

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/1998 vp

### Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

#### *Perustuslakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Perustuslakivaliokunta on 10 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellä pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp). Lausunto on pyydetty tuomioistuinjärjestelmää koskevilta osin mukaan luettuna lakiehdotuksen 106 §.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa, erityisasiantuntija Heikki Liljeroos ja kehitysjohtaja Erkki Hämäläinen, oikeusministeriö
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus

- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Erkki Rintala, Vaasan hovioikeus
- presidentti Olli Huopaniemi, Helsingin hovioikeus
- laamanni Kauko Huttunen, Helsingin käräjäoikeus
- presidentti Pekka Orasmaa, työtuomioistuin
- valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- asianajaja Pekka Sirviö, Suomen Asianajajaliitto
- hallituksen puheenjohtaja, käräjätuomari Heikki Nousiainen, Suomen Lakimiesliitto
- perustuslaki 2000 -komitean puheenjohtaja Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Juha Lappalainen
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Matti Pellonpää
- professori Kaarlo Tuori.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset. Uudella hallitusmuodolla kumottaisiin voimassa olevat neljä perustuslakia: vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, vuonna 1922 valta-

kunnanoikeudesta annettu laki ja samana vuonna annettu laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta.

Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi säännökset valtiojärjestyksen perusteista,

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

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

Eduskunnan toiminnan sääntelyä perustuslaissa yksinkertaistettaisiin siirtämällä merkittävä osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämisestä koskevista säännöksistä eduskunnan työjärjestyksessä säänneltäviksi. Uuteen perustuslakiin otettaisiin eduskuntaa koskevista säännöksistä lähinnä ne, jotka liittyvät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä taikka määrittelevät keskeisesti kansanedustajan asemaa tai

eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla olisi selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys.

Valtioneuvoston muodostamismenettelyä uudistettaisiin. Myös tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä ehdotetaan uudistettavaksi. Suomen ulkopoliittikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaisi Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta.

Tuomioistuinlaitosta koskeva sääntely säilyisi pääosin nykyisellään. Uuteen Hallitusmuotoon otettaisiin uusi perustuslain etusijaa koskeva säännös. Sen mukaan tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia olisi säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

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

Ehdotettu hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

### ***Viitetiedot***

Lakivaliokunnalla on ollut käytettävissään ulkoasiainvaliokunnan asiasta antama lausunto (UaVL 6/1998 vp).

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Yleisperustelut***

#### *Yleisiä näkökohtia perustuslakiuudistuksesta*

*Lausunnon rajaus.* Lakivaliokunta on rajoittanut asian käsittelyssä lausuntopyynnön mukaisesti tuomioistuinjärjestelmää ja 106 §:ää koskevaan osaan esityksestä. Tämän tueksi on kuitenkin ollut tarpeen selvittää eräitä hallituksen esityksen yleisiä lähtökohtia.

kin ollut tarpeen selvittää eräitä hallituksen esityksen yleisiä lähtökohtia.

*Hallituksen esityksen tavoitteet.* Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslakiuudistuksen tavoitteiksi on asetettu muun muassa seuraavaa:

— Perustuslakiuudistus tähtää Suomen perustuslakien yhtenäistämiseen ja ajanmukaisuus-

teen. Tavoitteena on perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen.

— Perustuslain rakenteen tulee olla mahdollisimman selkeä ja siinä on otettava huomioon myös muutokset eri asiaryhmien painoarvossa.

— Perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jyrkyyteen. Perustuslain ilmaisujen tulee olla juhlavampia kuin muissa laeissa, ja tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muussa lainsäädännössä niin, että se on kirjoitettu riittävän yleiseen muotoon ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia yksityiskohtia. Perustuslain kirjoittamista on nykyaikaistettu, mutta silti useissa kohdin on hyödynnetty vakiintuneita ilmaisuja, koska sekä valtiosääntöperinteen jatkuvuudella että tulkintaperinteen jatkuvuuden ylläpitämisellä on oma arvonsa.

Lakivaliokunta pitää asetettuja tavoitteita pääosin hyvinä ja kannatettavina, mutta esittää erinäisiä huomautuksia erityisesti niiden toteutuksen osalta.

Perustuslain lyhyehkö kirjoitustyyli on onnistunut ratkaisu. Kirjoitustavan lähtökohtana muita lakeja juhlavampi kirjoitustyyli ei kuitenkaan kuulu nykyaikaan. Sen sijaan lakivaliokunnan mielestä lisävaatimukseksi pitää asettaa se, ettei kirjoitustapa johda siihen, että vain valtiosääntöoppineet osaavat lukea pykälää. Esimerkkinä liian suppeasta kirjoitustavasta on 1 §:n 3 momentti. Valiokunta uudistaakin aikaisemmissa lausunnoissaan (LaVL 5/1994 vp ja LaVL 1/1992 vp) esittämänsä näkemyksen siitä, että hallitusmuoto on pyrittävä kirjoittamaan selkeästi ja avoimesti niin, että säännökset aukeavat valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lisäksi myös tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, joissa säännöksiä on sovellettava. Tämä on entistä tärkeämpää nyt, kun perusoikeuskustelun myötä lainsäädännössä on ryhdytty tavoittelemaan kansalaiskeskeistä kirjoittamista ja kun säädöstekstit ovat sähköisen tiedotusväilyksen avulla aikaisempaa huomattavasti laajemman väestöryhmän helposti saatavissa ja käytettävissä.

