

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden Suomen Hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavia säännöksiä sisältävä laki. Lailla annettaisiin hallitusmuodon voimaantulon johdosta tarvittavat siirtymäsäännökset lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä, eduskunnan toimielinten toimikauden jatkumisesta, väliskysymysmenettelystä ja eduskunnassa vireillä olevien toivomusaloitteiden raukeamisesta. Lailla säädettäisiin myös ennen hallitusmuodon voimaantuloa annettujen niin sanottujen omaperäisten asetusten muuttamis- ja

kumoamistoimivallasta, valtakunnanoikeudessa nostettavaksi määrätyn syytteen käsittelystä sekä apulaisoikeuskanslerin varamiehen siirtymisestä apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Lisäksi lakiin otettaisiin valtuussäännös, jonka nojalla eduskunta voisi hyväksyä uuden eduskunnan työjärjestyksen ennen uuden hallitusmuodon voimaantuloa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun hallitusmuoto ja laki on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset. Uudella hallitusmuodolla kumottaisiin nykyisin voimassa olevat neljä perustuslakia: 17 päivänä heinäkuuta 1919 annettu Suomen Hallitusmuoto, 13 päivänä tammikuuta 1928 annettu valtiopäiväjärjestys, valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (273/1922) sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (274/1922) eli niin sanottu ministerivastuulaki. Uusi Suomen Hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Uuteen hallitusmuotoon on ehdotettu 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.

Hallitusmuotoehdotukseen sisältyvän säännöksen mukaan hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla. Tarkoitus on, että uuden hallitusmuodon voimaantulon vuoksi tarvittavat siirtymäsäännökset kootaan erilliseen hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä annettavaan lakiin.

Pääsääntö on, että uuden hallitusmuodon säännöksiä sovelletaan sen voimaantulosta alkaen, jollei hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi annettavalla lailla erikseen muuta säädetä. Lisäksi on katsottava, ettei uuden hallitusmuodon voimaantulo sinänsä katkaise aikaisemmin voimassa olleiden perustuslakien mukaisesti vireille pantujen asioiden vireilläoloa eikä aikaisempien perustuslakien mukaan asetettujen toimielinten toimikautta. Asioiden vireilläolon ja toimielinten toimikauden päättymisestä voidaan kuitenkin tarvittaessa säätää hallitusmuodon voimaantulo-

järjestelyistä annettavalla erityisellä lailla. Hallitusmuodon voimaantulosta alkaen sovelletaan myös uusia toimivaltasäännöksiä. Aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaisesti vireille pannut asiat siirretään siten uuden hallitusmuodon mukaan toimivaltaisen virranomaisen tai toimielimen käsiteltäväksi, jollei hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä annettavalla lailla erikseen muuta säädetä.

Uuden hallitusmuodon voimaantulosta johtuvia siirtymäsäännöksiä tarvitaan lähinnä eduskuntatyön järjestämistä varten. Siirtymäsäännöksiä tarvitaan muun ohella sen vuoksi, että hallitusmuotoehdotuksen mukaan lakien eduskuntakäsittelyssä siirrytään kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen käsittelyyn. Lisäksi on otettava huomioon, että merkittävä osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä koskevista säännöksistä annettaisiin vastaisuudessa eduskunnan työjärjestyksellä. Siirtymäsäännöksiä tarvitaan myös sen vuoksi, että hallitusmuotoesityksessä on ehdotettu uudistettavaksi asetuksenantovallasta ja valtakunnanoikeudesta annettua perustuslaintasoisista sääntelyä.

2. Keskeiset ehdotukset

Lakiin ehdotetaan otettavaksi hallitusmuodon voimaantulon vuoksi tarvittavat siirtymäsäännökset eduskunnan valiokuntien sekä uuden hallitusmuodon 36 §:ssä tarkoitettujen eduskunnan valitsemien muiden toimielinten ja edustajien toimikauden jatkumisesta, lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä, välikysymysmenettelystä, eduskunnassa vireillä olevien toivomusaloitteiden raukeamisesta, niin sanottujen omaperaisten asetusten kumoamis- ja muuttamistoimivallasta, valtakunnanoikeudessa nostettavaksi määrätyn syytteen käsittelystä, apulaisoikeuskanslerin varamiehen siirtymisestä apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi sekä valtuutuksesta, jonka nojalla eduskunta voisi jo ennen hallitusmuodon voimaantuloa hyväksyä uuden eduskunnan työjärjestyksen.

3. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 27 päivänä elokuuta 1997 työryhmän (perustuslain voimaan-

panotyöryhmä) selvittämään Perustuslaki 2000 -hankkeen edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita sekä uuden perustuslain voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyjä. Työryhmä luovutti väliraporttinsa (Uuden perustuslain voimaantulojärjestelyt ja lainsäädännön muutostarpeet, Työryhmän muistio, Tammikuu 1998, Oikeusministeriö) 22 päivänä tammikuuta 1998. Väliraportti sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä. Työryhmän väliraportista saatiin lausunnot eduskunnan kanslialta ja ministeriöiltä sekä apulaisoikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Työryhmä on kuullut lakiluonnoksen johdosta myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Hallituksen esitys on viimeistelty oikeusministeriössä perustuslain voimaantulojärjestelyjen väliraportin ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Tämä hallituksen esitys liittyy kiinteästi hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Tarkoitus on, että tämä esitys käsitellään yhdessä hallitusmuotoesityksen kanssa.

5. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälään ehdotetaan otettavaksi lain tarkoittusta yleisesti kuvaava säännös. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on katsottu, että hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla. Ehdotettu laki Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä on hallitusmuotoehdotuksen voimaantulosäännöksessä (130 § 2 mom.) tarkoitettu hallitusmuodon täytäntöön panemiseksi tarvittavia säännöksiä sisältävä erityislaki. Ehdotetussa laissa viitataan uuteen perustuslakiin lyhyemmällä nimikkeellä hallitusmuoto.

2 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi eduskunnan valiokuntien sekä eduskunnan valitsemien muiden toimielinten ja edustajien toimikauden jatkumisesta hallitusmuodon voimaantulon jälkeen. Eduskunnan valiokuntalaitos säilyy hallitusmuodon voimaan tullessa nykyisenä, jollei uudessa eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä. Hallitusmuodon voimaantulo ei myöskään sinänsä aiheuta aikaisemmin valittujen eduskunnan va-

liokuntien eikä ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen toimielinten ja edustajien toimikauden katkeamista. Selvyyden vuoksi asiasta ehdotetaan säädettäväksi lailla. Ehdotetun säännöksen mukaan ennen hallitusmuodon voimaantuloa valittujen eduskunnan valiokuntien sekä hallitusmuodon 36 §:ssä tarkoitettujen toimielinten ja edustajien toimikausi jatkuu valitsemispäätöksen mukaisesti sen ajan, joksi ne on valittu. Toimikauden pituus määräytyisi siten asianomaisesta toimielimestä annettujen aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Hallitusmuodon tultua voimaan eduskunta kuitenkin voisi hallitusmuodon 37 §:n 1 momentin nojalla päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta asettaa toimielimen uudelleen. Tästä ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa lakiin eri säännöstä.

Ehdotetussa pykälässä mainittu hallitusmuodon 36 § sisältää säännökset kansaneläkelaitoksen valtuutetuista, eduskunnan oikeudesta valita muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin hallitusmuodossa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään sekä eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainvälisiin toimielimiin.

Uuteen hallitusmuotoon ei ole tarkoitus ottaa enää säännöksiä eduskunnan kansliatoimikunnasta, valitsijamiehistä eikä tarkistajista. Kansliatoimikunta on eduskunnan sisäisestä hallinnosta vastaava toimielin, josta säädetään uudessa eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan valitsijamiehille kuuluvat tehtävät on tarkoitus uudessa eduskunnan työjärjestyksessä siirtää täysistunnolle ja tarkistajien tehtävät vastaavasti puhemiesneuvostolle. Näistä syistä lain 2 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan pykälässä tarkoitettujen toimielimen toimikausi kuitenkin päättyy hallitusmuodon voimaan tullessa suoraan lain nojalla, jos toimielintä ei tuolloin voimaan tulevien säännösten mukaan enää aseteta. Toimielimen toimikauden päättyminen olisi siten osittain riippuvainen siitä, mitä toimielimen asettamisesta säädetään uudessa eduskunnan työjärjestyksessä.

