

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa. Lisäksi perus-

tuslakiin otettaisiin nimenomaiset säännökset Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ja toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen osoitettaisiin pääsääntöisesti valtioneuvostolle.

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

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	4
2.1 Perustuslakiuudistus ja aikaisemmat perustuslain muutokset.....	4
2.2 Valtiosääntökehityksen piirteitä Euroopassa	5
Valtionpään asemasta	5
Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa	6
Kansalaisaloite valtiollisella tasolla ja Euroopan unionissa	8
Ruotsin perustuslakiuudistus.....	9
2.3 Euroopan unionin kehitys	10
2.4 Nykytilan arviointi	12
Yleisiä näkökohtia.....	12
Parlamentarismien vahvistaminen ja eduskunnan toiminta	13
Kansalaisten osallistumisoikeudet ja suoran demokratian kehittäminen.....	15
Ulkopolitiikan johtaminen ja Euroopan unioni	17
Euroopan unioni perustuslaissa ja toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle.....	20
Poikkeusolojen sääntely	22
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	23
3.1 Tavoitteet	23
3.2 Parlamentarismien vahvistaminen ja eduskuntatyön kehittäminen	24
3.3 Kansalaisten osallistumisoikeudet	25
3.4 Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa	26
3.5 Euroopan unionin jäsenyys perustuslaissa.....	27
3.6 Toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle	27
3.7 Perusoikeudet poikkeusoloissa.....	28
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	29
4.1 Vaikutukset poliittiseen järjestelmään ja eduskunnan toimintaan	29
4.2 Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin	29
4.3 Vaikutukset yksilöiden asemaan.....	30
4.4 Taloudelliset vaikutukset	30
5 ASIAN VALMISTELU	31
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	31
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	32
6 MUITA ESITYKSEEN VAIKUTTAVIA SEIKKOJA.....	32
6.1 Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen.....	32
6.2 Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö	32
6.3 Muun lainsäädännön tarkistamistarve.....	33
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	34
1 SUOMEN PERUSTUSLAKI	34
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	48
3 VOIMAANTULO.....	48
4 SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	48
LAKIEHDOTUS	49
Laki Suomen perustuslain muuttamisesta	49

LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTI.....	52
Laki Suomen perustuslain muuttamisesta	52

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

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

Uusi perustuslaki oli valtiollisesti merkittävä uudistus. Uudistuksen toteutumisesta ja perustuslain toimivuudesta on seurattu perustuslain voimaantulosta lähtien. Tähän mennessä perustuslakia on tarkistettu kahdesti. Perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli perustuslain suhteellisen pysyvyyden varmistaminen niin, ettei perustuslakia olisi ainaakaan läheisessä tulevaisuudessa tarvetta muuttaa (HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 5/2005 vp, PeVM 10/2006 vp). Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi, mutta samalla on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen valtakäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista sekä niistä perusratkaisuista, joita tavallisella lainsäädännöllä toteutetaan.

Perustuslakiin sen voimassaolon aikana tehdyt kaksi muutosta ovat olleet perustuslain kokonaisuuden kannalta varsin rajattuja. Muutokset ovat kohdistuneet vain muutamaaan perustuslain yksityiskohtaan eikä niitä valmisteltaessa ole arvioitu perustuslain tarkistamistarpeita yleisemmin. Eduskunnalle 5 päivänä maaliskuuta 2010 annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan niin ikään perustuslain yksittäisen pykälän, eduskuntavaalien toimittamista koskevan 25 §:n muuttamista (HE 7/2010 vp).

Käsillä olevaa hallituksen esitystä on edeltänyt laaja ja systemaattinen perustuslain kokonaisuuden arviointi. Kuluneen kymmenen vuoden aikana on kertynyt kokemuksia ja tietoa perustuslain toimivuudesta riittävän pitkältä aikaväliltä. Perustuslain toimivuutta koskeneissa arviointihankkeissa on voitu tunnistaa ne valtiosääntökysymykset, joihin nykytilanteessa kohdistuu muutospainetta tai tarkistustarpeita.

Esityksen taustalla on arvio, että perustuslain voimassaoloaikana tehtyjen havaintojen

ja saatujen kokemusten perusteella on osoitettavissa eräitä perustuslain muutos- ja selvennystarpeita, vaikkakin pääosin perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet myönteisellä tavalla. Erään keskeisen perusteen tarkistuksille antaa valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, erityisesti Euroopan unionin kehitys ja sen vaikutusten heijastuminen kansalliselle tasolle.

2 Nykytila

2.1 Perustuslakiuudistus ja aikaisemmat perustuslain muutokset

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

Perustuslakiuudistusta edelsi pitkäaikainen valtiosäännön uudistustyö. Valtiosääntöä kehitettiin lukuisilla perustuslain osauudistuksilla. Esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvia muutoksia tehtiin perustuslain osittaisuudistuksena. Samoin mittava perusoikeusuudistus toteutettiin ennen perustuslakiuudistusta.

Perustuslain osittaisuudistukset 1980- ja 90-luvulla mahdollistivat sen, että perustuslakiuudistus voitiin perustaa ajatukselle valtiosääntöperinteen jatkuvuuteen nojaavasta valtiosäännön kehittämisestä. Uudistuksella ei siten pyritty muuttamaan Suomen valtiosäännön perusteita, vaan siinä tukeuduttiin olennaisesti silloisten perustuslakien sisältöön ratkaisuihin. Pääavoitteena oli perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen.

Uudistuksessa vahvistettiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Tähän uudistuksen keskeisimpään sisällölliseen tavoitteeseen liittyi pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioletimenä sa-

moin kuin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen käy ilmi esimerkiksi valtioneuvoston muodostamista koskevassa sääntelyssä sekä tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn ja ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamisessa samoin kuin eduskunnan toimintaedellytysten kehittämisessä.

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

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

Aikaisemmin uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisinaan perustuslain toiseen lukuun. Lisäksi perustuslakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakiuudistuksen tavoitteisiin kuului myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen.

Perustuslakia on sen voimassaoloaikana tarkistettu kahdesti. Perustuslain 35 ja 90 §:n

muuttamisesta annettu laki (596/2007) tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2007. Muutoksessa oli kysymys valtionalouden parlamentaarisen valvonnan alaan kuuluvien tehtävien keskittämisestä eduskuntaan perustettavalle uudelle tarkastusvaliokunnalle. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan valtionalouden parlamentaarista valvontaa. Uudistuksessa valtiointilintarkastajien toiminta päättyi, ja nämä tehtävät siirtyivät valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatehtävien ohella uudelle tarkastusvaliokunnalle.

Perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta annettu laki (802/2007) tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 2007. Perustuslain 9 §:n täydennyksellä mahdollistettiin se, että tavallisella lailla voidaan säätää kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä vastoin tämän tahtoa toiseen maahan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi. Perustuslain aikaisemman 9 §:n 3 momentin ehdoton kielto Suomen kansalaisen luovuttamisesta oli muodostunut harhaanjohtavaksi, sillä kansalaisten luovuttaminen oli säädetty mahdolliseksi useilla poikkeuslaeilla. Perustuslain 9 §:n täydentämisellä perustuslain sanamuoto saatettiin vastaamaan Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa tosiasiallista oikeustilaa. Samassa yhteydessä myös perustuslain 38 §:ää tarkistettiin siten, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle voidaan valita sijainen.

2.2 Valtiosääntökehityksen piirteitä Euroopassa

Valtionpään asemasta

Valtionpään asema ja toimivaltuudet vaihtelevat Euroopan unionin jäsenvaltioissa merkittävästi. Eroavuuksiin maiden välillä vaikuttaa ennen muuta valtiomuoto – tasavalta vai monarkia – mutta myös useat muut kansallisiin ominaispiirteisiin, poliittiseen järjestelmään ja valtiosääntökehitykseen liittyvät tekijät. Seuraavassa tarkastellaan koostavasti ja yleisluonteisesti valtionpään toimivaltuuksia ja asemaa erityisesti ulkopoli-

tiikan johtamisessa ja EU-asioissa sekä ase- tai puolustusvoimien johtamisessa. Yksityiskohtaisemmin näitä kysymyksiä on selvitetty perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä (oikeusministeriön mietintö 9/2010, s. 34—39) ja sen liitteenä olevassa selvityksessä (Jyränki, Antero, Presidentti-instituutio meidän aikamme Euroopassa).

Monarkkien asemassa korostuvat nykyisin lähinnä erilaiset symboliset tehtävät ja muodolliset toimivaltuudet. Käytännössä monarkeilla on yleisesti edustuksellinen rooli. Presidentti-instituutiot unionin tasavaltaisissa jäsenvaltioissa poikkeavat toisistaan myös monin tavoin. Tasavaltaisen hallitustavan yleistyessä Euroopassa monarkin toimivaltuuksia siirrettiin osin hallitukselle ja osin tasavallan presidentille. Osa presidentille osoitetuista valtuuksista on luonteeltaan nimellisiä, jolloin presidentti tekee päätöksensä hallituksen ehdotuksen perusteella tai sidottuna varmentavan ministerin kantaan. Tosiasialliset toimivaltuudet, joissa presidentti käyttää omaa riippumatonta harkintavaltaansa, ovat useissa tapauksissa eräänlaisia reservivaltuuksia. Tällaiset toimivaltuudet liittyvät poliittisen päätöksenteon poikkeustilanteisiin, joissa tarvitaan valtionpään asemaan kytkeytyvää riippumatonta arvovaltaa asian ratkaisemiseksi. Joissakin tapauksissa presidentin valtuudet ulottuvat käytännössä pidemmälle kuin perustuslain sanamuodosta voisi päätellä. Lisäksi presidentillä on monarkkien tapaan erilaisia symbolisia tehtäviä. Yleisenä arviona voidaan todeta, että parlamentarismin vahvistuminen on merkinnyt valtionpään tehtävien karsimista ja ratkaisuvallan rajoittamista sekä eurooppalaisissa tasavalloissa että monarkioissa.

Ulkopolitiikan johtaminen kuuluu yleensä hallitukselle yhteistyössä parlamentin kanssa. Sekä monarkioissa että tasavalloissa valtionpäällä voi olla ulkopolitiikkaan liittyviä edustuksellisia tai tosiasiallisia tehtäviä kuten ulkovaltojen edustajien valtuuskirjeiden vastaanottaminen, diplomaattisten edustajien nimittäminen, valtiosopimusten allekirjoittamisesta päättäminen ja ratifioiminen. Näiden tehtävien hoito on kuitenkin yleensä sidottu hallituksen kantaan. Selkeimmän poikkeuksen tästä muodostaa Ranska, jossa ulkopolitiikan johto on selkeästi presidentillä.

Myös Liettuassa presidentillä on vahva asema ulkopolitiikan johtamisessa. Puolassa, Tshekissä ja Itävallassa presidentin toimivaltuuksia voidaan näiltä osin kuvata hallitukselle alisteisina, tosin toisistaan poikkeavin aste-eroin. Irlannissa ja Saksassa presidentin rooli on edustuksellinen.

Euroopan unionin asioissa jäsenvaltioiden valtionpäällä ei yleensä ole toimivaltaa. Tämä koskee sekä unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa että muita EU-asioita. Jäsenvaltioiden valtionpäävät eivät yleensä osallistu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Tästä poikkeuksen ovat muodostaneet vain Ranska, Liettua ja Puola. Itävallassa vakiintuneena käytäntönä on ollut, että liittopresidentin edustaja osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen Ranskan ja Liettuan presidentit ovat osallistuneet maansa edustajina Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

Ase- tai puolustusvoimien ylipäällikkyyttä sekä asevoimien hallinnollista asemaa koskevat järjestelyt eurooppalaisissa valtioissa vaihtelevat. Ehkä Saksaa lukuun ottamatta presidentillä on edelleen ainakin muodollinen tai seremoniaalinen ylipäällikön asema sekä siihen liittyvää nimitysvaltaa. Asevoimien tosiasiallinen johto kuuluu yleensä hallitukselle, sen asianomaiselle ministerille ja asevoimien ylimmälle sotilasjohdolle. Saksassa asevoimien ylipäällikkönä toimii rauhan aikana puolustusministeri. Sotatilana aikana tehtävä siirtyy liittokanslerille. Monarkioista vain Espanjassa kuningas on perustuslain mukaan puolustusvoimien ylipäällikkö.