Lainkäyttöä koskevat säännökset on koottu 9 lukuun. Sen säännökset etenevät asianmukaisessa järjestyksessä. Uusi Hallitusmuoto, jäl-

jempänä UHM, on siten näiltä osin tarkasteltuna rakenteeltaan selkeä. Sen sijaan hallituksen esityksen perustelut eivät kaikin osin ole tyydyttävät.

*Hallituksen esityksen yleisperustelut, valtiovallan kolmijako ja tuomiovalta.* Uuden Hallitusmuodon 3 §:ssä, joka asiallisesti vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 2 §:ää, valtiolliset tehtävät jaetaan lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan.

Tuomiovalta on hallituksen esityksen yleisperusteluissa jätetty täysin vaille huomiota. Sitä ei lainkaan käsitellä omana kokonaisuutenaan. Vain yhdessä virkkeessä, monen muun asian rinnalla, mainitaan tuomioistuimen riippumattomuus säilytettävänä keskeisenä valtiosääntöperiaatteena. Kuitenkin tuomiovallan yhteiskunnallinen merkitys on 1990-luvulla huomattavasti suurempi kuin aikaisemmin.

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon vuonna 1989 on korostanut ihmisoikeuksien merkitystä tuomioistuinten päätöksenteossa. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on saanut uusia painotuksia ja uusia ulottuvuuksia.

Suomen liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 ja Euroopan unioniin vuonna 1995 toi eurooppaoikeuden periaatteet tuomioistuimen merkitystä korostavine piirteineen suomalaisiin tuomioistuimiin. Myös Euroopan yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisulta ulottui suomalaisiin tuomioistuimiin.

Tiettävästi perusoikeuskomiteassa on käyty keskustelua siitä, onko tuomioistuinten jaottelu yleisiin, hallinnollisiin ja erityistuomioistuimiin edelleen tarkoituksenmukainen. Kun komiteassa päädyttiin siihen, että jako säilytetään ennallaan, käytyä keskustelua ei ole katsottu tarpeelliseksi mainita perusteluissa saati sitten esitellä syitä, joilla kannanottoon on päädytty. Valiokunnan mielestä valittu kirjoitustapa saattaa johdattaa tuomiovallan merkityksen aliarviointiin.

Samantapainen yleiseen lainsäädäntöön kohdistuva vähättelevä ajatus- ja kirjoitustapa näkyy eduskunnan valiokuntia koskevan pykälän (UHM 35 §) uudessa muotoilussa. Pykälässä

mainitaan suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta, mutta yleisen lain säätämisestä vastaava lakivaliokunta on pudotettu pois. Tämä muutos voidaan ymmärtää oikeusjärjestyksen perusteita ylläpitävän perustuslainsäädännön ja ihmisten jokapäiväistä elämää koskevien arvojen väheksymisenä.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa on esitetty kritiikkiä siitä, että hallituksen esityksen yleisperusteluihin ei sisälly yleistä keskustelua valtiojärjestyksen perusteista eikä siitä, miten niiden tulisi heijastua valtiollisten instituutioiden asemaan. Ulkoasiainvaliokunnan mukaan perusteluissa ei liioin käsitellä yleisellä tasolla valtioelinten keskinäistä suhdetta eikä tarkastella kriittisesti vallitsevaa hallitusjärjestelmää. Edellä esitetyt huomiot perusteluiden kirjoitustavasta ovat vakuuttaneet lakivaliokunnan siitä, että ulkoasiainvaliokunnan esittämä arvostelu on aiheellinen. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta mietintönsä perusteluissa pyrki tasapainottamaan perusteluita.

#### *Kansainvälisistä sopimuksista johtuvat suvereniteetin rajoitukset*

Valiokunnassa on keskusteltu siitä, ilmenevätkö kansainvälisistä sopimuksista johtuvat suvereniteetin rajoitukset riittävän selkeästi uudesta Hallitusmuodosta.

Euroopan unionin jäsenyydestä seuraa, että lainsäädäntövalta jakautuu monin osin eduskunnan ja Euroopan unionin kesken. Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan pitänyt epäkohtana sitä, että kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvat rajoitukset lainsäädäntövallan käyttämiseen näkyvät vasta uuden Hallitusmuodon 8 luvussa Kansainväliset suhteet. Lakivaliokunta yhtyy tähän arvioon ja esittää,

*että perustuslakivaliokunta harkitsisi esimerkiksi 1 §:n 3 momentin uudelleen kirjoittamista niin, että siitä — heti lain alusta — näkyisi yleisluonteinen kansainvälisistä sopimuksista johtuva lainsäädäntövallan rajoitus.*

Valiokunnassa on käyty keskustelua myös siitä, pitäisikö uuteen Hallitusmuotoon sisällyttää säännökset ylikansallisten tuomioistuinten — ainakin EY:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen — tuomiovallasta. Valiokunnan saama selvitys osoittaa, että ylikansallisten tuomioistuinten toimivallasta huolimatta tuomiovalta yksittäisissä ratkaisuisa säilyy ylimmillä kansallisilla tuomioistuimillamme. Uudessa Hallitusmuodossa ei siten tarvita säännöstä ylikansallisten tuomioistuinten tuomiovallasta.