3 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotusten eduskuntakäsittelystä sekä välikysymysmenettelyyn sovellettavista säännöksistä hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvan siirtymävaiheen aikana. Lisäksi pykälässä säädettäisiin eduskunnassa vireillä olevien toivomusaloitteiden raukeamisesta uuden hallitusmuodon tullessa voimaan.

Sääntelytarve johtuu siitä, että uuden halli-

tusmuodon tultua voimaan lakiehdotusten käsittelyssä siirrytään kolmesta täysistuntokäsittelystä kahden käsittelyn menettelyyn. Yleisenä pääsääntönä on, että asiat käsitellään kullakin hetkellä voimassa olevien säännösten mukaan. Siirtymäsäännös tarvitaan kuitenkin siitä, missä menettelyssä eduskunta käsittelee lakiehdotukset, joiden käsittely on hallitusmuodon voimaan tullessa kesken.

Pykälän 1 momentin mukaan lakiehdotus käsiteltäisiin hallitusmuodon voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti, jos ehdotuksen ensimmäinen käsittely on alkanut ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Aikaisempien säännösten mukainen kolmen täysistuntokäsittelyn menettely olisi siten riippuvainen lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn alkamisesta. Jos lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely ei ole alkanut ennen hallitusmuodon voimaantuloa, olisi ehdotus näin ollen käsiteltävä uuden hallitusmuodon säännösten mukaisessa kahden täysistuntokäsittelyn menettelyssä. Eduskuntatyön kannalta on perusteltua, ettei lakiehdotuksen käsittelymenettely muutu sen jälkeen, kun asiaa valmistelleen valiokunnan mietintö on ensimmäisessä käsittelyssä esitelty eduskunnalle. Ehdotettu säännös on toisaalta siirtymävaihetta ajatellen riittävän joustava, sillä eduskunnan puhemies voi päättää lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn aloittamisesta eduskuntatyön järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Puhemiehen toimenpitein olisi siten mahdollista huolehtia siitä, että siirtymäsäännöksen soveltamistarve jäisi vähäiseksi.

Uuden hallitusmuodon voimaan tullessa myös perustuslain aineellinen sisältö jonkin verran muuttuu. Siirtymävaiheessa saattaa siten ilmetä tilanne, jossa aikaisemmin voimassa olleiden perustuslainsäännösten kanssa ristiriidassa ollut lakiehdotus on sopusoinnassa uuden hallitusmuodon säännösten kanssa. Vastaavasti lakiehdotus voi olla sisällöltään ristiriidassa uuden hallitusmuodon säännösten kanssa, vaikka se olisikin ollut aikaisemmin voimassa olleiden perustuslakien mukainen. Tällaisia tilanteita varten lakiin ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi erityistä menettelysäännöstä, koska nämä seikat voidaan eduskuntatyötä järjestettäessä ottaa ehdotetun 3 §:n 1 momentin puitteissa asianmukaisesti huomioon.

Pykälän 1 momentin säännöstä sovellettaisiin myös sellaisen lakiehdotuksen käsitte-

lyyn, joka on ennen hallitusmuodon voimaantuloa hyväksytty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla jätettäväksi lupapäätöseen. Tällaisen lain lopullista hyväksymistä koskeva asia käsiteltäisiin näin ollen ennen hallitusmuodon voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaisessa menettelyssä. Eduskunta voi tässä menettelyssä ottaa huomioon uuden hallitusmuodon säännökset ja arvioida uudelleen lupapäätöseen jätettäväksi hyväksytyn lain tarpeen. Siten eduskunta voi joko hylätä lakiehdotuksen tai hyväksyä sen asiasisällöltään muuttamattomana (VJ 73 §). Lakiehdotukseen voidaan myös ennen sen lopullista hyväksymistä tehdä lain asiasisältöön vaikuttamattomia teknisluonteisia tarkistuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin välikysymysmenettelyyn sovellettavista säännöksistä siirtymävaiheen aikana. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on ehdotettu välikysymysmenettelyn yksinkertaistamista siten, että välikysymyksellä tulisi jo sitä tehtäessä olla vähintään kaksikymmentä allekirjoittajaa (43 §). Siirtymäsäännös tarvitaan näin ollen selkeästä tilannetta varten, jolloin aikaisempien säännösten mukaisesti tehdyn välikysymyksen käsittely ajoittuu hallitusmuodon voimaantulon jälkeiseen ajankohtaan.

Eduskunnassa ennen hallitusmuodon voimaantuloa esitetty välikysymys käsiteltäisiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Aikaisempia säännöksiä sovellettaisiin siten välikysymykseen, joka on valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla annettu puhemiehelle ja esitetty eduskunnassa ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Välikysymys, johon vähintään kaksikymmentä edustajaa kirjallisesti ilmoitaisi yhtyvän, annettaisiin tällöin tiedoksi asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle, jonka vastauksen tai ilmoituksen antamiseen ja eduskuntakäsittelyyn sovellettaisiin välikysymystä koskevia valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n säännöksiä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi eduskunnassa vireillä olevien toivomusaloitteiden raukeamisesta uuden hallitusmuodon tullessa voimaan. Säännöksen tarve perustuu siihen yleiseen lähtökohtaan, ettei hallitusmuodon voimaantulo katkaise asioiden vireilläoloa eduskunnassa. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin toivomusaloitteiden kohdalla perusteltua poiketa, koska toivo-

musaloite on ehdotettu korvattavaksi hallitusmuodon 39 §:n 2 momentissa tarkoitettulla toimenpidealoitteella. Kansanedustajalla olisi uuden hallitusmuodon tultua voimaan oikeus tehdä toimenpidealoite milloin tahansa eduskunnan ollessa koolla. Toimenpidealoite voi puheena olevan hallitusmuodon säännöksen mukaan sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Toimenpidealoitteen asiallinen käyttöala olisi siten valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentissa säädetyn toivomusaloitteen alaa laajempi. Toivomusaloitteiden raukeaminen suoraan lain nojalla on eduskunnan työn tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta perusteltua. Muussa tapauksessa toivomusaloitteella vireille pannut asiat muodostaisivat oman erityisen asiaryhmänsä. Tällaisen erityisen asiatyypin huomiointi ottaminen hankaloittaisi tarpeettomasti eduskuntatyön käytännön järjestämistä siirtymävaiheen aikana. Ehdotus on perusteltu myös sen vuoksi, ettei se rajoita kansanedustajan oikeutta saattaa tärkeänä pitämänsä asia toimenpidealoitteella eduskunnassa uudelleen vireille.

4 §. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettujen niin sanottujen omaperäisten asetusten kumoamis- ja muuttamisvallasta niitä tilanteita varten, joissa asetuksenantovaltaa ei ole uudessa hallitusmuodossa tai muussa laissa osoitettu valtioneuvostolle tai ministeriölle. Ehdotetun valtuussäännöksen mukaan omaperäinen asetus voitaisiin näissä tilanteissa kumota tai sitä muuttaa tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi sisältää ehdotuksen asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistamiseksi (80 §). Hallitusmuotoehdotuksen mukaan asetuksenantovalta perustuisi vastaisuudessa joko uudessa hallitusmuodossa tai laissa säädettyyn valtuutukseen. Asetuksenantovaltaa voitaisiin lailla osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Hallitusmuotoon ehdotetun säännöksen nojalla asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksenantajasta erikseen muuta säädetä.

Uuteen hallitusmuotoon ei enää sisältyisi nykyisen hallitusmuodon 28 §:n säännöksiä tasavallan presidentin niin sanotusta omaperäisestä asetuksenantovallasta. Uuden hallitusmuodon voimaantulon jälkeen presidentti antaisi suoraan hallitusmuodon nojalla vain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaatta-

misasetukset (95 § 1 mom.). Muilta osin myös presidentin asetuksenantovalta perustuisi lailla säädettyyn valtuutukseen. Asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen saattaisi aiheuttaa siirtymävaiheen aikana tulkintaepäselvyyksiä, jos laissa ei säädettäisi aikaisemmin annettujen omaperäisten asetusten kumoamis- ja muuttamistoimivallasta.

Nykyisin on muodollisesti voimassa noin 150 omaperäiseksi tulkittavissa olevaa asetusta. Osa tällaisista asetuksista on annettu asioista, joista vastaisuudessa voitaisiin antaa asetuksia joko uuteen hallitusmuotoon tai jo nykyisin voimassa olevaan lakiin sisältyvän nimenomaisen valtuutuksen nojalla. Esimerkiksi neuvottelukuntia sekä erilaisia neuvostoja, keskuksia ja toimikuntia voidaan pitää sellaisina valtionhallinnon yksikköinä, joista vastaisuudessa voidaan säätää hallitusmuotoehdotuksen 119 §:n 2 momentin nojalla annettavalla asetuksella. Tutkintoasetukset taas ovat esimerkkejä omaperäisistä asetuksista, jotka nykyisin voidaan antaa yliopistolain (645/1997) 7 §:n 3 momentissa säädetyn nimenomaisen valtuutuksen nojalla. Näissä tapauksissa asetukset antaisi uuden hallitusmuodon voimaantulon jälkeen valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltaa lailla erikseen osoitettaisi tasavallan presidentille tai asianomaiselle ministeriölle. Toimivaltainen asetuksenantajan antamalla asetuksella voitaisiin myös kumota ja muuttaa puheena olevia aikaisemmin annettuja omaperäisiä asetuksia. Näiden asetusten kumoamis- ja muuttamistoimivallasta ei siten tarvita erityisiä siirtymäsäännöksiä.

Kaikkien omaperäisten asetusten kumoamis- ja muuttamistoimivallasta ei kuitenkaan ole säännöstä uudessa hallitusmuodossa tai nykyisin voimassa olevassa laissa. Tällaisia asetuksia on muodollisesti voimassa vajaa sata. Tarkoitus on, että uudesta hallitusmuodosta johtuvaa muun lainsäädännön uudistamistarvetta selvitettyä arvioidaan yksityiskohtaisesti myös omaperäisiin asetuksiin sisältyvän sääntelyn tarpeellisuus. Tarkoitus on kumota tarpeettomiksi katsottavat omaperäiset asetukset. Tarpeelliseksi katsottava omaperäisten asetusten sisältämä sääntely pyritään nostamaan lain tasolle tai toteuttamaan uuden hallitusmuodon edellyttämällä tavalla lakiin perustuvan asetuksenantovaltuuden nojalla. Muutosesityksiä valmistellaan sekä asianomaisen lainsäädännön muun kehittämisen yhteydessä että uuden

hallitusmuodon voimaantulosta johtuvia lainsäädäntömuutoksia valmistelevissa hankkeissa. Asetuksenantovaltaa voidaan tällöin osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai asianomaiselle ministeriölle.

Uuden hallitusmuodon voimaan tullessa saattaa edellä esitetystä huolimatta olla voimassa joitakin aikaisemmin annettuja omaperäisiä asetuksia. Tilanteessa, jolloin asiasta on annettu säännöksiä omaperäisellä asetuksella eikä asetuksenantovaltaa ole kyseisen asian osalta uudessa hallitusmuodossa tai muussa laissa osoitettu tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle, omaperäinen asetus voitaisiin ehdotetun 4 §:n nojalla kumota tai sitä muuttaa tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Jos asetuksenantovalta asiassa olisi uudessa hallitusmuodossa tai muussa laissa osoitettu esimerkiksi valtioneuvostolle, ei tällaisesta asiasta aikaisemmin annettua omaperäistä asetusta muutettaisi tai sitä kumottaisi ehdotetun pykälän nojalla annettavalla tasavallan presidentin asetuksella, vaan valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan nojalla annettavalla asetuksella. Ehdotettu 4 §:n säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa asetuksenantovaltaa koskeva sääntely on jäänyt aukolliseksi. Tarvittavat lainsäädännön muutokset on kuitenkin tarkoitus toteuttaa siten, että ehdotetun siirtymäsäännöksen käyttötarve jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Valtioneuvostolla on voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:ään ja valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) 5 §:ään perustuva toimivalta antaa säädöskokoelmassa julkaistavalla päätöksellä määräyksiä asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuus hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa. Lisäksi valtioneuvosto on antanut päätöksellään hallitus- ja hallintoasioiden yleistoimivaltaan perustuvia määräyksiä erinäisistä lähinnä hallinnon sisäisiksi luonnehdittavista asioista sekä vakiintuneen käytännön mukaan valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Myös ministeriöt ovat antaneet yleisiä määräyksiä säädöskokoelmassa julkaistuilla päätöksillä. Ministeriöiden toimivalta on voinut perustua lakiin, asetukseen tai valtioneuvoston päätökseen. Käytännössä ministeriöt ovat antaneet määräyksiä myös yleisen toimivaltansa nojalla ilman nimenomaisesti säädettyä valtuutakin.

Hallitusmuotoehdotuksen 80 §:n mukaan asetuksenantovaltaa voitaisiin vastaisuudessa

osoittaa lailla myös valtioneuvostolle ja ministeriölle. Valtioneuvostolle ja ministeriölle ei siten voitaisi osoittaa asetuksenantovaltaa lakia alemmanasteisilla säädöksillä eikä asetuksia voisi antaa valtioneuvoston tai ministeriön yleistoimivallan nojalla. Tarkoitus on, että asetuksenantovaltaa koskeva lainsäädäntö tarkistetaan tässäkin suhteessa kauttaaltaan uuden hallitusmuodon säännöksiä vastaavaksi. Hallitusmuodossa tai laissa säädetyn valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella voitaisiin siten vastaisuudessa muuttaa valtioneuvoston tai ministeriön säädöskokoelmassa julkaistulla päätöksellä aikaisemmin annettuja yleisiä määräyksiä tai kumota niitä.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksenantovaltaa koskeva lainsäädäntö saattaa uuden hallitusmuodon voimaan tullessa kuitenkin olla sillä tavalla aukollinen, etteivät hallitusmuodossa tai laissa säädettyt asetuksenantovaltuudet kata kaikkia niitä asioita, joista aikaisemmin noudatetun käytännön perusteella on voitu antaa määräyksiä säädöskokoelmassa julkaistuilla valtioneuvoston tai ministeriön päätöksillä. Näissä tilanteissa määräystä voitaisiin muuttaa tai se kumota aikaisemmin noudatettua käytäntöä vastavalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön päätöksellä. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi lakiin erityistä säännöstä, koska valtioneuvoston ja ministeriöiden puheena oleva norminantovalta perustuu osaksi pitkäaikaiseen ja joitakin osin tavanomaiseksi oikeudeksi vahventuneeseen käytäntöön, jonka jatkuminen on tarkoitus rajoittaa aikaisemmin annettujen määräysten välttämätöntä muuttamista tai kumoamista koskeviin siirtymävaiheen aikana esiintyviin tilanteisiin. Lisäksi tarkoitus on, että näissä tilanteissa ryhdytään pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin asetuksenantovaltaa koskevan lainsäädännön täydentämiseksi.

5 §. Pykälässä säädettäisiin valtakunnanoikeudessa nostettavaksi määrätyn syytteen käsittelyyn sovellettavista säännöksistä hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvan siirtymävaiheen aikana. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi sisältää ehdotuksen valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudellista vastuuta koskevan perustuslainsäätelyn uudistamiseksi (114–117 §). Uudella hallitusmuodolla kumottaisiin laki valtakunnanoikeudesta ja laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston

jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta.

Uuden hallitusmuodon tultua voimaan olisi ministerivastuuasioiden käsittelyyn sovellettava hallitusmuodon säännöksiä. Koska hallitusmuodon voimaantulo ei katkaise asioiden vireilläoloa eduskunnassa, jatkuisi myös ennen hallitusmuodon voimaantuloa ministerivastuulain 2 §:n mukaisesti tehdyn muistutuksen käsittely, mutta siten, että asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden hallitusmuodon säännösten mukaisesti.

Siirtymäsäännös tarvitaan kuitenkin sellaista mahdollista tilannetta varten, jossa valtakunnanoikeudessa nostettavaksi määrättyä syytetä ei ole käsitelty loppuun ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Ehdotetun säännöksen mukaan syyte olisi tällaisessa tilanteessa käsiteltävä hallitusmuodon voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi sisältää myös ehdotuksen valtakunnanoikeuden kokoonpanoa koskevaksi uudeksi säännökseksi (101 §). Koska tuomioistuimen kokoonpanoa ei ole asianmukaista muuttaa kesken rikosoikeudenkäynnin, lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan valtakunnanoikeus käsittelee ennen hallitusmuodon voimaantuloa nostettavaksi määrätyn syytteen valtakunnanoikeudesta annetussa laissa säädetyssä kokoonpanossa.

Valtakunnanoikeuden kokoonpanon muutosta on pidettävä ongelmallisena myös siinä tapauksessa, että ministerisyytteen nostamisesta päätetään hallitusmuodon tultua voimaan, mutta ennen kuin hallitusmuodon 101 §:ssä tarkoitettujen eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenten toimikausi on alkanut. Näiltä osin tarvittavat säännökset on tarkoitus ottaa hallitusmuodon 101 §:n 3 momentin nojalla säädettävään valtakunnanoikeutta koskevaan erityislakiin. Laissa säädettäisiin yleisesti valtakunnanoikeuden kokoonpanosta tilanteessa, jossa eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenten hallitusmuodossa säädetty toimikausi päättyy kesken oikeudenkäynnin.

6 §. Pykälässä säädettäisiin apulaisoikeuskanslerin varamiehen siirtymisestä apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on apulaisoikeuskanslerin varamiehen nimike ehdotettu muutettavaksi apulaisoikeus-

kanslerin sijaiseksi (69 §; vrt. nykyisen hallitusmuodon 37 §). Nimikkeen muutoksen vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan apulaisoikeuskanslerin varamies siirtyy hallitusmuodon 69 §:ssä tarkoitetuksi apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi ja jatkaa tässä tehtävässä toimikauden loppuun.

7 §. Pykälässä säädettäisiin valtuutuksesta, jonka nojalla eduskunta voisi jo ennen hallitusmuodon voimaantuloa hyväksyä uuden eduskunnan työjärjestyksen.

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi on pidetty lähtökohtana sitä, että eduskunnan osalta hallitusmuotoon otetaan vain eduskunnan aseman, organisaation ja päätöksentekomenettelyn kannalta keskeisimmät säännökset. Tarkoitus on, että huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisin sisältämästä eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevasta sääntelystä siirretään perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Hallitusmuotoehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 1 päivänä maaliskuuta 1996 työryhmän (Eduskunnan työjärjestys 2000 –työryhmä) valmistelemaan uutta eduskunnan työjärjestystä. Työryhmä luovutti muistionsa (Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1998) 17 päivänä helmikuuta 1998. Työryhmän ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi on toimitettu eduskunnan valiokuntien ja kansanedustajien käyttöön. Ehdotus on siten eduskunnan käytettävissä sen käsitellessä hallituksen esitystä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Eduskunnan työjärjestyksen sisältö on kuitenkin monin osin riippuvainen uuden hallitusmuodon sisällöstä. Sen vuoksi puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi voidaan antaa eduskunnalle vasta vuoden 1999 valtiopäivillä hallitusmuodon tultua lopullisesti hyväksytyksi. Uuden eduskunnan työjärjestyksen on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa.

Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi on muodollisesti hallitusmuotoesityksestä erillinen ehdotus. Kun sekä hallitusmuodon että eduskunnan uuden työjärjestyksen valmistelussa omaksutun keskeisen lähtökohdan mukaan huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisin sisältämästä sääntelystä siirretään uuteen

eduskunnan työjärjestykseen, on selvää, että puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi on välttämättä monin osin sisällöltään ristiriidassa voimassa olevien perustuslainsäännösten kanssa. Jotta uusi eduskunnan työjärjestys voisi tulla voimaan samaan aikaan kuin uusi hallitusmuoto, on eduskunnalla oltava oikeus käsitellä ja hyväksyä työjärjestys ennen hallitusmuodon voimaantuloa.

Eduskunnan uuden työjärjestyksen käsitteilyä ja hyväksymistä varten tarvitaan erityinen toimivaltaperuste. Lakiin Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä ehdotetaan siten otettavaksi erityinen valtuussäännös, jonka nojalla eduskunta voisi nykyisten perustuslainsäännösten estämättä hyväksyä puhemiesneuvoston ehdotuksen hallitusmuodon 52 §:ssä tarkoitetuksi eduskunnan työjärjestykseksi jo ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi käsiteltäisiin eduskunnassa lakiehdotuksen käsittelystä voimassa olevassa valtiopäiväjärjestyksessä säädetyssä järjestyksessä. Hallitusmuodon ja uuden eduskunnan työjärjestyksen voimaantuloajankohdan yhteensovittamisen vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan uusi eduskunnan työjärjestys ei voisi tulla voimaan ennen uuden hallitusmuodon voimaantuloa.

8 §. Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Ehdotettuun 7 §:ään sisältyvän valtuussäännöksen vuoksi lain olisi tultava voimaan siten, että eduskunta voisi hyväksyä uuden eduskunnan työjärjestyksen sen jälkeen, kun hallitusmuoto on

vuoden 1999 valtiopäivillä tullut lopullisesti hyväksytyksi.

6. Voimaantulo

Ehdotetun lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian hallitusmuodon ja lain hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen, jotta eduskunta voisi käsitellä ja hyväksyä hallitusmuodon 52 §:ssä tarkoitetun eduskunnan työjärjestyksen ennen hallitusmuodon voimaantuloa.

7. Säättämisjärjestys

Ehdotetun lain 7 §:n valtuussäännös on lain suunnitellun voimaantuloajankohdan vuoksi ristiriidassa eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä annettujen voimassa olevien hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten kanssa. Ehdotetun lain 3 §:n 1 ja 2 momentin sekä 4 ja 5 §:n säännösten mukaan nykyisin voimassa olevien perustuslakien säännöksiä sovelletaan siirtymävaiheessa vielä hallitusmuodon voimaantulon jälkeen. Perustuslain säännösten voimassaolosta ja voimaantulosta ei voida säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Ehdotus laiksi Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä on siten käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen Hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyl-
lä tavalla, säädetään:

1 §

Tässä laissa annetaan tarvittavat säännök-
set Suomen Hallitusmuodon (/), jäljempä-
nä hallitusmuoto, täytäntöön panemiseksi.

2 §

Ennen hallitusmuodon voimaantuloa valit-
tujen eduskunnan valiokuntien sekä hallitus-
muodon 36 §:ssä tarkoitettujen toimielinten
ja edustajien toimikausi jatkuu valitsemis-
päätöksen mukaisesti. Toimikausi kuitenkin
päätyy hallitusmuodon voimaan tullessa, jos
toimielintä ei tuolloin voimaan tulevien
säännösten mukaan enää aseteta.

3 §

Lakiehdotus käsitellään hallitusmuodon
voimaan tullessa voimassa olleiden säännös-
ten mukaisesti, jos ehdotuksen ensimmäinen
käsitely on alkanut ennen hallitusmuodon
voimaantuloa.

Ennen hallitusmuodon voimaantuloa edus-
kunnassa esitetty välikysymys käsitellään
hallitusmuodon voimaan tullessa voimassa
olleiden säännösten mukaisesti.

Eduskunnassa vireillä olevat toivo-
musaloitteet raukeavat hallitusmuodon tulles-
sa voimaan.

4 §

Vuonna 1919 annetun Suomen Hallitus-
muodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voi-
daan hallitusmuodon tultua voimaan muuttaa
tai se kumota tasavallan presidentin antamal-

la asetuksella, jollei asetuksen antamisesta
asiassa ole muuta säädetty.

5 §

Ennen hallitusmuodon voimaantuloa valta-
kunnanoikeudessa nostettavaksi määrätty
syyte käsitellään loppuun hallitusmuodon
voimaan tullessa voimassa olleiden säännös-
ten mukaisesti. Valtakunnanoikeus käsittelee
syytteen valtakunnanoikeudesta annetun lain
(273/1922) hallitusmuodon voimaan tullessa
voimassa olleiden säännösten mukaisessa
kokoonpanossa.

6 §

Apulaisoikeuskanslerin varamies siirtyy
hallitusmuodon 69 §:ssä tarkoitetuksi apu-
laisoikeuskanslerin sijaiseksi hallitusmuodon
tullessa voimaan ja jatkaa tässä tehtävässä
toimikauden loppuun.

7 §

Eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdo-
tuksesta ja lakiehdotuksen käsittelystä valtiopäiväjärjestyksessä säädettyssä järjestyk-
sessä hyväksyä hallitusmuodon 52 §:n 1 mo-
mentissa tarkoitetun eduskunnan työjärjes-
tyksen ennen hallitusmuodon voimaantuloa.
Työjärjestys ei kuitenkaan voi tulla voimaan
ennen hallitusmuodon voimaantuloa.

8 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta .

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Jussi Järventausta*