Euroopan unionin jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaeissa

Useat Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat muuttaneet perustuslakiaan Euroopan unionin jäsenyyden johdosta. Muutokset on tehty yleensä liittyttäessä jäseneksi tai yhdentymiskehityksen muutosvaiheissa.

Jäsenyys Euroopan unionissa käy ilmi veraten vaihtelevasti jäsenvaltioiden perustuslaeissa. Vaikka perustuslain teksti ei nimenomaisesti jäsenyyttä toteaisikaan, on perus-

tuslakiin useissa jäsenvaltioissa tehty muutoksia jäsenyyden johdosta. On perustuslakeja, jotka sisältävät hyvinkin yksityiskohtaista ja runsasta Euroopan unioniin liittyvää sääntelyä, joko eri osiin perustuslakia sijoitettuna tai nimenomaisessa Euroopan unionia koskevassa luvussa. Maakohtaisista vaihteluista huolimatta voidaan yleisesti todeta, että jäsenvaltioiden perustuslaeissa on nykyisin useita unionin jäsenyyteen viittaavia tai sitä ilmentäviä säännöksiä.

Erityisesti Euroopan unionin perustamista koskeva Maastrichtin sopimus aiheutti useissa jäsenvaltioissa perustuslain muutoksia, osin toisistaan poikkeavista syistä. Sopimuksen johdosta perustuslakia muutettiin Ranskassa, Saksassa, Espanjassa, Portugalissa ja Irlannissa. Nykyisenä kehityssuuntana on Euroopan unionia ja sen jäsenyyttä koskevien viittausten lisääntyminen kansallisissa perustuslaeissa.

Keskeisin sääntelyn muutosaihe on ollut toimivallan siirto Euroopan unionille. Toisaalta monien unionin pitkäaikaisten jäsenvaltioiden perustuslait ovat olleet jo lähtökohtaisesti sillä tavoin kansainväliseen yhteistyöhön avoimia, ettei unionijäsenyys ole antanut aihetta täysin uuden toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn sisällyttämiseen perustuslakiin. Unionin rakenteiden muuttuessa on joissakin jäsenvaltioissa, kuten esimerkiksi Saksassa, kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Perusteena tähän on ollut se, että yhdentyminen Euroopan unionissa poikkeaa tiiviydeltään ja syvyydeltään valtioiden muusta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Eräiden jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy myös yleinen säännös eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistumisesta. Näin on esimerkiksi Portugalin perustuslaissa. Tällaisella säännöksellä voi olla merkitystä esimerkiksi arvioitaessa, millaiseen yhteistyöhön valtio osallistuu ja lisäksi laajemminkin perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa. Säännöksissä on myös saatettu asettaa erilaisia aineellisia ehtoja yhteistyön sisällöstä ja tavoitteista.

Useimpiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy yleinen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille. Tavallisesti nämä säännökset

ovat olleet perustana myös toimivallan siirtämiselle Euroopan unionille. Tällainen yleinen toimivallan siirtoa koskeva perustuslain säännös on esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa.

Useissa perustuslaeissa on myös nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Tällaisia jäsenvaltioita ovat esimerkiksi Ranska ja Saksa. Samoin myös Itävallan, Portugalin ja Ruotsin sekä useiden Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden perustuslaeissa on vastaavaa sääntelyä. Paikoin on säädetty myös mahdollisten siirtojen edellytyksistä tai rajoituksista sekä menettelystä siirrosta päätettäessä. Osassa jäsenvaltioita toimivallan siirrolle ei ole erityisiä aineellisia rajoituksia. Perustuslain kirjaimesta riippumatta useiden jäsenvaltioiden valtiosäännöissä opit ja esimerkiksi valtiosääntötuomioistuinten ratkaisukäytäntö sisältävät kuitenkin tällaisia edellytyksiä tai rajoituksia.

Niissä tapauksissa, joissa siirtoon liittyy aineellisia edellytyksiä, on ollut tavallista säätää perustuslaissa myös päätöksen tekemisestä määräenemmistöllä. Näin on ainakin Kreikassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Eräissä jäsenvaltioissa toimivallan siirrosta päättäminen lähenee perustuslain muuttamista koskevaa menettelyä tai merkitsee sitä, kuten Irlannissa ja Tanskassa. Osassa jäsenvaltioista toimivallan siirrosta voidaan sitä vastoin päättää tavallisella lailla parlamentin yksinkertaisella ääntenemmistöllä.

Monien jäsenvaltioiden perustuslaeissa säädetään myös kansallisesta toimivallan jaosta Euroopan unioniin liittyvissä asioissa ja etenkin kansanedustuslaitoksen asemasta EU-asoiden kansallisessa valmistelussa. Talous- ja rahaliitto on niin ikään aiheuttanut perustuslainmuutoksia. Talous- ja rahaliittoon kuulumisesta on säännös esimerkiksi Saksan ja Ranskan perustuslaeissa. Lisäksi joidenkin jäsenvaltioiden perustuslaeissa säädetään vaalioikeuksista Euroopan parlamentin vaaleissa. Sääntelytavat vaihtelevat tältä osin yleisistä viittauseräisistä säännöksistä (Bulgaria ja Romania) hyvinkin yksityiskohtaisiin vaaleja, vaalikelpoisuutta ja äänioikeutta koskeviin säännöksiin (Itävalta ja Unkari). Ruotsin hallitusmuodon mukaan Euroopan parlamentin vaaleista säädetään laissa.

Kansalaisaloite valtiollisella tasolla ja Euroopan unionissa

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

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

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

Aloiteoikeuteen liittyvä vaatimus aloitteen allekirjoittajien määrästä vaihtelee maittain. Espanjassa vaatimus 500 000 allekirjoituk-

sesta vastaa noin kahta prosenttia äänioikeutetuista, kun taas Puolassa vaatimus 100 000 allekirjoituksesta merkitsee ainoastaan noin 0,3 prosenttia äänioikeutetuista. Allekirjoitusten keräämiselle asetetaan useissa maissa jonkinlaisia aikarajoja.

Yleisimmin sisällöllisessä kansalaisaloitteessa on kyse lainsäädäntöaloitteesta. Eräissä maissa edellytetään, että aloite on laadittu lakiehdotuksen muotoon (esim. Itävalta, Espanja ja Puola). Aloiteoikeudelle on myös voitu asettaa erilaisia sisällöllisiä rajoituksia. Esimerkiksi Espanjan perustuslain mukaan aloite ei voi koskea orgaanisia lakeja (perustuslain ja tavallisen lain väliin säädöshierarkisesti sijoittuva laki), verotusta, kansainvälisiä asioita tai armahdusoikeutta. Tällaiset sisältörajoitukset näyttäisivät kuitenkin olevan yleisempiä kansanäänestysaloitteissa kuin sisällöllisissä kansalaisaloitteissa.

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

Käytännössä aloitteiden vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet rajallisiksi, sillä aloitteet johtavat lainsäädännön muutoksiin melko harvoin. Tältä osin voidaan nähdä jonkin verran vaihtelua eri maiden välillä. Itävallassa, jossa aloitemahdollisuus on ollut käytössä vuodesta 1964, ensimmäiset kolme aloitetta johtivat lain säätämiseen. Nämä aloitteet koskivat yleisradioyhtiön asemaa, koulu-uudistusta ja neljäkymmentätuntista työviikkoa. Kaikkiaan Itävallassa tehdyistä noin kolmestakymmenestä aloitteesta kuusi on johtanut lainsäädännön muutoksiin. Espanjassa viidestä parlamentin käsittelyyn tulleesta aloitteesta yksi on johtanut lainmuu-

tokseen. Unkarissa puolestaan aloitteita on tehty runsaasti, mutta vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet vähäisiksi. Kansalaisaloitejärjestelmän merkitys ei toisaalta tyhjene pelkästään aloitteiden pohjalta säädetyn lainsäädännön määrään, vaan aloiteinstituutiolla voi olla muitakin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, poliittiseen järjestelmään ja julkiseen keskusteluun sekä kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia.

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

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

Euroopan parlamentti on päätöslauselmasaan (7.5.2009) ja siihen liittyvässä suosituksessaan ottanut kantaa mm. vaadittavaan jäsenvaltioiden vähimmäismäärään ja yksittäisestä jäsenvaltiosta kerättävien allekirjoitusten vähimmäismäärään. Parlamentin mukaan kansalaisaloitteen tekemistä koskeva menettely jakautuisi eri vaiheisiin seuraavasti: kansalaisaloitteen rekisteröinti, allekirjoitusten kerääminen, kansalaisaloitteen esittäminen komissiolle ja komission kannan ilmoittaminen. Lisäksi parlamentti kiinnittää huomiota avoimuuden periaatteeseen erityisesti aloitteen tekijöiden rahoituksen osalta sekä menettelyn poliittiseen valvontaan, jonka se kat-

soo parlamentin tehtäväksi. Jäsenvaltioiden velvollisuutena olisi säätää menettelystä, jolla allekirjoitukset kerätään ja niiden oikeellisuus tarkastetaan ja jolla keräyksen tulos jäsenvaltiossa vahvistetaan virallisesti.

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

Ruotsin perustuslakiuudistus

Ruotsissa on parhaillaan vireillä laaja hallitusmuodon tarkistamishanke. Ruotsin hallitusmuoto vuodelta 1974 on yksi maan neljästä perustuslaista. Se on saanut nykyisen muotonsa useiden osittaismuutosten tuloksena, ja nyt vireillä olevassa hankkeessa hallitusmuotoa arvioidaan ensimmäistä kertaa kokonaisuutena valtiosäännön kokonaisuudistuksen toteuttamisen jälkeen.

Vuonna 2004 asetetun parlamentaarisen komitean (*Grundlagsutredningen*) tehtävänä oli arvioida hallitusmuodon kokonaisuutta ja ajanmukaisuutta ottaen huomioon yhteiskunnan muutoksen sitten hallitusmuodon säätämisen. Vuonna 2008 valmistuneessa mietinnössä (SOU 2008:125) tuodaan esiin hallitusmuotoon ja myös muuhun lainsäädäntöön tarpeellisia muutoksia ruotsalaisen kansanvallan vahvistamiseksi. Hankkeen mittavuudesta huolimatta kysymyksessä ei ole halli-

tusmuodon kokonaisrevisio eikä siinä siten ole käsitelty esimerkiksi valtiojärjestyksen perusteita. Hallitus antoi vuoden 2009 joulukuussa valtiopäiville esityksen hallitusmuodon uudistamisesta (RP 2009/10:80). Hallitusmuodon muutokset pyritään saamaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Hallitusmuotoon esitetään lukuisia muutoksia. Osalla niistä on laajempaa valtiosääntöistä merkitystä, osassa on puolestaan kysymys yksinomaan hallitusmuodon rakenteellisesta yksinkertaistamisesta ja kieliasun nykyaikaistamisesta.

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

Hallitusmuotoon sisällytettäisiin säännös Ruotsin jäsenyydestä Euroopan unionissa ja eräissä kansainvälisissä järjestöissä. Hallitusmuodossa painotettaisiin myös muutoin Ruotsin osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön. Ruotsissa on arvioitu, että jäsenyyden Euroopan unionissa tulisi merkittävytensä ja vaikuttavuutensa vuoksi käydä ilmi perustuslaista. Jäsenyyden kiinnittämistä hallitusmuodon säännökseen on arvioitu unionista eroamisen näkökulmasta siten, että eroaminen unionista olisi pitkäaikainen prosessi, jonka kestäessä myös perustuslakia jouduttaisiin muuttamaan.

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

tamaan toisistaan ja tuomarien nimitysmenettelyä kehitetään.

2.3 Euroopan unionin kehitys

Euroopan unionissa on lähes koko Suomen jäsenyyden ajan ollut vireillä jokin perussopimusten muutoshanke. Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomi on vaikuttanut unionin muutokseen, eikä kehitys siten ole ollut Suomesta riippumatonta. Euroopan unionin muutoksiin on liittynyt myös tarve arvioida niitä Suomen valtiollisen järjestelmän kannalta.

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

Kuluneella vuosikymmenellä Euroopan unionin kehitystä on leimannut konstitutiionaalistumishanke ja tulevaisuuskeskustelu. Perussopimuksia on kehitetty niin, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sen osana samoin kuin oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö pitkälti rinnastuvat perinteiltään ja keinoiltaan yhdentymisen perinteiseen alaan. Tämä on myös vahvistanut unionia yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana.