#### *Tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomioistuinlaitoksen rakenne*

Hallituksen esityksen yhtenä päätavoitteena on, että nyt säädettävä perustuslaki saa sellaisen muodon, ettei sitä tarvitse aivan lähitulevaisuudessa muuttaa. Esityksen perustelujen mukaan lähitulevaisuuteen luetaan ensi vuosisadan ensimmäisen vuosikymmenen lisäksi pari kolme seuraavaa vuosikymmentä.

Oikeuslaitosta koskevia säännöksiä on 1990-luvulla muutettu rajusti. Vuosisadan alusta saakka kaavailut oikeudenkäyntimenettelyn uudistukset — riita-asia- oikeudenkäynnin uudistaminen, rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen, hovioikeusmenettelyn uudistaminen ja hallintolainkäyttölain säätäminen — on vihdoin saatu toteutetuiksi, osin siksi, että Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tekemän suullista käsittelyä koskevan varauksen poistamista on pidetty kiireellisenä ja välttämättömänä. Euroopan integraation ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdosta on toteutettu perusoikeusuudistus, joka huomattavasti vaikuttaa lainkäytön sisältöön ja tapaan. Rikoslaki on pääosin uudistettu, ja ulosottolain uudistus on käynnissä. Ympäristöoikeudelliset näkökulmat ovat vahvistuneet.

Kaikki tämä on johtanut siihen, että keskustelu oikeuslaitoksen tarkoituksenmukaisesta rakenteesta on vasta käynnistynyt ja samalla tuomareiden asemaa, nimittämismenettelyä, pätevyysvaatimuksia ja tehtäviä on pohdittu useissa komiteamietinnöissä.

Myös keskustelu tuomioistuinten riippumattomuuden sisällöstä on taas ajankohtainen. Riippumattomuus on kaikkein olennaisinta itse lainkäyttötyössä eli tuomitsemisessa. Se tarkoittaa, että tuomitsemisessa tuomari saa olla riippuvainen vain laista ja muista hyväksytyistä ratkaisuperusteista. Näitä hyväksytyjä ratkaisuperusteita tuomarin on käytettävä puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti. Näin määriteltynä Suomen tuomioistuimet ovat riippumattomia eikä mitään uhkakuvia ole näköpiirissä.

Edellä sanottu ei kuitenkaan vielä riitä siihen riippumattomuuteen, mitä tällä käsitteellä nykyisin tarkoitetaan uusimmissa Euroopan neuvoston ja kansainvälisten tuomarijärjestöjen suosituksissa. Keskeisin näistä suosituksista on Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 13.10.1994 tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta yhä merkittävämpää on se, että tuomarit ovat ammattitaitoisia ja myös eettisesti korkeatasoisia eli oikeamielisiä. Tähän pääseminen edellyttää em. suosituksista tarkoitettua tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta, johon kuuluu erilaisia osatekijöitä. Näistä on todettu Euroopan neuvoston vuonna 1997 järjestämän tuomareiden asemaa käsitelleen konferenssin päätöslauselmassa mm. seuraavaa:

"Vallan kolmijako-opin seurauksena tuomareiden riippumattomuus edellyttää, että tuomareiden nimittämis- ja ylennysmenettelyä hallitaan oikeuslaitoksen toimin. Tämän lisäksi on taattava, että valtion johtamisella tai tuomioistuimen määrärahaohjauksella ei rajoiteta niiden toimintavapautta."

Perustuslain kodifiointia ei ole syytä viivyttää oikeuslaitoskeskustelun takia. Lainkäyttöä koskevaan lukuun ehdotetut säännökset täyttävät tuomioistuimen lainkäytön riippumattomuudelle asetettavat vaatimukset, joten valiokunta puoltaa niiden hyväksymistä pääosin sellaisinaan. Samalla vahvistuu nykyinen tuomioistuinten jako yleisiin, hallinto- ja erityistuomioistuihin. Valiokunta katsoo kuitenkin, että käynnissä oleva oikeuslaitoskeskustelu ei saa tukahtua uuden perustuslain säätämisen vuoksi, vaan pe-

rustuslakia pitää tarvittaessa voida muuttaa viivytyksettä, jos päädytään siihen, että tuomioistuinlaitoksen rakenteita on tarpeen muuttaa.

Tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen voimavarat turvataan. Valiokunta pitää tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä.

#### *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (UHM 21 §)*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoa täydennettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perusoikeudella (HM 16 §). Pykälä ehdotetaan siirrettäväksi uuden Hallitusmuodon 21 §:ään.

Eduskunnan oikeusasiamies on tänä vuonna omana aloitteenaan tekemässään selvityksessä oikeudesta äidinkielen käyttöön rikosoikeudenkäynnissä todennut, että ruotsinkielisten tuomareiden vähyyden vuoksi suomenkielisten ja ruotsinkielisten väestönsien mahdollisuudet saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti eivät ole yhtä hyvät. Valiokunta pitää tätä huolestuttavana ja katsoo, että asiantilan korjaamiseksi on viipymättä ryhdyttävä riittäviin toimiin, joita eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt useita erilaisia.

