomaalaisen kelpoisuudesta valtion virkaan annetun valtioneuvoston päätöksen (192/1995) säännökset on siten tarpeellisiksi katsottavilta osiltaan siirrettävä lain tasolle. Ehdotus edellyttänee myös valtion virkamieslain (750/1994) sisältämien virkojen kansalaisuusvaatimusta koskevien säännösten tarkistamista.

Ehdotuksessa virkanimitysvaltaa koskevaksi hallitusmuodon säännökseksi (126 §) on lähdetty siitä, että tasavallan presidentti nimittäisi vain korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joiden kohdalla nimitysvalta on perusteltua osoittaa presidentille hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Muilta osin presidentin nimitysvallasta voitaisiin säätää lailla. Ehdotuksen mukaan presidentti nimittäisi 126 §:n 1 momentin nojalla ministeriöiden kansliapäälliköt sekä tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät. Lisäksi presidentti määräisi 126 §:n 1 momentin nojalla tehtävään edustustojen päälliköt. Hallitusmuodon muiden säännösten nojalla presidentti nimittäisi tai määräisi tehtävään oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja tämän sijaisen (69 §), valtakunnansyyttäjän (104 §), vakinaiset tuomarit (102 §) sekä upseerit (128 § 2 mom.). Hallitusmuodossa ei siten enää säädettäisi arkkipiispan ja piispojen (vrt. HM 87 § 2 kohta), yliopiston kanslerin (vrt. HM 87 § 2 kohta), virastojen pääjohtajien (vrt. HM 87 § 5 kohta), maaherrojen (vrt. HM 87 § 5 kohta), keskushallinnon ylimpien virkamiesten (HM 87 § 5 kohta), valtioneuvoston esittelijöiden (vrt. HM 87 § 6 kohta) eikä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden (vrt. HM 87 § 6 kohta) nimittämisestä. Tasavallan presidentti kuitenkin nimittäisi yliopiston kanslerin yliopistolain (645/1997) 10 §:n 3 momentin nojalla sekä evankelis-luterilaisen kirkon arkkipiispan ja piispat kirkkolain (1054/1993) 18 luvun 4 §:n nojalla. Muihin nykyisessä hallitusmuodossa mainittuihin virkoihin nimittämisestä olisi siten säädettävä lailla, jotta virkanimitysvaltaa koskeva sääntely ei jäisi aukolliseksi uuden hallitusmuodon voimaan tullessa.

Ehdotetun 126 §:n 1 momentin mukaan presidentti nimittäisi tai määräisi tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään lailla presidentin tehtäväksi. Presidentin virkanimitysvallasta ja toimivallasta määrätä virkamies tehtävään on kuitenkin nykyisin säädetty pääosin asetuksella. Virkaan nimittämistä koskeva alemmanasteinen sääntely tulee siten tarkistaa ehdotetun hallitusmuodon säännöksiä vastaavaksi. Siltä osin kuin virkaan nimittäminen tai tehtävään määrääminen katsotaan vastaisuudessakin perustelluksi osoittaa tasavallan presidentille, tulee presidentin toimivallasta säätää lailla.

Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöstä presidentin vallasta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisoikeus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta (vrt. HM 31 §). Tämä edellyttää kansalaisuuslainsäädännön muuttamista siten, että päätöksenteosta kansalaisuusasioissa säädetään tyhjentävästi laissa.

Nykyisin voimassa olevien neljän perustuslain korvaaminen yhdellä yhtenäisellä perustuslailla edellyttää lisäksi muun lainsäädännön teknisiksi luonnehdittavien yksityiskohtien saattamista sopusointuun uuden hallitusmuodon säännösten kanssa. Muuhun lainsäädäntöön sisältyvät viittaussäännökset nykyisten perustuslakien säännöksiin on siten tarkistettava uutta hallitusmuotoa vastaaviksi. Ehdotuksen mukaan eduskunnan toimielinten vaalitapaa muutettaisiin siten, että vaalin toimittaisi aina eduskunta. Samalla lakkautettaisiin eduskunnan valitsijamiehet (36 ja 37 §). Tämä edellyttää tarkistuksia niihin lakeihin, joissa viitataan eduskunnan valitsijamiesten toimittamaan vaaliin.

Edellä esitettyjen lainsäädäntöhankkeiden lisäksi on uudenkin perustuslain kannalta välttämätöntä saattaa loppuun jo perusoikeusuudistuksen edellyttämät lainsäädäntöhankkeet. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistaminen (vrt. HM 10 § 2 mom. ja ehdotettu 12 § 2 mom.) sekä elinkeinolainsäädännön uudistaminen (vrt. HM 15 § 1 mom. ja ehdotettu 18 § 1 mom.).

Perustuslain voimaantulon edellyttämät siirtymäsäännökset on tarkoitus antaa erillisellä uuden hallitusmuodon täytäntöönpanoa koskevalla lailla (130 §). Hallituksen esitys uuden hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi erillisenä esityksenä kevätistuntokaudella 1998.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Perustuslakiehdotuksen perustelut

Perustuslain nimike

Suomen nykyisen pääperustuslain nimike, Suomen Hallitusmuoto, perustuu pitkään historialliseen traditioon. Ensimmäinen hallitusmuodoksi (regeringsform) kutsuttu valtiosääntöasiakirja hyväksyttiin Ruotsissa jo vuonna 1634, joskaan sitä ei voida hierarkkiselta asemaltaan vielä rinnastaa perustuslakeihin nykyaikaisessa mielessä. Tämän nimisiä asiakirjoja annettiin Ruotsin aikana vuosina 1719, 1720 ja 1772. Viimeksi mainittu oli Suomessa voimassa vuoden 1919 hallitusmuodon säätämiseen asti. Ruotsissa hallitusmuoto–nimike säilytettiin myös vuonna 1974 toteutuneen perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Hallitusmuoto–termiä voidaan pitää historiallisessa katsannossa alaltaan suppeana verrattuna uuden perustuslain koko alaan. Hallitusmuoto oli alkujaan lähinnä hallitusvaltaa koskeva valtiosääntöasiakirja. Sittemmin käsite on kuitenkin sisällöltään laajentunut.

Hallitusmuoto–nimikkeellä on oma arvokas perinteensä Suomessa. Sen säilyttäminen korostaa sitä, että uusi perustuslaki perustuu valtiosääntötradition jatkuvuuden varaan. Siten esityksessä ehdotetaan, että uuden perustuslain nimikkeenä olisi edelleen Suomen Hallitusmuoto.

Hallitusmuotoon liitettäisiin tavanomainen sen käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestyksessä ilmaiseva johtolause.

1 luku. Valtiojärjestyksen perusteet

Uuden hallitusmuodon alkuun koottaisiin nykyisen hallitusmuodon I luvun tavoin säännökset Suomen valtiosäännön perusperiaatteista. Näitä ovat:

– tasavaltainen valtiomuoto
– Suomen täysivaltaisuus ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön
– ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön arvoperustana
– kansansuvereenisuuden periaate
– edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä
– oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus
– valtiollisten tehtävien jako (lainsäädäntövalta, hallitusvalta, tuomiovalta)
– parlamentarismin periaate
– tuomioistuinten riippumattomuus
– valtakunnan alueen jakamattomuus
– Suomen kansalaisuuden saamisen ja menettämisen perusteet.

1 §. *Valtiosääntö*. Pykälässä säädettäisiin Suomen valtiomuodosta ja täysivaltaisuudesta sekä Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Yhdessä 2 §:n kanssa siihen kirjattaisiin myös valtiosäännön keskeinen arvoperusta. Lisäksi pykälä julistaisi säädettävän hallitusmuodon perustuslaiksi.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 1 §:n ensimmäistä lausetta.

Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialli-

set mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luonnehtinyt Suomen Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp).

Valtiokäytännössä on kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisen katsottu verraten usein edellyttävän niin sanotun supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä (VJ 69 § 1 mom.) sen vuoksi, että sopimuksella rajoitetaan Suomen täysivaltaisuutta. Kyse on tällöin yleensä ollut siitä, että sopimukset ovat sisältäneet määräyksiä, joiden mukaan vieraan valtion viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle annetaan toimivaltaa Suomen alueella. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota myös toimivallan laatuun ja toimintamahdollisuuksien itsenäiseen käyttöön. Esimerkiksi itsenäisten tiedonsaanti- tai tarkastusoikeuksien antamisen muille kuin Suomen viranomaisille on katsottu merkitsevän poikkeusta nykyisen hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä (esim. PeVL 15/1992 vp ja 11/1994 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen toimivalta todeta sopimusrikkomus ja taata loukatulle osapuolelle hyvitys on niin ikään katsottu poikkeukseksi hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä, kun vielä otettiin huomioon, että sopimusrikkomuksen toteaminen saattoi asiallisesti ottaen johtaa siihen, että Suomen täytyy muuttaa lainsäädäntöään (PeVL 2/1990 vp).

Myös Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen ja sen kattamien Euroopan unionin perussopimusten useiden määräysten katsottiin olevan Suomen täysivaltaisuutta rajoittavina hallitusmuodon kanssa ristiriidassa. Kysymys oli ensinnäkin siitä, että sopimukset antoivat Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- tai tuomiovallan muodossa Euroopan unionin toimielimille. Esimerkkinä voidaan mainita kansallisten lainsäädäntöelinten toimivallan rajoitus aloilla, jotka kuuluvat Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan tai Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen toimivaltaan ja joilla Euroopan unionin toimielimet ovat antaneet säädöksiä. Lisäksi sopimukset merkitsivät poikkeuksia siihen, miten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Esimerkiksi Euroopan yhteisön tekemät niin sanotut ulkosopimukset sekä niillä aloilla, joilla sillä on yksinomainen toimivalta, ennen muuta kauppapolitiikassa, että aloilla, jotka kuuluvat Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen toimivaltaan, rajoittavat Suomen sopimuksentekotoimivaltaa (HE 135/1994 vp, PeVL 14/1994 vp).

Hallitusmuodon säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta onkin nykyisin tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Suomen valtiosääntö vahvistettaisiin tässä hallitusmuodossa. Tältä osin säännös korvaisi nykyisen hallitusmuodon 1 §:n 2 momentin, jonka mukaan Suomen kansanvaltainen valtiosääntö on vahvistettu "tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa". Koska perustuslakiuudistuksessa kaikki perustuslain tasoiset säännökset koottaisiin uuteen hallitusmuotoon, ei viittaus muihin perustuslakeihin enää ole asianmukainen.

Säädettävä hallitusmuoto olisi 2 momentin mukaan voimassa perustuslakina. Perustuslain tunnusmerkkeihin on Suomessa vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että laki on hyväksytty erityisessä perustuslaissa säädetyssä vaikeutetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä ja että sitä voidaan muuttaa tai se kumota vain tässä järjestyksessä. Lisäksi edellytyksenä on, että laki itse julistaa itsensä perustuslaiksi. Siten esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole perustuslaki, vaikka se on säädetty ja muutettavissa vain vaikeutetussa säätämisjärjestyksessä, koska se ei julista itseään perustuslaiksi.

Säädettävän hallitusmuodon muuttamiseen tai siitä poikkeamiseen sovellettaisiin 73 §:ssä ehdotettua perustuslain säätämisjärjestystä. Perustuslakia koskeva ehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaiksi käsiteltäisiin kuitenkin 95 §:n 2 momentissa ehdotetussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Ehdotetun 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön

vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännös vastaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä nykyisen hallitusmuodon 1 §:n 1 momenttiin tehtyä lisäystä. Säännöksellä on läheinen yhteys 2 luvun perusoikeussäännöksiin. Se ilmaisisi yhdessä 2 §:n kanssa hallitusmuodon keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon hallitusmuodon muita säännöksiä tulkittaessa. Säännöstä on tarkemmin perusteltu perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 42).

Pykälän 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännös olisi perustuslaissa uusi. Se ilmaisisi Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomi kuuluu jäsenenä lukuisiin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Yhdistyneisiin Kansakuntiin ja sen alajärjestöihin, Euroopan unioniin, Euroopan neuvostoon ja Pohjoismaiden neuvostoon, sekä osallistuu muuhun kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön piirissä. Suomi on osallisena lukuisissa monenkeskisissä ja kahdenvälisissä kansainvälisissä sopimuksissa. Tällainen osallistuminen kansainväliseen yhteistoimintaan on katsottu niin tärkeäksi valtiosääntöönkin vaikuttavaksi seikaksi, että siitä on katsottu asianmukaiseksi ehdottaa erillistä säännöstä myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun. Tarkemmin Suomen kansainvälisiä suhteita koskevasta päätöksenteosta ja eduskunnan osallistumisesta siihen säädettäisiin 8 luvussa.

Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitettäisiin 3 momentissa tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (vrt. 2 §) lujittaminen. Sen sijaan rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle johtuisi ehdotetusta 94 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Ehdotetulla 3 momentilla olisi myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Siten 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.

2 §. *Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate.* Pykälässä ilmaistaisiin Suomen valtiojärjestyksen perustuminen demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille. Suomen valtiojärjestyksen kansanvaltaisuus ilmenisi ensinnäkin valtiollisen ja muun julkisen vallan käytön järjestämisessä demokraattisesti, mihin liittyy erityisesti kansan välittömillä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asema ylimpänä valtioelimenä samoin kuin julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin. Olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on myös kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännös on otettu sellaisenaan nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 1 momentista. Säännös ilmaisee kansansuvereenisuuden periaatteen ja osoittaa Suomen valtiojärjestyksen rakentuvan olennaisesti edustuksellisen demokratian varaan. Lisäksi se osoittaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä. Kun eduskunnan tehtäväksi asetetaan valtiovallan haltijana olevan kansan edustaminen, ei eduskunnan rinnalla voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä.

Jotta kansan vaikutusmahdollisuudet valtiovallan käyttöön nähden säilyisivät tehokkaina, on eduskunnan valinta pyritty järjestämään siten, että kansalaisten mielipide mahdollisimman selvästi ilmenisi eduskunnan kokoonpanossa. Siten eduskunta valitaan yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvilla välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla

vaaleilla (25 §). Äänioikeus valtiollisissa vaaleissa on turvattu perusoikeutena kaikille 18 vuotta täyttäneille Suomen kansalaisille (14 § 1 mom.). Edustuksellisen demokratian täydennykseksi on hallitusmuodossa järjestetty myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuus (53 §).

Vaikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, uuden hallitusmuodon lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla. Ehdotetun 120 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua niiden asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen äänioikeus on turvattu perusoikeutena jokaiselle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt 18 vuotta (14 § 2 mom.).

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin säännös, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksellä on läheinen yhteys 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös ehdotetaan perusoikeusluvun lisäksi otettavaksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun. Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käytön tulisi perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa olisi noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu 3 momentin ensimmäinen virke edellyttäisi, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.

Ehdotetussa 3 momentissa, samoin kuin 119 ja 124 §:ssä, julkisen vallan käsitettä käytetään toimintakäsitteenä eli kuvaamaan tietyn tyyppistä toimintaa, kun taas uuden hallitusmuodon 2 luvussa julkisen vallan käsitettä käytetään subjektikäsitteenä osoittamaan niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.

Julkisen vallan käsite olisi laajempi kuin 1 momentissa tarkoitettu valtiovallan käsite. Julkisen vallan käyttöä ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa. Annettaessa julkista valtaa valtiokoneiston ulkopuolelle on kuitenkin varmistettava oikeusvaltioperiaatteen ulottuminen myös tähän toimintaan.

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille viralliset seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perusoikeussäännöksillä (2 luku), jotka täsmentävät 3 momentin julkisen vallan käyttämiselle asettamia vaatimuksia.

Ehdotetun 3 momentin jälkimmäinen virke vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon

92 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Säännöksen kieliasua on kuitenkin nykyaikaistettu.

3 §. *Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi.* Pykälässä säädettäisiin muualla hallitusmuodossa täsmennettävästä valtiollisten tehtävien jaosta. Lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, joskaan hallitusmuodossa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä. Tältä osin ehdotus korvaisi nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 2–4 momentin. Lisäksi pykälässä säädettäisiin parlamentarismin periaatteesta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Säännös ilmaisisi eduskunnan keskeiset tehtävät ylimpänä valtioelimenä.

Säännös osoittaisi nykyistä hallitusmuodon 2 §:n 2 momenttia selkeämmin lakien säätämisen olevan nimenomaan eduskunnan tehtävänä. Eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä on vahvistanut nykyisen hallitusmuodon säätämisen jälkeen muun muassa presidentin lykkäävän veto-oikeuden muuttaminen oikeudeksi palauttaa laki eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Uuden hallitusmuodon mukaan eduskunta voisi välittömästi ryhtyä käsittelemään uudelleen presidentin vahvistamatta jättämää lakia (77 ja 78 §). Siten eduskunnan lainsäädäntövallan ulkopuoliset rajoitukset vähenisivät entisestään. Kun otetaan huomioon kansanedustajien aloiteoikeus, on eduskunnalla periaatteessa mahdollisuus säätää haluamansa laki vastoin muiden valtioelinten mielipidettä.

Ehdotettu säännös ilmaisisi kuitenkin vain lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan pääsäännön. Esimerkiksi tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuisivat edelleen monin eri tavoin lainsäätämismenettelyyn. Tasavallan presidentti antaisi valtioneuvoston ehdotuksen mukaisesti hallituksen esitykset (58 ja 70 §). Presidentti vahvistaisi (77 §) ja allekirjoittaisi (79 § 2 mom.) eduskunnan hyväksymät lait, ja valtioneuvosto julkaisisi lait säädöskokoelmassa (79 § 2 mom.).

Eduskunta voisi myös tietyissä rajoissa siirtää itselleen kuuluvaa lainsäädäntövaltaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle, ministeriölle tai poikkeustapauksessa muulle viranomaiselle (80 §). Ahvenanmaan maakunnalla olisi ehdotetun 75 §:n 2 momentin ja Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan itsenäistä, eduskunnan lainsäädäntövallasta riippumatonta maakunnallista lainsäädäntövaltaa.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin myös eduskunnan tehtävästä päättää valtiontaloudesta. Säännös viittaisi tältä osin erityisesti 83 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun eduskunnan tehtävään päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvio.

Ehdotettua 1 momenttia ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle. Eduskunnalle on jo nykyisessä hallitusmuodossa annettu merkittäviä tehtäviä esimerkiksi hallituksen ja viranomaistoiminnan valvonnassa sekä Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä lähdettiin siitä, että tavallisella lailla ei voida lisätä eduskunnan tehtäviä tai järjestää siellä noudatettaviksi uusia menettelyjä. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on tästä aiemmasta linjasta kuitenkin poikettu merkittävästi (esim. PeVL 10 ja 11/1990 vp, 37/1992 vp ja 18/1995 vp). Uudessa hallitusmuodossa irtaannutaan selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkintalinjasta, jota voidaan pitää eduskunnan asemaa heikentävänä. Siten esimerkiksi 46 §:n 2 momentti mahdollistaa nimenomaan uusien kertomusten antamisen eduskunnalle säätämällä asiasta lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. Ehdotetun 119 §:n 1 momentti puolestaan ilmaisee, että hallintoa voidaan järjestää lailla myös eduskunnan alaisuuteen.

Pykälän 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttäisivät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Säännös korvaisi tältä osin vanhentuneen ja erityisesti valtioneuvoston osalta harhaanjohtavaksi käyneen nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin. Aikaisempi termi "ylin toimeenpanovalta" ehdotetaan korvattavaksi valtiollisessa kielenkäytössä suhteellisen vakiintuneella ilmaisulla "hallitusvalta", koska presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksia ja päätöksentekoa ei kaikilta osin ole perusteltua kuvata toimeenpanovallan käyttämiseksi.

Suomen valtiojärjestyksen keskeisiin periaatteisiin kuuluva parlamentarismin periaate ehdotetaan valtiosääntöisen merkittävyytensä vuoksi kirjattavaksi nykyisestä poiketen jo hallitusmuodon 1 lukuun. Ehdotettu 2 momentti edellyttäisi, että valtioneuvoston jäsenten tulisi nauttia eduskunnan luottamusta. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 36 §:n 1 momenttia. Ehdotetulla 61 §:llä pyritään varmistamaan jo valtioneuvoston muodostamismenettelyssä, että ministereillä on eduskunnan luottamus heidän tullessaan nimitetyksi tehtäväänsä. Valtioneuvoston tulisi 62 §:n mukaan antaa viivytyksettä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jolloin myös ministeristön eduskunnassa nauttima luottamus tulee punnittavaksi heti valtioneuvoston nimittämisen jälkeen. Eduskunta voi myös milloin tahansa lukuun ottamatta valtioneuvoston selonteon käsittelyä ilmaista epäluottamuksensa joko koko valtioneuvostoa tai yksittäistä ministeriä kohtaan. Tämän ohella välikysymysmenettely (43 §) ja valtioneuvoston tiedonanto (44 §) tarjoavat eduskunnalle nimenomaisen tilaisuuden päättää valtioneuvoston eduskunnassa nauttimasta luottamuksesta. Presidentin tulee ilman esitettyä pyyntöäkin myöntää ero eduskunnalta epäluottamuslauseen saaneelle valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille (64 § 2 mom.).

Koska tasavallan presidentti on toimivaltuuksiaan käyttäessään oikeudellisesti sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen (esim. 58 ja 93 §), ulottuu parlamentaarinen vastuukate tätä kautta periaatteessa kaikkeen hallitusvallan käyttämiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Säännös korvaisi nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (ehdotettu 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella (103 §). Myös tuomarien nimitysmenettelyä järjestettäessä on otettava huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden asettamat vaatimukset (vrt. 102 § ja 58 § 3 mom. 4 kohta).

Ehdotetussa 3 momentissa mainittaisiin nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin tavoin ylimmät tuomioistuimet, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Samalla säännös ilmaisisi Suomen tuomioistuinjärjestelmän perustuvan jaolle yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin. Tarkemmin ylimpien tuomioistuimen asemasta ehdotetaan säädettäväksi 99 §:ssä. Niiden kokoonpanosta säädettäisiin 100 §:ssä. Tarkemmin tuomioistuinlaitoksen rakenteesta säädettäisiin 98 §:ssä.

4 §. *Valtakunnan alue.* Pykälässä säädettäisiin Suomen alueen jakamattomuudesta ja kiellettäisiin muuttamasta valtakunnan rajoja ilman eduskunnan suostumusta. Pykälä vastaisi vähäisin sanonnallisin tarkistuksin nykyisen hallitusmuodon 3 §:ää. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan Suomen alue on jakamaton. Säännös liittyy läheisesti 1 §:n säännökseen Suomen täysivaltaisuudesta. Suomen valtio käyttää alueellaan suvereenia valtaa, joka sulkee pois muiden valtioiden oikeuden valtiolliseen vallankäyttöön Suomen alueella.

Pykälä korostaa Suomen alueen pysyvyyttä. Pykälän toisen virkkeen mukaan valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta. Ehdotetun 94 §:n 2 momentin mukaan valtakunnan alueen muuttamista koskeva ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä edellyttää eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Sama kahden kolmasosan määräenemmistövaatimus koskisi 95 §:n 2 momentin mukaan valtakunnan alueen muuttamista koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymistä. Kahden kolmasosan vaatimus koskisi sekä valtakunnan alueen vä-

hentämistä että lisäämistä, kun valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa kahden kolmasosan vaatimus on koskenut ainoastaan ehdotusta sellaisesta muutoksesta valtakunnan rajoihin, joka sisältää valtakunnan alueen vähentämisen.

5 §. *Suomen kansalaisuus.* Pykälässä säädettäisiin Suomen kansalaisuuden saamisesta ja sen menettämisen edellytyksistä. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 4 §:n.

Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut olennaisesti sen johdosta, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsäännön mukaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Kuitenkin kansalaisuudelle annettaisiin edelleen merkitystä myös uudessa hallitusmuodossa. Suoraan Suomen kansalaisuuteen kytkettäisiin äänioikeus valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä (14 § 1 mom.), vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa (27 § 1 mom.) ja tasavallan presidentin vaalissa (54 § 1 mom.) sekä valtioneuvoston jäsenyys (60 § 1 mom.). Lailla voitaisiin säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.). Maanpuolustusvelvollisuus koskisi 127 §:n mukaan Suomen kansalaisia. Ehdotetun 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saisi estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Ehdotus muuttaisi kansalaisuuden saamista koskevia perustuslain säännöksiä vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Voimassa olevan hallitusmuodon 4 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisoikeus on jokaisella, joka on syntynyt suomalaisista vanhemmista. Vieraan maan kansalainen voidaan saman pykälän 2 momentin mukaan ottaa Suomen kansalaiseksi niillä ehdoilla ja siinä järjestyksessä kuin laissa erikseen säädetään. Voimassa oleva kansalaisuuslaki (401/1968) ei kuitenkaan vastaa hallitusmuodon 4 §:ää, ja osaksi tämän vuoksi se on säädetty aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä (ks. PeVM 17/1968 vp). Kansalaisuuslain mukaan nimittäin myös sellainen lapsi, jonka vanhemmat eivät ole Suomen kansalaisia, voi saada syntymän perusteella Suomen kansalaisuuden. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että nykyisen hallitusmuodon 4 §:n 2 momentissa puhutaan vieraan valtion kansalaisista, jolloin säännös ei sanamuotonsa mukaan koskisi kansalaisuutta vailla olevia. Koska uutta perustuslakia laadittaessa on perusteltua ottaa lähtökohdaksi pysyvien poikkeuslakien käytön vähentäminen, on perustuslain kansalaisuutta koskevia säännöksiä asianmukaista tarkistaa siten, etteivät ne ole ristiriidassa vallitsevan oikeustilan kanssa.

Pykälän 1 momentti sisältäisi yleissäännöksen kansalaisuuden saamisen tavoista. Lähtökohtana on, että Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella (1 mom. 1 virke). Kansalaisuuden saamisen täsmälliset edellytykset jäisivät tältä osin tavallisen lain varaan. Nykyisin asiasta säädetään varsin yksityiskohtaisesti kansalaisuuslain 1 ja 3 §:ssä. Lapsi saa nykyisten säännösten mukaan syntyessään Suomen kansalaisuuden, 1) jos äiti on Suomen kansalainen; 2) jos isä on Suomen kansalainen ja avioliitossa lapsen äidin kanssa; 3) jos isä on kuollut, mutta on kuollessaan ollut Suomen kansalainen ja avioliitossa lapsen äidin kanssa; tai 4) jos lapsi syntyy Suomessa eikä saa syntyessään minkään muun valtion kansalaisuutta. Suomessa tavattua löytölasta pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin häntä ei ole todettu vieraan valtion kansalaiseksi. Lisäksi kansalaisuuslaissa säädetään, millä edellytyksin suomalaisen miehen ja ulkomaalaisen naisen yhteinen, ennen avioliittoa syntynyt lapsi saa Suomen kansalaisuuden.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin kansalaisuuden myöntämisestä. Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus laissa säädetyin edellytyksin ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Ilmoituksella viitataan tilanteisiin, joissa laissa säädetyt kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävä henkilö otetaan kansalaiseksi suoraan ilmoituksen perusteella ilman, että viranomaisilla olisi asiassa harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu niin ikään laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Selvää on kuitenkin, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syr-

jintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Suomen kansalaisuudesta vapauttamisen edellytyksistä. Säännös olisi perustuslaissa uusi ja sen tarkoituksena on antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta. Ehdotuksen mukaan kansalaisuudesta voitaisiin vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Säännös vastaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (10.12.1948) 15 artiklan vaatimuksia. Sen mukaan jokaisella yksilöllä on oikeus kansalaisuuteen eikä keltään saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen.

Nykyisen hallitusmuodon 31 §:n mukaan tasavallan presidentillä on valta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisoikeus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta. Nykyisen kansalaisuuslain on katsottu olevan myös tämän säännöksen kanssa ristiriidassa, koska sen mukaan ulkomaalainen on voinut saada Suomen kansalaisuuden tietyin edellytyksin pelkällä ilmoituksella ilman presidentin tekemää kansalaisuuden myöntämispäätöstä (PeVM 17/1968 vp). Uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta säännöstä siitä, kenellä on toimivalta myöntää ulkomaalaiselle Suomen kansalaisuus tai vapauttaa siitä. Päätökset kansalaisuuden myöntämisestä ja siitä vapauttamisesta ovat yleensä varsin rutiiniluontoisia, yksittäistapauksellisia ja pitkälti laissa säädettyjen edellytysten sitomia hallinnollisia päätöksiä, eikä niillä pääsääntöisesti ole yleisempää poliittista merkitystä. Tämän vuoksi on perusteltua jättää kansalaisuuden myöntämistoimivaltaa koskevat kysymykset kansalaisuuslainsäädännössä tarkemmin ratkaistavaksi. Jos kansalaisuusasiat säilytettäisiin lailla edelleen presidentin tehtävinä, voitaisiin niihin soveltaa ehdotetun 58 §:n 3 momentin 3 kohdan poikkeussäännöstä, jonka mukaan sellaisista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä, presidentti päättäisi ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

2 luku. **Perusoikeudet**

Perusoikeussäännökset ehdotetaan uudessakin hallitusmuodossa otettavaksi valtiojärjestyksen yleisiä perusteita välittömästi seuraavaan 2 lukuun. Voimassa olevan hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset on kokonaisuudessaan uudistettu 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleella lailla (969/1995), eikä uudistuksen jälkeen ole ilmennyt tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön asiallisia muutoksia. Hallitusmuodon nykyisen II luvun säännökset ehdotetaankin siirrettäväksi käytännössä sellaisenaan uuden perustuslain 2 lukuun. Perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta voidaankin viitata yleisesti hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön (PeVM 25/1994 vp). Ehdotettujen perusoikeussäännösten tulkinnassa voidaan lisäksi nojautua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen perusoikeuksien tulkintakäytäntöön. Perusoikeussäännöstenkin osalta uuden hallitusmuodon säätämisellä voi tosin olla välillistä merkitystä perusoikeussäännösten soveltamistilanteille (esim. 106 §) ja tulkinta-asetelmille.

Uuden hallitusmuodon yleistä kirjoittamistapaa vastaavasti perusoikeussäännöksiin on lisätty kunkin säännöksen pääsisältöä kuvaavat otsikot. Otsikot on tarkoitettu lisäämään hallitusmuodon luettavuutta ja hallittavuutta, eikä niille ole tässäkään yhteydessä tarkoitettu antaa itsenäistä oikeudellista merkitystä esimerkiksi säännösten soveltamisalan määrittämisessä.

6 §. *Yhdenvertaisuus.* Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 5 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–46, PeVM 25/1994 vp, s. 7).

7 §. *Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.* Pykälä sisältää säännöksen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 mom.), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon (2

mom.) sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmentäviä säännöksiä (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 6 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 46–49, PeVM 25/1994 vp, s. 6–8).

8 §. *Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.* Pykälä sisältää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näihin kuuluvat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 6 a §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 49–50, PeVM 25/1994 vp, s. 8).

9 §. *Liikkumisvapaus.* Pykälä sisältää yleissäännöksen maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka (1 mom.), säännöksen oikeudesta lähteä maasta (2 mom.) sekä erityissäännökset Suomen kansalaisen (3 mom.) ja ulkomaalaisen (4 mom.) valtakunnan rajat ylittävästä liikkumisesta. Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 7 §:ää (HE 309/1993 vp, s. 50–52, PeVM 25/1994 vp, s. 8).

10 §. *Yksityiselämän suoja.* Pykälä sisältää säännökset yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan sekä henkilötietojen suojasta (1 mom.) ja luottamuksellisen viestin salaisuudesta (2 mom.). Lisäksi pykälä sisältää kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoituslausekkeen (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 8 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 52–55, PeVM 25/1994 vp, s. 8).

11 §. *Uskonnon ja omantunnon vapaus.* Pykälä sisältää yleissäännöksen uskonnon ja omantunnon vapaudesta (1 mom.) sekä säännöksen, jossa täsmennetään näiden perusoikeuksien tärkeimmiksi ainesosiksi oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan sekä vapaus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen omantuntonsa vastaisesti (2 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 9 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 55–56, PeVM 25/1994 vp, s. 8–9).

12 §. *Sananvapaus ja julkisuus.* Pykälä sisältää sananvapautta koskevan yleislausekkeen, sananvapauteen sisältyviä oikeuksia täsmentävän säännöksen, ennakkoesteiden kiellon, lakivarauksen, jonka mukaan tarkemmat säännökset sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla, sekä rajoituslausekkeen, jonka mukaan lailla voidaan säätää lasten suojelemiseksi välttämättömiä kuvaohjelmia koskevia rajoituksia (1 mom.). Julkisuusperiaatteen osalta pykälä sisältää pääsäännön viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuudesta, säännöksen jokaisen oikeudesta saada tieto julkisesta tallenteesta sekä rajoituslausekkeen, jonka mukaan tallennejulkisuuden rajoituksista voidaan säätää vain välttämättömistä syistä erikseen lailla (2 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 10 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 56–58, PeVM 25/1994 vp, s. 9).

13 §. *Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus.* Pykälä sisältää perussäännökset kokoontumis- ja mielenosoitusvapaudesta (1 mom.) sekä yhdistymisvapaudesta, johon sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja yhdistyksen toimintaan ja joka kattaa myös ammatillisen yhdistymisvapauden (2 mom.). Lisäksi pykälä sisältää lakivarauksen, jonka mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumis- ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 10 a §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 58–61, PeVM 25/1994 vp, s. 9).

14 §. *Vaali- ja osallistumisoikeudet.* Pykälä sisältää säännökset kahdeksantoista vuotta täyttäneen henkilön oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä (1 ja 2 mom.). Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään pykälän 1 momentin viittaussäännöksen mukaisesti tämän hallitusmuodon muissa säännöksissä (27 ja 54 §). Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään pykälän 2 momentin mukaisesti lailla. Pykälän 3 momentissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Pykälä vastaa voimassa olevaa hallitusmuodon 11 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 61–62, HE 175/1995 vp, s. 17). Vain pykälän 1 momentin sanontaa on tarkistettu siten, että ehdotetussa säännöksessä viitataan perustuslain sijasta tähän hallitusmuotoon.

15 §. *Omaisuuden suoja.* Pykälä sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleislausekkeen (1 mom.) sekä pakkolunastuslausekkeen,

joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin (2 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 12 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 62–63).

16 §. *Sivistykselliset oikeudet.* Pykälä sisältää opetusta ja sivistystä koskevat perussäännökset, joilla turvataan maksuton perusopetus (1 mom.), muun opetuksen yhtäläinen saatavuus (2 mom.) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 13 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 63–65, PeVM 25/1994 vp, s. 9).

Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi voimassa olevan hallitusmuodon 82 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan kotiopetus ei ole viranomaisen valvonnan alainen. Tällainen säännös ei ole hyvin sovitettavissa omaksuttuihin perustuslaissa säänneltäviä asioita koskeviin yleisiin ratkaisuihin. Säännöksen poisjättämisellä ei ole kuitenkaan tarkoitettu muuttaa kotiopetuksen nykyistä asemaa.

17 §. *Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.* Pykälä sisältää säännökset suomen ja ruotsin kielen asemasta kansalliskielinä (1 mom.) sekä jokaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (2 mom.) samoin kuin säännöksen julkiseen valtaan kohdistuvasta velvollisuudesta huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (2 mom.).

Pykälän 3 momentti turvaa myös saamelaisten aseman alkuperäiskansana sekä saamelaisten, romanien ja muiden suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmien yhteisöllisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Momentin sisältämän sääntelyvarauksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Lisäksi momentti sisältää säännöksen viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla.

Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 14 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 65–67, PeVM 25/1994 vp, s. 9).

18 §. *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus.* Pykälä sisältää säännöksen jokaisen oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (1 mom.). Pykälässä säädetään myös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta (1 mom.) ja työllisyyden edistämisestä (2 mom.). Lisäksi pykälä sisältää sääntelyvarauksen, jonka mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla (2 mom.), sekä kiellon erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 15 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 67–69, PeVM 25/1994 vp, s. 10).

19 §. *Oikeus sosiaaliturvaan.* Pykälä sisältää keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälässä säädetään jokaisen oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (1 mom.), oikeudesta perustoimeentulon turvaan (2 mom.) sekä oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (3 mom.). Lisäksi pykälä sisältää säännökset julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (3 mom.) sekä edistää jokaisen oikeutta asuntoon (4 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 15 a §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 69–72, PeVM 25/1994 vp, s. 10–11).

20 §. *Vastuu ympäristöstä.* Pykälä sisältää säännöksen kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 mom.). Lisäksi pykälässä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (2 mom.) Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 14 a §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 66–67, PeVM 25/1994 vp, s. 9–10).

21 §. *Oikeusturva.* Pykälä sisältää säännökset jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 mom.). Lisäksi pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla (2 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 16 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 72–74, PeVM 25/1994 vp, s. 11).

22 §. *Perusoikeuksien turvaaminen.* Pykälässä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 16 a §:n 1

momenttia (ks. HE 309/1993 vp, s. 74–75), joka siten erotettaisiin omaksi pykäläkseen.

23 §. *Perusoikeudet poikkeusoloissa.* Pykälä sisältää poikkeusoloja koskevan valtuussäännöksen, jonka nojalla perusoikeuksista voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia lailla. Poikkeuksen on tällöin oltava välttämätön säännöksessä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana sekä täytettävä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset. Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 16 a §:n 2 momenttia (ks. HE 309/1993 vp, s. 75–77, PeVM 25/1994 vp, s. 11).

3 luku. **Eduskunta ja kansanedustajat**

Uuden hallitusmuodon 3 lukuun ehdotetaan otettaviksi perussäännökset eduskunnan kokoonpanosta ja kansanedustajan asemasta. Ne vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 1 luvun säännöksiä. Lisäksi lukuun ehdotetaan sisällytettäviksi kansanedustajan puhevapautta ja esiintymistä sekä esteellisyyttä koskevat säännökset, jotka nykyisin ovat valtiopäiväjärjestyksen 44, 57, 58 ja 62 §:ssä.

Eduskunnan kokoonpanoa, vaalikautta ja eduskuntavaaleja koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäviksi sisällöltään pääasiallisesti ennallaan. Uutena perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös ehdokkaiden asettamisesta eduskuntavaaleissa.

Kansanedustajan asema ja toimintamahdollisuudet on pyritty ehdotuksessa turvaamaan nykyisen laajuisina. Valtiopäiväjärjestyksen säännökset puheenvuorojen myöntämisjärjestyksestä on kuitenkin tarkoitus siirtää eduskunnan työjärjestykseen.

24 §. *Eduskunnan kokoonpano ja vaalikausi.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi eduskunnan yksikamarisuudesta, kansanedustajien määrästä ja vaalikaudesta. Säännökset vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 2 §:n ja 3 §:n 1 momentin säännöksiä. Kansanedustajien määrä ehdotetaan säilytettäväksi edelleen kahtenasatana, koska näin voidaan turvata poliittisen ja alueellisen suhteellisuuden toteutuminen käytännössä.

Pykälän 2 momentin säännös eduskunnan toimikaudesta vastaisi asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 3 momenttia. Säännöksen muotoilua on muutettu siten, että edustajan toimivallan sijasta säännöksessä puhutaan eduskunnan toimikaudesta ja valituksi julistamisen sijasta vaalien tuloksen vahvistamisesta. Voimassa olevan kansanedustajain vaaleista annetun lain (391/1969) mukaan vaalien tuloksen vahvistaa kunkin vaalipiirin keskuslautakunta kolmantena päivänä vaalipäivän jälkeen. Vaalien tuloksen vahvistamiseen päättyy eduskunnan toimikausi samalla, kun uuden eduskunnan toimikausi alkaa. Säännöksen mukaan maassa on siis aina eduskunta, joka voi tarvittaessa kokoontua. Eduskuntavaalit on katsottava toimitetuiksi, kun vaalien tulos on vahvistettu.

Vaalikautta koskevan säännöksen uudella muotoilulla ei ole tarkoitettu muuttaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan ennenaikaisten vaalien jälkeen järjestettävät uudet vaalit pidetään neljäntenä vuonna ennenaikaisten vaalien jälkeen normaaliin eduskuntavaalien pitoaikaan riippumatta siitä, tuleeko edellisistä vaaleista kuluneeksi yli tai alle neljä vuotta.

25 §. *Eduskuntavaalien toimittaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eduskuntavaalien välittömästä, suhteellisesta ja salaisesta luonteesta sekä yhtäläisestä äänioikeudesta. Säännökset vastaisivat valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen ja 3 momentin säännöksiä sillä lisäyksellä, että myös vaalien salaisuudesta otettaisiin sen keskeisen merkityksen vuoksi nimenomainen maininta uuteen hallitusmuotoon. Yhtäläisestä äänioikeudesta on perinteisesti säädetty eduskuntavaaleista annetuissa säännöksissä ja tämän historiallisen perinteen vuoksi siitä ehdotetaan edelleen otettavaksi maininta tähän pykälään, vaikka asiallisesti säännös olisi mahdollista sijoittaa myös perusoikeuslukuun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vaalipiirijaon perusteista. Momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n 1 momentin loppuosan ja 2 momentin säännökset. Vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärät säilyisivät ennallaan. Ehdotuksen lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää 1 momentissa asetetun vaalien suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samankaltaisen toiminnan koko maassa. Vaalipiirijaon tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen. Valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus poiketa suhteellisesta vaalitavasta ehdotetaan nykyistä käytäntöä vastaavasti rajattavaksi koskemaan vain Ahvenanmaata.

Pykälän 3 momentin säännös ehdokkaiden asettamisesta on uusi. Ehdokkaiden asetta-

misoikeudella on kuitenkin katsottu olevan niin keskeinen merkitys vaalien kansanvaltaisuuden toteutumisessa, että asiaa koskevan säännöksen sisällyttämistä perustuslakiin on pidetty perusteltuna. Säännöksen mukaan ehdokkaita voisivat asettaa rekisteröidyt puolueet ja tietty määrä äänioikeutettuja. Tässä säännöksessä mainittaisiin puolueet uudessa hallitusmuodossa ensimmäistä kertaa. Puolueet mainittaisiin myös tasavallan presidentin valintaa koskevassa 54 §:ssä ja valtioneuvoston muodostamista koskevassa 61 §:ssä. Lailla säädettäisiin nykyiseen tapaan puolueiden rekisteröinnin edellytyksistä ja valitsijayhdistyksen perustamiseen vaadittavasta äänioikeutettujen määrästä. Kansanedustajain vaaleista annetun lain 31 a §:n mukaan nykyisin vähintään sata saman vaalipiirin äänioikeutettua henkilöä voi perustaa valitsijayhdistyksen kansanedustajaehdokkaan asettamiseksi. Sama henkilömäärä on ehdotettu säilytettäväksi valmisteltaessa uutta vaalilakia (komiteanmietintö 1997:15, s. 59, 107).

Pykälän 4 momentin mukaan eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Säännöksen perusteella vaalilainsäädännössä voitaisiin säätää esimerkiksi ulkomailla oleskelevien osallistumisesta eduskuntavaaleihin ja vaaliluetteloiden laatimisesta.

Nykyisin valtiopäiväjärjestyksessä olevaa säännöstä, joka kieltää käyttämästä äänioikeutta valtuusmiehen välityksellä (VJ 4 § 4 mom.), on pidetty niin itsestään selvänä, että sen ottamista perustuslakiin ei ole katsottu enää tarpeelliseksi. Äänioikeudesta eduskuntavaaleissa ei ole otettu tähän lukuun erityistä säännöstä, vaan siitä säädetään 14 §:ssä.

26 §. *Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisessä noudatettavasta menettelystä sekä näin valittavan uuden eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville.

Pykälän 1 momentissa presidentin oikeus määrätä ennenaikaiset vaalit sidottaisiin pääministerin perusteltuun aloitteeseen sekä eduskuntaryhmien kuulemiseen ja eduskunnan koolla oloon. Säännös vastaisi asiallisesti vuonna 1991 uudistettua hallitusmuodon 27 §:n 2 momenttia (1074/1991). Presidentille kuuluvan eduskunnan hajotustoimivallan sitomisella pääministerin aloitteeseen pyrittiin vahvistamaan valtiojärjestyksen parlamentaarisia piirteitä kytkemällä presidentin toimivallan käyttäminen eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen tahtoon (HE 232/1988 vp, PeVM 10/1989 vp).

Ehdotetun 58 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan presidentti päättäisi ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Ilmauksella "pääministerin perusteltu aloite" on tarkoitettu kuvata juuri pääministerin toimenpiteen vapaamuotoisuutta. Se osoittaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan, että pääministerin ja presidentin välinen yhteys hajotuskysymyksen esille ottamiseksi voi tapahtua ulkopuolella valtioneuvoston säänneltyjen tapaamisten ja tapahtuu joka tapauksessa epävirallisesti (PeVM 10/1989 vp). Lopullisen päätöksen ennenaikaisten vaalien määräämisestä presidentti tekisi kuitenkin valtioneuvostossa. Presidentillä olisi pääministerin aloitteen pohjalta itsenäinen harkintamahdollisuus, onko olemassa riittäviä perusteita ennenaikaisten vaalien määräämiselle. Hänellä olisi näin ollen oikeus myös päättää, että eduskuntaa ei hajoteta (HE 232/1988 vp, s. 16).

Ennenaikaisten vaalien määräämismahdollisuus on tarkoitettu erittäin poikkeuksellisia tilanteita varten. Hyväksyessään vuoden 1990 valtiopäivillä asianomaisen hallitusmuodon muutosehdotuksen jätettäväksi lepäämään eduskunta hyväksyi seuraavan perustelulausuman: "Eduskunta edellyttää, että eduskunnan hajottamista koskevan asian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajasti aiheellisena. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikeudet eivät lähtökohtaisesti saa johtaa eduskunnan hajotukseen. Eduskunta edellyttää, että edellä mainitun kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johtaa eduskunnan hajotukseen." (EV 13.3.1990/HE 232 (1988 vp)/1990 vp). Eduskunnan lausumassa esitettyjä näkökohtia voidaan pitää lähtökohtana myös ehdotetun säännöksen soveltamisessa.

Pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan eduskunta päättää itse työskentelynsä lopettamisesta ennen ennenaikaisten vaalien toimittamista. Säännös vastaa asiallisesti nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 20 §:n ensimmäistä virkettä. Myös tällaisessa tilanteessa puhemiehellä olisi kuitenkin ehdotetun 33 §:n 2 momentin mukaan oikeus tarvittaessa kutsua valtiopäivät uudelleen koolle ennen vaalien toimittamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ennenaikaisten vaalien jälkeen. Sen mukaan eduskunta kokoontuu valtiopäiville sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä 90 päivän kuluttua vaalimääräyksen antamisesta, jollei eduskunta ole päättänyt aikaisempaa kokoontumisaikaa. Säännös vastaa olennaisilta osin nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 20 §:n jälkimmäistä virkettä. Aikaisemmasta kokoontumisajasta päättäisi kuitenkin eduskunta itse, kun siitä päättäminen on nykyisin uskottu presidentille. Ehdotus sopii tältä osin nykyistä menettelyä paremmin eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä, koska eduskunnan aikaisempi kokoontumismahdollisuus ei olisi enää riippuvainen toisen valtioelimen päätöksestä.

27 §. *Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 7 §:ää vastaavasti säädettäväksi, että vaalikelpoinen eduskuntavaaleissa on jokainen äänioikeutettu, joka ei ole holhouksenalainen. Äänioikeudesta säädettäisiin 14 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtiollisissa vaaleissa äänioikeus on jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella.

Puolustusvoimien pitämiseksi puoluepoliittisen toiminnan ulkopuolella 2 momentissa ehdotetaan edelleen nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 7 §:ää vastaavasti säädettäväksi, ettei kansanedustajaksi voida valita sotilasta, asevelvollisuuttaan suorittavaa henkilöä lukuun ottamatta. Sotilaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä puolustusvoimien sotilasvirassa tai rajavartiolaitoksessa sotilastehtävissä palvelevaa henkilöä. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei siten koskisi esimerkiksi määräaikaiseen palvelussuhteeseen määrättyä rauhanturvahenkilöstöön kuuluvaa henkilöä (ks. laki Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan, 514/1984). Asevelvollisuuttaan suorittavaksi henkilöksi katsottaisiin myös nainen, joka on naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaisessa asepalveluksessa.

Pykälän 3 momentissa säädetään kansanedustajan tehtävän kanssa yhteensopimattomista erikseen luetelluista korkeista tehtävistä. Säännös korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 1 ja 2 momentin sekä 9 §:n säännökset. Kaikkien säännöksessä lueteltujen edustajantoimi lakkaisi heidän ryhtyessään tehtävää hoitamaan eli siitä päivästä, josta lukien heidät on valittu tai nimitetty kyseistä tehtävää hoitamaan. Koska kyseisten virkojen haltijat eivät voisi momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti olla kansanedustajia, tällaiseen virkaan valittu kansanedustaja ei siten voisi myöskään hakemalla virkavapautta jatkaa kansanedustajan tehtävänsä hoitamista. Säännöstä sovellettaisiin 38 ja 69 §:n nojalla myös apulaisoikeuskansleriin ja hänen sijaiseensa sekä apulaisoikeusasiamiehiin. Uutena säännökseen ehdotetaan syyttäjälaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi otettavaksi valtakunnansyyttäjän virka. Momentti ei koskisi vaalikelpoisuutta, vaan kyseisten virkojen haltijat voisivat asettua ehdokkaiksi eduskuntavaaleissa, mutta joutuisivat eroamaan virastaan, jos he tulisivat valituiksi kansanedustajiksi.

Parlamentaariseen järjestelmäämme hyvin soveltuvana voidaan sen sijaan pitää sitä, että valtioneuvoston jäseneksi nimitetty kansanedustaja jatkaa kansanedustajan tehtävässään myös ministerinä ollessaan. Näin voidaan säilyttää ministerien kiinteät yhteydet eduskunnan toimintaan ja varmistaa se, että ministerit ovat mahdollisimman usein muiden kansanedustajien tavoitettavissa. Varaedustajien kutsuminen ministereiksi siirtyvien kansanedustajien tilalle voisi aiheuttaa vaalijärjestelmään liittyviä ongelmia sekä vaikeuttaa merkittävästi valtioneuvoston ja eduskunnan joustavaa yhteydenpitoa.

28 §. *Edustajantoimen keskeytyminen sekä siitä vapauttaminen ja erottaminen.* Pykälän 1 momentin säännökset korvaisivat valtiopäiväjärjestyksen Euroopan parlamentin jäsenenä toimivaa edustajaa koskevan väliaikaisen 8 a §:n sekä asevelvollisuuttaan suorittavaa edustajaa koskevat 8 §:n 3 momentin ja 10 §:n 2 momentin säännökset. Molemmissa tapauksissa edustajantoimen hoitaminen keskeytyy eikä edustaja voi enää suorittaa valtiopäivätoimia. Euroopan parlamentin jäsenenä toimivan edustajan tilalle kut-

suttaisiin varaedustaja. Säännös vastaa valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:n säännöstä. Edustajantoimen hoitamisen keskeytyessä asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi ei sen sijaan varaedustajaa kutsuttaisi. Asevelvollisuuden suorittaminen kattaisi myös siviilipalvelun, joten erillistä mainintaa tästä ei ole pidetty tarpeellisena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kansanedustajan mahdollisuudesta saada pyynnöstä vapautus edustajantoimesta. Säännös korvaisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 10 §:n 1 momentin. Tarkoitus on jatkaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan eduskunta harkitsee saatuaan asiasta puhemiesneuvoston lausunnon, onko edustaja esittänyt sellaisia perusteita pyynnölleen saada vapautus eduskunnan jäsenyydestä, että vapautus voidaan myöntää. Eduskunta on yleensä suhtautunut varsin pidättyväisesti vapautuksen myöntämiseen henkilökohtaisilla syillä. Esimerkiksi nimitys korkeaan virkaan tai valinta yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään on yleensä katsottu perustelluksi syyksi vapautuksen myöntämiselle.

Pykälän 3 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 17 §:n 1 momentin säännöksen tehtäviään laiminlyövän kansanedustajan julistamisesta menettämään edustajantoimensa. Ehdotetun säännöksen mukaan eduskunta voisi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton erottaa edustajan edustajantoimesta joko lyhyeksi määräajaksi tai kokonaan, jos edustaja olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen. Laiminlyönti käsittäisi sen, että edustaja jättäisi hoitamatta edustajantoimeensa kuuluvat tehtävät, vaikka eduskunta ei ole myöntänyt hänelle vapautusta edustajantoimen hoitamisesta eikä hän ole osoittanut menettelylleen hyväksyttävää syytä. Perustuslakivaliokunnan kannanotto annettaisiin valiokunnan mietinnössä. Valiokunnan kannanotto koskisi sitä, ovatko perustuslaissa säädetyt edellytykset edustajantoimen menetetyksi julistamiselle olemassa. Eduskunnan päätökseen vaadittaisiin täysistunnossa kahden kolmasosan enemmistö. Menettely olisi soveltuvin osin samanlainen kuin päätettäessä rikoksesta tuomitun edustajan vapauttamisesta edustajantoimestaan.

Valtiopäiväjärjestyksen säännökset edustajanpalkkion menettämisestä ehdotetaan siirrettäviksi edustajanpalkkiota koskevaan lakiin, jossa voitaisiin säätää kansanedustajan palkkion menettämisestä myös sellaisen laiminlyönnin perusteella, joka ei johtaisi 3 momentin mukaiseen erottamismenettelyyn.

Pykälän 4 momentin säännökset rikoksesta tuomitun kansanedustajan vapauttamisesta edustajantoimesta vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentin säännöksiä.

Valtiopäiväjärjestyksen 24 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta tutkia edustajan kelpoisuutta ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa uuteen perustuslakiin, vaan vaalilainsäädännön säännöksiä vaalin tuloksen määräytymisestä on pidetty tältä osin riittävinä.

29 §. *Kansanedustajan riippumattomuus.* Pykälä on otettu asiallisesti sellaisenaan valtiopäiväjärjestyksen 11 §:stä. Säännös sisältää niin sanotun imperatiivisen mandaatin kiellon eli sen, että edustaja ei ole oikeudellisesti velvollinen noudattamaan esimerkiksi valitsijoidensa tai muiden taustaryhmiensä toimintaohjeita.

Käytännössä eduskuntaryhmien keskustelut ja kannanotot saattavat tosiasiallisesti vaikuttaa merkittävästikin kansanedustajien toimintaan valiokunnissa ja täysistunnoissa. Eduskuntaryhmältä saadut ohjeet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, eikä niiden rikkomisesta voida säätää oikeudellisia seuraamuksia.

Eduskuntatyö perustuu olennaisesti eduskuntaryhmien olemassaololle ja niissä tapahtuvalle toiminnalle. Eduskuntaryhmään liittyminen on kuitenkin kansanedustajalle vapaaehtoista eikä kansanedustajana toimiminen edellytä ryhmän jäsenyyttä. Liittyessään eduskuntaryhmään kansanedustajat ovat tietoisia ryhmän säännöistä ja toimintatavoista. Tästä syystä eduskuntaryhmät voisivat säännöksen estämättä nykyiseen tapaan kohdistaa jäseniinsä erilaisia ryhmän toimintaan osallistumiseen ja ryhmän jäsenyyteen liittyviä sääntöjensä mukaisia seuraamuksia, jotka perustuvat ryhmän sisäiseen toimintavapauteen.

30 §. *Kansanedustajan koskemattomuus.* Kansanedustajan koskemattomuuden ja edustajantoimen hoitamisen turvaamiseksi on pidetty edelleen tarpeellisena ottaa uuteen perustuslakiin asiaa koskevat säännökset. Pykälän 1 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 12 §:n säännöksen, jonka on katsottu sisältävän myös sen, ettei edustajana toimiminen vaikuta virkamiehen virassapysymisoikeuteen eikä sitä saa käyttää virka- tai työsuhteen irtisanomis- tai purkuperusteena.

Pykälän 2 ja 3 momentti vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 13 ja 14 §:n säännöksiä. Valtiopäiväjärjestyksen 14 §:n mukainen vaatimus verekseltä tapaamisesta on 3 momentissa ehdotettu korvattavaksi sanonnalla "painavista syistä", joka tarkoittaa, että näytön tulisi olla jokseenkin yhtä vahva kuin verekseltään tavattaessa. Säännöksessä asetetaan pakkokeinojen käyttämiselle kansanedustajaa kohtaan normaaleja pakkokeinolain mukaisia vaatimuksia korkeampi kynnys, jotta turvattaisiin eduskunnan toimintaedellytykset. Säännösten tarkoituksena on kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaaminen. Tämä periaate tulisi ottaa huomioon tulkintaperusteena myös käytettäessä sellaisia säännöksessä mainitsemattomia rikosprosessioikeudellisia pakkokeinoja, kuten matkustuskieltoa, jotka estäisivät osallistumisen eduskuntatyöhön.

31 §. *Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen.* Pykälän 1 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n 3 momentin säännöksen. Säännöksen tarkoituksena on turvata vakiintuneen käytännön mukainen kansanedustajan puhevapaus, joka mukaan kansanedustaja voi puhua kaikista käsiteltävinä olevista asioista ja ilman määrällisiä rajoituksia. Kansanedustaja voisi säännöksen mukaan vapaasti puhua myös asioiden käsittelystä. Tämän tarkoituksena on turvata kansanedustajille mahdollisuus lausua käsityksensä myös noudatetun menettelyn lainmukaisuudesta.

Puheoikeutta voitaisiin kuitenkin rajoittaa, siten kuin 45 §:ssä ja sen nojalla eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään, tietyissä erityistilanteissa kuten kyselytunneilla, käsiteltäessä pääministerin ilmoitusta tai ajankohtaiskeskustelussa. Työjärjestyksessä voitaisiin näiden osalta esimerkiksi antaa puhemiehelle tavanomaista pidemmälle menevää harkintavaltaa puheenvuorojen myöntämisessä. Säännös ei myöskään estäisi ottamasta työjärjestykseen menettelysäännöksiä, joiden mukaan joihinkin päätöksentekotilanteisiin tai asian käsittelyn vaiheisiin ei liity keskustelua. Siten säännös ei esimerkiksi estäisi säätämästä eduskunnan työjärjestyksessä, ettei eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin liity keskustelua ja että eduskunnassa esitetty välikysymys lähetetään keskustelutta valtioneuvoston vastattavaksi. Samoin voidaan jatkaa noudatettua käytäntöä, jonka mukaan puheaikoja pyritään pitämään kohtuullisina puhemiehen yhteistyössä eduskuntaryhmien kanssa antamilla puheaikasuosituksilla. Puheaikasuositusten avulla pyritään kehittämään eduskuntakeskusteluja niin, että niissä käsiteltäisiin asiaa tiiviisti samalla sen eri puolia mahdollisimman monipuolisesti valottaen. Puheenvuorojen myöntämisjärjestystä koskevat valtiopäiväjärjestyksen säännökset on tarkoitus siirtää eduskunnan työjärjestykseen.

Pykälän 2 momentin säännös korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n säännökset parlamentaarisesta käyttäytymisestä. Koska hallituksen voimakaskin arvostelu kuuluu eduskunnan normaaliin toimintaan, säännökseen ei enää ehdoteta otettavaksi nykyiseen säännökseen sisältyvää hallituksen loukkaamista koskevaa mainintaa.

32 §. *Kansanedustajan esteellisyys.* Kansanedustaja ei saa osallistua häntä henkilökohtaisesti koskevan asian käsittelyyn valiokunnassa. Täysistunnossa hän voisi osallistua tällaisesta asiasta käytävään keskusteluun, mutta ei äänestykseen. Henkilökohtaisesti edustajaa koskevina pidettäisiin esimerkiksi asioita, jotka koskisivat hänen edustajantoimensa lakkaamista (28 §), hänen syytteeseen panemistaan tai vangitsemistaan (30 §), hänen syyllistymistään järjestyksen rikkomiseen eduskunnassa (31 §) tai häntä koskevan ministerivastuuasian (114 §) käsittelyä.

Henkilökohtaisena asiana ei sen sijaan ministerinkään osalta olisi pidettävä asiaa, jossa on kysymys valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin harjoittaman politiikan arvioinnista. Säännös ei siten estäisi ministereitä, jotka ovat samanaikaisesti kansanedustajia, osallistumasta täysistunnossa äänestykseen valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin nauttimasta luottamuksesta.

Valiokunnassa edustaja ei voisi osallistua myöskään sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen virkatointensa tarkastamista. Säännöksen tarkoituksena on turvata asioiden mahdollisimman puolueeton käsittely valiokunnassa.

Esteellisyyskysymykset ovat tulleet esiin muun muassa käsiteltäessä valiokunnissa eduskunnalle annettuja kertomuksia. Virkatoimien tarkastamisesta johtuva esteellisyys voi kertomuksia käsiteltäessä tulla periaatteessa kysymykseen silloin, kun valiokunnan jäsen on esimerkiksi valtioneuvoston tai muun toimielimen jäsenenä osallistunut kertomuksen kohteena olevaan virkatoimintaan.

Kertomusten käsittely valiokunnissa on

viime vuosina kuitenkin muuttunut siten, että kertomusten käsittely on usein lähinnä yleistä harjoitetun politiikan arviointia ja kehittämistarpeiden kirjaamista. Esimerkiksi hallituksen kertomuksen valiokuntakäsittely suuntautuu usein pikemminkin toiminnan yleiseen kehittämiseen kuin hallituksen kyseisen vuoden toiminnan tarkastamiseen. Tällaisissa tapauksissa automaattista perustetta valiokunnan jäsenten esteellisyyteen ei enää voida katsoa olevan. Näin ollen esimerkiksi hallituksen kertomuksen tarkastaminen valiokunnassa ei enää välttämättä merkitsisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuluessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.

Pykälän säännökset vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 44 §:n 2 momentin ja 62 §:n säännöksiä.

4 luku. **Eduskunnan toiminta**

Eduskunnan toimintaa sääntelevään 4 lukuun koottaisiin valtiopäiville kokoontumista sekä eduskunnan toimielimiä ja niiden tehtäviä koskevat perussäännökset. Luvussa olisi myös perussäännökset asian vireilletulotavoista, eduskunnan tiedonsaantioikeudesta, asioiden käsittelystä eduskunnassa sekä eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Lisäksi luvussa säädettäisiin kansanäänestyksen järjestämisestä päättämisestä.

Eduskunnan toiminnan sääntelyyn ehdotetaan vain rajoitetusti sisällöllisiä muutoksia. Merkittävä muutos olisi siirtyminen lakiehdotusten osalta kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn (41 ja 72 §). Toivomusaloite korvattaisiin uudella toimenpidealoitteella (39 § 2 mom.).

Uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä lakkautettaisiin eduskunnan valitsijamiehet toimielimenä ja eduskunnassa suoritettavat vaalit siirrettäisiin kokonaisuudessaan täysistunnossa toimitettaviksi (37 § 2 mom.). Myös eduskunnan tarkistajat lakkautettaisiin, ja eduskunnan vastausten ja kirjelmien tarkistamisessa ilmenevät ongelmatilanteet siirrettäisiin puhemiesneuvoston ratkaistaviksi. Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöksiä ylimääräisistä valtiopäivistä, koska valtiopäivät jatkuisivat pääsäännön mukaan seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen ja valtiopäivät voitaisiin kutsua uudelleen koolle myös sen jälkeen, kun eduskunta on vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä päättänyt lopettaa toimintansa (33 § 2 mom.). Siten ylimääräisille valtiopäiville ei enää olisi tarvetta.

Eduskunnan mahdollisuuksia kehittää omia työtapojaan nykyistä joustavammin lisättäisiin siirtämällä yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä eduskunnan työjärjestykseen. Eduskunnan työjärjestykseen siirrettäisiin muun muassa puheenvuorojärjestystä ja pöydällepanoa koskevat säännökset samoin kuin kirjallista kysymystä sekä kyselytunteja ja ajankohtaiskeskusteluja koskevat säännökset.

33 §. *Valtiopäivät.* Pykälä sisältää valtiopäivien alkamista ja kestoa sekä vaalikauden päättämistä koskevat perussäännökset, jotka korvaisivat nykyisin hallitusmuodon 27 §:n 1 momentissa ja valtiopäiväjärjestyksen 19 §:ssä olevat säännökset. Ilmaisulla "valtiopäivät" viitataan eduskunnan vuosittaiseen kokoontumisjaksoon. Vaalikausi jakaantuisi neljiin valtiopäiviin. Eduskunnan puhemies ja varapuhemiehet valittaisiin valtiopäiviksi kerrallaan (34 §). Vaalikauden jakautumisella valtiopäiviin olisi merkitystä myös eräiden asiaryhmien käsittelyn jatkuvuuden kannalta. Siten välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei jatkettaisi seuraavilla valtiopäivillä. Selonteon käsittelyn jatkaminen vaalikauden aikana seuraavilla valtiopäivillä edellyttäisi puolestaan eduskunnan nimenomaista päätöstä (49 § 2 mom.).

Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta päättäisi itse, milloin se kokoontuu vuosittain valtiopäiville. Eduskunta voisi päättää valtiopäiville kokoontumisen ajankohdasta myös eduskunnan työjärjestyksessä. Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eduskunta kokoontuisi sinä ajankohtana, jonka edellinen eduskunta on päättänyt. Valtioneuvoston muodostamista koskevan 61 §:n säännökset vahvistaisivat olennaisesti eduskunnan roolia pääministerin valinnassa sekä päätettäessä valtioneuvoston ohjelmasta ja kokoonpanosta. Valtioneuvoston muodostamismenettely käynnistyy puolueiden ja eduskuntaryhmien välisillä neuvotteluilla, jotka tulee tarvittaessa voida käynnistää välittömästi vaalituloksen selvittyä. Menettelyn etenemisen kannalta on tärkeää, että eduskunta kokoontuu mahdollisimman pian vaalien jälkeen. Eduskuntaryhmillä on mahdolli-

suus järjestäytyä ja aloittaa keskustelut valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta jo ennen valtiopäivien virallista avaamista.

Tasavallan presidentti julistaisi valtiopäivät avatuiksi ja vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta. Tältä osin olisi kyse juhlamuotoisesta menettelystä, jolla ei ole eduskunnan toimivaltaa luovaa tai sitä poistavaa merkitystä. Siten eduskunta päättäisi itse kokoontumisestaan valtiopäiville. Eduskunta päättäisi lisäksi vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä, milloin se lopettaisi työskentelynsä. Puhemiehellä olisi tämän jälkeenkin mahdollisuus tarvittaessa kutsua valtiopäivät koolle ennen uusien vaalien toimittamista. Uudet vaalit on katsottava toimitetuiksi, kun niiden tulos on vahvistettu.

Eduskunta voisi päättää valtiopäivien keskeyttämisestä esimerkiksi kesäloman ajaksi ja määrätä samalla, milloin se kokoontuu uudelleen. Tarvittaessa puhemies voisi kuitenkin kutsua eduskunnan koolle myös valtiopäivien ollessa keskeytettyinä. Eduskunnan koollaolo alkaisi valtiopäivien ensimmäisestä täysistunnosta, jossa eduskunnalle valitaan puhemies. Eduskunta olisi koolla seuraavien valtiopäivien alkamiseen saakka lukuun ottamatta niitä ajanjaksoja, joiksi eduskunta päättäisi keskeyttää valtiopäivät. Valtiopäivätoimia, kuten lakialoitteita, voitaisiin tehdä eduskunnan ollessa koolla. Valtiopäivien ollessa keskeytettyinä voitaisiin tehdä vain sellaisia valtiopäivätoimia, joista niin on erikseen säädetty. Tarkemmat säännökset valtiopäivien keskeyttämisen vaikutuksista annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Uuteen perustuslakiin ei enää otettaisi säännöksiä ylimääräisistä valtiopäivistä. Ylimääräisten valtiopäivien pitämiseen ei ole tarvetta, koska valtiopäivät jatkuisivat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen saakka (2 mom. 1. virke). Tarvittaessa puhemies voisi kutsua eduskunnan koolle ennen uusien vaalien toimittamista myös sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt lopettaa työskentelynsä ja tasavallan presidentti on julistanut eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta. Samalla kun luovuttaisiin ylimääräisistä valtiopäivistä, ei perustuslaissa enää ole tarpeen käyttää ilmaisua "varsinaiset valtiopäivät", vaan sen sijasta voidaan käyttää lyhyempää ilmaisua "valtiopäivät".

Valtiopäiväjärjestyksen 18 ja 19 §:ää vastaavat säännökset eduskunnan kokoontumispaikasta, valtiopäivien alkamisajasta ja valtiopäivien keskeytymisestä ehdotetaan tarvittavilta osin otettaviksi eduskunnan työjärjestykseen. Myös valtiopäivien avajaisista ja vaalikauden päättäjäisistä (vrt. VJ 26 ja 27 §) on tarkoitus säätää erikseen.

34 §. *Eduskunnan puhemies ja puhemiesneuvosto.* Pykälä sisältää puhemiehen ja varapuhemiesten valintaa sekä puhemiesneuvoston kokoonpanoa ja tehtäviä koskevat perussäännökset. Puhemies ja kaksi varapuhemiestä valittaisiin edelleen vuosittain jokaisten valtiopäivien alussa umpilipuin toimitettavilla vaaleilla. Toimikauden rajoittamisen valtiopäiviin kerrallaan on katsottu tasapainottavan sopivalla tavalla sitä vahvaa asemaa, joka puhemiehellä on eduskunnan toiminnan johtamisessa.

Pykälän 1 ja 2 momentti korvaisivat olennaisilta osin valtiopäiväjärjestyksen 25 §:n säännökset puhemiehen valinnasta. Valituksi tulemiseen vaadittaisiin nykyiseen tapaan ensimmäisessä ja toisessa äänestyksessä ehdoton enemmistö annetuista hyväksytyistä äänistä. Kolmannessa äänestyksessä valituksi tulisi eniten ääniä saanut edustaja. Jos äänet menevät kolmannessa äänestyksessä tasan, ratkaisee tuloksen 41 §:n 2 momentin mukaisten yleisten äänestyssääntöjen mukaisesti arpa. Tarkemmat säännökset puhemiehen vaalista samoin kuin säännökset puhemiehen antamasta vakuutuksesta ja ikäpuhemiehestä otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen.

Pykälän 3 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 54 §:n säännökset puhemiesneuvostosta ja sen tehtävistä. Ehdotuksen mukaan puhemiesneuvoston muodostaisivat puhemies ja varapuhemiehet sekä valiokuntien puheenjohtajat kuten nykyisinkin. Käytännössä puhemiesneuvoston nykyinen kokoonpano on osoittautunut toimivaksi. Puhemiesneuvoston kokoonpano noudattaa eduskunnan poliittisia voimasuhteita. Valiokuntien puheenjohtajien mukanaolo puhemiesneuvostossa edistää valiokuntien sitoutumista eduskunnan aikatauluihin. Eduskuntaryhmien tiedonsaannin turvaaminen ja niiden puheenjohtajien osallistuminen eduskuntatyön kannalta keskeisten päätösten valmisteluun voidaan riittävästi turvata epävirallisin yhteydenpitomuodoin.

Viime vuosina puhemiesneuvosto on saanut myös itsenäistä päätösvaltaa sisältäviä tehtäviä perinteisten täysistunnon päätöksiä valmistelevien tehtäviensä lisäksi. Puhemiesneuvosto antaa erilaisia pysyväisohjeita esi-

merkiksi valiokuntien toiminnasta. Puhemiesneuvosto päättää muun muassa kyselytuntien ja ajankohtaiskeskustelujen järjestämisestä sekä Euroopan unionia koskevan asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa (96 § 2 mom. ja 97 § 1 mom.). Ehdotettu säännös antaa mahdollisuuden edelleen vahvistaa puhemiesneuvoston eduskunnan työtä ohjaavaa roolia eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä kehittämällä.

Puhemiesneuvoston täysistuntojen valmistelutehtävät, kuten ehdotusten tekeminen ja lausuntojen antaminen täysistunnolle, on tarkoitus säilyttää. Puhemiesneuvosto tekisi edelleen ehdotukset muun muassa siitä, mihin valiokuntaan asiat lähetetään tai mihin istuntoon eduskunnalle ensimmäistä kertaa esiteltävä valiokunnan mietintö pannaan pöydälle. Eduskunnan työjärjestyksessä säädettäisiin tarkemmin puhemiesneuvoston tehtävistä.

Puhemiesneuvostolla olisi käytännössä ensisijainen aloitevalta eduskunnan virkamiehiä koskevan lain ja eduskunnan työjärjestyksen säätämisessä. Puhemiesneuvoston ohella myös yksittäiset kansanedustajat voisivat tehdä näitä koskevia ehdotuksia. Puhemiesneuvosto voisi tehdä ehdotuksia myös muiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi. Tämän aloiteoikeutensa nojalla puhemiesneuvostolla olisi mahdollisuus tarvittaessa ehdottaa täysistunnolle ohjesääntötyyppisen säädöksen hyväksymistä esimerkiksi silloin, kun eduskunnan työn yksityiskohtaisemman järjestelyn katsotaan edellyttävän pysyväisluonteisen, mutta työjärjestystä alemmanasteisen normiston aikaan saamista. Ohjesääntöjen antamisesta säädettäisiin 52 §:ssä. Eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiin antaa aloiteoikeus joidenkin eduskunnan toimintaa koskevien säädösten osalta myös muulle eduskunnan toimielimelle, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

35 §. *Eduskunnan valiokunnat.* Pykälä sisältää perussäännökset eduskunnan valiokuntalaitoksesta. Se korvaisi tarpeellisilta osin nykyiset valtiopäiväjärjestyksen 40 ja 42 §:n säännökset.

Valtiopäiväjärjestyksen 40 §:n 2 momentissa ja 42 §:ssä on säädetty valiokuntien vähimmäisjäsenmäärät. Eduskunnan työjärjestyksen 10 ja 11 §:ssä on säännökset siitä, mitä pysyviä erikoisvaliokuntia eduskunnassa on ja mitkä ovat niiden jäsen- ja varajäsenmäärät. Eduskunnassa on nykyisin suuri valiokunta sekä 13 pysyvää ja yksi tilapäinen erikoisvaliokunta. Suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Muissa valiokunnissa on 17 jäsentä ja yhdeksän varajäsentä, paitsi valtiovarainvaliokunnassa 21 jäsentä ja 19 varajäsentä.

Ehdotetussa pykälän 1 momentissa mainittaisiin erikseen vain suuri valiokunta sekä perustuslaki-, ulkoasiain- ja valtiovarainvaliokunta, joille erikseen säädettäisiin tehtäviä muualla hallitusmuodossa. Muista pysyvistä valiokunnista säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Erikoisvaliokunnan käsitettä ei enää käytettäisi perustuslaissa.

Valiokuntalaitos uudistettiin vuonna 1991 ministeriövastaavuusperiaatteen pohjalta siten, että pääsäännön mukaan valiokuntien tehtäväalueet tulivat vastaamaan nykyistä ministeriöjakoa. Samassa yhteydessä uudistettiin myös valiokuntien työskentelytapoja siten, että valiokunnille tuli entistä paremmat mahdollisuudet seurata oman hallinnonalansa toimintaa. Tuolloin omaksuttuihin valiokuntalaitosta koskeviin ratkaisuihin ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan tilapäinen valiokunta voitaisiin asettaa myös tutkimaan erityistä asiaa. Säännös mahdollistaisi valiokunnan asettamisen paitsi valmistelemaan esimerkiksi jotain laajaa lakikokonaisuutta myös tutkimaan tai selvittämään yksittäistä merkittävää yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa. Tällainen valiokunta, jollaisena voidaan jossain määrin pitää myös nykyistä tulevaisuusvaliokuntaa, toimisi normaalien eduskunnan valiokuntaa koskevien tiedonsaantisäännösten (47 §) puitteissa. Tilapäistä valiokuntaa ei kuitenkaan voitaisi asettaa ministerivastuuasian käsittelyä varten, vaan tällainen kysymys kuuluu perustuslain nimenomaisten säännösten (114–116 §) mukaan perustuslakivaliokunnalle. Jos tilapäinen valiokunta asiaa selvittäessään toteaa, että on tarvetta tutkia, onko valtioneuvoston jäsen menetellyt asiassa lainmukaisesti, sen tulee tehdä asiasta 115 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen tutkintapyyntö perustuslakivaliokunnalle.

Pykälän 2 momentissa suuren valiokunnan jäsenmääräksi ehdotetaan 25 jäsentä, joka on nykyisin säädetty sen vähimmäismääräksi. Muiden pysyvien valiokuntien osalta säädettäisiin vähimmäisjäsenmäärät, jotka vastaisivat pääosin nykyistä tilannetta. Vähimmäismäärien vahvistamisella perustuslaissa varmistetaan poliittisen suhteellisuuden riittävä toteutuminen valiokunnan kokoonpanossa.

Tilapäisen valiokunnan jäsenmäärästä ei perustuslakiin ole katsottu tarpeelliseksi ottaa erityistä säännöstä, koska tällaiset valiokunnat voivat luonteeltaan poiketa toisistaan merkittävästikin. Tilapäisen valiokunnan jäsenmäärästä päätettäisiin siten sen asettamisen yhteydessä.

Valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä, jollei erikseen ole säädetty korkeampaa päätösvaltaisuusrajaa. Perustuslakivaliokunnan tulee 114 §:n mukaan olla täysilukuinen käsitellessään ministerisyytteen nostamista koskevaa asiaa. Valiokuntien päätösvaltaisuutta koskevat säännökset vastaavat nykyisiä valtiopäiväjärjestyksen 51 §:n 2 momentin ja ministerivastuulain 5 §:n säännöksiä.

Tarkemmat säännökset valiokuntien jäsenten ja varajäsenten lukumäärästä sekä valiokuntien toiminnasta otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen.

36 §. *Eduskunnan valitsemat muut toimielimet ja edustajat.* Pykälä sisältää perussäännökset kansaneläkelaitoksen valtuutettujen ja muiden tarvittavien toimielinten valinnasta sekä eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainvälisiin toimielimiin.

Kansaneläkejärjestelmää 1930-luvulla perustettaessa kyseistä uudistusta pidettiin niin tärkeänä, että laitoksen hallinto haluttiin saattaa valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan. Valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n mukaan eduskunta asettaa kaksitoista valtuutettua valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sekä vahvistaa heille johtosäännön.

Pykälän 1 momentin säännös vastaisi asiallisesti nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:ää. Tarkoitus ei ole muuttaa uuden perustuslain säätämisen yhteydessä kansaneläkelaitoksen nykyistä valtiosääntöoikeudellista asemaa. Siten laitos toimisi edelleen eduskunnan valvonnassa. Tarkemmat säännökset muun muassa valtuutettujen määrästä, varajäsenistä ja tehtävistä annettaisiin lailla. Tarkoitus on, että valtuutettujen määrä säilyisi nykyisellään. Valtuutettujen tehtävistä sisältyy nykyisin perussäännös kansaneläkelain 54 §:ään. Lisäksi eduskunta voisi kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännöllä antaa nykyiseen tapaan tarkempia säännöksiä valtuutettujen toiminnasta.

Pykälän 2 momentin yleissäännöksen mukaan eduskunta valitsisi muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin hallitusmuodossa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Hallitusmuodossa mainittuja toimielimiä ovat esimerkiksi pankkivaltuutetut ja valtiontilintarkastajat. Laissa on säädetty muun muassa valtion vakuusrahaston valtuuskunnasta, eduskunnan kirjaston hallituksesta ja Yleisradio Oy:n hallintoneuvostosta.

Eräiden nykyisin valtiopäiväjärjestyksessä säädettyjen toimielinten valintaa koskevat säännökset on tarkoitus siirtää eduskunnan työjärjestykseen. Tällainen toimielin on esimerkiksi eduskunnan hallinnosta vastaava kansliatoimikunta.

Nykyisistä toimielimistä eduskunnan valitsijamiehet ja tarkistajat ehdotetaan uudistuksen yhteydessä tarpeettomina lakkautettaviksi. Eduskunnan toimielinten vaalit ovat viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana olleet lähes poikkeuksetta yksimielisiä. Valitsijamiesten kokousten järjestämistä yksimielisten vaalien toteamista varten on pidetty tarpeettoman raskaana ja kankeana menettelynä. Tästä syystä säännöksiä toimielinten valinnasta on muutettu siten, että valintatehtävät on yksimielisissä vaaleissa siirretty eduskunnan täysistunnolle (338–341/1995). Kun erimielisiä vaaleja ei viime vuosina ole ollut, valitsijamiehet ovat käytännössä kokoontuneet vain järjestäytymiskokousta varten vaalikauden alussa. Erillistä valintoja suorittavaa toimielintä ei edellä esitetyistä syistä ole enää katsottu tarpeelliseksi, vaan eduskunnan valitsijamiehet ehdotetaan lakkautettavaksi ja kaikki vaalit toimitettavaksi eduskunnan täysistunnossa.

Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät laaditaan nykyisin eduskunnan kansliassa virkatyönä. Ne allekirjoittaa puhemies yhdessä eduskunnan pääsihteerin kanssa. Eduskunnan tarkistajat kokoontuvat vain, jos vastauksen tai kirjelmän laadinnassa ilmenee ongelmia. Tällaisia kokouksia on viime vuosina ollut hyvin harvoin. Eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiinkin säätää, että eduskunnan vastauksiin ja kirjelmiin liittyvät ongelmatilanteet ratkaisisi vastaisuudessa tarkistajien sijasta puhemiesneuvosto, joka tarkistajia laajempana toimielimenä edustaa paremmin eduskunnan eri ryhmiä ja jossa voidaan katsoa olevan riittävä asiantuntemus mahdollisten ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi.

Pykälän 3 momentin säännös, jonka mukaan eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainvälisiin toimielimiin säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä, on siirretty sellaisenaan valtiopäiväjärjestyksen 88 b

§:stä. Lailla on säädetty edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen säännösten nojalla on valittu edustajat esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaariseen yleiskokoukseen.

37 §. *Eduskunnan toimielinten valinta.* Pykälä sisältää perussäännökset valiokuntien ja muiden eduskunnan toimielinten valinnasta. Tarkoitus on, että pykälän yleissäännöksillä korvattaisiin nykyisen hallitusmuodon, valtiopäiväjärjestyksen ja eräiden erityislakien säännökset, jotka koskevat toimielinten valintatapaa. Toimielimet valittaisiin 1 momentin mukaan pääsääntöisesti vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Pääsäännöstä voitaisiin poiketa hallitusmuotoon, eduskunnan työjärjestykseen tai eduskunnan hyväksymään toimielimen johtosääntöön (esim. valtiontilintarkastajain johtosääntö) otetuilla säännöksillä. Vuosittain valittavia toimielimiä ovat puhemiehet, Euroopan neuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnat sekä Suomen Pankin tilintarkastajat. Tilapäinen valiokunta voitaisiin asettaa milloin tahansa vaalikauden aikana, ja sen toimikausi jatkuisi kyseisellä vaalikaudella siihen asti, kun se on saanut tehtävänsä suoritetuksi.

Eduskunta voisi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää asettaa toimielimen uudelleen vaalikauden aikana. Mahdollisuus asettaa toimielin uudelleen sen toimikauden kestäessä koskee nykyisin valtiopäiväjärjestyksen 39, 41 ja 42 a §:n nojalla valitsijamiehiä, valiokuntia ja tarkistajia. Kun useimmat toimielimet nykyisin valitaan koko vaalikaudeksi eli yleensä neljäksi vuodeksi kerrallaan, on perusteltua, että eduskunta voi tarvittaessa päättää asettaa tällaisen koko vaalikaudeksi valitun toimielimen uudelleen. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos toimielimen tehtävät kesken vaalikauden olennaisesti muuttuvat, kuten tapahtui suuren valiokunnan ryhtyessä joulukuussa 1993 käsittelemään ETA-asioita.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunta toimittaa valiokuntien ja muiden toimielinten vaalit. Vaalit toimitettaisiin eduskunnan täysistunnossa. Jos vaali ei ole yksimielinen, toimitettaisiin suhteellisen vaalitavan mukainen vaali. Tarvittavia määräyksiä vaalimenettelystä annettaisiin eduskunnan hyväksymässä eduskunnan vaalisäännössä.

38 §. *Eduskunnan oikeusasiamies.* Pykälän 1 momentti sisältäisi säännökset toisen ylimmän laillisuusvalvontaviranomaisen, eduskunnan oikeusasiamiehen valinnasta, toimikaudesta ja kelpoisuusehdoista sekä apulaisoikeusasiamiehistä. Se korvaisi nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin säännökset (1113/1997). Oikeusasiamiehen tehtävistä säädettäisiin 10 luvussa.

Eduskunta valitsisi oikeusasiamiehen samoin kuin kaksi apulaisoikeusasiamiestä neljän vuoden toimikaudeksi. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten vaali toimitetaan nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan samassa järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaali. Uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta säännöstä oikeusasiamiehen vaalin toimittamistavasta, vaan asiasta säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Tarkoituksena on, että vaali toimitettaisiin edelleen nykyiseen tapaan kuten puhemiehen vaali. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi kuitenkin ennen vaalia kannanottonsa tehtävään ilmoittautuneista.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tulisi olla eteviä laintuntijoita. Kelpoisuusvaatimukset säilyisivät siten ennallaan. Voimassa olevan hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan apulaisoikeusasiamiehet avustavat oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitavat hänen tehtäviään. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei nykyinen viittaus apulaisoikeusasiamiehen avustavaan asemaan kaikilta osin vastaa todellista tilannetta (PeVM 5/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn huomautuksen johdosta ei ehdotettuun säännökseen ole enää otettu viittausta apulaisoikeusasiamiehen avustavaan tehtävään. Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin pidetty oikeusasiamiesinstituution luonteen kannalta perusteltuna, että yksi henkilö osoitetaan edelleen selvästi varsinaiseksi oikeusasiamieheksi, minkä vuoksi ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa tässä yhteydessä apulaisoikeusasiamiehen toimen nimikettä.

Apulaisoikeusasiamiehistä olisi 1 momentin mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. Siten apulaisoikeusasiamiesten vapauttamisesta tehtävästään olisi voimassa, mitä 2 momentissa säädetään. Myös säännökset kansanedustajan tehtävän yhteensopimattomuudesta oikeusasiamiehen tehtävän kanssa (27 § 3 mom.) ja oikeusasiamiehen läsnäolo-oikeudesta eduskunnan täysistunnossa (48 § 2 mom.) samoin kuin säännökset valtakunnan-

oikeudesta oikeusasiamiehen virkasyytefoorumina (101 § 1 mom.) ja oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta (117 §) koskisivat vastaavasti apulaisoikeusasiamiehiä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen eduskunnan oikeudesta vapauttaa oikeusasiamies kesken toimikauden tehtävästään. Säännös olisi perustuslaissa uusi. Nykyisin ei ole järjestetty menettelyä, jolla eduskunta voisi kesken oikeusasiamiehen toimikauden vapauttaa tämän tehtävästään. Oikeusasiamiehen tehtävän edellyttämän riippumattomuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, että oikeusasiamies on toimikautensa aikana vahvasti suojattu erilaisilta painostusyrityksiltä. Käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa oikeusasiamiehellä ei enää ole edellytyksiä jatkaa tehtävässään. Siten on perusteltua luoda menettely, jolla eduskunta poikkeuksellisesti voisi vapauttaa oikeusasiamiehen tehtävästään kesken toimikauden. Tällaisen mahdollisuuden avaamisella ei kuitenkaan tule vaarantaa oikeusasiamiehen riippumattomuutta laillisuusvalvontaviranomaisena.

Ehdotetun säännöksen mukaan oikeusasiamies voitaisiin vapauttaa ainoastaan erityisen painavasta syystä eduskunnan kahden kolmasosan määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä. Ennen päätöksen tekemistä olisi perustuslakivaliokunnan annettava asiasta kannanottonsa eduskunnalle. Näin varmistettaisiin se, että oikeusasiamiehen vapauttamiselle on vaadittavat oikeudelliset edellytykset. Oikeusasiamiehen vapauttaminen tehtävästään ei voisi tulla kyseeseen pelkästään sen johdosta, että johonkin yksittäiseen oikeusasiamiehen ratkaisuun kohdistuisi voimakastakin arvostelua. Erityisen painava syy voi olla kyseessä esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeusasiamies on pysyvästi esimerkiksi sairauden vuoksi kykenemätön hoitamaan tehtäviään tai hänellä ei enää toimintaansa kohdistuvan voimakkaan epäluottamuksen vuoksi olisi edellytyksiä uskottavasti hoitaa tehtäviään.

39 §. *Asian vireilletulo eduskunnassa.* Pykälä sisältää perussäännökset asian vireilletulotavoista eduskunnassa sekä kansanedustajan aloiteoikeudesta. Asia voidaan ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi vain, jos se on tullut vireille tässä hallitusmuodossa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Uuden vireilletulotavan käyttöönottaminen ei näin ollen enää vaatisi kaikissa tilanteissa perustuslain muutosta, vaan se voisi tapahtua myös eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä muuttamalla, jollei määrätyn asian osalta vireilletulo ole tyhjentäväksi katsottavalla tavalla tullut säädetyksi perustuslaissa.

Asian vireilletuloa koskevassa yleissäännöksessä todettaisiin, että asia tulee vireille eduskunnassa hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella. Lisäksi asia voi tulla eduskunnassa vireille muulla tässä hallitusmuodossa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Muita vireilletulomuotoja olisivat esimerkiksi valtioneuvoston antamat tiedonannot ja selonteot, eduskunnalle annettavat kertomukset, välikysymykset ja muut kysymykset. Myös puhemiesneuvosto voisi tehdä aloitteita eduskunnan virkamieslain tai eduskunnan työjärjestyksen säätämisestä taikka ehdotuksia muiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi. Eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiin antaa myös muulle eduskunnan toimielimelle mahdollisuus tehdä ehdotuksia eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi.

Eduskunnan valiokunnilla on perinteisesti ollut mahdollisuus panna vireille eräitä asioita. Tämä asioiden vireillesaattamismahdollisuus on tarkoitus pääosin säilyttää. Valiokunta voi panna vireille esimerkiksi 28 §:n 3 momentin mukaisen menettelyn, jos se katsoo jonkun valiokunnan jäsenen laiminlyövän tehtäviään. Ministerisyytteen nostamista koskevissa asioissa on 115 §:n mukaan valiokunnilla mahdollisuus tehdä perustuslakivaliokunnalle tutkintapyyntö, ja perustuslakivaliokunta voi ryhtyä tutkimaan asiaa myös omasta aloitteestaan.

Valtiovarainvaliokunnalla on valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 2 momentin ja 76 a §:n nojalla oikeus ehdottaa, miten talousarvioon otettujen menojen suorittamiseen tarvittavat varat hankitaan ja miten hallituksen esitystä valtion talousarvioksi noudatetaan väliaikaisesti talousarviona silloin, jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen. Nämä valtiovarainvaliokunnalla perinteisesti olleet vireillepanomahdollisuudet on tarkoitus edelleen säilyttää.

Uuteen hallitusmuotoon ei ehdoteta otettavaksi nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä talousvaliokunnan oikeudesta tehdä tarpeellisia ehdotuksia Suomen Pankkia koskevan lain tai muiden Suomen Pankkia koskevien säännösten ja määräysten säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja valmistella näitä kos-

kevat hallituksen esitykset. Talousvaliokunnalla ei tosiasiassa ole mahdollisuuksia laajempaan lainvalmistelutyöhön, joten säännöksen antamia mahdollisuuksia ei ole juurikaan voitu käyttää, vaan Suomen Pankkia koskevan lain muutokset on yleensä pantu vireille hallituksen esityksellä.

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 2 momentin säännökset talousvaliokunnan oikeudesta tehdä ehdotuksia pankkivaltuutettujen johtosäännön säätämisestä korvattaisiin eduskunnan työjärjestykseen otettavalla säännöksellä, jonka mukaan puhemiesneuvosto tekee ehdotuksia eduskunnan valitsemien toimielinten johtosäännöiksi. Täysistunto lähettää puhemiesneuvoston ehdotuksen normaalissa järjestyksessä valiokuntaan valmisteltavaksi.

Pykälän 2 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n eduskunta-aloitetta koskevat säännökset. Kansanedustaja voisi edelleen tehdä lakialoitteen ja talousarvioaloitteen. Nykyinen toivomusaloite korvattaisiin uudella toimenpidealoitteella, joka voisi sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Tarkemmat säännökset eduskunta-aloitteiden tekemisestä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Lakialoite voitaisiin ehdotetun 70 §:n mukaan tehdä eduskunnan ollessa koolla kuten nykyisinkin. Tarkoituksena olisi, että vain talousarvioaloitteiden teko olisi eduskunnan työjärjestyksessä säädettävällä tavalla sidottu määräaikaan samaan tapaan kuin nykyisin valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n 3 momentissa on säädetty. Sen sijaan lakialoitteen lisäksi myös toimenpidealoite voitaisiin tehdä milloin tahansa eduskunnan ollessa koolla.

Ehdotuksen mukaan lakialoite sisältäisi ehdotuksen lain säätämisestä. Tämä tarkoittaisi joko kokonaan uuden lain säätämistä taikka voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Lakialoitteen tulisi edelleen sisältää täydellisen säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus. Asiallisesti säännös vastaisi siten valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 1 kohtaa, jonka mukaan lakialoite sisältää lain muotoon puetun ehdotuksen uuden lain säätämisestä tai voimassa olevan muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta, taikka ehdotuksen laiksi sellaisesta asiasta, joka ennestään on hallinnollisilla säännöksillä järjestetty. Talousarvioaloite sisältäisi ehdotuksen talousarvioon tai lisätalousarvioon otettavasta määrärahasta tai muusta päätöksestä. Ehdotetun 86 §:n mukaan lisätalousarvioesityksen johdosta tehtävän talousarvioaloitteen sisältämän talousarvion muutosehdotuksen tulisi välittömästi liittyä hallituksen lisätalousarvioesitykseen. Talousarvioaloitetta koskeva sääntely olisi siten samansisältöinen nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa, jonka mukaan talousarvioaloite sisältää ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi. Tarkemmat säännökset kansanedustajien aloiteoikeuden käyttämisestä otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen.

Kansanedustajilla ei ole käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, joka voisi valmistella suurehkoja lainuudistushankkeita. Tämän vuoksi on pidetty tarpeellisena, että edustaja voisi tehdä ehdotuksen tarvittavaan lainvalmisteluun ryhtymisestä tarvitsematta laatia aloitetta valmiin lakiehdotuksen muotoon. Tätä varten ehdotetaan uuteen perustuslakiin otettavaksi säännökset toimenpidealoitteesta, joka korvaisi nykyisen toivomusaloitteen.

Toimenpidealoitetta ei rajoitettaisi koskemaan vain hallituksen toimivaltaan kuuluvia asioita, vaan se voisi erityistapauksessa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimielimiin.

40 §. *Asian valmistelu.* Pykälä sisältäisi perussäännökset eduskunnan toiminnassa noudatettavasta valmistelupakosta. Sen mukaan asiaa ei yleensä voida ottaa täysistunnossa käsiteltäväksi, ellei se ole ollut ensin valmisteltavana valiokunnassa. Pykälän mukaan hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet ja kertomukset sekä ne muut asiat, joista hallitusmuodossa tai eduskunnan työjärjestyksessä niin säädetään, tulee valmistella asianomaisessa valiokunnassa ennen niiden ottamista lopulliseen käsittelyyn eduskunnan täysistunnossa. Säännöksessä on lueteltu merkittävimmät asiaryhmät. Muita valmistelupakon alaisia asioita olisivat esimerkiksi puhemiesneuvoston aloitteet eduskunnan virkamiehiä koskevan lain sekä eduskunnan työjärjestyksen säätämisestä samoin kuin ehdotukset muiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi.

Poikkeuksena valmistelupakosta täysistunnossa voitaisiin edelleen päättää välikysymyksestä sekä valtioneuvoston tiedonannosta ja selonteosta ilman valiokuntaan

lähettämistä. Myös nämä asiat olisi kuitenkin mahdollista lähettää ensin valiokunnan valmisteltaviksi. Täysistunnossa toimitettaviin vaaleihin ei välttämättä liittyisi valiokuntavalmistelua.

Säännökset korvaisivat valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n säännökset. Valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta hylätä talousarvio- tai toivomusaloitteet niitä valiokuntaan lähettämättä ei ole pidetty enää tarpeellisena säilyttää.

41 §. *Asian käsittely täysistunnossa.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lakiehdotus ja ehdotus eduskunnan työjärjestykseksi käsitellään täysistunnossa kahdessa käsittelyssä. Nykyisen valtiopäiväjärjestyksen mukaan lakiehdotukset otetaan kolmeen käsittelyyn ja eduskunnan työjärjestys käsitellään ainoan käsittelyn asiana. Siirtymistä lakiehdotusten käsittelyssä kolmesta käsittelystä kahteen käsittelyyn on yleisesti perusteltu edellä yleisperusteluissa ja menettelyn tarkemmat perustelut esitetään jäljempänä 72 §:n yhteydessä. Eduskunnan työjärjestyksen merkitys lisääntyy huomattavasti uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä, kun suuri osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä ehdotetaan siirrettäväksi eduskunnan työjärjestykseen. Tästä syystä on pidetty perusteltuna, että eduskunnan työjärjestys käsiteltäisiin eduskunnassa samalla tavoin kuin lakiehdotukset.

Lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset ja vahvistamatta jääneet lait käsiteltäisiin täysistunnossa valiokuntavalmistelun jälkeen yhdessä käsittelyssä. Niiden sisältöön ei enää tässä vaiheessa voida tehdä muutoksia, vaan ne on hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomina (73 ja 77 §).

Muut asiat, esimerkiksi valtion talousarvio, valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot sekä eduskunnalle annetut kertomukset, käsiteltäisiin täysistunnossa ainoassa käsittelyssä kuten nykyisinkin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että päätökset tehdään äänten enemmistöllä, jollei jonkin asian osalta ole hallitusmuodossa säädetty, että asian hyväksyminen edellyttää määräenemmistöä. Äänten mennessä tasan ratkaisisi arpa. Sääntö koskisi myös eduskunnan toimitettavia vaaleja, kuten puhemiesten, eduskunnan oikeusasiamiehen sekä pääministerin vaaleja, samoin kuin muidenkin asioiden johdosta tehtäviä päätöksiä. Äänestysmenettelystä säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä voitaisiin nykyiseen tapaan säätää, että puhemies voi määrätä uuden koneäänestyksen tai avoimen lippuäänestyksen toimitettavaksi ennen arpomista, jos hän katsoo sen tuloksen varmistamiseksi tarpeelliseksi.

42 §. *Puhemiehen tehtävät täysistunnossa.* Pykälä sisältäisi perussäännökset puhemiehen keskeisimmistä täysistuntoihin liittyvistä tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan puhemiehen asiana on kutsua eduskunta täysistuntoihin. Tämä merkitsee sitä, että puhemiehellä on oikeus – eduskunnan päättämien istuntokausien rajoissa – määrätä, milloin istuntoja pidetään ja mihin aikaan ne aloitetaan. Puhemies päättää myös täysistunnon lopettamisesta.

Puhemies esittelee asiat täysistunnolle. Siten ratkaisun tekeminen siitä, mitä asioita kussakin istunnossa otetaan käsiteltäväksi, kuuluu periaatteessa puhemiehelle. Käytännössä päiväjärjestykseen otetaan ne asiat, jotka eri vaiheissaan ovat valmiita täysistuntokäsittelyyn tai jotka on pantu pöydälle asianomaiseen istuntoon. Yleensä puhemies pyrkii mahdollisimman pitkälle noudattamaan puhemiesneuvostossa hyväksyttyjä täysistuntosuunnitelmia määrätessään istuntojen ajankohtia ja niissä käsiteltäviä asioita.

Puhemiehellä on katsottu olevan oikeus harkintansa mukaan paitsi muuttaa päiväjärjestyksessä olevien asioiden käsittelyjärjestystä myös poistaa asia päiväjärjestyksestä tai keskeyttää asian käsittely. Käytännössä myös näistä kysymyksistä keskustellaan ja sovitaan yleensä etukäteen puhemiesneuvostossa.

Puhemiehen tehtävänä on menettelyn laillisuuden valvonta. Eduskunnan täysistunnossa asioita käsiteltäessä noudatettava menettely on ollut valtiopäiväjärjestyksen ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksillä varsin yksityiskohtaisesti säännelty. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä tärkeimmät valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä ehdotetaan otettaviksi edelleen perustuslakiin ja loput siirrettäviksi eduskunnan työjärjestykseen. Menettelystä täysistunnoissa on tarkoitus edelleen säätää melko yksityiskohtaisesti.

Varsinaisten menettelysääntöjen lisäksi puhemies joutuu kiinnittämään huomiota muun muassa lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen sekä siihen, onko asian käsittelyyn olemassa laillinen aloite tai onko ehdotus vastoin perustuslakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Mitään asiaa ei täysistunnossa

voida ottaa käsiteltäväksi, jollei sitä ole asianmukaisella tavalla pantu vireille.

Lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen osalta puhemiehen valvontavelvollisuutta helpottaa se, että käytännössä kysymys noudatettavasta säätämisjärjestyksestä tavallisesti tulee esille jo valiokuntaan lähettämisvaiheessa tai viimeistään asiaa valiokunnassa käsiteltäessä ja siitä voidaan tarvittaessa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Jos perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, puhemies esittelee asian täysistunnolle säätämisjärjestyksen osalta lausunnon mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan puhemiehen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn taikka tehtyä ehdotusta äänestykseen, jos hän katsoo ehdotuksen olevan vastoin perustuslakia tai muuta lakia taikka eduskunnan jo tekemää päätöstä. Tämän säännöksen perusteella puhemiehen on katsottu voivan kieltäytyä esittelemästä valiokuntaan lähetettäviksi esimerkiksi sellaisia aloitteita, jotka eivät ole täyttäneet aloitteille asetettuja vaatimuksia. Eduskunnan jo tekemän päätöksen vastaisina puhemies on kieltäytynyt ottamasta äänestettäviksi esimerkiksi lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä tehtyjä lausumaehdotuksia, joiden on katsottu olevan ristiriidassa eduskunnan juuri hyväksymän lain kanssa.

Jos puhemiehen kieltäytymisen johdosta tehdään kannatettu ehdotus, jonka mukaan eduskunta ei tyydy puhemiehen toimenpiteeseen, ja eduskunta hyväksyy ehdotuksen, keskeytetään asian käsittely ja kysymys lähetetään perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Perustuslakivaliokunnan on viipymättä ratkaistava, onko puhemies menetellyt oikein. Perustuslakivaliokunnan asiasta antamaa lausuntoa on asiaa edelleen käsiteltäessä noudatettava eli lausunto on puhemiestä ja koko eduskuntaa oikeudellisesti sitova.

Puhemiehen johtavan aseman eduskunnan työskentelyssä on katsottu vaativan, että hän noudattaa ehdotonta tasapuolisuutta puhemiehen tehtäviä hoitaessaan ja varsinkin johtaessaan puhetta täysistunnoissa. Tästä syystä valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n 2 momentissa on säädetty, että puhemies ei saa osallistua keskusteluun tai äänestykseen eikä ehdottaa muuta kuin mikä on tarpeen perustuslakien, eduskunnan päätösten tai sen työjärjestyksen täytäntöön panemiseksi.

Puhemiehen puolueettomuuden korostamiseksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan edelleen otettavaksi säännös, jonka mukaan puhemies ei saa osallistua keskusteluun tai äänestykseen. Äänestyskielto koskee myös täysistunnossa toimitettavia vaaleja. Eduskunnan ensimmäisessä istunnossa puhetta johtava ikäpuhemies voi kuitenkin osallistua puhemiehen ja varapuhemiesten vaaleihin.

Pykälän 1 ja 3 momentti vastaisivat olennaisilta osin valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n säännöksiä puhemiehen asemasta ja tehtävistä. Pykälän 2 momentin säännös puhemiehen oikeudesta kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai äänestykseen vastaisi asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n säännöksiä.

43 §. *Välikysymys*. Pykälä korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 2 ja 3 momentin säännökset välikysymyksen tekemisestä ja siihen vastaamisesta ja sekä välikysymyksen käsittelystä. Yksityiskohtaiset säännökset noudatettavista menettelyistä ehdotetaan otettaviksi eduskunnan työjärjestykseen.

Välikysymyksen tekemiseen vaadittaisiin 20 kansanedustajan allekirjoitus kuten nykyisinkin. Nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 2 momentin mukaan välikysymys luetaan täysistunnossa ja pannaan pöydälle johonkin seuraavaan istuntoon. Jos ennen istuntoa, johon välikysymys on pantu pöydälle, siihen yhtyy vaadittu määrä edustajia, välikysymys toimitetaan tiedoksi valtioneuvoston asianomaiselle jäsenelle. Muussa tapauksessa se raukeaa. Ehdotettu säännös muuttaisi menettelyä siten, että 20 edustajan allekirjoitus vaaditaan jo välikysymystä jätettäessä. Tämän jälkeen välikysymys esitettäisiin täysistunnossa ja lähetettäisiin valtioneuvostolle vastattavaksi. Siten välikysymyksen raukeaminen riittävän allekirjoittajamäärän vuoksi ei enää tulisi kyseeseen.

Poliittisen ja taloudellisen tilanteen kehitys vaikuttaa selkeästi välikysymysten määrään. Esimerkiksi 1970-luvun loppu- ja 1980-luvun alkupuolella tehtiin keskimäärin viidestä kuuteen välikysymystä vaalikaudessa. Kahdella seuraavalla vaalikaudella välikysymyksiä tehtiin moninkertainen määrä aikaisempaan verrattuna. Vaalikaudella 1987–1991 tehtiin 18 välikysymystä, joista kolme raukesi, ja vaalikaudella 1991–1994 tehtiin 21 välikysymystä, joista kaksi raukesi. Kuluvalla vaalikaudella on vuoden 1997 loppuun mennessä tehty seitsemän välikysymystä, joista kaksi on rauennut.

Välikysymykseen tulee ehdotuksen mukaan vastata 15 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtioneuvoston tietoon.

Määräaika on sama kuin nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 2 momentin säännöksen mukaista mahdollisuutta ilmoittaa, ettei asian laadun vuoksi välikysymykseen vastata, ei enää ehdoteta otettavaksi säännökseen. Tällainen ilmoitus olisi rinnastettava vastaukseen, jonka jälkeen voitaisiin äänestää valtioneuvoston luottamuksesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin välikysymyskeskustelun päätteeksi toimitettavasta luottamuslauseäänestyksestä. Perustuslain tasolla ei sen sijaan enää yksityiskohtaisesti säädettäisi menettelymuodoista luottamuksen mittaamiseksi välikysymyksen yhteydessä, kuten perustellusta päiväjärjestykseen siirtymisestä. Nimenomainen säännös käsittelyn päätteeksi toimitettavasta luottamuslauseäänestyksestä ehdotetaan otettavaksi myös 44 §:ään valtioneuvoston tiedonannon käsittelyn osalta.

Eduskunnalla säilyisi vakiintuneen käytännön mukainen mahdollisuus valtioneuvoston selontekoa lukuun ottamatta minkä tahansa päätettävänään olevan asian yhteydessä päättää tehdystä kannatetusta ehdotuksesta valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta hyväksymällä asiaa koskeva lausuma.

Eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin tarkemmat säännökset siitä, millaisia menettelyjä noudattaen valtioneuvoston tai sen jäsenen luottamuksesta äänestettäisiin. Työjärjestykseen voidaan haluttaessa sisällyttää myös perinteiset sanamuodot päiväjärjestykseen siirtymisestä.

44 §. *Valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko.* Pykälän säännökset korvaisivat olennaisilta osin valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 1–3 momentin säännökset valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon eduskuntakäsittelystä. Pykälässä ehdotetaan säilytettäväksi tiedonannon ja selonteon käsittelyssä oleva ero, jonka mukaan vain tiedonantokäsittelyn lopuksi voidaan suorittaa äänestys valtioneuvoston luottamuksesta. Tiedonanto toimisi siten sekä valtioneuvoston aloitteesta käytettävissä olevana keinona saattaa eduskunnan arvioitavaksi valtioneuvoston tärkeinä pitämiä asioita ja keskeisiä poliittisia ratkaisuja että hallitusaloitteisena keinona mittauttaa automaattisesti valtioneuvoston nauttima luottamus eduskunnassa (PeVL 18/1997 vp). Selonteko taas palvelisi valtioneuvoston tarpeita saattaa jokin merkittävä valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskeva kysymys eduskunnassa keskusteltavaksi ilman, että siinä yhteydessä kysymys valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta nousisi esille.

Asiallisesti tiedonannon ja selonteon käyttöalat vastaisivat toisiaan, joten valtioneuvoston oman harkinnan varassa olisi kumpaan menettelyyn se kussakin asiassa turvautuu. Poikkeuksen muodostaa ehdotetun 62 §:n säännös, jonka mukaan valtioneuvoston tulee antaa ohjelmansa eduskunnalle nimenomaan tiedonantona viipymättä valtioneuvoston muodostamisen jälkeen ja valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muututtua. Tarkemmat säännökset menettelystä otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen.

Tiedonantoja on viime vuosikymmeninä annettu yleensä suhteellisen harvoin, keskimäärin yksi tai kaksi tiedonantoa vaalikaudessa, lukuun ottamatta vaalikautta 1991–1994, jonka aikana annettiin neljä tiedonantoa. Selontekojen määrä on 1980- ja 1990-luvulla lisääntynyt selvästi. Kun 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa annettiin keskimäärin kuusi selontekoa vaalikaudessa, määrä on viimeisten kolmen vaalikauden aikana ollut 9–12 selontekoa vaalikaudessa.

Eduskunta voisi päättää lähettää tiedonannon tai selonteon valiokunnan valmisteltavaksi kuten nykyisinkin. Tarkemmin tiedonannon ja selonteon käsittelystä säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

45 §. *Kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut.* Pykälän 1 momentin kysymyksiä koskeva yleissäännös korvaisi olennaisilta osin valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentin, 37 a §:n ja 37 b §:n säännökset, jotka koskevat kirjallista kysymystä, suullista kysymystä ja valtioneuvoston kyselytunnille tarkoitettua kysymystä. Tarkemmat säännökset kysymyksiä tehtäessä ja niihin vastattaessa noudatettavasta menettelystä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Viimeksi kuluneiden vajaan kymmenen vuoden kuluessa eduskunnan kysymysmenettelyjä on monin tavoin muutettu ja kehitetty. Tavoitteena on ollut, että edustajilla olisi käytettävissään mahdollisimman tehokkaat keinot saada ajankohtaista tietoa valtioneuvoston toiminnasta. Tässä tarkoituksessa on muun muassa otettu käyttöön valtioneuvoston kyselytunnit sekä uudistettu suulliset kyselytunnit ja lyhennetty kysymysten vastausaikoja.

Pykälän 1 momentin säännöksen mukaan kysymysten tekemisestä ja niihin vastaami-

sesta säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Säännöksessä ei erikseen mainittaisi mitään kysymystyyppejä, vaan se vahvistaisi ainoastaan kansanedustajan oikeuden kysymysten tekemiseen. Säännös antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet eduskunnan työjärjestykseen otettavilla säännöksillä muuttaa ja kehittää kysymysmenettelyjä joustavasti kunkin ajan tarpeita vastaavasti. Se ei siten estäisi nykyisten kysymystyyppien kehittämistä.

Eduskunnan työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat säännökset menettelytavoista eri kysymystyyppien osalta. Nämä säännökset voisivat tarvittaessa sisältää myös mahdollisuuden asettaa sellaisia määrätyn tyyppisten kysymysten tekemistä koskevia määrällisiä rajoituksia, jotka eivät vaaranna edustajan perustuslainmukaista kyselyoikeutta.

Pykälän 2 momentin säännökset pääministerin ilmoituksesta vastaavat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:n 1 momentin säännöksiä. Pääministerin tai hänen määräämänsä muun ministerin ilmoitus voitaisiin antaa ajankohtaisesta asiasta. Säännökseen ei otettaisi nykyistä rajoitusta, jonka mukaan ilmoitus voi koskea vain valtioneuvoston toimialaa koskevaa asiaa. Näin ollen pääministeri voisi tarvittaessa antaa eduskunnalle ilmoituksen myös esimerkiksi tasavallan presidentin toimialaan kuuluvasta kysymyksestä. Valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:n 2 momenttia vastaavat menettelysäännökset otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen.

Pykälän 3 momentin säännös ajankohtaiskeskustelusta korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 36 b §:n 1 momentin säännökset. Tarkemmat säännökset ajankohtaiskeskustelun järjestämisestä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Tämä mahdollistaisi menettelymuotojen joustavan kehittämisen ja tarvittaessa myös erityyppisten ajankohtaisia asioita koskevien keskustelumuotojen luomisen.

Pykälän 4 momentin mukaan eduskunta ei tekisi päätöstä tässä pykälässä tarkoitetuista asioista. Säännös vastaisi valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:n 3 momentin, 36 b §:n 3 momentin, 37 a §:n ja 37 b §:n 4 momentin säännöksiä. Momentin mukaan pykälässä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä voidaan poiketa siitä, mitä puheenvuoroista 31 §:n 1 momentissa säädetään. Tämän säännöksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi eduskunnan työjärjestyksessä antaa eduskunnan puhemiehelle valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:n 2 momentin, 36 b §:n 2 momentin, 37 a §:n ja 37 b §:n 3 momentin säännöksiä vastaavat valtuudet rajoittaa puheenvuorojen määrää ja kestoa sekä poiketa normaalista puheenvuorojen myöntämisjärjestyksestä. Eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiin myös säätää, ettei asiasta sallita keskustelua, kuten valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa on tehty kirjallisten kysymysten osalta.

46 §. *Eduskunnalle annettavat kertomukset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallituksen toimenpidekertomuksen sekä valtiontalouden hoitoa ja talousarvion noudattamista käsittelevän kertomuksen antamisesta vuosittain eduskunnalle. Säännös korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n säännökset hallituksen kertomuksen antamisesta sekä valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n 2 momentin säännökset valtiovarain hoidosta ja tilasta annettavasta kertomuksesta.

Hallituksen toimenpidekertomuksen sisältöä ja rakennetta on vastikään uudistettu (ks. HE 92/1997 vp, PeVM 4/1997 vp). Uudistettu toimenpidekertomus on kolmiosainen. Ensimmäisenä on yleinen osa, jossa todetaan lyhyesti tärkeimmät tapahtumat, minkä lisäksi osassa on kunkin ministerin hyväksymä lyhyt yleiskatsaus asianomaisen ministeriön toiminnasta. Toisen osan muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus, jonka ulkoasiainministeriö valmistelee yhdessä puolustusministeriön kanssa. Kolmannessa osassa selostetaan hallituksen toimenpiteet valtiopäiväpäätösten ja eduskunnan lausumien johdosta. Toimenpidekertomusten kanssa toimitetaan eduskunnalle kunkin ministeriön toimintakertomus. Toimenpidekertomuksen yhteydessä annetaan oheisaineistona myös kehitysyhteistyökertomus, sosiaali- ja terveyskertomus sekä työllisyyskertomus.

Valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n 2 momentin mukainen valtiovarain hoitoa ja tilaa koskeva kertomus annetaan vuosittain varsinaisille valtiopäiville. Tämän kertomuksen lisäksi hallitus antaa eduskunnalle niin sanotun tilimuistutuskertomuksen, jossa hallitus vastaa valtiontaloutta koskevasta kertomuksesta ja valtiontilintarkastajien kertomuksesta annetussa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä esitettyihin huomautuksiin. Tilimuistutuskertomuksen antaminen perustuu eduskunnan lausumaan, joka liitetään valtiontaloutta koskevaan kertomukseen annettavaan eduskunnan vastaukseen, eikä siitä ole tarpeen säätää perustuslaissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin halli-

tuksen toimenpidekertomuksesta ja valtiontaloudellisesta kertomuksesta. Ehdotus ei estäisi nykyisten kertomusten sisällön edelleen kehittämistä. Kertomusten sisältöä koskevia luonnehdintoja on sanonnaltaan nykyaikaistettu. Valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n viittausta valtakunnan suhteista ulkovaltoihin ei ole tarpeen erikseen mainita säännöksessä, sillä se sisältyy ilmaukseen "toiminnastaan". Valtiontaloudellisen kertomuksen sisällön kuvaukset "valtiontalouden hoito" ja "talousarvion noudattaminen" vastaavat kertomuksen asemaa valtiontalouteen kohdistuvan eduskunnan valvonnan välineenä. Kertomusten sisältöä koskevia luonnehdintoja ei ole tarkoitettu kertomusten virallisiksi nimikkeiksi.

Perustuslaki ei enää sisältäisi säännöstä hallituksen toimenpidekertomuksen antamisajasta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti tulisi kuitenkin yleisesti ottaen pyrkiä siihen, että kertomus saatetaan eduskuntaan mahdollisimman pian valtiopäivien alussa. Tämä on valiokunnan mukaan tärkeä edellytys sille, että kertomus voitaisiin käsitellä eduskunnassa jo kevätistuntokauden aikana (PeVM 4/1997 vp).

Pykälän 2 momentti koskisi eduskunnalle annettavia muita kertomuksia. Säännöksen mukaan eduskunnalle voitaisiin antaa muita kertomuksia sen mukaan kuin hallitusmuodossa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Hallitusmuodossa säädettäviä muita kertomuksia olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen (109 § 2 mom.) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin (108 § 3 mom.) kertomukset. Perustuslakiin ei enää otettaisi valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä valtiontilintarkastajien kertomuksesta. Asiasta säädettäisiin lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. Muita eduskunnalle annettavia kertomuksia ovat nykyisin muun muassa kansaneläkelaitoksen valtuutettujen ja pankkivaltuutettujen kertomukset, Euroopan neuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntien kertomukset sekä eduskunnan kirjaston hallituksen kertomus. Näistä kertomuksista säädetään nykyisin laissa.

47 §. *Eduskunnan tietojensaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnan sekä sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. Pykälässä säädettävällä eduskunnan laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että pykälässä säädettyä tietojensaantioikeutta täydentävät lukuisat muut uudessa hallitusmuodossa säädettävät menettelyt, jotka antavat eduskunnalle ja yksittäisille kansanedustajille varsin laajan mahdollisuuden tietojen hankintaan ja saantiin hallitukselta. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi ehdotettuihin kysymyksiä, tiedonantoa, selontekoa, pääministerin ilmoitusta ja eduskunnalle annettavia kertomuksia koskeviin säännöksiin.

Pykälän alussa todettaisiin yleisesti, että eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot.

Pykälän 1 momentin loppuosa korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 1 momentin valiokuntien tietojensaantioikeutta koskevat säännökset. Samalla tietojensaantioikeutta laajennettaisiin siten, että asianomaisen ministerin tulisi huolehtia valiokuntien lisäksi myös muiden eduskunnan toimielinten tiedonsaannin turvaamisesta. Muilla eduskunnan toimielimillä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä esimerkiksi puhemiesneuvostoa ja kansliatoimikuntaa. Valtiontilintarkastajien ja pankkivaltuutettujen tiedonsaantioikeuksista olisi erityissäännökset hallitusmuodossa (90 § 3 mom. ja 91 § 2 mom.). Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen tiedonsaantioikeudet turvattaisiin asianomaisessa lainsäädännössä.

Pykälän 2 momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin säännökset valiokunnan oikeudesta saada pyytämänsä selvitys asianomaiselta ministeriöltä. Säännös ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan valtioneuvostoa asianomaisen ministeriön ohella. Valiokunta voisi tarvittaessa antaa selvityksen johdosta valtioneuvostolle tai ministeriölle lausuntonsa asiasta.

Pykälän 3 momentin säännöksessä viitataan 97 §:ään, jossa säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälissä asioissa. Myös kansainvälisiin asioihin sovelletaan tämän ohella 47 §:n yleisiä tietojensaantisäännöksiä.

48 §. *Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus.* Pykälässä säädettäisiin ministerin sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudesta olla läsnä ja osallistua keskusteluun eduskunnan täysistunnossa.

Säännös korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ministerin läsnäolo- ja puheoikeudesta eduskunnan täysistunnossa. Lisäksi siinä todettaisiin valtiopäiväjärjestyksen 44 §:n 1 momentin ja nykyisen hallitusmuodon 25 §:n 2 momentin säännöksiä vastaavasti, että ministeri ei voi olla jäsenenä valiokunnassa eikä osallistua eduskuntatyöhön hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä. Valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n 1 momentin säännöstä ministerin oikeudesta osallistua valiokunnan kokouksiin ei enää ehdoteta otettavaksi perustuslakiin, vaan ministeri voisi osallistua valiokunnan kokouksiin vain valiokunnan pyynnöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnan täysistunnoissa rajattaisiin tilanteisiin, joissa täysistunnossa käsitellään heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa. Nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n mukaan heillä on yhtä laaja läsnäolo- ja puheoikeus kuin ministereillä. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät kuitenkaan ole vakiintuneen käytännön mukaisesti olleet läsnä eduskunnan täysistunnoissa muulloin kun edellä mainituissa tilanteissa, eikä tällaiseen läsnäolomahdollisuuteen ole myöskään ilmennyt erityistä tarvetta.

Perustuslakiin ei enää otettaisi valtiopäiväjärjestyksen 59 §:ään sisältyvää säännöstä, jonka mukaan ministerille, valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle annetaan puheenvuoro ennen muita puheenvuoron pyytäjiä. Puheenvuorojen myöntämisjärjestystä koskevat säännökset ehdotetaan otettaviksi kokonaisuudessaan eduskunnan työjärjestykseen.

49 §. *Asioiden käsittelyn jatkuvuus.* Pykälässä säädettäisiin asioiden käsittelyn jatkamisesta seuraavilla valtiopäivillä. Pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin pääsääntö, jonka mukaan kesken jääneen asian käsittelyä jatketaan vaalikauden aikana seuraavilla valtiopäivillä. Vaalikauden päättyessä asiat, joiden käsittely on jäänyt kesken, raukeaisivat. Säännös vastaa valtiopäiväjärjestyksen 35 §:n säännöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksena 1 momentin pääsäännöstä, että välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Välikysymys- ja tiedonantokäsittelyjen päätteeksi suoritetaan äänestys hallituksen luottamuksesta ja tästä syystä on perinteisesti katsottu, ettei tällaisen asian käsittelyä ole syytä siirtää seuraaville valtiopäiville. Selonteon käsittelyä voidaan poikkeuksellisesti jatkaa seuraavilla valtiopäivillä, jos eduskunta niin erikseen päättää. Ehdotetut säännökset vastaavat valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 4 momentin ja 37 §:n 4 momentin säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan kansainvälisen asian käsittelyä voitaisiin tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n mukaan Euroopan unionin asioiden käsittelyssä noudatettu käytäntö laajennettaisiin näin ollen koskemaan myös muita kansainvälisiä asioita, joita olisivat esimerkiksi kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisasiat. Kansainvälisen sopimuksen hyväksymisen tai voimaansaattamisen voidaan arvioida vain harvoin olevan sellainen kysymys, johon eduskuntavaalien jälkeen muodostettavalla uudella hallituksella on erilainen kanta kuin edeltäjällään. Jos näin kuitenkin olisi, hallitus voisi tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa peruuttaa esityksen. Useimmissa tapauksissa asian käsittelyä voitaisiin joustavasti jatkaa vaalien jälkeen ja välttyä näin uuden esityksen antamiselta.

50 §. *Eduskunnan toiminnan julkisuus.* Pykälän 1 momentti korvaisi nykyiset valtiopäiväjärjestyksen 56 ja 91 §:n säännökset täysistuntojen ja valtiopäiväasiakirjojen julkisuudesta. Täysistunnot ovat julkisia, ja yleisö voi tulla niitä seuraamaan. Vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi kansakuntaa uhkaavissa vakavissa poikkeusoloissa, voidaan pitää asianmukaisena, että täysistunto päätettäisiin pitää suljetuin ovin. Tällöinkin ratkaisevaa olisi, onko käsiteltävänä olevaa asiaa pidettävä sen laatuisena, ettei sitä voida käsitellä julkisessa istunnossa. Tästä syystä säännökseen ehdotetaan otettavaksi vaatimus, jonka mukaan eduskunta voisi vain erityisen painavasta syystä päättää, että täysistunto ei ole julkinen. Eduskunta voisi tarvittaessa päättää myös suljettujen istuntojen asiakirjojen salassapidosta.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan eduskunta julkaisee valtiopäiväasiakirjoja sen mukaan kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään. Säännös jättäisi työjärjestyksessä tarkemmin määriteltä-

väksi, miten ja missä laajuudessa valtiopäiväasiakirjoja julkaistaan. Tämä säännös koskisi myös täysistuntojen pöytäkirjoja, jotka nyt on erikseen mainittu valtiopäiväjärjestyksessä. Täysistuntojen pöytäkirjat ovat edelleen tärkeitä hankittaessa tietoja eduskunnan ja kansanedustajien toiminnasta eikä säännöksen sanamuodon muuttamisella ole tarkoitettu muuttaa niiden julkaisemiskäytäntöä.

Pykälän 2 momentissa ilmaistaan valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n säännöksistä johdettu periaate, jonka mukaan valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia. Valiokuntien kokousten ei-julkisella luonteella on pyritty antamaan mahdollisuus valmistella asioita valiokunnassa luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Valiokuntakäsittelyn tuloksellisuuden turvaamiseksi valiokunnan kokouksissa käydyistä keskusteluista ei yleensä anneta tietoja julkisuuteen edes asian valmistuttua valiokunnasta. Tämä ei kuitenkaan estä käsittelemästä täysistuntokeskustelussa tarvittaessa myös valiokuntakäsittelyn eri vaiheita.

Eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin säännökset muiden kuin valiokunnan jäsenten läsnäolo-oikeudesta valiokunnan kokouksissa. Nämä säännökset korvaisivat nykyiset valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n 1–3 momentin säännökset. Pykälän 2 momentin toinen virke, joka koskee valiokunnan mahdollisuutta määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten, vastaisi nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n 4 momenttia. Säännöksen mukainen mahdollisuus pitää julkisia kokouksia koskisi sekä asiaa valmistelevasti käsittelevää valiokuntaa että lausunnon antavaa valiokuntaa.

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen säännös valiokuntien pöytäkirjojen ja niihin liittyvien muiden asiakirjojen julkisuudesta on perustuslaissa uusi, mutta se vastaa vakiintunutta käytäntöä. Valiokunnan pöytäkirja tulisi käytännössä julkiseksi, kun valiokunnan sihteeri on varmentanut sen. Asian käsittelyasiakirjat tulisivat pöytäkirjasta riippumatta julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Valiokunta voisi kuitenkin päättää jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin. Välttämättömiä syitä arvioitaessa tulkinnallisena lähtökohtana tulisi pitää vastaavanlaisia syitä kuin nykyisen hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttia vastaavassa 12 §:n 2 momentissa on vaadittu säädettäessä lailla rajoituksia viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudelle. Tarkemmat säännökset valiokunnan pöytäkirjoista ja muista asiakirjoista sekä niiden julkisuudesta annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Pykälän 3 momentin ensimmäiseksi virkkeeksi ehdotetaan otettavaksi uusi yleissäännös, jonka mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömistä syistä asian erityisesti vaativan. Säännös vastaa vakiintunutta käytäntöä, joka on johdettu valiokuntakäsittelyn ei-julkisesta luonteesta. Momentin jälkimmäinen virke korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 4 momentin ja 54 f §:n säännökset ulkoasiainvaliokunnan ja Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäseniltä vaadittavasta vaiteliaisuudesta. Ulkoasiainvaliokunnan osalta säännös muuttuisi siten, että valiokunta päättäisi asiasta itse kuultuaan valtioneuvostoa. Voimassa olevan säännöksen mukaan ulkoasiainvaliokunnan on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan. Euroopan unionin asioihin osallistuvien valiokuntien osalta tilanne muuttuisi siten, että muiden valiokuntien tulisi noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta on katsonut asian laadun vaativan. Koska muut valiokunnat valmistelevat Euroopan unionin asioita ulkoasiainvaliokunnan tai suuren valiokunnan käsittelyä varten, voidaan pitää perusteltuna, että niiden tulee noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota asian kokonaisuudessaan käsittelevä valiokunta on pitänyt perusteltuna.

Eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin tarvittavat säännökset niiden eduskuntaryhmien tietojensaantimahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole edustajia jossakin valiokunnassa.

Eduskunnan muut toimielimet noudattaisivat soveltuvin osin valiokuntia koskevia säännöksiä. Eduskunnan hallinnossa, esimerkiksi kansliatoimikunnassa, noudatettaisiin kuitenkin soveltuvin osin samoja julkisuutta koskevia periaatteita kuin yleensä valtion hallinnossa. Eduskunnan valitsemien toimielinten kuten valtiontilintarkastajien, pankkivaltuutettujen ja kansaneläkelaitoksen valtuutettujen tulee noudattaa niitä salassapitosäännöksiä, joita asianomaisessa laissa tai johtosäännössä on säädetty.

51 §. *Eduskuntatyössä käytettävät kielet.* Pykälän 1 momentti, jonka mukaan edus-

kuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä, vastaisi asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 88 §:n 1 momenttia. Ehdotettu säännös sisältäisi nykyisen käytännön mukaisen kansanedustajan oikeuden käyttää suomen tai ruotsin kieltä sekä laatiessaan aloitteita, kysymyksiä tai muita asiakirjoja että puhuessaan täysistunnossa, valiokunnassa tai muussa eduskunnan toimielimessä. Tarvittavat säännökset tulkkauksesta otettaisiin nykyiseen tapaan eduskunnan työjärjestykseen. Työjärjestyksessä voitaisiin nykyisen eduskunnan työjärjestyksen 59 §:n tavoin säätää, että suomenkielinen teksti on eduskunnassa käsittelyn pohjana. Työjärjestyksessä voitaisiin myös edelleen säätää, miten ruotsinkielinen teksti laaditaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vireillepanoasiakirjojen toimittamisesta eduskuntaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Lisäksi säännöksessä lueteltaisiin ne eduskunnassa laadittavat asiakirjat, jotka tulee laatia suomen ja ruotsin kielellä. Säännökset vastaisivat asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 86 §:n 1 momentin ja 88 §:n 2 ja 3 momentin sekä nykyisen hallitusmuodon 22 §:n säännöksiä.

Kansliatoimikuntaa koskevat säännökset ehdotetaan kokonaisuudessaan siirrettäviksi eduskunnan työjärjestykseen. Tästä syystä kansliatoimikunnan kirjallisten ehdotusten toimittamisesta molemmilla kielillä ei enää otettaisi säännöstä perustuslakiin, vaan tarvittavat tätä koskevat säännökset tulisivat eduskunnan työjärjestykseen.

Lakiehdotukset käsiteltäisiin eduskunnassa sekä valiokunnissa että täysistunnossa suomenkielisen tekstin pohjalta. Ruotsinkielinen eduskunnan vastaus laadittaisiin eduskunnan kansliassa. Puhemiesneuvosto ratkaisisi mahdolliset ongelmatilanteet ruotsinkielisen vastauksen laadinnassa siten kuin 36 §:n perusteluissa on esitetty.

Eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun koskevan 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näiden asioiden käsittelyssä asian vireillepanoasiakirjaksi on katsottu valtioneuvoston kirjelmä, jossa lyhyesti selostetaan asian sisältö. Näin ollen ei ole katsottu olevan estettä asian käsittelylle eduskunnassa, vaikka itse säädös- tai sopimusehdotusta ei ole ollut saatavissa suomen ja ruotsin kielellä. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla, että kyseiset säädös- ja sopimusehdotukset liitettäisiin kirjelmään ainakin epävirallisina suomennoksina ja ruotsinnoksina. Tästä tulisi poiketa vain erityistapauksissa, kuten kiiresyistä ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi (ks. PeVM 10/1993 vp, s. 2). Tällöinkin asiakirjat tulisi toimittaa eduskunnalle kotimaisilla kielillä heti käännösten valmistuttua.

52 §. *Eduskunnan työjärjestys sekä ohjeja johtosäännöt.* Pykälä sisältäisi yleissäännökset eduskunnan työjärjestyksestä ja sen sisällöstä, eduskunnan sisäisistä ohjesäännöistä sekä eduskunnan valitsemien toimielinten johtosääntöjen hyväksymisestä. Pykälä korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 90 §:n sekä erilliset johtosääntöjen antamisvaltuudet.

Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyisi työjärjestyksen, jossa annettaisiin tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä suuri osa aikaisemmin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä jää pois perustuslaista. Eduskuntatyön sääntelyn yksityiskohtaisuus on kuitenkin tarkoitus säilyttää siirtämällä kyseiset säännökset pääsääntöisesti eduskunnan työjärjestykseen. Eduskunnan työjärjestyksestä voitaisiin vastaavasti siirtää joitakin yksityiskohtia erilaisissa ohjesäännöissä ja puhemiesneuvoston ohjeissa säänneltäviksi.

Nykyisen vuodelta 1927 olevan eduskunnan työjärjestyksen (19.12.1927; julk. 377/1983) korvaava uusi eduskunnan työjärjestys on tarkoitus säätää siten, että se voisi tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa. Uuden työjärjestyksen antaminen perustuisi hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä annettavaan lakiin sisältyvään nimenomaiseen valtuutukseen. Kyseinen lakiehdotus on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi erillisellä hallituksen esityksellä kevätistuntokaudella 1998.

Eduskunnan työjärjestyksen lisääntyneen merkityksen johdosta ehdotetaan, että sen säätämistä ja muuttamista koskevat ehdotukset käsiteltäisiin vastaisuudessa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä eli kahdessa täysistuntokäsittelyssä nykyisen yhden käsittelyn sijasta. Työjärjestys säilyisi kuitenkin eduskunnan yksin hyväksymänä säädöksenä, joka ei edellyttäisi lakien tavoin ulkopuolista vahvistamista tai allekirjoitta-

mista, vaan työjärjestyksen tai sen muutoksen tultua hyväksytyksi eduskunta huolehtisi itse sen julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että eduskunta voi antaa ohjesääntöjä eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnan toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten. Ohjesääntö käsittäisi tässä yhteydessä kaikki alemmanasteiset eduskunnan sisäiset normistot, kuten esimerkiksi eduskunnan vaalisäännön. Ohjesäännöt hyväksyisi eduskunta ainoassa käsittelyssä. Yleensä ohjesäännöt hyväksyttäisiin puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mutta eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiin antaa joidenkin ohjesääntöjen kuten eduskunnan tilisäännön valmistelu myös kansliatoimikunnan tehtäväksi. Säännöksellä ei ole tarkoitettu rajoittaa puhemiesneuvoston mahdollisuutta nykyiseen tapaan antaa yleisohjeita esimerkiksi valiokuntien toiminnasta taikka suuren valiokunnan mahdollisuutta hyväksyä itselleen työjärjestys. Koska kyse on eduskunnan työn sisäisestä järjestämisestä, asianomaiset valtuutukset voitaisiin antaa eduskunnan työjärjestyksessä.

Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että eduskunta voi hyväksyä valitsemiaan toimielimiä varten johtosääntöjä. Tällaisia johtosääntöjä ovat nykyisin eduskunnan oikeusasiamiehen, valtiontilintarkastajain, eduskunnan pankkivaltuutettujen, Suomen Pankin tilintarkastajien ja kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännöt. Eduskunta hyväksyisi johtosäännöt puhemiesneuvoston ehdotuksesta ainoassa käsittelyssä.

53 §. *Kansanäänestyksen järjestäminen.* Pykälä sisältäisi perussäännökset menettelystä päätettäessä neuvoa-antavan valtiollisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Säännös vastaisi olennaisilta osin nykyistä hallitusmuodon 22 a §:ää. Pykälän systemaattinen sijoittaminen on ollut jossain määrin ongelmallista. Koska päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehtäisiin aina eduskuntalailla, on säännöksen luontevimmaksi sijoittamispaikaksi katsottu eduskunnan toimintaa koskeva 4 luku.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan. Tätä ilmentää 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Edustuksellisen demokratian täydennykseksi on kuitenkin säädetty neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta.

Neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva nykyinen hallitusmuodon 22 a § (570/1987) on vuodelta 1987. Sen valmistelun yhteydessä selvitettiin perusteellisesti erilaisia kansanäänestysmalleja ja niiden soveltuvuutta suomalaiseen kansanvaltaan. Asiasta sisältyy kattava selvitys kansanäänestyskomitean mietintöön (komiteanmietintö 1983:25). Tuolloin päädyttiin rajoittamaan kansanäänestystä koskeva säännös neuvoa-antavaan kansanäänestykseen, jonka katsottiin tarjoavan kansalaisille mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen ja sitä kautta päätöksentekoon osallistumiseen päätösvallan ja vastuun säilyessä kuitenkin sitä varten valituilla toimielimillä.

Hallitusmuodon 22 a §:n voimassaoloaikana ja sen mukaisessa menettelyssä on toimeenpantu neuvoa-antava kansanäänestys toistaiseksi vain yhden kerran. Kysymys oli vuonna 1994 toimeenpannusta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (578/1994). Kansanäänestyksestä tuolloin saatujen kokemusten pohjalta on esitetty erilaisia arvioita nykyisen neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Yhden tapauksen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista kokonaisvaltaisesti arvioida vielä nykyisen sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia kehittämistarpeita.

Ehdotettu perustuslainsäännös koskisi edelleenkin vain neuvoa-antavia kansanäänestyksiä. Tällaisen kansanäänestyksen tulos ei olisi esimerkiksi eduskuntaa eikä yksittäisiä kansanedustajia oikeudellisesti sitova, mutta sillä olisi käytännössä hyvin vahva merkitys tehtäessä asiasta lopullista päätöstä.

Kansanäänestyksen toimittamisesta päätettäisiin kussakin tapauksessa erikseen säädettävällä lailla. Laissa tulisi olla säännökset äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksen toimittaminen ja siinä esitettävien vaihtoehtojen muotoilu olisi siten aina riippuvainen eduskunnan päätöksestä.

Pykälän 2 momentin mukaan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädettäisiin lailla. Nykyisin yleiset menettelysäännökset sisältyvät menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä annettuun lakiin (571/1987). Oikeudellista estettä ei kuitenkaan ole säätää yksittäisen kansanäänestyksen järjestämistä koskevassa laissa joiltakin osin menettelylain säännöksistä poikkeavasta

menettelystä.

Nykyisen hallitusmuodon 22 a §:n 1 momentin mukaan valtio tiedottaa vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta. Uuteen perustuslakiin ei enää perustuslain yleisen kirjoittamistaparatkaisun mukaisesti ole otettu säännöksiä tiedotusvelvollisuudesta kansanäänestyksen yhteydessä, vaan tältä osin asiasta on perusteltua säätää tavallisessa laissa.

Äänestysoikeudesta kansanäänestyksessä säädetään 14 §:n 1 momentissa.

Ehdotettu pykälä rajoittuisi koskemaan valtiollisia kansanäänestyksiä. Neuvoa-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään nykyisin kuntalain (365/1995) 30 §:ssä ja neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990). Tämän ohella myös Ahvenanmaan maakunnalla on katsottu olevan oikeus järjestää maakunnallisia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä.

5 luku. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Ehdotettuun 5 lukuun otettaisiin säännökset tasavallan presidentin valinnasta ja toimikaudesta, presidentin juhlallisesta vakuutuksesta sekä presidentin päätöksenmenettelystä ja esteestä. Lisäksi lukuun otettaisiin yleissäännös presidentin tehtävistä. Yksityiskohtaisemmin tehtävistä säädettäisiin asianomaisissa yhteyksissä hallitusmuodon muissa luvuissa.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon kiinteän toiminnallisen yhteyden vuoksi myös valtioneuvostoa koskevat perussäännökset ehdotetaan otettavaksi 5 lukuun. Valtioneuvoston osalta luvussa säädettäisiin valtioneuvoston kokoonpanosta, ministerien kelpoisuusehdoista ja vastuunalaisuudesta eduskunnalle samoin kuin valtioneuvoston muodostamisesta ja pääministerin valinnasta, hallitusohjelmasta, ministerien sidonnaisuuksien rajoittamisesta ja niistä ilmoittamisesta sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle ja ministerille. Lisäksi lukuun otettaisiin yleissäännökset valtioneuvoston ja pääministerin tehtävistä, valtioneuvoston päätöksenteosta, ministeriöistä sekä valtioneuvoston yhteydessä toimivasta oikeuskanslerista.

54 §. *Tasavallan presidentin valinta.* Presidentin vaalitapa uudistettiin suoraksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi vuonna 1991 (1074/1991). Vaalitavan omaksumista perusteltiin ennen muuta sen kansanvaltaisuudella. Suoran vaalin välittömän kansanvaltaisuuden katsottiin liittyvän erityisesti siihen, ettei vaalin toisella kierroksella ollut samanlaisia mahdollisuuksia kuin valitsijamiesten toimittamassa välillisessä vaalissa vaikuttaa ohi äänestäjien vaalin lopputulokseen (HE 232/1988 vp, PeVM 10/1989 vp). Nykyinen vaalitapa on ollut käytössä tähän mennessä vasta yhden kerran, vuoden 1994 presidentin vaalissa. Vaalitavassa ei tuolloin ilmennyt sellaisia ongelmia, jotka edellyttäisivät presidentin vaalia koskevien säännösten olennaisia sisällöllisiä tarkistuksia.

Ehdotettu 54 § sisältäisi presidentin valitsemista koskevat säännökset, jotka rakentuisivat edelleen nykyisen suoran, tarvittaessa kaksivaiheisen vaalin varaan. Presidentin valintamenettelystä säädetään nykyisessä hallitusmuodossa huomattavan yksityiskohtaisesti (HM 23–23 d §). Näin yksityiskohtainen sääntely ei sovi uuden hallitusmuodon yleiseen kirjoittamistapaan. Siten 54 §:ään ehdotetaan otettavaksi vain presidentin valintaa koskevat perussäännökset, kun taas vaalin järjestämistä koskevat tarkemmat säännökset jäisivät muun vaalilainsäädännön varaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin presidentin vaalin välittömästä luonteesta, presidenttiehdokkaille asettavasta syntyperäisen Suomen kansalaisuuden vaatimuksesta ja presidentin toimikauden pituudesta sekä rajattaisiin presidentin peräkkäisten toimikausien enimmäismäärä kahteen toimikauteen. Säännökset vastaisivat asiallisesti nykyistä hallitusmuodon 23 §:ää. Äänioikeudesta presidentin vaalissa säädettäisiin 14 §:n 1 momentissa, jossa tarkoitettuihin valtiollisiin vaaleihin presidentin vaali kuuluu.

Presidentti valittaisiin säännönmukaisesti kuuden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Toimikausi voisi kuitenkin muodostua jonkin verran kuutta vuotta lyhyemmäksi tai pitemmäksi silloin, kun presidentti edellisen presidentin toimikauden päätyttyä ennenaikaisesti valitaan muuna kuin säännönmukaisena presidentin vaalin ajankohtana. Tällöin voitaisiin 1 momentin estämättä seuraava presidentin vaali pitää jälleen laissa säädettynä säännönmukaisena ajankohtana, vaikka kuuden vuoden toimikausi jäisi vajaaksi tai ylittyisi tämän johdosta.

Presidentin peräkkäisten toimikausien rajoittamista perusteltiin siitä säädettäessä sillä,

että näin estetään samaa henkilöä toimimasta presidenttinä liian pitkää yhtenäistä kautta. Rajoituksen katsottiin olevan omiaan ehkäisemään presidentin henkilökohtaisen vaikutusvallan ja vallankäytön liiallista korostumista (PeVM 10/1989 vp). Nämä seikat puoltavat edelleen vastaavaa rajoitusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin presidentin vaalin tuloksen määräytymisestä. Se korvaisi nykyisen hallitusmuodon 23 b §:n. Säännös on kuitenkin muotoiltu uuden hallitusmuodon kirjoittamistapaan paremmin sopivaksi.

Ensimmäisellä vaalikierroksella valituksi tulemiseen vaaditaan enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Tällöin ei oteta huomioon tyhjiä tai hylättyjä ääniä. Jos kukaan ehdokkaista ei saisi enemmistöä annetuista äänistä, toimitettaisiin toinen vaalikierros kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä, jolloin valituksi tulee heistä enemmän ääniä saanut. Nykyisen hallitusmuodon 23 b §:n 2 momentin mukaan toinen vaalikierros pidetään ensimmäistä vaalia seuraavana kolmantena sunnuntaina. Ehdotuksen mukaan toisen vaalikierroksen ajankohtaa ei enää sidottaisi perustuslaissa määrättyyn päivämäärään. Tarkoituksena on kuitenkin, että toinen kierros tulisi toimittaa niin pian, kun se voitaisiin asianmukaisella tavalla teknisesti järjestää vaarantamatta tavoitetta, jonka mukaan kaikilla äänioikeutetuilla tulee olla mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/1989 vp esitetyt näkökohdat ensimmäisen ja toisen vaalikierroksen välistä aikaa ei kuitenkaan tulisi säätää nykyistä kolmea viikkoa pitemmäksi.

Jos presidentin vaaliin ei ole asetettu kuin yksi ehdokas, tulee hän valituksi presidentiksi ilman vaalia.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin säännös ehdokasasettelun perusteista. Säännös yhtenäistäisi ehdokasasettelun perustuslaintasoista sääntelyä eduskuntavaaleissa (25 § 3 mom.) ja presidentin vaalissa. Oikeus asettaa ehdokkaita presidentin vaalissa olisi kuitenkin eduskuntavaaleista poiketen edelleen ainoastaan eduskunnassa edustettuina olevilla puolueilla. Siten edellytyksenä olisi, että puolueen ehdokaslistalta on viimeisissä eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja. Ehdokkaan voisi edelleen asettaa puolueiden ohella nykyiseen tapaan myös 20 000 äänioikeutettua.

Pykälän 3 momenttiin sisällytettäisiin myös valtuutussäännös, jonka mukaan vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta tarkemmasta menettelystä säädettäisiin lailla. Esimerkiksi nykyisin hallitusmuodossa annetut säännökset vaalin ajankohdasta (vrt. HM 23 b § 2 ja 3 mom.), presidenttiehdokkaan kuoleman tai pysyvän esteen vaikutuksesta (vrt. HM 23 c §) samoin kuin ennakkoäänestyksestä (vrt. HM 23 d §) sisällytettäisiin siten vastaisuudessa presidentin vaalia koskevaan muuhun lainsäädäntöön.

55 §. *Presidentin toimikausi.* Pykälässä säädettäisiin presidentin toimikauden alkamisesta ja päättymisestä. Presidentti ryhtyisi 1 momentin mukaan toimeensa valitsemista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä. Toimikauden alkamisajankohta määräytyisi siten saman periaatteen mukaisesti sekä silloin, kun presidentin vaali on toimitettu laissa säädettynä säännönmukaisena ajankohtana, että silloin, kun presidentin vaali on jouduttu edellisen presidentin toimikauden päättyessä ennenaikaisesti pitämään poikkeuksellisena ajankohtana. Ehdotus poikkeaa tältä osin nykyisestä hallitusmuodosta (23 e § 1 mom. ja 2 mom. sekä 25 § 1 mom.), jonka mukaan presidentin toimeen ryhtymisen ajankohta määräytyy eri tavoin näissä tilanteissa. Toisin kuin nykyisin (vrt. HM 23 e § 1 mom.) presidentin toimikauden alkua ei myöskään sidottaisi mihinkään tiettyyn kalenterikuukauteen, vaan toimikauden alkaminen määräytyisi presidentin valitsemisajankohdan perusteella.

Pykälän 2 momentti sisältää muuttamattomana nykyisen hallitusmuodon 23 e §:n 3 momentin yleissäännöksen presidentin toimikauden päättymisestä uuden presidentin ryhtyessä toimeensa.

Pykälän 3 momentissa säädetään presidentin kuoleman ja pysyvän esteen vaikutuksesta. Pysyvällä esteellä tarkoitetaan sellaista tilaa, esimerkiksi vakavaa sairautta, joka pysyväisluonteisesti tekee mahdottomaksi presidentin tehtävien hoitamisen. Ehdotetun säännöksen mukaan tällöin on niin pian kuin mahdollista valittava uusi presidentti. Tämä edellyttää, että välittömästi sen jälkeen, kun presidentin pysyvä este on todettu tai hänen kuolemastaan on saatu tieto, ryhdytään toimiin presidentin vaalin järjestämiseksi normaalissa menettelyssä.

Ehdotettu 3 momentti vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 25 §:n 1 momentin toista virkettä. Siitä poiketen säännöksessä

todettaisiin kuitenkin nimenomaisesti, että valtioneuvosto toteaisi pysyvän esteen olemassaolon. Säännös vastaisi tältä osin aikaisemmissa vastaavissa tilanteissa noudatettua käytäntöä. Viimeksi vuonna 1981 meneteltiin siten, että valtioneuvosto totesi silloisen tasavallan presidentin sairauden vuoksi pysyvästi estyneeksi hoitamaan presidentin tehtäviä hänen oman ilmoituksensa sekä esitetyn lääkärintodistuksen perusteella (valtioneuvoston pöytäkirja 27.10.1981). Samalla annettiin säädöskokoelmassa julkaistu valtioneuvoston päätös (717/1981), jossa määrättiin presidentin valitsijamiesten vaalien ja presidentin vaalin ajankohdasta. Vaikka valtioneuvoston toimivaltaa todeta presidentin pysyvä este on jo nykyisin pidettävä selvänä, on asiasta pysyvän esteen toteamiseen liittyvien merkittävien valtiosääntöisten vaikutusten vuoksi perusteltua ottaa nimenomainen säännös uuteen hallitusmuotoon. Pysyvän esteen toteamisen tulee perustua luotettavaan selvitykseen, jollaisena voisi toimia esimerkiksi virallinen lääkärintodistus.

56 §. *Presidentin juhlallinen vakuutus.* Pykälässä säädettäisiin juhlallisesta vakuutuksesta, jonka tasavallan presidentti antaa eduskunnan edessä astuessaan toimeensa. Pykälässä vahvistettaisiin myös juhlallisen vakuutuksen kaava. Pykälä vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 24 §:ää.

Presidentin juhlallinen vakuutus perustuu pitkään historialliseen traditioon periytyen Ruotsin ajan ja suuriruhtinaskunnan ajan hallitsijanvakuutuksista. Valtiosääntöperinteen jatkuvuuden kannalta on perusteltua edelleen säilyttää hallitusmuodossa säännös juhlallisesta vakuutuksesta. Vakuutuksen merkitys olisi symbolinen, eikä sillä olisi toimivaltaa luovaa merkitystä.

57 §. *Presidentin tehtävät.* Pykälä sisältäisi yleissäännöksen tasavallan presidentin tehtävistä. Presidentin tehtävistä ja toimivallasta säädettäisiin tarkemmin hallitusmuodon erityisissä säännöksissä ja muussa lainsäädännössä.

Presidentin keskeiset tehtävät ilmenisivät hallitusmuodosta. Ehdotetun 3 §:n 2 momentin mukaan presidentti ja valtioneuvosto käyttäisivät Suomessa hallitusvaltaa. Tämän mukaisesti presidentillä olisi merkittäviä valtiollisia toimivaltuuksia muun muassa ulkopolitiikassa, valtioneuvoston muodostamisessa, lainsäädäntömenettelyssä, ennenaikaisten vaalien määräämisessä ja virkanimityksissä sekä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentti hoitaisi tehtäviään kiinteässä yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, koska hän tekisi määrämuotoiset päätöksensä entiseen tapaan valtioneuvostossa. Presidentillä olisi valtion päämiehenä myös merkittäviä juhlamuotoihin kuuluvia tehtäviä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi presidentillä edelleen säilyvää tehtävää avata valtiopäivät ja julistaa eduskunnan työ päättyneeksi jokaiselta vaalikaudelta (33 §).

Presidentin muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta ja esiintymisistä, kuten arvostuksen osoittamisesta kansalaistoiminnalle tapahtumien ja tilaisuuksien suojelijana, puheista ja esitelmistä sekä vierailuista ja tapaamisista ei perustuslaissa edelleenkään säädettäisi. Näiltä osin presidentin toiminta määräytyisi hänen oman harkintansa ja arviointinsa mukaan.

Uudessa hallitusmuodossa säädettävistä presidentin tehtävistä on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana painottunut ulkopolitiikan johtaminen. Ehdotetun 93 §:n mukaan presidentti johtaisi Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti päättäisi myös sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Presidentin ulkopolitiikan hoitoa koskeviin tehtäviin liittyy läheisesti 95 §:n säännös, jonka mukaan presidentti antaisi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset.

Lainsäädäntömenettelyyn presidentti osallistuisi antamalla eduskunnalle hallituksen esitykset, joiden laatiminen kuuluisi valtioneuvostolle (70 § verr. 58 § 2 mom.). Myös hallituksen esityksen peruuttamisesta presidentti päättäisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti (71 § verr. 58 § 2 mom.). Presidentin tehtävänä olisi myös vahvistaa ja allekirjoittaa eduskunnan hyväksymät lait (77 ja 79 §). Presidentti voisi edelleen antaa asetuksia laissa säädetyn nimenomaisen valtuutuksen perusteella (80 §).

Presidentti säilyisi tärkeänä toimijana myös uudistettavassa valtioneuvoston muodostamismenettelyssä (61 §). Presidentti nimeäisi eduskuntapuolueiden ja eduskuntaryhmien käymien neuvottelujen perusteella pääministeriehdokkaan, josta eduskunta äänestäisi. Presidentin tehtävänä olisi myös pääministerin ja muiden ministerien nimittäminen, mutta hän olisi pääministerin osalta sidottu eduskunnan pääministerivalintaan ja muiden ministerien osalta pääministeriksi valitun ehdotukseen.

Presidentti myöntäisi eron valtioneuvostolle ja ministerille (64 §). Muissa kuin epäluottamustilanteissa presidentti ei voisi kuitenkaan myöntää eroa ilman eronpyyntöä tai yksittäisen ministerin osalta pääministerin aloitetta.

Presidentin sisäpoliittiset toimivaltuudet liittyvät osaksi poliittisten kriisitilanteiden ratkaisemiseen. Siten presidentille kuuluisi edelleen valta määrätä pääministerin perustellusta aloitteesta ennenaikaiset eduskuntavaalit (26 §). Presidentin nimitystoimivalta säilyisi laajana. Hänen tehtävänään olisi nimittää suoraan hallitusmuodon nojalla erikseen luetellut valtionhallinnon ylimmät virkamiehet (126 §) samoin kuin oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri sekä tämän sijainen (69 §), vakinaiset tuomarit (102 §) ja valtakunnansyyttäjä (104 §) sekä kaikki upseerit (128 §). Presidentti toimisi myös vastaisuudessa puolustusvoimien ylipäällikkönä (128 §). Tähän liittyen hän päättäisi tarvittaessa puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä (129 §). Perinteisiin presidentin toimivaltuuksiin kuuluisi myös armahdusvalta (105 §).

Presidentin tehtäviä ei lueteltaisi tyhjentävästi hallitusmuodossa, vaan ne voisivat perustua myös muihin eduskunnan säätämiin lakeihin. Nykyisin esimerkiksi olennainen osa presidentin virkanimitysvallasta perustuu muiden lakien säännöksiin. Valtiosääntöisesti merkittävänä presidentille kuuluvien asioiden ryhmänä voidaan pitää myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa hänelle säädettyjä tehtäviä. Itsehallintolain mukaan presidentti esimerkiksi harjoittaa maakuntalakeja koskevaa lainsäädäntövalvontaa ja tässä tarkoituksessa hän voi määrätä maakuntalain raukeamaan joko kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta (ks. lain 19 §). Presidentille ei sen sijaan voitaisi antaa enää tehtäviä asetuksella tai muulla lakia alemmanasteisella säädöksellä. Jos presidentille nykyisin asetuksella säädetyt tehtävät on tarkoitus edelleen säilyttää, tulisi niitä koskevat säännökset siirtää lakiin.

Osasta presidentille nykyisin hallitusmuodossa säädettyjä tehtäviä ei enää otettaisi säännöksiä uuteen perustuslakiin. Tällainen olisi presidentin valta antaa ulkomaalaiselle Suomen kansalaisuus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta (HM 31 §). Kansalaisuuspäätökset ovat useimmiten luonteeltaan varsin rutiininomaisia yksittäisiä henkilöitä koskevia päätöksiä. Päätösten tällaisen luonteen johdosta ei niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä enää ole tarpeen säätää perustuslain tasolla, vaan sitä koskevat säännökset ovat luontevimmin sijoitettavissa asianomaiseen erityislakiin. Valtiosääntöistä estettä sille, että presidentti päättäisi lain nojalla vastaisuudessakin kansalaisuuden myöntämisestä tai siitä vapauttamisesta ei sen sijaan ole olemassa.

Hallinnon valvontaa koskevalla nykyisellä hallitusmuodon 32 §:llä ei puolestaan ole käytännössä ollut olennaista itsenäistä oikeudellista merkitystä, minkä vuoksi sitä vastaavaa säännöstä ei ole katsottu aiheelliseksi siirtää uuteen hallitusmuotoon. Myös presidentin erivapausvaltaa koskeva hallitusmuodon 29 §:n 2 momentti on jäänyt käytännössä vähämerkityksiseksi, joten vastaavaa säännöstä ei ehdoteta enää otettavaksi perustuslakiin.

58 §. *Presidentin päätöksenteko.* Pykälässä säädettäisiin tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä, joka ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 34 §:n säännökset. Uudistuksella lisättäisiin presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston merkitystä presidentin päätöksentekomenettelyssä.

Pykälän lähtökohtana ovat valtiokäytännössä varsin pitkän ajan kuluessa vakiintuneet menettelymuodot, jotka yhtäältä aikaisempaa täsmällisemmin kirjattaisiin perustuslakiin ja joita toisaalta yksinkertaistettaisiin. Nykyisistä presidentin päätöksentekomenettelyä koskevista perusratkaisuista jäisi ennalleen muun muassa pääsääntönä oleva muodollisen päätöksenteon kytkeminen valtioneuvoston läsnäoloon ja ministerin esittelyyn. Samoin jäisivät ennalleen eräät poikkeukset tästä säännöstä. Presidentin päätöksenteko sidottaisiin kuitenkin aikaisempaa useammin valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyyn ratkaisuehdotukseen. Ehdotus pohjautuu perusratkaisultaan vuoden 1994 valtiopäivillä esillä olleeseen hallitusmuodon 34 §:n muutosehdotukseen siinä muodossa kuin eduskunta sen hyväksyi lepäämään jätettäväksi hallituksen esityksen 285/1994 vp ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi pohjalta, joskin pykäläehdotusta on eräiltä osin edelleen kehitelty.

Pykälän tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Pykälä koskee presidentin muodollista päätöksentekoa koko laajuudeltaan. Esimerkiksi ulkopoliittinen päätöksenteko ei ole tässä suhteessa eri asemassa, vaan tältäkin osin presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä pykälässä tarkoitetussa menettelyssä valtioneuvoston läsnä ollessa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Presidentti päättäisi valtioneuvostossa muun muassa valtioiden tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta, jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä, ulkoasiainhallinnon ylimmistä virkanimityksistä, valtuuskuntien asettamisesta samoin kuin kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifioinnista sekä sopimukseen liittyvien esitysten antamisesta eduskunnalle ja sopimusten voimaansaattamisasetusten antamisesta. Presidentti toimii ulkopolitiikassa lisäksi esimerkiksi antamalla neuvotteluohjeita, tekemällä aloitteita ja esittämällä ulkopoliittisia kannanottoja. Tällaisessakin asiassa voidaan päätyä presidentin päätöksentekoon valtioneuvostossa käsiteltävänä olevassa pykälässä säädetyssä menettelyssä. Presidentin ulkopoliitikan hoitoon liittyvää toimintaa koskee myös ehdotettu 93 §. Se edellyttää, että presidentin muuhun kuin määrämuotoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate, joka voi käytännössä toteutua esimerkiksi presidentin ja pääministerin tai asianomaisen ministerin välisten keskustelujen kautta taikka valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tapahtuvassa valmistelevassa käsittelyssä presidentin läsnä ollessa (ks. PeVM 4/1991 vp ja 1/1997 vp).

Pykälä edellyttää, että presidentin päätettäviksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa. Siten esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävä rajautuu lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen (laki tasavallan presidentin kansliasta; 1382/1995).

Presidentin päätöksenteon kytkeminen valtioneuvoston myötävaikutukseen on tärkeää paitsi eduskunnan aseman kannalta, myös presidentin päätöksenteon laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Presidentin oma rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan on rajattu hyvin suppeaksi (113 §). Sen sijaan ministerin oikeudellinen vastuu koskee myös myötävaikutusta presidentin päätöksentekoon. Valtioneuvoston tulee viime kädessä kieltäytyä panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä (112 § 2 mom.). Oikeuskanslerin tulee olla läsnä esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on vastaavasti läsnäolooikeus (111 § 2 mom.).

Pykälän 1 momentti ilmaisee pääsäännön, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Säännös tarkoittaa niin sanottua tasavallan presidentin esittelyä. Valtioneuvosto osallistuu esittelyyn koko ministeristönä. Ehdotetussa 67 §:n 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuusrajaksi edelleen viiden ministerin läsnäolo. Koska presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa, soveltuu yleisistunnon päätösvaltaisuutta koskeva säännös myös tasavallan presidentin esittelyyn. Asiasta on nykyisin säädetty nimenomaisesti valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 2 §:n 2 momentissa.

Esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa asioiden käsittelyä johtaisi presidentti. Tämä johtuu tasavallan presidentin esittelyn luonteesta ja sitä on pidettävä niin itsestään selvänä, ettei perustuslakiin ole enää tarpeen sisällyttää asiasta nimenomaista mainintaa, kuten nykyisessä hallitusmuodossa on tehty (HM 39 § 1 mom.).

Pääsääntönä 1 momentin mukaan olisi, että presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tällä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa ennen asian esittelemistä presidentin päätettäväksi tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi. Nykyisten menettelytapojen mukaan valtioneuvosto esittää virallisen ratkaisuehdotuksensa vain tapauksissa, joista niin on erikseen säädetty. Tärkeimmissäkään asioissa ei ole ollut pääsääntönä, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston yleisistunnon esitettyä ratkaisuehdotuksen. Ehdotus merkitsisi tältä osin periaatteellista muutosta. Ratkaisuehdotus tehtäisiin kaikissa muissa kuin 3 momentissa luetelluissa asioissa. Käytännössä ehdotus merkitsisi sitä, että asianomainen ministeri olisi velvollinen esittelemään asian presidentin päätettäväksi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti,

vaikka hän ei olisi itse kannattanutkaan ehdotusta asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä. Hänellä olisi tosin mahdollisuus asiaa esitellessään tuoda esiin oma poikkeava käsityksensä.

Pykälän 2 momentissa säädetään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä. Säännös vahvistaisi valtioneuvoston roolia presidentin päätösten sisällön määräytymisessä. Nykyisin presidentin päätöksenteossa sääntönä on, että presidentti katsotaan sidotuksi valtioneuvoston myötävaikutukseen, mutta ei sen mielipiteeseen. Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on kuitenkin parlamentarisoitunut eli presidentti käyttää asianomaisia toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Esimerkiksi annettaessa hallituksen esityksiä eduskunnalle tai säädettäessä asetuksia presidentin itsenäiselle vallankäytölle jää jo käytännön syistä hyvin vähän sijaa.

Parlamentaarisen vaikutuksen vahvistamiseksi entisestään presidentin päätöksenteossa olisi kuitenkin edellä selostetun kehityssuunnan mukaisesti perusteltua, että uudesta hallitusmuodosta selkeästi ilmenisi pääsääntö, jonka mukaan presidentin päätökset myös asiallisesti perustuvat valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Ehdotetun 2 momentin muotoilun taustalla onkin oletus, että presidentti tekee päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voisi tehdä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavaa päätöstä, kun se esitellään hänelle ensimmäistä kertaa päätettäväksi. Jos presidentti ei asiaa hänelle esiteltäessä katso jostakin syystä voivansa välittömästi tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuisi automaattisesti valtioneuvostoon uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi tämän jälkeen tehdä uusi ratkaisuehdotus, joka voisi kuitenkin sisällöltään olla sama kuin aikaisempi ehdotus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voisi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta.

Ehdotettu säännös antaisi valtioneuvostolle mahdollisuuden uudelleen punnita ratkaisuehdotustaan, jos presidentti ei sitä heti hyväksyisi. Asian palautumisen valtioneuvoston valmisteluun ei kuitenkaan välttämättä tarvitse johtua valtioneuvoston ja presidentin erimielisyydestä. Se voi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asiaa presidentille esiteltäessä ilmenee vielä lisäselvitystä vaativia kysymyksiä. Asian palauttaminen uuteen valmisteluun voi olla perusteltua esimerkiksi päätökseen liittyvien laillisuusnäkökohtien selvittämiseksi. Jos presidentin ja valtioneuvoston välillä olisi asiallista erimielisyyttä päätöksen sisällöstä, säännös ohjaisi sovitteluratkaisua hakeviin neuvotteluihin. Ehdotus korostaisi tältä osin myös presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä, samalla kun se säilyttäisi presidentillä päätöksenteossaan asiallisen harkintavallan.

Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätettäessä presidentin harkintavalta sidottaisiin kuitenkin ehdotetun 2 momentin mukaan vieläkin vahvemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Näiden osalta päätös tehtäisiin asian oltua uudelleen valmisteltavana sisällöllisesti valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voisi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä sitä antamasta. Sama koskee hallituksen esityksen peruuttamista. Ehdotetussa 71 §:ssä tarkoitettu hallituksen esityksen täydentäminen tapahtuisi antamalla uusi hallituksen esitys, joten myös siihen sovellettaisiin 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaista menettelyä.

Presidentin sitomista poikkeuksellisesti hallituksen esityksen antamisessa ja peruuttamisessa valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisältöön voidaan pitää perusteltuna, koska parlamentarismin kannalta juuri lainsäädäntötyön johtamista sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista on pidettävä valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena. Tähän nähden olisi ongelmallista, jos presidentti voisi estää valtioneuvoston laatiman hallituksen esityksen antamisen tai antaa sen toisen sisältöisenä kuin eduskunnalle vastuunalainen ministeristö pitää välttämättömänä. Ehdotus vastaa tältä osin perustuslakivaliokunnan mietinnössä 16/1994 vp vastaavanlaisilla perusteilla omaksuttua kantaa.

Pykälän 3 momentissa lueteltaisiin ne poikkeukselliset asiaryhmät, joista presidentti päättäisi ilman 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Säännös ei suoranaisesti määrittäisi sitä, liittyisikö siinä tarkoitettuihin asiaryhmiin joiltakin osin valtioneuvoston yleisistunnon valmisteleva käsittely, joka ei kuitenkaan päätyisi ratkaisuehdotuksen tekemiseen, vai esitel-

täisiinkö asiat suoraan presidentille ilman yleisistuntokäsittelyä. Tämä kysymys jäisi ratkaistavaksi valtioneuvostoa koskevissa alemmanasteisissa säännöksissä. Luettelossa mainittuja asiaryhmiä yhdistää siten se, ettei valtioneuvoston yleisistunto tee niiden osalta sisällöllistä ratkaisuehdotusta silloinkaan, kun asia mahdollisesti on ollut valmistelevasti esillä yleisistunnossa.

Momentin 1 kohta koskee valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämistä sekä eron myöntämistä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Valtioneuvoston muodostamisesta ehdotetaan säädettäväksi 61 §:ssä. Sen mukaan presidentti nimittää pääministeriksi eduskunnan tähän tehtävään valitseman henkilön. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun ehdotuksesta. Koska presidentin nimitysvalta on asiallisesti kytketty eduskunnan tekemään valintaan pääministerin osalta ja pääministeriksi valitun ehdotukseen muiden ministerien osalta, ei valtioneuvoston ratkaisuehdotus tule enää kyseeseen. Eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai ministerille säädettäisiin 64 §:ssä. Eron myöntäminen olisi sidottu eronpyyntöön, eduskunnan ilmaisemaan epäluottamukseen tai yksittäisen ministerin osalta myös pääministerin aloitteeseen. Asian luonteen vuoksi ei valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekeminen tällaisessa tilanteessa ole perusteltua.

Momentin 2 kohdan mukaan ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä päätettäisiin ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Ehdotetussa 26 §:ssä ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen sidottaisiin nykyiseen tapaan pääministerin perusteltuun aloitteeseen ja eduskuntaryhmien kuulemiseen. Säädettäessä pääministerin aloite edellytykseksi eduskunnan hajottamiselle perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti tarkoituksena olevan, että pääministeri tekee ehdotuksensa ennenaikaisten vaalien määräämisestä presidentille vapaamuotoisesti ja siis epävirallisesti eli ohi valtioneuvostossa noudatettavien tavanomaisten käsittelymuotojen. Muunlaista menettelyä valiokunta piti ongelmallisena, koska presidentin olisi hajotusesityksen saatuaan vielä kuultava eduskunnan eri ryhmiä ennen kuin asia voitaisiin ratkaista valtioneuvostossa. Ilmaisulla "pääministerin aloite" tarkoitettiin viitata juuri ehdotuksen vapaamuotoiseen luonteeseen (PeVM 10/1989 vp).

Momentin 3 kohdan mukaan valtioneuvosto ei tekisi ratkaisuehdotusta myöskään armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Säännöksen taustalla on ajatus, ettei yleisistunnossa ole tarpeellista valmistella sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkökohtia. Koska tällaisia päätöksiä ei ylipäätään valmisteltaisi yleisistunnossa, ei myöskään sen ratkaisuehdotus tule kyseeseen. Tämän laatuisia asioita olisivat tyypillisesti eräät välittömästi yksityisiä henkilöitä koskevat presidentin päätökset, joista nimenomaisesti mainitaan presidentin armahduspäätökset (105 §). Muilta osin päätösvalta 3 kohdan tarkoittamissa asioissa perustuisi perustuslakia alemmanasteisiin säännöksiin, joten niistä ei ole mahdollista ottaa perustuslakiin myöskään yksityiskohtaista luetteloa. Tällainen luettelo ei myöskään soveltuisi uuden hallitusmuodon kirjoittamistapaan. Ehdotettu säännös valtuuttaisikin säätämään tavallisella lailla, missä säännöksen tarkoittamissa asioissa ei tehtäisi valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Säännös edellyttäisi, että tällaiset asiatyypit yksilöitäisiin laissa. Laissa voitaisiin esimerkiksi säätää, ettei presidentin päätöksiä kansalaisuuden myöntämisestä tai siitä vapauttamisesta taikka arvonimen tai virka-ansiomerkin myöntämisestä tarvitsisi käsitellä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemistä varten ennakolta valtioneuvoston yleisistunnossa. Arvioitaessa sitä, milloin jokin asia säännöksen tarkoittamassa mielessä sisältönsä vuoksi ei edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä, on ratkaisevaa se, liittyykö asian valmisteluun sen yleisen merkittävyyden kannalta valtioneuvoston harkintaa edellyttäviä näkökohtia. Esimerkiksi presidentin virkanimityksiä koskevilla päätöksillä on sellaista laajempaa merkitystä, ettei niiden osalta voitaisi poiketa vaatimuksesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemisestä.

Momentin 4 kohdan mukaan presidentti päättäisi kuitenkin tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Ehdotetun 102 §:n mukaan presidentti nimittäisi vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Lailla voitaisiin muidenkin tuomarien nimittäminen säätää presidentin tehtäväksi. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen liittyvistä syistä on katsottu perustelluksi, että näissä nimitysasioissa valtioneuvosto poliittisesti ko-

koonpantuna toimelimenä ei tekisi ratkaisuehdotusta, vaan nimittämismenettely järjestettäisiin lailla erikseen tuomioistuinten riippumattomuutta korostavalla tavalla.

Momentin 5 kohdan mukaan presidentti päättäisi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista asioista pääsääntöisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Itsehallintolain mukaan presidentti päättää muun muassa maakuntalakien raukeamisesta. Presidentin päätösvalta on useissa Ahvenanmaata koskevissa asioissa luonteeltaan lähinnä oikeudellista, minkä vuoksi on luontevaa, että nämä asiat esiteltäisiin oikeusministeriöstä ilman valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ratkaisuehdotusta. Poikkeuksen muodostavat maakunnan taloutta koskevat päätökset, joilla on yleisempää valtiontaloudellista merkitystä ja jotka sen vuoksi on perusteltua vastaisuudessa käsitellä valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Tasavallan presidentin päätöksenteosta ja esittelystä maakunnan itsehallintoa koskevissa asioissa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 34 §:ssä. Siinä viitataan menettelyn osalta nykyisen hallitusmuodon 34 §:ään, joten itsehallintolakia olisi tältä osin tarkistettava.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asian esittelemisestä presidentille. Esittelijänä toimisivat ministerit, kukin omalla toimialallaan. Säännös soveltuisi paitsi niihin asioihin, joista valtioneuvosto tekisi ratkaisuehdotuksen 1 momentin mukaan, myös 3 momentissa tarkoitettuihin muihin asioihin. Koko valtioneuvostoa koskevan valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen eli käytännössä koko valtioneuvoston vapauttamisen tehtävästään ja uuden valtioneuvoston nimittämisen esittelisi ministerin sijasta valtioneuvoston asianomainen esittelijä. Esittelijän vastuusta ehdotetaan säädettäväksi 118 §:n 2 momentissa.

Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöksiä presidentin päätösten varmentamisesta (vrt. HM 34 §). Tällaiset päätöksentekomenettelyä koskevat teknisluonteiset kysymykset kuuluvat luontevammin perustuslakia alemmanasteisiin säädöksiin, esimerkiksi valtioneuvoston ohjesääntöön.

Pykälän 1–4 momentin säännökset presidentin päätöksentekomenettelystä eivät koskisi sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita eivätkä tasavallan presidentin kansliaa koskevia asioita, vaan ehdotetun 5 momentin mukaan näistä asioista presidentti päättäisi sen mukaan kuin laissa säädetään. Ratkaisu, joka mahdollistaa tällaisista asioista päättämisen valtioneuvoston ulkopuolella ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja ilman ministerin esittelyä, perustuu asiaryhmien poikkeukselliseen luonteeseen.

Sotilaskäskyasioista ja osittain sotilaallisista nimitysasioista presidentti päättää puolustusvoimien ylipäällikkönä (128 §). Jo nykyisen hallitusmuodon mukaan niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä säädetään erikseen (HM 34 § 4 mom.). Asiaa koskevat menettelyssäännökset sisältyvät puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 §:ään. Sen mukaan presidentti nimittää puolustusvoimien upseerit virkaan valtioneuvostossa tai sotilaallisten nimitysasiain menettelyssä. Sotilaalliset nimitysasiat esittelee presidentille puolustusvoimain komentaja. Samassa puolustusvoimain komentajan kabinettiesittelyssä päätetään myös sotilaskäskyasioista. Ehdotettu säännös mahdollistaisi tällaisen esittelykäytännön jatkamisen. Säännös ei kuitenkaan estäisi järjestämästä sotilaallisten nimitysasioiden tai sotilaskäskyasioiden esittelyä laissa nykyisestä poikkeavasti esimerkiksi lisäämällä myös tällaisten asioiden esittelyyn parlamentaarisia piirteitä (esimerkiksi asioiden ratkaiseminen ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella). Jo nykyisin rajavartiolaitoksesta annetussa laissa (5/1975; 5 §) säädetään, että rajavartiolaitoksen sotilaalliset nimitysasiat esittelee presidentille ministeri, jonka toimialaan rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittely kuuluu, eli sisäasiainministeri.

Tasavallan presidentin kansliaa voidaan puolestaan luonnehtia presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä avustavaksi hallinnolliseksi yksiköksi, jossa tulee – myös presidentin toimesta – tehtäväksi erilaisia esimerkiksi hallinnollisia ratkaisuja. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään 16/1994 vp katsonut, että presidentin tällaisen päätöksenteon tulee jäädä presidentin tavanomaisten valtioneuvoston myötavaikutusta vaativien menettelymuotojen ulkopuolelle. Nykyisin asiasta säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (1382/1995). Sen 4 §:n mukaan presidentti päättää kansliaa koskevista asioista pääsäännön mukaan valtioneuvoston ulkopuolella. Poikkeuksen muodostavat tasavallan presidentin kanslian kansliasäännön antaminen, joka tapahtuu asetuksen muodossa ja jota siten koskee normaali asetuksen antamisessa sovellettava menettely, sekä kansliapäällikön ja kanslian esittelijöiden

nimittäminen sekä kansliapäällikön sijaisten määrääminen, joihin sovellettaisiin normaaleja virkanimityksiä koskevia menettelymuotoja. Ehdotettu 5 momentti mahdollistaisi tältä osin nykyisen käytännön jatkumisen.

59 §. *Presidentin este.* Pykälässä säädettäisiin presidentin tehtävien hoitamisesta hänen ollessaan estynyt itse hoitamaan niitä. Säännös vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 25 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Säännös koskisi sekä tilapäisen että pysyvän esteen tilanteita, joskin pysyvän esteen ollessa kyseessä olisi 55 §:n 3 momentin mukaan mahdollisimman pian valittava uusi presidentti. Pysyvän esteen toteaisi saman säännöksen nojalla valtioneuvosto. Kun pysyvä este olisi todettu, noudatettaisiin 59 §:n säännöksiä presidentin tehtävien hoitamisesta siihen saakka, kunnes uusi presidentti ryhtyisi toimeensa 55 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Tilapäisen esteen voi muodostaa esimerkiksi sairaus tai vastaava pakottava syy, joka estää tilapäisesti presidenttiä hoitamasta tehtäviään. Aikaisemmin myös presidentin ulkomaanmatkan katsottiin muodostavan säännönmukaisesti tilapäisen esteen. Tältä osin tulkintakäytäntöä muutettiin presidentti Koiviston vuonna 1991 oikeusministeriön esityksestä valtioneuvoston pöytäkirjaan merkityttämällä lausumalla. Lausuman mukaan "tasavallan presidentin ulkomaanmatkoista ilmoitetaan ennen matkaa oikeusministeriölle hallitusmuodon 25 §:n 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa vain niissä tapauksissa, joissa etukäteen on tiedossa, että matkan aikana tarvitaan presidentin päätöksiä, jotka olisi tehtävä hallitusmuodon 34 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, tai ulkomaanmatkan aikana, jos sellainen tarve ilmenee matkan aikana eikä presidentti katso voivansa palata maahan asioita käsittelemään. Estyneisyys ja sijainen todetaan silloin ainoastaan kysymyksessä olevaa päätöksentekotilannetta varten. Estyneisyyden alkamisesta ja päättymisestä sekä sijaisen toteamisesta tehdään merkintä valtioneuvoston pöytäkirjaan ja siitä ilmoitetaan etukäteen entiseen tapaan." (Valtioneuvoston pöytäkirja 20.12.1991)

Estetilanteissa presidentin tehtäviä hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Pääministerin sijaisena toimiva ministeri määräytyisi 66 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tasavallan presidenttiä eivät koske hallintomenettelylain (598/1982) esteellisyyssäännökset (ks. lain 3 § 2 mom.). Käytännössä on aikaisemmin ilmennyt epäselvyyttä sen suhteen, voisiko hallitusmuodon säännös presidentin estyneisyydestä koskea myös mahdollisia jääviystilanteita. Uudemmassa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on kuitenkin suhtauduttu torjuvasti tällaiseen mahdollisuuteen. Nimenomaisten presidenttiä koskevien esteellisyyssäännösten puuttuessa tuomarin jääviin tai virkamiehen esteellisyyteen rinnastuva varsinainen esteellisyys ei voinekaan tulla kyseeseen presidentin päätöksenteossa. Ehdotettua pykälää onkin perusteltua tulkita siten, että se koskee ainoastaan estetilanteita eikä presidentin esteellisyyttä.

Hoitaessaan presidentin tehtäviä pääministeri tai muu ministeri olisi estynyt samanaikaisesti hoitamasta ministerin tehtäviään. Tätä voidaan pitää niin vakiintuneena käytäntönä, ettei siitä enää ole tarpeellista ottaa säännöstä uuteen hallitusmuotoon (vrt. nykyinen HM 39 § 2 mom.). Ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan presidentin tehtäviä hoitaessaan ei ministeri, joka olisi myös kansanedustaja, voisi hoitaa edustajantointaan.

60 §. *Valtioneuvosto.* Pykälä sisältäisi perussäännökset valtioneuvoston kokoonpanosta, ministereiden kelpoisuusvaatimuksista ja ministerien vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Valtioneuvoston käsitettä käytettäisiin uudessa hallitusmuodossa nykyiseen tapaan kahdessa merkityksessä. Useimmissa ehdotetuissa säännöksissä valtioneuvostolla tarkoitetaan eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä (esim. 61–64 §). Valtioneuvostolla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (esim. 67 ja 68 §). Käsitteen kaksimerkityksisyyden ei kuitenkaan voida katsoa aiheuttavan merkittäviä käytännön ongelmia. Kyse on valtiokäytännössä täysin vakiintuneesta kielenkäytöstä, josta luopuminen voisi aiheuttaa tulkintaongelmia sekä johtaa huomattavaan alemmanasteisen lainsäädännön uudistamistarpeeseen. Kunkin säännöksen asiayhteyden voidaan myös katsoa riittävän selvästi ilmaisevan, missä merkityksessä valtioneuvoston käsitettä kulloinkin käytetään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston kokoonpanosta varsin yleisluon-

teisesti. Säännös vastaisi tältä osin nykyisen hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin jälkimmäistä virkettä. Ministerien tarkemmasta lukumäärästä ei ole edelleenkään katsottu aiheelliseksi ottaa säännöstä perustuslakiin, vaan siitä säädettäisiin lailla. Nykyisin asiasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain 1 a §:ssä, jonka mukaan presidentti nimittää valtioneuvoston jäseniksi, pääministeri mukaan luettuna, enintään 18 ministeriä, jotka toimivat ministeriön päällikkönä tai käsittelevät ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä. Ehdotettu perustuslain säännös mahdollistaisi valtioneuvoston kokoonpanon joustavan sopeuttamisen muuttuviin tarpeisiin.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin nykyisen hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin tavoin, että ministerien tulee olla rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Kysymyksessä on joustava ilmaus, joka on kuitenkin ymmärrettävä muodolliseksi, tosin varsin väljäksi kelpoisuusehdoksi ministerin tehtävään ja sellaisena otettava asianmukaisesti huomioon pääministeriä valittaessa ja ministereitä nimitettäessä. Samalla ehdotetaan luovuttavaksi hallitusmuodon 36 §:n 3 momentin vaatimuksesta, jonka mukaan ministerin, joka käsittelee oikeushallintoa koskevat asiat, sekä vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita. Tämä oikeusministerille ja yhdelle muulle ministerille asetettu vaatimus oikeustieteellisen loppututkinnon suorittamisesta on valtioneuvoston työskentelyn kehittyessä menettänyt oikeudellisen asiantuntemuksen turvaamiseen valtioneuvoston päätöksenteossa liittyvän alkuperäisen tehtävänsä. Vastaavaa erityistä kelpoisuusvaatimusta ei ole muissa Suomea oikeuskulttuuriltaan vastaavissa maissa eikä muille ministereille ole asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja. Oikeusministerinkään tehtävän asianmukaisen hoitamisen ehdottomana edellytyksenä ei voida enää pitää oikeustieteellisen tutkinnon suorittamista. Parlamentarismin lähtökohtana on, että ministerit toimivat eduskunnan luottamuksen varassa. Ministerin tehtävä on ennen muuta poliittinen luottamustehtävä. Tämän vuoksi ei ole perusteltua etukäteen rajoittaa tiukoilla muodollisilla kelpoisuusehdoilla niiden henkilöiden piiriä, jotka voivat tulla nimitetyksi ministeriksi.

Pykälän 2 momentin säännökset ministerin vastuunalaisuudesta eduskunnalle ja ministerin vastuusta valtioneuvoston tekemästä päätöksestä vastaavat asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 43 §:n säännöksiä. Ensimmäisessä virkkeessä vastuunalaisuus kattaa sekä poliittisen että oikeudellisen vastuun. Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta. Eduskunta voi esittää epäluottamuslauseen ministerille useissa eri yhteyksissä. Valtioneuvoston tai ministerin luottamus tulee säännönmukaisesti arvioitavaksi välikysymyksen (ehdotettu 43 §) ja valtioneuvoston tiedonannon (44 §) yhteydessä. Epäluottamuslauseen antamista ministerille ei kuitenkaan ole rajoitettu näiden nimenomaisesti valtioneuvoston luottamuksen mittaamiseen tarkoitettujen menettelyjen yhteyteen. Saatuaan epäluottamuslauseen valtioneuvosto tai sen jäsen on velvollinen pyytämään eroa. Presidentin tulee vapauttaa epäluottamuslauseen saanut ministeri valtioneuvoston jäsenyydestä riippumatta siitä, onko tämä pyytänyt eroa (64 § 2 mom.).

Oikeudellinen vastuu eduskunnalle toteutuu ministerisyytteen nostamisena valtakunnanoikeudessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla olisi ehdotettujen 114–116 §:n nojalla oikeus tarkastaa ministerin virkatointen lainmukaisuutta ja nostaa häntä vastaan syyte valtakunnanoikeudessa, jos syytteen nostamiselle asetetut erityiset edellytykset täyttyvät.

Valtioneuvosto toimii tärkeimmissä asioissa kollegisesti, monijäsenisessä kokoonpanossa. Tämän vuoksi on tarpeen säätää yksittäisen ministerin vastuusta sellaisesta päätöksestä, jonka tekemiseen hän on osallistunut. Ehdotetun 2 momentin mukaan jokainen asian käsittelyyn osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi. Sääntö poikkeaa normaalista virkavastuusta monijäsenisessä toimielimessä. Virkamies olisi nimittäin vastuussa ainoastaan sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut (118 § 1 mom.). Valtioneuvoston jäsen vastaisi nykyiseen tapaan sen sijaan sellaisestakin päätöksestä, jota hän on vastustanut, jollei hän ole nimenomaisesti ilmoittanut eriävää mielipidettään päätökseen.

Myös presidentin päätöksenteko tapahtuu valtioneuvoston myötävaikutuksella. Valtioneuvoston tulee viime kädessä kieltäytyä täytäntöönpanemasta presidentin lainvastaista päätöstä (112 § 2 mom.). Ministerin oikeu-

dellinen vastuu ulottuu myös myötävaikutukseen presidentin päätöksenteossa. Ehdotettua 2 momentin säännöstä onkin tulkittava siten, että ministeri vastaa oikeudellisesti myös sellaisesta presidentin päätöksestä, jonka tekemiseen hän on myötävaikuttanut, jollei hän ole ilmoittanut siihen eriävää mielipidettään. Viime kädessä myös myötävaikutus presidentin lainvastaiseen päätökseen voi siten johtaa ministerisyytteen nostamiseen, jos syytteen nostamiselle 116 §:ssä asetetut edellytykset muutoin täyttyvät.

61 §. *Valtioneuvoston muodostaminen.* Parlamentaarinen hallitustapa edellyttää, että valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta (3 § 2 mom.). Siten tavoitteena on eduskunnan luottamuksen saavan parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostaminen. Tähän nähden on johdonmukaista, että eduskunta pääsee nykyistä välittömämmin vaikuttamaan valtioneuvoston ohjelmallisten tavoitteiden ja kokoonpanon määräytymiseen, jotta jo tässä vaiheessa voitaisiin varmistaa, että muodostettavan valtioneuvoston kokoonpano vastaisi eduskunnan tahtoa niin pitkälle kuin mahdollista. Valtioneuvoston muodostamismenettelyn sääntely ehdotetaankin uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Eduskunnan roolia valtioneuvostoa muodostettaessa vahvistettaisiin olennaisesti. Eduskunta valitsisi pääministerin pykälän 2 ja 3 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Myös pääministeriehdokkaan valinnassa eduskunnan eri ryhmien välisillä neuvotteluilla olisi keskeinen merkitys. Tasavallan presidentti osallistuisi niin ikään valtioneuvoston muodostamiseen. Hän nimeäisi pääministeriehdokkaan eduskunnassa edustettuna olevien puolueiden ja eduskuntaryhmien neuvottelujen perusteella ja toimisi vastaisuudessakin valtioneuvoston muodollisena nimittäjänä.

Ehdotettu pykälä varmistaisi jo valtioneuvoston muodostamismenettelyssä, että valtioneuvoston kokoonpano perustuisi eduskunnan voimasuhteisiin ja että muodostettavalla valtioneuvostolla on riittävä parlamentaarinen tuki. Säännöksen selvänä lähtökohtana on pyrkimys parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamiseen. Menettely mahdollistaa kuitenkin poikkeuksellisesti myös parlamentaarisen vähemmistöhallituksen muodostamisen. Sen sijaan sellaiset puhtaasti presidenttiin nojaavat virkamieshallitukset, joihin Suomessa on viimeksi 1970-luvulla turvauduttu, eivät enää olisi mahdollisia, koska eduskunta valitsisi aina pääministerin.

Pykälän 1 momentissa säädetään pääministerin ja muiden ministerien nimittämisestä. Muodollisena nimittäjänä toimisi presidentti, joka kuitenkin olisi sidottu nimittämään pääministeriksi eduskunnan 2 ja 3 momentissa säädetyssä menettelyssä tähän tehtävään valitseman henkilön. Presidentti ei voisi siten nimittää pääministeriksi toista henkilöä eikä myöskään kieltäytyä nimittämästä eduskunnan valitsemaa pääministeriä. Muut ministerit presidentti nimittäisi pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Koko valtioneuvoston vaihtuessa presidentti nimittäisi nykyiseen tapaan sekä pääministerin että muut ministerit samassa esittelyssä yhteisellä päätöksellä. Esittelijänä toimisi tällöin 58 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asianomainen esittelijä, joka esittelisi asian presidentille eduskunnan pääministerin valintaa koskevan päätöksen ja pääministeriksi valitulta saadun ministerilistan mukaisesti. Muiden ministerien nimittämisen sitomisella pääministeriksi valitun ehdotukseen ei ole tarkoitettu puuttua asianomaisten puolueiden ja eduskuntaryhmien mahdollisuuteen vaikuttaa vallitsevan parlamentaarisen käytännön mukaisesti omalta osaltaan ministereitä koskeviin henkilövalintoihin. Yksittäisten ministerien nimittäminen hallituskauden aikana tapahtuisi niin ikään pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Tällöin esittelijänä olisi kuitenkin pääministeri itse. Pääministerin vaihdos johtaisi aina siihen, että koko valtioneuvosto jouduttaisiin nimittämään uudelleen.

Pykälän 2 momentti ilmaisisi pääministerin valintamenettelyä koskevan pääsäännön. Pääministerin valitsemiseksi eduskunnassa edustettuna olevat puolueet ja eduskuntaryhmät kävisivät neuvotteluja valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Kunkin puolueen ja eduskuntaryhmän keskinäiset suhteet hallitusneuvotteluissa määräytyisivät niiden omien sääntöjen ja päätösten mukaisesti. Neuvottelujen käyminen eduskuntapuolueiden ja eduskuntaryhmien välillä olisi edellytyksenä sille, että presidentti voisi neuvottelujen mukaisesti antaa tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnalle.

Eduskuntavaalien jälkeen neuvottelut voisivat käynnistyä jo ennen eduskunnan järjestäytymistä vaalituloksen selvittyä, jotta valtioneuvosto saataisiin mahdollisimman pikaisesti muodostetuksi. Viimeistään neuvottelut tulisi käynnistää heti eduskunnan

järjestäydyttyä. Puolueet ja eduskuntaryhmät voisivat tällöin sopia myös hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden vetäjästä. Vaalitulos saattaa jo sellaisenaan varsin selvästi määrätä hallituspohjan. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi silloin, kun edellisen parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostaneet puolueet, jotka ovat edelleen valmiita hallitusyhteistyöhön, tai puolueet, jotka muutoin ovat ilmoittaneet ennakolta pyrkivänsä hallitusyhteistyöhön keskenään vaalien jälkeen, ovat saaneet vaaleissa enemmistön eduskuntaan. Hallitusneuvottelujen vetäjästä tulisi voida päättää kunkin poliittisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kyseeseen voisi tilanteesta riippuen tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri.

Tasavallan presidentin tulisi ennen kuin hän ilmoittaa eduskunnalle pääministeriehdokkaan kuulla eduskunnan puhemiestä ja kaikkia eduskuntaryhmiä. Presidentti saisi kuulemisen perusteella selvityksen hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden tuloksesta sekä ryhmien käsityksistä poliittisesta tilanteesta. Säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi tämän niin sanotun presidentinkierroksen ajankohtaa, vaan kuuleminen voisi tilanteen vaatimusten ja presidentin harkinnan mukaisesti ajoittua valtioneuvoston muodostamista koskevan neuvotteluprosessin eri vaiheisiin.

Presidentin osuus korostunee käytännössä niissä tapauksissa, joissa puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa ei muutoin päästä eteenpäin tai joissa joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen. Presidentti voisi tällöin vauhdittaa hallitusneuvotteluja esimerkiksi asettamalla hallitustunnustelijan selvittämään erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston kokoonpanoksi. Presidentin asiana olisi myös nimetä hallitusneuvottelujen vetäjä, jolleivät puolueet ja eduskuntaryhmät ole päässeet siitä sopimukseen.

Presidentti antaisi eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta erillisellä kirjelmällä. Tämä ehdokas tulisi valituksi, jos hänen valitsemistaan kannattaa yli puolet annetuista äänistä. Äänestyksessä ei otettaisi huomioon tyhjää äänestäneitä eikä poissa olevia. Siten pääministeriksi valinnan edellytyksenä ei ole välttämättä, että enemmistö kaikista kansanedustajista aktiivisesti kannattaa asianomaisen pääministeriehdokkaan valintaa. Lähtökohtana on, että eduskunnan äänestäessä pääministeristä myös valtioneuvoston kokoonpano ainakin siihen osallistuvien puolueiden osalta samoin kuin tieto hallitusohjelman peruslinjoista olisivat jo tiedossa. Käytännössä pääministeriä koskeva äänestys olisi samalla siten myös äänestys hallituspohjasta ja hallitusohjelman perusteista.

Pääministerin valintaan liittyvien valtiosääntöisten erityispiirteiden vuoksi ehdotetaan, että äänestys toteutetaan avoimena äänestyksenä esimerkiksi puhemiehen vaalissa käytettävän suljetun lippuäänestyksen sijasta (ks. PeVM 16/1994 vp). Koska äänestyksessä olisi ensi vaiheessa kysymys vain yhden asetetun pääministeriehdokkaan valitsemisesta, olisi äänestys mahdollista toteuttaa tällöin normaalina koneäänestyksenä.

Koska pääministeriehdokkaan nimeämistä edeltäisivät eduskuntaryhmien neuvottelut sekä ryhmien kuuleminen, on ilmeistä, että valtaosassa tilanteita olisi jo etukäteen selvillä, että ilmoitetulla pääministeriehdokkaalla on takanaan eduskunnan enemmistön kannatus. Siten voidaan olettaa, että pääministeri saataisiin normaaleissa poliittisissa oloissa valituksi jo 2 momentin mukaisessa äänestyksessä.

Siltä varalta, ettei presidentin ilmoittama pääministeriehdokas kuitenkaan jostakin syystä saisi eduskunnassa yli puolta annetuista äänistä, säädetään 3 momentissa jatkomenettelystä. Sen mukaan tällöin olisi asetettava samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Säännös edellyttäisi siten koko pääministeriehdokkaan nimeämismenettelyn kaikkien vaiheiden uusimista, mukaan lukien puolueiden ja eduskuntaryhmien neuvottelut sekä eduskunnan puhemiehen ja ryhmien kuuleminen. Säännöksen ilmaisulla "uusi pääministeriehdokas" ei ole tarkoitettu sulkea pois mahdollisuutta asettaa jo kertaalleen valitsematta jäänyt pääministeriehdokas uudelleen ehdokkaaksi.

Jos eduskunta torjuu toisenkin pääministeriehdokkaan valinnan, toimitettaisiin eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Vaali toimitettaisiin eduskunnan puhemiehen vaalin tapaan ilman ehdokasasettelua. Käytännössä vaali toimitettaisiin avoimena lippuäänestyksenä siten, että kukin edustaja kirjoittaisi nimellään varustetulle äänestyslipulle sen henkilön nimen, jota hän kannattaa pääministeriksi. Koska ky-

seessä on poikkeuksellinen, poliittisen umpikujatilanteen ratkaisemiseksi tarkoitettu viimekätinen menettely pääministerin valitsemiseksi, ei valintaan vaadittaisi enää äänten enemmistöä, vaan valituksi tulisi äänestyksessä eniten ääniä saanut henkilö. Äänten mennessä tasan ratkaisisi tuloksen 41 §:n 2 momentin mukaisten yleisten äänestyssääntöjen mukaan arpa. Tarkemmin pääministerin valintaa koskevasta menettelystä eduskunnassa säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Pykälän 4 momentin vaatimus eduskunnan koolla olosta valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanon merkittävästi muuttuessa vastaa nykyisen hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin vastaavaa vaatimusta. Säännöksellä on pääministerin valinnan siirryttyä eduskunnalle merkitystä lähinnä muiden ministerien vaihtuessa. Jos merkittävä kokoonpanon muutos ajankohtaistuisi eduskuntatyön ollessa keskeytyneenä, puhemiehen olisi kutsuttava eduskunta koolle.

Merkittävänä kokoonpanon muutoksena olisi pidettävä sellaista muutosta, joka vaikuttaisi olennaisesti valtioneuvoston parlamentaariseen pohjaan tai sen harjoittamaan politiikkaan. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvoston olisi annettava eduskunnalle 62 §:n mukaan uudelleen myös tiedonanto ohjelmastaan. Yksittäistä ministerinvaihdosta ei yleensä olisi kuitenkaan pidettävä säännöksessä tarkoitetulla tavalla merkittävänä, ellei se johtaisi hallituksen parlamentaarisen pohjan merkitykseltään olennaiseen muutokseen — esimerkiksi enemmistön menettämiseen eduskunnassa — tai hallitusohjelmassa ilmaistujen poliittisten tavoitteiden olennaiseen tarkistamiseen.

62 §. *Tiedonanto hallitusohjelmasta.* Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan sisällytettäväksi sellaisenaan nykyisen hallitusmuodon 36 a §:n säännös valtioneuvoston velvollisuudesta antaa viivytyksettä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Säännös otettiin hallitusmuotoon vuonna 1991 (1074/1991). Sen tarkoituksena oli luoda uusi lakisääteinen mahdollisuus hallituksen eduskunnassa nauttiman luottamuksen selvittämiseen (ks. HE 232/1988 vp). Tuolloin säännös merkitsi siirtymää niin sanotusta luottamuksen oletuksen teoriasta kohti parlamentarismiin paremmin soveltuvia menetelmiä. Lisäksi tiedonantomenettelyn käytön katsottiin ajan oloon olevan omiaan lisäämään eduskuntaryhmien merkitystä harkittaessa poliittisia sisältökysymyksiä valtioneuvoston muodostamismenettelyssä ja myös niistä tällöin päätettäessä (PeVM 10/1989 vp).

Pääministerin valinnan siirtäminen eduskunnalle vähentäisi, vaikkakaan ei kokonaan poistaisi, säännöksen merkitystä selvitettäessä valtioneuvoston eduskunnassa nauttimaa luottamusta. Kun eduskunta itse valitsee pääministerin, voidaan valtioneuvostolla katsoa normaalitilanteissa jo sitä nimitettäessä olevan vankan parlamentaarisen pohjan.

Toisaalta on tärkeää, että eduskunnalla on mahdollisuus paitsi päättää pääministerin henkilöstä, myös keskustella valtioneuvoston toimintaa koskevista sisällöllisistä linjakysymyksistä hallituksen vaihdosten yhteydessä ja ilmaista tarvittaessa niihin kantansa. Pääministeriä valittaessa laajempaan julkiseen keskusteluun ohjelmallisista kysymyksistä ei ole välttämättä riittäviä mahdollisuuksia. Siten hallitusohjelmaa koskevan tiedonannon antamista valtioneuvoston nimittämisen tai sen merkittävien kokoonpanon muutosten jälkeen on pidettävä edelleen tarpeellisena. Tiedonanto tulee antaa viivytyksettä eli niin pian kun se on teknisesti mahdollista.

63 §. *Ministerin sidonnaisuudet.* Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi asiallisesti sellaisenaan nykyisen hallitusmuodon 36 c §:n säännökset, jotka rajoittavat ministerien mahdollisuutta hoitaa ministerintoimeen kuulumattomia tehtäviä ja velvoittavat heidät ilmoittamaan määrätyt ulkopuoliset sidonnaisuutensa eduskuntaa varten. Säännökset otettiin hallitusmuotoon vuonna 1995 (270/1995). Niiden tavoitteena on ollut mahdollisimman pitkälti etukäteen ehkäistä tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan, sekä siirtää painopistettä ministerien toiminnan jälkikäteisestä arvioinnista mahdollisia väärinkäytöksiä estäviin toimiin (ks. HE 284/1994 vp).

Ministerien selvitykset sidonnaisuuksistaan toimitettaisiin eduskunnalle nykyiseen tapaan valtioneuvoston kirjelmällä. Niiden käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä, johon on tarkoitus ottaa nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 38 b §:ää (271/1995) vastaavat säännökset. Eduskunnan edellyttämällä tavalla valtioneuvosto huolehtisi siitä, että ministerit toimittaisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa sidonnaisuuksissaan toimikautensa aikana

tapahtuvat merkitykseltään olennaiset muutostiedot eduskuntaan, jotta ne voidaan jakaa kaikille kansanedustajille (EV 31.1.1995/HE 284/1994 vp).

64 §. *Valtioneuvoston ja ministerin ero.* Pykälään otettaisiin nykyisen hallitusmuodon 36 b §:ää asiallisesti vastaavat säännökset valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin erosta. Eron myöntämistä koskevat säännökset lisättiin hallitusmuotoon vuonna 1991 (1074/1991), eikä niihin ole tarpeen tehdä asiallisia muutoksia. Säännösten kieliasua on kuitenkin selkeytetty.

Pykälän mukaan presidentti ei voi ilman eronpyyntöä vapauttaa tehtävästään valtioneuvostoa, joka ei ole saanut epäluottamuslausetta eduskunnalta. Yksittäinen ministeri, joka ei ole saanut epäluottamuslausetta, voitaisiin kuitenkin erottaa ilman omaa pyyntöään, mutta vain pääministerin aloitteesta.

Pääsääntönä olisi, että valtioneuvoston ja ministerin vapauttaminen tehtävästään tapahtuisi asianomaisen itsensä pyynnöstä. Koko valtioneuvoston puolesta pyynnön esittäisi pääministeri. Presidentin tulisi tällöin myöntää ero. Käytännössä hän voisi kuitenkin pyytää eronpyynnön esittänyttä ministeristöä jatkamaan toimitusministeristönä uuden valtioneuvoston nimittämiseen saakka eli lykätä näin ajallisesti eron myöntämistä (PeVM 10/1989 vp). Hän voisi myös esittää valtioneuvostolle toivomuksen eronpyynnön peruuttamisesta.

Sen sijaan eron myöntäminen yksittäiselle ministerille ilman tämän pyyntöä pääministerin aloitteesta olisi presidentin harkinnassa. Menettely nimittäin kohdistuisi tällöin ministeriin, joka ei ole menettänyt eduskunnan luottamusta. Ilmaisu "pääministerin aloite" osoittaa perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannan mukaisesti, että pääministerin ja presidentin välinen yhteys ministerin vapauttamisen esille ottamiseksi voi tapahtua ja ilmeisesti pääsääntöisesti tapahtuisikin valtioneuvoston säänneltyjen kokoontumisten ulkopuolella. Toisaalta aloite voitaisiin tehdä myös suoraan presidentin esittelyssä, jolloin ero voitaisiin myöntää välittömästi (PeVM 10/1989 vp).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Parlamentarismin periaate edellyttää, että valtioneuvoston tai ministerin tulee pyytää eroa, jos eduskunta on ilmaissut epäluottamuksensa. Presidentin on kuitenkin tällöin myönnettävä ero siinäkin tapauksessa, ettei valtioneuvosto tai ministeri sitä itse pyytäisi.

Presidentti päättäisi eron myöntämisestä valtioneuvostolle ja sen jäsenille 58 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Yksittäisten ministerien eroa koskevan asian esittelisi pääministeri. Koko valtioneuvoston eroa koskevan asian esittelisi kuitenkin 58 §:n 4 momentin mukaisesti valtioneuvoston asianomainen esittelijä.

Koska parlamentarismin periaate edellyttää valtioneuvoston nauttivan eduskunnan luottamusta, on johdonmukaista, että valtioneuvosto vastaisuudessakin nykyisen käytännön mukaisesti pyytää eroa aina eduskuntavaalien jälkeen. Sen sijaan varhaisempaa käytäntöä, jonka mukaan valtioneuvosto pyysi eroa myös presidentin vaalin jälkeen, ei voida pitää parlamentarismin vaatimusten mukaisena, koska lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa.

Pykälän 3 momentin mukaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi valittu ministeri katsotaan suoraan hallitusmuodon perusteella eronneeksi ministerin tehtävästään siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy presidentin tai puhemiehen toimeen. Presidentin osalta vastaava säännös on sisältynyt jo nykyisen hallitusmuodon 36 b §:n 2 momenttiin. Ehdotettu säännös poikkeaa kuitenkin tästä siltä osin, että ministeri voisi jatkaa valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamista myös sen jälkeen kun hän on tullut valituksi presidentiksi aina siihen saakka, kunnes hän ryhtyy presidentin toimeen. Eduskunnan puhemiehen osalta eroa koskeva säännös on uusi. Tällainen säännös on katsottava tarpeelliseksi, koska ministerin tehtävien samanaikainen hoitaminen ei ole sovitettavissa yhteen puhemiehen valtiosääntöisen roolin (42 §) kanssa, joka edellyttää tietynlaista etäisyyttä hallituspolitiikasta.

65 §. *Valtioneuvoston tehtävät.* Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan 3 §:n 2 momentissa todetaan valtioneuvoston käyttävän tasavallan presidentin ohella hallitusvaltaa. Tätä säännöstä täsmentävät ehdotetun 65 §:n yleissäännökset valtioneuvoston tehtävistä. Pykälä vastaa voimassa olevaa hallitusmuodon 40 §:n 1 momenttia, jonka nykyinen sanamuoto on vuodelta 1993 (1119/1993). Säännösten muotoilua on kuitenkin yksinkertaistettu.

Pykälässä valtioneuvoston tehtävät ymmärretään nykyiseen tapaan yleisistunnossa ja ministeriöissä ratkaistavien asioiden kokonaisuutena (ks. HE 184/1992 vp, s. 12). Pykälä määrittelee siten valtioneuvoston tehtävät, mutta ei sitä, miten niitä koskeva ratkaisuvalta jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Tätä koskevat perussäännökset sisältyvät 67 §:ään.

Valtioneuvostolle kuuluisivat 1 momentin mukaan ensinnäkin sille hallitusmuodossa erikseen säädetyt tehtävät. Nämä tehtävät eivät rajaudu yksinomaan hallitusvallan käyttämiseen. Yhden keskeisen perustuslaissa säädetyn valtioneuvoston tehtäväkokonaisuuden muodostavat myötävaikuttaminen tasavallan presidentin päätöksentekoon sekä ratkaisuehdotusten tekeminen tasavallan presidentille (58 §). Tähän liittyen korostuu käytännössä erityisesti hallitusten esitysten laatimistehtävä, jonka osalta presidentti on myös sisällöllisesti muita asiaryhmiä sidotumpi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen (70 ja 83 § 2 mom. verr. 58 § 2 mom.). Valtioneuvostolla olisi 80 §:n mukaan myös oikeus antaa hallitusmuodossa tai laissa annetun valtuuden nojalla asetuksia. Lakien julkaiseminen säädettäisiin 79 §:n 2 momentissa niin ikään valtioneuvoston tehtäväksi. Valtioneuvostolla olisi suoraan hallitusmuodon nojalla myös valtion virkoihin nimittämistä koskeva yleistoimivalta (126 § 2 mom.).

Valtioneuvoston perustuslaissa säädettyjen tehtävien kokonaisuudessa korostuu myös Euroopan unionia koskevien asioiden kansallinen valmistelu. Ehdotetun 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa niiden kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston tehtävänä on 96 ja 97 §:n mukaisesti myös eduskunnan informoiminen Euroopan unionia koskevissa asioissa. Valtioneuvostolle ehdotetaan 93 §:n 1 momentissa annettavaksi myös yleisempiä ulkopoliitikan alaan liittyviä tehtäviä.

Hallitusmuodon 112 ja 113 §:ssä valtioneuvostolle annettaisiin presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä. Ehdotetussa 55 §:n 3 momentissa valtioneuvoston tehtäväksi asetettaisiin lisäksi presidentin pysyvän esteen toteaminen.

Valtioneuvostolle kuuluisi 65 §:n 1 momentin mukaan sille hallitusmuodossa erikseen säädettyjen asioiden lisäksi myös ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvostolla on siis hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta. Jos erikseen ei ole toisin säädetty, tällainen asia kuuluu valtioneuvoston ratkaistavaksi, jolloin asiasta päättää 67 §:n mukaan joko valtioneuvoston yleisistunto tai ministeriö.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Presidentillä ei siis voi olla omaa valtioneuvostosta riippumatonta täytäntöönpanokoneistoa. Presidentin päätösten täytäntöönpanon kuuluminen valtioneuvostolle on merkityksellinen erityisesti sen johdosta, että näin parlamentaarinen vastuukate tulee välillisesti ulotetuksi myös presidentin toimiin. Päätösten täytäntöönpanoon liittyy myös periaatteellinen mahdollisuus kontrolloida niiden laillisuutta. Valtioneuvoston tuleekin 112 §:n 2 momentin mukaan viime kädessä kieltäytyä panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä.

66 §. *Pääministerin tehtävät.* Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi erillinen pykälä pääministerin tehtävistä. Pääministerin asema valtioneuvoston johdossa on selvästi vahvistunut kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Tähän on vaikuttanut merkittävästi ministeristöjen toimikausien pidentyminen, joka on ilmennyt myös koko vaalikauden kestävänä hallitusyhteistyönä. Pääministerin rooli valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteensovittajana on korostunut niin valtioneuvoston sisällä kuin suhteessa muihin valtioelimiin. Suomen liittyminen Euroopan unioniin on edelleen lisännyt pääministerin yhteensovittamistehtäviä.

Valtioneuvoston muodostamista koskeva 61 § korostaa aikaisempaa voimakkaammin pääministeriyden merkitystä. Valtioneuvoston muodostamisprosessi rakentuu vahvasti pääministerin valintamenettelyn ympärille. Muut ministerit nimitetään pääministeriksi valitun ehdotuksesta.

Pääministerin valtiosääntöisen aseman tällaista kehittymistä vastaavasti ehdotetaan uuteen hallitusmuotoon otettavaksi nimenomainen säännös, jonka mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Säännös muodostaisi valtiosääntöisen

pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiselle ja lujittamiselle.

Ehdotettu säännös antaa valtiosääntöisen kiinnekohdan nykyisille valtioneuvoston ohjesäännön 51 §:n 2 ja 3 momentin säännöksille, joiden mukaan pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen sekä lisäksi voi esittää valtioneuvoston määrättäväksi ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä. Pääministeri voi myös tehdä valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n mukaan aloitteen ministeriölle kuuluvan laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän asian ottamisesta ratkaistavaksi yleisistunnossa. Pääministerin yhteensovittamistehtävään liittyy myös pääministerin toiminta ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Suoraan valtioneuvoston ohjesäännön mukaan pääministeri on puheenjohtajana valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä EU-ministerivaliokunnassa.

Pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Säännös vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 39 §:n ensimmäistä lausetta.

Pääministerin tehtäviä tai toimivaltaa koskevia nimenomaisia säännöksiä sisältyisi myös ehdotettuun 26 §:ään (aloite ennenaikaisten vaalien määräämisestä), 45 §:n 2 momenttiin (pääministerin ilmoitus), 59 §:ään (presidentin sijaisena toimiminen), 64 §:n 1 momenttiin (aloite ministerin erottamisesta) ja 97 §:n 2 momenttiin (tietojen antaminen eduskunnalle Eurooppa-neuvoston kokouksista).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pääministerin sijaisista. Pääministerin ensimmäisenä sijaisena olisi nykyiseen tapaan hänen sijaisekseen määrätty ministeri. Sijaismääräys annettaisiin käytännössä tasavallan presidentin tekemässä vationeuvoston nimittämispäätöksessä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Sijaismääräyksen tekemisestä ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ottaa perustuslakiin nimenomaista säännöstä.

Jos pääministerin sijaiseksi määrätty ministerikin olisi estynyt, hoitaisi pääministerin tehtäviä virkavuosiltaan vanhin ministeri. Ehdotus poikkeaisi tältä osin nykyisen hallitusmuodon 39 §:stä, jonka mukaan pääministerin tehtäviä hoitaisi tällöin "ensimmäinen läsnä oleva ministeri". Tämä on puolestaan määräytynyt sen mukaan, kuka ministereistä on tullut ensimmäisenä ministerin tehtävään. Ehdotuksen mukaan ratkaisevaa olisi sen sijaan se, kuka ministereistä on toiminut pisimmän aikaa ministerin tehtävässä.

Toisin kuin presidentin estyneisyyttä koskeva 59 §, pääministerin estyneisyyttä koskeva säännös tulisi sovellettavaksi sairauden tai muiden sellaisten tosiasiallisten esteiden ohella myös esteellisyystilanteisiin. Säännöksen mukaisesti meneteltäisiin myös silloin, kun pääministeri hoitaisi 59 §:n mukaan presidentin tehtäviä.

67 §. *Valtioneuvoston päätöksenteko.* Pykälä sisältäisi perussäännökset valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ratkaisuvallan määräytymisestä valtioneuvoston ja ministeriöiden välillä, ministeriöiden valmistelutehtävistä, ministerivaliokunnista sekä yleisistunnon päätösvaltaisuudesta.

Nykyisen hallitusmuodon säännökset ratkaisuvallan jakautumisesta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä uudistettiin vuonna 1993 (1119/1993). Ehdotetun pykälän 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä vastaavat asiallisesti tuolloin muutettua nykyisen hallitusmuodon 40 §:n 2 momenttia.

Lähtökohtana on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaisiin joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Perustuslakiin otettaisiin edelleen asiasisältöinen perussäännös ratkaisuvallan järjestämisen yleisistä perusteista valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Sen mukaan yleisistunnossa ratkaistaisiin kaikki laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Näin yleisistunnon toimivalta saisi edelleen tietyt, tosin joustavat ja yleisluonteiset kiinnekohdat itse perustuslaissa. Ne tulisi ottaa huomioon, kun ratkaisuvallan järjestämisen perusteista yksityiskohtaisemmin säädettäisiin lailla (ks. PeVM 11/1993 vp).

Osittain asian kuuluminen yleisistunnon toimivaltaan ilmenee jo suoraan perustuslain asianomaisista säännöksistä. Siten yleisistunnolle kuuluvat esimerkiksi asiat, joissa valtioneuvoston tulee tehdä 58 §:n mukaan ratkaisuehdotus tasavallan presidentille. Vastaavasti 80 §:n 1 momentissa, jossa säädetään valtioneuvoston ja ministeriön oikeudesta antaa asetuksia, valtioneuvostolla viitataan juuri yleisistuntoon. Siten jos asetuksenanta-

jasta ei ole toisin säädetty, asetukset antaa valtioneuvoston yleisistunto.

Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädettäisiin 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan tarkemmin lailla. Nykyisin asiasta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa, jonka säännökset on tältä osin kokonaan uudistettu vuonna 1993. Lähtökohtana sen mukaan on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä, jollei niitä laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa (lain 7 §). Yleisistunto ratkaisee kuitenkin suoraan kyseisen lain 6 §:n nojalla muun muassa asiat, joissa tehtävä päätös on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Lisäksi ministeriölle kuuluva asia voidaan yksittäistapauksessa tietyin edellytyksin siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi (lain 8 §). Uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta otettavaksi nykyisen hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin viimeistä virkettä vastaavaa säännöstä, jonka mukaan tarkemmat säännökset ratkaisuvallasta annetaan asetuksella. Tällainen säännös on tarpeeton, koska se voidaan johtaa jo 4 momentin säännöksestä, jonka mukaan vain ratkaisuvallan järjestämisen perusteet on säädettävä lailla. Käytännössä yksityiskohtainen rajanveto yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan välillä määräytyisi vastaisuudessakin nykyiseen tapaan valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ehdotetun 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Tämä valmistelupakkoa koskeva säännös vastaa nykyisen hallitusmuodon 44 §:n 1 momenttia.

Ehdotetun 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin ministerivaliokunnista. Säännös olisi perustuslaissa uusi. Valtioneuvostossa voisi olla ministerivaliokuntia poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen sekä muiden asioiden valmistelua varten. Niille ei kuitenkaan kuuluisi varsinaista ratkaisuvaltaa.

Ministerivaliokuntien mainitsemista perustuslaissa puoltaa niiden huomattava tosiasiallinen merkitys valtiokäytännössä (ks. PeVM 1/1997 vp). Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään nykyisin raha-asiainvaliokunnasta, ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valiokunnasta, talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta ja EU-ministerivaliokunnasta. Tämän lisäksi valtioneuvostossa voi olla muita pysyväisluontoisia tai määrättyä asiaa varten perustettuja ministerivaliokuntia. Käytännössä ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on voimakkaasti korostunut viime vuosikymmeninä. Esimerkiksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteydenpito ulkopolitiikan alueella on merkittäviltä osin kiinnittynyt ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan, jonka kokouksiin presidentti on voinut osallistua. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan hyväksyntä on puolestaan käytännössä edellytys sellaisten ministeriöiden ratkaisuvaltaan kuuluvien päätösten tekemiselle, joilla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuuden edellytykseksi viiden ministerin läsnäolo. Säännös vastaa sanamuodoltaan nykyisen hallitusmuodon 40 §:n 3 momenttia. Ehdotetussa 111 §:ssä säädettäisiin oikeuskanslerin läsnäolovelvollisuudesta valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskanslerin läsnäolovaatimusta ei ole kuitenkaan pidettävä yleisistunnon päätösvaltaisuuden edellytyksenä, vaan 111 § on ymmärrettävä yksinomaan oikeuskanslerin virkavelvollisuutta koskevaksi säännökseksi.

68 §. *Ministeriöt.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi valtioneuvostossa olevia ministeriöitä koskevat perussäännökset. Pykälä vastaisi olennaisilta osin nykyisen hallitusmuodon 38 §:n ja 44 §:n 2 momentin säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostossa olisi "tarvittava määrä" ministeriöitä. Ilmauksella tarkoitetaan samaa kuin nykyisen hallitusmuodon sanonnalla "niin monta ministeriötä, kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen" (HM 38 § 1 mom.). Perustuslaissa ei siten edellytettäisi mitään tiettyä ministeriöiden lukumäärää. Ministeriöiden lukumäärä ei olisi myöskään sidottu ministereiden lukumäärään. Ilmaisusta "tarvittava määrä" voidaan kuitenkin johtaa vaatimus siitä, että kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen (ks. laki valtioneuvostosta; 1 §).

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä asetettaisiin kunkin ministeriön tehtäväksi vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännös korvaisi nykyisen hallitusmuodon 44 §:n 2 momentin säännöksen ministeriön velvollisuudesta pitää silmällä hallintoa omalla toi-

mialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyisen hallitusmuodon 38 §:n 1 momentin jälkimmäistä virkettä vastaavasti, että ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministeriön päällikkönä toimivien ministereiden ohella valtioneuvostoon voisi edelleen kuulua myös ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä ministereitä sekä salkuttomia ministereitä. Myös muille kuin ministeriön päällikköinä toimiville ministereille olisi mahdollista antaa jo nimityspäätöksessä toimialansa mukainen nimike.

Säännös ministeriön päällikkönä toimivasta ministeristä ei edellytä, että samaan ministeriöön nimitetyt muut ministerit olisivat alisteisessa asemassa ministeriön päällikkönä olevaan ministeriin nähden. Säännöksen mukaista olisi siten järjestää nykyiseen tapaan ministereiden asema ministeriössä siten, että kukin ministeri johtaa määritellyn tehtävänjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voisi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin päätöksiin.

Säännöksestä voidaan johtaa toisaalta vaatimus siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehelle. Esimerkiksi ministeriölle kuuluvaa asetuksenantovaltaa (80 §) voisi käyttää vain ministeri.

Pykälän 3 momentti vastaisi asiallisesti vuonna 1995 uudistettua hallitusmuodon 38 §:n 2 momenttia (976/1995). Uudistuksella mahdollistettiin ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säätäminen lailla tai asetuksella. Laissa ei enää tarvinnut säätää ministeriöiden lukumäärästä, vaan riitti, että se sisälsi säännökset niiden enimmäismäärästä. Uudistuksen tarkoituksena oli valtioneuvoston organisaation joustavoittaminen ja toimintaedellytysten parantaminen helpottamalla ministeriöiden lukumäärän ja niiden toimialan muutoksia (HE 306/1994 vp, PeVM 22/1994 vp).

Ehdotettuun asetuksenantovaltaa koskevaan uudistukseen (80 §) liittyen hallitusmuodon nykyistä sanontaa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että asetuksenantovaltuus osoitettaisiin suoraan valtioneuvostolle.

Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä (1522/1995). Ehdotettu hallitusmuodon säännös ei kuitenkaan sinänsä edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin.

69 §. *Valtioneuvoston oikeuskansleri.* Pykälä sisältäisi perussäännökset oikeuskanslerista instituutiona. Pykälä vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 37 §:ää. Oikeuskanslerin tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi jäljempänä laillisuusvalvontaa koskevassa 10 luvussa.

Oikeuskansleri toimisi nykyiseen tapaan organisatorisesti valtioneuvoston yhteydessä. Oikeuskanslerin toiminnassa painottuisikin hänen tehtävänsä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvojana (108 ja 111–113 §). Oikeuskanslerilla olisi velvollisuus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa (111 §). Oikeuskansleri olisi organisatorisesta asemastaan huolimatta valtioneuvostosta oikeudellisesti riippumaton laillisuusvalvoja.

Oikeuskanslerin nimittäisi tasavallan presidentti. Säännös vastaa tältä osin nykyisen hallitusmuodon 87 §:n 1 kohtaa. Oikeuskanslerin kelpoisuusehdot ehdotetaan muotoiltavaksi uudessa hallitusmuodossa yhdenmukaisiksi toisen ylimmän laillisuusvalvojan, eduskunnan oikeusasiamiehen kelpoisuusvaatimusten (38 § 1 mom.) kanssa. Siten nykyisen hallitusmuodon 37 §:n vaatimuksen "etevät tiedot oikeusoloista" sijaan oikeuskanslerin edellytettäisiin olevan "etevä laintuntija". Säännös ilmaisee perustuslain kirjoittamistapaan soveltuvassa muodossa oikeuskanslerilta nykyisinkin edellytettävän, ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin tarvittavan korkean oikeudellisen asiantuntemuksen vaatimuksen.

Oikeuskanslerin ohella tasavallan presidentti nimittäisi vastaavat kelpoisuusehdot täyttävän apulaisoikeuskanslerin. Apulaisoikeuskanslerin varamiehen tehtävänimike ehdotetaan muutettavaksi sukupuolineutraaliin muotoon apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi.

Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöstä apulaisoikeuskanslerin oikeuskansleria avustavasta roolista (vrt. HM 37 § 1 mom.), jota eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt harhaanjohtavana (PeVM 5/1997 vp).

Apulaisoikeuskansleriin ja tämän sijaiseen sovellettaisiin soveltuvin osin oikeuskansleria koskevia säännöksiä. Siten ehdotetut perustuslain säännökset kansanedustajan tehtävän yhteensopimattomuudesta oikeuskanslerin viran kanssa (27 § 3 mom.), oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta eduskunnan täysistunnossa (48 § 2 mom.) sekä valtakunnanoikeudesta oikeuskanslerin virkasyytefoorumina (101 § 1 mom.) ja oikeuskanslerin oikeudellisesta vastuusta (117 §) koskisivat vastaavasti apulaisoikeuskansleria ja tämän sijaista.

6 luku. **Lainsäädäntö**

Lainsäädäntöä koskevaan 6 lukuun koottaisiin lain säätämisen vireilletuloa, lakiehdotuksen käsittelyä ja lain vahvistamista sekä lain julkaisemista ja voimaantuloa koskevat säännökset. Luvussa olisi myös säännökset perustuslain säätämisjärjestyksestä ja perustuslainmukaisuuden valvonnasta lakien säätämisvaiheessa. Edelleen siihen sisältyisivät säännökset Ahvenanmaan itsehallintolain, Ahvenanmaan maanhankintalain ja kirkkolain poikkeuksellisista säätämisjärjestyksistä. Luvun loppuun otettaisiin myös erillinen pykälä asetuksen antamisesta sekä lainsäädäntövallan siirtämisestä.

Lainsäädäntöä koskeviin aineellisiin säännöksiin ei ehdoteta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia, joskin osa nykyisin valtiopäiväjärjestyksessä säädetyistä lainsäädäntömenettelyä koskevista säännöksistä sisällytettäisiin vastaisuudessa eduskunnan työjärjestykseen. Merkittävin sisällöllinen muutos lakiehdotusten käsittelyyn olisi siirtyminen kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn (72 §). Perustuslakiin otettaisiin myös säännös, jonka mukaan hallituksen esitystä voitaisiin täydentää uudella samassa järjestyksessä annettavalla täydentävällä esityksellä (71 §). Asetuksenantovaltaa koskeva sääntely ehdotetaan uudistettavaksi siten, että asetukset antaisi hallitusmuodossa tai laissa säädetyn valtuuden nojalla tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö (80 § 1 mom.), mikä merkitsisi luopumista niin sanottujen omaperäisten asetusten antamisesta (vrt. HM 28 §). Hallitusmuotoon otettaisiin myös säännös siitä, millä edellytyksin lainsäädäntövaltaa voitaisiin antaa muille viranomaisille (80 § 2 mom.).

70 §. *Lainsäädäntöaloite.* Pykälä sisältäisi perussäännöksen lain säätämisen vireilletulosta eduskunnassa. Hallituksella ja kansanedustajilla olisi nykyiseen tapaan periaatteessa rinnakkainen lainsäädännöllinen aloiteoikeus. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 18 §:n sekä valtiopäiväjärjestyksen 28 §:n 1 momentin ja 32 §:n 2 momentin.

Hallituksen esityksen antamisesta päättäisi 58 §:n menettelysäännöksen mukaan tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti asiaa ensimmäisen kerran esiteltäessä ei päättäisi esityksen antamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, palautuisi asia valtioneuvoston valmisteltavaksi. Presidentti olisi tämän jälkeen sidottu antamaan hallituksen esityksen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Valtiopäiväjärjestyksen 87 §:n mukaan hallituksen esitykset ovat sekä täysistunnossa että valiokunnissa otettava ensimmäisinä käsiteltäviksi. Vastaavaa säännöstä ei enää sisällytettäisi uuteen perustuslakiin, vaan asioiden käsittelemisjärjestyksestä säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Kansanedustaja voisi saada vireille lain säätämisen asianmukaisesti tehdyllä lakialoitteella. Lakialoitteen tulisi 39 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sisältää ehdotus lain säätämisestä. Tällä tarkoitetaan nimenomaan säädöstekstin muotoon laadittua lakiehdotusta. Lakialoitteen tekeminen ei olisi sidottu määräaikoihin, vaan edustaja voisi tehdä lakialoitteen nykyiseen tapaan milloin tahansa eduskunnan koolla ollessa. Kansanedustajalla olisi myös 39 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan mahdollisuus tehdä toimenpidealoite, joka voisi sisältää yleisemmin muotoillun ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Toimenpidealoite ei kuitenkaan varsinaisesti käynnistäisi lainsäätämismenettelyä eduskunnassa.

Ehdotettu pykälä sisältäisi pääsääntöisen kuvauksen lainsäädäntöasian vireilletulosta eduskunnassa. Pykälä ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Puhemiesneuvostolle annettaisiin 34 §:n 3 momentissa aloiteoikeus eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä. Ehdotetun 75 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita on voimassa, mitä siitä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Eh-

dotetun 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on puolestaan voimassa, mitä siitä kirkkolaissa erikseen säädetään.

71 §. *Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnalle annetun hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta. Esityksen täydentäminen olisi uusi menettelymuoto perustuslaissa. Ehdotus vastaa sisällöltään eduskunnalle vuonna 1993 annettua, valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskenutta hallituksen esitystä (HE 145/1993 vp), joka tuolloin raukesi. Esityksen peruuttamista koskeva säännös korvaisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 28 §:n 2 momentin.

Täydentävän esityksen antamisesta ja hallituksen esityksen peruuttamisesta päättäisi 58 §:n mukaan tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättäisi täydentävän esityksen antamisesta tai esityksen peruuttamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuisi valtioneuvoston valmisteltavaksi. Presidentti olisi asiallisesti sidottu valtioneuvoston uuteen ratkaisuehdotukseen.

Uudella täydentämismenettelyllä luotaisiin hallitukselle mahdollisuus muuttaa eduskunnalle jo annettua esitystä uudella, täydentävällä esityksellä. Esityksen täydentäminen soveltuisi tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Ainoa nykyisten perustuslakien tuntema menettelymuoto tällaisessa tilanteessa on esityksen peruuttaminen ja uuden esityksen antaminen. Käytännössä hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee kuitenkin muutosehdotuksia suoraan asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Menettely ei sovellu hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse hallituksen omasta aloitteestaan tekemistä laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista. Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslakien mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota menettelyn ongelmallisuuteen (PeVL 26/1992 vp).

Täydentävä esitys annettaisiin, käsiteltäisiin ja voitaisiin peruuttaa kuten muutkin hallituksen esitykset. Erona nykyiseen olisi se, ettei tällaisen täydentävän esityksen tarvitsisi sisältää kaikkia hallituksen esityksen eri osia, vaan se olisi sisällöllisesti liitännäinen alkuperäisen hallituksen esityksen kanssa. Täydentävän esityksen antamisen jälkeen käsittelyn pohjana valiokunnassa olisi alkuperäisen hallituksen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus.

Ehdotettu säännös koskisi hallituksen lakiesityksiä. Täydentämismahdollisuus koskisi 83 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin myös talousarvioesitystä. Täydentävällä esityksellä ja aiemmalla esityksellä tulisi olla selvä keskinäinen asiayhteys. Muita erityisiä oikeudellisia edellytyksiä menettelyn käytölle ei asetettaisi.

Täydentämismahdollisuutta kuitenkin rajoitettaisiin ajallisesti siten, että täydentävä esitys olisi annettava ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta on antanut asiasta mietintönsä. Valiokunnan mietintö katsotaan annetuksi, kun valiokunta on lopullisesti päättänyt mietinnön sisällöstä eli mietinnön päiväyksen mukaisesti. Siten täydentävä esitys ei tulisi kyseeseen enää sen jälkeen, kun asia on otettu täysistunnossa ensimmäiseen käsittelyyn, vaikka asia sen kuluessa vielä lähetettäisiin uudelleen valiokuntaan. Ajallinen rajoitus mahdollistaisi täydentävän esityksen käsittelyn yhdessä aiemman esityksen kanssa. Täydentävä esitys käsiteltäisiin ensin lähetekeskustelussa, jonka jälkeen sen käsittely yhdistyisi aiemmin annetun esityksen käsittelyyn asiaa valmistelevassa valiokunnassa. Talousarvioesitystä ja siihen liittyviä muita esityksiä täydennettäessä tulisi ottaa huomioon 83 §:n 2 momentin vaatimus esityksen antamisesta "hyvissä ajoin" ennen varainhoitovuoden alkua.

Esityksen täydentäminen olisi luonteeltaan poikkeuksellinen menettelymuoto. Se olisi ymmärrettävä lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle silloin, kun on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää joiltakin osin hallituksen alkuperäistä esitystä ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla. Kyse olisi siten peruuttamiseen verrattuna kevennetystä menettelystä. Täydentävän esityksen antamismahdollisuudella ei rajoitettaisi millään tavoin eduskunnan ja sen valiokuntien mahdollisuuksia muuttaa hallituksen esityksiä. Valiokunnat voisivat nykyiseen tapaan myös pyytää selvityksiä valtioneuvostolta ja ministeriöiltä käsitellessään hallituksen esityksiä. Tässä yhteydessä mah-

dollisesti esitetyt hallituksen esitystä koskevat huomautukset ja korjausehdotukset ovat rinnastettavissa valiokunnalle annettuihin lausuntoihin, jotka valiokunta voi ottaa omassa valmistelussaan asianmukaiseksi katsomallaan tavalla huomioon.

Esityksen peruuttamista koskevaan säännökseen ei enää sisällytettäisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 28 §:n 2 momentissa olevaa määrettä "milloin siihen on aihetta". Tällaista määrettä voidaan pitää tarpeettomana, koska se on niin väljä, ettei se varsinaisesti rajoita esityksen peruuttamismahdollisuutta. Esityksen peruuttamiselle tai täydentävän esityksen antamiselle ei siten asetettaisi varsinaisia sisällöllisiä edellytyksiä, vaan peruuttaminen tai täydentäminen riippuisi hallituksen poliittisesta harkinnasta.

72 §. *Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa.* Pykälä sisältäisi perussäännökset lakiehdotuksen käsittelystä eduskunnan täysistunnossa. Lakiehdotusten käsittelyn yksinkertaistamiseksi 1 momentissa ehdotetaan, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesta kolmesta käsittelystä siirryttäisiin kahteen käsittelyyn. Tämä toteutettaisiin yhdistämällä nykyinen ensimmäinen ja toinen käsittely uudeksi ensimmäiseksi käsittelyksi ja muuttamalla nykyinen kolmas käsittely toiseksi käsittelyksi.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 2 momentin mukaisessa ensimmäisessä käsittelyssä voidaan käydä asiasta ainoastaan yleiskeskustelua ja tarvittaessa päättää lähettää asia suureen valiokuntaan. Viime vuosina vain muutama lakiehdotus vuosittain on päätetty ensimmäisessä käsittelyssä lähettää suureen valiokuntaan. Myös valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 3 momentin mukaisen toisen käsittelyn aluksi voidaan käydä asiasta yleiskeskustelu. Siten samantyyppinen yleiskeskustelu käydään usein sekä lakiehdotuksen ensimmäisessä että toisessa käsittelyssä. Tarpeettoman toiston vähentämiseksi ja eduskuntatyön kehittämiseksi entistä selväpiirteisemmäksi voidaan nykyisen ensimmäisen ja toisen käsittelyn yhdistämistä pitää perusteltuna. Yhdistämisen jälkeenkin edustajilla olisi tilaisuus käydä asiasta yleiskeskustelua vähintään kolmessa täysistunnossa, koska tässä pykälässä tarkoitettujen kahden käsittelykerran lisäksi asiasta voitaisiin keskustella jo lähetekeskustelussa, jossa päätetään lakiehdotuksen lähettämisestä valiokuntaan valmisteltavaksi. Lähetekeskustelusta säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Pykälä korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säännökset. Yksityiskohtaisemmat menettelysäännökset otettaisiin eduskunnan työjärjestykseen. Tarkoituksena on, että menettely säilyisi pääosin nykyisellään lukuun ottamatta niitä muutoksia, jotka välittömästi aiheutuvat kahteen käsittelyyn siirtymisestä ja yksimielisesti käsiteltyjen asioiden yksityiskohtaisen käsittelyn keventämisestä. Valtiopäiväjärjestyksen 64 ja 65 §:n mukaiset pöydällepanosäännökset ehdotetaan kokonaisuudessaan siirrettäviksi eduskunnan työjärjestykseen. Tässä yhteydessä on pöydällepanosäännöksin ja käytännön toimenpitein tarkoitus varmistaa edustajille riittävä mahdollisuus asiaan perehtymiseen ennen ensimmäistä käsittelyä ja sen aikana.

Pykälän 2 momentin mukaan lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esiteltäisiin valiokunnan mietintö, käytäisiin siitä keskustelu sekä päätettäisiin lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotus otettaisiin nykykäytäntöä vastaavasti eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi asiaa valmistelleen valiokunnan mietinnön pohjalta sen jälkeen, kun mietintö on ensin esitelty täysistunnolle pöydällepanoa varten. Tämän pöydällepanon tarkoituksena on varata edustajille riittävä mahdollisuus tutustua valiokunnan mietintöön ja siihen sisältyvään lakiehdotukseen ennen asian täysistuntokäsittelyn aloittamista. Ehdotuksen mukaan ensimmäinen käsittely olisi sisällön kannalta ratkaiseva. Tästä syystä tulisi kiinnittää erityistä huomiota riittävän perehtymisajan varaamiseen edustajille varsinkin laajojen, vaikeiden tai erityisen kiistanalaisten lakiehdotusten kohdalla jo tehtäessä ehdotusta siitä, mihin istuntoon asia pantaisiin pöydälle.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esiteltäisiin valiokunnan mietintö ja käytäisiin siitä keskustelu. Valiokunnan mietinnössä voitaisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti tehdä hallituksen esitykseen tai lakialoitteeseen kaikki ne muutokset ja lisäykset, jotka valiokunta katsoo tarpeellisiksi lainsäädäntöaloitteessa ilmaistun asian järjestämiseksi tarkoituksenmukaisesti tai siitä ilmenevän lainsäädäntötarkoituksen toteuttamiseksi. Valiokunnan puheenjohtajalle tai muulle valiokunnan nimeämälle mietinnön esittelijälle voitaisiin antaa valtiopäiväjärjestyksen 60 §:n säännöstä vastaava mahdollisuus esitellä mietintö ennen muita puhujia ottamalla asiasta tarvittavat säännökset eduskunnan työjärjestykseen.

Pykälän 3 momentin mukaan lakiehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi. Ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelun aikana asia voitaisiin lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi, jos eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta tai täysistunnossa tehdystä kannatetusta ehdotuksesta niin päättää. Tämä menettely vastaisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 2 momentissa säädettyä mahdollisuutta lähettää asia suureen valiokuntaan nykyisen ensimmäisen käsittelyn päätteeksi. Tällöin yleiskeskustelu keskeytettäisiin ja sitä jatkettaisiin suuren valiokunnan annettua asiasta mietintönsä. Yleiskeskustelun jatkuessa käsittelyn pohjana olisi suuren valiokunnan mietintö. Yleiskeskustelun kuluessa tulisi tehdä käsittelyn pohjaa koskevat ehdotukset.

Yleiskeskustelun päätyttyä siirryttäisiin lakiehdotuksen yksityiskohtaiseen käsittelyyn, jossa päätettäisiin lakiehdotuksen sisällöstä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 3 momentin mukaan lakiehdotuksen yksityiskohtainen käsittelyssä "eduskunta ryhtyy lakiehdotusta tutkimaan ja tekee päätöksen kustakin sen eri kohdasta". Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan puhemies on yksityiskohtaisessa käsittelyssä esitellyt lakiehdotuksen pykälät, mahdolliset luku- tai väliotsikot, voimaantulosäännöksen, johtolauseen ja lakiehdotuksen nimikkeen eduskunnan hyväksyttäväksi. Esittely on tapahtunut yhtä yksityiskohtaisesti riippumatta siitä, onko ollut odotettavissa eri lainkohtiin kohdistuvia muutosehdotuksia.

Eduskuntatyön kehittämiseksi voitaisiin valiokunnassa yksimielisesti käsiteltyjen lakiehdotusten yksityiskohtaisessa käsittelyssä todeta mietinnön mukaisina hyväksytyksi ne lakiehdotukset, luvut tai pykälät, joihin ei ole tehty muutosehdotuksia. Eduskunnan työjärjestykseen voitaisiin ottaa säännökset, joiden mukaan lakiehdotuksen sisältö voitaisiin todeta hyväksytyksi mietinnön mukaisena ilman pykälittäin tapahtuvaa yksityiskohtaista käsittelyä, jollei käsiteltävinä olevissa asiakirjoissa tai muuten ennakolta ole tehty käsittelyn pohjasta poikkeavia pykäläehdotuksia. Puhemiehen tulisi kuitenkin voida aina harkintansa mukaan päättää yksityiskohtaisesta käsittelystä pykälittäin ja sallia esimerkiksi lakiteknisen virheen korjaamista tarkoittavan muutosehdotuksen tekeminen, vaikkei sitä ole jätetty säädetyssä määräajassa ennen istuntoa.

Jos käsittelyn pohjana ollut valiokunnan ehdotus hyväksytään muuttamattomana, ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi. Eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 3 momentin säännöksiä vastaavat säännökset, joiden mukaan asia lähetetään suureen valiokuntaan tutkittavaksi, jos eduskunta ei ole hyväksynyt lakiehdotusta valiokunnan esittämässä muodossa. Tämän säännöksen tarkoituksena on ennen muuta antaa suurelle valiokunnalle mahdollisuus tutkia eduskunnan päätöksellä muutettu lakiehdotus kokonaisuudessaan ja tarkistaa, aiheutuuko eduskunnan tekemästä muutoksesta teknisiä tai asiallisia muutostarpeita esillä olevan lainsäädäntökokonaisuuden muihin kohtiin. Suuri valiokunta voisi puoltaa ehdotusta eduskunnan hyväksymässä muodossa tai muutettuna taikka esittää sen hylättäväksi.

Suuren valiokunnan annettua asiasta mietintönsä asia otettaisiin täysistunnossa jatkettuun ensimmäiseen käsittelyyn. Jos suuri valiokunta yhtyisi eduskunnan tekemään päätökseen, asiasta voitaisiin jatketussa ensimmäisessä käsittelyssä käydä vain yleiskeskustelu ja todeta lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely päättyneeksi. Jos suuri valiokunta ehdottaisi muutoksia, eduskunta päättäisi niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä, minkä jälkeen asian ensimmäinen käsittely todettaisiin päättyneeksi.

Eduskunnan työjärjestykseen voitaisiin ottaa myös valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 4 ja 5 momenttia vastaavat säännökset lakiehdotuksen hylkäämisehdotuksen tekemisestä ja uuden lausunnon pyytämisestä valiokunnalta. Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä ei saisi tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä. Asian ensimmäisen käsittelyn kestäessä eduskunta tai suuri valiokunta voisi pyytää uuden mietinnön asiaa valmistelleelta valiokunnalta tai joltakin muulta valiokunnalta. Jos on epäselvyyttä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin, asiasta voitaisiin pyytää perustuslakivaliokunnan kannanotto.

Pykälän 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tällainen vähimmäisaika vastaisi nykyisen toisen ja kolmannen käsittelyn välistä vähimmäisaikaa. Sen on katsottu edelleen

olevan tarpeellinen riittävän harkinta-ajan varaamiseksi kansanedustajille ennen lakiehdotuksen hyväksymisen kannalta ratkaisevaa käsittelyä. Toisessa käsittelyssä eduskunta voisi vain hyväksyä lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä päätetyn sisältöisenä tai hylätä sen. Lakiehdotuksen sisältöä ei voitaisi enää muuttaa. Säännös vastaisi asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 6 momentin säännöksiä kolmannesta käsittelystä.

Pykälän 4 momentin mukaan lakiehdotuksen käsittelystä säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Lakiehdotuksen perustelut katsottaisiin vallitsevaa käytäntöä vastaavasti hyväksytyiksi valiokunnan mietinnön mukaisina, jollei eduskunta toisin päätä. Lakiehdotukset käsiteltäisiin eduskunnassa niin valiokunnassa kuin täysistunnossakin suomenkielisen lakiehdotuksen pohjalta siten kuin 51 §:n perusteluissa on esitetty.

73 §. *Perustuslain säätämisjärjestys.* Pykälässä säädettäisiin vaikeutetusta säätämisjärjestyksestä, joka vaaditaan perustuslain säätämiseen, muuttamiseen, kumoamiseen tai poikkeuksen tekemiseen siitä. Pykälä vastaisi olennaisilta osin nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 73 §:ää.

Perustuslain säätämisjärjestys sisältäisi nykyiseen tapaan kaksi vaihtoehtoista menettelyä: 1 momentissa säädettävän kaksiosaisen menettelyn ja 2 momentissa säädettävän kiireellisen perustuslain säätämisjärjestyksen.

Pykälän 1 momentin mukaisessa kaksijakoisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä laki hyväksyttäisiin toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tuolloin sen hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä.

Lepäämään hyväksytty lakiehdotus olisi vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä "asiasisällöltään muuttamattomana". Säännös vastaisi pääosin valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 2 momenttia. Mahdollisuus vaalien jälkeen tehdä lepäämään jätettäväksi hyväksyttyyn lakiehdotukseen asiasisältöön vaikuttamattomia muutoksia kirjattiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1987 (577/1987). Tarkoituksena oli mahdollistaa tekniset korjaukset lakiehdotukseen sekä vanhentuneiden viittausten ja lakiehdotusten voimaantulosäännösten muuttaminen (ks. HE 254/1984 vp). Perustuslakivaliokunta edellytti tuolloin muuttamismahdollisuuden tulkitsemista suppeasti. Muutosmahdollisuus voisi tulla valiokunnan mukaan kyseeseen vain, jos on täysin kiistatonta, ettei muutoksilla voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön (PeVM 12/1986 vp). Valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n esitöissä omaksutut rajaukset soveltuvat tältä osin myös ehdotettuun säännökseen.

Valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 2 momentin mukaan ehdotus Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativaksi laiksi voidaan hyväksyä vain muuttamattomana. Ehdotetussa säännöksessä tästä poikkeuksesta luovuttaisiin. Koska muutosmahdollisuus rajautuisi selvästi vain lain asiasisältöön vaikuttamattomiin teknisiin korjauksiin, ei se voi muodostua ongelmalliseksi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Siten poikkeuksen säilyttämiselle ei ole välttämätöntä tarvetta.

Pykälän 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä ehdotus voitaisiin toisessa käsittelyssä julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tällöin ehdotusta ei hyväksytä lepäämään yli vaalien, vaan se voidaan hyväksyä heti kiireelliseksi julistamisen jälkeen kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Ehdotetussa 95 §:ssä säädetään lisäksi niin sanotusta supistetusta perustuslainsäätämisjärjestyksestä. Sitä sovellettaisiin sellaisiin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeihin, jotka koskevat perustuslakia. Ehdotus tällaiseksi voimaansaattamislaiksi voitaisiin edelleen hyväksyä sitä kiireelliseksi julistamatta samalla vaalikaudella kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä ehdotetaan säilytettäväksi mahdollisuus niin sanottujen poikkeuslakien säätämiseen. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Perustuslain säätämisjärjestystä koskevassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ei nimenomaan mainita poikkeuksen tekemistä perustuslaista. Poikkeuslakimahdollisuus käy kuitenkin ilmi nykyisen hallitusmuodon 95 §:stä, jonka mukaan poikkeuksia hallitusmuodosta ei voida tehdä muussa järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty, sekä valtiopäiväjärjestyksen 94 §:stä, jossa on vastaava säännös. Poikkeuslakimahdollisuuden keskeisen valtiosääntöisen merkityksen kannalta on perusteltua, että se ilmenee suoraan perustuslain säätämisjärjestystä koskevasta hallitus-

muodon pykälästä.

Ehdotetussa 1 momentissa poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajattaisiin käyttämällä ilmaisua "perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus". Ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään.

Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi välttämättömäksi, tulisi poikkeus kuitenkin rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla on harkittava, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa.

Myös 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsitelty kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittava laki on oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, jota koskee 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus.

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin. Se on siten kumottavissa tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 24/1994 vp ja 21/1995 vp).

Jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, tulee tämän 79 §:n 1 momentin mukaan ilmetä laista. Käytännössä perustuslain säätämisjärjestyksen käyttäminen ilmaistaisiin nykyiseen tapaan lain alkuun otettavassa johtolauseessa.

Pykälässä ei enää erikseen mainittaisi perustuslain selittämistä perustuslain säätämisjärjestystä edellyttävänä seikkana. Tällainen nimenomainen maininta ei ole tarpeen, koska perustuslain selittämistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä voidaan pitää ehdotetun säännöksen mukaisena perustuslain muuttamisena.

Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:ää vastaavaa säännöstä. Sen mukaan ehdotus laiksi, joka sisältää säännökset kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, on, jos asia koskee perustuslakia, kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Pykälä lisättiin perustuslakiin alunperin vuonna 1987. Nykyisen muotonsa se sai lepäämäänjättämissäännöstön osittaisen kumoamisen yhteydessä vuonna 1992. Säännöstä ei ole toistaiseksi sovellettu kertaakaan, eikä sille ole siten ilmennyt käytännössä välttämätöntä tarvetta. Valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n kaltainen sääntely poikkeaisi yksityiskohtaisuudeltaan merkittävästi uuden hallitusmuodon muista lainsäädäntöjärjestystä koskevista säännöksistä. Lainsäädäntömenettelyn selkeys ja uudessa perustuslaissa omaksuttu yleinen kirjoittamistaparatkaisu puoltavatkin säännöksen jättämistä pois uudesta perustuslaista.

74 §. *Perustuslainmukaisuuden valvonta.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Pykälä ilmaisisi perustuslakivaliokunnan keskeisen aseman perustuslakien noudattamisen valvojana lakien säätämisvaiheessa. Pykälä vastaisi perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n 1 momenttiin lisättyä toista virkettä.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste säilyisi edelleen lakien säätämisvaiheeseen ajoittuvassa ennakkovalvonnassa. Siten 106 §:n säännös perustuslain

etusijasta tuomiostuimessa ei muuttaisi perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa.

Ehdotus jättäisi edelleen käytännön varaan siitä päättämisen, milloin lakiehdotukset saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi. Päätös perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta tehdään nykyisin useimmiten jo eduskunnan päättäessä lähetekeskustelun jälkeen asian lähettämisestä valiokuntaan valmisteltavaksi. Hallituksen esityksiin on niiden laatimisohjeiden mukaan liitettävä erityinen säätämisjärjestystä koskeva jakso, jos lakiehdotus on käsiteltävä hallituksen käsityksen mukaan perustuslain säätämisjärjestyksessä tai jos lakiehdotuksen säätämisjärjestys on tulkinnanvarainen. Nämä hallituksen esityksiin liittyvät säätämisjärjestysperustelut vaikuttavat osaltaan esitysten valikoitumiseen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Käytännössä puhemiesneuvoston tehtävänä on kuitenkin hallituksen esityksen perusteluista riippumatta arvioida, tulisiko lakiehdotuksesta hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Myös muut valiokunnat voisivat nykyiseen tapaan pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunnon. Eduskunta voisi pyytää perustuslakivaliokunnan kannanottoa lakiehdotuksesta vielä ensimmäisen käsittelyn aikana. Vaikka hallitusmuotoon ei otettaisikaan säännöstä siitä, milloin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus on saatettava perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi, on perustuslakikontrollin tehokkuuden kannalta asianmukaista, että valiokunnalta pyydetään lausunto aina, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä.

Perusoikeusuudistuksen toteuttaminen merkitsi perustuslakiin otettujen perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien ihmisoikeusmääräysten sisällöllistä lähentämistä toisiinsa. Ihmisoikeussopimuksilla on myös tulkinnallista vaikutusta perusoikeussäännöksiä sovellettaessa. Siten on perusteltua, että perustuslakivaliokunnan tehtäväksi edelleen osoitetaan perustuslainmukaisuuden valvonnan ohella myös ihmisoikeussopimusten valvonta. Pykälä ei estä muita valiokuntia tarkastamasta käsiteltävänään olevia lakiehdotuksia sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten kannalta. Säännös kuitenkin osoittaa, että muissa valiokunnissa avoimeksi jäävien tulkintakysymysten viimekätinen ratkaiseminen eduskunnassa kuuluu perustuslakivaliokunnalle (ks. PeVM 25/1994 vp).

Vaikka perustuslakivaliokunnan harjoittama perustuslainmukaisuuden valvonta pääasiassa kohdistuukin lakiehdotuksiin, voi sen arvioitavaksi tulla muitakin asioita, joiden perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin sen tulee antaa lausunto. Tällaisia säännöksessä tarkoitettuja muita asioita voivat olla esimerkiksi talousarvion käsittelyyn liittyvät kysymykset ja 96 §:ssä tarkoitetut Euroopan unionia koskevat asiat.

Perustuslakivaliokunta antaa kannanottonsa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin valiokunnan lausunnossa, kun kyse on toiselle valiokunnalle annettavasta kannanotosta. Perustuslakivaliokunnan täysistunnolle esitettävä kannanotto annetaan valiokunnan mietinnössä. Muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Puhemiehen tehtävänä on 42 §:n mukaan valvoa perustuslain noudattamista käsiteltäessä asioita täysistunnossa. Hänen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai tehtyä ehdotusta äänestykseen, jos hän katsoo sen olevan vastoin perustuslakia. Puhemiehen tehtävään kuuluu siten myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.

75 §. *Ahvenanmaan erityislait.* Pykälä koskisi Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestystä, Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeutta sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämistä. Säännös täydentää 122 §:n yleissäännöstä Ahvenanmaan itsehallinnosta.

Pykälän 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Säännös vastaa valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1994 lisättyä 33 §:n 1 momenttia (129/1994).

Nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolain muuttaminen, selittäminen, kumoaminen tai poikkeusten tekeminen siitä edellyttää eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävää päätöstä. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §:n

mukaan maanhankintalain muuttaminen, selittäminen, kumoaminen tai poikkeuksen tekeminen siitä edellyttää perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä ja maakuntapäivien suostumusta. Maakuntalaissa voidaan määrätä, että maakuntapäivien päätös asiassa on hyväksyttävä vähintään kahdella kolmasosalla annetuista äänistä. Tällainen maakuntalaki on säädettävä vastaavalla enemmistöllä.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki eivät siten muodollisesti ole perustuslakeja, mutta ne rinnastuvat perustuslakeihin vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi.

Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Säännös vastaisi asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 33 §:n 2 momenttia, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Aloiteoikeudesta säädetään nykyisin itsehallintolain 22 §:ssä, jonka mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa tällaisen aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.

Ehdotettuun 2 momenttiin sisältyy myös säännös Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä. Säännöksen mukaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä siitä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Viittaus maakuntalakien säätämiseen olisi perustuslaissa uusi. Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluu olennaisena osana oma lainsäädäntövalta. Itsehallintolaissa lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan lainsäädäntövaltaan (18 §) ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan (27 §). Maakuntalakien säätämisvalta on itsehallintolain 17 §:n mukaan maakuntapäivillä. Koska maakunnan lainsäädäntövallan ala on lueteltu tyhjentävästi itsehallintolaissa, ei valtakunnalla ole tältä osin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Maakunnan itsenäinen lainsäädäntövalta rajoittaa siten valtakunnan lainsäädäntövaltaa. Maakunnallisen lainsäädäntövallan valtiosääntöoikeudellisen merkityksen vuoksi asiasta on syytä ottaa nimenomainen maininta hallitusmuotoon.

76 §. *Kirkkolaki.* Pykälässä säädettäisiin kirkkolaista, sen säätämisjärjestyksestä ja sitä koskevasta aloiteoikeudesta.

Pykälän 1 momentissa on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Sen mukaan siinä säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Momentti vastaa nykyisen hallitusmuodon 83 §:n 1 momenttia.

Pykälän 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä kirkkolaissa säädetään. Ehdotus säilyttäisi nykyisen järjestelmän, jonka mukaan aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa.

Nykyisen järjestelmän perustuslaillisena kiinnekohtana on ollut hallitusmuodon 83 §:n yleisen kirkkolakia koskevan säännöksen ohella valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty. Tämän perusteella on kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:ssä säädetty, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.

Nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin viittaussäännöstä on pidettävä liian epämääräisenä valtuuttamaan kirkkolaissa säätämään perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä poikkeavasti kirkolliskokouksen yksinomaisesta kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Tämän vuoksi ehdotetussa 2 momentissa osoitetaan entistä täsmällisemmin, että valtuus koskee nimenomaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta säätämistä. Käytännössä kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen voida kuitenkaan tehdä asiasisältöisiä muutoksia. Eduskunta voi joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Kirkkolakia muutettiin vuonna 1996 siten, että kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (771/1996).

Siltä osin kuin kirkkolaki ei sisällä poikkeavia säännöksiä lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä, sovelletaan myös kirkkolakiin lainsäätämisjärjestystä ja lakiehdotuksen käsittelyä koskevia yleisiä hallitusmuodon ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä.

77 §. *Lain vahvistaminen.* Pykälässä säädettäisiin lakien vahvistamismenettelystä ja vahvistamatta jääneiden lakien palautumisesta eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 19 §:n. Se vastaisi asiallisesti vuoden 1994 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksyttyyn, mutta sittemmin hylättyyn hallitusmuodon muutosehdotukseen sisältynyttä ehdotusta hallitusmuodon 19 §:ksi (EV 14.2.1995/HE 285/1994 vp).

Pykälän 1 momentin tasavallan presidentillä säilyisi edelleen lakien vahvistamisvalta. Sen jälkeen kun hallitusmuodon 19 §:ää muutettiin vuonna 1987 siten, että presidentin päätös jättää laki vahvistamatta ei enää lykännyt lain uutta käsittelyä yli uusien eduskuntavaalien (575/1987), presidentin toimivaltaa on asianmukaista luonnehtia tältä osin lainsäädännöllisen veto-oikeuden sijasta lain palauttamisoikeudeksi. Lain vahvistaminen on oikeudellinen edellytys lain voimaantulolle ilman eduskunnan uutta päätöstä lain hyväksymisestä.

Presidentti päättäisi lain vahvistamisesta normaalissa ehdotetun 58 §:n 1 momentin ja 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisessa järjestyksessä. Päätös vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä tehtäisiin siten valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti voisi kuitenkin, toisin kuin hallituksen esitystä annettaessa tai sen peruuttamisesta päätettäessä, ratkaista vahvistamista koskevan asian valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti.

Presidentti voisi lain vahvistamisvaiheessa pyytää nykyiseen tapaan (HM 19 § 1 mom.) lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta ylimmiltä tuomioistuimilta. Presidentti voisi päättää lausunnon hankkimisesta, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan.

Presidentin tulee päättää lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Määräaika lasketaan alkavaksi siitä, kun eduskunnan vastaus on toimitettu valtioneuvostolle esiteltäväksi presidentille. Jos presidentti määräajan kuluessa päättää jättää lain vahvistamatta tai ei tee vahvistamispäätöstä määräaikana, laki palautuu suoraan 2 momentin perusteella eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Vahvistamispäätöstä ei siten voida tehdä enää määräajan päätyttyä.

Valtioneuvoston tulee huolehtia lain vahvistamista koskevan asian esittelemisestä presidentille siten, että hän voi sen vahvistaa kolmen kuukauden määräajassa. Valtioneuvoston tulee tällöin ottaa huomioon myös mahdollisuus lausunnon pyytämiseen ylimmiltä tuomioistuimilta. Kolmen kuukauden määräaika koskee myös tilannetta, jossa on päätetty tällaisen lausunnon pyytämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan määräajassa vahvistamatta jäänyt laki palautuisi eduskunnan käsiteltäväksi. Ilmaisulla "palautuu" korostetaan sitä, että laki otetaan ilman erillistä palauttamistoimenpidettä eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Uuteen hallitusmuotoon ei siten otettaisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 84 §:n säännöstä, jonka mukaan presidentin vahvistamatta jättämän lain palauttamisesta on ilmoitettava eduskunnalle neljän kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille taikka jos eduskunta ei ole silloin koolla, sen kokoonnuttua. Käytännössä valtioneuvosto ilmoittaisi eduskunnalle vastaisuudessakin lain vahvistamatta jättämisestä, mutta tällaisella ilmoituksella ei olisi oikeudellista merkitystä, vaan eduskunta voisi aloittaa lain uuden käsittelyn ilmoituksesta riippumatta heti vahvistamatta jättämistä koskevan päätöksen jälkeen tai vahvistamiselle varatun kolmen kuukauden määräajan päätyttyä. Vahvistamatta jääneen lain käsittelemisestä eduskunnassa säädetään 78 §:ssä.

Jos eduskunta on 78 §:n mukaisesti hyväksynyt lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Tasavallan presidentti on velvollinen tällöin allekirjoittamaan lain 79 §:n 2 momentin mukaan. Asianomaisella ministerillä on vastaavasti varmentamisvelvollisuus.

Jos eduskunta ei uudessa käsittelyssä hyväksy lakia, se raukeaa.

78 §. *Vahvistamatta jääneen lain käsittely.* Pykälässä säädettäisiin vahvistamatta jääneen lain uudesta eduskuntakäsittelystä. Pykälä korvaisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n.

Laki otettaisiin eduskunnassa käsiteltäväksi viipymättä, jos tasavallan presidentti ei ole säädetyn määräajan kuluessa sitä vahvistanut. Nykyisen hallitusmuodon 19 §:n 2 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n mukaan laki on voitu ottaa uudelleen käsiteltäväksi vasta vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Lain palauttamismahdollisuuden hyväksyttävänä tarkoituksena on saattaa

eduskunnan jo kertaalleen hyväksymä laki eduskunnan uudelleen arvioitavaksi. Tältä kannalta ei lain käsittelyn lykkäämiseen seuraaville valtiopäiville ole tarvetta. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäädäntövallan käyttäjänä edellyttää, ettei presidentin oikeus palauttaa laki eduskuntaan muodostu esteeksi eduskunnan mahdollisuudelle säätää haluamansa sisältöistä lakia. Siten on perusteltua, että eduskunta voisi ilman aiheetonta lykkäystä ryhtyä heti käsittelemään vahvistamatta jäänyttä lakia.

Vahvistamatta jäänyt laki käsiteltäisiin nykyiseen tapaan täysistunnossa yhdessä käsittelyssä valiokunnan annettua siitä mietintönsä. Lakiin ei voitaisi enää eduskuntakäsittelyn kuluessa tehdä asiasisältöisiä muutoksia, vaan se olisi joko hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä äänten enemmistöllä. Yksinkertaisen enemmistön vaatimus koskisi myös tilannetta, jossa vahvistamatta jäänyt laki olisi sitä edellisen kerran käsiteltäessä hyväksytty eduskunnassa määräenemmistöllä.

Vahvistamatta jäänyt laki olisi sitä uudelleen käsiteltäessä hyväksyttävä "asiasisällöltään muuttamattomana". Asiasisältöön vaikuttamattomien muutosten mahdollisuus lisättiin nykyiseen valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:ään vuonna 1987 (576/1987). Sen tarkoituksena oli mahdollistaa vähäisten teknisten virheiden korjaaminen ja edellisestä hyväksymisestä kuluneen ajan aiheuttamien muutosten tekeminen vahvistamatta jätettyihin lakeihin niiden uuden eduskuntakäsittelyn kuluessa (HE 253/1984 vp). Perustuslakivaliokunta korosti tuolloin, että muuttamismahdollisuuden rajausta olisi käytännössä tulkittava hyvin suppeasti. Muutosmahdollisuus voisi tulla kyseeseen vain, jos on täysin kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön (PeVM 11/1986 vp). Valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n esitöissä omaksutut rajaukset soveltuvat tältä osin myös ehdotettuun säännökseen.

Valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativa laki voidaan hyväksyä vain muuttamattomana. Tällaisiin vahvistamatta jätettyihin lakeihin ei siten voida tehdä edes asiasisältöön vaikuttamattomia muutoksia. Poikkeusta perusteltiin valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:ää säädettäessä Ahvenanmaan maakunnan erityislaatuisella itsehallinnolla (PeVL 11/1986 vp). Ehdotetun säännöksen mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä edellyttäviä lakeja koskevasta poikkeuksesta luovuttaisiin. Koska muutosmahdollisuus rajautuu selvästi vain lain asiasisältöön vaikuttamattomiin teknisiin korjauksiin, ei tällainen rajattu muuttamismahdollisuus voi muodostua ongelmalliseksi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Siten poikkeuksen säilyttämiselle ei ole välttämätöntä tarvetta.

Uuteen perustuslakiin ei enää otettaisi valtiopäiväjärjestyksen 74 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan lain vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta hallituksen esitystä tai tekemästä eduskunta-aloitetta asiassa, jota laki koskee. Samoin pois jäisi säännös, jonka mukaan vahvistamatta jätettynä eduskunnan käsiteltäväksi tullut laki katsotaan rauenneeksi, jos tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on säädetty uusi laki. Mahdollisuutta uuden hallituksen esityksen tai kansanedustajan lakialoitteen tekemiseen voidaan pitää selvänä ilman nimenomaista säännöstäkin. Erityissäännöksen tarvetta vähentää myös se, että eduskunta aloittaa vahvistamatta jätetyn lain käsittelyn viipymättä, eikä sen käsittely enää siirry seuraaville valtiopäiville. Raukeamista koskevan säännöksen poistaminen merkitsee sitä, että eduskunta tekisi kaikissa tapauksissa päätöksen vahvistamatta jääneen lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Jos eduskunta olisi ehtinyt hyväksyä samasta asiasta uuden lain, voitaisiin käytännössä menetellä siten, että valiokunta ehdottaisi lain hylkäämistä ja täysistunto tekisi tätä tarkoittavan päätöksen.

Tarkempia säännöksiä vahvistamatta jääneen lain uudesta eduskuntakäsittelystä voitaisiin antaa eduskunnan työjärjestyksessä.

79 §. *Lain julkaiseminen ja voimaantulo.* Pykälä sisältäisi voimassa olevan hallitusmuodon 20 ja 22 §:ää vastaavat säännökset lakien julkaisemisesta ja voimaantulosta. Asetusten ja muiden alemmanasteisten oikeussääntöjen julkaisemista ja voimaantuloa koskevat yleiset säännökset annettaisiin ehdotetun 80 §:n 3 momentin mukaisesti lailla.

Pykälän 1 momentin mukaan laista tulisi käydä ilmi sen säätämisjärjestys, jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tarkoitus on, että maininta lain säätämisjärjestyksestä otettaisiin vastaisuudessakin lain johtolauseeseen, vaikka asiasta ei perustuslaissa nimenomaisesti säädettäisikään (vrt. HM 20 § 1 mom.). Lain johtolauseessa todettaisiin myös se, että säädetty laki on syntynyt eduskunnan päätöksen mukaisesti. Eh-

dotettu säännös kuitenkin edellyttäisi nimenomaisesti vain perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyn lain säätämisjärjestyksen todettavaksi asianomaisessa laissa, koska kysymys on poikkeuksellisesta menettelystä tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen verrattuna ja koska lain säätämisjärjestyksellä voi tällöin olla merkitystä myös lain soveltamistilanteissa (ks. 106 §). Muilta osin johtolauseen muoto jäisi vakiintuneen käytännön varaan. Perustuslain säätämisjärjestyksellä säännöksessä viitataan sekä ehdotetussa 73 §:ssä tarkoitettuun säätämisjärjestykseen että 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuun supistettuun perustuslainsäätämisjärjestykseen.

Pykälän 2 momentin mukaan laki, joka on vahvistettu tai tulee voimaan ilman vahvistusta (77 ja 78 §), on tasavallan presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 20 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston on allekirjoituksen ja varmennuksen jälkeen julkaistava laki viipymättä Suomen säädöskokoelmassa. Säännöksessä asetettu "viipymättä"–vaatimus olisi uusi. Säännös koskisi myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja. Valtioneuvoston olisi siten julkaistava viipymättä myös voimaansaattamislaki, vaikka tällaisessa laissa tarkoitetun sopimuksen kansainvälisoikeudellisesta voimaantuloajankohdasta ei lain julkaisemishetkellä vielä olisikaan tietoa. Yksittäisissä tapauksissa saattaa kestää jopa useita vuosia voimaansaattamislain julkaisemisesta ennen kuin sen tarkoittama sopimus tulee voimaan. On myös mahdollista, että voimaansaattamislaissa tarkoitettu sopimus ei koskaan tule voimaan kansainvälisoikeudellisista syistä. Tässä esityksessä on kuitenkin pidetty näitä ongelmia painavampana sitä periaatetta, että kaikkien vahvistettujen lakien tulee välittömästi niiden vahvistamisen jälkeen olla yleisesti saatavilla virallisessa säädöskokoelmassa.

Pykälän 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 20 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä. Käytännössä on katsottu, että lain voimaantuloajankohta ilmenee laista perustuslain nykyisen säännöksen edellyttämällä tavalla myös silloin, kun laki sisältää valtuussäännöksen, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään asetuksella (HE 41/1980 vp, PeVL 17/1992 vp). Oikeustilan selkeyden vuoksi tästä mahdollisuudesta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös perustuslakiin. Ehdotetun säännöksen mukaan laissa voitaisiin erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Lain voimaantuloajankohdan tulisi siten ensisijaisesti käydä ilmi itse laista 3 momentin ensimmäisen virkkeen edellyttämällä tavalla, ja lain voimaantuloajankohtaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta voitaisiin säätää asianomaisessa laissa vain erityisestä syystä. Tästä voisi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa. Edelleenkin olisi silti mahdollista säätää lain voimaantulosta erillisellä voimaanpanolailla, jolloin laissa olisi tavanmukaisen voimaantulosäännöksen asemesta viittaus voimaanpanolakiin.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien osalta säädettäisiin 95 §:n 3 momentissa pidemmälle menevästä voimaantuloa koskevasta asetuksenantovaltuudesta, koska voimaansaattamislakeja säädettäessä ei kaikissa tapauksissa vielä ole varmuutta, tuleeko kansainvälinen velvoite ylipäätään kansainvälisoikeudellisesti voimaan. Siten laissa voitaisiin säätää, että tällaisen lain voimaantulosta säädetään asetuksella.

Ehdotetun 3 momentin viimeisessä virkkeessä ilmaistaisiin periaate, jonka mukaan lain voimaantulo edellyttää sen julkaisemista. Laki katsotaan julkaistuksi, kun se on toimitettu yleisön saataville. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 20 §:n 3 momentin toista virkettä.

Pykälän 4 momentti sisältäisi lakien osalta voimassa olevan hallitusmuodon 22 §:ää vastaavan säännöksen, jonka mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Säännös merkitsee myös sitä, että suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset. Perussäännös asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta ehdotetaan otettavaksi 80 §:n 3 momenttiin.

80 §. *Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen.* Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sään-

tely ehdotetaan uudistettavaksi. Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perussäännöksen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (3 § 1 mom.). Siten sekä yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä että viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen (ks. PeVL 24/1997 vp) antaminen kuuluisi lähtökohtaisesti eduskunnalle. Vastaavasti asetusten antaminen perustuisi vastaisuudessa joko hallitusmuodossa tai muussa laissa olevaan valtuutukseen. Tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvosto ja ministeriö voisivat antaa asetuksia. Vastaisuudessa asetukset antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltuutta olisi hallitusmuodon tai lain nimenomaisella säännöksellä osoitettu tasavallan presidentille tai ministeriölle. Ehdotus sisältää myös lain alaa täsmentävän ja asetuksenantovaltaa rajoittavan uuden säännöksen. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 21 ja 28 §:n säännökset. Nykyisestä poiketen perustuslaissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta valtuuttaa muu viranomainen antamaan oikeussääntöjä lailla erikseen määrätyistä asioista. Asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemista ja voimaantuloa koskevat yleiset säännökset ehdotetaan annettavaksi lailla.

Pykälän 1 momentin mukaan asetuksenantovalta perustuisi hallitusmuodossa tai laissa säädettyyn valtuutukseen. Suoraan perustuslakiin nojautuvia asetuksenantovaltuuksia ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi. Kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisi ehdotuksen 95 §:n 1 momentin nojalla saatettava tarvittaessa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Muilta osin presidentille nykyisin kuuluvasta toimivallasta antaa niin sanottuja omaperäisiä asetuksia ehdotetaan luovuttavaksi. Lainsäädännön kehittymisen seurauksena nykyisin ei enää ole tarvetta voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:n 1 momentin säännökselle, jonka mukaan presidentillä on oikeus antaa asetuksia ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista. Käytännössä tarvetta ei ole sillekään, että presidentillä olisi suoraan hallitusmuotoon perustuva valta antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta tai hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Kaikissa näissä asioissa asetusten antaminen perustuu nykyisin lähes poikkeuksetta laissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen. Ehdotuksen mukaan presidentin asetuksenantovallan tulisikin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevia asioita lukuun ottamatta perustua lailla säädettyyn valtuutukseen.

Hallitusmuotoon perustuvista asetuksenantovaltuuksista säädettäisiin paitsi 95 §:n 1 momentissa myös 68 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella ja 119 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtionhallinnon yksiköistä voidaan kyseisessä säännöksessä määrätyissä puitteissa säätää asetuksella.

Muiden kuin hallitusmuodossa nimenomaisesti säädettyjen asioiden kohdalla asetuksenantovallan tulisi perustua lailla säädettyyn valtuutukseen. Ehdotus on yhteydessä valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvan lähtökohdan kanssa, jonka mukaan valta säätää yleisesti sitovia oikeussääntöjä kuuluu eduskunnalle. Tässä mielessä asetuksen antamiseen valtuuttavan lain säätäminen merkitsee lainsäädäntövallan siirtämistä eduskunnalta asetuksen antajalle. Delegoidun lainsäädäntövallan edelleen siirtämiseen taas on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suhtauduttu pidättyvästi (ks. PeVL 23/1994 vp ja 26/1994 vp).

Ehdotettu pykälä sisältää myös uuden säännöksen, jonka mukaan lailla olisi säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännös pidättäisi siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaisi siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista.

Säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Lauseke kattaisi myös virkamiesten oikeusaseman perusteet. Tässä suhteessa ehdotettu lakivaraus kattaisi voimassa olevan hallitusmuodon 91 §:n 3 momentin säännöksen, jonka mukaan virkamiesten oikeudesta pysyä virassaan ja virkasuhteen perusteista säädetään muutoin erikseen lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lau-

suntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/1993 vp, 1, 12 ja 15/1996 vp sekä 19/1996 vp).

Lailla olisi säädettävä myös hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Tällä viitataan muun muassa perusoikeuksia ja verotusta koskeviin perustuslain säännöksiin (2 luku sekä 81 § ja 120 § 3 mom.), mutta viittaus kattaa kaikki muutkin asiat, joista ehdotetun hallitusmuodon jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Siten esimerkiksi kuntien tehtävistä olisi 120 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla.

Asetuksenantovallan rajoituksena lauseke merkitsisi sitä, ettei asetukseen saa sisällyttää säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksenantovaltaa rajoittavan perustuslain säännöksen tarvetta korostaa se, että valtuuttava laki voi säänneltävän alan kohteeseen liittyvien tai muiden sellaisten erityispiirteiden vuoksi olla suhteellisen väljä puitelaki ja jättää harkintavaltaa asetuksen antajalle. Tarpeettomana sen sijaan voidaan pitää nykyisen hallitusmuodon 28 §:n 1 momentin viimeistä virkettä, jonka mukaan asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Tässä suhteessa on katsottu riittäväksi, että perustuslaissa säädetään lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta. Ehdotetun 107 §:n mukaan tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ei saa soveltaa asetuksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Ehdotuksen mukaan toimivalta antaa asetuksia lakiin perustuvan valtuuden nojalla voitaisiin valtuuttavassa laissa säätää tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle. Näiltä osin ehdotus vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostettua lähtökohtaa, jonka mukaan lakia alemmanasteista säädösvaltaa ei tulisi osoittaa muille kuin presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle (PeVL 12/1996 vp). Asetuksenantovallan käyttöön liittyvän parlamentaarisen vastuun vuoksi asetuksen antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta ole laissa erikseen säädetty (1 mom. 3 virke). Säännöksen sanamuoto osoittaa, että siinä tarkoitetaan valtioneuvostolla valtioneuvoston yleisistuntoa ja että ministeriö käyttäisi asetuksenantovaltaa vain, jos laissa on niin erikseen säädetty. Parlamentaarisen vastuun tulee aina liittyä myös ministeriölle osoitetun asetuksenantovallan käyttöön (PeVL 1/1996 vp). Ministeriössä asetuksenantovalta kuuluisi siten ministerille eikä tätä toimivaltaa voitaisi osoittaa ministeriön virkamiehelle.

Valtioneuvostolla on nykyisin myös talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantovaltaa, jonka käyttämisen ei tavanomaisoikeudellisesti ole katsottu vaativan nimenomaisesti säädettyä valtuutusta. Valtioneuvosto on hallitus- ja hallintoasioita koskevan yleistoimivaltansa nojalla voinut antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä. Tarkoitus on, ettei asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen ehdotetulla tavalla vaikuta valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan, jota siten edelleenkin olisi mahdollista käyttää valtioneuvoston tai ministeriön päätöksin (PeVM 17/1994 vp).

Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee muun muassa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta 67 §:stä. Siten ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (esim. PeVL 20/1997 vp).

Asetuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä. Esimerkiksi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 4 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa asetuksena tasavallan presidentin kanslian kansliasäännön. Presidentti antaa myös Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetut sopimusasetukset.

Presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antamien säädösten nimenä olisi asetus. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua omaksua käytäntö, jonka mukaan asetuksen antaja mainittaisiin säädöksen nimikkeessä, esimerkiksi "tasavallan presidentin asetus", "valtioneuvoston asetus" tai "ministeriön asetus". Samaa käytäntöä on syytä noudattaa myös

lakien viittaussäännöksissä. Tämä on tarpeen muun muassa siksi, että ero kotoperäisten ja Euroopan unionin toimielinten antamien asetusten välillä pysyisi selkeänä.

Asetuksen antajan mainitseminen säädöksen nimikkeessä on perusteltua myös sen vuoksi, että mahdollisessa ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa eri asetusten välillä vallitsee perustuslain säännöksen sanamuodon osoittama hierarkia: tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antama asetus (ks. PeVM 16/1994 vp). Ristiriitatilanteessa on kuitenkin ensi vaiheessa arvioitava se, ovatko asetuksen antajat pysyneet laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien puitteissa. Valtuussäännösten tulkinnassa taas olisi seurattava yleisiä laintulkintaoppeja ja normiristiriitojen ratkaisuperiaatteita. Jollei ristiriitatilannetta voitaisi ratkaista valtuussäännösten arvioinnin perusteella, olisi ratkaisu viime kädessä perustettava asetusten keskinäiseen hierarkiaan. Ristiriitatilanteeseen liittyvien tulkinnallisten kysymysten ratkaisemisen takia on välttämätöntä mainita asetuksessa, lähinnä sen johtolauseessa myös se perustuslain tai lain säännös, jonka nojalla asetus on annettu. Käytännössä näin menetellään laissa olevien asetusvaltuuksien osalta säännönmukaisesti nykyisinkin.

Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista momentissa säädettyjen edellytysten vallitessa. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että lainsäädäntövaltaa ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, jolloin on ollut tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista. Ehdotettu säännös selkeyttäisi niitä edellytyksiä, joiden vallitessa muu viranomainen voitaisiin valtuuttaa antamaan sitovia oikeussääntöjä. Toisaalta säännöksessä asetettavat verraten tiukat edellytykset korostaisivat viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. Samasta syystä "asetus" on ehdotuksessa varattu vain presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antaman säädöksen nimeksi. Mahdollisen ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa viranomaisen antamia oikeussääntöjä ei saisi soveltaa vastoin lain tai asetuksen säännöksiä.

Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla. Nykyistä oikeustilaa ei ole tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa. Sanonnalla "muu viranomainen" säännöksessä tarkoitetaan ensisijaisesti valtion viranomaisia. Ehdotetussa säännöksessä ilmaistuja periaatteita olisi kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille. Säännöksen mukaan viranomainen voitaisiin valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, ei sen sijaan asetuksella.

Viranomainen voitaisiin valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Näiltä osin kysymys on valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulisi lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtuudesta voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat joskus edellyttää myös usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista. Ehdotuksen mukaan viranomaista ei kuitenkaan saisi valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tässä suhteessa ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan viimeaikaista lausuntokäytäntöä, jossa on kiinnitetty huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen, sen soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen (ks. esim. PeVL 12/1996 vp).

Pykälän 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annettaisiin lailla. Uusi perustuslain säännös edellyttäisi Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen sisältämän asetuksia koskevan sääntelyn siirtämistä lain tasolle. Sääntely olisi samalla saatettava vastaamaan edellä 1 momentissa ehdotettua muutosta, jonka mukaisesti asetukseksi kutsuttuja säädöksiä antaisivat vastaisuudessa tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvosto ja ministeriöt.

Asetusten julkaisemisesta ja voimaantulosta annettavan lain tulisi soveltuvin osin noudattaa lain julkaisemista ja voimaantuloa koskevia periaatteita. Lähtökohtana olisi

näin ollen pidettävä ehdotetun 79 §:n 2–4 momentin säännöksiä. Asetukset tulisi siten julkaista suomen ja ruotsin kielellä säädöskokoelmassa. Asetuksesta tulisi käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Jollei asetusta ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulisi voimaan julkaisemispäivänä. Toisaalta ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuun lakiin olisi mahdollista sisällyttää Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen 2 b §:ää vastaava säännös, jonka nojalla ministeriön antama säädös voitaisiin vastaisuudessakin julkaista joissakin tapauksissa ministeriön määräyskokoelmassa. Lailla tulisi ehdotuksen mukaan säätää samoihin lähtökohtiin perustuvat yleiset säännökset myös muiden viranomaisten antamien oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta. Julkaisemista on kaikissa tapauksissa pidettävä säädöksen ja viranomaisen antaman oikeussäännön voimaantulon ehdottomana edellytyksenä.

7 luku. **Valtiontalous**

Uuden hallitusmuodon 7 lukuun ehdotetaan otettaviksi valtiontaloutta koskevat perussäännökset, jotka vastaisivat pääosin nykyisen hallitusmuodon VI luvun säännöksiä. Lukuun ehdotetaan sisällytettäviksi säännökset valtion veroista ja maksuista, valtion lainanotosta ja valtion antamista vakuuksista, valtion talousarviosta, talousarvion ulkopuolisista rahastoista, yksityisen laillisesta saatavasta valtiolta, valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksymisestä, valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta, Suomen Pankista sekä valtion omistuksista.

Perustuslakien valtiontaloussäännökset uudistettiin vuonna 1991 (1077 ja 1078/1991), eikä niihin tämän vuoksi ole tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Osa säännöksistä ehdotetaankin siirrettäviksi uuteen hallitusmuotoon sellaisinaan. Säännösten keskinäistä järjestystä on eräin kohdin tarkistettu.

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen lailla tulisi tietyin edellytyksin mahdolliseksi (87 §). Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös eduskunnan pankkivaltuutettujen ja Suomen Pankin asioita eduskunnassa käsittelevän valiokunnan tiedonsaantioikeudesta (91 § 2 mom.) samoin kuin valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta (90 § 3 mom.).

Nykyisen hallitusmuodon 68 §:ssä säädetystä määrärahan ehdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Samoin ehdotetaan, ettei perustuslakiin enää otettaisi nykyisen hallitusmuodon 66 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä valtiontalouden monivuotisen suunnitelman antamisesta selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi. Suunnitelma voidaan antaa eduskunnalle ilman nykyisenkaltaista erityissäännöstäkin ehdotetun selontekoa ja tiedonantoa koskevan yleissäännöksen nojalla (44 §). Käytännössä tällaisia valtiontalouden monivuotisia suunnitelmia ei ole eduskunnalle annettu. Hallitusmuotoon ei myöskään otettaisi nykyistä hallitusmuodon 72 §:ää vastaavaa rahaa koskevaa säännöstä.

81 §. *Valtion verot ja maksut.* Pykälä vastaisi nykyisiä hallitusmuodon 61 ja 62 §:ää, jotka ehdotetaan siirrettäviksi uuteen hallitusmuotoon lähes sellaisinaan. Säännöksiin ehdotetaan ainoastaan vähäisiä sanonnallisia tarkistuksia. Nykyisten hallitusmuodon pykälien yhdistäminen on perusteltua niiden sisällöllisen yhteyden vuoksi.

Pykälän 1 momentti sisältäisi vaatimuksen, jonka mukaan valtion verosta on säädettävä lailla. Säännös koskisi vain valtion veroja. Kunnallisesta verosta ehdotetaan säädettäväksi 120 §:n 3 momentissa, jonka nojalla kunnallisen veron säätämiseen kohdistuisivat vastaavanlaiset sääntelytasoa ja sisältöä koskevat vaatimukset kuin valtion veroon.

Valtion veroa koskevassa laissa tulisi ehdotuksen mukaan säätää verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulisi yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulisi myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytettäisiin säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen. Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota.

Perustuslaista poistettaisiin tarpeettomana nykyinen säännös eräiden valtion veroja koskevien ehdotusten käsittelystä erityisenä asiana (vrt. VJ 75 § 1 mom.). Koska verosta on säädettävä lailla, käsitellään niitä koskevat ehdotukset aina erillisenä asiana.

Pykälän 2 momentti koskisi valtion viran-

omaisten toiminnastaan perimiä maksuja. Säännös edellyttää, että toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla tulisi säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla olisi säädettävä maksujen suuruuden määräämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännös koskisi kaikkia valtion virastoja ja laitoksia, valtion liikelaitokset mukaan lukien. Valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään nykyisin valtion maksuperustelaissa (150/1992). Laki on luonteeltaan yleislaki, jonka ohella maksuista säädetään muun muassa valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) ja erillisissä liikelaitoskohtaisissa laeissa.

82 §. *Valtion lainanotto ja valtion antamat vakuudet.* Pykälä vastaa nykyisen hallitusmuodon 64 §:ää, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen hallitusmuotoon asiallisesti sellaisenaan.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua aina eduskunnan suostumukseen. Suostumuksesta tulee ilmetä uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Suostumus voi siten koskea uusien valtionlainojen määrää eli bruttomääräistä lainanottoa taikka ainoastaan valtionvelan enimmäismäärää, jolloin lainanottovaltuus olisi nettomääräinen. Nykyisin valtionlainat budjetoidaan nettomääräisesti, ja samoin myös eduskunnan päätös lainanottovaltuuksista tehdään nettomääräisenä talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Lainanottovaltuuksia ei sidota säännöksessä varainhoitovuoteen, joten lainanottovaltuuksien myöntäminen varainhoitovuotta lyhyemmäksi tai pitemmäksi ajaksi on mahdollista. Säännöksen nojalla eduskunta voi myöntää lainanottovaltuudet talousarviossa tai erillisellä päätöksellä kuten nykyisin.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiontakauksen tai valtiontakuun myöntäminen edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Valtiontakauksella tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtiontakuulla sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Nykyisen hallitusmuodon 64 §:n 2 momentissa mainitaan erikseen laki takauksen tai takuun myöntämistä koskevana eduskunnan päätösmuotona. Tämä ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi, sillä ilmaisu "eduskunnan suostumus" sisältää suostumuksen antamisen myös lakimuodossa. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä oikeustilaa tai käytäntöä. Lakimuotoa käytetään lähinnä annettaessa yleisvaltuuksia tietynlaisten takausten ja takuiden myöntämiseen. Esimerkiksi taidenäyttelyiden valtiontakuusta annetussa laissa (411/1986) annetaan opetusministeriölle valtuudet myöntää valtiontakuita taidenäyttelyjen järjestämiselle enintään 700 miljoonaan markkaan näyttelyä kohden ja enintään 3 miljardin markan yhteenlasketuun samanaikaiseen takuuvastuuseen asti. Eduskunnan erillistä suostumuspäätöstä tarvitaan sellaisiin takaus- ja takuupäätöksiin, joista ei ole säännöksiä erityislaeissa. Tällöin eduskunnan suostumus koskee yksittäistä tilannetta eikä sisällä yleisvaltuuksia. Laista tai eduskunnan suostumuksesta tulee ilmetä takausten ja takuiden enimmäismäärä.

Lainanottovaltuuksien, valtiontakauksien ja -takuiden käsittelyjärjestystä ei enää erikseen säänneltäisi perustuslaissa (vrt. VJ 75 § 2 mom.). Nämä asiat käsiteltäisiin ehdotetun 41 §:n 1 momentissa tarkoitetussa ainoassa käsittelyssä.

83 §. *Valtion talousarvio.* Pykälä sisältäisi perussäännökset valtion talousarviosta ja eduskunnan budjettivallasta, talousarvion julkisuusperiaatteesta, talousarvioesityksen antamisesta ja esitykseen liittyvästä kansanedustajan aloiteoikeudesta sekä talousarvion käsittelystä eduskunnassa ja talousarvion julkaisemisen viivästyessä noudatettavasta väliaikaisesta talousarviosta. Pykälä ei sisältäisi asiallisia muutoksia nykytilaan. Asiaa koskevat nykyiset hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännökset on koottu pykälään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eduskunnan budjettivallasta sekä talousarvion julkisuusperiaatteesta. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 66 §:n 1 momenttia, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen perustuslakiin lähes sellaisenaan. Eduskunta huolehtisi nykyiseen tapaan itse talousarvion julkaisemisesta säädöskokoelmassa. Asiasta on tarkoitus ottaa säännökset Suomen säädöskokoelmasta annettavaan lakiin.

Pykälän 2 momentin ensimmäinen virke talousarvioesityksen antamisesta eduskunnalle vastaisi nykyisen hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttia, joka siirrettäisiin uuteen perustuslakiin asiasisällöltään muuttamattomana.

Säännöksessä asetettaisiin talousarvioesityksen ja siihen liittyvien esitysten antamiselle yleinen ajallinen vaatimus. Talousarvioesitykseen liittyviä hallituksen esityksiä ovat erityisesti niin sanotut budjettilakiesitykset sekä esitys lainanottovaltuuksista. Näiden esitysten antamisajankohta ei saisi olennaisesti myöhentyä talousarvioesityksen antamisajasta.

Momentin toinen virke sisältäisi viittaussäännöksen talousarvioesityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta. Säännöksessä viitattaisiin ehdotettuun 71 §:ään, joka koskee hallituksen esityksen täydentämistä ja peruuttamista. Hallituksen esityksen täydentäminen olisi uusi menettelymuoto perustuslaissa, ja se koskisi kaikkia hallituksen esityksiä talousarvioesitys mukaan lukien. Täydentämismahdollisuus on tarpeen ulottaa myös talousarvioesitykseen, sillä talousarvioesityksen sisältö saattaa muuttua huomattavastikin esimerkiksi silloin, kun hallitus muuttaa laajasti budjettilakiesityksiä niiden antamisen jälkeen. Talousarvioesityksen täydentämismahdollisuudesta huolimatta eduskunnan muutosvalta säilyisi kuitenkin sellaisena, joksi se on nykyisessä käytännössä muodostunut.

Pykälän 3 momentti kansanedustajan oikeudesta tehdä talousarvioaloitteita vastaisi asiasisällöltään nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Perussäännös kansanedustajan aloiteoikeudesta sisältyisi uuden perustuslain 39 §:ään. Lisätalousarvioesitystä koskevasta talousarvioaloitteesta säädettäisiin 86 §:n 2 momentissa. Myös talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta voitaisiin tehdä talousarvioaloitteita. Niitä koskevasta ajallisesta rajoituksesta säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä samaan tapaan kuin lisätalousarvioesitystä koskevien talousarvioaloitteiden osalta. Perustuslakiin ei enää otettaisi nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä, jossa määritellään talousarvioesitystä koskevien, kansanedustajien tekemien muutosehdotusten käsiteltäväksi ottamisen edellytykset. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa nykytilaa, sillä valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 3 momenttia vastaava säännös sisällytettäisiin uuteen eduskunnan työjärjestykseen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa. Säännös perustuisi lähinnä nykyiseen valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 2 momenttiin ja 76 §:n 1 ja 2 momenttiin. Perustuslaissa ei ole tarpeen säännellä talousarviokäsittelyä samalla yksityiskohtaisuudella kuin nykyisin. Tarkemmat säännökset asiasta annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykytilaa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin talousarvion julkaisemisen viivästyessä noudatettavasta väliaikaisesta talousarviosta. Säännös vastaisi nykyistä hallitusmuodon 69 §:n 2 momenttia, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen perustuslakiin muuttamattomana. Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy, voitaisiin säännöksen mukaan hallituksen talousarvioesitystä noudattaa talousarviona väliaikaisesti eduskunnan päättämällä tavalla. Eduskunnan päätös tehtäisiin täysistunnossa valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen pohjalta. Perustuslakiin ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa erityisiä säännöksiä valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta (vrt. VJ 76 a §) ja eduskunnan päätöksen käsittelyjärjestyksestä (vrt. VJ 75 § 2 mom.), vaan asiasta säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

84 §. *Talousarvion sisältö.* Pykälä sisältäisi säännökset talousarvion sisällöstä ja keskeisistä budjetointiperiaatteista, nettobudjetoinnista, valtion liikelaitoksista ja niitä koskevista talousarviopäätöksistä sekä monivuotisesta budjetoinnista. Pykälästä ei aiheutuisi asiallisia muutoksia nykytilaan. Asiaa koskevat nykyiset hallitusmuodon säännökset ehdotetaan yhdistettäväksi uudessa perustuslaissa yhdeksi pykäläksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin talousarvioon otettavista tuloista ja määrärahoista sekä talousarvion perusteluista samoin kuin mahdollisuudesta nettobudjetointiin. Säännös vastaa nykyisen hallitusmuodon 67 §:n 1 momenttia, joka siirrettäisiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus- ja bruttobudjetointiperiaatteista. Säännöksen mukaan talousarvion tulisi sisältää täysimääräisesti arviot kaikkiin tiedossa oleviin vuotuisiin tuloihin ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Momentin toisen virkkeen mukaan lailla voitaisiin säätää mahdollisuudesta nettobudjetointiin silloin, kun on kyse toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin talousarvion määrärahojen kattamisvaatimuksesta eli niin sanotusta talousarvion tasapainoperiaatteesta. Säännös vastaa nykyisen hallitusmuodon 67 §:n 2 momenttia, joka otettaisiin

uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Säännöksen mukaan talousarvioon otettuja määrärahoja ei saisi olla arvioituja tuloja enempää. Lailla voitaisiin säätää tilinpäätöksen mukaisen yli- tai alijäämän huomioonottamisesta talousarviossa. Momentissa säädetty kattamisvaatimus velvoittaisi myös valtiovarainvaliokuntaa sen ehdottaessa muutoksia talousarvioesitykseen, eikä asiasta ole tarpeen ottaa erillistä säännöstä perustuslakiin (vrt. VJ 49 § 2 mom.).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta talousarvion vuotuisuuteen eli monivuotisesta budjetoinnista, joka olisi mahdollista sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 67 §:n 4 momenttia. Monivuotisesti budjetoiduilla tuloilla ja menoilla tulisi olla asiallinen yhteys toisiinsa. Useampaa vuotta koskevasta budjetoinnista ei ole toistaiseksi annettu lailla säännöksiä.

Pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 65 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Ehdotetun momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin valtion liikelaitoksia koskevien tuloarvioiden ja määrärahojen ottamisesta talousarvioon. Sen mukaan liikelaitosten tuloja ja menoja sisällytetään valtion talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 67 §:n 3 momenttia. Momentin kolmannen virkkeen mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallitusmuodon 65 §:n 2 momentin toista virkettä. Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) säädetään tarkemmin niistä asioista, joista eduskunta päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Nykyisen hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin korvaava säännös valtion virastojen ja laitosten perustamisesta sisältyisi ehdotettuun 119 §:n 2 momenttiin.

85 §. *Talousarvion määrärahat.* Pykälässä säädettäisiin talousarvion määrärahoista ja niiden käyttöä koskevista rajoituksista sekä niin sanotusta valtuusmenettelystä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kiinteistä määrärahoista sekä arvio- ja siirtomäärärahoista talousarvion määrärahalajeina samoin kuin niiden ylittämisestä tai siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Momentti vastaisi nykyisen hallitusmuodon 70 §:n 1 momenttia, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan määrärahapäätösten tyypit ja niiden oikeusvaikutukset tulee määritellä perustuslain tasolla, eikä tavallisella lailla tule voida säätää siitä, kuinka eduskunta tekee päätöksiä talousarviosta (ks. PeVM 17/1990 vp). Säännöksen mukaan lailla voidaan säätää arviomäärärahan ylittämisen edellytyksistä samoin kuin siirtomäärärahan ja kiinteän määrärahan siirtämisen ja ylittämisen edellytyksistä. Arviomäärärahan siirtäminen käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen olisi kuitenkin kiellettyä eikä siitä voitaisi säätää lailla.

Pykälän 2 momentissa vahvistettaisiin edelleen pääsäännöksi kielto siirtää määrärahoja talousarvion kohdasta toiseen. Säännös merkitsisi, ettei määrärahoja saa käyttää toistensa käyttötarkoituksiin, ellei eduskunta ole sitä nimenomaisesti talousarviossa sallinut. Lailla voitaisiin kuitenkin poiketa siirtokiellosta silloin, kun määrärahojen käyttötarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa. Momentti vastaisi nykyisen hallitusmuodon 70 §:n 2 momenttia, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen perustuslakiin sellaisenaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niin sanotusta valtuusmenettelystä. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 70 §:n 3 momenttia, jota tarkistettaisiin sanonnallisesti. Tarkistukset eivät kuitenkaan muuttaisi säännöksen asiallista sisältöä. Säännöksen mukaan talousarviossa voitaisiin antaa valtuuksia sitoa valtio oikeudellisesti velvoittavasti menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan vasta myöhempien varainhoitovuosien talousarvioihin. Valtuuden tulisi olla määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu, ja se voitaisiin antaa vain varainhoitovuodeksi.

86 §. *Lisätalousarvio.* Pykälässä säädettäisiin lisätalousarvioesityksen antamisen edellytyksistä sekä lisätalousarvioesitystä koskevasta kansanedustajan aloiteoikeudesta. Säännös lisätalousarvioesityksen antamisesta korvaisi nykyisen hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin. Talousarvioaloitetta koskeva säännösehdotus vastaa asiasisällöltään nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Pykälän 1 momentti koskisi lisätalousarvioesityksen antamisen edellytyksiä. Nykyisen hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin mu-

kaan lisätalousarvioesityksen antaminen edellyttää välttämätöntä tarvetta. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunnalle voidaan antaa lisätalousarvioesitys, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Lisätalousarvioesitykset muodostavat vakiintuneen käytännön valtiontaloutta koskevassa päätöksenteossa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan nykyistä säännöstä vapaampi suhtautuminen lisätalousarvioesityksiin on puollettavissa (ks. PeVM 17/1990 vp). Käytännössä lisätalousarvioesityksiä on yleensä annettu kahdesta kolmeen vuosittain. Poikkeuksellisesti niitä on voitu antaa enemmänkin.

Ehdotus merkitsisi nykyisen säännöksen sanamuotoon verrattuna astetta vapaampaa suhtautumista lisätalousarvioesitysten antamiseen. Säännös vastaisi tältä osin paremmin nykyistä käytäntöä ja käytännössä ilmenevää lisätalousarvioesitysten antamistarvetta.

Talousarvion kattamisvaatimus koskee myös lisätalousarviolla muutettua talousarviota. Tarvittava kate on sisällytettävä lisätalousarvioon. Uuteen perustuslakiin ei enää otettaisi erityistä säännöstä talousarvion käsittelystä annettujen säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon (vrt. VJ 38 a §). Tämän voidaan katsoa olevan selvää ilman erityistä säännöstäkin jo sen perusteella, että lisätalousarviossa on kyse talousarvion muuttamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan kansanedustaja voi tehdä talousarvioaloitteen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi. Säännös täydentäisi 39 §:n 2 momentin 2 kohdan yleissäännöstä talousarvioaloitteen tekemisestä. Lisätalousarvioesityksen johdosta tehdyn aloitteen tulisi tarkoittaa talousarvion muuttamista, ja aloitteen sisällön tulisi liittyä välittömästi hallituksen esityksen sisältöön. Aloitteen kohdistuminen sellaisiin talousarvion kohtiin, jotka eivät sisälly lisätalousarvioesitykseen, ei olisi yleensä hyväksyttävää. Aloitteen sisällölle asetettua ehtoa tulisi kuitenkin tulkita eduskunnan budjettivaltaa turvaavalla tavalla. Vaatimus talousarvioaloitteen välittömästä yhteydestä lisätalousarvioesitykseen on perusteltu, sillä talousarvion muutosten tulee pysyä määrältään rajoitettuna. Näin voidaan turvata riittävän suunnitelmallinen valtion taloudenhoito.

87 §. *Talousarvion ulkopuoliset rahastot.* Pykälässä säädettäisiin talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista ja niiden perustamisen edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan lailla voitaisiin säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Tällaisen lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin eduskunnassa kuitenkin vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi myös vastaavaa enemmistöä. Nykyisen hallitusmuodon mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen ei ole tavallisella lailla mahdollista.

Uudistettaessa perustuslakien valtiontalous-säännökset vuonna 1991 hallitusmuodosta poistettiin säännös, jonka mukaan talousarvion ulkopuolelle oli mahdollista perustaa rahastoja lailla muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten. Nykyisin talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen edellyttää perustuslain säätämisjärjestystä. Jo perustetut rahastot jäivät uudistuksen jälkeen edelleen voimaan, mutta niiden tehtäviä tai varoja ei voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla (PeVM 17/1990 vp). Uusia, valtion tavanomaisin rahoituskeinoin rahoitettavia rahastoja ei myöskään ole katsottu voitavan perustaa valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen nojalla (PeVL 4/1992 vp). Kyseinen säännös koskee eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallinnon valvontaa.

Suomessa on varsin laaja rahastojärjestelmä. Rahastojen laajentamisen ja uusien rahastojen perustamisen myötä niiden suhteellinen merkitys budjettitalouteen verrattuna on entisestään kasvanut. Rahastojen taseiden loppusumma oli vuoden 1996 valtion tilinpäätöksessä 100,2 miljardia markkaa. Vuoden 1991 uudistuksen jälkeen on lakkautettu viljavarastorahasto sekä perustettu kaksi uutta rahastoa, valtion vakuusrahasto ja maatalouden interventiorahasto. Lisäksi on tarkistettu eräitä rahastoja koskevia säännöksiä. Eduskunnan vastattavina oleviin rahastoihin kuuluu nykyisin ainoastaan Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) valtion vakuusrahaston siirryttyä valtioneuvoston alaisuuteen. Talousarvion ulkopuolisia rahastoja on kaikkiaan 11, ja niistä taseiltaan suurimmat ovat valtion asuntorahasto, valtion eläkerahasto ja valtion vakuusrahasto. Rahastoista säädetään seuraavissa laeissa:

– radiorahasto; laki radiolaitteista (8/1927)

– palosuojelurahasto; laki palosuojelumaksusta (586/1946)
– laki maatilatalouden kehittämisrahastosta (657/1966)
– laki öljysuojarahastosta (379/1974)
– valtion ydinjätehuoltorahasto; ydinenergialaki (990/1987)
– valtiontakuurahasto (aikaisemmin valtion takausrahasto ja vientitakuurahasto); laki valtiontakuukeskuksesta (111/1989)
– laki valtion asuntorahastosta (1144/1989)
– laki valtion eläkerahastosta (1372/1989)
– laki valtion vakuusrahastosta (379/1992)
– huoltovarmuusrahasto (aikaisemmin varmuusvarastorahasto); laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992)
– laki maatalouden interventiorahastosta (1206/1994).

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa pysyvää tarvetta, jonka vuoksi on perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi. Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa.

Pykälän mukaan talousarvion ulkopuolinen rahasto voidaan perustaa kahden kolmasosan enemmistöllä hyväksytyllä lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Ehdotettu rajoitussäännös soveltuisi kriteeriksi laadultaan erilaisten tehtävien hoitamista koskeviin tilanteisiin. Yleisiä määreitä rahastointia edellyttävistä tehtäväalueista ei olekaan muodostettavissa, sillä rahastoja on perustettu hyvin erilaisia tehtäviä varten ja monenlaisista syistä. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi.

Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Erilaiset valtion takauksien tai takuiden myöntämistä koskevien toimintojen voidaan katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Esimerkkinä nykyisistä rahastoista voidaan mainita valtiontakuurahasto. Tällaisia tehtäviä ovat myös erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu lähinnä öljysuojarahasto. Myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista voidaan mainita esimerkkinä nykyinen valtion eläkerahasto. Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta nykyisen valtion asuntorahaston tapaan voi myös edellyttää rahastointia.

Pykälän toisessa virkkeessä asetettaisiin erityinen määräenemmistövaatimus talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiselle. Tällaisen lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö. Koska talousarvion ulkopuolisten rahastojen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, on perusteltua, että niitä koskevilla päätöksillä on yksinkertaista enemmistöä laajempi tuki eduskunnassa.

Ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi nykyisten rahastojen asemaan, vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaisten rahaston perustamista koskevien edellytysten tulisi kuitenkin täyttyä laajennettaessa olennaisesti nykyisten rahastojen varoja tai käyttötarkoitusta. Lisäksi tällaisten muutosten hyväksymiseen vaadittaisiin vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä pykälän toisen virkkeen mukaisesti.

Ehdotetut rahaston perustamista koskevat rajoitukset poikkeaisivat aikaisemmin sovelletuista perustamisedellytyksistä. Aikaisempien rajoitusten mukaan rahastoa ei voinut perustaa valtion vuotuisia tarpeita varten eikä rahasto saanut määrältään muodostua valtion talousarvioon verrattuna niin suureksi, että eduskunnan budjettivalta olisi vaarassa tulla loukatuksi (ks. esim. PeVL 17/1985

vp, 17/1989 vp, 37/1992 vp, 20/1994 vp ja 1/1997 vp). Nämä rajoitukset ovat kuitenkin tulkintakäytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi, ja niiden nykyistä käyttökelpoisuutta voidaan pitää vähäisenä.

Erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä voidaan vähentää rahaston perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa eduskunnan budjettivallan rajoitusta. Rahastosta maksettavat menot voidaan määritellä tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa siten, että eduskunnan voidaan katsoa lainsäädäntövallallaan ohjaavan rahaston varojen käyttöä. Rahastolta voidaan kieltää itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättäisi talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Myös muita rahaston tuloja voidaan ohjata valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan nykyiseen tapaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä. Rahastot ovat myös valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia.

88 §. *Yksityisen laillinen saatava valtiolta.* Pykälä turvaisi jokaisen oikeuden saada talousarviosta riippumatta valtiolta lailliset saatavat ja muut suoritukset. Säännös vastaisi nykyistä hallitusmuodon 70 §:n 4 momenttia, jota on sanonnallisesti tarkistettu. Säännös on erotettu omaksi pykäläkseen, sillä siinä on kyse yksilön oikeudesta, joka ei luontevasti sovi muiden, tässä luvussa ehdotettujen pykälien yhteyteen.

89 §. *Valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksyminen.* Pykälä vastaisi nykyistä hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin toista virkettä, joka ehdotetaan siirrettäväksi uuteen hallitusmuotoon lähes sellaisenaan. Perustuslaki ei enää sisältäisi yleistä säännöstä virkamiesten palvelussuhteen ehtojen määräämisestä virkaehtosopimuksin kuten ei myöskään säännöstä sellaisten palvelussuhteiden ehtojen hyväksymisestä eduskunnan valiokunnassa, joista valtionavun määrä lain mukaan riippuu (vrt. HM 65 § 3 mom.).

Pykälän mukaan eduskunnan asianomainen valiokunta, joka on nykyisin valtiovarainvaliokunta, hyväksyisi eduskunnan puolesta valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen. Säännöksessä käytettäisiin ilmaisua "valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskeva sopimus" nykyisten virkamiehen ja virkaehtosopimuksen käsitteisiin kiinnittyvien ilmaisujen sijasta. Näin muotoiltuna säännös jättäisi riittävän väljyyden valtion palvelussuhteiden kehittämiselle. Säännös edellyttäisi myös valtion työehtosopimusten käsittelyä eduskunnassa nykyisten virkaehtosopimusten ohella siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen. Eduskunnan suostumus olisi tarpeen valtion palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen hyväksymiseen erityisesti silloin, kun sopimuksesta aiheutuu valtiolle uusia menon lisäyksiä, joihin eduskunta ei ole aikaisemmin antanut suostumustaan. Säännöksen tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivaltaa. Asiasta on säädetty myös valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 4 §:n 3 momentissa.

Mahdollisuutta määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista virkaehtosopimuksilla ei ole enää tarpeen erikseen mainita perustuslaissa. Myöskään valtionavun määrään vaikuttavien palvelussuhteiden ehtojen hyväksyminen valtiovarainvaliokunnassa ei ole enää tarpeen, sillä tällaisia palkkausmenoja ei enää erikseen oteta huomioon valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa (ks. esim. kuntien valtionosuuslaki; 1147/1996).

Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöksiä palvelussuhteen ehtoja koskevien tehtävien kuulumisesta valtiovarainvaliokunnalle (vrt. VJ 49 § 3 ja 4 mom.). Eduskunnan valiokuntien välinen tehtävienjako määräytyisi tältä osin eduskunnan työjärjestyksen ja puhemiesneuvoston vahvistamien valiokuntien tehtäviä koskevien yleisohjeiden perusteella.

90 §. *Valtiontalouden valvonta ja tarkastus.* Pykälä sisältäisi valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta sekä valtiontilintarkastajia ja valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevat perussäännökset. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 71 §:n.

Nykyisen 71 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista, siirrettäisiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Eduskunnan valvonta ulottuisi niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtionta-

louteen. Valvonnan piiriin kuuluisivat siten valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet sekä Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot. Eduskunta valvoo sekä valtion taloudenhoidon laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta.

Valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan järjestämistä varten eduskunta valitsisi keskuudestaan valtiontilintarkastajat. Valtiontilintarkastajiksi valittaisiin siten edelleen kansanedustajia kuten nykyisinkin valtiopäiväjärjestyksen 88 a §:n mukaisesti. Valtiontilintarkastajana voisi poikkeuksellisesti toimia myös henkilö, joka ei ole enää kansanedustaja. Tällainen tilanne voi muodostua silloin, kun valtiontilintarkastajaksi valittu edustaja jättää edustajan tehtävänsä ennen vaalikauden päättymistä tai silloin, kun edustaja ei tule enää valituksi eduskuntaan, mutta hänen toimikautensa tilintarkastajana jatkuu sen kalenterivuoden loppuun, jolloin vaalit on toimitettu (vrt. valtiontilintarkastajain johtosääntö; 391/1951, 1 §). Valtiontilintarkastajien lukumäärästä ei enää säädettäisi perustuslaissa, vaan eduskunnan työjärjestyksessä tai eduskunnan hyväksymässä valtiontilintarkastajain johtosäännössä. Valtiontilintarkastajien valintaa koskee ehdotettu 37 §:n säännös eduskunnan toimielinten valinnasta. Kyseinen pykälä antaa mahdollisuuden kuitenkin poiketa valtiontilintarkastajien johtosäännössä yleisestä säännöstä, jonka mukaan eduskunnan toimielimen toimikausi kestää vaalikauden.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Nykyisin tarkastusvirasto on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/1947) 1 §:n mukaan valtiovarainministeriön alainen. Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä on selvitetty useassa eri yhteydessä. Esillä on ollut erityisesti tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen, mutta myös muita organisatoria ratkaisuja on ehdotettu. Tarkastusviraston siirtämistä eduskunnan yhteyteen on selvittänyt viimeksi laajemmin eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95 (eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996). Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti, että perustuslakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastustoimen hoitamista varten eduskunnan yhteydessä olisi valtiontalouden tarkastusvirasto. Komitean mielestä tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen vahvistaisi eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja parlamentaarisen valvonnan voimavaroja sekä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuutta. Komitea edellytti, että tarkastusviraston aseman uudelleen järjestämiseksi käynnistettäisiin erillinen säädösvalmistelu, jossa täsmennettäisiin tarkastusviraston asema ja tehtävät (komiteanmietintö 1997:13, s. 116-118, 253-254). Komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kannat tarkastusvirastoa koskevasta ehdotuksesta hajaantuivat selvästi. Valtiovarainministeriön asettama valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämistyöryhmä ei joulukuussa 1997 valmistuneessa muistiossaan (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 29/1997) päässyt myöskään yksimielisyyteen tarkastusviraston hallinnollisesta asemasta. Työryhmän muistiossa korostettiin kuitenkin, että tarkastustoimen kehittämisen lähtökohtana tulee olla valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuuden turvaaminen.

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. Ehdotettu 2 momentti mahdollistaakin erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnolliset ratkaisut. Säännös jättää siten tavallisella lailla ratkaistavaksi, miten tarkastusviraston organisatorinen asema järjestetään. Aikaisempien selvitysten perusteella kyseeseen tulee tällöin tarkastusviraston sijoittaminen joko eduskunnan tai valtioneuvoston yhteyteen. Ehdotetussa 2 momentissa kuitenkin edellytettäisiin tarkastusviraston riippumattomuutta. Riippumattomuuteen kuuluu muun muassa se, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Tarkastusviraston tulee voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavasta. Tarkastusviraston uskottavan riippumattomuuden turvaaminen tulee ottaa huomioon myös järjestettäessä tavallisella lailla tarkastusviraston hallinnol-

lista asemaa. Toisaalta valtiontalouden ulkoista tarkastusta järjestettäessä on huolehdittava myös eduskunnan riittävistä tiedonsaantimahdollisuuksista.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Ehdotuksen sisältämä lakitasoisuuden vaatimus turvaa osaltaan tarkastusviraston riippumattomuutta. Säännös sulkee pois mahdollisuuden antaa tarkastusvirastolle tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Ehdotus edellyttää siten, että nykyiset tarkastusviraston tehtäviä koskevat lakia alemmanasteiset säännökset siirretään lain tasolle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta. Säännös korvaisi nykyisen hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin, joka koskee ainoastaan valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeutta. Nykyinen säännös jättää myös tiedonsaannin muilta kuin viranomaisilta lain tasolla säädettäväksi. Ehdotetulla säännöksellä turvattaisiin perustuslaissa valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus saada kaikilta valvonnan kohteina olevilta valvontatehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Tiedonsaantioikeus on tehokkaan valvonnan välttämätön edellytys, ja tämän vuoksi asiasta on perusteltua säätää perustuslaissa. Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta säädetään myös eräissä erityislaeissa (esim. laki valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta; 968/1947, laki valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia; 630/1988, laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja; 353/1995).

91 §. *Suomen Pankki.* Pykälä sisältäisi perussäännökset maan keskuspankin, Suomen Pankin, valtiosääntöisestä asemasta sekä eduskunnan valitsemista pankkivaltuutetuista, jotka valvovat Suomen Pankin toimintaa. Pykälän 1 momentti vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 73 §:n 1 ja 2 momenttia. Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen Suomen Pankin asioita käsittelevän eduskunnan valiokunnan ja pankkivaltuutettujen tiedonsaantioikeudesta. Perustuslakiin ei enää otettaisi nykyisen hallitusmuodon 73 §:n 3 momentin säännöstä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Säilyttämällä nykyisen hallitusmuodon 73 §:n 1 momenttiin sisältyvä määre "eduskunnan takuulla ja hoidossa" korostetaan siihen liittyvän valtiosääntöperinteen jatkuvuutta. Ilmaisun "eduskunnan takuulla" on tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viimekädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista. Ilmaisun "eduskunnan hoidossa" on puolestaan katsottu merkitsevän Suomen Pankin riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta sekä viittaavan eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen harjoittamaan päätöksentekoon (PeVL 5/1997 vp).

Momentin toisen virkkeen mukaan eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Tarkemmat säännökset pankkivaltuutettujen valinnasta sekä toiminnasta siirrettäisiin tarvittavilta osilta eduskunnan työjärjestykseen ja Suomen Pankkia koskevaan lakiin (vrt. VJ 83 § 1–4 mom.). Pankkivaltuutettujen tehtävistä säädetään nykyisin tarkemmin eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännössä (101/1926) ja Suomen Pankista annetussa laissa (719/1997).

Vuonna 1997 Suomen Pankista annetussa laissa muutettiin eräiltä osin pankkivaltuutettujen tehtäviä. Lain 11 §:n mukaan pankkivaltuutetuista muodostuva pankkivaltuusto on edelleen Suomen Pankin toimielin, ja 13 §:n mukaan sillä on valvonnallisia ja hallinnollisia sekä eräitä rahapolitiikkaa koskevia tehtäviä. Pankkivaltuusto päättää edelleen valtioneuvostolle annettavasta markan ulkoista arvoa koskevasta esityksestä, mutta muu rahapoliittinen päätöksenteko, kuten peruskorosta ja muista Suomen Pankin koroista päättäminen, on siirretty pankin johtokunnalle. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta piti tärkeänä kehittää eduskunnan ja Suomen Pankin välistä suhdetta erilaisin järjestelyin siten, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa huolimatta pankkivaltuutettujen tehtävien supistumisesta (PeVL 5/1997 vp). Säilyttämällä uudessa perustuslaissa nykyisen hallitusmuodon määre "eduskunnan takuulla ja hoidossa" asetettaisiin siten vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Suomen Pankin asioita käsittelevän eduskunnan

valiokunnan ja pankkivaltuutettujen tiedonsaantioikeudesta. Valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla olisi oikeus saada Suomen Pankin valvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Tiedonsaantioikeuden turvaaminen perustuslaissa on tarpeen samoista syistä kuin ehdotetun 90 §:n 3 momentin kohdalla. Ehdotettu säännös on tarpeen myös Suomen Pankin erityisaseman vuoksi, sillä eduskunnan ja valiokuntien tiedonsaantioikeutta koskeva yleissäännös 47 §:ssä ei ulottuisi Suomen Pankkiin. Ehdotettu säännös muodostaisi oikeudellisen perusteen Suomen Pankin pääjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten kuulemiselle eduskunnan asianomaisessa valiokunnassa. Myös Suomen Pankista annetun lain 13 §:n 4 momentissa säädetään pankkivaltuuston oikeudesta saada tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

Suomen Pankin tilintarkastajien valintaa koskevat säännökset siirrettäisiin tarpeellisilta osilta eduskunnan työjärjestykseen ja Suomen Pankista annettuun lakiin (vrt. VJ 83 § 5 mom.). Perustuslakiin ei ole tarpeen ottaa myöskään säännöksiä eduskunnan talousvaliokunnan tehtävistä Suomen Pankkia koskevia asioita käsittelevänä valiokuntana (vrt. VJ 50 §). Eduskunnan valiokuntien työnjako määräytyisi tältä osin valiokuntien pääasiallisia tehtäviä koskevien puhemiesneuvoston antamien yleisohjeiden mukaisesti.

Perustuslaki ei enää sisältäisi säännöstä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä valtion tarpeisiin (vrt. HM 73 § 3 mom.). Nykyisin Suomen Pankista annetun lain 31 §:ään sisältyy yksityiskohtaiset säännökset ylijäämän käytöstä ja alijäämän kattamisesta. Lain säännösten asettamat rajoitukset on otettava huomioon ylijäämän käytöstä päätettäessä. Ensisijaisesti pankin ylijäämä on käytettävä pankin vararahaston kartuttamiseen tietyllä määrällä. Ylijäämän muun osan käytöstä valtion tarpeisiin päättää eduskunta. Eduskunta päättää asiasta pankkivaltuutettujen ja talousvaliokunnan ehdotusten perusteella siinä yhteydessä, kun eduskunta käsittelee talousvaliokunnan mietintöä pankkivaltuutettujen vuosittaisesta kertomuksesta.

92 §. *Valtion omistukset.* Pykälässä säädettäisiin valtion määräysvallan käyttämisestä yhtiöissä sekä sen hankkimisesta ja siitä luopumisesta samoin kuin valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta. Pykälä vastaisi nykyisen hallitusmuodon 63 ja 74 §:ää, jotka ehdotetaan siirrettäviksi uuteen perustuslakiin sellaisinaan. Nykyisten pykälien yhdistäminen on perusteltua niiden sisällöllisen yhteyden vuoksi.

Pykälän 1 momentti koskisi niin sanottuja valtionenemmistöisiä yhtiöitä. Kyse on yhtiöistä, joissa valtiolla on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin puolet välittömässä omistuksessaan. Momentin mukaan valtion osakasvallan käyttämisestä valtionenemmistöisissä yhtiöissä tulisi säätää lailla. Lailla säädettäviä seikkoja olisivat erityisesti valtion osakasvallan käyttöä koskevat eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet. Valtionenemmistöiset yhtiöt eivät kuulu eduskunnan budjettivallan piiriin, ja tämän vuoksi eduskunnan päätösvalta niihin liittyvissä asioissa tulee turvata muulla tavoin. Lisäksi lailla tulisi säätää menettelyistä päätettäessä osakehankinnan kohdistamisesta, osakepääoman korotuksen merkitsemisestä, yhtiökokousedustajien nimeämisestä ja kokousedustajille annettavista toimiohjeista.

Edelleen 1 momentin mukaan lailla tulisi säätää myös siitä, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Pääsääntöisesti valtionenemmistön hankinnan tai siitä luopumisen tulisi edellyttää eduskunnan suostumusta. Nykyisin valtion määräysvallan käytöstä, sen hankkimisesta ja luovuttamisesta säädetään valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetussa laissa (740/1991).

Pykälän 2 momentin mukaan kiinteän omaisuuden luovuttaminen olisi mahdollista vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Lähtökohtana on, että merkittävät maaomaisuuden luovutukset edellyttävät eduskunnan suostumusta. Eduskunnan suostumus koskisi aina yksittäistä kiinteän omaisuuden luovutusta, kun taas säännökseen sisältyvä lakivaraus viittaa kiinteän omaisuuden luovutuksesta annettuun valtuutusluonteiseen lakiin. Laki oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (687/1978) on säännöksessä tarkoitettu valtuutusluonteinen yleislaki, jonka nojalla valtioneuvosto ja eräissä tapauksissa myös sen alaiset viranomaiset voivat päättää omaisuuden luovutuksesta. Laki ei koske sellaista kotimaassa olevaa omaisuutta, jonka taloudellinen arvo on asetuksessa säädetyllä tavalla suuri (nykyisin yli 30 miljoonaa markkaa) tai jonka merkitys on laissa

säädettyjen perusteiden mukaan huomattava. Tällaisen kiinteän omaisuuden luovutus edellyttäisi aina eduskunnan suostumusta. Suostumuksen antaminen ei edellytä lakimuodon käyttöä.

Valtion määräysvallan hankkimista yhtiössä tai siitä luopumista sekä valtion kiinteän omaisuuden luovutusta koskeva eduskunnan suostumus voidaan antaa joko talousarviopäätöksessä tai erillisellä päätöksellä. Suostumuksen käsittelyjärjestystä ei enää erikseen säänneltäisi perustuslaissa (vrt. VJ 75 § 2 mom.).

8 luku. **Kansainväliset suhteet**

Ulkoasiainvallan alaan kuuluvien asioiden nykyaikaista merkitystä ja painoarvoa vastaavasti Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat perustuslain säännökset ehdotetaan koottavaksi 8 lukuun. Ehdotus selkeyttäisi kansainvälisten asiain perustuslaintasoista sääntelyä ja vahvistaisi ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvän parlamentaarisen katteen vaatimuksen. Voimassa olevien perustuslakien käyttämiä vanhahtavia sanontoja ehdotetaan samalla monin osin nykyaikaistettavaksi. Lukuun otettaisiin säännökset ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perusteista (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §), kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §), eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).

93 §. *Ulkopoliittinen päätösvalta.* Pykälä sisältää Suomen ulkopolitiikan johtamista, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista ja Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskevat perussäännökset. Alaltaan pykälä kattaisi voimassa olevan hallitusmuodon 33 ja 33 a §:ssä nykyisin säädetyt asiaryhmät, ja siinä säädettäisiin eduskunnalle, tasavallan presidentille sekä valtioneuvostolle osoitetun toimivallan perusteista näissä asioissa. Ehdotettua pykälää olisi tulkittava kokonaisuutena ja yhteydessä kansainvälisten suhteiden muuhun sääntelyyn. Siten presidentin toimivaltaa ulkopolitiikan johtajana rajoittaisivat yhtäältä eduskunnan valta hyväksyä lainsäädännön alaan kuuluvat ja muut ehdotetussa 94 §:n 1 momentissa tarkoitetut kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen sekä toisaalta eduskunnan ja valtioneuvoston toimivalta Euroopan unionin asioissa.

Pykälän sanontoja on voimassa oleviin säännöksiin verrattuna nykyaikaistettu. Hallitusmuodon 33 §:ssä nykyisin käytetyt sanonnat "sopimukset ulkovaltojen kanssa" ja "tiedonannot ulkovalloille" on korvattu vallitsevia oloja paremmin vastaavilla ilmaisuilla "kansainväliset velvoitteet" ja "ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot". Niin ikään sanonta "Suomen suhteet ulkovaltoihin" on korvattu sanalla "ulkopolitiikka", joka kuvaa luontevasti valtion kansainvälisiä suhteita koskevien asioiden ydinaluetta.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännöksen muotoilulla korostetaan sitä, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä ja että presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain yleisiä säännöksiä (58 §) sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Nämä lähtökohdat eivät selvästi ilmene voimassa olevan hallitusmuodon 33 §:n 1 momentista, jonka mukaan presidentti "määrää" Suomen suhteista ulkovaltoihin. Tosin presidentin on hallitusmuodon nykyistenkin säännösten mukaisesti tehtävä ulkoasiainvallan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa ja ministerin esittelystä (ks. PeVM 4/1991 vp). Presidentti päättää valtioneuvostossa muun muassa valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta, jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä, valtuuskuntien asettamisesta samoin kuin kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifioinnista.

Ulkopolitiikan johtamisella säännöksessä viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan. Kansainvälisten suhteiden alaan kuuluvia asioita käsitellään valtioiden kahdenvälisissä neuvotteluissa, mutta nykyisin yhä enemmän myös useamman valtion välisissä konferensseissa ja kansainvälisten järjestöjen toimielimissä. Kansainvälisen tason päätöksenteossa ratkaisut muotoutuvat yleensä monivaiheisessa aloitteiden, keskustelujen ja neuvottelujen menettelyssä, jossa Suomi on vain yksi osapuoli. Presidentin tehtäviin ulkopolitiikan hoitamisessa kuuluu myös keskusteluja eri valtioiden edustajien kanssa, kirjeenvaihtoa,

puheita kansainvälisissä tilaisuuksissa ja muita vastaavia toimia, joiden hoitamista ei kaikilta osiltaan voida sitoa koko valtioneuvoston myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn. Vastaavasti pääministeri ja muut ministerit sekä heidän johtamansa ministeriöt ja osin myös muut viranomaiset ovat nykyisin monin tavoin yhteydessä toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin ja viranomaisiin.

Ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi siten laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Koko valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysymys on Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmistelusta tai kun on valmisteltava kantaa muiden tekemiin Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta laajakantoisiin aloitteisiin. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa. Pääministerin roolia Suomen kansainvälisten asioiden hoidossa korostaa myös se, että hänen on tehtävä eduskunnalle selkoa Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin perussopimusten muutoksia valmistelevissa kokouksissa käsiteltävistä asioista (97 § 2 mom.). Yhteistoimintavelvoite edellyttää myös, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta informoinnista ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.

Tärkeä yhteistoiminnan toimielin on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka on valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n 4 momentin mukaan valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Presidentti osallistuu nykyisin melko tiiviisti ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, jolloin valiokunta toimii presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö- ja keskustelufoorumina. Tällainen käytäntö turvaa presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoelimeksi ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä. (PeVM 1/1997 vp)

Ulkopolitiikan hoitamiseen liittyvän yhteistoiminnan muodoista ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin perustuslaissa, vaan tarvittavat säännökset voidaan antaa alemmanasteisissa säädöksissä. Valtioneuvoston sisäiset toimivalta- ja vastuusuhteet määräytyisivät valtioneuvostoa koskevien yleisten säännösten mukaisesti (65–68 §).

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen kuuluisivat vastaisuudessakin lähtökohtaisesti presidentin valtuuksiin. Tämä koskisi myös sellaisia Euroopan unionin piirissä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Presidentin sopimuksentekovaltuuksia voitaisiin vain rajoitetusti siirtää lailla muille viranomaisille (PeVL 15/1994 vp). Ehdotetussa 95 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Eduskunnan toimivallassa olisi kuitenkin hyväksyä kansainväliset velvoitteet ja päättää niiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin 94 ja 95 §:ssä ehdotetaan tarkemmin säädettäväksi. Lisäksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sen toimivallan piiriin kuuluvan kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen. Nykyisen käytännön mukaan presidentti päättää myös eduskunnan hyväksymän kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta. Koska kansainvälisen velvoitteen irtisanominen kuitenkin monissa tapauksissa vaikuttaa myös valtion sisäiseen oikeuteen ja koska irtisanomisella voi olla muutoinkin Suomen kannalta huomattava merkitys, on perusteltua edellyttää eduskunnan hyväksymistä sen toimivallan piiriin kuuluvan velvoitteen irtisanomiselle.

Presidentin asemaan valtion päämiehenä ja ulkopolitiikan johtajana liittyisi läheisesti myös hänen tehtävänsä puolustusvoimien

ylipäällikkönä (128 §). Presidentti päättäisi tarvittaessa puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä (129 §). Sodasta ja rauhasta presidentti kuitenkin päättäisi eduskunnan suostumuksella. Voimassa olevan hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin lopussa oleva asiaa koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi 93 §:n 1 momenttiin sanamuodoltaan muuttamattomana.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvasta toimivallasta Euroopan unionin asioissa. Säännös korvaa hallitusmuotoon vuonna 1993 lisätyn 33 a §:n (1116/1993). Hallitusmuodon nykyisen säännöksen sisältämä viittaus valtiopäiväjärjestyksessä säädetyissä kansainvälisissä toimielimissä tehtäviin päätöksiin on ehdotuksessa korvattu ilmaisulla "Euroopan unionissa tehtävä päätös". Tässä muodossa säännös olisi nykyistä yleispiirteisempi ja joustavampi esimerkiksi Euroopan unionin toimielinrakenteen mahdollisia muutoksia ajatellen. Säännös olisi myös nykyistä selkeämpi, koska ehdotuksessa ei käytettäisi nykyisen hallitusmuodon 33 a §:n verraten monimutkaista viittaustekniikkaa. Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentissa käytetty ilmaisu "valtioneuvosto määrää" on ehdotetun pykälän 1 momentissa käytettyyn sanontaan liittyen korvattu ilmaisulla "valtioneuvosto vastaa", minkä lisäksi säännöksen valtioneuvostoa koskevasta osasta on poistettu tarpeettomana ja uuden perustuslain kirjoittamistapaan huonosti sopivana hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin sisältämä "sen estämättä" -lauseke.

Ehdotettu ulkopoliittista päätösvaltaa koskeva 93 § on kokonaisuus, jossa sen 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta ulottuu nykyistä sääntelyä vastaavasti Euroopan unionin koko toimialalle. Erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Kiinteä yhteistoiminta presidentin ja valtioneuvoston kesken sekä Suomen yleisen ulkopolitiikan että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on välttämätöntä ulkopoliitikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Euroopan unionin perussopimuksia koskevien muutosten valmisteluun sovelletaan 93 §:n 1 momentin ja 97 §:n 2 momentin säännöksiä.

Ehdotettu 2 momentti sisältää perussäännöksen eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Näiltä osin säännös vastaa hallitusmuodon nykyistä 33 a §:n 1 momenttia. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta vuonna 1993 hallitusmuotoon lisätyn säännöksen tarkoituksena oli turvata eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja varmistaa se, että eduskunta voisi vaikuttaa tuolloin tarkoitetuissa kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten sisältöön jo niiden valmisteluvaiheessa (HE 317/1992 vp, PeVM 10/1993 vp). Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentti koskee nykyisin eduskunnan oikeutta osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (HE 318/1994 vp, PeVM 10/1994 vp). Siten eduskunta osallistuu siihen kansalliseen tahdonmuodostus- ja päätöksentekoprosessiin, joka liittyy Euroopan unionin toimielinten päätöksentekoon (PeVL 20/1996 vp).

Tarkoitus on, että Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat toimivalta- ja vastuusuhteet eduskunnan ja valtioneuvoston välillä säilyisivät pääosin nykyisellään. Tarkemmin eduskunnan toimivallasta Euroopan unionin asioissa ehdotetaan säädettäväksi 96 ja 97 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston valmisteluvastuu kattaisi nykyiseen tapaan kaikki ne toimielimet Euroopan unionissa, joissa päätöksenteko perustuu jäsenvaltioiden kantoihin ja joissa tehtävät päätökset siten edellyttävät kansallista valmistelua. Valtioneuvostolle kuuluvan kansallisen valmisteluvallan piiriin kuuluisi siten päätöksenteko lähinnä Euroopan unionin neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa sekä joissakin tapauksissa komissiossa ja sellaisessa muussa toimielimessä, jolle on siirretty Euroopan unionin varsinaisten toimielinten päätöksentekovaltaa. Euroopan parlamentti on sen sijaan vaaleilla valittu toimielin eikä sen toimintaan liity säännöksessä tarkoitettua kansallista valmistelua. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimet sekä Euroopan keskuspankki taas ovat unionin perussopimusten mukaan jäsenvaltioiden poliittisesta ohjauksesta riippumattomia. Näidenkään toimielinten päätöksenteko ei siten voi kuulua valtioneuvoston valmisteluvallan piiriin.

Valtioneuvoston toimivalta kattaisi nykyiseen tapaan kaikki Euroopan unionissa tehtä-

vien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (SuVM 2/1993 vp ja PeVM 10/1994 vp). Näissä asioissa keskeinen valmisteluelin on valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta. Ehdotettu säännös ei asettaisi rajoituksia sille, miten Euroopan unionia koskevien asioiden valmistelun ja päätöksenteon koordinointi järjestettäisiin valtioneuvoston piirissä ulkoasiainministeriön, valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden kesken.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto päättää myös Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Ehdotukseen ei ole otettu hallitusmuodon nykyisessä 33 a §:n 2 momentissa säädettyä rajoitusta, jonka mukaan valtioneuvoston toimivalta ei kata sisältönsä vuoksi asetuksen antamista vaativia päätöksiä, koska asetukset antaisi ehdotetun 80 §:n mukaan pääsääntöisesti valtioneuvosto. Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen täytäntöönpano kuuluisi siten valtioneuvostolle muiden paitsi eduskunnan hyväksymistä vaativien päätösten ja toimenpiteiden osalta. Euroopan unionin piirissä tehtyjen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen sovellettaisiin kuitenkin 94 ja 95 §:n säännöksiä. Sama koskee Euroopan unionin perussopimusten muuttamista.

Muista Euroopan unionissa päätettävistä asioista poiketen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla keskeinen valmisteluelin on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Unionin perussopimusten muuttamisesta Amsterdamissa lokakuussa 1997 tehdyn sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto päättää puolustuspolitiikan kehittämisestä yhteiseksi puolustukseksi sekä Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamisesta Euroopan unioniin. Kummassakin tapauksessa se suosittelee, että kukin jäsenvaltio hyväksyy päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Eurooppa-neuvosto päättää myös yhteisistä strategioista. Euroopan unionin neuvoston yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva määräenemmistöllä tehtävä päätös, jota jäsen ilmoittaa perustellusti vastustavansa, voidaan neuvoston jäsenten määräenemmistön pyynnöstä saattaa Eurooppa-neuvoston yksimielisesti ratkaistavaksi. Erityisesti tällaisten peruskysymysten kohdalla Suomen kannasta päättämisen tulisi pohjautua valtioneuvoston ja presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Säännöksen mukaan tällaisten kannanottojen ilmoittamisesta vastaisi se ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Tällä tarkoitetaan ulkoasiainministeriä tai muuta ulkoasiainministeriöön nimitettyä ministeriä toimialallaan.

Säännös korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin, joka koskee kaikkia ulkovalloille tai Suomen lähettiläille toimitettavia tiedonantoja. Käytännössä säännöstä ei ole kansainvälisten asioiden määrän kasvun ja niiden monipuolistumisen vuoksi voitu pitkään aikaan soveltaa kirjaimellisesti. Ministeriöt ovat nykyisin omalla toimialallaan laajasti yhteydessä toisten valtioiden viranomaisiin ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin samoin kuin Suomen lähettiläisiin ja pysyviin edustajiin ulkomailla. Ministeriöiden kaikkia viestejä ei ole tarpeen eikä mahdollistakaan toimittaa ulkoasiainministeriön kautta. Toisaalta hallitusmuodon säännös on ilmaissut ulkoasiainministeriölle kuuluvan tehtävän valmistella ja koordinoida kansainvälisiin asioihin liittyviä ulkopoliittisesti merkittäviä kannanottoja.

Hallitusmuodon nykyinen 33 §:n 2 momentti koskee myös presidenttiä. Säännöstä on tulkittu niin, että se edellyttää presidentin olevan kaikissa tärkeissä ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteydessä valtioneuvostoon ja toimivan yhteisymmärryksessä sen kanssa (komiteanmietintö 1994:4, s. 468).

Ehdotettu säännös koskisi ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamista. Muiden ministeriöiden olisi siten toimittava yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa, jos niiden toimivaltaan kuuluvaan kansainväliseen asiaan liittyy ulkopoliittisesti merkittäviä näkökohtia. Säännös koskisi nykyiseen tapaan myös tasavallan presidenttiä. Näiltä osin ehdotettu säännös täsmentäisi 1 momentin pääsääntöä, jonka mukaan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännös tarkentaisi omalta osaltaan ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen katteen

vaatimusta.

Pykälän 3 momentista seuraa myös, että ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot Suomen edustajille ulkomaille ja ohjeet edustustoille on toimitettava ulkoasiainministeriön välityksellä.

94 §. *Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnan hyväksymistä edellyttävistä kansainvälisistä velvoitteista ja niiden hyväksymisessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä. Ehdotuksessa on tehty ero kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen voimaansaattamisen välille siten, että voimaansaattamisesta säädettäisiin 95 §:ssä. Yhdessä ehdotuksen 94 ja 95 § korvaisivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n nykyiset säännökset.

Ehdotus selkeyttäisi nykyistä sääntelyä. Säännökset siitä, milloin kansainvälinen velvoite edellyttää eduskunnan hyväksymistä, koottaisiin 94 §:n 1 momenttiin. Eduskunnan asemaa vahvistettaisiin edellyttämällä eduskunnan hyväksymistä kaikille merkitykseltään huomattaville kansainvälisille velvoitteille sekä eduskunnan toimivallan alaan kuuluvan velvoitteen irtisanomiselle. Samalla yhdenmukaistettaisiin kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa noudatettavat määräenemmistövaatimukset. Lisäksi säädettäisiin kansainvälisen velvoitteen aineellisista rajoituksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, milloin valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Säännös koskisi paitsi valtiosopimuksia myös muita kansainvälisoikeudellisia velvoitteita kuten YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä (PeVL 34/1993 vp). Valtiosopimuksiin kuuluvia rauhansopimuksia ei mainittaisi erikseen (vrt. VJ 69 § 1 mom.). Vallitsevan tulkinnan mukaisesti eduskunnan suostumus olisi saatava ennen velvoitteeseen sitoutumista, vaikka asiasta ei ehdotetakaan otettavaksi perustuslakiin nimenomaista säännöstä.

Ehdotuksen mukaan eduskunnan olisi hyväksyttävä ensinnäkin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät kansainväliset velvoitteet. Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentissa on nykyisin säädetty vastaavasta edellytyksestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on viime vuosien lausuntokäytännössään katsonut sopimusmääräyksen kuuluvan lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on hallitusmuodon jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla, tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, taikka jos määräys on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (ks. esim. PeVL 2 ja 18/1990 vp, 15/1992 vp, 14/1994 vp ja 20/1996 vp). Valiokunta on todennut sopimuksen sisältävän eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä myös silloin, kun eduskunnan hyväksymää kansainvälistä sopimusta ja sen valvontajärjestelmää on uudella sopimuksella olennaisesti muutettu (ks. PeVL 21/1995 vp).

Aikaisemmin lainsäädännön alaan luettiin lähinnä vain perustuslain tai lain säännöksen kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. Ristiriitaedellytyksen merkitys ei kuitenkaan nykyisin ole sama kuin aikaisemmin, koska etenkin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat velvoitteet luetaan jo muillakin perusteilla lainsäädännön alaan kuuluviksi.

Pykälän ilmaisua "lainsäädännön ala" olisi tulkittava perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännön pohjalta. Lähtökohtaa vahvistaa ehdotettu 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka tämän hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lainsäädännön alaan kuuluisivat myös oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta uudet elämänalueet, jos asioista olisi Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan on hyväksyttävä sopimusmääräys, jolla valtakunta sitoutuu voimassapitämään joitakin lain säännöksiä määrätyn ajan. Vaikka useimmat kansainväliset velvoitteet sitovat jossakin määrin lainsäätäjän toimivaltaa, ei kansainväliselle velvoitteelle ole pelkästään tällä perusteella käytännössä pyydetty eduskunnan suostumusta. Tähän ehdotukseen ei olekaan otettu vastaavaa säännöstä, jonka tarvetta vähentää myös se, että lainsäädännön ala on viime vuosien tulkintakäytännön mukaisesti ymmärrettävä aikaisempaa laa-

jemmaksi. Eduskunnan asema tulisi siten lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten osalta kattavasti turvatuksi. Muissa tapauksissa lainsäätäjän toimivaltaa merkittävästi sitova kansainvälinen velvoite edellyttäisi eduskunnan suostumusta velvoitteen huomattavan merkityksen vuoksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan eduskunnan olisi hyväksyttävä myös sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka perustuslain mukaan muusta syystä vaativat eduskunnan suostumusta. Ehdotus vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 33 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä, joka koskee valtiosäännön mukaan muuten eduskunnan suostumusta vaativia sopimuksia. Käytännössä tällaisia olisivat lähinnä Suomen alueen muuttamista koskevat sopimukset (ks. 4 §) sekä eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (ks. esim. PeVL 14/1994 vp ja 7/1995 vp).

Ehdotettuun säännökseen otetun uuden edellytyksen mukaan eduskunnan suostumus tulisi saada myös merkitykseltään huomattaville kansainvälisille velvoitteille. Lainsäädännön alaan kuuluvien ja perustuslain mukaan muuten eduskunnan suostumusta vaativien velvoitteiden ulkopuolelle saattaa jäädä yhteiskunnallisilta, taloudellisilta tai muilta vastaavilta vaikutuksiltaan merkittäviä velvoitteita, joihin sitoutumisen voidaan perustellusti katsoa edellyttävän ylimmän valtioelimen suostumusta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi liittoa tai puolustusta koskevat sopimukset taikka muut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman kannalta merkittävät velvoitteet. Perustuslakivaliokunta on viitannut sopimusten erityiseen tärkeyteen Euroopan talousalueen perustamista ja Euroopan unioniin liittymistä koskevista sopimuksista antamissaan lausunnoissa (ks. PeVL 15/1992 vp ja 14/1994 vp).

Voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaan hallitus voi vapaan harkintansa perusteella pyytää eduskunnan suostumusta kansainväliselle velvoitteelle silloinkin, kun se ei ole perustuslain nykyisten säännösten mukaan oikeudellisesti välttämätöntä. Ehdotettu säännös sen sijaan edellyttäisi kaikkien merkitykseltään huomattavien velvoitteiden saattamista eduskunnan hyväksyttäväksi. Arvioinnissa lähtökohtina tulisi edellä esitetyllä tavalla pitää velvoitteen yleistä merkitystä ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Ehdotus ei sisällä erityistä säännöstä eduskunnan suostumuksen pyytämisestä hallituksen vapaan harkinnan perusteella.

Ehdotuksen mukaan eduskunnan hyväksyminen vaadittaisiin myös säännöksessä tarkoitetun kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle. Eduskunnan olisi siten hyväksyttävä irtisanominen, jos velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä taikka jos velvoite perustuslain mukaan tai muuten huomattavan merkityksensä vuoksi vaatii eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan hyväksyminen lainsäädännön alaan kuuluvan velvoitteen irtisanomiselle on perusteltua sen vuoksi, että irtisanominen vaikuttaa monissa tapauksissa valtion sisäiseen oikeuteen. Jos esimerkiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan niin sanotulla blankettilailla, ovat sopimuksen tällaiset määräykset valtionsisäisesti voimassa laintasoisina säännöksinä. Sopimuksen irtisanominen vaikuttaisi siten suoraan lain tasolla voimassa olevaan valtionsisäiseen oikeuteen. Merkitykseltään huomattavien velvoitteiden kohdalla velvoitteista irtautumista taas voidaan yleensä pitää yhtä merkittävänä ratkaisuna kuin niihin sitoutumistakin. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä edellyttää yleisemminkin sitä, ettei eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvia kansainvälisiä velvoitteita voida irtisanoa ilman eduskunnan suostumusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymismenettelystä. Ehdotuksen mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa pääsääntöisesti äänten enemmistöllä. Tässä suhteessa säännös vastaa eduskunnan noudattamaa nykyistä käytäntöä kuitenkin siten, että se koskisi myös velvoitteen irtisanomisen hyväksymistä. Perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva velvoite olisi kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Määräenemmistövaatimus olisi perustuslakia koskevan velvoitteen kohdalla uusi, sillä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa nykyisin säädetty määräenemmistövaatimus ulottuu vain tällaisen velvoitteen voimaansaattamislain käsittelyyn. Samalla määräenemmistöllä olisi hyväksyttävä myös valtakunnan alueen muuttamista koskeva ehdotus. Valtiopäiväjärjestyksen voimassa olevan 69 §:n 2 momentin mukaan vain valtakunnan alueen vähentäminen vaatii määräenemmistöllä tehtävää päätöstä. Koska

valtakunnan alueen muuttamista voidaan muutenkin pitää periaatteellisesti tärkeänä asiana, on perusteltua ulottaa määräenemmistövaatimus koskemaan kaikkia aluemuutoksia.

Nykyisin vallitsevan käytännön mukaan eduskunnan muodollinen hyväksymispäätös koskee lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten kohdalla vain sellaisia sopimusmääräyksiä, joihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Asiallisesti eduskunta kuitenkin arvioi tällaistakin sopimusta kokonaisuutena. Sopimusmääräyksiä ei yleensä edes voida arvioida kokonaisuudesta erillisinä tai itsenäisinä sopimuksen osina. Vastaisuudessa olisikin mahdollista omaksua käytäntö, jonka mukaan eduskunta muodollisessa hyväksymispäätöksessään ilmaisisi päätöksen koskevan koko sopimusta.

Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan otettavaksi kansainvälisen velvoitteen aineellisia rajoituksia koskeva uusi säännös, jonka mukaan velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita.

95 §. *Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen.* Pykälässä säädettäisiin kansainvälisten velvoitteiden valtion sisäisestä voimaansaattamisesta sekä voimaansaattamislakien säätämisjärjestyksestä. Lisäksi pykälä sisältäisi säännöksen voimaansaattamislain voimaantuloa koskevasta asetuksesta sekä viittaussäännöksen, jonka mukaan yleiset säännökset kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetaan lailla.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi perussäännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Ehdotuksen mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisi nykyiseen tapaan saatettava voimaan lailla. Muilta osin velvoitteet voitaisiin saattaa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Nykyiset perustuslait eivät sisällä asiasta nimenomaisia säännöksiä. Eduskuntakäytännössä on kuitenkin jo ennen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säätämistä omaksuttu kaksivaiheinen menettely, jossa eduskunta hyväksyy erillisillä päätöksillä lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset ja samojen sopimusmääräysten voimaansaattamislain. Käytännössä sopimusmääräykset hyväksytään ponsilausumalla sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain määräysten voimaansaattamisesta. Tähän nähden valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentti on harhaanjohtava, koska sen mukaan eduskunta näyttäisi säätävän lain sopimusmääräysten hyväksymisestä eikä niiden voimaansaattamisesta. Sama ongelma liittyy blankettimuotoisten voimaansaattamislakien nimikkeisiin. Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen vakiintuneen käytännön mukaan muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset saatetaan voimaan asetuksella. Näiltäkään osin asiasta ei ole nimenomaisesti säädetty. Oikeustilan selkeyttämiseksi on siten perusteltua, että perustuslakiin otetaan säännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja voimaansaattamisen välille tehdään vallitsevaa käytäntöä vastaavasti selkeä ero. Ehdotuksen mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset tulee saattaa voimaan lailla. Tällaisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset sen sijaan saatetaan tarvittaessa voimaan asetuksella. Jos taas eduskunnan on hyväksyttävä kansainvälinen velvoite jollakin muulla 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla perusteella eikä velvoite sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, voidaan voimaansaattamista edellyttävät velvoitteen määräykset saattaa voimaan asetuksella. Eduskunta päättää tällöin vain velvoitteen hyväksymisestä 94 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä.

Ehdotuksen mukaan voimaansaattamisasetukset antaisi tasavallan presidentti. Koska kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutuminen ja niiden voimaansaattaminen liittyvät läheisesti toisiinsa, on perusteltua, että voimaansaattamisasetukset antaa presidentti, jonka tehtävänä on johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentille kuuluva asetuksenantovalta ei kuitenkaan kattaisi Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyviä mahdollisia kansalli-

sia toimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä koskeva toimivalta on 93 §:n 2 momentin säännöksellä osoitettu muilta kuin eduskunnan hyväksymistä vaativilta osilta valtioneuvostolle.

Ehdotus ei välttämättä edellytä muutoksia nykyisin käytettyihin voimaansaattamisen tapoihin. Voimaansaattamislait voisivat siten edelleenkin olla niin sanottuja blankettilakeja tai asiasisältöisiä lakeja taikka näiden yhdistelmiä. Eduskunnan tulee kuitenkin voimaansaattamislain muodosta riippumatta hyväksyä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät kansainväliset velvoitteet 94 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä. Näin on meneteltävä myös asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja käytettäessä (ks. PeVL 19/1995 vp).

Voimaansaattamislakien voimaantulosta voitaisiin edelleenkin säätää asetuksella. Tästä otettaisiin erityinen säännös ehdotetun pykälän 3 momenttiin, jonka mukaan laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voitaisiin säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella (vrt. 79 § 3 mom.).

Voimaansaattamislakien julkaisemiseen olisi sovellettava 79 §:n 2 momentin pääsääntöä. Valtioneuvoston olisi siten julkaistava voimaansaattamislaki Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen, kun se on vahvistettu tai hyväksytty 78 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä eikä vasta voimaansaattamisasetuksen julkaisemisen yhteydessä, kuten nykyisin menetellään.

Pykälän 2 momentti sisältää säännökset voimaansaattamislakien säätämisjärjestyksestä. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen saattamisesta voimaan käsiteltäisiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eli 72 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdotettu säännös vastaa vallitsevaa käytäntöä ja asiallisesti myös valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä, vaikka valtiopäiväjärjestyksessä puhutaankin valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymisestä eikä niiden voimaansaattamisesta.

Lakiehdotus olisi kuitenkin hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä, jos se koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin toista virkettä, jossa säädetyssä menettelyssä käsitellään ehdotus perustuslain kanssa ristiriidassa olevan velvoitteen voimaansaattamiseksi. Tämä niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisjärjestys poikkeaa ehdotetussa 73 §:ssä tarkoitetusta perustuslain säätämisjärjestyksestä siten, että lakiehdotus voidaan hyväksyä ilman kiireelliseksi julistamista ("sitä lepäämään jättämättä") samalla vaalikaudella, jolla ehdotus on annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotuksen hyväksymistä koskeva lopullinen päätös on kummassakin menettelyssä tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä. Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty laki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki, joka voidaan kumota tavallisessa järjestyksessä säädettävällä lailla.

Supistettu perustuslainsäätämisjärjestys on edelleen katsottu tarpeelliseksi ennen muuta kansainvälisiin suhteisiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Velvoitteen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei aina ole velvoitteen yhden osapuolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa. Menettelyn tulisi siten olla riittävän joustava silloinkin, kun lakiehdotus velvoitteen voimaansaattamiseksi koskee perustuslakia. Supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä kuitenkin olisi, ettei laki sisällä muita kuin asianomaisesta kansainvälisestä velvoitteesta välittömästi johtuvia perustuslain säätämisjärjestystä vaativia säännöksiä. Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ei saisi poiketa ehdotetun 94 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Perustuslain tekstin muuttamista koskevat ehdotukset olisi kuitenkin käsiteltävä 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Käytännössäkin supistettu perustuslainsäätämisjärjestys on rajattu koskemaan poikkeuslakeja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi eikä menettelyä ole kertaakaan käytetty perustuslain tekstin muutoksiin. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei kansainvälisestä velvoitteesta sinänsä johtuvasta perustuslain sanamuodon muuttamisesta tule säätää supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 18/1997 vp).

Lakiehdotukset valtakunnan alueen muuttamiseksi olisi ehdotetun säännöksen mukaan käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin perustuslakia koskevat voimaansaattamislait. Siten 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 mo-

mentissa säädetyt määräenemmistövaatimukset vastaisivat näiltä osin toisiaan.

Tarkoitus ei kuitenkaan ole muuttaa pitkäaikaista käytäntöä, jonka mukaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välinen valtakunnanraja käydään 25 vuoden välein lähinnä jokien ja järvien syväväylää koskevien muutosten toteamiseksi. Rajalinjan muutokset on ollut tapana vahvistaa noottien vaihdolla ja saattaa voimaan asetuksella sen jälkeen, kun eduskunta on antanut muutoksille suostumuksensa (ks. esim. SopS 86/1980, 36/1985 ja 59/1986). Tähän menettelyyn perustuvien rajamuutosten voimaansaattamistavasta olisi kuitenkin syytä säätää lailla.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että lain voimaantulosta säädetään asetuksella. Kysymys on erityissäännöksestä suhteessa 79 §:n 3 momenttiin, jossa edellytetään lain voimaantuloajankohtaa koskevan asetuksenantovaltuuden antamiselle erityistä syytä. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien kohdalla vastaavaa erityisen syyn vaatimusta ei siten olisi.

Nykyisen käytännön mukaan voimaansaattamislakien voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin antamalla voimaansaattamisasetuksella. Ehdotetun 80 §:n mukaan asetukset antaisi vastaisuudessa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta ole erikseen muuta säädetty. Käytännössä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista antaa voimaansaattamisasetuksen lisäksi eri asetusta voimaansaattamislain voimaantulosta, vaan asiasta on perusteltua säätää nykyiseen tapaan voimaansaattamisasetuksella. Vastaisuudessa voimaansaattamislakeihin tulisikin tarvittaessa sisällyttää säännös, jonka mukaan asianomaisen lain voimaantuloajankohdasta säädetään tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin myös uusi viittaussäännös, jonka mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla. Nykyisin asiasta on säädetty kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetulla lailla (360/1982) ja sen nojalla annetulla asetuksella (361/1982). Ehdotus edellyttää sen arvioimista, miltä osin nykyiset asetuksen säännökset on nostettava lain tasolle.

96 §. *Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun.* Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen vuoksi hallitusmuotoon lisättiin vuonna 1993 uusi 33 a § (1116/1993), jonka 1 momenttiin otettiin perussäännös eduskunnan oikeudesta osallistua kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Säännöksen tarkoituksena oli varmistaa se, että eduskunta voi osallistua ja vaikuttaa asianomaisissa kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten käsittelyyn jo niiden valmisteluvaiheessa (HE 317/1992 vp). Samalla valtiopäiväjärjestykseen lisättiin hallitusmuodon 33 a §:n vaikutusalaa täsmentävä uusi 4 a luku (1117/1993), johon sisällytettiin eduskunnan asemaa turvaavat säännökset niin sanottujen yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä. Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun sääntelyä oli tarpeen muuttaa vuonna 1994 (1551/1994). Valtiopäiväjärjestyksen puheena olevan luvun säännökset koskevat siten tällä hetkellä Euroopan unionin asioiden käsittelyä. Valtiopäiväjärjestyksessä säädetään myös Euroopan unionin asioiden vireilletulosta sekä asioiden käsittelyssä noudatettavasta muusta menettelystä eduskunnassa. Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännökset ehdotetaan nyt koottavaksi hallitusmuodon 96 ja 97 §:ään. Ehdotetut säännökset vastaavat pääosin nykyistä sääntelyä.

Ehdotettu 96 § korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 54 b, 54 c ja 54 d §:n nykyiset säännökset. Pykälässä säädettäisiin eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja se koskisi vaihetta, jossa asia on Euroopan unionissa vielä vireillä. Ehdotus turvaisi eduskunnan mahdollisuuden päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa Suomen kannasta unionissa vireillä oleviin asioihin.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Ehdotettua 93 §:n 2 momenttia vastaavasti säännöksessä puhuttaisiin nykyistä (VJ 54 b § 1 mom.) yleispiirteisemmin Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä. Säännös kattaa nykyiseen tapaan sekä yhteisöasiat (ns. I pilari) että hallitusten välisen yhteistyön piiriin (ns. II ja III pilari) kuuluvat Euroopan unionin asiat (PeVM 10/1994 vp ja PeVL 20/1996 vp). Lokakuun 2 päivänä

1997 allekirjoitetun niin sanotun Amsterdamin sopimuksen mukaan joitakin nykyisin hallitusten väliseen yhteistyön piiriin kuuluvia asioita siirtyisi yhteisöasioiden alaan, mutta itse pilarirakenne säilyisi perusteiltaan muuttamattomana. Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa ei merkitsisi muutosta eduskunnan oikeuteen osallistua unioniasioiden kansallisen valmisteluun.

Säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä ("säädös, sopimus tai muu toimi") olisi siten tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat. Tämä edellytys täyttyy esimerkiksi silloin, kun asiasta on perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla tai kun asia koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita (ks. 80 § 1 mom.) tai kun säännöksessä tarkoitettu ehdotus on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (PeVL 20/1996 vp).

Pykälän 2 momenttiin on koottu perussäännökset Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Momentti on kirjoitettu jonkin verran voimassa olevia säännöksiä yleispiirteisemmäksi, mutta asiallisesti ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Valtioneuvoston olisi nykyiseen tapaan toimitettava kirjelmällään pykälän 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle (VJ 54 b § 1 mom.). Valtioneuvoston kirjelmässä tulee lyhyesti selostaa ehdotuksen pääsisältö sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta (SuVL 3/1995 vp). Kirjelmään on liitettävä ehdotuksen teksti sekä muu asian eduskuntakäsittelyn kannalta tarpeellinen aineisto. Valtioneuvoston olisi toimitettava ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan (vrt. VJ 54 b § 1 mom.). Vaatimuksella korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (PeVM 10/1993 vp, SuVL 3/1995 vp).

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittama kirjelmä ehdotuksineen käsiteltäisiin nykyiseen tapaan (VJ 54 d § 1 mom.) pääsäännön mukaan suuressa valiokunnassa, jonka tehtävänä on määritellä eduskunnan kanta asiaan. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsiteltäisiin kuitenkin suuren valiokunnan sijasta ulkoasiainvaliokunnassa kuten nykyisinkin. Ehdotus toimitettaisiin yleensä myös yhden tai useamman muun valiokunnan käsiteltäväksi, jolloin asianomainen valiokunta antaa asiasta lausunnon joko suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle. Valtiopäiväjärjestyksen nykyisen säännöksen mukaan eduskunnan puhemiehen tehtävänä on valita lausunnon antavat valiokunnat samalla, kun hän lähettää ehdotuksen suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan käsiteltäväksi (HE 318/1994 vp). Pykälässä ei enää säädettäisi puhemiehen tällaisista tehtävistä, vaan tarkemmat säännökset valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksellä.

Ehdotettuun pykälään ei ole otettu voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n 2 momenttiin sisältyvää säännöstä, jonka mukaan suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa. Tarkoitus ei kuitenkaan ole tässä suhteessa muuttaa vakiintuneita menettelytapoja. Valtioneuvoston alustavasta kannasta tulisi siten ilmoittaa eduskunnalle pykälän 2 momentissa tarkoitun kirjelmän yhteydessä, jos kanta on kirjelmää viivyttämättä tuossa vaiheessa valmisteltavissa. Pääsääntöisesti valtioneuvoston kannasta olisi kuitenkin ilmoitettava asian ollessa valiokunnassa vireillä (SuVL 3/1995 vp).

Puhemiesneuvosto voisi vastaisuudessakin (vrt. VJ 54 c §) päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin täysistunto ei kuitenkaan tekisi asiasta päätöstä.

Euroopan unionin asioissa eduskunnan kannan määrittely kuuluisi asiasta riippuen suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle, jotka nykyiseen tapaan (vrt. VJ 54 d § 2 mom.) voisivat tarvittaessa antaa eduskunnan käsiteltäväksi toimitetusta ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Lausunnossa voidaan tuoda esille valiokunnan näkemys Suomen neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Valiokunnan antamaa lausuntoa olisi pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kan-

nanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle (EV 20.12.1994/HE 318/1994 vp). Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi (HE 318/1994 vp).

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava eduskunnan asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheesta Euroopan unionissa (vrt. VJ 54 d § 2 mom.). Valtioneuvoston tulisi oma-aloitteisesti huolehtia asian käsittelyvaiheiden seuraamisen kannalta tarpeellisten tietojen toimittamisesta eduskunnan asianomaisille valiokunnille (SuVL 3/1995 vp).

Valtiopäiväjärjestyksen nykyisessä 54 b §:n 1 momentissa säädetty asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavaa menettelyä koskeva varaus ("jollei erityisistä perustuslain säännöksistä muuta johdu") on niin ikään jätetty ehdotetusta 96 §:stä pois. Valtiopäiväjärjestyksen asianomaista säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan varauksen poikkeusluonnetta (HE 318/1994 vp). Puheena olevan hallituksen esityksen mukaan on teoriassa mahdollista, että ministerineuvosto tekisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen eli niin sanotun Maastrichtin sopimuksen J.3 artiklan nojalla yksimielisen päätöksen jonkin nykyisin yksimielistä päätöstä edellyttävän asian siirtämisestä määräenemmistöpäätöksenteon piiriin ja että tällainen siirto voisi joissakin tilanteissa vaatia eduskunnan suostumuksen (HM 33 §). Esimerkin kaltaiseen teoreettiseen tilanteeseen ei kuitenkaan välttämättä ole varauduttava perustuslain nimenomaisella erityissäännöksellä. Jos toisaalta jossakin tapauksessa katsottaisiin, että ehdotus Euroopan unionissa tehtäväksi päätökseksi sisältää sellaisen uuden velvoitteen, joka 96 §:ssä tarkoitetun valiokuntakäsittelyn lisäksi edellyttää eduskunnan hyväksymistä, olisi tällöin sovellettava 94 ja 95 §:n yleisiä säännöksiä.

Pykälässä tarkoitettujen asioiden käsittely voisi tarvittaessa jatkua myös välillä toimitettujen eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Asiaa koskeva säännös sisältyy 49 §:ään (vrt. VJ 54 d § 1 mom.).

97 §. *Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa.* Pykälään on koottu erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Pykälä täydentäisi eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta koskevaa 47 §:ää, joka kattaa sinänsä myös kansainväliset asiat. Eduskunnan tiedontarpeen kannalta on kuitenkin tärkeää, että perustuslaki sisältää näiltä osin kansainvälisiä asioita koskevat erityissäännökset. Asiallisesti ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Näiltä osin ehdotus vastaa valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentin ja 54 e §:n nykyisiä säännöksiä. Ehdotettu säännös on kuitenkin muotoiltu sanonnaltaan nykyistä yleisemmäksi siten, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa sekä valtakunnan suhteita ulkovaltoihin että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (vrt. VJ 48 § 2 mom.). Säännöksessä puhutaan yleisesti selvityksestä eikä erikseen selonteosta ja muista tietojenantomuodoista. Ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yhteydenpitomuodot voisivat siten vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen. Ulkoasiainvaliokunnan tulisi nykyiseen tapaan saada selvitys sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan. Valtioneuvoston tulisi siten tarpeen mukaan oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää tasavallan presidentin ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan välistä kanssakäymistä. Ulkoasiainvaliokunta voisi nykyiseen tapaan (VJ 48 § 2 mom.) antaa saamansa selvityksen johdosta valtioneuvostolle lausunnon (ehdotettu 97 § 3 mom.).

Momentin toisen virkkeen mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Näiltä osin säännös vastaa valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n ensimmäistä virkettä. Suuren valiokunnan selvityksensaantioikeus kattaisi siten kaikki muut Euroopan unionin asiat paitsi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat asiat. Suuri valiokunta voisi saamansa selvityksen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon (97 § 3 mom.) kuten nykyisinkin.

Momentin viimeiseen virkkeeseen on otettu valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n sisältämä säännös, jonka mukaan puhemiesneuvosto

voi päättää suurelle valiokunnalle annetun selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Tällöin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Pykälän 2 momentissa säädetään pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tietoja asioista, joita käsitellään Eurooppaneuvoston kokouksissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferensseissa. Asiallisesti ehdotus vastaa valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n 1 ja 2 momentin sekä osittain 54 g §:n säännöksiä. Myös näiltä osin ehdotus on kuitenkin muotoiltu nykyisiä säännöksiä yleisemmäksi.

Ehdotetun 93 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmisteluvastuu kuuluu hallitusmuodon (33 a § 2 mom.) nykyistä säännöstä vastaavasti valtioneuvostolle. Siten on edelleenkin perusteltua, että tietojenantovelvollisuus Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista osoitetaan parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavalle pääministerille (PeVM 10/1994 vp).

Tietojenantomenettelyä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Pääministerin olisi siten vastaisuudessakin annettava tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä ennen kokousta että viipymättä sen jälkeen. Tiedot voitaisiin antaa joko eduskunnalle esimerkiksi 45 §:n 2 momentissa tarkoitettuna ilmoituksena tai valiokunnalle, joka käytännössä tarkoittaa lähinnä suurta valiokuntaa tai ulkoasiainvaliokuntaa pykälän 1 momentissa tarkoitetun tehtäväjaon mukaisesti. Pääministerin tietojenantovelvollisuus kattaisi nykyiseen tapaan kaikki Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävät asiat ja siten myös muut kuin eduskunnan toimivaltaan suoranaisesti kuuluvat asiat.

Pääministerin on momentin viimeisen virkkeen mukaisesti annettava eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja myös Euroopan unionin niin sanotun primäärioikeuden muuttamista käsittelevistä konferensseista. Näiltä osin ehdotus vastaa valtiopäiväjärjestyksen nykyistä 54 g §:ää. Ehdotetussa säännöksessä ei kuitenkaan enää mainittaisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustajien konferenssia, vaan puhuttaisiin yleisemmin muutosten valmistelusta niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yleisesti eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle nykyisinkin kuuluvasta mahdollisuudesta antaa pykälässä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta lausunto valtioneuvostolle (VJ 48 § 2 mom., 54 a § 3 mom. ja 54 e §).

Säännökset valiokunnan jäseniltä vaadittavasta vaiteliaisuudesta ehdotetaan otettavaksi 50 §:n 3 momenttiin.

9 luku. **Lainkäyttö**

Ehdotetun 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tarkemmat säännökset tuomioistuinlaitoksesta ehdotetaan otettavaksi uuden hallitusmuodon lainkäyttöä koskevaan 9 lukuun. Siihen otettavat säännökset vastaisivat pääosin nykyisen hallitusmuodon tuomioistuimia koskevaa V lukua ja valtakunnanoikeudesta annetun lain eräitä säännöksiä sekä julkisia virkoja koskevan hallitusmuodon X luvun eräitä säännöksiä ja armahdusta koskevaa hallitusmuodon 29 §:n 1 momenttia. Lukuun ehdotetaan otettaviksi säännökset tuomioistuinlaitoksen rakenteesta, ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja kokoonpanosta, valtakunnanoikeudesta, tuomarien nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta, syyttäjälaitoksesta sekä tasavallan presidentin armahdusvallasta. Ehdotettu luku liittyy läheisesti ehdotettuihin 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.

Lainkäyttöä koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäviksi sisällöltään pääosin ennallaan. Nykyisiä säännöksiä ehdotetaan sanonnallisesti ajanmukaistettaviksi. Sisällöllisiä muutoksia ehdotetaan lähinnä valtakunnanoikeutta koskevaan sääntelyyn. Lisäksi ehdotetaan perustuslakiin otettavaksi säännös tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta. Nykyisiä tuomarien nimittämistä koskevia hallitusmuodon yksityiskohtaisia säännöksiä ehdotetaan yksinkertaistettaviksi.

98 §. *Tuomioistuimet.* Pykälässä säädettäisiin tuomioistuinlaitoksen rakenteesta. Pykälä sisältäisi perussäännökset yleisistä tuomioistuimista, yleisistä hallintotuomioistuimista sekä erityistuomioistuimista. Lisäksi pykälässä kiellettäisiin satunnaisten tuomioistuinten asettaminen. Erityistuomioistuimia ja satunnaisten tuomioistuinten asettamiskieltoa koskevat säännökset vastaisivat asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 60 §:ää, kun taas säännökset tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta olisivat perustuslaissa uusia.

Julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Tämän vuoksi myös tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta ehdotetaan otettavaksi säännökset perustuslakiin. Pykälän 1 momentin mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Pykälän 2 momentin mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Alueellisia hallinto-oikeuksia ovat nykyisin lääninoikeudet, jotka muodostettiin riippumattomiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989 (242/1989), sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka perustettiin vuonna 1994 (Ahvenanmaan itsehallintolaki 26 § ja laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta; 547/1994). Lääninoikeudet on tarkoitus korvata perustettavilla alueellisilla hallinto-oikeuksilla parhaillaan valmisteilla olevassa uudistuksessa (komiteanmietintö 1997:4). Tuomioistuinlaitoksen yleisistä perusteista säädettäisiin tarkemmin lailla.

Pykälän 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Säännös vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 60 §:n 1 momenttia. Säännöksessä tarkoitettuja erityistuomioistuimia ovat nykyisin markkinatuomioistuin, työtuomioistuin, vakuutusoikeus, vesiylioikeus, vesioikeudet ja maaoikeudet. Valtakunnanoikeudesta säädettäisiin erikseen 101 §:ssä.

Yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten ohella lainkäyttövaltaa on myös erilaisilla valitusten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla tai tuomioistuimen kaltaisilla lainkäyttöelimillä. Niiden asemaa ei ole yleensä järjestetty kaikilta osin tuomioistuimille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Niiden päätöksistä voidaan yleensä valittaa tuomioistuimeen, joko lääninoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisten lainkäyttöelinten ei katsota kuuluvan varsinaisesti tuomioistuinlaitokseen eikä niitä ole tarpeen erikseen säännellä perustuslaissa.

Pykälän 4 momentissa kiellettäisiin satunnaisten tuomioistuinten asettaminen. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa hallitusmuodon 60 §:n 2 momenttia. Säännös merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksia varten voida perustaa erillisiä tuomioistuimia taikka tehdä yksittäistapauksissa poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta. Myös oikeusturvaa koskeva ehdotettu 21 §:n 1 momentti estää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen (vrt. HM 16 § 1 mom.). Kiellon katsotaan sisältyvän myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleeseen.

99 §. *Ylimpien tuomioistuinten tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin ylimpien tuomioistuinten, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden, tuomiovallasta sekä muusta toimivallasta. Pykälä täydentäisi ehdotettua 3 §:n 3 momenttia, jossa todettaisiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden luonne ylimpinä tuomioistuimina. Ehdotetut säännökset eivät ole alaltaan tyhjentäviä, sillä ylimpien tuomioistuinten tehtävistä säädettäisiin myös muualla hallitusmuodossa. Pykälään on koottu nykyisen hallitusmuodon 53, 56 ja 58 §:ään sisältyvät säännökset. Pykälä ei merkitsisi asiallisia muutoksia nykyiseen oikeustilaan.

Pykälän 1 momentin mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttöasioissa. Säännös vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 53 ja 56 §:ää, joita ehdotetaan sanonnallisesti ajanmukaistettaviksi. Korkein oikeus käsittelee hovioikeuksista muutoksenhakuteitse saapuvat riita- ja rikosasiat samoin kuin maaoikeuksista, vakuutusoikeudesta sekä vesiylioikeudesta saapuvat muutoksenhakuasiat. Korkein hallinto-oikeus käsittelee muun muassa lääninoikeuksista ja eräistä muista muutoksenhakuelimistä saapuvat hallintopäätöksiä koskevat asiat.

Ehdotettu säännös ei estäisi nykyisenkaltaista valituslupajärjestelmää ylimmissä tuomioistuimissa. Valituskielloista tulisi säätää lailla, ja ne olisivat mahdollisia vain 21 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa. Ylimmän tuomiovallan uskominen eräissä asioissa erityistuomioistuimille, kuten nykyisin työtuomioistuimelle tai markkinatuomioistuimelle, ei olisi ristiriidassa ehdotetun säännöksen kanssa. Toimivallan jakautuminen korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja erityistuomioistuinten välillä määräytyy tarkemmin lain perusteella. Säännös koskee ylimmän tuomiovallan järjestämistä kansallisella tasolla, eivätkä siihen siten vaikuta kansainvälisiä

lainkäyttöelimiä koskevat, Suomea sitovat järjestelyt.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ylimpien tuomioistuinten tehtäväksi nykyisen hallitusmuodon säännösten tavoin valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan (HM 53 ja 56 §). Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävästä säädetään myös niistä annetuissa laeissa (laki Korkeimmasta oikeudesta; 74/1918, 1 § 2 mom. ja laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta; 74/1918, 1 § 2 mom.). Korkeimman oikeuden valvonta ulottuu alempien tuomioistuinten lisäksi myös ulosottoviranomaisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden valvonnan piiriin kuuluu lääninoikeuksien ohella myös muiden alempien viranomaisten lainkäyttö hallinto-oikeudellisissa kysymyksissä. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

Lisäksi 2 momentti sisältäisi nykyistä hallitusmuodon 58 §:ää asiallisesti vastaavan säännöksen ylimpien tuomioistuinten oikeudesta tehdä esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Nykyisen säännöksen mukaan korkeimmat oikeudet tekevät esityksen tasavallan presidentille. Ehdotetun säännöksen mukaan esitys tehtäisiin valtioneuvostolle, joka valtiosäännön mukaan muutoinkin vastaa uuden lainsäädännön valmistelusta. Säännöksen nojalla korkeimmat oikeudet voisivat tehdä esityksiä lainkäyttötoimintansa yhteydessä havaitsemiensa lainsäädännöllisten epäkohtien korjaamiseksi. Esityksen ei tarvitse sisältää valmista ehdotusta uudeksi säädökseksi tai säädöksen muutetuksi sanamuodoksi. Käytännössä korkeimmat oikeudet ovat käyttäneet oikeuttaan lainsäädäntöesitysten tekemiseen melko harvoin. Kyse on kuitenkin periaatteellisesti merkittävästä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa taatusta oikeudesta virallisesti kiinnittää huomiota sellaisiin lainsäädännön kohtiin, joiden tuomioistuin katsoo tarvitsevan muutosta.

Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöstä eräiden oikeushallintoasioiden valmistelusta valtioneuvostossa ja käsittelystä korkeimmassa oikeudessa sekä oikeusministerin läsnäolosta käsittelyssä (vrt. HM 54 § 2 mom.), vaan asiasta säädettäisiin tarvittavilta osin lailla. Ylimpien tuomioistuinten tehtäviin kuuluvia tuomioistuinten hallintoon liittyviä asioita ovat nykyisen lainsäädännön mukaan muun muassa virkanimityksiä koskevat esitykset ja lausunnot.

Korkeimpien oikeuksien velvollisuudesta antaa pyydettäessä lausunto vahvistettavana olevasta laista säädettäisiin 77 §:n 1 momentissa (vrt. HM 19 § 1 mom.). Sitä vastoin ylimpien tuomioistuinten velvollisuudesta antaa lausunto esitysehdotuksesta ennen esityksen antamista eduskunnalle ei enää otettaisi säännöstä perustuslakiin (vrt. HM 18 § 2 mom.).

100 §. *Ylimpien tuomioistuinten kokoonpano.* Pykälässä säädettäisiin korkeimpien oikeuksien kokoonpanosta sekä päätösvaltaisuudesta. Pykälä vastaisi nykyisen hallitusmuodon 54 ja 57 §:ää, joita ehdotetaan sanonnallisesti ajanmukaistettaviksi. Nykyisten hallitusmuodon pykälien yhdistäminen on perusteltua niiden sisällöllisen yhteyden vuoksi.

Pykälän 1 momentin mukaan sekä korkeimmassa oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Oikeusneuvosten ja hallintoneuvosten virkanimikkeitä ei enää erikseen mainittaisi perustuslaissa. Ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä säädettäisiin tarkemmin laissa kuten nykyisinkin. Nykyisten korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettujen lakien mukaan korkeimmissa oikeuksissa tulee olla presidentin lisäksi vähintään 15 jäsentä. Jäsenten enimmäismäärää ei sen sijaan ole säädetty laissa. Korkeimmissa oikeuksissa voi olla myös ylimääräisiä jäseniä. Ylimääräisiä jäseniä voidaan nimittää, jos se on tarpeen ratkaisematta olevien asioiden lukumäärään nähden tai muusta syystä.

Pykälän 2 momentin mukaan korkeimmat oikeudet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Säännös vastaisi asiasisällöltään voimassa olevaa hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin (267/1995) säännöstä ylimpien tuomioistuinten tuomionvoipaisuudesta. Korkeimmat oikeudet työskentelevät jaostoina, joten tuomionvoipaisuutta koskeva edellytys kohdistuu ennen muuta jaoston jäsenten lukumäärään. Säännöksen mukaan tuomiovaltainen peruskokoonpano olisi viisijäseninen,

ja laissa nimenomaisesti säädettävissä tapauksissa päätösvaltaisuuden edellytyksenä voisi olla pienempi tai suurempi kokoonpano. Päätösvaltainen jäsenmäärä on laissa säädetty perustuslaissa mainittua pienemmäksi muun muassa valitusluvan myöntämistä, ylimääräistä muutoksenhakua sekä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa.

101 §. *Valtakunnanoikeus*. Pykälässä säädettäisiin valtakunnanoikeuden tehtävistä ja kokoonpanosta. Se korvaisi nykyisen hallitusmuodon 59 §:n 1 momentin ja valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n.

Valtakunnanoikeuden käsiteltävät asiat lueteltaisiin 1 momentissa. Valtakunnanoikeus olisi erityistuomioistuin, joka käsittelisi ainoana oikeusasteena syytteet lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria ja tämän sijaista (ks. 69 § 1 mom.), eduskunnan oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiestä (ks. 38 § 1 mom.) sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Tältä osin valtakunnanoikeuden tehtävät säilyisivät ennallaan. Syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan päättäisi vastaisuudessa eduskunnan perustuslakivaliokunta ja syytettä ajaisi valtakunnansyyttäjä (114 ja 117 §).

Valtakunnanoikeus olisi myös toimivaltainen tuomioistuin, jos tasavallan presidenttiä vastaan nostettaisiin 113 §:ssä tarkoitettu syyte maanpetosrikoksesta, valtionpetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Säännös siirtäisi siten presidenttiä koskevien syytteiden käsittelyn korkeimmalta oikeudelta (HM 47 § 2 mom.) valtakunnanoikeudelle. Ehdotus yhtenäistäisi presidentin ja valtioneuvoston jäsenten syytefoorumit.

Säännöksessä mainittujen syytteiden lisäksi valtakunnanoikeus on EY:n tuomioistuimen perussäännön 3 artiklan mukaan toimivaltainen tuomioistuin, jos Suomessa nostetaan rikossyyte EY:n tuomioistuimen jäsentä vastaan. Perussäännön mukaan tällainen syyte voidaan jäsenvaltiossa nimittäin käsitellä vain siinä tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen rikosasioissa ylimpiä tuomareita vastaan (ks. HE 135/1994 vp, s. 669). Tältä osin valtakunnanoikeuden toimivalta perustuisi kuitenkin jo Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettuun lakiin (1540/1994), eikä asiasta ole tarvetta ottaa mainintaa perustuslakiin.

Valtakunnanoikeuden tuomio olisi lopullinen, eikä siihen voitaisi hakea muutosta normaalein muutoksenhakukeinoin. Ylimääräisestä muutoksenhausta valtakunnanoikeuden tuomioon on tarkoitus ottaa säännös valtakunnanoikeudesta annettaviin tavallisen lain säännöksiin. Valtakunnanoikeudesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan valtakunnanoikeuden antamasta tuomiosta ei ole voitu armahtaa muutoin kuin valtakunnanoikeuden itsensä esityksestä. Uuteen perustuslakiin ei enää otettaisi vastaavaa poikkeussäännöstä armahdusoikeudesta. Siten myös valtakunnanoikeuden tuomiosta voitaisiin armahtaa 105 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtakunnanoikeuden kokoonpanosta. Valtakunnanoikeuden kokoonpano rakentuisi nykyisille perusteille ja siinä otettaisiin huomioon sen käsiteltävien asioiden, erityisesti ministerisyyteasioiden erityisluonne. Se koostuisi vastaisuudessakin tuomioistuimeen virkansa puolesta kuuluvista ammattituomareista sekä eduskunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsemista jäsenistä. Tuomioistuimen kokoonpanossa säilytettäisiin tasapaino ammattituomarien ja eduskunnan valitsemien jäsenten välillä sitomalla eduskunnan valitsemien jäsenten lukumäärä valtakunnanoikeuteen virka-asemansa perusteella kuuluvien jäsenten lukumäärään.

Nykyisin valtakunnanoikeuteen kuuluu korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä jäseninä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kolme virassa vanhinta hovioikeuden presidenttiä ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan keskuudestaan neljäksi vuodeksi valitsema lainoppinut professori sekä kuusi muuta jäsentä, jotka eduskunnan valitsijamiehet valitsevat neljäksi vuodeksi (laki valtakunnanoikeudesta, 1 § 2 mom.). Ehdotuksen mukaan valtakunnanoikeuden kokoonpanoa tarkistettaisiin siten, ettei valtakunnanoikeuteen enää valittaisi jäsentä Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Ammattituomarien lukumäärää vastaavasti valtakunnanoikeuteen kuuluisi viisi eduskunnan neljän vuoden toimikaudeksi valitsemaa jäsentä. Siten valtakunnanoikeudessa olisi yhteensä kymmenen jäsentä. Kokoonpanoa koskevaan ratkaisuun on vaikuttanut se, että yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tehtäviin ei voida katsoa luontevasti kuuluvan jäsenen valitseminen riippumattomaan tuomioistuimeen, eikä

myöskään tuomioistuimen oikeudellisen asiantuntemuksen turvaaminen edellytä enää oikeustieteellisen tiedekunnan edustusta valtakunnanoikeuden kokoonpanossa. Tältä osin on myös huomattava, että eduskunnan valitsemat jäsenetkin ovat lähes poikkeuksetta olleet viime vuosina oikeustieteellisen koulutuksen saaneita.

Eduskunta valitsisi jäsenet valtakunnanoikeuteen neljän vuoden määräajaksi. Tuomarin tehtävissään valtakunnanoikeuden kaikki jäsenet olisivat riippumattomia ja nauttisivat tuomarin 103 §:ssä säädettyä erityistä virassapysymisoikeutta.

Pykälän 3 momentin mukaan valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta annettaisiin tarkempia säännöksiä lailla. Ehdotetun 131 §:n mukaan uudella hallitusmuodolla kumottaisiin nykyinen valtakunnanoikeudesta annettu laki, joka on ollut voimassa perustuslakina. Uuteen hallitusmuotoon otettaisiin vain keskeisimmät valtakunnanoikeutta koskevat perussäännökset. Muilta osin valtakunnanoikeudesta säädettäisiin tavallisella lailla, joka olisi tarkoitus saattaa voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa.

Lailla säädettäisiin esimerkiksi valtakunnanoikeuden jäsenille määrättävistä varajäsenistä, eduskunnan valittavien jäsenten valintamenettelystä sekä valtakunnanoikeuden tuomionvoivasta jäsenmäärästä. Lakiin otettaisiin myös tarvittavat menettelysäännökset asioiden käsittelystä valtakunnanoikeudessa.

102 §. *Tuomarien nimittäminen.* Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 87 §:n 3 ja 4 kohdan, 88 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 89 §:n 1 momentin. Nykyiset melko yksityiskohtaiset säännökset tuomarien nimittämisestä tarkistettaisiin yleispiirteisemmiksi ja siten uuden perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan paremmin sopiviksi.

Vakinaisten tuomarien nimittäminen ehdotetaan edelleen annettavaksi tasavallan presidentin tehtäväksi. Tuomarien nimitysvallan uskominen presidentille on perusteltua ennen muuta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen vuoksi. Nimittämisessä noudatettavasta menettelystä, kuten ehdollepano- tai virkaesitysjärjestelyistä, säädettäisiin erikseen laissa.

Pykälän mukaan tasavallan presidentti nimittäisi vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Ehdotetun 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan presidentti päättäisi tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Muiden kuin vakinaisten tuomarien nimittämisestä säädettäisiin lailla. Perustuslaissa ei enää mainittaisi yksittäisten tuomarinvirkojen nimikkeitä, mikä olisi yhdenmukaista uudessa perustuslaissa noudatetun virkoja koskevan sääntelyn kanssa.

Ehdotetun säännöksen nojalla presidentti nimittäisi edelleen korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit ja jäsenet, hovioikeuksien presidentit ja jäsenet, lääninoikeuksien ylituomarit ja lääninoikeudentuomarit sekä käräjäoikeuksien laamannit ja käräjätuomarit. Presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla myös työtuomioistuimen presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen sekä markkinatuomioistuimen ylituomarin päätoimisina tuomareina samoin kuin vakuutusylituomarin sekä vanhemman ja nuoremman vakuutustuomarin, maaoikeustuomarit ja maaoikeusinsinöörit sekä vesioikeuksien ja vesiylioikeuden jäsenet. Säännös merkitsisi siten perustuslain tasolla vahvistetun, tuomareita koskevan presidentin nimitysvallan laajentamista nykyiseen hallitusmuotoon verrattuna. Säännökseen sisältyvää vakinaisen tuomarin käsitettä on tarkoitus tarkentaa valmisteltavana olevassa tuomarien nimittämistä koskevassa laissa, johon otettaisiin luettelo tasavallan presidentin nimitysvallan piiriin kuuluvista tuomarinviroista.

Muiden kuin vakinaisten tuomarien nimittämisestä säädettäisiin lailla. Lailla voitaisiin säätää nimitysvallan uskomisesta myös presidentille. Säännöksessä tarkoitettuja tuomareita olisivat esimerkiksi tuomioistuinten ylimääräiset jäsenet, eräät määräaikaiset tuomarit ja erityistuomioistuinten sivutoimiset jäsenet. Lautamiehet ja heitä vastaavat maallikkoedustajat eivät ole päätoimisia eikä heitä katsota tuomarin viran haltijoiksi.

Tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lailla, kuten nykyisinkin. Ehdotetun 125 §:n 2 momentin yleiset nimitysperusteet — taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto — koskisivat myös tuomareita. Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöksiä erivapauden myöntämisestä virkojen kelpoisuusvaatimuksista. Siten perustuslaissa ei enää säädettäisi myöskään siitä, ettei asetuksella säädetyistä tuomarinviran kelpoisuusvaatimuksista voida myöntää erivapautta (vrt. HM 85 §), vaan asiasta säädettäisiin tuomarien nimittämisestä annettavassa laissa.

103 §. *Tuomarien virassapysymisoikeus.* Pykälässä säädettäisiin tuomarien virassapysymisoikeudesta, eroamisvelvollisuudesta iän tai työkyvyn menetyksen perusteella sekä tuomarien virkasuhteen perusteista. Pykälä vastaisi asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 91 §:ää, jota ehdotetaan sanonnallisesti ajanmukaistettavaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tuomareiden erottamattomuuden periaatteesta. Momentin mukaan tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain rikosoikeudenkäynnin yhteydessä tuomioistuimen tuomiolla eikä tuomaria voida vastoin suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Muista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarinvirkojen järjestäminen pysyviksi. Tietyissä tapauksissa tuomarin virka voi kuitenkin olla määräaikainen. Nykyisin esimerkiksi eräissä erityistuomioistuimissa on määräaikaisia jäseniä ja ylimmissä tuomioistuimissa ylimääräisiä jäseniä. Virassapysymisoikeus koskee heitä sen määräajan, joksi heidät on nimitetty virkaan.

Säännöksessä tarkoitettu tuomarien erottamattomuuden suoja ulottuu myös virkamieheen, joka hoitaa tuomarin virkaa sijaisena virkaan nimitetyn virkavapauden aikana tai viran ollessa avoimena. He nauttivat erottamattomuuden suojaa sen määräajan, joksi heidät on tehtävään nimitetty. Erityislainsäädännössä on tuomarin virassapysymisoikeus ulotettu eräissä tapauksissa myös erilaisten hallintolainkäyttöelinten jäseniin. Näiden lisäksi virassapysymisoikeus koskee nykyisin myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä (laki Korkeimmasta oikeudesta 10 § ja laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 11 §). Ylimpien tuomioistuinten esittelijöihin sekä muihin tasavallan presidentin nimittämiin esittelijöihin sovelletaan muutoinkin virkamieslain tuomareita koskevia säännöksiä (valtion virkamieslaki 48 §). Käräjäoikeuksien lautamiehet eivät ole tuomarin virassa, mutta heidänkin osaltaan erottamattomuuden periaate merkitsee sitä, ettei heitä voida vapauttaa tehtävästään ilman perusteellista tutkintaa.

Myös momentin toisen virkkeen tarkoituksena on turvata tuomarin virassapysymisoikeutta. Säännöksen mukaan tuomari voidaan siirtää vastoin tahtoaan toiseen virkaan ainoastaan silloin, kun on kyse tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Säännöksestä ei kuitenkaan seuraa, että tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa tuomari voitaisiin siirtää vain toiseen tuomarin virkaan tai virkaan, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus (PeVL 3/1994 vp). Valtion virkamieslain (750/1994) 47 §:n mukaan tuomari voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana.

Pykälän 2 momentin mukaan tuomarin velvollisuudesta erota iän tai työkyvyn menetyksen perusteella tulee säätää lailla. Valtion virkamieslain 35 §:ssä tuomareille on säädetty erityinen 67 vuoden eroamisikä. Kyseisessä laissa säädetään niin ikään erityismenettelystä, jota noudatetaan irtisanomisen sijasta tuomarin menetettyä työkykynsä sairauden, vian tai vamman vuoksi.

Pykälän 3 momentin mukaan lailla tulee säätää myös muista tuomarin virkasuhteen perusteista. Valtion virkamieslaki koskee pääosiltaan myös tuomareita. Muista virkamiehistä poikkeavia, tuomareita koskevia erityissäännöksiä on lähinnä vain niissä kysymyksissä, jotka liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tuomareiden taloudelliset ja sosiaaliset edut määräytyvät samoin perustein kuin muidenkin virkamiesten, siis lähinnä virkaehtosopimuksin. Ylimpien tuomioistuinten presidentteihin ja jäseniin ei kuitenkaan sovelleta valtion virkaehtosopimuslakia, sillä heidän palvelussuhteensa ehdot määräytyvät niistä annetun erillisen lain (196/1991) mukaisesti.

104 §. *Syyttäjät.* Pykälä sisältäisi perussäännökset valtakunnansyyttäjästä ja tämän nimittämisestä sekä syyttäjälaitoksesta. Pykälä vastaisi asiallisesti nykyistä hallitusmuodon 60 a §:ää (198/1997), joka tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1997. Siitä poiketen ehdotettu säännös sisältäisi kuitenkin nimenomaisen maininnan valtakunnansyyttäjän nimittämisestä.

Ylimmän syyttäjän tehtävät siirtyivät edellä mainitun hallitusmuodon muutoksen ja siihen liittyvien lakien tultua voimaan valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä johtaa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena toimivaa valtakunnansyyttäjänvirastoa. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on johtaa ja ke-

hittää syyttäjäntoimintaa sekä valvoa syyttäjiä. Valtakunnansyyttäjä nimittää johtavat kihlakunnansyyttäjät ja kihlakunnansyyttäjät. Hän myös edustaa syyttäjiä korkeimmassa oikeudessa. Valtakunnansyyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta, ja hän voi ottaa syyttäjäntehtävät itselleen niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän päättää ottaa käsiteltäväkseen. Ehdotetun 110 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat kuitenkin laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies, eikä valtakunnansyyttäjällä ole rinnakkaista valtaa päättää itsenäisesti tuomareita koskevista virkasyytteistä (laki yleisistä syyttäjistä; 199/1997, 9 §). Ehdotettujen 113, 114 ja 117 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä ajaisi syytettä valtakunnanoikeudessa tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallintooikeuden jäseniä vastaan nostetun syytteen ajamisesta olisi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Valtakunnansyyttäjän nimittämisestä ehdotetaan otettavaksi säännös perustuslakiin. Valtakunnansyyttäjän nimittäisi tasavallan presidentti. Nykyisin asiasta on säädetty samansisältöisesti yleisistä syyttäjistä annetun lain 14 §:ssä. Koska kyse on hallitusmuodossa erikseen mainitusta virasta, on johdonmukaista, että myös nimittämisestä siihen säädetään perustuslaissa (PeVL 32/1996 vp).

Pykälän toisen virkkeen mukaan syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla. Syyttäjälaitos on säädetty kaksiportaiseksi. Se muodostuu valtakunnansyyttäjästä, apulaisvaltakunnansyyttäjästä ja valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivista valtionsyyttäjistä sekä paikallissyyttäjinä toimivista kihlakunnansyyttäjistä ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjästä. Syyttäjälaitoksesta säädetään yleisistä syyttäjistä annetussa laissa sekä eräissä muissa laeissa, kuten kihlakunnansyyttäjästä annetussa laissa (195/1996).

105 §. *Armahdus.* Pykälässä säädettäisiin tasavallan presidentin armahdusvallasta sekä lailla säädettävästä yleisestä armahduksesta. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 29 §:n 1 momentin.

Armahduksessa ei ole varsinaisesti kysymys lainkäytöstä, vaan muilla kuin oikeudellisilla perusteilla tapahtuvasta jälkikäteisestä rangaistuksen suorittamisesta vapauttamisesta tai rangaistuksen lieventämisestä. Armahdusjärjestelmän tehtäväksi on nähty välttämättömän jouston luominen yksittäistapauksessa muutoin liian kankeaksi jäävään oikeusjärjestykseen. Armahdusvallalla on kuitenkin läheinen asiallinen yhteys lainkäyttöön, mikä puoltaa sitä koskevan pykälän ottamista lainkäyttöä koskevien säännösten yhteyteen.

Yksittäistapauksellinen armahdusvalta säilyisi edelleen presidentillä, jonka olisi ennen myönteistä armahduspäätöstä saatava asiasta lausunto korkeimmalta oikeudelta. Presidentti ei kuitenkaan olisi asiallisesti sidottu korkeimman oikeuden lausuntoon, vaan hän voisi armahtaa henkilön huolimatta korkeimman oikeuden kielteisestä lausunnosta tai jättää armahtamatta huolimatta korkeimman oikeuden puoltavasta kannasta. Korkeimman oikeuden lausunto olisi ainoastaan myönteisen armahduspäätöksen edellytys. Nykyistä käytäntöä vastaavasti lausuntoa ei tarvitse hankkia, jos armahdusanomuksella ei katsota olevan mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi. Presidentti tekisi armahduspäätökset 58 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Presidentti tekisi päätöksensä oikeusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Armahduksen yleisenä edellytyksenä on, että asiasta on olemassa lainvoimainen tuomio. Nykyisen hallitusmuodon 29 §:n 1 momentin mukaan armahduspäätöksen kohteena on rangaistus, joka päätöksellä on voitu kumota tai sitä on voitu lieventää. Käytännössä rangaistuksen käsitettä on tulkittu kuitenkin väljästi. Armahdus on katsottu mahdolliseksi myös pakkolaitosseuraamuksesta, menettämisseuraamuksesta ja ajokiellosta. Myös käytösrikkomuksen vuoksi määrätty ehdonalaisen vapauden menetys on katsottu armahduskelpoiseksi seuraamukseksi. Armahdusmahdollisuus on ulotettu edelleen muun muassa veronkorotuksiin sekä elinkeino-oikeuden ja eläkkeen menetyksiin, jos tällainen seuraamus on ollut tuomioistuimen määräämä. Armahdusta ei sen sijaan voida myöntää vahingonkorvausvelvollisuudesta, todistelukustannuksista, vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämisestä, merkinnän tekemisestä rikosrekisteriin, konkurssiin asettamisesta, ehdonalaisesti vapautetun valvonnasta, maasta karkottamisesta, ylikuor-

mamaksusta tai poliisiviranomaisen toimittamasta ajokortin peruuttamisesta.

Nykyistä käytäntöä vastaavasti armahdusmahdollisuus ehdotetaan 1 momentissa nimenomaan ulotettavaksi rangaistusten ohella muihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Armahduspäätös voisi siten kohdistua muihinkin tuomioistuimen rikoksen johdosta määräämiin seuraamuksiin kuin varsinaisiin rangaistuksiin. Tyypillisesti tällaisia olisivat menettämisseuraamus ja tuomioistuimen määräämä ajokielto.

Armahdus voisi koskea rangaistusta tai muuta seuraamusta joko kokonaan tai osittain. Siten presidentti voisi nykyiseen tapaan paitsi vapauttaa kokonaan rangaistuksesta myös lieventää sitä, esimerkiksi määräämällä vankeusrangaistukseen tuomitun päästettäväksi ehdonalaiseen vapauteen.

Nykyisen hallitusmuodon 29 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin armahtamisesta säädetään erikseen. Viittaus kohdistuu valtakunnanoikeudesta annetun lain 2 §:ään, jonka mukaan valtakunnanoikeuden tuomiosta ei voida armahtaa ilman valtakunnanoikeuden itsensä esitystä. Tällaiselle poikkeukselle yleisestä armahdusoikeudesta ei enää ole riittäviä perusteita. Valtakunnanoikeuden kutsuminen koolle käsittelemään armahdusanomusta on myös menettelynä varsin raskas. Siten uuteen perustuslakiin ei enää sisältyisi valtakunnanoikeuden antamia tuomioita koskevaa armahdusvallan rajoitusta, vaan valtakunnanoikeudenkin määräämästä rikosoikeudellisesta seuraamuksesta voitaisiin vastaisuudessa armahtaa 105 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Tasavallan presidentin armahdusvalta rajoittuisi yksittäistapauksellisiin armahduspäätöksiin. Yleisestä armahduksesta olisi 2 momentin mukaan säädettävä nykyiseen tapaan lailla (vrt. HM 29 § 1 mom.). Yleisestä armahduksesta on kyse, milloin päätöksellä vahvistetaan ne oikeussäännöt ja yleiset oikeudelliset tunnusmerkit, joiden mukaisia tapauksia armahdus koskee. Pelkkä armahdettavien lukumäärä ei muuta toimen oikeudellista luonnetta yksittäisestä armahduksesta yleiseksi. Yksittäisenkin armahduksen kohteena voi olla useampi henkilö, mutta tällöin edellytetään, että henkilöt ovat armahdushetkellä nimeltä yksilöitävissä. Toisaalta myös yleinen armahdus voi koskea vain ennalta tunnistettavia henkilöitä. Tällöin kuitenkin edellytetään, että laissa määritellään niiden rikosten tunnusmerkit, joista tuomituista rangaistuksista luovutaan.

10 luku. **Laillisuusvalvonta**

Uuden hallitusmuodon 10 lukuun otettaisiin ensinnäkin säännökset, jotka liittyisivät niin sanottuun normivalvontaan. Tällaisia olisivat ehdotettu uusi perustuslain etusijaa koskeva säännös ja voimassa olevan hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttia vastaava säännös kiellosta soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevia lakia alemmanasteisia säännöksiä.

Lukuun ehdotetaan otettavaksi myös säännökset ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä, toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeudesta. Laillisuusvalvontaa koskevassa luvussa säädettäisiin myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnasta, presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta sekä ministerisyyteasian vireillepanemisesta ja syytteen nostamisesta. Lisäksi luku sisältäisi yleiset säännökset vastuusta virkatoimissa.

106 §. *Perustuslain etusija.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi perustuslain ja lain säännösten ilmeisen ristiriitatilanteen varalta tuomioistuimen mahdollisuudesta yksittäisen oikeusjutun yhteydessä antaa etusija perustuslain säännökselle tavallisen lain säännökseen verrattuna. Säännös olisi perustuslaissa uusi, ja se merkitsisi periaatteellista muutosta nykyiseen tilanteeseen, jossa tuomioistuimilla ei ole vallitsevan tulkinnan mukaan katsottu olevan oikeutta jättää soveltamatta eduskunnan säätämää lakia sillä perusteella, että laki olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Suomalainen järjestelmä, jossa ei ole järjestetty eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä valvontaa, on ollut kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen. Esimerkiksi muissa Euroopan maissa on yleensä joko yleisillä tuomioistuimilla tai erityisellä valtiosääntötuomioistuimella oikeus tutkia myös lakien perustuslainmukaisuutta. Suomalainen valvontajärjestelmä on sen sijaan rakentunut ennakkovalvonnan varaan, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle on muodostunut keskeinen asema.

Suomalainen ennakkovalvontajärjestelmä on käytännössä osoittautunut toimivaksi. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman ennak-

kovalvonnan avulla ei kuitenkaan ole mahdollista varmistaa täysin kattavasti, ettei jälkikäteen ilmenisi tilanteita, joissa lain soveltaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Yleisellä tasolla ennakolta tehtävässä kartoituksessa ei ole mahdollista tyhjentävästi ottaa huomioon kaikkia mahdollisia perustuslain kannalta ongelmallisia tulevia soveltamistilanteita. Lisäksi merkittävä osa laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Myös ajan kulumisella on merkitystä arvioitaessa ennakkovalvonnan riittävyyttä. Vanhemman lainsäädännön kohdalla kasvaa mahdollisuus, että aikanaan säätämisvaiheessa perustuslainmukaiseksi katsottu laki ei enää vastaakaan nykyisen perustuslain tulkinnan asettamia vaatimuksia. Lisäksi perustuslakia on saatettu muuttaa lain säätämisen jälkeen, jolloin on syntynyt sellainen ristiriita lain ja perustuslain välille, jota ei säätämisvaiheessa vielä ollut mahdollista ennakoida. Tällainen vaikutus on ollut eräiltä osin esimerkiksi vuonna 1995 voimaan tulleella perusoikeusuudistuksella.

Uudessa hallitusmuodossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste ehdotetaan edelleen säilytettäväksi ennakkovalvonnassa, jonka osalta perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmaistaisiin nimenomaisella perustuslain säännöksellä (74 §). Tämän ohella ehdotetaan kuitenkin, että tuomioistuinten olisi käsiteltävänään olevassa asiassa annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen siinä yksittäistapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Vaikka tuomioistuimilla ei ole tähän saakka ollut oikeutta jättää lakia soveltamatta perustuslainvastaisuuden johdosta, tutkivat ne jo nykyisin eduskunnan säätämien lakien suhdetta EY:n säädöksiin, jolloin ne ovat velvollisia jättämään soveltamatta oikeudellisesti sitovan EY:n säädöksen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin, sen säätämistasosta riippumatta. Vastaavanlaista arviointia voivat tuomioistuimet joutua suorittamaan kotoperäisten säädösten ja ihmisoikeussopimusten välillä, joskaan tuolloin ristiriitaa ei ratkaista säädöshierarkkisilla perusteilla.

Ehdotetulla säännöksellä voidaan arvioida olevan merkitystä erityisesti perustuslain perusoikeussäännösten (2 luku) ja mahdollisesti myös lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien säännösten soveltamisalalla (80 §).

Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuutta rajoittuisi yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuin ei siten voisi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen tapaukseen sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Ratkaisu korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, jonka lainsäädäntöratkaisuja ei voitaisi lakien säätämisen jälkeen yleisesti riitauttaa. Tuomioistuinten tutkimismahdollisuus rajoittuisi vain tilanteeseen, jossa lain säännöksen soveltaminen sen käsiteltävänä olevassa yksittäisessä oikeustapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei tällöinkään voisi julistaa lain säännöstä perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa. Tuomioistuimen ratkaisu ei vaikuttaisi tältä osin lain säännöksen voimassaoloon käsiteltävän oikeusjutun ulkopuolella, vaan säännöksen kumoaminen edellyttäisi erillistä lainsäädäntötointa.

Säännös koskisi kaikkia tuomioistuimia, eikä siten rajautuisi koskemaan esimerkiksi vain ylimpiä tuomioistuimia. Jos mahdollisen ristiriidan toteaminen annettaisiin vain korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle, edellyttäisi tämä järjestelmän luomista, jolla ratkaisu mahdollisen ristiriidan olemassaolosta voitaisiin alemmassa oikeusasteessa vireillä olevan oikeusjutun käsittelyn yhteydessä saattaa ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaisessa menettelyssä kysymys perustuslain ja lain välisestä ristiriidassa jouduttaisiin ratkaisemaan erillään tapauksen muusta oikeudellista arvioinnista. Tällöin ylimmät tuomioistuimet rinnastuisivat pitkälti ulkomaisiin valtiosääntötuomioistuimiin, mitä voidaan pitää valtiosäännön järjestämien lainsäädäntö- ja tuomiovallan välisten suhteiden kannalta ongelmallisena. Todennäköistä on kuitenkin, että tällaiset ehdotetun säännöksen soveltamista koskevat, varsin poikkeukselliset ratkaisut kanavoituisivat muutoksenhakuteitse ylempien tuomioistuinten arvioitaviksi.

Säännös koskisi ainoastaan perustuslain ja lain säännösten välisiä varsinaisia ristiriitatilanteita, eikä se merkitsisi muutosta tuomioistuinten mahdollisuuteen muutoin soveltaa perustuslain säännöksiä. Perustuslakiva-

liokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä todennut, että normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. Käytännössä sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat valiokunnan mukaan äärimmäisen poikkeuksellisia. Oletetut ristiriidat ovat käytännössä useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Valiokunnan mukaan tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta (PeVM 25/1994 vp). Ehdotettu säännös ei muuttaisi näitä perustuslakivaliokunnan ilmaisemia lähtökohtia.

Ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Lain säännöksen soveltamatta jättämisen edellytyksenä olisi tällöin, että ristiriita olisi ilmeinen. Säännös ei siten antaisi oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella. Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton.

Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asema tässä valvonnassa. Säännöksen tarkoituksena ei ole heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa, eikä luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasetelmaa. Siten on selvää, ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa. Jos nimittäin perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää edellä esitetyllä tavalla selvänä ja riidattomana.

Myös muilla lain säätämisvaiheessa esitetyillä kannanotoilla, esimerkiksi hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluilla, voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, voidaanko väitettyä ristiriitaa lain soveltamisen ja perustuslain kanssa pitää ilmeisenä. Tällöin on otettava huomioon myös lain säätämisajankohta. Mitä vanhemmasta laista on kysymys, sitä vähemmän merkitystä on lain säätämisen jälkeen mahdollisesti toteutuneiden perustuslain muutosten ja perustuslain tulkintojen myöhemmän kehityksen vuoksi annettavissa säätämisvaiheen kannanotoille.

Toiseksi etusijasäännös ei tulisi sovellettavaksi, jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tällä viitataan niin sanottuihin poikkeuslakeihin. Poikkeuslakien osalta perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa. Poikkeuslakimahdollisuuden tunnustamisen (73 §) kanssa ei siten olisi sopusoinnussa, jos tuomioistuimet voisivat myöhemmin jättää 106 §:n nojalla soveltamatta poikkeuslain säännöksen. Toisaalta myös poikkeuslakeja koskee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka edellyttää poikkeusten suppeaa tulkintaa.

Perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin olisi ehdotetun säännöksen kannalta rinnastettava sellaiset perustuslaista aineellista poikkeusta merkitsevät lait, jotka on perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutun niin sanotun aukkoteorian perusteella voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, koska niiden ei ole katsottu laajentaneen alkuperäistä perustuslakiin tehtyä poikkeusta.

107 §. *Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus.* Pykälässä säädettäisiin tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin kohdistuvasta kiellosta soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alemmanasteista säännöstä. Säännös vastaisi asiallisesti nykyistä hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttia. Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa puhutaan "asetuksessa olevasta säännöksestä". Säännöstä on kuitenkin vakiintuneesti tulkittu siten, että se koskee asetusten lisäksi muitakin lakia alemmanasteisia säädöksiä. Tätä tulkintaa vastaavasti ehdotetussa säännöksessä viitattaisiin asetuksen lisäksi muuhun lakia alemmanasteiseen säädökseen.

Ehdotettu säännös muodostaisi omalta osaltaan perustan oikeussäännösten hierarkialle. Ehdotetun 80 §:n mukaan asetuksia voisivat vastaisuudessa antaa tasavallan presidentin ohella myös valtioneuvosto ja mi-

nisteriö laissa säädetyn valtuutuksen mukaisesti. Perustuslakiin ei ehdoteta otettavaksi nimenomaista säännöstä asetusten keskinäisestä hierarkiasta. Periaatteena on, että asetuksenantaja täsmennetään laissa. Siten yleisesti ottaen eivät presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voisi antaa toistensa kanssa kilpailevia asetuksia, vaan asetuksenantovalta kuuluisi kussakin tapauksessa vain jollekin niistä.

Mahdollisen asetusten välisen ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa tulee ensiksi arvioida, ovatko asetuksen antajat pysyneet laissa annetun asetuksenantovaltuuden rajoissa. Jollei tämä arvio anna asiaan ratkaisua, tulee ristiriitatilanne ratkaistavaksi asetusten keskinäisen hierarkian perusteella eikä esimerkiksi sen mukaan, mikä asetus on annettu myöhemmin. Perustuslakivaliokunnan vuoden 1994 valtiopäivillä omaksuman kannan mukaisesti asetusten kesken vallitsee seuraavansisältöinen hierarkia: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus (PeVM 16/1994 vp). Tämän hierarkian ja ehdotetun 107 §:n ilmaiseman yleisen periaatteen mukaisesti ei tuomioistuin tai muu viranomainen saisi myöskään soveltaa ministeriön asetusta, joka olisi ristiriidassa tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetuksen kanssa, eikä valtioneuvoston asetusta, joka olisi ristiriidassa tasavallan presidentin asetuksen kanssa. Tätä on pidetty kuitenkin niin selvänä, ettei asiasta ole katsottu tarpeelliseksi ottaa uuteen hallitusmuotoon nimenomaista säännöstä.

108 §. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin toisen ylimmän laillisuusvalvontaviranomaisen, oikeuskanslerin, tehtävistä, jotka säilyisivät asiallisesti nykyisellään.

Käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta. Tähän on vaikuttanut oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä (69 §), joka on mahdollistanut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan kiinteän seurannan. Oikeuskansleri on säännönmukaisesti läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Ehdotetussa 111 §:ssä hänelle asetettaisiin tältä osin läsnäolovelvollisuus, joka on nykyisin perustunut valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön (1697/1992). Oikeuskansleri voi harjoittaa valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaa käytännössä myös valtioneuvoston virallisten istuntojen ulkopuolella, esimerkiksi hallituksen iltakoulussa (PeVM 7/1977 vp) ja ministerivaliokunnissa.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sen vuoksi nimenomaista säännöstä, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Tarkemmin valvonnan toteuttamisesta tältä osin säädettäisiin 112 §:ssä. Ehdotettu säännös kirjaisi perustuslakiin nykyisen käytännön. Säännös vastaisi tältä osin myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 3 §:ää, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että asioita valtioneuvostossa käsiteltäessä toimitaan laillisesti sekä että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

Oikeuskanslerin yleisestä laillisuusvalvontatehtävästä ehdotetaan säädettäväksi 1 momentin loppuosassa asiallisesti samansisältöisesti kuin nykyisen hallitusmuodon 46 §:n 1 momentissa. Tehtävänmäärittelyä on kuitenkin yhdenmukaistettu oikeusasiamiehen tehtävänmäärittelyn kanssa ilman, että muutoksilla olisi asiallista merkitystä oikeuskanslerin toimivallan kannalta. Siten tuomioistuimet mainittaisiin aikaisemmasta poiketen nimenomaisesti oikeuskanslerinkin valvonnan kohteina. Tuomioistuinten osalta valvonnan harjoittamista rajoittaisi 3 §:n 3 momentissa turvattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate. Siten oikeuskanslerin harjoittamassa tuomioistuinten valvonnassa olisi kyse ainoastaan niiden toiminnan laillisuuden jälkikäteisestä valvonnasta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piirissä olisivat tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten ohella edelleen myös julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat. Oikeuskanslerin toimivalta laajenee siten vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällä on erityinen merkitys, jos julkisia tehtäviä yksityistetään. Säännös turvaa omalta osaltaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen (vrt. 124 §).

Nykyisen hallitusmuodon 48 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on vaadittaessa annettava presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja. Näiden tietojen ja lausuntojen antaminen muodostaa tärkeän erityistehtävän oikeuskanslerin toiminnassa.

Siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus. Oikeuskanslerilla on velvollisuus antaa näitä kannanottoja ja lausuntoja, toisin kuin esimerkiksi säädösvalmisteluhankkeista pyydettyjä lausuntoja, joiden antamisen on katsottu olevan oikeuskanslerin harkinnassa. Tietojen- ja lausunnonantotehtävän periaatteellisen merkittävyyden vuoksi 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisen hallitusmuodon 48 §:n 2 momenttia asiallisesti vastaava säännös, jonka mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Aikaisemmasta poiketen myös ministeriöt mainittaisiin nimenomaisesti tietojen ja lausuntojen saantiin oikeutettuina nykyistä käytäntöä vastaavasti.

Pykälän 3 momentissa säädetään oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa joka vuodelta kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan. Perustuslakivaliokunta on oikeuskanslerin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän kannalta pitänyt perusteltuna, että kertomukseen sisällytetään erillinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp).

Oikeuskanslerin kertomus annettaisiin vastaisuudessa eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksen antamista valtioneuvostolle tasavallan presidentin (vrt. HM 48 § 1 mom.) sijasta voidaan pitää perusteltuna valtioneuvoston yleisen aseman kannalta.

109 §. *Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehen viranomaistoiminnan valvontatehtävistä samansisältöisesti kuin oikeuskanslerin tehtävistä 108 §:ssä. Tehtävien määrittelyä on myös kielellisesti yhdenmukaistettu. Kahden ylimmän laillisuusvalvontaviranomaisen järjestelmä on käytännössä osoittautunut toimivaksi. Myöskään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnakkainen toimivalta ei ole aiheuttanut ongelmia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetulla lailla (1224/1990) oikeuskansleri on kuitenkin vapautettu velvollisuutta valvoa lain noudattamista eräissä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tämän johdosta oikeusasiamiehen toiminnassa ovat oikeuskansleriin verrattuna korostuneet muun muassa puolustusvoimien ja muun niihin läheisesti liittyvän toiminnan sekä vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonta samoin kuin vapaudenriistoja koskevat asiat. Toisaalta oikeusasiamiehen asema eduskunnan yhteydessä on merkinnyt sitä, että oikeusasiamies ei yhtä kiinteästi osallistu valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaan kuin oikeuskansleri. Oikeusasiamiehellä olisi ehdotuksen mukaan kuitenkin sinänsä yhtäläinen toimivalta valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimenpiteiden lainmukaisuutta kuin oikeuskanslerilla (ks. 111 § 2 mom., 112 ja 113 § sekä 115 § 1 mom. 1 kohta).

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta on toisaalta vakiintuneesti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtävänään ole tutkia toistensa menettelyä. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu tältä osin muuttaa vakiintunutta käytäntöä.

Ehdotettu 1 momentti vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 2 momenttia. Pykälään ei kuitenkaan ole katsottu tarpeelliseksi ottaa mainintaa eduskunnan laatimasta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöstä. Eduskunta voisi kuitenkin edelleen antaa tällaisen johtosäännön 52 §:n 2 momentin nojalla.

Pykälän 2 momentissa säädetään oikeusasiamiehen velvollisuudesta antaa eduskunnalle vuosittain kertomus toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Säännös vastaa nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 4 momenttia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna oikeusasiamiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän johdosta, että kertomukseen sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp).

110 §. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle kuuluvasta oikeudesta ajaa syytettä ja määrätä syyte nostettavaksi heidän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Heidän laillisuusvalvontatehtävänsä kannalta on perusteltua, että heillä edelleen siihen liittyen säilyisi mahdollisuus päättää itsenäisesti syytteen nostamisesta. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä olisi oikeus sekä ajaa itse syytettä sekä määrätä muu syyttäjä ajamaan sitä.

Pykälä rajoittaisi syyteoikeuden oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusval-

vontaan kuuluviin asioihin, mutta kattaisi nämä asiat kokonaisuudessaan. Säännös ei kuitenkaan koskisi syytteen nostamista tasavallan presidenttiä eikä valtioneuvoston jäsentä vastaan. Tältä osin syyteoikeus olisi järjestetty hallitusmuotoon otettavin erityissäännöksin (113 ja 114 §).

Ehdotettu 1 momentti vastaisi oikeuskanslerin osalta vuonna 1997 muutettua hallitusmuodon 46 §:n 2 momenttia (198/1997). Oikeusasiamiehen osalta ehdotettua asiallisesti vastaava säännös sisältyy nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 3 momenttiin. Nykyisistä säännöksistä poiketen pykälässä syyteoikeutta ei olisi enää rajattu virkarikoksiin, vaan syyteoikeus määräytyisi yksinomaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteen mukaan.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Saman lain 15 §:n mukaan syytettäessä valtakunnansyyttäjää tai apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syyttäjänä olisi joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuussäännös, jonka mukaan lailla voitaisiin säätää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta on alunperin säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista annetulla lailla (276/1933). Kyseinen laki säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska sen katsottiin merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon säännöksistä oikeuttamalla toimeenpanemaan tavallisella lailla työnjaon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken (HE 118/1932 vp). Kyseinen laki kumottiin sen korvanneella nykyisellä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetulla lailla (1224/1990). Tämä laki hyväksyttiin poikkeuslain luonteestaan huolimatta tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, koska se ei laajentanut hallitusmuodosta alunperin tehtyä poikkeusta. Asiallisesti se on kuitenkin vastaavalla tavalla ristiriidassa nykyisen hallitusmuodon säännösten kanssa kuin aikaisempi poikkeuslaki (PeVM 9/1990 vp).

Ehdotettu säännös muodostaisi valtiosääntöisen perustan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevalle pysyväisluonteiseksi muodostuneelle lainsäädännölle ja poistaisi siten edellä selostetun ristiriidan tämän lainsäädännön ja perustuslain väliltä.

111 §. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus.* Pykälän 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Hallitusmuodossa on nykyisin säädetty oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta saada tieto valtioneuvoston, ministeriöiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten pöytäkirjoista (HM 46 § 3 mom. ja 49 § 3 mom.). Ehdotettu säännös korvaisi mainitut hallitusmuodon säännökset, mutta tietojensaantioikeus ehdotetaan kirjoitettavaksi nykyisiä säännöksiä yleisempään muotoon ja riittävän kattavaksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien tehokkaan hoitamisen kannalta. Siten perustuslaissa turvattu tietojensaantioikeus ei rajoittuisi viranomaisten pöytäkirjoihin, vaan kattaisi periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot.

Oikeuskanslerin harjoittaman valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi ehdotetaan oikeuskanslerille asetettavaksi 2 momentissa velvollisuus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskanslerilla on valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 3 §:n mukaan vastaava läsnäolovelvollisuus jo nykyisin, vaikkakin hallitusmuodon 46 §:n 3 momentissa on ainoastaan säädetty oikeuskanslerin oikeudesta olla saapuvilla valtioneuvoston istunnoissa. Oikeuskanslerin läsnäolo ei olisi kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellisena edellytyksenä.

Oikeusasiamiehellä olisi puolestaan läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Säännös vastaisi tältä osin nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 3 momentin vastaavaa säännöstä.

Perustuslakiin ei enää ehdoteta otettavaksi säännöksiä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta olla läsnä tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa (vrt. HM 46 § 3 mom. ja 49 § 3 mom.). Käytännössä tällaisella läs-

näolo-oikeudella ei ole olennaista merkitystä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa.

112 §. *Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen harjoittamasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnasta. Oikeuskanslerin osalta säännös täsmentäisi 108 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta.

Oikeuskanslerin osalta 1 momentti korvaisi nykyisen hallitusmuodon 47 §:n 1 momentin alkuosan ja 2 momentin 1 virkkeen. Oikeusasiamiehen osalta säännös korvaisi tältä osin hallitusmuodon 49 §:n 3 momentin säännöksen. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuisi kuitenkin aikaisemmasta poiketen (ks. KHO 1956 I 6) oikeuskanslerin tavoin myös tasavallan presidentin toimenpiteiden laillisuuden valvontaan. Muutoksella yhtenäistettäisiin tältä osin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta. Oikeusasiamiehen toimivallan ulottaminen presidentin toimenpiteisiin on perusteltua myös sen vuoksi, että hänen valvontansa alaisina jo nykyisin olevien ministerien oikeudellinen vastuu ulottuu myös myötävaikutukseen presidentin päätöksenteossa.

Oikeuskanslerin tulisi ensi vaiheessa esittää perusteltu huomautus valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen lainvastaisuuden johdosta. Jollei huomautusta noudateta, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Tarvittaessa oikeuskanslerin tulee lisäksi ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos ministerin lainvastainen menettely on sellainen, että hänet voitaisiin asettaa siitä syytteeseen valtakunnanoikeudessa, oikeuskansleri voi tehdä asiasta 115 §:n mukaisesti ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Oikeusasiamiehellä olisi sama toimivalta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimenpiteiden laillisuutta kuin oikeuskanslerilla.

Pykälän 2 momentissa säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta olla myötävaikuttamatta presidentin lainvastaiseen päätökseen. Valtioneuvoston tulee tällöin oikeuskanslerilta lausunnon saatuaan esittää presidentille päätöksen peruuttamista tai muuttamista ja ilmoittaa, ettei päätöstä voida lainvastaisena panna täytäntöön. Mahdollinen myötävaikutus presidentin lainvastaiseen päätökseen tulee arvioitavaksi oikeudellisen ministerivastuun kautta.

Valtioneuvostolla on siten viime kädessä velvollisuus kieltäytyä täytäntöönpanemasta presidentin lainvastaista päätöstä. Ehdotus vastaisi tältä osin asiallisesti nykyistä hallitusmuodon 45 §:ää. Uuteen hallitusmuotoon ei enää ehdoteta otettavaksi hallitusmuodon 35 §:ää vastaavaa säännöstä yksittäisen ministerin velvollisuudesta ilmoittaa presidentin päätöksen lainvastaisuudesta sekä kieltäytyä varmentamasta tällaista päätöstä.

113 §. *Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu.* Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta ehdotetaan edelleen nykyisen hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin tavoin rajoitettavaksi. Syyte tasavallan presidentin virkatoimesta voitaisiin nostaa vain, jos presidentin katsottaisiin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan. Maanpetosrikoksella viitataan nykyiseen tapaan rikoslain 12 luvussa tarkoitettuihin ja valtiopetosrikoksella rikoslain 13 luvussa tarkoitettuihin rikoksiin. Presidentin rikosoikeudellinen vastuu ulottuisi tältä osin kaikkiin kyseisissä luvuissa rangaistaviksi säädettyihin rikoksiin.

Ehdotuksen mukaan presidenttiä vastaan voitaisiin aikaisemmasta poiketen nostaa syyte myös rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Rikoksilla ihmisyyttä vastaan tarkoitettaisiin säännöksessä rikoksia, jotka teon laajakantoisiin vaikutuksiin tai erityisen törkeään luonteeseen nähden on katsottava pikemmin ihmisyyteen ja ihmiskuntaan kuin yksityiseen henkilöön kohdistuviksi. Rikokset useimmiten loukkaavat yksityisiä ihmisiä, mutta erotukseksi muista yksityiseen ihmiseen kohdistuvista rikoksista näihin niin sanottuihin ihmisoikeusrikoksiin sisältyy ominaispiirteenä teon kohteen kuuluminen jollakin tavoin syrjittyyn tai syrjimisvaarassa olevaan ryhmään. Nykyisin tässä tarkoitettuja rikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältyvät rikoslain 11 lukuun ("Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan").

Ehdotettu säännös kattaisi tältä osin joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 4 ja 5/1960) rangaistaviksi määrätyt teot, jotka sopimuksen III artiklan mukaan olisivat joukkotuhonta, salahanke joukkotuhonnan suorittamiseksi, välitön ja julkinen yllytys joukkotuhontaan, joukkotu-

honnan yritys ja osallisuus joukkotuhontaan. Sopimuksen mukaan siinä mainittuihin rikoksiin syyllistyneet on rangaistava riippumatta siitä, ovatko he valtiosääntöisesti hallitusvastuussa olevia henkilöitä, virkamiehiä tai yksityisiä henkilöitä (IV art.). Suomi teki sopimukseen liittyessään siihen tasavallan presidenttiä koskevan varauman, joka on nyttemmin peruutettu (1408–1410/1997).

Syytteen nostamisesta päättäisi nykyiseen tapaan eduskunta, jossa päätökseen vaadittaisiin kolme neljäsosaa annetuista äänistä. Asia voisi tulla vireille oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston ilmoituksella. Presidentin syytefoorumina olisi ehdotuksen mukaan nykyisen korkeimman oikeuden sijasta yhdenmukaisesti valtioneuvoston jäsenten syytefoorumin kanssa valtakunnanoikeus. Nykyisen hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin mukaan syytettä ajaa oikeuskansleri. Oikeuskanslerin tehtävät syyttäjälaitoksen johtajana on nyttemmin siirretty valtakunnansyyttäjälle. Myös presidentin syyttämistehtävä ehdotetaan siirrettäväksi valtakunnansyyttäjälle, jonka tehtäviin syyttäjälaitoksen johtajana se luontevimmin kuuluu.

114 §. *Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely.* Oikeudellista ministerivastuuta koskevat perustuslaintasoiset säännökset ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Säännökset asiasta keskitettäisiin uuteen hallitusmuotoon, kun nykyisin ministerivastuuta koskevia säännöksiä sisältyy paitsi hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen, myös ministerivastuulakiin samoin kuin valtakunnanoikeudesta annettuun lakiin.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten virkasyytefoorumina säilyisi edelleen valtakunnanoikeus, jonka kokoonpanosta säädettäisiin 101 §:n 2 momentissa. Valtakunnanoikeus käsittelisi ainoana oikeusasteena syytteet ministereitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Tarkempia säännöksiä menettelystä valtakunnanoikeudessa annettaisiin lailla.

Pykälän 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan päättäisi vastaisuudessa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen järjestelmään, jossa oikeus päättää syytteen nostamisesta on eduskunnan täysistunnolla (ministerivastuulaki 6 §) ja tasavallan presidentillä (HM 47 § 1 mom.).

Ministerit ovat 60 §:n 2 momentin mukaan virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Vastuun säilyminen todellisena edellyttää, että eduskunnalla on mahdollisuus tehokkaasti valvoa valtioneuvoston toimintaa. Eduskunnan valvontavallan tehokkuus edellyttää myös mahdollisuutta oma-aloitteisesti käynnistää ministerien virkatointen lainmukaisuuden tutkinta ja, jos tämä tutkinta antaa siihen aihetta, saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siten ministerisyytteen nostaminen on edelleenkin perusteltua säilyttää eduskunnan piirissä.

Syytteen nostamisesta päättämisen voidaan kuitenkin katsoa soveltuvan luontevammin perustuslakivaliokunnan kuin täysistunnon tehtäviin. Perustuslakivaliokunnalla on nykyisinkin keskeinen asema ministerivastuuasian käsittelyssä eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on toiminut valmistelevana valiokuntana ministerivastuuasioissa (VJ 46 § 4 mom. ja ministerivastuulaki 2–5 §). Täysistunto on ollut menettelyllisesti sidottu perustuslakivaliokunnan mietintöön, mutta se on voinut mietinnön sisällöstä riippumatta asiallisesti päättää syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä.

Täysistuntokäsittely ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu yksittäistapaukselliseen ja oikeudellista harkintaa sisältävään syyteharkintaan. Julkinen täysistuntokäsittely saattaa muodostua oikeudenkäyntiä muistuttavaksi menettelyksi, joka voi olla ongelmallinen myös oikeusturvan kannalta. Täysistunnolla ei myöskään ole itsenäisiä mahdollisuuksia selvittää syytteen nostamiseen liittyviä kysymyksiä, vaan se on joutunut tekemään ratkaisunsa perustuslakivaliokunnan mietinnön ja valtioneuvoston jäsenen eduskunnalle antaman selvityksen pohjalta. Perustuslakivaliokunta sen sijaan voi hankkia ennen syyttämisratkaisun tekemistä asiasta perusteellista selvitystä. Syyttämisratkaisun uskominen suoraan oikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneelle perustuslakivaliokunnalle korostaisi sitä, että syyttämispäätöstä tehtäessä oikeudellisilla perusteilla on keskeinen painoarvo.

Tasavallan presidentti ei ehdotuksen mukaan voisi enää päättää syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan. Presidentin oikeus päättää syytteen nostamisesta ei ole täysin sovitettavissa presidentin ja valtioneuvoston keskinäisten suhteiden muihin järjestelyihin. Presidentti on päätöksenteossaan sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen, ja valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu ulottuu myös hänen myötävaikutukseensa presidentin tekemiin päätöksiin.

Valtioneuvosto ja sen jäsenet ovat velvollisia valvomaan myös presidentin päätöksenteon lainmukaisuutta (112 ja 113 §). Lisäksi presidentin syyteoikeudesta luopuminen selkeyttäisi oikeudellista ministerivastuujärjestelmää poistaessaan siitä kaksilinjaisuuden, joka voi johtaa ongelmiin lähinnä oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä, jos nämä molemmat tutkivat samanaikaisesti ministerin toiminnan lainmukaisuutta. Valtiokäytäntö on niin ikään viime vuosikymmeninä korostanut eduskunnan osuutta oikeudellisen ministerivastuun toteuttamisessa.

Perustuslakivaliokunnan tulisi olla täysilukuinen käsitellessään ministerivastuuasiaa. Säännös merkitsee päätösvaltaisuuden osalta poikkeusta 35 §:n 3 momentin pääsäännöstä. Täysilukuisuusvaatimus on perusteltu tällaisen asian käsittelyyn liittyvistä oikeusturvasyistä. Ehdotus vastaa tältä osin asiallisesti ministerivastuulain 5 §:n säännöstä.

Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin valiokunta päättää syytteen nostamisesta. Jos valiokunta katsoo, että ministeriä vastaan esitetty muistutus on ilmeisen perusteeton, ei kuulemista kuitenkaan tarvitsisi toimittaa. Ehdotus vastaa tältä osin asiallisesti ministerivastuulain 3 §:n ja 6 §:n 2 momentin säännöksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin syytteen ajamisesta valtakunnanoikeudessa. Nykyisestä järjestelmästä poiketen syytettä ajaisi kaikissa tapauksissa valtakunnansyyttäjä, jonka tehtäviin syyttäjälaitoksen johtajana se voidaan luontevasti liittää. Syyttämistoimivaltaan kuuluisi myös teon rikosoikeudellisen arvioinnin täsmentäminen perustuslakivaliokunnan syytteen nostamista koskevan päätöksen pohjalta. Perustuslakivaliokunnan ei siten tarvitsisi syytteen nostamisesta päättäessään vielä lopullisesti muotoilla syytettä. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan mietinnössään 5/1993 vp omaksumaa mallia, jossa valiokunta esitti lainvastaisen menettelyn teonkuvauksen ja teon rikosoikeudellisen vähimmäisarvioinnin, mutta jätti avoimeksi, tuliko kyseisessä tapauksessa syytettä ajaa myös rikoslain muiden tunnusmerkistöjen nojalla.

115 §. *Ministerivastuuasian vireillepano.* Ministerin virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta voitaisiin ehdotuksen mukaan panna perustuslakivaliokunnassa vireille oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ilmoituksella, kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella, muun valiokunnan esittämällä tutkintapyynnöllä tai perustuslakivaliokunnan omasta aloitteesta.

Ilmoitukset, muistutukset ja tutkintapyynnöt tehtäisiin ehdotuksen mukaan suoraan perustuslakivaliokunnalle, joka myös päättäisi mahdollisen ministerisyytteen nostamisesta. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osalta ilmoitus tulee kysymykseen käytännössä vasta, jos oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ministerin virkatoimen laillisuutta koskevaa 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta ei ole otettu varteen ja asia on sen laatuinen, ettei kannanoton merkityttämistä valtioneuvoston pöytäkirjaan ole pidettävä riittävänä. Koska tasavallan presidentillä ei olisi enää oikeutta päättää syytteen nostamisesta, ei oikeuskansleri enää tekisi ministerin virkatointen lainvastaisuutta koskevaa ilmoitustakaan presidentille (vrt. HM 47 § 1 mom.).

Ministerivastuulain 2 §:n mukaan muistutuksen tekemiseen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta on eduskunnassa vaadittu viiden edustajan allekirjoitus. Ehdotetun säännöksen mukaan siihen vaadittaisiin vastaisuudessa kymmenen kansanedustajaa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ministerivastuujärjestelmää on joissakin tapauksissa käytetty tilanteissa, joihin se ei luonteensa puolesta ole sopiva. Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että ministerivastuukysymys on saatettu nostaa ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta pyrkien enemmänkin saamaan lisäselvitystä hallituksen tai ministerin toiminnasta ja sen syistä sekä arvioimaan asiaa laillisuuden ohella – tai nimenomaisestikin – poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta (PeVM 5/1990 vp). Ministerin virkatointen lainmukaisuuden arvioimiseksi järjestetty menettely on periaatteellisista syistä tärkeää rajoittaa vain alkuperäiseen tarkoitukseensa. Muistutuksen tekemiseen vaadittavan edustajien lukumäärän nostamista ehdotetulla tavalla on pidettävä tämän vuoksi perusteltuna. Asetettu kymmenen kansanedustajan vaatimus ei toisaalta korottaisi muistutuksen tekemiskynnystä niin korkeaksi, että se tosiasiallisesti estäisi ministereiden joutumista oikeudelliseen vastuuseen lainvastaisesta menettelystä.

Perustuslakivaliokunnan oma-aloitteinen mahdollisuus tutkia ministerin virkatointen lainmukaisuutta vastaa asiallisesti ministe-

rivastuulain 2 §:n 1 momentin säännöstä. Asia voi tulla valiokunnassa esille esimerkiksi hallituksen kertomuksen (46 §) käsittelyn yhteydessä. Muiden valiokuntien mahdollisuus saattaa tällainen asia perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi vastaa asiallisesti ministerivastuulain 2 §:n 2 momentin säännöstä. Myös tilapäisellä erityistä asiaa valmistelemaan tai tutkimaan asetetulla valiokunnalla olisi mahdollisuus tehdä tutkintapyyntö perustuslakivaliokunnalle. Tällaiseen tutkintapyyntöön tulisi turvautua vasta, kun on perusteltua aihetta olettaa, että ministeri on syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn. Muunlaiseen ministerin virkatointen tutkimiseen tulisi käyttää valiokunnan omia tiedonsaantimenetelmiä, joista ehdotetaan säädettäväksi 47 §:ssä. Toisaalta muilla valiokunnilla ei ole oikeutta itse ryhtyä tutkimaan ministerin virkatointen lainmukaisuutta, vaan niiden tulee siirtää kysymys tältä osin perustuslakivaliokunnalle.

116 §. *Ministerisyytteen nostamisen edellytykset.* Ministerisyytteen nostamiselle asetettaisiin edelleen korotettu syyttämiskynnys. Tällaista syyttämiskynnystä on pidettävä tarpeellisena poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Lähtökohtana tulee olla, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkityksellään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Korotetun syyttämiskynnyksen tarkoituksena on myös omalta osaltaan estää ministerisyytteiden nostamista aiheettomasti tai ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.

Pykälä korvaisi ministerivastuulain 7 §:n kirjoittamistavaltaan vanhentuneen vastaavan säännöksen. Syytteen nostamisen edellytyksenä olisi ehdotuksen mukaan, että ministeri olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. Ministerisyytteen nostamiselle asetettaisiin ensinnäkin syyksiluettavuuden osalta tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus. Siten rangaistavuuden ulkopuolelle jäisivät tapaukset, joissa sinänsä olisi olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys olisi katsottava suhteellisen vähäiseksi. Syyksiluettavuuden astetta olisi arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

Ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetettaisiin lisäksi olennaisuusvaatimus. Valtakunnanoikeusprosessia ei siten voitaisi käynnistää, mikäli ministerin menettelyn olisi katsottava vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa. Velvollisuuksien rikkomisen muotoina voisivat tulla kyseeseen sekä velvollisuuksien vastainen teko että velvollisuuksien laiminlyönti.

Ministerisyyte voitaisiin nostaa myös, jos ministeri olisi muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. "Selvästi"–kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen.

Ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen voi aiheutua myös ministerin myötävaikutuksesta tasavallan presidentin lainvastaiseen päätökseen tai muuhun toimenpiteeseen. Ministeri vastaa 60 §:n 2 momentin mukaan presidentin päätöksestä, jonka tekemiseen hän on myötävaikuttanut, jollei hän ole ilmoittanut siihen eriävää mielipidettään. Presidentin tosiasiallisten toimien osalta ministerin oikeudellisen vastuun syntyminen riippuu siitä, voidaanko ministerin katsoa rikkoneen tällaiseen toimenpiteeseen myötävaikuttaessaan ministerin tehtävään liittyviä velvollisuuksiaan tai menetelleen muutoin lainvastaisesti. Siten myös se, ettei valtioneuvosto ole 112 §:n 2 momentin mukaisesti kieltäytynyt panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä, voi synnyttää ministerille oikeudellisen vastuun. Arvioitaessa valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuun syntymistä presidentin lainvastaisen päätöksen johdosta on otettava huomioon myös rikoslain yleiset osallisuutta koskevat periaatteet. Edellä esitetyissä tilanteissakin on lisäksi vielä erikseen arvioitava ehdotetun pykälän mukaisen syyttämiskynnyksen ylittyminen.

Pykälä ei olisi itsenäinen rangaistavuuden perustava säännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä olisi lisäksi muualla laissa olevan asianomaisen rikossäännöksen, esimerkiksi jonkin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen.

117 §. *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu.* Ehdotetun pykälän mukaan 114 ja 115 §:n säännöksiä sovellet-

taisiin myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimiseen, virkasyytteen nostamiseen heitä vastaan samoin kuin tällaisen syytteen käsittelyyn. Ehdotetun 38 §:n 1 momentin mukaan säännös tulisi sovellettavaksi myös apulaisoikeusasiamiehiin ja 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskansleriin ja tämän sijaiseen. Ehdotus vastaisi tältä osin pääosin nykyistä tilannetta, sillä edellä luetellut laillisuusvalvojat on nykyisin ministerivastuulaissa rinnastettu valtioneuvoston jäseniin.

Ehdotuksen mukaan syytteen nostamisesta oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan valtakunnanoikeudessa päättäisi perustuslakivaliokunta ja syytettä ajaisi valtakunnansyyttäjä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkinta tulisi vireille perustuslakivaliokunnassa samalla tavoin kuin ministerin kohdalla. Tältä osin on huomattava, että eduskunnalle tarjoutuu mahdollisuus jälkikäteen tarkastaa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimintaa erityisesti näiden eduskunnalle vuosittain antamien kertomusten käsittelyn yhteydessä.

Nykyisestä poiketen ei ministerisyytteen nostamiseen vaadittavaa korotettua syytekynnystä (116 §) sovellettaisi oikeuskansleriin eikä oikeusasiamieheen. Tällaiselle korotetulle syyttämiskynnykselle ei heidän osaltaan ole samanlaisia perusteita kuin edellä 116 §:n perustelujen yhteydessä ministerien osalta on esitetty.

Valtakunnanoikeuden tuomiovallan piiriin kuuluvat myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet. Heitä koskevan syytteen nostamista ei ole kuitenkaan tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta asianmukaista saattaa ministereiden kanssa saman menettelyn piiriin. Esimerkiksi kansanedustajien mahdollisuus tehdä muistutus ylimmän tuomioistuimen jäsenen virkatoimen lainmukaisuudesta soveltuisi huonosti tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteeseen. Syytteen nostamisesta virkarikoksesta korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan päättäisikin yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies.

118 §. *Vastuu virkatoimista.* Pykälässä säädettäisiin virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja monijäsenisen toimielimen päätöksestä, esittelijän vastuusta sekä yksityisten oikeudesta vaatia julkista tehtävää suorittavan tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä säännöstä täydentävät ehdotetun pykälän säännökset virkavastuusta.

Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Virkamiehen katsotaan kannattaneen päätöstä, jos hän on toimielimen jäsenenä äänestänyt sen hyväksymisen puolesta tai osallistunut yksimielisen päätöksen tekemiseen. Momentti vastaa asiallisesti nykyisen hallitusmuodon 93 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin esittelijän vastuusta nykyisen hallitusmuodon 93 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaisesti. Esittelijän vastuusta vapautuminen edellyttää sen mukaan nimenomaista eriävää mielipidettä. Säännöksen mukainen virkavastuu koskisi myös ministereitä näiden toimiessa esittelijöinä tasavallan presidentin päätöksenteossa. Virkamiesten ja esittelijöiden vastuu toteutuisi muussa lainsäädännössä olevien säännösten kautta. Sovellettaviksi voisivat tulla muun muassa rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset.

Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen. Asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Vahinkoa kärsineellä olisi säännöksen mukaan myös oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta. Lailla voitaisiin säätää, että vahingonkorvausvaade on ensisijaisesti kohdistettava julkisyhteisöön. Julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta säädetään tarkemmin lailla. Nykyisin asiasta on säädetty vahingonkorvauslain (412/1974) 3 ja 4 luvussa.

Ehdotettu 3 momentti korvaisi nykyisen hallitusmuodon 93 §:n 2 ja 3 momentin. Säännös ulotettaisiin koskemaan virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia. Yksilön oikeus vaatia julkista tehtävää hoitavaa rangaistukseen tai tämän toimenpiteiden johdosta vahingonkorvausta ei siten olisi riippuvainen siitä, onko jonkin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle

vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

11 luku. **Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto**

Perustuslain 11 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion hallintojärjestelmän yleisestä rakenteesta ja valtionhallinnon järjestämisen perusteista (119 §) sekä hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista (121 §). Lukuun otettaisiin säännökset myös kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta (120 §) sekä Ahvenanmaan maakunnan (122 §) ja yliopistojen itsehallinnosta (123 §). Virkanimitysvallan perusteista valtion hallintovirkojen osalta (126 §) sekä virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista (125 §) säädettäisiin niin ikään tässä luvussa. Lisäksi lukuun sisällytettäisiin uusi säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (124 §).

119 §. *Valtionhallinto.* Pykälässä säädettäisiin valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta sekä valtionhallinnon järjestämisen perusteista. Säännös uudistaisi kokonaisuudessaan valtionhallintoa koskevan perustuslain tasoisen sääntelyn. Se korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 50 §:n 1 ja 2 momentin, 51 §:n 1 momentin, 52 §:n ja 65 §:n 1 momentin nykyiset säännökset. Perustuslaissa ei enää säädettäisi yleisen hallinnon jakautumisesta lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin eikä läänien lukumäärän tai hallinnollisen jaotuksen muuttamisesta (vrt. HM 50 § 1 ja 2 mom.). Läänin hallinnon johtamisesta ei myöskään enää otettaisi säännöstä perustuslakiin (vrt. HM 51 § 1 mom.). Hallitusmuodon 52 §:n nykyisin sisältämä viittaus erityisiin virastoista voimassa oleviin säännöksiin on perustuslaissa tarpeeton. Valtion virastojen ja laitosten perustamista koskevia nykyisiä säännöksiä ei niitäkään sisällytettäisi sellaisenaan uuteen perustuslakiin (vrt. HM 65 § 1 mom.). Näiden sijasta perustuslakiin otettaisiin nykyistä yleisemmät säännökset valtionhallinnon rakenteesta ja sen järjestämisen perusteista. Perustuslakiin sisällytettäisiin myös maininta eduskunnan alaisesta hallinnosta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ja todettaisiin valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa olisivat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto (60 §) ja ministeriöt (68 §), joiden lisäksi keskushallinnossa voisi nykyiseen tapaan olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä rajoitettaisi virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voisivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksikköjä.

Ehdotettu säännös ilmaisisi, että valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Perustuslakiin otettava yleinen säännös mahdollistaisi näiltä osin valtionhallinnon joustavan kehittämisen. Tarkemmat säännökset valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisista voitaisiin ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisesti antaa lailla tai asetuksella. Valtion aluehallinnon perusteista olisi kuitenkin säädettävä lailla.

Ehdotuksen mukaan perustuslakiin ei enää otettaisi säännöstä valtionhallintoa koskevan alueellisen jaotuksen perustumisesta lääni- ja kihlakuntajakoon (vrt. HM 50 § 1 ja 2 mom.). Nykyisen hallitusmuodon 50 § on tässä suhteessa harhaanjohtava, sillä valtionhallinnon eri haaroja on nykyisinkin järjestetty monien erilaisten alueellisten jaotusten pohjalle. Koska valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustavan kehittämisen tulisi olla mahdollista, ei perustuslaissa enää ole aihetta säätää jotakin erityistä jaotustapaa hallinnon alueellisten rakenteiden perustaksi.

Valtion paikallishallintoa on 1990-luvulla järjestetty uudelleen valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetussa laissa (126/1992) edellytetyllä tavalla. Tämän mukaisesti on säädetty muun muassa rekisterihallintolaki (166/1996) ja laki kihlakunnansyyttäjistä (195/1996) sekä muutettu ulosottolain 1 luvun (197/1996) ja poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) paikallishallintoa koskevia säännöksiä (156/1996). Valtion aluehallintoa on vastaavasti uudistettu lääninhallituslailla (22/1997) sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetulla lailla (23/1997). Ehdotettu perustuslain säännös ei aiheuta muutoksia valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisia koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan eduskunnan

alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Eduskunnan kirjastosta (vrt. VJ 83 b §) ja muusta eduskunnan alaisesta hallinnosta voitaisiin siten vastaisuudessa säätää lailla. Ilmaisulla "erikseen lailla" viitattaisiin siihen, että hallinnon järjestäminen suoraan eduskunnan alaisuuteen on poikkeuksellista. Valtionhallinto tulisi järjestää pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen. Toisaalta hallintotehtävän antaminen eduskunnalle olisi ehdotetun säännöksen mukaan mahdollista tavallisella lailla (vrt. ehdotettu 3 §). Eduskunnalle kuuluvasta tehtävästä valita valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa säädettäisiin 36 §:n 1 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtionhallinnon järjestämisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä muutoin voitaisiin sen sijaan säätää asetuksella.

Säännös korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin, joka koskee valtion virastojen ja laitosten perustamista. Kyseisen säännöksen mukaan valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla. Säännöksen sanamuotoa tarkistettiin vuonna 1991 valtiontaloutta koskevaa hallitusmuodon VI lukua (1077/1991) uudistettaessa, mutta asiallisesti säännös perustuu valtion virkamieslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1986 tehtyyn hallitusmuodon muutokseen (754/1986). Hallituksen esityksessä 328/1994 vp hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttia ehdotettiin muutettavaksi siten, että valtion virastoja ja laitoksia voitaisiin perustaa myös asetuksella. Tavoitteena oli lisätä hallituksen mahdollisuuksia järjestää erityisesti palveluja tuottavia valtion virastoja ja laitoksia nykyistä joustavammin. Eduskunta ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä kyseistä esitystä loppuun ennen vaalikauden päättymistä (EK 14.3.1995), minkä vuoksi esitys raukesi. Ehdotetussa 2 momentissa on otettu huomioon kyseisen hallituksen esityksen päätavoite.

Valtion kaikkien virastojen ja laitosten yleisistä perusteista ei enää välttämättä olisi säädettävä lailla, vaan valtionhallinnon toimielimistä voitaisiin säännöksen puitteissa säätää myös asetuksella. Ehdotettu momentti koskisi valtion virastojen ja laitosten lisäksi muullakin tavalla järjestettyjä toimielimiä ja kattaisi sekä keskushallinnon että alue- ja paikallishallinnon yksiköt. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista olisi kuitenkin 84 §:n 4 momentin mukaan säädettävä aina lailla.

Ehdotetun 2 momentin mukaan valtionhallintoon kuuluvan toimielimen yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla aina, jos toimielimen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan nykyiseen tapaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä (HE 238/1984 vp, 262/1990 vp ja 328/1994 vp) ja toimivaltuuksia. Ilmaisua "julkinen valta" on tässä yhteydessä käytetty samassa merkityksessä kuin 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä olisi siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. Yksikön tehtäviin kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä olisi lisäksi pidettävä merkittävänä. Nykyisin tällaisia tehtäviä kuuluu esimerkiksi poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisille sekä vero- ja sosiaalihallinnon yksiköille.

Muissa kuin pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää joko lailla tai asetuksella, jollei kysymys ole valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä (84 § 4 mom.). Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla. Sääntelyn joustavuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi on toisaalta tarpeen, että valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää myös asetuksella. Ehdotettu asetuksenantovaltuus kattaisi myös esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisista toimielimistä on nykyisinkin tapana antaa säännöksiä asetuksella taikka valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Asetuksenantovaltaa koskevien yleisten säännösten (80 §) mukaisesti valtionhallinnon yksikköjä koskevat asetukset antaisi vastaisuudessa valtioneuvosto, jollei laissa erikseen toisin säädettäisi.

Voimassa olevan hallitusmuodon 65 §:n 1

momentin mukaan valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa vain talousarvion rajoissa. Vastaavaa nimenomaista mainintaa ei enää sisällytettäisi uuteen hallitusmuotoon. Tällä ei ole kuitenkaan tarkoitettu muuttaa nykyistä oikeustilaa. Kyseistä periaatetta, jonka mukaan valtionhallinnon yksiköitä voidaan perustaa vain valtion talousarvion sallimissa rajoissa, on pidettävä niin itsestään selvänä, ettei siitä tarvita erillistä säännöstä. Asetuksella ei siten voitaisi säätää uuden yksikön perustamisesta, ellei siihen ole osoitettu varoja valtion talousarviossa. Näin eduskunta ohjaisi kaikissa tilanteissa uusien valtionhallinnon yksikköjen perustamista.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös, jonka mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla. Asiallisesti ehdotettu säännös korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 50 §:n 2 momentin, jonka mukaan muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla ja muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Ehdotetun säännöksen yhteydessä hallinnon perusteilla tarkoitetaankin valtion alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Alue- ja paikallishallinnon toimielimistä voitaisiin momentin ensimmäisen ja viimeisen virkkeen mukaisesti säätää joko lailla tai asetuksella.

120 §. *Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto.* Pykälä sisältää säännöksen Suomen jakaantumisesta kuntiin sekä perussäännökset kunnallisesta ja muusta alueellista itsehallinnosta lukuun ottamatta luonteeltaan muusta itsehallinnosta poikkeavaa Ahvenanmaan itsehallintoa, josta säädetään 122 §:ssä. Pykälä korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin sekä 51 §:n 2 ja 3 momentin vastaavat säännökset. Pykälään otettaisiin myös voimassa olevan hallitusmuodon 51 a §:ää vastaava säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta.

Suomen jakaantumisesta kuntiin on nykyisin säädetty hallitusmuodon 50 §:n 1 momentissa. Kuntien itsehallinnon taas tulee hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan perustua "kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään". Kansalaisella säännöksessä tarkoitetaan Suomen kansalaista. Saman pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon säädetään lailla. Hallitusmuodon 11 §:n 2 momentissa (1641/1995) on vahvistettu 18 vuotta täyttäneen Suomen kansalaisen ja maassa vakinaisesti asuvan ulkomaalaisen oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Saman säännöksen viimeisen virkkeen mukaan oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Kunnallista itsehallintoa koskevan hallitusmuodon 51 §:n uudistaminen on pitkään ollut vireillä, viimeksi lakialoitteen (LA 86/1994 vp) pohjalta vuoden 1994 valtiopäivillä. Eduskunta hylkäsi aloitteen, mutta esitti toivomuksen, että hallitus valmistelisi esityksen kuntien itsehallintoa koskevien hallitusmuodon säännösten uudistamisesta (EK 10.2.1995/1994 vp, PeVM 23/1994 vp).

Eduskunnan lausuman mukaisesti on perusteltua yhtenäistää ja ajanmukaistaa kunnallista itsehallintoa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä. Samalla perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Tätä puoltaa myös Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (SopS 65 ja 66/1991). Asiallisesti ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 29/1992 vp, 9 ja 17/1994 vp, 31 ja 42/1996 vp).

Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Siten säännöksessä todettaisiin Suomen jakaantuvan kuntiin (vrt. HM 50 § 1 mom.) ja ilmaistaisiin itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennettäisiin pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä. Itsehallintoa koskevana perussäännöksenä pykälän 1 momentti korvaisi hallitusmuodon nykyisen 51 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen. Kansalaisten itsehallinnon sijasta ehdotetussa säännöksessä kuitenkin puhuttaisiin kattavammin kunnan asukkaiden itsehallinnosta, jolloin perustuslakiin ei enää olisi tarpeen ottaa vuonna 1991 säädettyä hallitusmuodon 51 §:n 3 momentin (1717/1991) erityistä viittaussäännös-

tä ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon (HE 78/1991 vp, PeVM 6/1991 vp). Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädettäisiin yleisesti uuden hallitusmuodon 14 §:ssä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi itsehallintoa täsmentävät uudet säännökset, joiden mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Lailla säätämisen vaatimus koskisi siten kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voitaisiin osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (PeVL 42/1996 vp). Ehdotettu säännös ei edellytä muutoksia voimassa olevaan kuntalakiin (365/1995).

Lailla säätämisen vaatimus koskisi myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lähtökohdasta on nykyisin säädetty kuntalain 2 §:n 1 momentissa, mutta sen keskeisen merkityksen vuoksi on perustelua ottaa asiasta säännös kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain pykälään. Olennaista on, ettei kunnille voitaisi vastaisuudessakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVL 29/1992 vp, 9 ja 17/1994 vp). Verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi on perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin.

Momentin toisen virkkeen mukaan lailla olisi säädettävä verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Asiallisesti säännös vastaa 81 §:n vaatimusta, jonka mukaan valtion verosta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnallista veroa koskevalle lainsäädännölle tulee asettaa samantapaiset sisällölliset vaatimukset kuin valtion verolainsäädännölle (PeVL 5/1988 vp). Kunnallista veroa koskevasta lailla säätämisen vaatimuksesta on kuitenkin selkeyden vuoksi syytä ottaa perustuslakiin oma säännös. Kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla olisi säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion veron kohdalla. Kunnilla olisi siten nykyiseen tapaan oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti. Muuten ehdotettua lailla säätämisen vaatimusta olisi tulkittava yhdenmukaisesti 81 §:n 1 momentin vastaavan säännöksen kanssa.

Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Näiltä osin ehdotus vastaa asiallisesti voimassa olevan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Momentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

Momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös voimassa olevan hallitusmuodon 51 a §:ää (973/1995) asiallisesti vastaava perussäännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Sen mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (ks. HE 248/1994 vp, PeVM 17/1994 vp, SuVM 12/1994 vp ja PeVM 1/1995 vp). Säännös sopii luontevasti alueellista itsehallintoa koskevaan momentin yhteyteen. Saamelaisten asemasta alkuperäiskansana sekä oikeudesta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan säädetään 17 §:ssä. Sama pykälä sisältää myös säännöksen, jonka mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:n säännös saamelaisten kuulemisesta heitä erityisesti koskevassa asiassa eduskunnassa on tarkoitus uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa omaksuttujen yleisten säätämistasoa koskevien ratkaisujen mukaisesti sisällyttää asiallisesti muuttamattomana eduskunnan työjärjestykseen.

121 §. *Hallinnolliset jaotukset.* Pykälässä säädettäisiin hallinnollisissa jaotuksissa nou-

datettavista periaatteista ja edellytettäisiin kuntajaon perusteista säädettäväksi lailla. Säännös hallinnon järjestämisessä noudatettavista periaatteista korvaisi kielellistä jaotusta koskevilta osiltaan hallitusmuodon nykyisen 50 §:n 3 momentin.

Pykälän mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee perustuslaissa säädettäväksi ehdotettua vaatimusta 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. Periaatepäätös on sopusoinnussa ehdotetun perustuslain säännöksen kanssa. Maakuntajaon perusteista säädetään nykyisin maakuntajakolaissa (1159/1997).

Kielellisen jaotuksen osalta ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetystä pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Tärkeää sen sijaan on, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet (17 §) sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostettaisiin kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (ks. myös 17 § 2 mom.).

Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Hallitusmuodon nykyisen 50 §:n 2 momentin mukaan muista kuin läänien lukumäärää koskevista muutoksista hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä. Kuntajaon osalta voimassa olevassa hallitusmuodossa ei ole erityissäännöksiä. Kuntajaon muuttamisen perusteista on kuitenkin 1920-luvun puolivälistä lähtien säädetty lailla. Nykyisin asiasta säädetään kuntajakolaissa (1196/1997).

Kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus merkitsisi sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä olisi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä vastaisuudessakin lailla. Kuntajaon perusteita koskevaa sääntelyä ei siten voitaisi siirtää asetuksen tasolla toteutettavaksi.

122 §. *Ahvenanmaan itsehallinto.* Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen valtiojärjestyksessä erityisasema. Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa (ks. 75 § 2 mom.) ja joka siten ytimeltään poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet.

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskeva säännös lisättiin hallitusmuotoon (HM IV a luku, 52 a §) vuonna 1994 (128/1994) eduskunnan esitettyä maakunnan itsehallintolakien uudistamisen yhteydessä toivomuksen hallitusmuodon täydentämisestä Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman ilmaisevalla säännöksellä (EV 15.2.1991/HE 73/1990 vp, PeVM 15/1990 vp, HE 138/1993 vp). Samalla valtiopäiväjärjestyksen 33 §:ään (129/1994) lisättiin viittaussäännös Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain erityisestä säätämisjärjestyksestä.

Ehdotettu pykälä vastaa hallitusmuodon voimassa olevaa 52 a §:ää. Nykyisen säännöksen sisältämä sanonnaltaan avoin viittaus ("sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään") on kuitenkin korvattu suoralla viittauksella maakunnan itsehallinnon perusteet määrittävään Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Asiallisesti ehdotus ei merkitse muutosta maakunnan itsehallinnolliseen erityisasemaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä ehdotetaan otettavaksi säännökset 75 §:n 1 momenttiin.

123 §. *Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät.* Pykälässä vahvistettaisiin itsehallinto yliopistojen perustuslailla suojatuksi hallinnon periaatteeksi. Samalla kumottaisiin Helsingin yliopiston itsehallintoa koskeva nykyinen erillissäännös (HM 77 §). Kysymyksessä olisi siten yleinen yliopistoitsehallintoa koskeva uusi perustuslain säännös. Yliopistolla säännöksessä tarkoitettaisiin kaikkia tiede- ja taidekorkeakouluja samaan tapaan kuin 1 päivänä elokuuta 1998 voimaan tulevassa yliopistolaissa (645/1997). Ammattikorkeakoulut ja maanpuolustuskorkeakoulu eivät siten kuuluisi säännöksen piiriin.

Ehdotetun säännöksen mukaan yliopistojen itsehallinnosta säädetään tarkemmin lailla. Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä

ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset, kuten perustuslakivaliokunta on nykyisen hallitusmuodon 77 §:n 1 momenttia koskevassa tulkintakäytännössä vakiintuneesti katsonut (PeVL 13/1985 vp ja 1/1990 vp).

Lailla säätämisen vaatimuksen kohdalla tulkinnan lähtökohtana olisi pidettävä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja nykyisen hallitusmuodon 77 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan "uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla". Lailla olisi siten säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista (PeVL 3/1997 vp). Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Yliopistolaki täyttää perustuslaissa säädettäväksi ehdotetun vaatimuksen yliopistojen itsehallintoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta lailla.

Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskeva 16 §:n 3 momentti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muun opetuksen järjestämisen perusteista. Ehdotuksella on tältä osin läheinen yhteys maksutonta perusopetusta ja muun opetuksen saatavuutta koskeviin perusoikeussäännöksiin (16 § 1 ja 2 mom.). Ehdotetun säännöksen mukaan valtion ja kuntien järjestämän opetuksen perusteista sekä oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Pääosa momentin tarkoittamasta lainsäädännöstä sisältyy eduskunnalle keväällä 1997 annettuun hallituksen esitykseen koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp). Siinä eri oppilaitosmuotoja koskevat erilliset lait ehdotetaan yhdistettäväksi kahdeksaksi laiksi, jotka olisivat perusopetuslaki, lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, laki vapaasta sivistystyöstä, laki taiteen perusopetuksesta, laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Mainitut uudet lait ovat perusopetuslakia lukuun ottamatta neutraaleja sen suhteen, mitkä ovat lakien nojalla toimivien koulujen omistussuhteet. Myös perusopetuksen järjestäminen yksityisessä oppilaitoksessa olisi perusopetuslaissa säädetyin edellytyksin mahdollista. Kyseinen esitys on tältä osin sopusoinnussa ehdotetussa 2 momentissa omaksuttujen lähtökohtien kanssa.

Ehdotettu säännös oikeudesta järjestää opetusta yksityisissä oppilaitoksissa on tarkoitettu asiallisesti vastaamaan voimassa olevan hallitusmuodon 82 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan oikeudesta perustaa yksityiskouluja ja muita yksityisiä kasvatuslaitoksia sekä niissä järjestää opetus säädetään lailla. Säännös ilmaisee sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa. Se muodostaa siten valtiosääntöisen perustan myös oikeudelle ylläpitää yksityisiä oppilaitoksia.

124 §. *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle. Ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ehdotuksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle on voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys on ollut konkreettisen virkatehtä-

vän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp, 47/1996 vp).

Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös perustuslain kattavuus puoltaa asian nykyistä yksityiskohtaisempaa perustuslaintasoista sääntelyä.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Ehdotetun säännöksen mukaan lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttuva lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Ehdotetun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitaisiin antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

125 §. *Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.* Pykälä sisältäisi valtuussäännöksen, jonka nojalla Suomen kansalaisuus voitaisiin säätää julkisen viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin yleisistä nimitysperusteista.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen kan-

salaisuus voitaisiin lailla säätää määrättyjen julkisten virkojen tai tehtävien kelpoisuusehdoksi. Momentti korvaisi nykyisen hallitusmuodon 84 §:n. Perustuslaissa ei siten enää lueteltaisi erikseen virkoja ja tehtäviä, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen (vrt. HM 84 § 1 mom.). Sen sijaan perustuslakiin otettaisiin yleinen valtuussäännös, jonka nojalla kansalaisuusvaatimuksesta joihinkin virkoihin voitaisiin säätää lailla (vrt. HM 84 § 2 mom.). Lailla voitaisiin säätää kansalaisuusvaatimus myös nykyisen hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa mainittujen virkojen ja tehtävien kelpoisuusehdoksi. Asetuksella asiasta ei enää saisi säätää. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaisiin periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisen hallitusmuodon 86 §:n yleisiä ylennysperusteita koskeva säännös lähes sellaisenaan. Valtion virkojen lisäksi ehdotettu säännös kuitenkin laajenisi koskemaan kaikkia julkisia virkoja ja siten myös esimerkiksi kuntien virkoja. Yleisten ylennysperusteiden sijasta uudessa säännöksessä puhuttaisiin yleisistä nimitysperusteista, jotka ehdotuksen mukaan olisivat edelleenkin taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Opinnäytteiden vahvistamisesta ja kelpoisuusehtoja koskevasta erivapausvallasta ei enää ole tarpeen ottaa erityistä säännöstä perustuslakiin (vrt. HM 85 §).

126 §. *Nimittäminen valtion virkoihin.* Pykälässä säädettäisiin valtion hallintovirkoja koskevan virkanimitysvallan perusteista. Tässä suhteessa pykälä korvaisi voimassa olevan hallitusmuodon 87 ja 88 §:n säännökset.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että perustuslain tasolla tasavallan presidentin nimitysvaltaa koskeva sääntely rajattaisiin koskemaan vain korkeimpia valtionhallinnon virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Muilta osin presidentin nimitysvallasta voitaisiin säätää lailla. Pääosiltaan ehdotus perustuu hallituksen esitykseen 285/1994 vp ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tasavallan presidentti nimittäisi kansliapäälliköt eli kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen. Ministeriöllä tarkoitetaan myös valtioneuvoston kansliaa. Säännöksen nojalla presidentti nimittäisi myös ministeriöiden kansliapäällikköinä toimivat valtiosihteerit. Keskushallinnon muiden virkojen osalta presidentin virkanimitysvallasta voitaisiin säätää lailla (vrt. HM 87 § 5 ja 6 kohta). Tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijöiden nimitysvalta kuuluisi nykyiseen tapaan suoraan perustuslain säännöksen nojalla presidentille (vrt. HM 87 § 6 kohta). Lisäksi perustuslakia täydennettäisiin säännöksellä, jonka mukaan presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Asiasta on nykyisin säädetty ulkoasiainhallintoasetuksen (166/1995) 15 §:n 1 momentissa. Suomen valtiota edustavan ulkomaanedustuston päällikön tehtävään määrääminen on perusteltua säilyttää valtion päämiehellä ja toimivaltasäännös on näiltä osin syytä nostaa perustuslain tasolle. Sanaa edustusto on ehdotuksessa käytetty samaan tapaan yleiskäsitteenä kuin voimassa olevassa ulkoasiainhallinnosta annetussa laissa (1164/1987) ja siten se kattaa myös lähetystöt.

Momentin toisen virkkeen mukaan presidentti nimittäisi ja määräisi tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla ehdotetussa hallitusmuodossa tai lailla presidentin tehtäväksi. Siten presidentti nimittäisi perustuslain nimenomaisen säännöksen nojalla vastaisuudessakin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (69 §, vrt. HM 87 § 1 kohta) sekä määräisi apulaisoikeuskanslerille sijaisen (69 §, vrt. HM 37 §). Presidentti nimittäisi myös valtakunnansyyttäjän (104 §) ja vakinaiset tuomarit (102 §, vrt. HM 87 § 3 ja 4 kohta). Lisäksi presidentti

nimittäisi vastaisuudessakin upseerit (128 § 2 mom., vrt. HM 90 § 2 mom.).

Muilta osin presidentin vallasta nimittää ja määrätä tehtävään säädettäisiin lailla. Tässä suhteessa ehdotus merkitsisi muutosta, sillä presidentin virkanimitysvallasta on nykyisin säädetty suurimmaksi osaksi asetuksella. Periaatteellisista syistä on kuitenkin tärkeää, että presidentin virkanimitystoimivalta perustuisi lakiin eikä presidentin itsensä taikka valtioneuvoston tai ministeriön antamaan asetukseen. Lailla olisi säädettävä myös nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin virkanimitysvaltaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti (ks. PeVM 16/1994 vp).

Ehdotuksen mukaan perustuslakiin ei enää otettaisi säännöstä arkkipiispan ja piispojen nimittämisestä (vrt. HM 87 § 2 kohta ja 90 § 1 mom.). Presidentin nimitysvallasta on evankelis-luterilaisen kirkon piispojen osalta säädetty kirkkolain (1054/1993) 18 luvun 4 §:ssä ja ortodoksisen kirkkokunnan piispojen osalta ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun asetuksen (179/1970) 153 §:ssä. Presidentin vallasta nimittää ortodoksisen kirkkokunnan piispat olisi vastaisuudessa säädettävä lailla, jos nimitysvalta näiltä osin katsotaan asianmukaiseksi edelleen presidentille osoittaa.

Perustuslakiin ei otettaisi säännöstä myöskään virastojen pääjohtajien ja maaherrojen nimittämisestä (vrt. HM 87 § 5 kohta). Ehdotuksen mukaan presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla vain kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen. Keskus- ja aluehallinnon muiden virkamiesten nimittämisestä ei sen sijaan ole enää tarkoituksenmukaista ottaa säännöksiä perustuslakiin, vaan nimitystoimivallasta säädettäisiin näiltäkin osin lailla. Perustuslakiin ei enää otettaisi säännöstä myöskään yliopiston kanslerin nimittämisestä (vrt. HM 87 § 2 kohta), josta säädetään 1 päivänä elokuuta 1998 voimaan tulevan yliopistolain (645/1997) 10 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan yleistoimivalta virkanimitysasioissa kuuluisi valtioneuvostolle. Säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 88 §:n 3 momenttia ja asiallisesti se ainoastaan selventäisi ehdotetun 65 §:n perussäännöstä, jonka nojalla hallitus- ja hallintoasioihin luettavat virkanimitysasiat kuuluisivat muutenkin valtioneuvoston yleistoimivallan piiriin. Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtioneuvoston yleisistuntoa, kuten säännöksessä käytetystä sanonnastakin ilmenee. Valtioneuvosto nimittäisi niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Ministeriön ja muun viranomaisen nimitysvallasta voitaisiin säätää lailla tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksella (80 §). Tällä tavoin voitaisiin hallitusmuodon estämättä säätää nimitystoimivalta nykyistä tilannetta vastaavasti virastoille itselleen. Presidentin muusta kuin suoraan hallitusmuotoon perustuvasta nimitysvallasta olisi sen sijaan vastaisuudessa säädettävä aina lailla.

12 luku. **Maanpuolustus**

Perustuslain 12 lukuun ehdotetaan otettavaksi maanpuolustusta koskevat keskeiset perussäännökset. Lukuun koottaisiin säännökset maanpuolustusvelvollisuudesta, oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen, tasavallan presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä ja ylipäällikkyyden luovuttamisen mahdollisuudesta, presidentin toimivallasta nimittää upseerit sekä liikekannallepanosta. Asiallisesti ehdotetut säännökset vastaavat nykyistä sääntelyä.

127 §. *Maanpuolustusvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin Suomen kansalaisia koskevasta yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta sekä oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 75 §:n 1 ja 3 momenttia. Perustuslakiin ei sen sijaan enää otettaisi sotaväen komentokieltä ja asevelvollisten koulutuksessa käytettävää opetuskieltä koskevia nykyisen hallitusmuodon 75 §:n 2 momentin säännöksiä, jotka tarpeellisiksi katsottavilta osiltaan voitaisiin vastaisuudessa antaa lailla.

Pykälän 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Säännöksessä vahvistettaisiin maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi. Samalla säännös valtuuttaisi säätämään lailla Suomen kansalaisten velvollisuudesta osallistua isänmaan puolustukseen tai avustaa sitä (PeVL 18/1995 vp ja 9/1996 vp). Maanpuolustus perustuu yleiseen asevelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuiten-

kaan määriteltäisi säännöksessä tarkemmin, mutta se kattaisi sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat kuten nykyisinkin. Nykyiseen tapaan säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelevaan muuhun koulutukseen. Säännös kattaisi myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen. Lailla voitaisiin siten vastaisuudessakin säätää korvaavasta palvelusvelvollisuudesta niille, jotka on rauhan aikana vapautettu aseellisesta tai aseettomasta palveluksesta (PeVL 9 ja 10/1985 vp). Naisten asepalvelus voitaisiin edelleen säätää vapaaehtoisuuteen perustuvaksi. Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä asevelvollisuuden suorittamisen korvaavasta muusta palveluksesta niiden henkilöiden osalta, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta vakaumuksen perusteella saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 hallitusmuodon voimassa olevaan 75 §:ään lisättyä 3 momenttia (969/1995). Säännöksessä tarkoitettu oikeus rajoittuu vain sotilaalliseen maanpuolustukseen, joka sisältää sekä rauhan ajan asevelvollisuuden suorittamisen puolustusvoimissa että sodan ajan tehtävät aseellisessa maanpuolustusorganisaatiossa (ks. HE 309/1993 vp, s. 77–78).

128 §. *Puolustusvoimien ylipäällikkyys.* Pykälässä osoitettaisiin Suomen puolustusvoimien ylipäällikkyys tasavallan presidentille ja säädettäisiin ylipäällikkyyden luovuttamisesta. Lisäksi pykälässä säädettäisiin presidentin virkanimitystoimivallasta upseerin virkojen osalta.

Tasavallan presidentti on 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 30 §:ää. Sotavoiman sijasta säännöksessä kuitenkin käytettäisiin nykyaikaisempaa ilmaisua puolustusvoimat, jonka hallinnollisesta ja sotilaallisesta järjestämisestä säädetään nykyisin puolustusvoimista annetulla lailla (402/1974).

Ylipäällikön vallan osoittaminen edelleen presidentille on perusteltua hänen asemansa vuoksi valtion päämiehenä. Puolustusvoimien ylin päällikkyys liittyy läheisesti myös presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa. Tässä suhteessa presidentin valtiosääntöistä asemaa määrittää myös säännös, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella (93 § 1 mom.). Presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö on kuitenkin tarpeen myös valtakunnan puolustukseen liittyvissä kysymyksissä. Nykyisin ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa toimii puolustusneuvosto, jonka kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään puolustusneuvostosta annetulla asetuksella (137/1957).

Ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa noudatettavasta päätöksentekomenettelystä säädettäisiin ehdotetun 58 §:n 5 momentin mukaisesti lailla. Lailla voitaisiin siten säätää myös nykyistä tiiviimmästä presidentin ja valtioneuvoston välisestä yhteistyöstä sotilaskäskyasioissa.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa ylipäällikkyys. Asiasta on nykyisin säädetty hallitusmuodon 30 §:ssä. Mahdollisuudesta on katsottu asianmukaiseksi ottaa edelleenkin säännös perustuslakiin, koska ylipäällikön vallan luovuttamiseen voi olla esimerkiksi sodan johtamiseen tai muihin vastaaviin seikkoihin liittyvä perusteltu tarve. Ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuutta ja luovuttamista koskevaa päätöksentekoa ei kuitenkaan enää rajoitettaisi "sodan aikaan" (vrt. HM 30 §). Luovuttamispäätös voitaisiin siten tehdä myös esimerkiksi aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen mukaan muulloinkin. Ylipäällikkyys voitaisiin luovuttaa määräajaksi tai toistaiseksi.

Presidentin päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta kytkettäisiin valtioneuvoston esitykseen. Päätös ylipäällikön vallan palauttamisesta presidentille olisi tehtävä samassa menettelyssä. Perustuslaissa ei nykyisin ole nimenomaista säännöstä luovuttamispäätöstä koskevasta menettelystä, mutta käytännössä presidentti on tehnyt ylipäällikkyyden luovuttamispäätöksen valtioneuvostossa presidentin päätöksentekomenettelyä koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Presidentille perustuslailla osoitetun ylipäällikkyyden luovuttamista on pidettävä olennaisena presidentin vallan siirtona. Tätä koskevasta päätöksentekomenettelystä on siten periaatteellisista syistä asianmukaista ottaa nimenomainen säännös perustuslakiin.

Ehdotetun säännöksen mukaan presidentti voisi luovuttaa ylipäällikkyyden vain toiselle Suomen kansalaiselle. Asiasta ei nykyisin ole nimenomaisesti säädetty. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin hallitusmuodon alkuperäiseen 84 §:ään tukeutuen katsottu, että ylipäällikön valta voidaan luovuttaa vain Suomen kansalaiselle. Ylipäällikön vallan merkityksen vuoksi on perusteltua säätää Suomen kansalaisuus ylipäällikön kelpoisuusehdoksi luovutustilanteessa. Perustuslaissa ei säädettäisi muista ylipäällikön henkilöä koskevista kelpoisuusehdoista. Ylipäällikkyys voitaisiin siten luovuttaa muullekin kuin sotilaalle.

Pykälän 2 momentin mukaan presidentti nimittäisi upseerit. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 90 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Nykyisestä poiketen säännöksessä puhuttaisiin "armeijan ja laivaston upseerien" sijasta yleisemmin upseereista. Säännös kattaisi upseerin virat puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä puolustusministeriössä. Puolustusvoimien upseerien virkanimityksistä presidentti päättäisi 58 §:n 5 momentissa tarkoitettuna sotilaallisena nimitysasiana. Rajavartiolaitoksen upseerien virkanimitysmenettelystä on nykyisin säädetty rajavartiolaitoksesta annetun lain 5 §:ssä.

Presidentin toimivallasta määrätä upseeri tehtävään voitaisiin ehdotetun 126 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla.

129 §. *Liikekannallepano.* Pykälässä säädettäisiin tasavallan presidentin toimivallasta päättää puolustusvoimien liikekannallepanosta. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 76 §:ää. Säännöksen kieliasua ehdotetaan kuitenkin nykyaikaistettavaksi.

Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan presidentti päättäisi puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä. Presidentti tekee hallitusmuodon nykyisenkin säännöksen mukaan liikekannallepanoa koskevan päätöksen valtioneuvostossa. Pykälän toisen virkkeen mukaan eduskunta on samalla kutsuttava koolle, jollei se ole kokoontuneena. Eduskunnan on tällaisessa tilanteessa oltava koolla, jotta se voisi tarpeen vaatiessa päättää lisätalousarviosta (86 §) ja osallistua mahdolliseen sotaa ja rauhaa koskevaan päätöksentekoon (93 § 1 mom.). Liikekannallepanoon johtaneessa kriisitilanteessa on muutenkin välttämätöntä, että eduskunta on toimintakykyisenä koolla. Ehdotettu säännös vastaa näiltäkin osin hallitusmuodon voimassa olevaa 76 §:ää. Perustuslakiin ei sen sijaan ole enää tarvetta ottaa säännöstä valtioneuvoston tehtävästä ryhtyä toimiin liikekannallepanosta aiheutuvien menojen suorittamiseksi (vrt. nykyinen HM 76 §).

13 luku. **Loppusäännökset**

130 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentti sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentin mukaan hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annettaisiin erityisellä lailla. Tarkoitus on koota uuden hallitusmuodon voimaantulon vuoksi tarvittavat siirtymäsäännökset erilliseen hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä annettavaan lakiin. Tätä koskeva erillinen hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 1998.

131 §. *Kumottavat perustuslait.* Pykälä sisältää säännöksen, jonka mukaan uudella hallitusmuodolla kumotaan niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen Suomen voimassa olevat neljä perustuslakia: vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annettu laki ja samana vuonna annettu ministerivastuulaki.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkemmat säännökset valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Uusi eduskunnan työjärjestys on tarkoitus valmistella ja hyväksyä siten, että se tulisi voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa. Eduskunnan työjärjestyksen valmistelua on selostettu tarkemmin edellä yleisperustelujen jaksossa 6.1.

Uuden hallitusmuodon säätämisen välttämättä edellyttämät tavallisten lakien muutosesitykset annetaan erillisen valmistelun pohjalta eduskunnan käsiteltäväksi siten, että kyseiset lait voisivat tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa. Kysymystä on tarkemmin selostettu yleisperustelujen jaksossa 6.2.

3. Voimaantulo

Ehdotettu Suomen Hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Koska hallitusmuotoehdotus merkitsisi muutoksia tasavallan presidentin valtaoikeuksiin, on esitystä valmisteltaessa katsottu, että hallitusmuodon voimaantulo olisi mahdollisuuksien mukaan ajoitettava yhteen nykyisen tasavallan presidentin toimikauden päättymisen ja uuden presidentin toimikauden alkamisen kanssa. Siten uusi hallitusmuoto olisi asianmukaista saattaa voimaan samanaikaisesti, kun vuoden 2000 presidentin vaalissa valittu uusi tasavallan presidentti ryhtyy toimeensa.

Tarvittavista voimaantuloon liittyvistä siirtymäjärjestelyistä säädettäisiin 130 §:n 2 momentissa tarkoitetulla erillisellä lailla.

4. Säätämisjärjestys

Ehdotettu uusi Suomen Hallitusmuoto olisi 1 §:n 2 momentin mukaan voimassa perustuslakina. Sillä kumottaisiin 131 §:n mukaan Suomen voimassa olevat perustuslait. Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi on siten käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava perustuslakiehdotus:

Suomen Hallitusmuoto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Valtiojärjestyksen perusteet

1 §

Valtiosääntö

Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa, joka on voimassa perustuslakina. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

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

2 §

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

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

3 §

Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.

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

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

4 §

Valtakunnan alue

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

5 §

Suomen kansalaisuus

Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella.

Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

2 luku

Perusoikeudet

6 §

Yhdenvertaisuus

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän,

alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

7 §

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

8 §

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

9 §

Liikkumisvapaus

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

10 §

Yksityiselämän suoja

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

11 §

Uskonnon ja omantunnon vapaus

Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus.

Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

12 §

Sananvapaus ja julkisuus

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi

välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

13 §

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

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 hallitusmuodossa.

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.

15 §

Omaisuuden suoja

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

16 §

Sivistykselliset oikeudet

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

17 §

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

18 §

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

19 §

Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

20 §

Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

21 §

Oikeusturva

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

22 §

Perusoikeuksien turvaaminen

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

23 §

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

3 luku

Eduskunta ja kansanedustajat

24 §

Eduskunnan kokoonpano ja vaalikausi

Eduskunta on yksikamarinen. Siihen kuuluu kaksisataa kansanedustajaa, jotka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu.

25 §

Eduskuntavaalien toimittaminen

Kansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.

Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.

Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja.

Eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla.

26 §

Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen

Tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi. Eduskunta päättää tämän jälkeen, milloin se ennen vaalien toimittamista lopettaa työskentelynsä.

Ennenaikaisten eduskuntavaalien jälkeen eduskunta kokoontuu valtiopäiville sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua vaalimääräyksen antamisesta, jollei eduskunta ole päättänyt aikaisempaa kokoontumispäivää.

27 §

Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole holhouksenalainen.

Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasta, lukuun ottamatta asevelvollisuuttaan suorittavaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy hoitamaan tehtävää. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

28 §

Edustajantoimen keskeytyminen sekä siitä vapauttaminen ja erottaminen

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

Eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy.

Jos kansanedustaja olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen, eduskunta voi hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton erottaa hänet edustajantoimesta joko kokonaan tai määräajaksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jos kansanedustajaksi valittu on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tuomittu tahallisesta rikoksesta vankeuteen taikka vaaleihin kohdistuneesta rikoksesta rangaistukseen, eduskunta voi tutkia, sallitaanko hänen edelleen olla kansanedustajana. Jos rikos osoittaa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta, eduskunta voi hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton julistaa hänen edustajantoimensa lakanneeksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

29 §

Kansanedustajan riippumattomuus

Kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.

30 §

Kansanedustajan koskemattomuus

Kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.

Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vä-

hintään kuusi kuukautta vankeutta.

31 §

Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen

Kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä.

Kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista.

32 §

Kansanedustajan esteellisyys

Kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn.

4 luku

Eduskunnan toiminta

33 §

Valtiopäivät

Eduskunta kokoontuu valtiopäiville vuosittain eduskunnan päättämänä ajankohtana, minkä jälkeen tasavallan presidentti julistaa valtiopäivät avatuiksi.

Valtiopäivät jatkuvat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Vaalikauden viimeiset valtiopäivät kuitenkin jatkuvat, kunnes eduskunta päättää lopettaa työskentelynsä. Presidentti julistaa tämän jälkeen eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta. Eduskunnan puhemiehellä on kuitenkin oikeus tarvittaessa kutsua valtiopäivät uudelleen koolle ennen uusien vaalien toimittamista.

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 hallitusmuodossa 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.

35 §

Eduskunnan valiokunnat

Eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Eduskunta voi lisäksi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutkimaan erityistä asiaa.

Suuressa valiokunnassa on kaksikymmentäviisi jäsentä. Perustuslakivaliokunnassa, ulkoasiainvaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa on vähintään seitsemäntoista jäsentä. Muissa pysyvissä valiokunnissa on vähintään yksitoista jäsentä. Valiokunnissa on lisäksi tarpeellinen määrä varajäseniä.

Valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä, jollei jotakin asiaa varten ole erikseen säädetty suurempaa jäsenmäärää.

36 §

Eduskunnan valitsemat 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 hallitusmuodossa, 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 hallitusmuodossa, 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.

38 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehistä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään.

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

Asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä hallitusmuodossa 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 hallitusmuodossa 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 käsittelyyn. 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 hallitusmuodossa erikseen toisin säädetä. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa, paitsi milloin ehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan määräenemmistö. Äänestysmenettelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

42 §

Puhemiehen tehtävät täysistunnossa

Puhemies kutsuu koolle täysistunnot, esit-

telee niissä asiat ja johtaa keskusteluja sekä valvoo, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia.

Puhemies ei saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn eikä tehtyä ehdotusta äänestykseen, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Puhemiehen tulee tällöin ilmoittaa kieltäytymisen syyt. Jos eduskunta ei tyydy puhemiehen menettelyyn, asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein.

Puhemies ei osallistu täysistunnossa keskusteluun eikä äänestykseen.

43 §

Välikysymys

Vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa voi tehdä valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen. Välikysymykseen tulee vastata eduskunnan täysistunnossa viidentoista päivän kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtioneuvoston tietoon.

Välikysymyksen käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille.

44 §

Valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta.

Tiedonannon käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

45 §

Kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut

Kansanedustajalla on oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista. Kysymysten tekemisestä ja niihin vastaamisesta säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa ajankohtaisesta asiasta eduskunnalle ilmoituksen.

Täysistunnossa voidaan järjestää keskustelu ajankohtaisesta asiasta sen mukaan kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään.

Eduskunta ei tee päätöstä tässä pykälässä tarkoitetuista asioista. Niiden käsittelyssä voidaan poiketa siitä, mitä puheenvuoroista 31 §:n 1 momentissa säädetään.

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 hallitusmuodossa, 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 hallitusmuodossa säädetään.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

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

Välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei kuitenkaan jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Valtioneuvoston selonteon käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä vain, jos eduskunta niin päättää.

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

50 §

Eduskunnan toiminnan julkisuus

Eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, jollei eduskunta jonkin asian osalta erityisen painavasta syystä toisin päätä. Eduskunta julkaisee valtiopäiväasiakirjat sen mukaan kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään.

Valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei valiokunta ole jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin päättänyt.

Valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

51 §

Eduskuntatyössä käytettävät kielet

Eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä.

Hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä. Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston kirjalliset ehdotukset laaditaan niin ikään suomen ja ruotsin kielellä.

52 §

Eduskunnan työjärjestys sekä ohje- ja johtosäännöt

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Eduskunta voi antaa ohjesääntöjä eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnan toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten. Lisäksi eduskunta voi hyväksyä valitsemilleen toimielimille johtosääntöjä.

53 §

Kansanäänestyksen järjestäminen

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista.

Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla.

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

54 §

Tasavallan presidentin valinta

Tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi.

Presidentiksi valitaan ehdokas, joka saa vaalissa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ehdokkaista ei ole saanut enemmistöä annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Presidentiksi valitaan tällöin uudessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas. Jos on asetettu vain yksi ehdokas, hän tulee valituksi presidentiksi ilman vaalia.

Oikeus asettaa ehdokkaita presidentin vaaliin on rekisteröidyllä puolueella, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja, sekä kahdellakymmenellätuhannella äänioikeutetulla. Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta tarkemmasta menettelystä säädetään lailla.

55 §

Presidentin toimikausi

Tasavallan presidentti ryhtyy toimeensa valitsemista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Presidentin toimikausi päättyy seuraavassa vaalissa valitun presidentin ryhtyessä toimeensa.

Jos presidentti kuolee tai valtioneuvosto toteaa hänet pysyvästi estyneeksi hoitamaan presidentintointa, on niin pian kuin mahdollista valittava uusi presidentti.

56 §

Presidentin juhlallinen vakuutus

Ryhtyessään toimeensa tasavallan presidentti antaa eduskunnan edessä seuraavan juhlallisen vakuutuksen:

"Minä — —, jonka Suomen kansa on valinnut Suomen tasavallan presidentiksi, vakuutan, että minä presidentintoimessani vilpittömästi ja uskollisesti noudatan tasavallan valtiosääntöä ja lakeja sekä kaikin voimin edistän Suomen kansan menestystä."

57 §

Presidentin tehtävät

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

58 §

Presidentin päätöksenteko

Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

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

Presidentti päättää 1 momentissa säädetystä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta:

1) valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;

2) ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä;

3) armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä;

4) tuomarien nimittämisestä; sekä

5) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

Asianomainen ministeri esittelee asian presidentin päätettäväksi. Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä.

Sotilaskäskyasioista ja sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää kuitenkin sen mukaan kuin laissa säädetään.

59 §

Presidentin este

Tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri.

60 §

Valtioneuvosto

Valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

61 §

Valtioneuvoston muodostaminen

Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Ennen pääministerin valintaa eduskunnassa edustettuna olevat puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelevat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Näiden neuvottelujen perusteella sekä kuultuaan eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

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

Valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.

62 §

Tiedonanto hallitusohjelmasta

Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

63 §

Ministerin sidonnaisuudet

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

64 §

Valtioneuvoston ja ministerin ero

Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta.

Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta.

Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy presidentin tai puhemiehen toimeen.

65 §

Valtioneuvoston tehtävät

Valtioneuvostolle kuuluvat tässä hallitusmuodossa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätet-

täväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset.

66 §

Pääministerin tehtävät

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

67 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

68 §

Ministeriöt

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriön päällikkönä on ministeri.

Ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

69 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

6 luku

Lainsäädäntö

70 §

Lainsäädäntöaloite

Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla.

71 §

Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen

Hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä.

72 §

Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

Lakiehdotus otetaan asiaa valmistelleen valiokunnan annettua siitä mietintönsä eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, päätetään

lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Lakiehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen käsittelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

73 §

Perustuslain säätämisjärjestys

Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

74 §

Perustuslainmukaisuuden valvonta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

75 §

Ahvenanmaan erityislait

Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

76 §

Kirkkolaki

Kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.

Kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

77 §

Lain vahvistaminen

Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt.

78 §

Vahvistamatta jääneen lain käsittely

Laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa, jos tasavallan presidentti ei ole säädetyn määräajan kuluessa vahvistanut sitä. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä.

79 §

Lain julkaiseminen ja voimaantulo

Jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, tämän tulee ilmetä laista.

Laki, joka on vahvistettu tai tulee voimaan ilman vahvistusta, on tasavallan presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava. Valtioneuvoston on tämän jälkeen viipymättä julkaistava laki Suomen

säädöskokoelmassa.

Laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

Lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä.

80 §

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

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

Myös 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.

7 luku

Valtiontalous

81 §

Valtion verot ja maksut

Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

82 §

Valtion lainanotto ja valtion antamat vakuudet

Valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä.

Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

83 §

Valtion talousarvio

Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Talousarvioesityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta on voimassa, mitä 71 §:ssä säädetään.

Kansanedustaja voi tehdä ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi talousarvioaloitteella.

Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan valtiovarainvaliokunnan annettua siitä mietintönsä täysistunnossa ainoassa käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksessä säädetään tarkemmin talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa.

Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.

84 §

Talousarvion sisältö

Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.

Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai

alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

85 §

Talousarvion määrärahat

Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.

Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy.

Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin.

86 §

Lisätalousarvio

Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.

Kansanedustaja voi tehdä talousarvioaloitteen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi.

87 §

Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa kuitenkin vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

88 §

Yksityisen laillinen saatava valtiolta

Jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu.

89 §

Valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksyminen

Eduskunnan asianomainen valiokunta hyväksyy eduskunnan puolesta valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen.

90 §

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat.

Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

91 §

Suomen Pankki

Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa.

Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suo-

men Pankin valvontaa varten tarvitsemansa tiedot.

92 §

Valtion omistukset

Lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

Valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.

8 luku

Kansainväliset suhteet

93 §

Ulkopoliittinen päätösvalta

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

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 hallitusmuodossa säädetään.

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

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

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

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

Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

95 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

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

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

Laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.

96 §

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus edus-

kunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa.

97 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi päättää suurelle valiokunnalle annetun selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.

9 luku

Lainkäyttö

98 §

Tuomioistuimet

Yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet.

Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.

Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.

Satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty.

99 §

Ylimpien tuomioistuinten tehtävät

Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

100 §

Ylimpien tuomioistuinten kokoonpano

Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä.

Ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

101 §

Valtakunnanoikeus

Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Valtakunnanoikeus käsittelee myös 113 §:ssä tarkoitetun syytteen.

Valtakunnanoikeuteen kuuluvat korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä sekä viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä, joiden toimikausi on neljä vuotta.

Valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla.

102 §

Tuomarien nimittäminen

Tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.

103 §

Tuomarien virassapysymisoikeus

Tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

Lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään.

Tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla.

104 §

Syyttäjät

Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

105 §

Armahdus

Tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain.

Yleisestä armahduksesta on säädettävä lailla.

10 luku

Laillisuusvalvonta

106 §

Perustuslain etusija

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

107 §

Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

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

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

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

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

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

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

puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

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

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös olisi lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta esittää presidentille, että päätös peruutettaisiin tai muutettaisiin, sekä ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunnan perustuslakivaliokunta. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta koskevaa asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen. Ennen kuin valiokunta päättää syytteen nostamisesta, sen tulee varata asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;

2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä

3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

116 §

Ministerisyytteen nostamisen edellytykset

Perustuslakivaliokunta voi päättää syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä vastaan, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

118 §

Vastuu virkatoimista

Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

11 luku

Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto

119 §

Valtionhallinto

Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

120 §

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

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

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

121 §

Hallinnolliset jaotukset

Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kuntajaon perusteista säädetään lailla.

122 §

Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.

123 §

Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät

Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

124 §

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

125 §

Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet

Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

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 hallitusmuodossa tai lailla presidentin tehtäväksi.

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

12 luku

Maanpuolustus

127 §

Maanpuolustusvelvollisuus

Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyys

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

Presidentti nimittää upseerit.

129 §

Liikekannallepano

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on heti kutsuttava koolle.

13 luku

Loppusäännökset

130 §

Voimaantulo

Tämä hallitusmuoto tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla.

131 §

Kumottavat perustuslait

Tällä hallitusmuodolla 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 virkatointen lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (274/1922).

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Kari Häkämies*