Valtiollisen toimintaympäristön kannalta merkityksellistä on myös perus- ja ihmisoikeuksien aseman vahvistuminen Euroopan unionissa. Lissabonin sopimuksessa Euroopan unionin perusoikeuskirja sai oikeudellisen sitovuuden ja unionin perussopimuksia vastaavan hierarkkisen aseman. Parhailtaan valmistellaan unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen Lissabonin sopimukseen sisältyvän tätä koskevan määräyksen nojalla. Lissabonin sopimuksen uusi määräys Euroopan unionin kansalaisaloitteesta vahvistaa unionin kansalaisulottuvuutta.

Perussopimusmuutokset ovat vahvistaneet Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksentekojärjestelmässä. Päätöksentekome-

nettelyjä on myös yksinkertaistettu. Lissabonin sopimuksen myötä niin sanotun tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen eli aiemman yhteispäätösmenettelyn entistä laajempi käyttönotto tekee parlamentista neuvoston kanssa rinnakkaisen lainsäätäjän liki kaikilla politiikka-aloilla. Parlamentin budjettivallan ala on laajentunut. Parlamentti on myös saanut oikeuden päättää komission puheenjohtajan nimittämisestä. Lisäksi sen toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä ja perussopimusten muuttamisesta koskevassa menettelyssä ovat laajentuneet. Perussopimusmuutoksissa on myös lisätty unionin tuomioistuimen toimivallan alaa.

Valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston asema unionin toiminnassa on jatkuvasti vahvistunut, ja Lissabonin sopimuksella sen merkitys on kasvanut edelleen. Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvostosta on tullut muodollisestikin unionin toimielin. Eurooppa-neuvosto valitsee itselleen määräaikaisen puheenjohtajan eikä kiertävää puheenjohtajuutta enää sovelleta. Eurooppa-neuvoston työskentelyn johtamisen lisäksi puheenjohtaja huolehtii asemaansa vastaavalla tasolla unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komission jäsen, jos Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat sitä edellyttävät.

Eurooppa-neuvosto on saanut uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Se muun muassa päättää perussopimusten muuttamisesta yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä tietyissä asioissa ilman konventin tai hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista. Se voi myös muuttaa neuvoston päätöksentekomenettelyjä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja unionin monivuotisten rahoituskehysten osalta sekä tehdä unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevia päätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muilla

unionin ulkoisen toiminnan aloilla. Lisäksi Eurooppa-neuvosto päättää Euroopan parlamentin paikkojen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken ja komission kokoonpanosta sekä neuvoston eri kokoonpanoista ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista.

Tehdessään päätöksiä edellä luetelluista asioista Eurooppa-neuvosto käyttää kussakin perussopimusten määräyksessä määriteltyä päätöksentekomenettelyä, eli tekee päätöksensä joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä. Eurooppa-neuvostolle on vahvistettu myös oma työjärjestys näiden tehtävien hoitamista varten. Eurooppa-neuvoston uudella institutionaalisella asemalla on vaikutuksia sen työskentelytapaan ja kokoonpanoon sekä asioiden valmisteluun.

Lissabonin sopimuksella on vahvistettu kansallisten parlamenttien asemaa unioniasioissa. Eduskunnalle on tullut sen mukaisesti muun muassa perussopimuksissa määrittävä rooli toissijaisuusperiaatteen toimeenpanossa. Samoin unionin toimintaan vaikuttaa esimerkiksi unionin yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys ja siihen liittyvä niin sanotun pilarijaon purkaminen. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kaikilla politiikka-aloilla sovelletaan lähtökohtaisesti samoja unionioikeuden yleisiä periaatteita.

Suomen jäsenyyden aikana unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajentumista kuvaa sen budjetin kasvu viimeisen viiden vuoden kuluessa yli nelinkertaiseksi. Jäsenyys Euroopan unionissa ulottaa vaikutuksensa laajasti jäsenvaltioiden kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisiin suhteisiin unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Jäsenyys yhtäältä laajentaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisessä yhteistyössä, ja toisaalta asettaa velvoitteen noudattaa yhteisesti sovitut linjauksia sekä edellyttää jäsenvaltion ulkopoliitikalta yhtenäisyyttä. Käytännössä Euroopan unioni määrittää myös jäsenvaltioiden ulkopoliitiikan agendaa. EU:n jäsenvaltioiden välillä ovat pääosaan nousseet Euroopan unionissa yhteisesti edistettävät asiat perinteisten ulkosuhteiden sijaan.

Lissabonin sopimus sisältää aikaisempaa vahvemmat edellytykset unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostamiseen ja unionin ulkoasiainhallinnon kehittämiseen. Sopimuksella on vahvistettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdenmukaisuutta unionin muiden politiikka-alojen kanssa. Yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on kuitenkin edelleen omat erityispiirteensä unionin muuhun ulkoiseen toimintaan ja muihin politiikka-aloihin verrattuna. Päätöksenteossa pääsääntönä on säilynyt yksimielisyysvaatimus, ja määränemistöpäätöksenteko on käytössä vain rajatuissa tilanteissa. Yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on myös muista politiikka-aloista poikkeavat erityismääräykset unionin toimivallan osalta. Lainsäätämisyjärjestyksessä annettavia säädöksiä ei voida käyttää ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole pääsääntöisesti toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Euroopan parlamentin ja komission asema on myös heikompi kuin muissa asioissa.

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

Lissabonin sopimukseen sisältyy määräys jäsenvaltioiden keskinäisestä avunantovelvoitteesta sellaisia tilanteita varten, jolloin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Yhteisvastuuvetoa koskevan määräyksen tarkoituksena on puolestaan vahvistaa unionin ja sen jäsenmaiden yhteistoimintamahdollisuuksia Euroopan turvallisuusstrategiassa määriteltyjen ei-valtiollisten uhkakuvien, kuten terrorismin ja luonnononnettomuuksien,

torjumisessa. Keskinäisen yhteisvastuuvetoa on katsottu jo ennen sopimuksen voimaantuloa velvoittavan jäsenvaltioita terrorisminvastaisessa toiminnassa.

2.4 Nykytilan arviointi

Yleisiä näkökohtia

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

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

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

Perustuslakiuudistuksen toimivuutta ja mahdollisia tarkistustarpeita on arvioitu useassa laajapohjaisessa toimeleimessä perustuslain voimassaolon aikana. Uudistuksen keskeiset ratkaisut ovat pääosin osoittautuneet toimiviksi. Esimerkiksi eduskunnan asemaa ja toimintaa koskevat perusratkaisut ovat ol-

leet onnistuneita. Myös perustuslain perusoikeussäännöstö näyttäisi kokonaisuutena toimivan hyvin. Laajempiin muutoksiin ei siten näyttäisi olevan tarvetta. Eräitä muutostarpeita on uudistuksen seurannassa kuitenkin voitu havaita.

Muutostarpeet liittyvät tavoitteeseen jatkaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Ylimpien valtiotielinten toimivaltuuksissa on myös nähtävissä selkeyttämisen tarvetta. Lisäksi perustuslain voimassaoloaikana on valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka edellyttävät arviointia perustuslain kannalta. Nämä muutokset liittyvät erityisesti Euroopan unionissa tapahtuneeseen kehitykseen. Kansalaisten osallistumisoikeuksien kehittämismahdollisuudet edellyttävät sellaista perusteellista arviointia, jota perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei ollut mahdollista tehdä. Seurannassa on noussut esiin myös kysymyksiä siitä, antaako perustuslaki kaikissa kohdin oikean kuvan niistä ratkaisuista, joita muussa lainsäädännössä toteutetaan.

Parlamentarismien vahvistaminen ja eduskunnan toiminta

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

Presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti tekee myös ulkopoliittikan

alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä tämän pääsäännön mukaan. Ne asiat, joista presidentti päättää valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta, säädetään tyhjentävästi perustuslain 58 §:n 3 momentissa.

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

Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä presidentin päätöksenteossa säädetään perustuslain 58 §:n 2 momentissa. Sen mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Tämän sääntelyn taustalla oli oletus, että presidentti tekisi päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Jos presidentti ei kuitenkaan jostakin syystä katso voivansa tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuu automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvoston yleisistunto tekee tämän jälkeen uuden ratkaisuehdotuksen, joka kuitenkin voi olla sisällöltään sama kuin aiempi ehdotus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta (HE 1/1998 vp, s. 107).

Hallituksen esityksen antamisesta, täydentämisestä ja peruuttamisesta päätettäessä presidentti on kuitenkin perustuslain 58 §:n 2 momentin säännöksellä sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen vahvemmin kuin muista asioista päätettäessä. Asian palautut-

tua valtioneuvostoon uudelleen valmisteltavaksi presidentti päättää tämän jälkeen hallituksen esityksen antamisesta valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä sitä antamasta. Sama koskee hallituksen esityksen peruuttamista ja esityksen mahdollista täydentämistä.

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

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

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

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

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

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

tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta.

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

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

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

Perustuslain keskeiset ratkaisut eduskunnan asemasta ja toiminnasta ovat osoittautuneet toimiviksi. Ne ovat toteuttaneet käytännössä tavoitetta eduskunnan aseman ja parlamentarismin vahvistamisesta eikä eduskuntatyön perustuslakisääntelyyn ole tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Perustuslaissa on silti edelleen eräitä eduskuntatyön joustavan kehittämisen kannalta tarpeettoman yksityiskohtaisia säännöksiä. Perustuslain 49 §:ssä säädetään asioiden käsittelyn jatkuvuudesta eduskunnassa. Pääsäännön mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, ei kuitenkaan eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Välikysymyksen, valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon sekä kansainvälisten asioiden osalta pykälä sisältää poikkeussäännöksiä. Asioiden käsittelyn

jatkuvuutta olisi perusteltua laajentaa nykyisestä sekä siirtyä joustavampaan ja yksinkertaisempaan sääntelyyn perustuslain tasolla.

Kansalaisten osallistumisoikeudet ja suoran demokratian kehittäminen

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

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

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

vasta menettelystä säädetään lailla. Valtiollista kansalaisaloitetta Suomessa ei ole.

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

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

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

tämällä edustuksellisen demokratian tarjoamia sekä myös uusia osallistumisen muotoja.

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

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

Toinen mahdollinen kehittämisvaihtoehto on niin sanottu pakollinen kansanäänestys. Siinä perustuslaki tai muu laki säätää kansanäänestyksen järjestämisen pakolliseksi osaksi jotakin asiaa koskevaa päätöksentekomenettelyä. Myös tähän liittyy ongelmia ottaen huomioon esimerkiksi suomalaisen valtiosääntöjärjestelmään kuuluvan nopeutetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen ja mahdollisuuden poikkeuslakien säätämiseen. Pakolliset kansanäänestykset liittyvät useimmissa maissa juuri perustuslain muuttamista koskevaan päätöksentekoon. Pakollisten kansanäänestysten tai muiden uusien, kuten hyl-

käävien tai kumoavien, kansanäänestysmuutosten omaksuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia nykyiseen päätöksentekojärjestelmään.

Nykyinen perustuslaki ei sisällä mahdollisuutta valtiolliseen kansalaisaloitteeseen. Lainsäädäntöön perustuva kansalaisaloiteoikeus on Suomessa vain kunnallisella tasolla. Vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä kunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen, joka on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta (kuntalaki 365/1995, 28 §). Lisäksi vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista voi tehdä kansanäänestysaloitteen, jolloin valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys (kuntalain 31 §).

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

Ulkopolitiikan johtaminen ja Euroopan unioni

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

Ulkopolitiikan johtamista ja kansainvälisiä asioita koskevasta toimivallasta säädetään perustuslain 93 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten vel-

voitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

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

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

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

Perustuslaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa tai unionin neuvostossa. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa.

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

pääministerin asemaa Suomen Eurooppapolitiikan johdossa.