Valiokunta toteaa myönteisenä seikkana sen, että säädetyin lain suhteen suomenkieliset ja ruotsinkieliset ovat samassa asemassa, kun suomenkieliset ja ruotsinkieliset lait ja asetukset ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan tasavertaisia.

#### *Lakisääteisyysvaatimus*

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että uudesta Hallitusmuodosta puuttuu nykyistä hallitusmuodon 55 §:ää vastaava säännös siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla.

Säännöksen on katsottu merkitsevän, että tuomioistuimista yleensäkin säädetään lailla.

Tuomioistuimen riippumattomuuden takeisiin kuuluu tuomioistuimen muodostamisen ja toiminnan lakiperusteisuus.

Tuomioistuinten lakisääteisyys vaatimus voidaan päätellä monestakin uuden Hallitusmuodon säännöksestä. Myös käytännön linja on vahvasti kiinni lakisääteisyudessa. Toisaalta ehdotuksen mukaan lailla säädettäisiin muun muassa erityistuomioistuimista, syyttäjälaitoksesta, ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista ja jopa valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Lakivaliokunta pitää epäsuhtaisena, että tuomioistuinten lakiperusteisuudesta ei olisi vastaavaa nimenomaista valtiosääntönormia. Lisäksi perustuslain nimenomaisella säännöksellä voidaan sulkea pois se mahdollisuus, että tavallisella lailla siirretään asetuksenantajalle merkittävää valtaa säädellä tuomioistuinten organisaatiota.

Valiokunta esittää,

*että uuteen Hallitusmuotoon lisätään hallitusmuodon 55 §:ää vastaava säännös hallintotuomioistuimia koskevalla maininnalla täydennettynä.*

#### *Ulosottotoiminta koskeva sääntely*

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että uudessa Hallitusmuodossa ei ole hallitusmuodon 53 §:ään sisältyvää mainintaa siitä, että korkein oikeus valvoo, paitsi muuta, ulosottoviranomaisten lainkäyttöä.

Voimassa oleva 53 §:n säännös oli merkityksellinen, kun ulosoton oikeudellisesta luonteesta kiisteltiin 1990-luvun alussa paikallishallintouudistuksen valmistelun yhteydessä. Sittenkin vuonna 1993 toteutettu ulosotto-organisaation uudistus pohjautui juuri hallitusmuodon 53 §:ssä ilmaistuun kantaan siitä, että ulosotto on lainkäyttöä eikä hallintoa.

Uudessa Hallitusmuodossa puheena oleva säännös ja korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävää koskeva nykyisen hallitusmuodon 56 §:n säännös ehdotetaan yhdistettäväksi lyhyeen muotoon: "Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan." Hal-

lituksen esityksen perusteluista voidaan päätellä, että säännösten yhdistämisellä ja tiivistämisellä nykyaikaisempaan muotoon ei ole tarkoitettu sisällöllisesti muuttamaan nykyistä oikeustilaa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimittäin, että korkeimman oikeuden valvontatehtävä ulottuu alempien oikeusasteiden lisäksi myös ulosottoviranomaisiin.

Ulosottoimen lainkäytön luonne on nykyisin todettu, paitsi hallitusmuodossa, myös esimerkiksi hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ulosotto ei ole hallintomenettelyä. Myös prosessioikeustieteellisissä oppikirjoissa pidetään kiistattomana, että ulosotto on oikeudelliselta luonteeltaan siviiliprosessuaalista lainkäyttöä. Ulosoton yhteyttä siviiliprosessiin on vahvistettu riita-asian oikeudenkäynti uudistuksella. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksistä käy ilmi, että ulosotto on läheinen osa siviiliprosessuaalista oikeudenkäyntimenettelyä.

Hallitusmuodon 53 §:ää vastaavan, ulosottoa koskevan säännöksen puuttuminen uudesta Hallitusmuodosta ei edellä sanotun johdosta siten vaikuta ulosoton oikeudellisen aseman luonnettimiseen. Huomioon ottaen uudessa Hallitusmuodossa omaksutun kirjoitustavan valiokunta katsoo, että säännöstä ei ole tarpeen lisätä hallitusmuotoon.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

##### **Suomen Hallitusmuoto**

*35 § Eduskunnan valiokunnat.* Pykälässä on säännökset eduskunnan valiokuntien asettamisesta.

Valiokunta viittaa edellä yleisperusteluissa lausuttuun ja esittää,

*että pykälän 1 momentin luetteloon lisätään lakivaliokunta erikseen nimettynä valiokuntana .*

*98 § Tuomioistuimet.* Pykälän 1 ja 2 momentissa luetellaan yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet. Pykälän 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toi-

mialoilla käytävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.

Valiokunta pitää 3 momentin säännöstä epäsuhtaisena verrattuna pykälän 1 ja 2 momenttiin. Johdonmukaisuus vaatisi, että myös erityistuomioistuimet luetellaan laissa nimeltä. Parhaillaan on kuitenkin vireillä useampia lainsäädäntöhankkeita erityistuomioistuinten lakkauttamiseksi, joten nyt kirjoitettava luettelo saattaisi jo voimaan tullessaan olla vanhentunut. Sen vuoksi valiokunta hyväksyy pykälään ehdotetun sanamuodon muuttamattomana.