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

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

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

Perustuslakiuudistuksen voimaantumisen jälkeen Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet tavalla, joka ei perustuslakia valmisteltaessa ollut vielä kaikilta osin näköpiirissä. Tämä kehityssuunta tulee vahvistumaan, kun unionin rakenteita ja toimintaa kehitetään Lissabonin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Kehitys siirtää Suomessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistettä aikaisempaa vahvemmin valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan. Edellä jaksossa 2.3 on kuvattu seikkaperäisemmin unionin yhteisen ulko- ja turvalli-

suuspolitiikan erityispiirteitä unionin oikeusjärjestyksessä ja päätöksenteossa. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on pääosin säilyttänyt luonteensa ”hallitustenvälisenä” unionin ulkoisena toimintana. Tämä ei kuitenkaan vaikuta kansallisen toimivallan määräytymiseen näissä asioissa, vaan selvää on, että Suomen valtiollisessa järjestelmässä unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.

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

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

Lissabonin sopimus on muuttanut Eurooppa-neuvoston muodollisesti unionin toimielimeksi kuten edellä jaksossa 2.3 tarkemmin selostetaan. Eurooppa-neuvosto on saanut myös keskeisiä, uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Eurooppa-neuvoston uuden toimielinluonteen ja päätösvallan vuoksi on tärkeää, että Suomen äänivallan käyttö kokouksissa määräytyy selkeästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiksi tekeväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalai-

sen pääministerin asemaa Suomen Eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto. Tämä näkemys on toistunut perustuslakivaliokunnan lausunnoissa useaan kertaan, muun muassa Lissabonin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä (PeVL 13/2008 vp, s. 11) ja siihen ovat yhtyneet myös suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta omissa kannanotoissaan (SuVL 2/2003 vp, SuVL 6/2006 vp, UaVM 2/2006 vp, UaVM 13/2006 vp, SuVL 1/2008 vp, UaVM 6/2008 vp). Valtioneuvoston EU-selontekoa koskeneessa mietinnössään suuri valiokunta totesi olevan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa (SuVM 1/2009 vp).

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle joulukuussa 2009 selvityksen Lissabonin sopimuksen voimaantulosta johtuvista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista ja niiden vaikutuksista Suomessa (E 162/2009 vp). Selvityksessä valtioneuvosto katsoo, että Suomen jäsen toimielimeksi muuttuneessa Eurooppa-neuvostossa ja Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri ja että valtioneuvostossa ratkaistaan, kuka sen jäsenistä avustaa pääministeriä, jos Eurooppa-neuvoston jäsenet ovat päättäneet avustavien ministerien osallistumisesta.

Selvityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa tähän valtioneuvoston kantaan (PeVL 2/2010 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston luonteen ja toimintatapojen muuttuminen näyttäisi merkitsevän, että Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuu jokaisesta jäsenvaltiosta jatkossa vain yksi varsinainen edustaja, Eurooppa-neuvoston jäsen. Tätä lähtökohtaa korostavat valiokunnan mielestä 1 päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen määräykset toimielimen jäsenyydestä, päätöksenteosta, äänestysmenettelyistä ja päätösvaltaisuudesta.

Käytännössä Eurooppa-neuvosto on koostunut Lissabonin sopimuksen voimaan-

tulon jälkeen peruskokoonpanossaan, johon kuuluu edellä todetun mukaisesti vain yksi edustaja jokaisesta jäsenvaltiosta ilman avustavaa ministeriä. Tarkoituksena on, että Eurooppa-neuvosto kokoontuu vastaisuudessa vain kerran vuodessa laajassa kokoonpanossa, jolloin kokoukseen osallistuvat myös jäseniä avustavat ministerit.

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

Eurooppa-neuvoston kokousten lisäksi Euroopan unionissa on valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla myös erilaisia epävirallisia tapaamisia sekä niin sanottuja kolmas maa -huippukokouksia, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Kolmas maa -kokousten osanottajista ja järjestämistiheydestä määrätään yleensä Euroopan unionin ja kolmannen maan välisessä sopimuksessa tai muussa mahdollisesti yhteisesti sovitussa asiakirjassa. Osa kokouksista järjestetään suppeassa kokoonpanossa siten, että unionia edustavat Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtaja. Tällöin jäsenvaltiot eivät ole edustettuina. Osa kokouksista järjestetään kokoonpanossa, johon myös jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet osallistuvat. Lisäksi osassa kokouksista nimenomaisesti edellytetään sopimus- tai muun määräyksen mukaan Eurooppa-neuvoston jäsenen osallistumista.

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

edustajasta ei ole tehty nimenomaista päätöstä.

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

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä korostanut, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi (esim. PeVL 36/2006 vp, s. 14/II; PeVL 13/2008 vp, s. 11/II; PeVL 2/2010 vp, s. 3/I). Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Valiokunnan mukaan käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa (PeVL 13/2008 vp, s. 11). Eurooppa-neuvoston kokouksessa mahdollisesti käsiteltäviksi tuleviin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioihin voidaan näin ollen valmistautua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä kotimaassa ennen kokousta.

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

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virka-vuosiltaan vanhin ministeri (PeVL 2/2010 vp, s. 3/I). Käytännössä perustuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu pääministerin sijainen on edustanut Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksessa vain muutaman kerran.

Euroopan unioni perustuslaissa ja toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa käy nykyisin välillisesti ilmi eräistä perustuslain säännöksistä. Keskeisimmät näistä säännöksistä ovat kansainvälisiä suhteita koskevassa 8 luvussa, ja ne koskevat kansallista toimivallanjakoa Euroopan unionin asioissa, unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelua ja erityisesti eduskunnan osallistumista ja tietojensaantia. Nimenomaista säännöstä Suomen EU-jäsenyydestä ei perustuslaissa ole.

Suomessa on käyty valtiosääntökeskustelua siitä, missä määrin Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa tulisi ilmetä perustuslaista nykyistä laajemmin ja välittömämmin. Käsitelyyn jäsenyyden yleisluonteisen mainitsemisen asianmukaisuudesta ja tarpeesta on yhtäältä vaikuttanut valtiosääntöinen perustuslain täydellisyysperiaate (esim. PeVL 14/1994 vp, s. 6). Toisaalta kansallisen perustuslakitasoisen sääntelyn ja kansainvälisen normiston keskinäisen tehtäväjaon mukaan perustuslaki on ensisijaisesti valtiollinen asiakirja, jossa järjestetään nimenomaan kansallisen päätöksenteon perusteet. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä EU-jäsenyyden yleistä mainintaa perustuslaissa ei pidetty välttämättömänä, vaan jäsenyyden välillinen ilmeneminen perustuslain 8 luvun säännöksissä katsottiin riittäväksi (PeVM 10/1998 vp, s. 6). Perustuslakiuudistusta valmisteltaessa jäsenyys oli kuitenkin vielä verraten tuore asia. Nykyisin Suomen EU-jäsenyyttä voidaan pitää vakiintuneena.

EU-jäsenyydestä on johtunut useita poikkeuksia muun muassa perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan käyttöön niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallan alalla.

Tällä perusteella jäsenyydellä Euroopan unionissa on keskeisempi merkitys perustuslain sääntelyn, sen tulkinnan ja koko oikeusjärjestyksen kannalta kuin nykyisen perustuslain unionin jäsenyyden nimenomaisesti mainitsevat säännökset näyttävät osoittavan. Samasta syystä sitä ei voi myöskään rinnastaa Suomen muihin kansainvälisiin sitoumuksiin. Suomen unionijäsenyyden vuoksi perustuslakiin eri vaiheissa tehdyt poikkeukset antavatkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan mielestä syyn arvioida uudelleen, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (PeVL 13/2008 vp, s. 10/I ja PeVL 36/2006 vp, s. 14—15).

Euroopan unionin jäsenyyden merkityksen ja täydellisyysperiaatteen kannalta olisi perusteltua, että valtiollisiin suhteisiin, julkiseen valtaan ja sen käyttöön sekä suoraan myös kansalaisten asemaan vaikuttava jäsenyys Euroopan unionissa kävisi perustuslaista ilmi nykyistä selkeämmin. Kokonaisuutena arvioiden unionijäsenyydessä on kyse sellaisesta valtiollisesta perusratkaisusta, jonka tulisi ilmetä valtiojärjestyksen perusteita koskevasta perustuslain luvusta. Jäsenyyden mainitsemista perustuslaissa puoltaisi myös se, että perustuslain tulkinnassa Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on muodostunut jo vakiintuneeksi lähtökohdaksi, samoin kuin se, että nykyisin on voimassa useita unionijäsenyydestä aiheutuvia poikkeuksia perustuslakiin. Toisaalta jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa kaikissa niissä kohdin, joihin unionijäsenyydellä on tosiasiallisia vaikutuksia, ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, etenkin, jos perustuslaki muutoin ilmaisee jäsenyyden sen merkityksen huomioon ottavalla tavalla.

Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille tai järjestölle. Perustuslakiin ei myöskään sisälly sääntelyä, joka koskisi toimivallan siirtämistä nimenomaisesti Euroopan unionille. Perustuslakiuudistuksessa ei pidetty välttämättömänä tällaisen sääntelyn sisällyttämistä perustuslakiin ottaen huomioon valtiosääntöön sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden (PeVM 10/1998 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt aiheellisena harkita, olisiko perustusla-

kiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, s. 10/I ja PeVL 36/2006 vp, s. 14—15).

Nykyisin toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle arvioidaan perustuslain ensimmäisen luvun peruseriaatteiden valossa sekä perustuslain 94 ja 95 §:n osoittamalla tavalla. Suomen täysivaltaisuuden kanssa ristiriidassa oleva kansainvälinen velvoite hyväksytään eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, kuten myös lakiehdotus velvoitteen kansallisesta voimaansaattamisesta. Laki hyväksytään niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä jättämättä sitä lepäämään yli vaalien ja ilman, että kii-reellisestä käsittelystä olisi tehtävä erillinen päätös. Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosääntöä kansainvälisiä perusteita. Tämä rajaa myös eduskunnan toimivaltaa hyväksyä kansainvälisiä velvoitteita.

Uuden perustuslain aikana pääsääntöisesti vain täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevien velvoitteiden hyväksymisen on käytännössä katsottu koskevan perustuslakia ja siten edellyttävän supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Eri-tyistä merkitystä tässäkin tarkastelussa on annettu Suomen jäsenyydelle Euroopan unionissa. Valtion täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on pääosin muodostunut sellaiseksi, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja kansainvälisessä yhteistoiminnassa muun kuin merkittävän toimivallan siirron katsotaan rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta vain vähäisessä määrin eikä sen siten katsota koskevan perustuslakia.

Poikkeuksen ovat muodostaneet sellaiset tilanteet, joissa on ollut kysymys eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvasta toimivallasta. Silloin, kun kansainvälisellä velvoitteella on ollut vaikutuksia eduskunnan toimivaltaan, on edellytetty määräenemmistöpäätöksentekoa niissäkin tapauksissa, joissa asiallisesti on ollut kysymys kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisesta ja verraten vähäisestä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan katsonut tällaisen tulkintalinjan jääneen jossain määrin jäykäksi

ja muodolliseksi (PeVL 19/2010 vp). Arvioitaessa toimivaltasiirtojen vaikutusta valtion täysivaltaisuuteen on siksi valiokunnan mielestä annettava aiempaa enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan.

Tilanteissa, joissa toimivallan siirron on katsottu koskevan perustuslakia ja siis olevan sen kanssa ristiriidassa, veloitteen kansallinen voimaansaattamislaki on voimassa niin sanottuna poikkeuslakina. Jos perustuslaissa olisi nimenomainen säännös menettelystä merkittävää toimivaltaa koskevissa siirroissa, toimivallan siirto ei vaatisi poikkeuslain käyttöä. Toimivallan siirron perustuslakisäätelyä tulisi tarkistaa tämän mukaisesti.

Nykyiseen käytäntöön perustuva erottelu täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivaltaa koskeviin siirtoihin ja muihin toimivallan siirtoihin olisi perusteltua kirjata perustuslakiin. Myös eduskunnan toimivaltaa koskevissa siirroissa tulisi noudattaa tätä erottelua. Näin turvattaisiin nykyistä paremmin tavanomaisen kansainvälisen yhteistoininnan edellytykset.

Poikkeusolojen sääntely

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

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

taan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana.

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

Perustuslain asettamat rajat ovat muodostuneet ahtaiksi erityisesti valmiuslainsäädännön kohdalla. Nykyinen valmiuslaki säädettiin aikanaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lakiin myöhemmin tehtyjen muutosten jälkeenkin valmiuslaki on edelleen perustuslain kanssa ristiriidassa, sillä lain soveltamisala on laajempi kuin perustuslain poikkeusolomääritelmä ja lain sääntely perustuu perustuslain kanssa yhteensopimattomalla tavalla lainsäädäntövallan delegointiin (PeVL 1/2000 vp ja PeVL 57/2002 vp).

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

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

tarpeen arvioida myös poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussääntöksiin (PeVL 6/2009 vp, s. 16/II).

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

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

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

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilamääritelmä on sanamuodoltaan ja tulkintalähtökohdiltaan väljempi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen sopimusvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää” (”In time of war or other public emergency threatening the life of the nation”). Kansalaisoike-

uksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä *KP-sopimus*) 4 artiklassa puhutaan yleisen hätätilan ajasta, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu (”In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed”). Hätätilamääritelmää koskevat sopimusmääräykset jättävät sopimusvaltioille laajahkon harkintamarginaalin.

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

Edellä todettujen syiden vuoksi olisi perusteltua, että poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin, kuitenkin siten, että määritelmä pysyisi edelleen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilakäsitteen piirissä. Samoin olisi perusteltua, että poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta perustuslaissa jossain määrin väljennettäisiin, kuitenkin eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on jatkaa perustuslain kokonaisuudistuksessa ja sitä edeltäneissä

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

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

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

3.2 Parlamentarismien vahvistaminen ja eduskuntatyön kehittäminen

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

Ehdotus ei muuttaisi valtioneuvoston jo nykyisin eduskunnan edessä kantamaa vastuuta lainsäädäntötyön johtamisesta. Toimivallan muodollinen siirto presidentiltä valtioneuvostolle kuitenkin korostaisi sitä. Lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus, jossa päätösvallan tulisi olla kaikilta osin valtioneuvostolla itsellään. Valtioneuvoston ja presidentin päätöksentekomenettelyjen kehittäminen menettelyjä yksinkertaistamalla ja tehostamalla puoltavat myös valtioneuvoston yksinomaista toimivaltaa näissä

asioissa. Presidentin tehtävään eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisessa ei ehdoteta muutoksia, vaan näiltä osin perustuslain sääntely säilyisi nykyisellään.

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

Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin myös tasavallan presidentin päätöksenteossa. Presidentin harkintavaltaa päätöksenteossa sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta on jo parlamentarisoitunut siinä mielessä, että presidentti käyttää toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tätä heijastaa myös presidentin nykyiseen, valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuvaan päätöksentekoon liittyvä palautusmenettely, jonka mukaan presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Muodollisesti presidentillä on kuitenkin nykyisin oikeus tehdä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja merkittävässäkin poliittisissa linjakysymyksissä.

Parlamentaarisen hallitustavan vahvistamiseksi sekä valta- ja vastuusuhteiden selkeyttämiseksi olisi perusteltua, että presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa eräissä asiaryhmissä palautusmenettelyn jälkeen eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan.

Asian palautumisen jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Eduskunnan kannan tulisi kohdistua päätettävänä olevaan asiaan nimenomaisesti. Lain vahvistamisessa, virkaan nimittämisessä tai tehtävään määräämisessä presidentin harkintavaltaa ei kui-

tenkaan ehdotetun säännöksen mukaan sidotaisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

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

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

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

Presidentin päätöksentekomenettelyyn liittyen ehdotetaan lisäksi puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttamisedellytysten tarkistamista. Ylipäällikkyyden voitaisiin vastaisuudessa luovuttaa vain poikkeusoloissa. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhtenevään kantaan perustuvana presidentin toimivallan olennaisena siirtona ylipäällikkyyden luovuttaminen on asianmukaista rajata vain poikkeusolojen aikaan.

Eduskuntatyön kehittämiseksi ehdotetaan, että asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevaa sääntelyä tarkistetaan joustavammaksi ja yk-

sinkertaisemmaksi. Nykyisestä poiketen välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä voitaisiin jatkaa seuraavilla valtiopäivillä.

3.3 Kansalaisten osallistumisoikeudet

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

Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla ehdotetaan täydennettäväksi niin sanotulla sisällöllisellä kansalaisaloitteella, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloite olisi uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Uusi kansalaisaloiteinstituutio ei muuttaisi tätä lähtökohtaa. Mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiseen tukisi ja vahvistaisi edustuksellista demokratiaa. Kansalaisaloitteessa olisi kyse edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitensa eduskunnan käsiteltäväksi.

Kehitys muualla Euroopassa ja Euroopan unionissa tukee kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista myös Suomessa. Eräissä läntisen Euroopan maissa samoin kuin useissa Keski- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa on perustuslaissa säädetty si-

sällöllisen kansalaisaloitteen mahdollisuudesta. Lissabonin sopimus sisältää uudenlaisen EU:n kansalaisaloitteen, joka tarjoaa unionin kansalaisille oikeuden tehdä komissiolle lainsäädäntöaloitteen. EU:n kansalaisaloite eroaa tosin lähtökohdiltaan sekä rakenteellisilta ja menettelyllisiltä piirteiltään valtiollisesta kansalaisaloitteesta monin tavoin.

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

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

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

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

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

3.4 Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa

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

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

Euroopan unionin järjestelmän rajoissa valtioneuvosto voisi vastaisuudessa poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin lisäksi tasavallan presidentti osallistuisi unionin

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

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

3.5 Euroopan unionin jäsenyyden perustuslaissa

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

Perustuslain tulee antaa riittävän selkeä ja kattava sekä informatiivinen ja ajanmukainen kuva julkisen vallan käytöstä Suomessa, julkisen vallan ja yksityisen välisistä suhteista sekä julkista valtaa ja myös yksityisiä koskevista valtiollisista perusratkaisuista. Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa on tällainen perusratkaisu. Jäsenyyden mainitseminen ilmentää perustuslakiasäntelyn avoimuutta ja pyrkimystä noudattaa valtiosääntöistä täydellisyysperiaatetta perustuslain kirjoittamisessa.

Jäsenyyden Euroopan unionissa on Suomelle tärkeä ja jo vakiintunut kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto. Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa on muodostunut jo vakiintuneeksi perustuslain tulkinnan lähtökohdaksi. Erityisesti tämä koskee Suomen täysivaltaisuuden tulkintaa. Jäsenyydellä on kuitenkin merkitystä myös muiden perustuslain säännösten tulkinnan kannalta.

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

Lissabonin sopimuksella uudistetuissa Euroopan unionin perustana olevissa sopimuksissa on määräykset unionista eroamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Perustuslain säännös Euroopan unionin jäsenyydestä ei vaikuttaisi tähän menettelyyn. Kansallisesti kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan eduskunnassa äänten enemmistöllä (PeVM 10/1998 vp, s. 27). Riippumatta unionijäsenyyttä koskevasta perustuslain säännöksestä Euroopan unionista irtaantuminen olisi monivaiheinen ja -tasoinen ja oletettavasti verraten pitkäkestoinen prosessi, joka merkitsisi huomattavia muutoksia kotimaiseen lainsäädäntöön ja oikeusoloihin. Euroopan unionin jäsenyyden päättymisestä seuraisi muutostarpeita myös useisiin perustuslain säännöksiin.

3.6 Toimivallan siirto kansainväliselle toimielimelle

Perustuslakiin ehdotetaan otettaviksi nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Säännökset toimivallan siirtoon sovellettavista aineellisista edellytyksistä ja Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteista sisältyvät jo nyt perustuslakiin, eikä niihin ehdoteta muutoksia.

Jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen tai voimaansaattaminen koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, asiasta päätettäisiin ehdotuksen mukaan kahden kolmasosan enemmistöllä turvautumatta kuitenkaan poikkeuslain säätämiseen kuten nykyisin. Päätöksen edellyttämä määränemmistö sinänsä olisi sama kuin nykyisinkin. Tavallisella ääntenenem-

mistöllä voitaisiin päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Perustuslakiin kirjattaisiin siten nykyinen perustuslain 1 §:n tarkoittaman täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytäntö, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Selkeyttävä tarkistus nykykäytäntöön tehtäisiin kuitenkin eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisen kohdalla. Eduskunnan toimivallan siirroissa on tavanomaisesti kyse sellaisista kansainvälisistä sopimusjärjestelyistä, joissa siirretään vähäisessä määrin säädösvaltaa kansainväliselle toimielimelle varsin teknisuonteisessa sääntelyssä tai hyvin rajatuilla aloilla, esimerkiksi merenkulkuun tai tuotteiden standardisointiin taikka erilaisiin immateriaalioikeuksiin liittyen. Säännösehdotusten perusteella tällaisen toimivallan siirtämisestä voitaisiin vastaisuudessa päättää tavallisella enemmistöllä.

Kansainvälistymiskehityksen kannalta toimivallan siirtoa koskevat säännökset selkeyttäisivät nykyistä tilannetta. Ehdotetut muutokset helpottaisivat kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista, joka edellyttää nykyisin useissa tilanteissa toimivallan siirtoja. Perustuslaki ottaisi nykyistä paremmin huomioon vallitsevan oikeustilan, johon jo sisältyy lukuisia toimivallan siirtoja kansainvälisille elimille. Vastaisuudessa myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtäminen kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle taikka Euroopan unionille voitaisiin tehdä perustuslain nimenomaisesti tunnustamalla tavalla perustuslain mukaisena ja siten ilman perustuslain kanssa ristiriitaaan jäävän poikkeuslain säätämistä. Ehdotettu muutos vähentäisi poikkeuslakien käyttöä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä.

3.7 Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perustuslaissa säädettyä mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa ehdotetaan tarkistettavaksi. Poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin nykyisestä, kuitenkin siten, että määritelmä pysyisi edelleen kansainvälisten ihmis-

oikeussopimusten yleisen hätätiläkäsitteen piirissä. Lisäksi poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta perustuslaissa jossain määrin väljennettäisiin. Tähän liittyen perustuslaissa turvattaisiin eduskunnan mahdollisuudet valvoa valtioneuvoston asetuksenantoa jälkitarkastusoikeudella.

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

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

Perustuslaissa turvattaisiin eduskunnalle edellä mainittujen valtioneuvoston asetusten

jälkitarkastusoikeus. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset olisi saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voisi päättää asetusten voimassaolosta. Näin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnalla.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset poliittiseen järjestelmään ja eduskunnan toimintaan

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

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

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

Toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle koskevat säännökset vaikuttaisivat siihen menettelyyn, jossa toimivallan siirrot eduskunnassa käsitellään. Merkittävässä toimivallan siirroissa ei enää käytettäisi niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, vaikkakin määränemmistövaatimus olisi edelleen sama, kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

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

Asioiden käsittelyn jatkuvuus eduskuntatyössä tulisi aikaisempaa joustavammaksi. Nykyisestä poiketen välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä voitaisiin jatkaa seuraavilla valtiopäivillä.

4.2 Vaikutukset ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin

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

Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa vahvistettaisiin myös tasavallan presidentin päätöksenteossa. Presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa eräissä asiaryhmissä eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan.

Menettelyn tavoitteena on järjestää päätöksenteon edellytykset mahdollisissa erimielisyystilanteissa. Tarkoituksena ei siten ole, että menettely muodostuisi osaksi säännönmukaista päätöksentekoa. Käytännössä menettely kohdistuisi pääasiassa presidentin päätösvaltaan kuuluviin kansainvälisiin asioihin. Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskevien päätösten tulisi kuitenkin käytännössä poh-

jautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodotukseen. Ulkopolitiikan johtamisessa korostuu yleisemminkin presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitys.

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

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

Tasavallan presidentti säilyisi edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyisivät ennen muuta ulkopolitiikan johtamiseen, puolustusvoimien ylipäällikkyyteen, lakien vahvistamiseen ja virkanimityksiin. Esityksestä ei aiheudu tarvetta tarkistaa nykyistä presidentin vaalitapaa.

4.3 Vaikutukset yksilöiden asemaan

Euroopan parlamentin vaalien kirjaaminen perustuslakiin täydentäisi yksilön vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaa perusoikeus-sääntelyä ja korostaisi näiden vaalien merkitystä edustuksellisessa järjestelmässä. Sinänsä äänioikeus ja vaalikelpoisuus näissä vaaleissa eivät ole riippuvaisia perustuslakisääntelystä, vaan pohjautuvat Euroopan unionin oikeuteen.

Perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevaa sääntelyä tarkistettaisiin poikkeusolojen määritelmän osalta, ja perustuslakiin lisättäisiin säännökset lainsäädäntövallan rajoitetusta siirtomahdollisuudesta poikkeusoloissa sekä tähän liittyvästä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Näillä muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta yksilön oikeusasemaan ottaen huomioon nykyinen oikeustila ja se, että nykyinen valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Nykyisessä valmiuslaissa on säädetty perusoikeuksiin poikkeuksia laajemmin kuin nykyisen perustuslain nojalla olisi mahdollista. Nyt

ehdotetut muutokset toisivat vallitsevan oikeustilan osittain näkyvämmäksi perustuslain tasolla.

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

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

4.4 Taloudelliset vaikutukset

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

rajoitetusti ministeriöille sekä virkanimitysvaltaan ehdotetut muutokset.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

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

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

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

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on viitannut tarpeeseen tarkistaa perustuslakia eräiltä kohdin. Valiokunnan mukaan tulisi perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä arvioida, voitaisiinko perustuslain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä muuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa erityisesti lainsäädäntövallan delegointia koskevien vaati-

musten osalta. Lisäksi tulisi arvioida poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti myös muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin (PeVL 6/2009 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kehoittanut arvioimaan, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, sekä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, ks. myös PeVL 36/2006 vp).

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

Komitea kuuli työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti perustuslakisääntelyn ja valtiokäytännön asiantuntijoita sekä teetti jo laadittujen selvitysten lisäksi tarvitsemansa selvitykset. Lisäksi komitea järjesti laajan asiantuntijaseminaarin presidentti-instituutiosta ja suoran demokratian kehittämisestä. Komitea järjesti myös erityisesti kansalaisjärjestöille suunnatun seminaarin suoran demokratian kehittämisestä. Valtionhallinnon keskustelufoorumilla (www.otakantaa.fi) oli mahdollista esittää mielipiteitä ja ehdotuksia suorasta demokratiasta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista valtiollisella tasolla.

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö (oikeusministeriön mietintöjä 9/2010) sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laiksi Suomen perustuslain tarkistamisesta. Mietintöön sisältyi myös komitean kannanotot muista komitean selvitettävistä olleista kysymyksistä.

Komitea ehdotti, että valtioneuvostolle osoitettaisiin yksinomainen toimivalta antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Valtioneuvosto päättäisi myös hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomusten antamisesta eduskunnalle. Komitean ehdotuksen mukaan tasavallan presidentin harkintavaltaa sidottaisiin määrämuotoisessa päätöksenteossa

eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan eräissä asiaryhmissä. Tähän liittyen puolustusvoimien ylipäällikkyyden luovuttaminen rajattaisiin poikkeusolojen aikaan.

Komitean ehdotuksen mukaan kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla täydennettäisiin uudella kansalaisaloitteella, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa lainsäädäntöasian eduskunnan käsiteltäväksi. Äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa ehdotettiin kirjattavaksi perustuslakiin. Pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa säädettäisiin myös perustuslaissa. Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa otettaisiin uusi säännös perustuslakiin samoin kuin toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana ehdotettiin tarkistettavaksi. Lisäksi ehdotettiin perustuslain 49, 118 ja 126 §:n tarkistamista.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä saatiin kaikkiaan 40 lausuntoa eduskuntaryhmiltä, ministeriöiltä, ylimmiltä lailisuusvalvojilta ja ylimmiltä tuomioistuimilta, eräiltä viranomaisilta ja rekisteröidyiltä puolueilta sekä eräiltä muilta tahoilta. Valtaosa lausunnonantajista suhtautui komitean ehdotuksiin myönteisesti. Eduskuntaryhmien ja puolueiden lausunnot kuitenkin jakautuivat eräissä kysymyksissä selvästi. Tasavallan presidentin kanslian lausunnossa arvioitiin presidentin asemaan liittyviä komitean ehdotuksia varauksellisesti. Osa lausunnonantajista otti kantaa vain yksittäisiin kysymyksiin eikä esittänyt yleisiä arvioita mietinnöstä tai esitysluonnoksesta. Useissa lausunnoissa esitettiin kannanottoja ainoastaan ehdotusten perusteluista. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä lyhyt kokoava muistio.

Hallituksen esitys on viimeistelty oikeusministeriössä perustuslain tarkistamiskomitean mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen sekä valtioneuvoston piirissä käytyjen neuvotelujen pohjalta.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1 Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen

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

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

6.2 Kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö

Ehdotuksen mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa säädettäisiin siten vain kansalaisaloitejärjestelmän yleiset perusteet. Perustuslakiin sisältyisi sääntelyvaraus, jolla osoitettaisiin kansalaisaloiteinstituution sisältö ja menettelylliset

pääpiirteet suurelta osin säädettäväksi tavallisen lain tasolla. Tarkoituksena on, että asian valmistelua varten käynnistettäisiin oikeusministeriössä erillinen valmisteluhanke. Nämä säännökset tulisivat voimaan samanaikaisesti perustuslain muutoksen kanssa.

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

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

6.3 Muun lainsäädännön tarkistamistarve

Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimityksistä ei enää säädettäisi perustuslaissa. Asiasta tulisi ottaa tarpeelliset säännökset

valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003). Tarkoituksena on, että nimitystoimivalta siirtyisi tältä osin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Ulkoasiainministeriön kansliapäällikön nimittämisen siirtyessä valtioneuvostolle tulee samalla tarkistaa ulkoasiainhallinnosta annettua lakia (204/2000) siten, että nykyisin presidentille osoitettu ministeriön eräiden muiden virkamiesten nimitysvalta siirtyy myös valtioneuvostolle. Vastaavasti voi olla tarvetta muuttaa myös muuta tavallisella lailla presidentille osoitettua nimitysvaltaa.

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

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Suomen perustuslaki

1 §. *Valtiosääntö*. Pykälän 3 momentin loppuun lisättäisiin maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Kyse olisi vuoden 2000 perustuslakiin uutena otetun, kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevan momentin tarkistamisesta siten, että siitä kävisi yleisluonteisesti ilmi Suomen jäsenyys unionissa.

Nykyisen 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Momentissa ilmaistaan Suomen valtion myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistyöhön sekä asetetaan Suomen kansainväliselle toiminnalle yleiset päämäärät.

Pykälän 3 momentin säännöksellä on tulkinallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Lähtökohtana on ollut, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistyössä ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muotona (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5).

Euroopan perustuslakisopimuksen ja Lisabonin sopimuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että on syytä arvioida uudelleen, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (PeVL 36/2006 vp, s. 14–15 ja PeVL 13/2008 vp, s. 10/I). Valiokunta kiin-

nitti huomiota erityisesti siihen, että Suomen liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja siihen, että perussopimusten muutokset muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jonka perusteella Suomen unionijäsenyyden vuoksi perustuslaista on voimassa useita poikkeuksia. Useat näistä poikkeuksista koskevat Suomen täysivaltaisuuden rajoituksia, kun unionin toimielimille on sopimusmääräyksillä siirretty lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa sekä sopimuksentekotoimivaltaa kansainvälisissä suhteissa. Myös Lissabonin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen merkitsi eräitä tällaisia rajoituksia täysivaltaisuudelle (PeVL 13/2008 vp, s. 5).

Unionin jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen perustuslaissa toisi esiin sen erityisen merkityksen, joka jäsenyydellä Suomelle on tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi. Unionijäsenyydestä johtuvat perustuslakipoikkeukset osoittavat jäsenyyden valtiosääntöisen merkityksen samoin kuin jäsenyyden merkityksen Suomen muihin kansainvälisiin sitoumuksiin verrattuna. Jäsenyydellä muissa kansainvälisissä yhteisöissä ei ole vastaavanlaajuisia vaikutuksia, jotka myös ulottuvat suoraan kansalaisiin.

Euroopan unionin jäsenyyden yleistä mainintaa perustuslaissa puoltaa myös valtiosääntöinen perustuslain täydellisyysperiaate sekä informatiivisuus ja avoimuus. Perustuslaista kävisi nykyistä selvemmin ja yksiselitteisemmin ilmi eräs keskeisistä perustuslaissa säänneltyyn julkiseen vallankäyttöön vaikuttavista lähtökohdista.

Valtiollisia perusratkaisuja koskevana asiana unionijäsenyyden toteava säännös ehdotetaan sijoitettavaksi valtiojärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain 1 lukuun ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevan säännöksen yhteyteen. Nykyisen 3 momentin osoittamat päämäärät kansainvä-

liseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuisivat myös Suomen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä.

Säännösehdotus vastaisi nykyistä perustuslain tulkintakäytäntöä, jossa Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on muodostunut jo vakiintuneeksi lähtökohdaksi (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5). Jäsenyyden mainitseminen perustuslain kansallisia valtiosääntöisiä perusratkaisuja koskevassa luvussa merkittävänä nykyisen tilanteen kirjaamista perustuslakiin. Säännöksellä olisi myös kiinteä yhteys kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista koskeviin perustuslain 94 ja 95 §:ään sekä niihin ehdotettuihin toimivalan siirtoa koskeviin säännöksiin.

Lissabonin sopimus sisältää määräykset unionista eroamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Perustuslain säännös unionijäsenyydestä ei vaikuttaisi tähän menettelyyn.

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

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

Vaali-oikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa pohjautuvat unionin perussopimukseen.

Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvät oikeudet on siten sidottu unionin kansalaisuuteen. Unionin perussopimusten mukaan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat myös Euroopan unionin kansalaisia. Suomessa oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa on jokaisella Suomen kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää kahdeksantoista vuotta. Sama oikeus on maassa asuvalla unionin muun jäsenvaltion kansalaisella, jollei tämä ole äänestänyt josain muussa jäsenvaltiossa.

Euroopan parlamentin jäsenten vaalit ovat nykyisin olennainen osa edustuksellista järjestelmää ja kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia. Äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa pohjautuu sinänsä unionin perussopimukseen, mutta äänioikeuden periaatteellisen merkityksen ja perusoikeusolotuvuuden vuoksi asiasta ehdotetaan säädettäväksi myös perustuslaissa. Säännös ehdotetaan sijoitettavaksi vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan 14 §:n yhteyteen muiden vaali-oikeuksien rinnalle.

Säännös jättäisi – unionin perussopimusten asettamissa rajoissa – äänioikeuden tarkemman sääntelyn tavallisen lain tasolle vaalilainsäädäntöön. Nykyisen vaalilain (714/1998) 2 §:n 2 momentin mukaan Euroopan parlamentin jäsenten vaaleissa on äänioikeutettu myös Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää kahdeksantoista vuotta ja jolla on kotikuntalaisuus (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Lisäksi edellytetään, että hän ei ole menettänyt äänioikeutensa Euroopan parlamentin vaaleissa siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on.

Ehdotettu säännös rajautuu yksinomaan äänioikeuteen. Vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ei otettaisi säännöstä perustuslakiin. Vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa rinnastuu muodollisesti vaalikelpoisuuteen eduskuntavaaleissa. Euroopan parlamentin jäsenyyden kanssa yh-

teen sopimattomien tehtävien luettelo on kuitenkin siinä määrin laaja, että asian sääntely on tarkoituksenmukaisempaa jättää unionin oikeuden ja sitä toimeenpanevan kansallisen sääntelyn varaan (ks. vaalilain 164 §).

23 §. *Perusoikeudet poikkeusoloissa.* Pykälä sisältää valtuussäännökset perusoikeuksista poikkeamisesta poikkeusolojen aikana. Nykyisen pykälän sisältöä ehdotetaan muutettavaksi, ja pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti. Nykyinen pykälä säädettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja siirrettiin muuttamattomana uuteen perustuslakiin (HE 1/1998 vp, s. 81/I).