*99 § Ylimpien tuomioistuinten tehtävät.* Pykälän 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Valiokunta toteaa, että ylimpien tuomioistuinten tuomiovaltaa koskeva säännös on uudessa Hallitusmuodossa kahteen kertaan, ensin 3 §:ssä ja sen jälkeen 99 §:ssä, jälkimmäisessä tosin jonkin verran täydellisemmässä muodossa. Perustuslakivaliokunta harkinnee, riittäisikö yksin 3 §:ään sisältyvä sääntely uudelleen muotoiltuna ja selkeyttäisikö tällainen muutos uutta Hallitusmuotoa.

Pykälän 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lain käyttöä omalla toimialallaan.

Asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota kahteen eri seikkaan säännöksessä:

1) pykälän perusteluihin, jotka on kirjoitettu niin, että niiden mukaan toimittaessa jouduttaisiin oikeushallinnon tehtävien uudelleen järjestelyyn siten, että nykyisin oikeushallinnossa hoidettuja tehtäviä olisi siirrettävä ylimmille tuomioistuimille, ja

2) säännöksessä käytettyyn verbiin "valvoa", joka on kansainvälisesti katsoen arveluttava, koska se voidaan ymmärtää tuomioistuinten riippumattomuutta horjuttavaksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan organisaatiomuutosta ei ole suunniteltu. Säännöksen perustelut ovat virheelliset, ja tarkoituksena on säilyttää nykyinen tilanne ennallaan.

Sanaa "valvoa" käytetään hallitusmuodon voimassa olevassa säännöksessä eikä sen ole nähty horjuttavan tuomioistuinten riippumattomuutta. Kun sanalla on tarkoitus säilyttää sama sisältö kuin aikaisemmin eikä parempaa ilmaisu ole löytynyt, valiokunta katsoo, ettei sanamuodon muuttamiseen ole aihetta.

*102 § Tuomarien nimittäminen.* Pykälän mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että pykälän pitäisi olla ehdotettua informatiivisempi, vaikakaan hallitusmuodon vastaavien säännösten yksityiskohtaisuus ei ole tarpeen. Valiokunta on periaatteessa samaa mieltä. Asiaan liittyy kuitenkin se, että tuomareiden nimittämismenettelyn on todettu olevan uudistamisen tarpeessa. Tämä ilmenee muun muassa yli sadan kansanedustajan allekirjoittamasta lakialoitteesta laiksi tuomareiden nimittämisestä (LA 23/1997 vp). Muutosta ennakoidaan myös hallituksen esityksen perusteluissa ja pykäläehdotusten sanamuodoissa.

Nimitysmenettelyä on pohdittu viimeksi tuomaritoimikunnassa, jonka mietintö (*Komiteanmietintö 1998:1*) oli erimielinen. Myös lausuntokierrokselta saatu palaute on ollut ristiriitainen. Kun ei ole olemassa vallitsevaa mielipidettä siitä, miten Euroopan neuvoston suositusta tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta on tältä osin tulkittava ja miten nimitysmenettelyä uudistetaan, ei säännöstä voida kirjoittaa täsmälliseksi. Siten uuden Hallitusmuodon sanamuotoon on tyydyttävä.

Nimittämissäännökset sisältävällä lakiehdotuksella on kuitenkin kiire, sen tulee olla valmis uuden Hallitusmuodon voimaantullessa. Valiokunta katsoo, että nimitysjärjestelmä on luotava sellaiseksi, että se takaa ammattitaitoisten, kyvykkäiden, oikeudentuntoisten, yhteiskunnan eri toimintoja ja aloja monipuolisesti tuntevien sekä yhteiskunnan arvokehitystä aktiivisesti seuraavien tuomarien nimittämisen.

*103 § Tuomarien virassapysymisoikeus.* Pykälän mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Lisäksi pykälässä on säännökset tuomarin siirtämisestä toiseen virkaan ja velvollisuudesta erota virastaan määräiässä tai työkykynsä menetettyään.

Useat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että tuomareiden virassapysymisoikeus on erittäin vahva. Vahvaa virassapysymisoikeutta ei kuitenkaan ole säädetty tuomareita itseään varten, vaan se johtuu lainkäytön riippumattomuuden periaatteesta. Vahvan aseman vastapainoksi tuomareilta edellytetään erittäin lojaalia, ts. lainkuuliaista käyttäytymistä. Käytännön elämässä on kuitenkin silloin tällöin tilanteita, joissa tuomarin käytös on asiaton. Vaikka tuomarin käytös ei ole rikollista, se saattaa vaikuttaa tuomiovallan arvoon ja heikentää lain kunnioittamista. Tämän vuoksi valiokunta edellä mainittuun Euroopan neuvoston suositukseen ja tuomaritoimikunnan esittämiin kannanottoihin viitaten esittää,

*että tuomareiden nimittämismenettelyä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa samalla vakavasti harkitaan ainakin eettisen kurinpitolautakunnan asettamista.*

*106 § Perustuslain etusija.* Pykälän mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisesti ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännöksille.

Pykälää on yleisesti pidetty voimassa olevan lainsäädännön tarpeellisena täydennyksenä. Siinä korostetaan kansallista perusoikeusjärjestelmää ja annetaan tuomioistuimille yhtä laajat mahdollisuudet perustuslain soveltamiseen kuin niillä jo on EU-lainsäädännön osalta.

Valiokunta pitää itsestään selvänä sitä, että etusijasäännöksen soveltaminen kuuluu ehdotuksen mukaisesti kaikille tuomioistuimille samalla tavalla kuin EU-oikeuden etusijasäännösten soveltaminen ja EY:n tuomioistuimen enakkolausunnon pyytäminen tarvittaessa. Sen

sijaan valiokunta suhtautuu tässä vaiheessa varauksellisesti perustuslain etusijasäännöksen soveltamisen ulottamiseen hallintoviranomaisiin, vaikka nekin soveltavat lainsäädäntöä ja saattavat käyttää tuomiovaltaa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden käsitykset kuitenkin jakautuvat kahteen keskusteltaessa pykälän ns. poikkeuslakirajoituksesta. Osa asiantuntijoista pitää poikkeuslakirajoitusta välttämättömänä, jotta perustuslakivaliokunnan suorittama ennakoivalvonta saa sille kuuluvan arvonsa eivätkä tuomioistuimet voi mitätöidä eduskunnassa tehtyjä säätämisyjärjestyksensä. Osa asiantuntijoista taas katsoo, että kysymyksessä ei ole eduskuntalain perustuslainmukaisuuden valvominen, vaikka esityksen perusteluissa tähän viitataan. Pykälässä tarkoitettu "ilmeinen ristiriita" ei vallitse perustuslain ja tavallisen lain välillä, vaan perustuslain ja "lain säännöksen soveltamisen" välillä. Lainkäyttäjän tarkastelun kohteena on aina yksittäistapaus — ei siis tavallisen lain teksti sellaisenaan, vaan — se tosiasiallinen lopputulos, johon tavallisen lain soveltaminen näyttäisi konkreettisessa tapauksessa johtavan.

Valiokunta katsoo, ettei poikkeuslain tapauksessa voi syntyä epäilystä "ilmeisestä ristiriidasta" perustuslain kanssa, jos eduskunta on tällaisen ristiriidan jo havainnut ja eliminoinut sen perustuslainsäätämisyjärjestyksellä käyttämällä. Silloin jo 106 §:n pääsääntö tulee sovellettavaksi. On kuitenkin otettava huomioon, että perustuslainsäätämisyjärjestyksellä on saatettu käyttää jonkin kokonaan muun kuin tuomioistuimessa konkreettisessa tapauksessa sovellettavan pykälän takia. Tällöin poikkeuslakia ei ole syytä asettaa perustuslain etusijasäännöksen osalta eri asemaan pelkästään sen takia, että sovellettavassa laissa on muodollisesti käytetty toisenlaista säätämisyjärjestyksellä. Nykyaikaisessa perusoikeusajattelussa aineellisen oikeusturvan pitää aina mennä muotoseikkojen edelle. Valiokunta katsoo, että poikkeuslakirajoitus huonontaa pykälän tarjoamaa perusoikeusturvaa. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että 106 § kirjoitetaan seuraavasti:



"Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain (*poist.* ) kanssa (*poist.* ), tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle."

Valiokunnan nyt ehdottama sanamuoto edellyttää hyvää lainsäädäntökäytäntöä siten, että hallituksen esityksen perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyslausunnoissa eritellään kaikki ne säännökset, joiden takia laki säädetään poikkeuslakimenettelyä käyttäen.

Valiokunnan mielestä poikkeuslakien säätämiseen on suhtauduttava aikaisempaa huomattavasti pidättyvämmiin.

Pykälän soveltaminen on viimekätistä ja yksittäistapauksellista. Sitä tultaneen kaikkien asiantuntijoiden yhtäpitävien arvioiden mukaan soveltamaan vain erittäin harvoin. Ensisijainen keino on luonnollisesti ns. perusoikeusmyönteis-

nen tulkinta, jota koskeva perustuslakivaliokunnan lausuma on jo saavuttanut oikeuselämässä lähes lain veroisen aseman. Tärkeätä on myös, että pykälän soveltamisessa pyritään yhdenmukaisuuteen. Sen vuoksi tuomareille on annettava asiaan liittyvää koulutusta.

Valiokunta katsoo myös, että silloin, kun tuomioistuin joutuu soveltamaan pykälää, sen on samalla syytä harkita, voiko käsillä ollut tilanne siten toistua, että sen johdosta on syytä muuttaa lakia. Jos näin on, tuomioistuimen on syytä tehdä valtioneuvostolle esitys lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymisestä.

#### **Lausunto**

Lakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

*että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r (osittain)  
vpj. Matti Vähänäkki /sd  
jäs. Sulo Aittoniemi /kesk  
Juhani Alaranta /kesk (osittain)  
Janina Andersson /vihr (osittain)  
Toimi Kankaanniemi /skl  
Juha Karpio /kok  
Anne Knaapi /kok  
Pekka Kuosmanen /kok

Annika Lapintie /vas  
Kari Myllyniemi /kesk (osittain)  
Reino Ojala /sd  
Markku Pohjola /sd  
Heikki Rinne /sd (osittain)  
Pekka Saarnio /vas  
Säde Tahvanainen /sd (osittain)  
Jukka Tarkka /nuors (osittain).