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

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

Perustuslain poikkeusolomäärittelmästä poistettaisiin nykyinen määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava”, ja se korvattaisiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta. Ehdotetulla poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitettaisiin edelleen sa-

maa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Ihmisoikeussopimusten hätätilakäsite voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa (ks. esim. General Comment No. 29, States of Emergence (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11 (2001), kappale 3 ja 5). Sopimuksissa tarkoitettu hätätila voi siten myös ulottua esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaaviin luonnonmullistuksiin, pandemioihin tai suuronnettomuuksiin. Yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet eivät kuitenkaan täytä sopimusten hätätilakriteerejä. Säännösehdoituksella lähennettäisiin perustuslain poikkeusolomäärittelmää sanonnallisesti ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Vaatimus poikkeusolojen määrittelyisestä tarkemmin lailla säilyisi edelleen perustulaisissa samoin kuin viittaus Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, mikä osaltaan edellyttäisi tukeutumista ihmisoikeussopimusten asettamiin yleisen hätätilan kriteereihin.

Säännösehdotus antaisi mahdollisuuden laissa säädetyin valtuuden nojalla säätää myös valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Lainsäädäntövallan delegoinnilla edellytettäisiin erityistä syytä ja täsmällistä soveltamisalaa. Asetustasoinen poikkeuksia koskeva sääntely olisi siten laintasoista sääntelyä selvästi rajatumpi vaihtoehto.

Säännöksen tarkoittama erityinen syy voisi olla esimerkiksi viranomaisten välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus tai asian luonteen edellyttämä sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus. Erityisen syyn vaatimus edellyttää, että on painavia perusteita siirtää lainsäädäntövaltaa lain tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. Asetuksenantovaltuudelta edellytettäisiin myös täsmällisesti rajattua soveltamisalaa. Sääntelyn kohdistuminen tiettyyn rajattuun toimintaan tai soveltamisalan rajausta henkilöllisesti, asiallisesti tai alueellisesti voisi täyttää tämän vaatimuksen. Erityisen syyn ja täsmällisesti rajatun soveltamisalan arvioinnissa on yhteyksiä perustuslain 80 §:n 2 momenttiin muun viranomaisen norminannosta.

Ehdotetun lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuden on tarkoitus kohdentua erityisesti valmiuslain sääntelyalaan. Nykyisessä puolustustilalain ei ole tässä tarkoitettua asetuksenantovaltuussääntelyä.

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

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

Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Momentin mukaan eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse olisi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoik-

keuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voisi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja niin halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa, jolloin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnalla. Käsitellessään valmiuslakiesitystä perustuslakivaliokunta edellytti lakiin lisättäväksi säännökset eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I). Nyt ehdotetussa säännöksessä menettely saisi perustuslailliset takeet.

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

Päätökset hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta, joista säädetään perustuslain 71 §:ssä, kuuluisivat myös valtioneuvostolle. Samoin valtioneuvoston toimivalta koskisi sellaisia esityksiä, joilla annetaan eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Tällaisissa ulkopoliittikan alaan kuuluvissa hallituksen esityksissä on kyse perustuslain 94 ja 95 §:n mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Tasavallan presidentin kansliaa koskevia lakiesityksiä valmisteltaessa ja annettaessa valtioneuvosto olisi yhteydessä tasavallan presidentin kansliaan.

Ehdotuksella ei muutettaisi nykyistä hallituksen esitys -nimikettä. Huolimatta siitä, että vastaisuudessa valtioneuvosto antaisi esitykset eduskunnalle, esitykset säilyttäisivät edelleen perustuslaissa käytetyn ilmaisun mukaisesti nimikkeen ”hallituksen esitys”. Perustuslaissa käytetään yleisesti ilmaisua

”hallitus” silloin, kun tarkoitetaan presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä.

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

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

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

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

estettä sille, että hallituksen toimintakertomus ja valtion tilinpäätöskertomus vastaisuudessa yhdistettäisiin.

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

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

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

Eduskunnan työjärjestyksen 22 §:ssä asetetaan valtioneuvostolle velvoite vastata välikysymykseen 15 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtioneuvoston tietoon. Välikysymyksen tai valtioneuvoston tiedonannon eduskuntakäsittelylle ei sitä vastoin asetu perustuslaista tai työjärjestyksestä muita nimenomaisia aikarajoja kuin valtiopäivien päättymisen. Eduskunta voi niin halutessaan käsitellä välikysymystä ja tiedonantoa pitkänkin ajan valtiopäivien alusta niiden päättymiseen. Eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan on kuitenkin käsiteltävä kiireellisesti asiat, jotka koskevat perusteltua päiväjärjestykseen siirtymistä. Näitä asioita ovat välikysymys ja

valtioneuvoston tiedonanto, joissa on kyse hallituksen nauttimasta luottamuksesta eduskunnassa. Välikysymys voidaan tehdä vain eduskunnan olleessa koolla (TJ 3 ja 27 §).

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

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

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

53 §. Kansanäänestys ja kansalaisaloite. Perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös valtiollisesta kansalaisaloitteesta. Säännös lisättäisiin 53 §:n yhteyteen sen 3 momentiksi.

Pykälän nykyiset 1 ja 2 momentti sääntelevät valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä. Säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä säilyivät pe-

rustuslakiuudistuksessa olennaisilta osin entisellään (HE 1/1998 vp, s. 101/II). Koska päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehdään aina eduskuntalailla, pidettiin säännösten luontevimpana sijoittamispaikkana tuolloin eduskunnan toimintaa sääntelevää 4 lukua (HE 1/1998 vp, s. 101/I). Nyt ehdotetun säännöksen mukaan kansalaisaloite tehtäisiin eduskunnalle. Kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteen sääntely samassa perustuslain kohdassa olisi asiallisesti perusteltua ottaen huomioon niiden kytkentä eduskunnan toimintaan sekä molempien luonne suoraa demokratiaa edistävinä instituutioina.

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

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

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

Perustuslaissa säädettäisiin aloiteoikeuden edellytyksistä ja aloitteen yleisestä kohden-

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

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

Perustuslaissa säädettäisiin aloiteoikeuden kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Säännösehdotuksen mukaan kyse olisi oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäisivät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan asettaisi merkittäviä rajoituksia kansalaisten aloiteoikeudelle ottaen huomioon lainsäädännön alan laajuus. Aloite voisi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Eduskunta voi säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetustasolla. Kansalaisaloite voisi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Merkittävimpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä olisivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Aloiteoikeuden piiriin kuuluisivat

kuitenkin myös sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

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

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

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

Eduskunnalla olisi velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen. Tässäkään asiassa eduskunnan käsittelylle ei asetettaisi erityisiä aikamääreitä. Valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä kansalaisaloite voisi kuitenkin rinnastua vähintään sadan edustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija muihin kansanedustajien

aloitteisiin nähden. Kansalaisaloitteen muoto — säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite — määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

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

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

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

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

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

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

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

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

Presidentin nimitystoimivaltaan on säädetty sellaisia virkoja ja tehtäviä, joiden kohdalla presidentillä on itsenäistä harkintavaltaa. Tällaisia virkoja ovat erityisesti kansallisen oikeuslaitoksen nimitykset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta johtuvista syistä. Lisäksi virkanimitykset ja tehtävään määrääminen ovat luonteeltaan sellaisia toimeenpanovallan piiriin kuuluvia asioita, joita ei lähtökohtaisesti käsitellä eduskunnassa.

Muissa kuin edellä mainituissa, 2 momentissa nimenomaisesti mainituissa asioissa presidentin harkintavalta sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen asian oltua uudelleen valmisteltavana valtioneuvostossa

ja sitä toista kertaa esiteltäessä presidentin päätettäväksi, jos valtioneuvoston uusi ratkaisuehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Tällaisen päätöksenteon piiriin kuuluisivat pääasiassa erilaiset kansainväliset asiat, jotka presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla. Näitä ovat esimerkiksi jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä, valtioiden tunnustamiseen, diplomaattisten suhteiden solmimiseen ja katkaisemiseen, valtiosopimusten allekirjoitusvaltuuksiin, valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen, ratifiointiin ja irtisanomiseen liittyvät päätökset samoin kuin muut ulkopoliittikan johtamiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset.

Lähtökohtaisesti Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon kuuluu kansainvälisenä asiana säännöksessä tarkoitettuun asiaryhmään. Suomen osallistumista koskevan päätöksen tulee kuitenkin käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen. Tähän myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on viitannut lausunnossaan kriisinhallintalakea koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 54/2005 vp, s. 4/II).

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

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

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua eduskunnan kannan tulisi kuitenkin välittömästi kohdistua päätettävänä olevaan asiaan. Lähtökohtaisesti eduskunnan kannan tulisi ilmetä eduskunnan täysistunnossa tehdystä päätöksestä edellä selostettujen, erilaisia

asiaryhmiä koskevien menettelymuotojen mukaisesti. Kyse olisi käsiteltävänä olleen pääasian johdosta tehdystä täysistunnon päätöksestä. Asian luonne huomioon ottaen eduskunnan kanta voisi poikkeuksellisesti olla myös eduskunnan valiokunnan muodostama kanta asiassa, jossa valiokunnan toimivalta antaa valtioneuvostolle lausunto on erikseen säädetty perustuslaissa tai muussa laissa ja jossa eduskunnan täysistunto ei tee päätöstä. Perustuslain 97 §:n 3 momentin erityissäännöksen nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta voi antaa valtioneuvoston selvityksestä lausunnon valtioneuvostolle. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston on kuultava laissa säädettyissä tilanteissa eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä presidentille. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävistä säädetään perustuslain 74 §:ssä. Eduskunnan valiokunnan muodostaman kannan tulisi ilmetä valiokunnan lausunnon ponsiosasta.

Käytännössä presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteissa valtioneuvosto voisi kuulla asiassa eduskuntaa ennen presidentin määrämuotoista päätöksentekoa. Päätöksentekovaiheesta riippumatta valtioneuvostolla on aina mahdollisuus selvittää asiassa eduskunnan kanta.

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

suehdotuksen, joka kuitenkin voi olla sisältöltään sama kuin aiempi ehdotus (HE 1/1998 vp, s. 107/I).

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

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

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

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

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

uksessa mahdollisesti avustavan ministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

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

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

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

Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 15 artiklan mukaisesta Eurooppa-neuvoston jäsentä avustavasta ministeristä Suomessa päättäisi valtioneuvoston yleisistunto nykyi-

sin vakiintuneessa menettelyssä. Pääministeriä avustava ministeri voisi olla kokouksessa käsiteltävistä asioista riippuen ulkoasiainministeri, Eurooppa-ministeri, valtiovarainministeri tai muu ministeri.

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

94 §. *Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen ja* **95 §.** *Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen.* Perustuslakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset uudesta toimivallan siirtoa koskevasta menettelystä. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä koskevan 94 §:n 2 momenttiin lisättäisiin maininta menettelystä, jossa ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Myös 95 §:n 2 momenttiin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta otettaisiin vastaava toimivallan siirtoa koskeva säännös. Lisäksi muutettaisiin 95 §:n 1 momentin säännöstä velvoitteiden voimaansaattamista koskevasta asetuksenantovallasta.

Pääsääntöisesti kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella ääntenemmistöllä ja velvoitteen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä. Perustuslain nykyisen 94 §:n 2 momentin mukaan perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva velvoite on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nykyisen 95 §:n 2 momentin mukaan perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansattamislaki on puolestaan hyväksyttävä sitä leppämään jättämättä kahden kolmasosan

enemmistöllä. Kyse on niin sanotusta supistetusta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä, joka poikkeaa 73 §:ssä säädetystä perustuslain säätämisyjärjestyksestä siten, että lakiehdotus voidaan supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen nojalla hyväksyä ilman kii-reelliseksi julistamista samalla vaalikaudella, jolla ehdotus on annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Tässä menettelyssä säädetty laki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei saa poiketa perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Valtiokäytännössä kansainvälisten sopimusten hyväksyminen ja voimaansaattaminen on koskenut perustuslakia usein sen vuoksi, että sopimuksella on rajoitettu erilaisin toimivallan siirroin perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyä Suomen täysivaltaisuutta. Perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kokonaisuuteen kuuluu myös 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tulkittaessa perustuslain säännöksiä Suomen täysivaltaisuudesta on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Täysivaltaisuutta on esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72).