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

### *Perustelut*

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään laajasti perustuslain etusijaa laillisuusvalvon-  
nassa. Nykyisen etukäteisvalvonnan aiheutta-  
mat ongelmat todetaan, mutta tästä ei vedetä joh-  
topäätöstä. Hallitus ei esitä lainsäädännön perus-  
tuslainmukaisuutta tutkivan perustuslakituomio-  
istuimen luomista. Torjuvaa kantaa on perustel-  
tu esityksessä ja valiokunnan asiantuntijakuule-  
misissa hyvin ylimalkaisesti. Sen katsotaan kuu-  
luvan lähinnä suurien maiden ja varsinkin liitto-  
valtioiden oikeusjärjestelmään. Se on tyypillinen  
erityisesti neuvostomallin mukaiselle oi-  
keusjärjestelmälle.

Oikeusjärjestelmämme on nyt rakenteellises-  
ti kokonaan toisenlaisessa tilanteessa kuin se,  
jossa nykyinen ennakoiva perustuslaillisuusval-  
vonta luotiin. Perustuslakivaliokunta on vakiin-  
nuttanut itselleen arvovaltaisen aseman ja se on  
suoriutunut tehtävistään erittäin hyvin.

Oikeusjärjestelmämme ylätasolle on kuiten-  
kin tullut kaksi uutta ja hallitsevaa tekijää, jotka  
muuttavat koko kuvan. EU-oikeus ja 1995 hy-  
väksytty perusoikeusuudistus vaikuttavat kaik-  
keen, mitä niitä ennen on säädetty. Vanhat lait  
ovat niille alisteisia. Meillä ei ole elintä, joka  
pystyisi tarkastelemaan näin syntyvän uuden ko-  
konaisuuden toimivuutta ja sisäistä johdonmu-  
kaisuutta. Perustuslakituomioistuimen torjumi-  
seksi esitetyt vanhat argumentit eivät riitä, sillä  
tilanne on uusi.

Lakien perustuslaillisuuden valvonta ratkais-  
taan hallituksen esityksessä antamalla se tuo-  
mioistuimille. Esityksen mukaan niillä on vel-  
vollisuus tutkia, onko käsiteltävänä olevan oi-  
keustapauksen ratkaisussa käytetty tavallisen  
lain tulkinta ristiriidassa perustuslakien kanssa.  
Jos on, sen on annettava etusija perustuslaille.  
Tuomioistuin tutkii siis omaksumansa tulkinnan  
yhteensopivuutta perustuslain kanssa. Se ei ota  
kantaa lakien yhteensopivuuteen. Hallituksen  
esityksessä alistutaan vaieten siihen, että voi-  
massa on melkoisella varmuudella suuri määrä

säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa perustuslain  
tasaisen EU-oikeuden ja uusien perusoikeuk-  
sien kanssa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta voi ottaa  
kantaa vain lainsäädäntötyössä noudatettavaan  
menettelyyn. Tulevaisuudessa säädettävien la-  
kien yhteensopivuus pystytään kyllä varmista-  
maan näin, mutta vanhan lainsäädännön asema  
jää auki. Tuomioistuimien oikeustapauskohtai-  
nen harkinta laintulkinnan perustuslaillisuude-  
sta ei luo jälkivalvontaa, jolla voitaisiin tutkia  
vanhan lainsäädännön yhteensopivuutta EU-oi-  
keuden ja uusien perusoikeuksien kanssa.

Hallitusmuotoehdotuksen 99 § sisältää van-  
han säännöksen, jonka mukaan ylimmät tuomio-  
istuimet voivat esittää hallitukselle uusia lain-  
säädäntötoimia, jos ne lainkäyttöä valvoessaan  
havaitsevat tällaisia tarpeita. Valiokunnan asian-  
tuntijakuulemisissa on ilmennyt, että tämä sään-  
nös on jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimiksi. Sitä  
on käytetty lähinnä oikeuslaitoksen toimintaa  
koskevan lainsäädännön alueella. Vakiintunut  
käytäntö viittaa siihen, että vanhasta pykälästä  
tuskin voi muodostua lainsäädännön perustus-  
lainmukaisuuden valvonnan toimiva instrument-  
ti.

Ongelmat eivät ole ratkaistavissa muuten  
kuin lisäämällä uuteen hallitusmuotoon määräys  
perustuslakituomioistuimesta. Se olisi koolla  
vain tarpeen vaatiessa. Sen jäsenenä voisivat olla  
korkeimpien oikeuksien ja hovioikeuksien koke-  
neimmat tuomarit ja arvovaltaisimmat oikeusop-  
pineet. Toinen vaihtoehto voisi olla, että valta-  
kunnanoikeudelle annettaisiin tehtäväksi ottaa  
kantaa sille osoitettuihin perustuslaillisuuskysy-  
myksiin.

Voisi ajatella, että tavallisen lain yhteensopi-  
vuus perustuslain kanssa tulisi perustuslakitu-  
omioistuimen ratkaistavaksi esimerkiksi kor-  
keimman oikeuden tai eduskunnan pyynnöstä.  
Jos perustuslakituomioistuin toteaa ristiriidan  
tavallisen lain ja perustuslain välillä, sen tulisi  
ilmoittaa havainnostaan hallitukselle. Hallituk-

sella olisi sitten velvollisuus säädetyin ajan kuluessa korjata tilanne. Se voisi antaa eduskunnalle esityksen joko tavallisen lain muuttamisesta tai perustuslain täsmentämisestä.

***Mielipide***

Edellä lausutun perusteella katson,

*että valiokunnan olisi tullut esittää lausunnossaan perustuslakituomioistuinta koskevien pykäliden liittämistä uuteen Hallitusmuotoon.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1998

Jukka Tarkka /nuors

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

### *Perustelut*

Uuden Hallitusmuodon 3 §:ssä säädetään, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuint, ylimpänä tuomioistuimena korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Todellisuudessa Suomen eduskunta joutuu kuitenkin ottamaan Euroopan unionilta velvoittavia ohjeita ja määräyksiä direktiivien sekä asetusten muodossa. Samoin tuomioistuinlaitos on sidottu velvollisuuteen noudattaa EU-tuomioistuimen ennakkopäätöksiä tuomioistuintoiminnassaan, ja hallitusvaltaa käyttävät elimet ovat tietyissä asioissa riippuvaisia Euroopan unionin toimivallasta. Kun perustuslaissa tulisi kertoa vain ja ainoastaan totuus, tulisi tämäkin asia tunnustaa ja kirjata täysivaltaisuutta rajoittavina asioina hallitusmuotoon. Näin on tehty useissa Euroopan unionin maissa, kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee.

Lausunnon jaksossa "Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (UHM 21 §)" on kiinnitetty huomiota ruotsin kielen asemaan rikosoikeudenkäynneissä. Mielestäni ruotsinkielisten asema tuomioistuimissa on turvattu vähintään tasaver-

taisella tavalla suomenkielisten kanssa ja tästä syystä perustelujakso on tarpeeton.

### *Mielipide*

Edellä lausutun perusteella katson,

*että lausunnon perustelujen jakso "Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (UHM 21 §)" olisi tullut poistaa ja*

*että uuden Hallitusmuodon 3 §:ään olisi pitänyt lisätä uusi 4 momentti seuraavasti:*

### 3 §

*Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi*

(1—3 mom. kuten HE)

*Lainsäädäntövallan, tuomiovallan ja hallitusvallan käyttöä rajoittavat ja ohjaavat ne kansainväliset sopimukset, jotka on solmittu Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten sopimusosapuolten kanssa, sopimusasiakirjoista ilmenevällä tavalla. (Uusi 4 mom.)*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1998

Sulo Aittoniemi /kesk

Yhdyn eriävään mielipiteeseen 2 siltä osin kuin se koskee uuden Hallitusmuodon 3 §:ää.

Kari Myllyniemi /kesk

### ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

#### *Perustelut*

Hallituksen esitys Uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi ei ota riittävästi huomioon päätös- ja tuomiovallan jo tapahtunutta ja yhä laajemmin tapahtuvaa tosiasiallista siirtymistä kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle, pääasiassa Euroopan unionille ja EY-tuomioistuimelle. Lakivaliokunta ei myöskään lausunnossaan ottanut tähän kehitykseen riittävän syvällisesti kantaa. Totean, että useassa Euroopan unionin jäsenmaassa perustuslakiin on kirjoitettu erillinen säännös tästä asiasta.

Voimassa olevan perustuslain mukaan asetuksenantovaltuus on yksinomaan tasavallan presidentillä. Uuden Hallitusmuodon 80 §:n mukaan asetuksenantovaltuutta laajennetaan siten, että asetuksen voisi antaa tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvosto ja ministeriö. On perusteltua, että valtioneuvostolle annetaan asetuksenanto-oikeus. Sen sijaan ministeriölle oikeutta ei pitäisi antaa erityisesti kahdesta syystä. Ensimmäinen asetuksen tulisi olla laveammalla päätöksentekopohjalla kuin vain yhden ministerin varassa. Ministeriön antaman asetuksen muuttaminen on erittäin helppoa. Tällaisen asetuksen pysyvyys on epävarmaa, mikä ei ole eduksi oikeusturvan ja hallinnon pitkäjänteisyyden ja luotettavuuden kannalta. Toiseksi se, että kolme eri elintä voi antaa samannimisiä säädöksiä, asetuksia, johtaa sekavaan terminologiseen tilanteeseen. Tasavallan presidentille ja valtioneuvos-

tolle voidaan antaa asetuksenanto-oikeus, mutta ministeriön osalta tulisi pitäytyä käsitteessä ministeriön päätös, jolloin se ilmaisisi heti, että kysymyksessä on ministeriötasolla tehty päätös.

#### *Mielipide*

Edellä lausutun perusteella esitän,

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä mainitut seikat huomioon uutta Hallitusmuotoa käsitellessään ja*

*että uuden Hallitusmuodon 80 § muutetaan seuraavasti:*

80 §

*Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen*

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

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /krist