Uuden perustuslain aikana valtion täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on muovautunut tätä vastaavasti ja erityisesti ottaen huomioon sen, että tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä yhteistyöhön osallistumisen muoto on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Vain merkittäväksi katsotun toimivallan siirron Euroopan unionille, kansainväliselle jär-

jestölle tai kansainväliselle toimielimelle on katsottu edellyttävän supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi Euroopan unionin täysivaltaisuusvaikutuksia arvioidessaan lähtenyt siitä, että jäsenyys unionissa sinänsä on merkinnyt täysivaltaisuuden rajoitusta julkisen vallankäytön eri alueilla. Esimerkiksi unionin tehtäväkentän vähäisen, lähinnä tarkistusluonteiseksi luonnehdittavan muuttamisen jo voimassa olevien säännösten pohjalta ei ole katsottu enää koskevan perustuslakia. Myös unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävää, institutionaalaisella tasolla tapahtuvaa kehittämistä on pidetty yleensä merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 38/2001 vp, s. 5).

Tässä tulkintakäytännössä eduskunnalle kuuluvan toimivallan siirrot ovat kuitenkin muodostaneet poikkeuksen. Eduskunnan toimivallan siirtämisen verraten vähäisessäkin määrin on katsottu edellyttävän määränemmistöpäätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi arvioidessaan kansainvälisen sopimuksen muuttamis- ja täydentämisvaltaa lähtenyt siitä, että kansainväliseen sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta, mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten on tullut olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 13/1998 vp, PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp, PeVL 13/2002 vp, PeVL 13/2008 vp). Jos veloitteeseen on sisältynyt mahdollisuus tehdä määränemmistöllä sopimusmuutoksia asioihin, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta, tällaisen toimivallan siirron on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.

Ehdotettujen 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin säännösten mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätettäisiin kahden kolmasosan enemmistöllä. Säännökset merkitsisivät, että

toimivallan siirto olisi toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista. Tämä määränemmistöä edellyttävä päätöksenteko rinnastuisi lähinnä valtakunnan alueen muuttamista (PL 94 §:n 2 mom. ja 95 §:n 2 mom.) tai talousarvion ulkopuolista rahastoa (PL 87 §) koskevaan perustuslakisääntelyyn. Täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa voidaan edelleen pitää periaatteellisesti tärkeänä asiana, minkä vuoksi päätöksenteossa on perusteltua säilyttää määränemmistövaatimus. Sen sijaan tavallisella ääntenemmistöllä voitaisiin päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Perustuslakiin kirjattaisiin siten nykyinen tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Muutosta nykykäytäntöön merkitsisi kuitenkin se, että myös eduskunnan toimivallan siirtäminen tapahtuisi tämän erottelun mukaisesti. Muusta kuin merkittävästä eduskunnan toimivallan siirrosta voitaisiin vastaisuudessa päättää tavallisella ääntenemmistöllä.

Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetäisiin nykyisen tulkintakäytännön mukaisesti huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (esim. PeVL 38/2001 vp, s. 7 ja PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (esim. PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Tulkinnan lähtökohtana säilyisi edelleen se, että kansainväliset veloitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen veloitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuus-

teen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksista (PeVL 11/2000 vp). Erityistä merkitystä olisi Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa (esim. PeVL 13/2008 vp), mitä ilmentää myös ehdotettu 1 §:n 3 momentin säännöksen muutos, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiivistettävään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa olisi arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä.

Ehdotetuissa säännöksissä mainittaisiin kansainvälisen järjestön ja kansainvälisen toimielimen rinnalla Euroopan unioni erikseen keskeisen merkityksensä ja tähänastisten täysivaltaisuuden kannalta merkittävien voimaansaattamislakien perusteella.

Nykyiset perustuslain asettamat aineelliset edellytykset kansainvälisen velvoitteen hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle koskisivat edelleen myös toimivallan siirtoa sisältäviä velvoitteita. Toimivallan siirtoa olisi siten tarkasteltava esimerkiksi perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta.

Säännösehdotukset eivät kokonaan poistaisi poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa sisältyä esimerkiksi perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia näkökohtia. Ehdotus kuitenkin kaventaisi poikkeuslakien käyttöalaa en-

tisestäään ja vastaisi siten perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttua poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva toimivallan siirto tulisi vastaisuudessaakin voimaan maakunnassa vain sillä edellytyksellä, että sitä tarkoittava lakiehdotus käsitellään eduskunnassa itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettussa järjestyksessä.

Perustuslain 95 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettaisiin voimaan asetuksella. Nykyisen 1 momentin mukaan kansainvälisten velvoitteiden muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Ehdotuksen mukaan voimaansaattamisasetuksen antajaa ei yksilöitäisi tässä pykälässä. Perusteet asetuksen antoa koskevalle toimivallanjoelle olisivat voimaansaattamisasetusten kohdalla samat kuin asetuksenantovallan jakautumisessa yleisesti perustuslain 80 §:n mukaan. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Voimaansaattamisasetus annetaan säännönmukaisesti sen jälkeen, kun Suomi on jo ilmoittanut sitoutumisestaan kansainväliseen velvoitteeseen. Pykälän 1 momentissa tarkoitettua voimaansaattamisasetuksessa on kysymys täytäntöönpanotoimesta, jolla kansainvälinen velvoite saatetaan osaksi valtiosisäistä oikeusjärjestystä. Tällainen täytäntöönpanotoimi kuuluu valtioneuvoston ja joissakin tapauksissa ministeriön vastuulle. Voimaansaattaminen voisi tapahtua ministeriön asetuksella, jos sopimuksentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislaila tai muulla kansallisel- la lailla siirretty ministeriölle.

118 §. *Vastuu virkatoimista.* Pykälän 3 momentin säännöstä yksityisten oikeudesta vaatia julkista tehtävää suorittavan tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta ehdotetaan tarkistettavaksi. Kyse olisi säännökseen sisältyvän sääntelyvarauksen tarkistamisesta nykyistä väljempään muotoon siten, että sääntelyvarauksesta ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”

poistettaisiin määre ”tarkemmin”. Ehdotettu viittaus lailla säätämiseen olisi lainsäätäjän harkintavallan kannalta nykyistä sääntelyva-
rausta väljempi (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 12/I).

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely uudistettiin vuonna 1997, jolloin säädettiin laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Tässä yhteydessä uudistettiin myös asianomistajan syyteoikeuden sääntely siten, että pääsääntöisesti luovuttiin asianomistajan itsenäisestä ja virallisen syyttäjän kanssa rinnakkaisesta syyteoikeudesta. Asianomistajan itsenäinen syyteoikeus on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellinen.

Asianomistaja voi nykyisin nostaa syytteen silloin, kun syyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta tai esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan. Syyttäjän ensisijaista syyteoikeutta koskevas-
ta pääsäännöstä on muutama poikkeus, joissa asianomistajalla on edelleen itsenäinen ja ensisijainen, virallisen syyttäjän kanssa rinnakkainen syyteoikeus. Toinen näistä poikkeuksista koskee perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyä syyteoikeutta virkarikosasioissa. Nämä säännökset vastaavat pääosin aikaisemmin hallitusmuodon 93 §:ään sisällynyttä sääntelyä. Perustuslakiuudistuksessa säännökset kuitenkin ulotettiin koskemaan virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia. Nykyinen perustuslain 118 §:n 3 momentti ei salli asianomistajan syyteoikeuden säätämistä toissijaiseksi tavallisen lain tasolla (HE 1/1998 vp, s. 172/II).

Asianomistajan syyteoikeus virkarikosasioissa ja oikeus korvausvaateiden esittämiseen muodostavat osaltaan takeet julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan ja turvaavat kansalaisten osallistumista julkisen vallan käytön valvontaan. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole merkityksellistä, onko asianomistajan syyteoikeus järjestetty ensisijaiseksi vai toissijaiseksi. Molemmat järjestelyt turvaavat riittävät oikeus-
suojakeinot virkavastuun toteuttamisessa ja julkisen vallan käytön valvonnassa. Tämän vuoksi ei ole perusteltua poiketa virallisen syyttäjän syyteoikeuden ensisijaisuudesta virkarikosasioissa. Syyteoikeuden yksityis-

kohtainen järjestäminen jäisi ehdotuksen mukaan tavallisen lain tasolla säädettäväksi.

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

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin presidentin toimivallasta nimittää tasavallan presidentin kanslian päällikkö ja määrätä tehtävään edustustojen päälliköt. Perustuslaissa ei enää mainittaisi tasavallan presidentin kanslian esittelijöiden nimittämistä. Asian sääntely jäisi tasavallan presidentin kansliasta annettuun lakiin. Suomen valtiota edustavan ulkomaanedustuston päällikön tehtävään määrääminen on perusteltua säilyttää edelleen valtionpäällä (HE 1/1998 vp, s. 180/II).

Pykälään ei enää otettaisi nykyistä perustuslain 126 §:n 1 momentin viimeistä virkettä vastaavaa yleissäännöstä presidentin nimitysvallasta. Tällaisen yleissäännöksen merkitys on ainoastaan toteava eikä sen poistaminen vaikuta presidentille muualla perustuslaissa tai tavallisessa laissa osoitettuun nimitysvalltaan. Presidentti nimittäisi perustuslain

nimenomaisen säännöksen nojalla vastaisuudessaakin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (PL 69 §) sekä määräisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen (PL 69 §). Presidentti nimittäisi myös vakinaiset tuomarit (PL 102 §) ja valtakunnansyyttäjän (PL 104 §) sekä upseerit (PL 128 §). Perustuslain 57 §:n mukaisesti presidentin muusta nimitysvallasta on säädettävä lain tasolla.

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

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

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

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

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

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

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

3 Voimaantulo

Ehdotetut muutokset Suomen perustuslakiin ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Ehdotukset sisältävät muutoksia tasavallan presidentin valtaoikeuksiin. Tämän vuoksi on esitystä valmisteltaessa katsottu, että perustuslain muutosten voimaantulo tulisi sovittaa yhteen nykyisen tasavallan presidentin toimikauden päättymisen ja uuden presidentin toimikauden alkamisen kanssa. Näin toimittiin myös perustuslain kokonaisuudistuksen voimaantulon kohdalla vuonna 2000 (HE 1/1998 vp, s. 184). Nyt ehdotetut perustuslain muutokset olisi siten asianmukaista saattaa voimaan samanaikaisesti, kun vuoden 2012 presidentin vaalissa valittu uusi tasavallan presidentti ryhtyy toimeensa.

4 Sääntämisyjärjestys

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen perustuslain muuttamisesta

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

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

1 §

Valtiosäätö

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

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

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

23 §

Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka

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

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

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

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

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, sa-

moin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

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

53 §

Kansanäänestys ja kansalaisaloite

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

58 §

Presidentin päätöksenteko

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

66 §

Pääministerin tehtävät

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

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

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

95 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

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

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

118 §

Vastuu virkatoimista

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi,

on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoi-
keutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoi-
keudessa.

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

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

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

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyks

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Laki**Suomen perustuslain muuttamisesta**

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

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

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Valtiosäätö**Valtiosäätö*

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

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

14 §

14 §

*Vaali- ja osallistumisoikeudet**Vaali- ja osallistumisoikeudet*

(uusi 2 mom.)

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

23 §

23 §

*Perusoikeudet poikkeusoloissa**Perusoikeudet poikkeusoloissa*

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla *tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden*

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

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

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

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

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

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

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

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

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.

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

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

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

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

49 §

Asioiden käsittelyn jatkuvuus

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

Väliky symyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä ei kuitenkaan jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Valtioneuvoston selon-

(2 ja 3 mom. kumotaan)

teon käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä vain, jos eduskunta niin päättää.

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

53 §

Kansanäänestyksen järjestäminen

(uusi 3 mom.)

58 §

Presidentin päätöksenteko

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

66 §

Pääministerin tehtävät

(uusi 2 mom.)

53 §

Kansanäänestys ja kansalaisaloite

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

58 §

Presidentin päätöksenteko

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

66 §

Pääministerin tehtävät

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

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

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

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

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

95 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

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

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

95 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

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

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

118 §

Vastuu virkatoimista

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenlouk-

118 §

Vastuu virkatoimista

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenlouk-

kauksen 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. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

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

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

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

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

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyks

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

126 §

Nimittäminen valtion virkoihin

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

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

128 §

Puolustusvoimien ylipäällikkyyks

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .