PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/1998 vp

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1998 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä

— lakialoitteen LA 16/1995 vp (Risto Penttilä /nuors ym.) laiksi valtiopäiväjärjestyksen 9 §:n muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 14 päivänä kesäkuuta 1995,

— lakialoitteen LA 6/1998 vp (Henrik Lax /r) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, joka on lähetetty valiokuntaan 19 päivänä maaliskuuta 1998,

— lakialoitteen LA 11/1998 vp (Mikko Elo /sd ym.) kansanedustajien palkkiota koskevaksi lainsäädännöksi, joka on lähetetty valiokuntaan 2 päivänä huhtikuuta 1998,

— lakialoitteen LA 135/1998 vp (Mikko Elo /sd ym.) laiksi valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 3 päivänä joulukuuta 1998,

— toivomusaloitteen TA 1/1995 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) perustuslakituomioistuimen tarpeellisuuden selvittämisestä, joka on lähetetty valiokuntaan 30 päivänä toukokuuta 1995,

— toivomusaloitteen TA 2/1996 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) äänikynnyksen asettamisesta eduskuntavaaleissa, joka on lähetetty valiokuntaan 14 päivänä maaliskuuta 1996,

— toivomusaloitteen TA 3/1996 vp (Marjaana Koskinen /sd ym.) parlamentarismin vahvistamista tarkoittavien esitysten laatimisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 14 päivänä maaliskuuta 1996,

— toivomusaloitteen TA 3/1997 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) eduskunnan hylkäämien lakiehdotusten jättämisestä uudelleen käsittelemättä, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997,

— toivomusaloitteen TA 4/1997 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) ministereiden osallistumisesta eduskunnan suulliselle kyselytunnille, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997,

— toivomusaloitteen TA 6/1997 vp (Bjarne Kallis /skl) tyhjää äänestämisen mahdollisuuden poistamista koskevan lakiehdotuksen valmistelemisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997,

— toivomusaloitteen TA 8/1997 vp (Tuija Nurmi /kok) kansanedustajien varamiesjärjestelmää koskevien säännösten valmistelemisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997,

— toivomusaloitteen TA 1/1998 vp (Esko Helle /vas) eduskuntavaaleja koskevan vaalitavan muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä maaliskuuta 1998,

— toivomusaloitteen TA 2/1998 vp (Bjarne Kallis /skl) tasauspaikkajärjestelmän lisäämisestä kansanedustajien vaaleja koskevaan lakiin, joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä maaliskuuta 1998,

— toivomusaloitteen TA 3/1998 vp (Toimi Kankaanniemi /skl) sitovan kansanäänestyksen käyttöönotosta, joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä maaliskuuta 1998, sekä

— toivomusaloitteen TA 5/1998 vp (Sakari Smeds /skl) vaalijärjestelmän uudistamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä maaliskuuta 1998.

Lausunnot

Lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta ovat antaneet asiasta perustuslakivaliokunnan pyynnöstä lausunnot, lakivaliokunta esityksen tuomioistuinjärjestelmää koskevilta osin, ulkoasiainvaliokunta lakiehdotuksen 8 luvusta ja valtiovarainvaliokunta lakiehdotuksen 90 §:stä. Lausunnot ovat tämän mietinnön liitteinä (LaVL 9/1998 vp, UaVL 6/1998 vp ja VaVL 29/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Jussi Järventaus, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen ja lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen, oikeusministeriö
- puolustusministeri Anneli Taina ja vanhempi hallitussihteeri Juha Sarkio, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Raija Isotalo, valtiovarainministeriö
- valtiontilintarkastajain varapuheenjohtaja, kansanedustaja Oiva Savela ja tarkastusneuvos Mauri Lehmusto, valtiontilintarkastajain kanslia
- kansliapäällikkö Jaakko Kalela ja neuvonantaja Martti Manninen, tasavallan presidentin kanslia
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Gustav Hägglund
- tarkastusneuvos Hannu Nieminen, valtiontalouden tarkastusvirasto
- maaneuvos Roger Jansson ja kansliapäällikkö Peter Lindbäck, Ahvenanmaan maakuntahallitus
- puheenjohtaja, kansanedustaja Henrik Lax ja kieliturvasihteeri, valtiotieteen maisteri Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- kansanedustaja Esko Aho
- professori Esko Antola
- professori Pertti Eilavaara
- professori Lars D. Eriksson
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen
- professori Voitto Helander
- professori Mikael Hidén
- valtioneuvos Harri Holkeri
- ministeri Jaakko Iloniemi
- ministeri Max Jakobson
- kansleri Jan-Magnus Jansson
- professori Kari Joutsamo
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen
- professori Kai Kalima
- hallintoneuvos Heikki Karapuu
- professori Antti Kivivuori
- professori Timo Konstari
- professori Martti Koskenniemi
- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- oikeustieteen tohtori, dosentti Ora Meres-Wuori
- professori Arvo Myllymäki
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- kansleri Jaakko Nousiainen
- professori Matti Pellonpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- ministeri Esko Rekola
- hallintoneuvos Ahti Rihto
- hovioikeuden presidentti Erkki Rintala
- oikeustieteen tohtori Allan Rosas
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- kansleri Kauko Sipponen
- pankinjohtaja Kalevi Sorsa
- professori Markku Suksi
- hallintoneuvos Lauri Tarasti
- professori Teija Tiilikainen
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen

- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen tohtori Aarre Tähti
- valtioneuvos Johannes Virolainen
- professori Raimo Väyrynen
- professori Matti Wiberg.

Valiokunta on saanut Suomen Kuntaliitolta ja Saamelaiskäräjiltä kirjalliset lausunnot, jotka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Valiokunnan valtuuskunta vieraili 18.1.1999 Maarianhaminassa ja kävi siellä keskusteluja Ahvenanmaan maakunnan edustajien kanssa esityksen maakuntaa koskevista kohdista.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

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

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

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

Ehdotettu hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Lakialoitteet

Lakialoitteeseen LA 16/1995 vp sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 9 §:ää muutettavaksi siten, että valtioneuvoston jäseneksi nimitetyn kansanedustajan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy valtioneuvoston jäsenyyden ajaksi ja hänen tilalleen valtiopäiville tulee varamies.

Lakialoitteessa LA 6/1998 vp ehdotetaan, että uuden hallitusmuodon 28 §:ään otettaisiin säännös, jonka mukaan tuomioistuin voisi tietyistä rikoksista rangaistukseen tuomitessaan erottaa kansanedustajan edustajantoimestaan. Edustajantoimesta rikoksesta tuomitsemisen yhteydessä erotettu ei olisi vaalikelpoinen valtakunnallisissa vaaleissa, ennen kuin hän on sovittanut erottamiseen johtaneen rikoksen.

Lakialoitteeseen LA 11/1998 vp sisältyvissä lakiehdotuksissa ehdotetaan, että eduskunta valitsisi ulkopuolisen palkkiolautakunnan päättämään edustajantoimesta maksettavasta palkkiosta ja edustajantoimen hoitamisesta aiheutuvien kulujen korvaamisesta.

Lakialoitteeseen LA 135/1998 vp sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 §:ää muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirasto olisi eduskunnan alainen.

Toivomusaloitteet

Toivomusaloitteessa TA 1/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin perustuslakituomioistuimen perustamisen tarpeellisuuden selvittämiseksi.

Toivomusaloitteissa TA 2/1996 vp, TA 1/1998 vp, TA 2/1998 vp ja TA 5/1998 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin suhteellisuuden toteutumisen parantamiseksi eduskuntavaaleissa esimerkiksi tasauspaikka- ja äänikynnysjärjestelmän avulla.

Toivomusaloitteessa TA 3/1996 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin esitysten laatimiseksi virkamiesvallan vähentämiseksi ja parlamentaarisuuden lisäämiseksi.

Toivomusaloitteessa TA 3/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin sellaisten säännösten aikaansaamiseksi, ettei eduskunnan kertaalleen hylkäämää lakiehdotusta voisi tuoda samansisältöisenä eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi ennen uusia eduskuntavaaleja.

Toivomusaloitteessa TA 4/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus huolehtisi siitä, että eduskunnan suulliselle kyselytunnille ilmoitetut ministerit saapuvat ajoissa kyselytunnille ja pysyvät aitiossaan niin kauan kunnes kyselytunti on ohi.

Toivomusaloitteessa TA 6/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi valmistelemaan sellaista lakiesitystä, jolla tyhjää äänestämisen mahdollisuus poistetaan eduskunnan täysistunnoissa.

Toivomusaloitteessa TA 8/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin kansanedustajien varamiesjärjestelmän luomiseksi.

Toivomusaloitteessa TA 3/1998 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin siten, että kansanäänestyksen tulos olisi sitova, mikäli yli 50 prosenttia äänioikeutetuista on käyttänyt äänioikeuttaan, ja sitovaksi tulisi kanta, joka on saanut taakseen vähintään 60 prosenttia annetuista äänistä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Uudistuksen tausta ja valiokunnan yleiskannanotto

Valtiosäännön uudistaminen on ollut vireillä Suomessa lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun alusta alkaen, jolloin valtioneuvosto asetti valtiosääntökomitean valmistelemaan valtiosäännön kokonaisuudistusta. Tämä valmistelu ei johtanut suoranaisesti uudistuksiin. Merkittäviä perustuslain osauudistuksia saatiin kuitenkin aikaan 1980-luvulta alkaen. Muutosvauhti tavallaan huipentui 1990-luvun alkupuoliskolla, sillä vuosina 1991—1995 hyväksyttiin lopullisesti 28 perustuslakia muuttavaa lakia.

Perustuslakien yhtenäistämisen tavoite nousi esille perustuslakivaliokunnassa uuden Ahvenanmaan itsehallintolain käsittelyn yhteydessä vuoden 1990 valtiopäivillä. Valiokunta lausui tällöin (PeVM 15/1990 vp, s. 6/I): "Suomessa on nykyisin neljä perustuslakia, kun yleismaailmallisesti perustuslain tasoiset säännökset on yleensä kirjoitettu yhteen lakiin. Meilläkin tulisi harkita tähän ryhtymistä." Samassa yhteydessä valiokunta viittasi aikaisempaan kannanottoonsa sen selvittämisestä, "missä määrin valtiopäiväjärjestyksen tasoista sääntelyä voitaisiin keventää ja siirtää sääntelyä enenevässä määrin työjärjestykseen" (PeVM 7/1990 vp, s. 2/II). Niin ikään vuoden 1990 valtiopäivillä eduskunta hyväksyi perustelulausuman eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamisesta ja siten eduskunnan aseman vahvistamisesta valtiosääntöuudistuksen valmistelussa (EV 13.3.1990/HE 232/1988 vp). Perustuslakivaliokunta palasi edellisen vaalikauden loppupuolella perustuslakien yhtenäistämiseen. Valiokunnan mielestä

(PeVM 16/1994 vp, s. 7) silloin käsiteltävänä ollut "valtaoikeuslainsäädäntö yhdessä perusoikeusuudistuksen ... kanssa merkitsee viime vaalikausien aikana vilkkaasti edenneen valtiosäännön uudistamisen eräänlaista taitekohtaa. Valtiosääntöämme on muutettu sekä laajahkojen kokonaisuuksien että erillisempien yksityiskohtien osalta niin monien hallituksen esitysten ja lakialoitteiden pohjalta, että nyt on välttämätöntä omistaa huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tuleekin käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö. Sen tavoitteena tulee olla, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon. Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta."

Hallituksen esitys on valmisteltu monipuolisesti ja, ottaen huomioon aiheen merkitys, myös nopeasti. Asian esivalmistelu tehtiin oikeusministeriön asettamassa virkamies- ja asiantuntijatyöryhmässä (Perustuslaki 2000 -työryhmä) käytännössä vuoden 1995 jälkimmäisellä puoliskolla (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995). Työryhmän pohjustavan työn pohjalta asian varsinaisen perusvalmistelun teki valtioneuvoston asettama parlamentaarinen komitea (Perustuslaki 2000 -komitea), jonka työ valmistui kesäkuussa 1996 (KM 1997:13). Lähes kaikki komitean jäsenet olivat kansanedustajia. Komitean työssä mukana olleet pysyvät asiantuntijat edustavat oloissamme merkittävää valtiosäännön käytännön ja teoreettista asiantuntemusta.

Hallituksen esityksen pääsisältö vastaa olennaisilta osiltaan Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksia ja myös niitä käsityksiä, joita eduskunnassa on tällä vuosikymmenellä esitetty valtiosäännön kokonaisuudistuksen perusteluiksi. Tämän vuoksi sekä esityksen perusteluista lähemmin ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä hyvin tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä selostettavin ja perusteltavin muutoksin.

Perustuslain nimike

Hallituksen ehdottama uuden yhtenäisen perustuslain nimike, Suomen Hallitusmuoto, on sama kuin nykyisen usean perustuslain järjestelmän mukaisen pääperustuslain nimike. Kuten esityksessä mainitaan, hallitusmuoto-käsitettä voidaan pitää historiallisessa katsannossa suppeana uuden perustuslain koko alaan verrattuna. Hallitusmuoto oli nimittäin alkujaan sisällöltään lähinnä hallitusvaltaa koskeva valtiosääntöasiakirja. Vaikka tämän termin merkityssisällön voidaankin katsoa sittemmin laajentuneen, valiokunta ei pidä esityksen nimikevalintaa onnistuneena.

Kansainvälisessä vertailussa hallitusmuotonimike on poikkeus. Eri maiden valtiosääntöasiakirjoissa käytetty nimike voidaan useimmiten kääntää suomen kielessä perustuslaiksi tai valtiosäännöksi. Suomen Hallitusmuoto olisi uuden perustuslain nimikkeenä kovin hallituskeskeinen. Tämän nimikkeen käyttämistä voidaan yhtenäisen perustuslain järjestelmässä perustella lähinnä perinnesyillä ja tähdentäen näin sitä, että uusi perustuslaki pohjautuu valtiosääntötradition jatkuvuuden varaan. Valiokunta pitää tällaisia seikkoja merkityksellisempänä sitä, että uuden perustuslain nimike kattaa sen koko sisällön ja on samalla ylevä.

Valiokunnan mielestä nimike "Suomen perustuslaki" täyttää nämä ominaisuudet. Perustuslaki-termi on suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa viitannut yleisesti säädöksen hierarkkiseen asemaan. Valtiosääntö-termi puolestaan on monimerkityksinen, koska sen piiriin on luettu perustuslakien lisäksi eritasoisia säädöksiä, jotka sääntelevät yksilön perusoikeuksia tai poliittista päätöksentekomenettelyä. Uudessa yhden yhtenäisen perustuslain järjestelmässä perustuslain nimikkeenä voidaan hyvin käyttää käsitettä, joka vakiintuneesti viittaa lain ylemmänasteiseen hierarkkiseen statukseen. Valiokunta on muuttanut nimikkeen tällä tavalla.

Nimikkeen muuttamisen takia on tarkistettava teknisesti kaikki ne lakiehdotuksen pykälät,

joissa hallitusmuoto mainitaan. Tästä syystä tarkistuksia on tehtävä 1, 14, 34, 36, 37, 39— 41, 46, 47, 57, 65, 80, 93, 126, 130 ja 131 §:ään.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa

Esitys vastaa nykyistä perustuslakisääntelyä siinä, että Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa ei mainita erikseen muissa kuin sellaisissa yhteyksissä, jotka koskevat valtioneuvoston ja eduskunnan välisiä suhteita. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin säännöksestä Suomen täysivaltaisuudesta todetaan esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II), että sitä on "nykyisin tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa".

Valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota omiin aiempiin kannanottoihinsa EU:n jäsenyyden mainitsemisesta perustuslaissa. Valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle antamassaan lausunnossa valiokunta totesi (PeVL 5/1992 vp, s. 8) jäävän erikseen selvitettäväksi, "olisiko perustuslain tasolla asianmukaista ottaa huomioon Suomen EY-jäsenyys, vaikkakaan tähän ei olisi oikeudellista välttämättömyyttä". Valiokunta palasi tähän kysymykseen lausunnossa, joka annettiin hallituksen esityksestä Suomen liittymissopimuksen hyväksymisestä. Tuolloin valiokunta arvioi (PeVL 14/1994 vp, s. 6/II), että "eräänlainen valtiosääntöpoliittinen ´perustuslain täydellisyysperiaate´ puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstissä". Valiokunta kuitenkin totesi lisäksi, että asia on syytä ottaa varta vasten selvitettäväksi jäsenyyden aikana, koska vasta tällöin "kysymystä voidaan arvioida sillä perusteellisuudella ja tasapuolisuudella, jonka se ansaitsee ja vaatii". Pari kuukautta tämän lausunnon jälkeen valmistamassaan mietinnössä (PeVM 10/1994 vp), joka koski Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtäviä muutoksia lähinnä valtiopäiväjärjestykseen, valiokunta ei enää kosketellut tätä asiaa.

Euroopan yhdentymiskehitys on, kuten esityksen perusteluissa selostetaan, johtanut perustuslain muutoksiin useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Muutokset on tehty yleensä jäseneksi liityttäessä tai yhdentymisprosessin muotojen muuttuessa. Eräiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa on yleinen säännös osallistumisesta eurooppalaiseen yhteistyöhön. Useimpien jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy yleinen säännös toimivallan luovuttamisesta kansainvälisille toimielimille. Tällainen sääntely muodostaa pohjan yleensä myös Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvälle toimivallan siirrolle. Lisäksi muutamien jäsenvaltioiden perustuslaeissa säännellään erityisesti toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Useiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa säännellään myös Euroopan unionia koskevien asioiden kansalliseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä.

Suomalaisen perustuslakitradition näkökulmasta on todettavissa, että toimivallan siirtämistä koskeva perustuslakisääntely ei meillä ole eurooppalaisen yhdentymisen yhteydessä samalla tavoin välttämätöntä kuin muissa jäsenvaltioissa valtiosääntöömme sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden takia. Suomen Euroopan unionin jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen lähinnä perustuslain 1 luvussa ei valiokunnan käsityksen mukaan sisältäisi mitään yksiselitteisen selvää uutta normisisältöä sen lisäksi, mitä jo jäsenyyden huomioon ottamisella 8 luvussa saavutetaan. Voidaan kuitenkin arvioida, että jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syventyvään integraatioon. Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallisten vaikutusten huomioon ottaminen perustuslain tekstissä taas vaatisi jäsenyyden mainitsemista useissa kohdin, esimerkiksi lainsäädäntöä ja lainkäyttöä koskevissa luvuissa ja Suomen Pankkia koskevan sääntelyn yhteydessä. Valiokunta ei pidä tällaista sääntelyä kansallisessa perustuslaissa tarkoituksenmukaisena. Valiokunta yhtyykin hallituksen esityksestä välittyvään käsitykseen siitä, että jäsenyyden välillinen ilmeneminen perustuslain 8 luvun säännöksissä on riittävää.

Sotilaskäskyasiat

Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ja osittain sotilaallisista nimitysasioista puolustusvoimien ylipäällikkönä. Nykyisen hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin nojalla näiden asioiden päätöksentekomenettelystä säädetään erikseen.

Tilanne säilyy tällaisena esityksen perusteella. Ehdotuksen todetaan antavan mahdollisuuden jatkaa nykykäytäntöä, jossa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa tai puolustusvoimain komentajan kabinettiesittelyssä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan perustelujen mukaan estä järjestämästä sotilaskäskyasioiden tai sotilaallisten nimitysasioiden esittelyä nykyisestä poikkeavasti esimerkiksi lisäämällä niiden esittelyyn parlamentaarisia piirteitä. Laissa annettavien säännösten varaan jää, edellytetäänkö ja kuinka laajalti valtioneuvoston myötävaikutusta näissä asioissa. Lisäksi todetaan, että lailla voitaisiin säätää nykyistä tiiviimmästä presidentin ja valtioneuvoston välisestä yhteistyöstä sotilaskäskyasioissa. Esimerkkinä parlamentaaristen piirteiden lisäämisestä mainitaan asioiden ratkaiseminen ministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.

Valiokunta katsoo, että sotilaskäskyasioiden osalta ehdotus ei täysin vastaa esityksestä muutoin ilmenevää yleistä suuntausta lisätä perustuslain parlamentaarisia aineksia. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentin ylipäällikön vallan alaan. Puolustusvoimien ylin päällikkyys liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti. Ulkopolitiikan hoidossa presidentti on sidottu esityksessä tiiviiseen yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Tämän kanssa ei ole sopusoinnussa, että presidentin päätöksentekoa puolustusvoimia koskevissa asioissa ei ole perustuslakiehdotuksessa kytketty kaikin osin ministerimyötävaikutukseen vaan pelkästään perustelujen tasolla annetaan ymmärtää olevan mahdollista lisätä lailla presidentin päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä sotilaskäskyasioissa. Valiokunnan mielestä pitää valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi perustuslain tekstissä sitoa presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa ministerin myötävaikutukseen. Valiokunta on tehnyt tätä tarkoittavan muutoksen 58 §:n 5 momenttiin.

Muutetussa muodossaan 5 momentti merkitsee lainsäätäjään kohdistuvaa toimeksiantoa sellaisten säännösten aikaansaamisesta, joilla selvennetään sotilaskäskyasioiden päätöksenteon kokonaisuutta. Tässä puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä tulee määritellä, missä asioissa kyseistä päätöksentekomenettelyä käytetään sekä tasavallan presidentin ja puolustusvoimain komentajan päätösvaltasuhteet niissä, ja liittää ministerimyötävaikutus presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa.

Valtioneuvoston muodostaminen

Hallitusmuodon 36 §:n säännökset valtioneuvoston muodostamisesta on muutettu nykyiseen muotoonsa vuosien 1987 ja 1991 uudistuksilla. Niillä tehostettiin valtioneuvoston muodostamisen parlamentaarisia piirteitä sitomalla presidenttijohtoinen hallituksen muodostamisprosessi eduskuntaryhmien ja eduskunnan puhemiehen kuulemiseen sekä eduskunnan koollaoloon. Näistä uudistuksista huolimatta nykyinen valtioneuvoston muodostamismenettely ei sisällä tehokkaita takeita sen edustukselliseen kansanvaltaan kuuluvan periaatteen seuraamisesta, että valtioneuvoston kokoonpano määräytyisi mahdollisuuksien mukaan hyvin suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kannanmuodostuksen perusteella. Eduskunnan säädännäinen rooli tässä menettelyssä on rajoittunut säännösten mahdollistaessa presidentin hyvinkin itsenäisen ja aktiivisen toiminnan.

Esityksessä on perustellusti omaksuttu lähtökohdaksi pääministerin valinnan siirtäminen eduskunnalle. Tätä ehdotusta (61 §:n 1 mom.) samoin kuin pääministerin valintaa eduskunnassa koskevia ehdotuksia (61 §:n 2 mom:n viimeinen virke ja 3 mom.) ja ehdotusta eduskunnan koollaolosta (61 §:n 4 mom.) ei valiokunnan mielestä ole tarvetta arvioida erikseen yleisellä tasolla. Huomiota sen sijaan ansaitsee hallituk-

sen muodostamisprosessi eli millaiset vaiheet edeltävät eduskunnan äänestystä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on luonnehdittu hallituksen muodostamisprosessin olennaisimpia piirteitä seuraavasti:

— Ehdotus merkitsee luopumista presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista.

— Menettelyn ensi vaiheessa eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelevat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Puolueet ja eduskuntaryhmät voivat sopia hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden vetäjästä. Hallitusneuvottelujen vetäjästä tulee voida päättää kunkin poliittisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tilanteesta riippuen kysymykseen voi tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri.

— Neuvottelujen käyminen on edellytys sille, että presidentti voi antaa pääministeriehdokkaasta tiedon eduskunnalle. Näiden neuvottelujen perusteella presidentti antaa eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Presidentin osuus ennen varsinaista nimittämisvaihetta koskee siten nykyisenlaisen niin sanotun presidentinkierroksen mukaista kuulemista ja sen jälkeistä tiedon antamista pääministeriehdokkaasta. Kuulemisen perusteella presidentti saa selvityksen hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden tuloksesta sekä ryhmien käsityksestä poliittisesta tilanteesta. Presidentinkierros voi tilanteen vaatimusten ja presidentin harkinnan mukaisesti ajoittua valtioneuvoston muodostamista koskevan neuvotteluprosessin eri vaiheisiin.

— Presidentin osuus neuvottelumenettelyssä voi esityksen yleisperustelujen mukaan korostua lähinnä silloin, kun poliittisten puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa hallituspohjasta ja -ohjelmasta ei ole päästy ratkaisuun, joka sellaisenaan mahdollistaisi parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamisen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin avataan presidentin osuudelle uusia ulottuvuuksia tuomalla lisäperusteeksi hänen aktiiviselle toimimiselleen tapaukset, joissa neuvotteluissa ei muutoin päästä eteenpäin tai joissa joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen. Tällöin presidentti voisi vauhdittaa hallitusneuvotteluja esimerkiksi asettamalla hallitustunnustelijan selvittämään erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston kokoonpanoksi. Presidentin asiana olisi myös nimetä hallitusneuvottelujen vetäjä, jolleivät puolueet ja eduskuntaryhmät ole päässeet siitä sopimukseen. — Tällaisia yksityiskohtaisia perusteluja ei ollut Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä.

Hallituksen esityksen pykälätekstistä (61 §:n 2 mom:n ensimmäinen ja toinen virke) näkyvät seuraavat hallituksen muodostamisprosessin vaiheet:

— Eduskunnassa edustettuna olevat puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelevat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta.

— Presidentti kuulee eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä.

— Presidentti antaa puolueiden ja eduskuntaryhmien neuvottelujen perusteella, mutta presidentinkierroksen jälkeen eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta.

Perustuslakiehdotuksen pykäläteksti on *valiokunnan käsityksen mukaan* hyvin selvästi sopusoinnussa sen esityksen perusteluissa todetun seikan kanssa, että ehdotus merkitsee luopumista presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista. Esityksen perusteluissa on kuitenkin kohtia, jotka ovat kiistatta vastoin perustuslakiehdotuksen kirjoitettua säädöstekstiä ja siten myös mainittua tavoitetta. Presidentti on pykälätekstin perusteella sidottu valtioneuvoston kokoonpanoa ja ohjelmaa koskevien neuvottelujen tulokseen, jos eduskunnan enemmistön tukema ratkaisu on niissä löytynyt, ja hän antaa eduskunnalle tiedon tämän tuloksen mukaisesta pääministeriehdokkaasta. Presidentin osuus voi siten korostua vain silloin, kun noiden neuvottelujen tulos on, että ei ole saavutettu asiallista ratkaisua hallituspohjasta ja -ohjelmasta eikä siksi myöskään pääministeriehdokkaasta.

Valiokunta hyväksyy esityksen tavoitteen presidenttijohtoisesta hallituksen muodostamisprosessista luopumisesta. Valiokunta ei kuitenkaan yhdy niihin hallituksen esityksen perusteluihin, jotka viittaavat tämän tavoitteen vastaisesti presidentin aloitteellisuuden korostumiseen esimerkiksi neuvottelujen vauhdittamisesta hallitustunnustelijan avulla silloin, jos neuvotteluissa ei muutoin päästä eteenpäin tai jos joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen. Sääntelyn tällaista tarkoitusta selventääkseen valiokunta on samalla tarkentanut 61 §:n 2 momentin tekstiä sitomalla presidentti perustuslain sanonnassakin tarkemmin eduskunnassa käytyjen neuvottelujen tulokseen. Momenttiin on tehty lisäksi muitakin muutoksia.

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä on selvitetty useassa eri yhteydessä. Esillä on ollut erityisesti tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen, mutta myös muita organisatorisia ratkaisuja on ehdotettu. Esityksessä on päädytty siihen, että ei ole edellytyksiä ratkaista perustuslain säännöksellä tarkastusviraston hallinnollista asemaa, ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun viraston asemasta ja tehtävistä. Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa todetaan, että valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto ja että sen tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Ehdotus tekee mahdollisiksi erilaiset hallinnolliset ratkaisut tarkastusviraston asemasta.

Esitys poikkeaa Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksesta, jonka mukaan "tarkastustoimen hoitamista varten eduskunnan yhteydessä on valtiontalouden tarkastusvirasto". Komitean mielestä sen ehdottama valtiontalouden ulkoisen tarkastustoimen uudelleen järjestäminen siirtämällä valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen vahvistaisi ulkoisen tarkastuksen riippumattomuutta. Komitea piti tarkastusviraston nykyistä asemaa valtiovarainministeriön alaisuudessa ongelmallisena juuri riippumattomuuden kannalta.

Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo, että hallinnollinen ratkaisu valtiontalouden tarkastusviraston asemasta pitää tehdä uudessa perustuslaissa ja että aiemmat selvitykset huomioon ottaen riippumattoman tarkastusviraston tulee sijoittua eduskunnan yhteyteen. Valiokunta on tästä syystä muuttanut 90 §:n 2 momenttia. Samalla valiokunta on täydentänyt esityksen mukaista sääntelyvarausta siten, että myös tarkastusviraston asemasta säädetään tarkemmin lailla. Tästä säädettäessä lähtökohtana on oltava tarkastusviraston uskottavan riippumattomuuden turvaaminen niin hallinnollisissa kuin toiminnallisissakin suhteissa.

EKPJ ja eduskunta -työryhmän ehdotukset

Eduskunnan puhemiesneuvosto on 3.12.1998 lähettänyt perustuslakivaliokunnalle valtiosääntöuudistuksen valmistelussa huomioon otettavaksi 25.11.1998 valmistuneen Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja eduskunta -työryhmän muistion (eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998), joka koskee talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamiseen liittyviä asioita. Työryhmän ehdotuksen mukaan perustuslakiin otettaisiin säännökset ensiksikin pankkivaltuuston vuosittaisesta kertomuksesta sekä rahapolitiikan toteuttamista ja muuta pankin toimintaa koskevista ajankohtaiskertomuksista. Nämä säännökset vastaisivat Suomen Pankista annetun lain 11 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtaa. Perustuslakiin tulisivat lisäksi säännökset Suomen Pankin pääjohtajan oikeudesta olla läsnä eduskunnan täysistunnoissa ja osallistua keskusteluihin pankkivaltuuston kertomuksen käsittelyn aikana ja pääjohtajan mahdollisuudesta eduskunnan puhemiehen suostumuksella antaa eduskunnalle selvitys rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Työryhmän nämä ehdotukset eivät olleet yksimielisiä.

Perustuslakiehdotuksen 46 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle annetaan kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

Suomen Pankkia koskevassa 91 §:ssä ei säädetä erikseen pankkivaltuuttujen kertomuksista. Valiokunnan mielestä on riittävää, että näistä kertomuksista säädetään lain tasolla, minkä vuoksi valiokunta ei ole yhtynyt työryhmän tähän ehdotukseen.

Työryhmän Suomen Pankin pääjohtajaa koskevista ehdotuksista tämän mahdollisuutta antaa eduskunnalle selvitys rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta koskeva kohta merkitsee pääjohtajan rinnastamista eduskuntatyössä pääministeriin (45 §:n 2 mom.). Valiokunta katsoo, että tälle ei ole asiallisia perusteita, eikä pidä ehdotusta toteuttamiskelpoisena.

Työryhmän toisen ehdotuksen mukaan pääjohtaja saisi olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä pankkivaltuutettujen antamaa kertomusta. Perustuslakiehdotus sisältää nykyistä oikeustilaa pääpiirteissään vastaavan säännöksen (48 §) ministerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin läsnäolo- ja puheoikeudesta eduskunnan täysistunnossa; ylimpien laillisuusvalvojien oikeutta supistetaan ehdotuksessa nykyiseen verrattuna. Tasavallan presidentin juhlamuotoisia tehtäviä valtiopäivien avajaisissa ja vaalikauden päättäjäisissä koskee ehdotuksen 33 §. Suomen Pankin pääjohtajalla tai muulla eduskuntaan kuulumattomalla henkilöllä ei sen sijaan ole läsnäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa, ellei asiasta perustuslaissa nimenomaisesti säädetä.

Perustuslain säännös Suomen Pankin pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta olisi hyvin poikkeuksellinen ja korostaisi pääjohtajan asemaa erityisesti eduskunnan valitsemiin pankkivaltuutettuihin verrattuna. Valiokunta ei pidä tällaista sääntelyä asianmukaisena, vaan riittävää on, että eduskunnan valiokunnilla on mahdollisuus kuulla asiantuntijoina Suomen Pankin pääjohtajaa samoin kuin tarvittaessa myös Euroopan keskuspankin johtoa. Valiokunta ei ole voinut yhtyä tähänkään työryhmän ehdotukseen.

Oikeudellinen ministerivastuu

Esityksen mukaan ministerisyytteen nostamismahdollisuus jää yksin eduskunnalle, koska tasavallan presidentin syyteoikeudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Eduskunnan puolesta valtioneuvoston jäsenen syyttämisestä päättäisi vastaisuudessa perustuslakivaliokunta eikä täysistunto. Ministerivastuuasian täysistuntokäsittelyä ei esityksessä pidetä sopivana, koska syyteharkinta on yksittäistapauksellista ja siihen sisältyy oikeudellista arviointia. Julkisen täysistuntokäsittelyn pelätään lisäksi voivan muodostua oikeudenkäyntiä muistuttavaksi menettelyksi. Perustuslakivaliokunnalla sen sijaan katsotaan olevan vaadittavaa asiantuntemusta ja riittävät valmiudet lopullisen syyttämispäätöksen tekemiseen, koska valiokunta on erikoistunut erityisesti valtiosääntöoikeudellisten kysymysten oikeudelliseen arviointiin. Esityksessä uskotaan, että syyttämisratkaisun siirtäminen perustuslakivaliokunnalle yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi ministerivastuuasian käsittelyä eduskunnassa.

Valiokunta yhtyy esityksen siihen perusratkaisuun, että syyteoikeus ministerivastuuasioissa kuuluu yksin eduskunnalle. Valiokunnan käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole syytä siirtää syytteen nostamisesta päättämistä täysistunnolta valiokunnalle, jossa asia käsiteltäisiin suljetuin ovin. Etenkin tapauksissa, joissa ministerivastuuprosessi eduskunnassa päättyisi syytteen nostamatta jättämiseen eli asian raukeamiseen, on julkinen täysistuntokäsittely tarpeellinen, tapauksittain jopa ehkä välttämätön asian riittäväksi selvittämiseksi julkisesti. Tästä syystä valiokunta on muuttanut 114 §:n 2 momenttia siten, että syytteen nostamisesta ministerivastuuasiassa päättää edelleen eduskunta täysistunnossaan.

Perustuslain lakiviittaukset

Perustuslakiehdotus sisältää useita lailla tai eduskunnan työjärjestyksellä toteutettavaan sääntelyyn viittaavia säännöksiä. Ehdotus on pyritty kirjoittamaan tavallista lakia yleisempään muotoon ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia tai muuten yksityiskohtaisia säännök-

siä. Esimerkiksi eduskuntaa ja sen sisäistä työskentelyä koskevat säännökset on muotoiltu sillä tavoin yleispiirteisiksi, että eduskuntatyötä voitaisiin yleensä kehittää eduskunnan työjärjestyksellä ja ilman perustuslain muutoksia. Siten eduskunnan sisäisiä menettelyjä on ehdotettu vain rajoitetusti sidottavaksi perustuslain tasolla annettavin säännöksin. Yleispiirteiseen kirjoittamistapaan on vaikuttanut myös pyrkimys olla tarpeettomasti vaikeuttamatta perustuslain tulkinnallista kehittämistä. Lisäksi tavoitteena on ollut välttää perustuslain säännösten kirjoittamista siten, että säännösten vuoksi jouduttaisiin säätämään merkittävästi poikkeuslakeja.

Perustuslakiehdotuksen sisältämät useat lakiviittaukset ovat yhteydessä ehdotuksen yleispiirteiseen kirjoittamistapaan ja siihen liittyen ajatukseen riittävän joustavasta perustuslaista, jotta valtiosääntöä voitaisiin yksityiskohdissaan vastaisuudessa kehittää tavallisella lailla. Toisaalta on pyritty välttämään sellaisia lakiviittauksia, joilla ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä esimerkiksi säätämistason määrittäjänä.

Perusoikeussäännösten osalta lakivarausten ja muiden lakiviittausten vaikutuksia on arvioitu yksityiskohtaisesti perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamassa mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6). Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset on käytännössä sellaisenaan ehdotettu otettavaksi uuden perustuslain 2 lukuun. Näiden säännösten ja niiden sisältämien lakiviittausten tulkinnassa voidaankin nojautua perusoikeusuudistuksen esitöihin samoin kuin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Samoja periaatteita voidaan soveltaa myös Suomen kansalaisuutta koskevaan ehdotuksen 5 §:ään.

Perusoikeussäännösten lisäksi ehdotuksen monet muutkin säännökset sisältävät lakiviittauksia. Yleisesti tällaisilla lakiviittauksilla voi olla itsenäistä oikeudellista merkitystä ainakin neljässä suhteessa. Lakiviittauksella asia *pidätetään* lain alaan, minkä lisäksi viittaus voi sisältää lainsäätäjän toimivallan *rajoituksen* taikka lainsäätäjälle osoitetun *valtuutuksen* tai *toimeksiannon* . Asetuksenantovallan ja muun alemmanasteisen norminantovallan näkökulmasta lakiviittauksilla on pääasiassa norminantajan toimivaltaa rajoittavia vaikutuksia.

Lakiviittauksella ensinnäkin *pidätetään* perustuslaissa tarkoitettu asia lain alaan ja rajoitetaan siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi sekä toisaalta alemmanasteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä lakiviittauksessa tarkoitetuista asioista. Tässä suhteessa lakiviittausten valtiosääntöoikeudellinen vaikutus perustuu perustuslakiehdotuksen 80 §:n 1 momentin nimenomaiseen säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lakiviittaukset määrittävät omalta osaltaan myös sitä, millaiset kansainvälisten velvoitteiden määräykset kuuluvat ehdotuksen 94 §:n 1 momentissa tarkoitetussa mielessä lainsäädännön alaan. Lakiviittauksilla on merkitystä myös oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja ennen muuta säädöstason valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Ehdotuksen 107 § sisältää tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin kohdistuvan kiellon soveltaa perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alemmanasteista säännöstä. Tuomioistuimet ja muut viranomaiset eivät siten saa soveltaa lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos asiaa koskevat säännökset voidaan perustuslain jonkin lakiviittauksen mukaan antaa vain lailla.

Toiseksi lakiviittaukseen saattaa sisältyä lainsäätäjälle osoitettu *valtuutus* siten, että tavallisella lailla voidaan valtuutuksen nojalla antaa perustuslaissa tarkoitetusta pääsäännöstä joiltakin osin poikkeavia säännöksiä. Lakiviittauksen valtuuttava ulottuvuus korostuu silloin, kun viittauksessa käytetään ilmaisua "laissa/lailla voidaan säätää". Tästä on kysymys esimerkiksi ehdotuksen 79 §:n 3 momentin lakiviittauksessa, jonka mukaan laissa voidaan erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella (ks. myös 84 §:n 1 mom., 85 §:n 2 mom., 95 §:n 3 mom., 110 §:n 2 mom. ja 125 §:n 1 mom.).

Valtuuttava lakiviittaus saattaa sisältää myös lainsäätäjän toimivaltaa *rajoittavia* säännöksiä. Esimerkiksi perustuslakiehdotuksen 80 §:n 2 momentin sisältämän lakiviittauksen mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, mutta ainoastaan määrätystä asiasta ja vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (ks. myös 79 §:n 3 mom. sekä 87 ja 124 §).

Kolmanneksi ehdotuksessa on perustuslain säännös useassa kohdin kytketty läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Tällaisia lakiviittauksia on perusoikeusuudistuksen yhteydessä kutsuttu *sääntelyvarauksiksi* (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Perustuslakiehdotuksessa näillä lakiviittauksilla on paitsi pidätetty niissä tarkoitetut asiat lain alaan, myös viitattu siihen, että tällaista asiaa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvaraus saattaa tällöin myös asiallisesti edellyttää, että siinä tarkoitetusta asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely voisi jäädä aukolliseksi. Tässä mielessä sääntelyvaraukseen voi liittyä lainsäätäjälle osoitetun *toimeksiannon* piirteitä.

Perustuslakiehdotuksessa on yleisimmin käytetty seuraavia sääntelyvarauksen muotoiluja: "säädetään lailla/sen mukaan kuin lailla säädetään", "säädetään tarkemmin lailla/sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" ja "säädetään erikseen lailla". Viittaus lailla säätämiseen on lainsäätäjän harkintavallan kannalta jonkin verran avoimempi kuin viittaus, jonka mukaan jostakin asiasta säädetään "tarkemmin" tai "erikseen" lailla. Ilmaisulla "erikseen lailla" viitataan myös säädettävän lain tavanomaista suurempaan tarkkuuteen ja täsmällisyyteen. Niinpä esimerkiksi ehdotuksen 58 §:n 3 momentin 3 kohdassa edellytetään, että siinä tarkoitetut asiatyypit, joista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, yksilöidään laissa. Vastaavasti ylimpien tuomioistuinten päätösvaltaisuuden edellytyksenä voi olla viittä jäsentä pienempi tai suurempi kokoonpano 100 §:n 2 momentissa tarkoitetulla lailla nimenomaisesti säädettävissä tapauksissa. Ehdotuksen 119 §:n 1 momentissa ilmaisulla "erikseen lailla" viitataan siihen, että hallinnon järjestäminen suoraan eduskunnan alaisuuteen on poikkeuksellista.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 luku. Valtiojärjestyksen perusteet

Perustuslain alkuun kootaan esityksen mukaan nykyisen hallitusmuodon tavoin säännökset Suomen valtiosäännön perusperiaatteista.

1 §. Valtiosääntö. Valiokunta on muuttanut 2 momentin sanontaa perustuslain nimikkeen muuttamisen johdosta.

2 §. Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate. Pykälän 3 momentin perusteluissa on laaja luettelo julkista valtaa Suomessa käyttävistä tahoista. Kun varsinkin otetaan huomioon Ahvenanmaan maakunnan valtiosääntöisen erityisaseman kansainvälisoikeudellinen tausta, on syytä tähdentää sitä, että maakunnan toimielinten itsehallintolainsäädännön nojalla harjoittama julkinen valta sijoittuu tavallaan omaan erityiskategoriaansa valtiovallan ja muun julkisen vallankäytön välimaastoon.

2 luku. Perusoikeudet

Voimassa olevan hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset on kokonaisuudessaan uudistettu 1.8.1995 alkaen (laki 969/1995). Nuo säännökset ehdotetaan siirrettäväksi käytännössä sellaisinaan uuden perustuslain 2 lukuun, mitä valiokunta pitää perusteltuna.

Perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta on yleisesti viitattava, kuten esityksessäkin on tehty, asianomaiseen hallituksen esitykseen (HE 309/1993 vp) ja perustuslakivaliokunnan mietintöön siitä (PeVM 25/1994 vp), minkä lisäksi tulee ottaa huomioon myös perusoikeusuudistuksen jälkeinen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Nämäkin säännökset on uudessa perustuslaissa omaksutun kir-

joittamistavan mukaisesti varustettu otsikoilla, joille ei kuitenkaan ole esityksessä tarkoitettu antaa itsenäistä oikeudellista merkitystä esimerkiksi säännösten soveltamisalan määrittämisessä.

Perusoikeussääntelyyn liittyen valiokunnan mielestä on syytä tähdentää sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Niistä perustuslaissa mainitaan maanpuolustusvelvollisuus (127 §), kun taas muutoin velvollisuuksista säädetään laeilla. Perustuslakiehdotuksen 80 §:n 1 momentin nojalla yksilön velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla eikä niitä voida määritellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

11 §. Uskonnon ja omantunnon vapaus. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisälly nykyisen hallitusmuodon 83 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä oikeudesta perustaa uusia uskonnollisia yhdyskuntia. Asian mahdollinen sääntely kuuluisi systemaattisesti tähän pykälään. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen säännökset yhdistymisvapaudesta (13 §:n 2 ja 3 mom.) koskevat kuitenkin myös uskonnollisten yhdyskuntien perustamista, minkä vuoksi asiasta ei ole tarpeen ottaa erityissäännöstä tähän yhteyteen.

14 §. Vaali- ja osallistumisoikeudet. Pykälän 1 momentin sanontaa on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen takia.

22 §. Perusoikeuksien turvaaminen. Valiokunta korostaa tämän säännöksen erityistä tärkeyttä perusoikeuksien toteutumiseksi käytännössä. Perustuslakiehdotuksen 106 ja 107 § voivat olla merkityksellisiä perusoikeuksien kannalta yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Lisäksi on aiheellista uudistaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä jo esitetty vaatimus siitä, että "lainsäädännön tarkistustyöhön on ryhdyttävä pikaisesti oikeusministeriön johdolla niissä tapauksissa, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voidaan epäillä ilmenevän" (PeVM 25/1994 vp, s. 6—7).

23 §. Perusoikeudet poikkeusoloissa. Valiokunta toistaa aiemman kannanottonsa valmiuslainsäädännön tarkistamishankkeen kiirehtimisestä ja pelastustointa poikkeusoloissa koskevan säännöstön kytkemisestä tähän yhteyteen (PeVL 31/1998 vp). Tähän lainvalmisteluhankkeeseen, joka koskee myös puolustustilalakia, tulee koota kaikkien tässä pykälässä tarkoitettujen perusoikeuspoikkeuksien uudistaminen.

3 luku. Eduskunta ja kansanedustajat

Luku sisältää perussäännökset eduskunnan kokoonpanosta ja kansanedustajan asemasta. Säännökset eduskunnan kokoonpanosta, vaalikaudesta ja eduskuntavaaleista säilyvät ehdotuksen mukaan pääasiallisesti ennallaan. Uutena asiana perustuslaissa säädettäisiin ehdokkaiden asettamisesta eduskuntavaaleissa. Kansanedustajan asema ja toimintamahdollisuudet on otettu ehdotukseen nykyisen laajuisina. Puheenvuorojen myöntämisjärjestys täysistunnossa jää ehdotuksen mukaan säänneltäväksi eduskunnan työjärjestyksessä.

25 §. Eduskuntavaalien toimittaminen. Pykälän 4 momentin perusteluissa mainitaan, että lailla voidaan säätää esimerkiksi ulkomailla oleskelevien osallistumisesta eduskuntavaaleihin ja vaaliluetteloiden laatimisesta. Edellisen seikan johdosta valiokunta tähdentää viime kädessä lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentista johtuvan, että lailla nimenomaan tulee säätää äänestysmahdollisuuksien järjestämisestä ulkosuomalaisille. Perustelujen johdosta on lisäksi huomautettava, että jo vuonna 1995 säädetyssä uudistuksessa vaaliluettelot korvattiin äänioikeusrekisterillä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin näillä valtiopäivillä vaalilakiuudistuksen yhteydessä ehdottanut eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman suhteellisuuden toteutumisen parantamisesta eduskuntavaaleissa (PeVM 5/1998 vp). Tuolloin esitetyin perustein valiokunta *ehdottaa hyväksyttäväksi samansisältöisen lausuman* tässäkin yhteydessä (*Valiokunnan lausumaehdotus 1)*.

26 §. Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen. Pykälän 2 momentin johdosta valiokunta toteaa 24 §:n 1 momentista seuraavan, että ennenaikaisten vaalien jälkeen säännönmukaiset eduskuntavaalit toimitetaan neljäntenä vuonna, jollei tätä ennen määrätä uusia ennenaikaisia eduskuntavaaleja.

27 §. Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen. Vireillä olevan holhouslainsäädännön uudistamisen vuoksi (HE 146/1998 vp ja LaVM 20/1998 vp), jonka eduskunta on 11.12.1998 hyväksynyt kolmannessa käsittelyssä, valiokunta on korvannut pykälän *1 momentissa* käsitteen "holhouksenalainen" käsitteellä "vajaavaltainen".

Pykälän *2 momentin* nojalla kansanedustajaksi ei voida valita sotilasta, asevelvollisuuttaan suorittavaa henkilöä lukuun ottamatta. Sotilaalla tarkoitetaan esityksessä puolustusvoimien sotilasvirassa tai rajavartiolaitoksen sotilastehtävissä palvelevaa henkilöä. Valiokunta on sanamuodon yksinkertaistamiseksi ja säännökselle esityksessä ajateltua sisältöä muuttamatta tarkistanut momentin sanontaa niin, että kyseinen rajoitus kohdistuu sotilasvirassa olevaan henkilöön.

Pykälän *3 momentissa* määritellään kansanedustajan tehtävän kanssa yhteensopimattomat tehtävät. Tällaiseen tehtävään valitun tai nimitetyn kansanedustajan edustajantoimi lakkaa ehdotuksen mukaan hänen ryhtyessään hoitamaan sitä. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ole asianmukaista, että kansanedustaja voisi ennen tällaisen yhteensopimattoman tehtävän alkamista jatkaa entiseen tapaan edustajantoimessaan, koska on vaarana, että tietoisuus hänelle tulevasta korkeasta tehtävästä saattaa eri tavoin vaikuttaa hänen omaan toimintaansa eduskuntatyössä ja muidenkin edustajien suhtautumiseen. Valiokunta on tästä syystä muuttanut momenttia siten, että tässä tapauksessa kansanedustajan edustajantoimi lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty säännöksessä mainittuun tehtävään.

28 §. Edustajantoimen keskeytyminen sekä siitä vapauttaminen ja erottaminen. Pykälän *1 momentin* nojalla edustajantoimen hoitaminen keskeytyy asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi. Valiokunta yhtyy perustelujen mainintaan, jonka mukaan tämä sääntö kattaa ilman erillistä mainintaa myös siviilipalvelun. Valiokunta täydentää lisäksi, että momentissa tarkoitetusta asevelvollisuuden suorittamisesta on kysymys naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeisessä palveluksessa.

Pykälän *4 momentin* säännökset rikoksesta tuomitun kansanedustajan vapauttamisesta edustajantoimesta vastaavat perustelujen mukaan asiallisesti valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momenttia. Lakitekstistä ei tosin selviä nimenomaisesti, että sääntely kohdistuisi pelkästään eduskuntavaalien jälkeiseen tuomioon. Valiokunta pitää kuitenkin tässä asiayhteydessä selvänä, että säännös voi tulla sovellettavaksi pelkästään tapauksissa, joissa siinä mainittu edellytys ("valittu on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tuomittu") on täyttynyt vasta vaalien jälkeen.

30 §. Kansanedustajan koskemattomuus. Esityksestä on jätetty pois valtiopäiväjärjestyksen 15 §:ää vastaavat säännökset, jotka perustavat kansanedustajan rikosoikeudellisen erityissuojan. Erityinen rikosoikeudellinen erityissuoja ei olekaan täysin vaikeuksitta sovitettavissa yhteen esimerkiksi sen kanssa, että perustuslaissa turvatun sananvapauden keskeisenä tarkoituksena on muun muassa taata mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Erityissuojan pois jättäminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että kansanedustajan yksityiselämä ei olisi uuden perustuslain 10 §:n mukaisen suojan piirissä tai että kansanedustajan kunnian tai yksityiselämän loukkaamisesta ei olisi tuomittava rangaistusta siten kuin rikoslaissa säädetään. Valiokunta huomauttaa olevan tarpeellista arvioida vielä erikseen, onko valtiopäiväjärjestyksen 15 §:n kaltainen sääntely edelleen aiheellista säilyttää joiltain osin, jolloin kysymykseen tulee asianomaisten säännösten ottaminen lähinnä rikoslakiin.

31 §. Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen. Pykälän 1 momentin tarkoituksena on turvata vakiintuneen käytännön mukainen kansanedustajan puhevapaus, jonka mukaan kansanedustaja voi puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä ilman määrällisiä rajoituksia. Puheoikeutta voidaan rajoittaa 45 §:n 4 momentin nojalla.

Valiokunta tähdentää kansanedustajan puhevapauden suurta periaatemerkitystä, mutta pitää tärkeänä myös sitä, että eduskuntatyössä voitaisiin tapauksittain muokata asioiden käsittelyä kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti ja näin osaltaan edistää eduskuntatyön suunnitelmallisuutta. Valiokunta katsoo, että ehdotetun sisältöisenä säännös kansanedustajan puhevapaudesta ei voi muodostua esteeksi sellaisille eduskunnan työjärjestyksessä toteutettaville käytännön järjestelyille, jotka rajoittavat vain tilapäisesti puhumisen täydellistä vapautta ja jotka kohdistuvat edustajiin tasapuolisesti. Jälkimmäisestä seikasta ei valiokunnan mielestä olisi kysymys sellaisissa eduskuntaryhmille suunnatuissa rajoituksissa, jotka jättäisivät edustajien puheoikeuden riippumaan ryhmien omista päätöksistä. Momentin sanamuoto sallii valiokunnan mielestä esimerkiksi sen, että jonkin asian käsittelyssä osa keskustelusta käydään yksiselitteisen ehdottomien puheiden kestoa ja määrää koskevien rajoitusten alaisena, kunhan asian samaan käsittelyvaiheeseen liitetään täydentävä keskustelumahdollisuus ilman tällaisia rajoituksia.

4 luku. Eduskunnan toiminta

Tähän lukuun on esityksessä koottu perussäännökset valtiopäiville kokoontumisesta sekä eduskunnan toimielimistä ja niiden tehtävistä samoin kuin asian vireilletulotavoista, eduskunnan tiedonsaantioikeudesta, asioiden käsittelystä ja eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Lukuun sisältyvät myös säännökset kansanäänestyksestä päättämisestä. Eduskunnan mahdollisuuksia kehittää omia työtapojaan nykyistä joustavammin lisätään siirtämällä yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä eduskunnan työjärjestykseen.

34 §. Eduskunnan puhemies ja puhemiesneuvosto. Pykälän 3 momenttia on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen vuoksi.

Samaan momenttiin sisältyy yleissäännös puhemiesneuvoston mahdollisuudesta antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi. Pysyväisohjeita on annettu esimerkiksi valiokuntien toiminnasta. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna, mutta katsoo, että merkittävän eduskunnan sisäisen norminannon tulee edelleenkin tapahtua sellaisin säädöksin, joista koko eduskunta päättää (52 §). Poikkeusta tästä lähtökohdasta merkitsevää puhemiesneuvoston ohjeistamismahdollisuutta on siksi tulkittava rajatusti.

35 §. Eduskunnan valiokunnat. Valiokunta pitää perusteltuna esityksessä omaksuttua rajausta, jonka mukaan perustuslaissa mainitaan erikseen vain ne valiokunnat, joille säädetään tehtäviä perustuslaissa. Tästä syystä valiokunta ei ole voinut yhtyä ehdotukseen lakivaliokunnan erillisestä mainitsemisesta tässä yhteydessä.

36 §. Eduskunnan valitsemat muut toimielimet ja edustajat. Pykälän 2 momenttia on muutettu vastaamaan perustuslain nimikkeen muuttamista.

37 §. Eduskunnan toimielinten valinta. Pykälän 1 momenttia on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen takia.

38 §. Eduskunnan oikeusasiamies. Pykälän 2 momentin uusi säännös koskee eduskunnan oikeutta vapauttaa oikeusasiamies tehtävästään. Ehdotuksessa ei kosketella sitä, millä tavoin oikeusasiamiehen vapauttamiseen tähtäävä asia pannaan vireille eduskunnassa. Siksi tämä seikka jää eduskunnan työjärjestyksen varaan. Sen yhteydessä on valiokunnan mielestä arvioitava, määräytyykö kysymys yleisten periaatteiden mukaan vai onko siitä otettava erityissäännökset.

39 §. Asian vireilletulo eduskunnassa. Pykälän 1 momenttia on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen johdosta.

40 §. Asian valmistelu. Pykälää on muutettu vastaamaan perustuslain nimikkeen muuttamista.

41 §. Asian käsittely täysistunnossa. Pykälän 2 momenttia on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen vuoksi.

Saman momentin mukaan päätökset tehdään täysistunnossa yleensä äänten enemmistöllä. Säännön selvennyksenä valiokunta toteaa, että annettuihin ääniin ei lueta tyhjiä eikä hylättyjä ääniä.

42 §. Puhemiehen tehtävät täysistunnossa. Puhemiehen tehtävänä on 1 momentin perusteella muun muassa sen valvominen, että täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Valiokunta katsoo, että 3 momentin estämättä puhemiehellä on tässä tehtävässä valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n 2 momenttia vastaava oikeus, ja oikeastaan velvollisuuskin, tehdä ehdotuksia, jotka ovat tarpeen perustuslain mukaisen menettelyn turvaamiseksi.

46 §. Eduskunnalle annettavat kertomukset. Pykälän 2 momenttia on muutettu vastaamaan perustuslain nimikkeen muuttamista.

Saman momentin mukaan eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään paitsi perustuslaissa, myös muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Säännöstä ei valiokunnan mielestä pidä ymmärtää siten, että kun esimerkiksi perustuslain 109 §:n 2 momentissa säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaisesta kertomuksesta eduskunnalle, niin tämä sääntely perustuslaissa olisi siten tyhjentäväksi tarkoitettu, että oikeusasiamiehen erilliskertomusten antamisesta ei voitaisi säätää perustuslain ulkopuolella.

47 §. Eduskunnan tietojensaantioikeus. Pykälän *2 momentin* nojalla eduskunnan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Perusteluissa mainitun laajennuksen lisäksi ehdotus eroaa valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentista siten, että uudessa tekstissä selvitysmenettelyä ei enää kytketä valiokunnan esittämään pyyntöön. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä muutos antaa muodollista lisätukea sille käytännössä jo esiintyneelle menettelylle, että selvitysmenettely käynnistetään valtioneuvoston tai sen ministeriön aloitteesta.

Pykälästä puuttuu Perustuslaki 2000 -komitean ehdottama säännös *kansanedustajan tietojensaantioikeudesta* : "Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä." Komitean mielestä yksittäisen kansanedustajan itsenäinen tietojensaantioikeus tehostaa eduskunnan valvontavaltaa hallintoon nähden.

Säännöksen jättäminen pois hallituksen esityksestä perustui yhtäältä säännöksen rajaamis- ja soveltamisongelmiin ja toisaalta siihen, että eduskunnan, sen valiokuntien ja muiden toimielinten oikeus saada tietoja valtioneuvostolta on turvattu kattavasti ehdotuksen 47 ja 97 §:ssä. Valiokunta yhtyy käsitykseen eduskunnan ja sen toimielinten tietojensaantioikeuden kattavuudesta. Tästä huolimatta valiokunta pitää periaatteellisesti tärkeänä, että perustuslaissa tunnustetaan myös yksittäisen kansanedustajan oikeus saada tietoja siinä laajuudessa kuin Perustuslaki 2000 -komitea kaavaili. Valiokunta onkin lisännyt pykälään tästä asiasta uuden 3 momentin, joka pääsisällöltään vastaa komitean ehdotusta. Valiokunta pitää komitean tavoin tärkeänä sitä lähtökohtaa, että kansanedustajat tämän säännöksen perusteella hankkivat edustajantoimensa hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ensisijaisesti ministeriöiden kautta.

Kansanedustajan tietojensaantioikeus rajautuu valiokunnan ehdottaman uuden 3 momentin mukaan edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisiin, viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Kysymykseen voivat siten tulla eduskunnan toimialaan tavalla tai toisella liittyvät tiedot. Säännös ei velvoita viranomaista esimerkiksi hankkimaan erikseen joitain tietoja tai tekemään erillistä selvitystä. Edustajan oikeus ei 3 momentin perusteella ulotu tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä tai koskevat valmisteilla olevaa valtion

talousarvioesitystä. Edelliseltä osalta on kysymys sellaisista tiedoista, jotka on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti säädetty lailla salaisiksi. Valmisteilla olevalla talousarvioesityksellä tarkoitetaan hallituksen esitystä talousarvioksi tai lisätalousarvioksi, jota ei ole vielä annettu eduskunnalle.

Edellä selostetun lisäyksen johdosta hallituksen esityksen 3 momentti siirtyy *4 momentiksi* , jota on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen johdosta.

50 §. Eduskunnan toiminnan julkisuus. Pykälän *2 momentti* koskee valiokunnan kokousten sekä pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen julkisuutta. Valiokunnan asiakirjat ovat ehdotuksen mukaan julkisia, jollei valiokunta ole jonkin asian osalta välttämättömästä syystä toisin päättänyt. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista yhdenmukaistaa valiokunta-asiakirjojen julkisuuden sääntelyä viranomaisasiakirjojen julkisuutta yleisesti koskevan 12 §:n 2 momentin kanssa. Tämä merkitsee ensi sijassa sitä, että yleissäännökset valiokunta-asiakirjojen julkisuuden rajoittamisesta tulee ottaa eduskunnan työjärjestykseen. Tällainen rajoitus voi siten ainoastaan toissijaisesti ja poikkeuksellisesti perustua asianomaisen valiokunnan päätökseen yksittäistapauksessa. Valiokunta on muuttanut ehdotusta tässä tarkoituksessa ja osin myös sanonnallisin yhdenmukaisuusperustein.

Ulkoasiainvaliokunta on *3 momentin* nykytilaan merkitsemän vähäisen muutoksen takia tähdentänyt, ettei muutos saa huonontaa valiokunnan mahdollisuuksia saada ulkoasioita koskevia luottamuksellisia tietoja eikä vaikuttaa sille annettavien tietojen luottamuksellisuuden asteeseen. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän käsitykseen ja katsoo ehdotuksen mukaisen menettelytavan sisältävän riittävät takeet aiemman käytännön jatkumisesta.

52 §. Eduskunnan työjärjestys sekä ohje- ja johtosäännöt. Pykälän 1 momentti koskee eduskunnan työjärjestystä. Ehdotuksen mukaan työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Työjärjestyksen ja lain eduskuntakäsittelyn samanlaisuus korostaa sopivasti sitä seikkaa, että työjärjestystä tulee normistatukseltaan pitää asiallisesti lain tasoisena. Työjärjestyksen erikoisasema lakeihin nähden näkyy lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Tällaisten rajoitusten johdosta esimerkiksi valtioneuvostoa eduskunnan suuntaan velvoittavia säännöksiä ei ole mahdollista antaa yksinomaan työjärjestyksessä, vaan niiden tulee perustua joko perustuslakiin tai lakiin. Työjärjestyksessä voidaan säätää tarkemmin muun muassa edustajien puheoikeuden käytöstä.

5 luku. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Luvussa säädetään tasavallan presidentin valinnasta ja toimikaudesta, presidentin juhlallisesta vakuutuksesta, presidentin päätöksentekomenettelystä ja esteestä sekä yleissäännöksen avulla presidentin tehtävistä. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon kiinteän toiminnallisen yhteyden vuoksi myös valtioneuvostoa koskevat perussäännökset sisältyvät tähän lukuun, mikä on valiokunnan mielestä systemaattisena ratkaisuna onnistunut.

54 §. Tasavallan presidentin valinta. Valiokunta on tehnyt pykälän 3 momenttiin kaksi sanonnallista korjausta.

55 §. Presidentin toimikausi. Valiokunta on kiinnittänyt 1 momentin vuoksi huomiota siihen, että jos tasavallan presidentti tulee valituksi jo ensimmäisessä vaalissa, hän ryhtyy toimeensa vaalivuoden helmikuun 1 päivänä. Muussa tapauksessa toimikausi alkaa 1 maaliskuuta. Valiokunnalla ei ole huomauttamista tällaisesta sääntelystä.

57 §. Presidentin tehtävät. Pykälän sanonta on muutettu vastaamaan perustuslain nimikkeen muuttamista.

Pykälä on yleisluonteisuudessaan säännöksenä näennäisen merkityksetön. Säännöksellä on kuitenkin periaatteellisesti hyvin tärkeä merkityssisältö. Presidentin tehtävien tulee nimittäin säännöksen johdosta perustua aina perustuslakiin tai muuhun lakiin eikä presidentille voida enää antaa tehtäviä asetuksella tai muulla alemmanasteisella säädöksellä.

58 §. Presidentin päätöksenteko. Pykälän tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajasti presidentin päätöksentekoon. Ehdotus pohjautuu perusratkaisultaan, teknisesti eräin osin kehiteltynä, vuoden 1994 valtiopäivillä esillä olleeseen uudistusesitykseen (HE 285/1994 vp) siinä muodossa kuin eduskunta, perustuslakivaliokunnan annettua esityksestä mietinnön (PeVM 16/1994 vp), hyväksyi sen lepäämään jätettäväksi.

Valiokunta toistaa tässä yhteydessä tuolloisen luonnehdintansa ja katsoo, että uudistus ei tarkoita siirtymistä "puhdaspiirteiseen parlamentaariseen järjestelmään, jossa presidentin kaikki päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, vaan presidentti säilyisi merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä. Uudistuksen tavoitteena on, että presidentin päätös tärkeimmissä asioissa yleensä perustuisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ja, jos se saa aikaan erimielisyyttä, presidentin ja valtioneuvoston välisiin sovitteluratkaisua hakeviin neuvotteluihin. — Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä on onnistuttu löytämään johdonmukaista valtiosääntökehitystä myötäilevä hyväksyttävä ratkaisumalli." (PeVM 16/1994 vp) s. 3/I)

Ehdotuksen *1 ja 2 momentti* muodostavat valiokunnan mielestä onnistuneen kokonaisuuden. Siihen sisältyvät täsmälliset päätöksentekosäännöt, joiden sisältö tukee sovitteluratkaisua hakevien neuvottelujen käymistä presidentin ja valtioneuvoston mahdollisissa erimielisyystilanteissa. Kuten esityksessä on todettu, ehdotus korostaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä, samalla kun se säilyttää presidentillä päätöksenteossaan asiallisen harkintavallan. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esityksiä koskeva ehdotuksen erityissääntö vastaa valiokunnan aiemmin omaksumaa kantaa (PeVM 16/1994 vp, s. 3).

Pykälän *3 momentti* merkitsee ainakin sellaista poikkeusta edellisten momenttien mukaisesta parlamentaarisen vastuukatteen vaatimuksesta, että tässä momentissa luetelluista asioista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Poikkeaminen voi olla tätä laajempikin, sillä alemmanasteisten säännösten perusteella määräytyisi, liittyykö näiden asioiden käsittelyyn jonkinlainen valmisteleva käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa vai esitelläänkö ne suoraan presidentille ilman yleisistuntokäsittelyä.

Momentti eroaa Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksesta siinä, että 4 kohdan perusteella presidentti päättäisi myös tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tämä kohta lisättiin momenttiin ennen muuta korkeimman oikeuden lausunnon johdosta. Korkein oikeus piti tuomioistuinten riippumattomuuden ja valtiollisten tehtävien jakoa koskevien valtiosäännön perusteiden kannalta ongelmallisena, jos vallan painopiste tuomareiden nimitysasioissa siirtyisi tuomioistuimilta valtioneuvostolle.

Tuomareiden nimitysvallan painopiste ei valiokunnan mielestä määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti näistä nimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, kun etenkin otetaan huomioon 2 momentin sisältö tähän vaikuttavilta osiltaan. Oleellista sen sijaan on, millainen on se valtioneuvostokäsittelyä edeltävä nimitysmenettelyn vaihe, jonka aikana täytettävään tuomarin virkaan kysymykseen tulevat ehdokkaat tosiasiallisesti seuloutuvat esille. Menettelystä on 102 §:n nojalla säädettävä lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan tuomareiden nimittämisen kuuluminen presidentin pääsäännön mukaisen päätöksentekomenettelyn piiriin on perusteltua juuri niistä syistä, jotka yleisesti puoltavat vaatimusta parlamentaarisesta vastuukatteesta presidentin päätöksenteossa. Vastuukatteen puuttuminen saattaisi joissain oloissa lisätä haitallisesti tuomioistuinlaitoksen vaikutus-

ta. Valiokunta on poistanut momentista esityksen mukaisen 4 kohdan, minkä vuoksi esityksen 5 kohta siirtyy 4 kohdaksi.

Pykälän *5 momentissa* luetellaan asiat, joita edeltävien momenttien säännökset eivät koske sellaisinaan vaan joista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. Tällaisia asioita ovat esityksen mukaan sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevat asiat. Yleisperusteluissa todetuista syistä valiokunta on muuttanut ehdotusta sotilaskäskyasioiden osalta siten, että niistä presidentti päättää ministerin myötävaikutuksella. Tähän, kuten muitakin momentissa mainittuja asioita koskevaan sääntöön liittyy sääntelyvaraus, jonka mukaan päätöksentekomenettely määräytyy sen mukaan kuin lailla säädetään.

Momentin sääntelyvarauksella on kaksi merkittävää ulottuvuutta. Lailla tulee ensiksikin säätää siitä, mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää. Joidenkin sotilaskäskyasioiden päätöksenteko voidaan osoittaa puolustusvoimain komentajan toimivaltaan. Tähän toimivaltalinjaukseen kuuluu oleellisena osana sotilaskäskyasioiden aineellis-sisällöllinen määrittely.

Sääntelyvarausta sitoo sisällöllisesti perustuslaissa se, että siltä osin kuin presidentti päättää sotilaskäskyasioista hänen päätöksentekonsa tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella. Tämä on perustuslaista presidentin päätöksentekomenettelyyn kohdistuva vähimmäisvaatimus. Kyseinen ministeri voisi olla lähinnä pääministeri tai puolustusministeri. Hänet on mahdollista lailla liittää päätöksentekoon esittelijänä tai muullakin tavoin. Presidentin päättäessä sotilaskäskyasioista ministerin esittelystä esittely voitaisiin järjestää tapahtuvaksi valtioneuvoston istunnon ulkopuolella tai valtioneuvoston säännönmukaisia muotoja noudattaen.

60 §. Valtioneuvosto. Esityksessä on valtioneuvoston kokoonpanon osalta pitäydytty nykyisen kaltaisessa yleisluonteisessa sääntelyssä. Esimerkiksi ministerien tarkemmasta lukumäärästä ei ole katsottu aiheelliseksi ottaa säännöstä perustuslakiin vaan asia jää lailla säädettäväksi, mikä valiokunnan käsityksen mukaan onkin tarkoituksenmukaista. Ministereiden enimmäismäärä on tätä nykyä 18 valtioneuvostosta annetun lain 1 a §:n mukaan.

Esityksen mukaan siinä omaksuttu ratkaisu mahdollistaa valtioneuvoston kokoonpanon joustavan sopeuttamisen muuttuviin tarpeisiin. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen pääosin. Avoimeksi asiaksi esityksessä valiokunnan mielestä jää, onko ja millä tavoin esimerkiksi Suomen EU-jäsenyyden johdosta tarvetta järjestää ministereille asemaltaan uudenlaisia poliittisia avustajia.

Julkisuudessa on ministeriöiden lisääntyneen työmäärän johdosta keskusteltu siitä mahdollisuudesta, että ministeriöissä olisi apulaisministereitä tai poliittisia valtiosihteereitä. Valtioneuvoston työn uudistamista osana valtioyhteisöhanketta selvittänyt Valtioneuvostotyöryhmä on muistiossaan (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97) katsonut, että valtioneuvoston johtamisen selkeyttämiseksi tulisi luopua ministeriöiden jakamisesta usealle ministerille ja että pääsäännön mukaan siten kussakin ministeriössä on yksi ministeri. Työryhmä on ehdottanut, että poliittisen johtamisen vahvistamiseksi ministeriöissä niihin asetetaan poliittinen valtiosihteeri.

Toteuttamistavasta riippuen ministereiden avustajajärjestelmällä voi olla perustuslakiin ulottuvia vaikutuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee kiireellisesti selvittää asiaa ja saattaa kysymys eduskunnan käsiteltäväksi. Valiokunta *ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman* tästä *(Valiokunnan lausumaehdotus 2)* .

Valtioneuvostoa koskevan sääntelyn perussäädös, laki valtioneuvostosta, on annettu vuonna 1922 ja siihen on sittemmin tehty lähinnä vain välttämättömimmät teknisluonteiset tarkistukset. Valtioneuvoston tehtävien lisääntymisen ja monipuolistumisen myötä sen asema on muuttunut. Perustuslakiehdotuksen yhtenä päätavoitteena on vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä ja siten myös eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa. Valtioneuvoston asemassa ja tehtävissä toteutuneet ja uuden perustuslain voimaantullessa toteutuvat muutokset heijastuvat myös pääministerin asemaan.

Uuden perustuslain johdosta valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä joudutaan eräiltä osin tarkistamaan. Tällaisten välttämättömiin lainsäädäntötarkistuksiin tähtäävän valmistelun lisäksi hallituksen tulee valiokunnan mielestä panna vireille valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu.

61 §. Valtioneuvoston muodostaminen. Pykälän *1 momentin* perusteella eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Tämä uusi säännös välillisesti vahvistaa oikeusperustan sille käytännölle, jonka mukaisesti valtioneuvosto jättää paikkansa käytettäväksi eduskuntavaalien johdosta.

Pääministerin valinnan kuuluminen eduskunnalle merkitsee luopumista hallituksen muodostamisen presidenttijohtoisuudesta. Eduskunta huolehtii kaikin osin myös tämän prosessin ohjauksesta. Eduskuntaryhmät sopivat niin ollen siitä, millä tavoin hallitusneuvotteluja viedään eteenpäin, ja valitsevat tarvittaessa vetäjän neuvotteluille. Kaikkien ryhmien tulee saada olla mukana sovittaessa neuvottelujen käynnistämisestä. Prosessin edetessä neuvottelut kuitenkin käytännössä tiivistyvät joidenkin eduskuntaryhmien välisiksi. Sinänsä neuvottelujen käymistä ei ole sidottu esimerkiksi mihinkään määrämuotoihin perustuslaissa.

Kuten perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 112/II) todetaan, neuvottelut voivat käynnistyä jo ennen eduskunnan järjestäytymistä vaalituloksen selvittyä. Valiokunnan mielestä hallituksen muodostamisprosessin kaikissa vaiheissa tulee toimia niin, että valtioneuvosto voidaan saada muodostetuksi mahdollisimman pikaisesti. Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarvittaessa käynnistää ne.

Valiokunta on muuttanut *2 momenttia* syistä, joiden perusteita on selvitetty yleisperusteluissa. Muutoksen mukaan presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnassa käytyjen neuvottelujen tuloksen perusteella. Presidentti on siten perustuslain tekstissä sidottu näiden neuvottelujen lopputulokseen siitä, kuka olisi uuden valtioneuvoston pääministeri. Jos neuvotteluissa ei ole saavutettu tällaista lopputulosta, presidentillä on väljemmät mahdollisuudet nimetä pääministeriehdokas. Hallitusneuvottelujen vetäjän asiana olisi arvioida, ovatko neuvottelut päätyneet sellaiseen tilanteeseen, ettei niissä ole enää saavutettavissa ehdotusta eduskuntaenemmistön tukemasta pääministeriehdokkaasta. Tämän jälkeenkin eduskunnassa olisi mahdollista käynnistää uudet hallitusneuvottelut. Niiden aloittaminen merkitsisi sitä, ettei presidentti voi vielä antaa eduskunnalle tietoa pääministeriehdokkaasta.

Hallitusneuvottelujen vetäjän tulisi saattaa presidentille tieto tuloksellisista neuvotteluista. Jos hallitusneuvottelut ovat sen sijaan pitkittyneet sillä tavoin, että niissä ei enää voida odottaa saavutettavan asiallista lopputulosta, on tilannetta asianmukaista punnita eduskunnassa laajemmin ryhmissä. Ne voivat sopia neuvottelujen uudelleen käynnistämisestä. Jos eduskunnassa neuvottelutilanne kuitenkin arvioidaan hedelmättömäksi, tulee puhemiehen tällaisen arvioinnin perusteella antaa presidentille selvitys tilanteesta.

Valiokunnan käsityksen mukaan presidentin ei ole tarpeen kuulla erikseen eduskuntaryhmiä silloin, kun eduskunnassa käydyissä hallitusneuvotteluissa on saavutettu lopputulos. Tästä syystä valiokunta on poistanut momentista säännöksen ryhmien kuulemisesta, mikä näin ollen ei ole pakollinen vaihe hallituksen muodostamisprosessissa. Poisto on ymmärrettävä myös niin, että presidentin tulee viipymättä puhemiestä kuultuaan antaa eduskunnalle neuvottelujen tuloksen perusteella tieto pääministeriehdokkaasta. — On kuitenkin tähdennettävä, että presidentin on syytä kuulla eduskuntaryhmiä silloin, jos presidentin osuus hallituksen muodostamisessa poikkeuksellisesti korostuisi hallitusneuvottelujen epäonnistuttua eduskunnassa.

Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että momentissa mainitaan neuvotteluja käyvinä tahoina eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ja eduskuntaryhmät, kun taas Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksessa ei tässä yhteydessä mainittu puolueita. Kun säännös ryhmien kuulemisesta hallitusta muodostettaessa

ensi kerran vuonna 1987 otettiin hallitusmuodon 36 §:ään, asian sääntelemisen taustaa perusteltiin muun muassa seuraavasti (HE 253/1984 vp, s. 12/II): "Kun perustuslain eduskuntaa ja parlamentarismia koskevat säännökset eivät rakennu puolueiden edustamisen ja puolueilta saadun luottamuksen varaan, ei kuulemista koskevaa säännöstä voida laatia puolueiden edustajien kuulemisen pohjalle."

Tämän perustelun pitävyys ei valiokunnan käsityksen mukaan muutu uudessa perustuslaissa sen 25 §:n 3 momentista huolimatta. Valiokunta onkin poistanut momentista maininnan puolueista. Tämän seikan osalta valiokunta yhtyy esityksen perusteluihin, joiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 112/II) "kunkin puolueen ja eduskuntaryhmän keskinäiset suhteet hallitusneuvotteluissa määräytyisivät niiden omien sääntöjen ja päätösten mukaisesti".

Ehdotuksen sanamuodon mukaan eduskunnassa käytävät hallitusneuvottelut koskevat valtioneuvoston kokoonpanoa ja ohjelmaa. Valiokunta on muuttanut tämän sanonnan niin, että eduskunnassa neuvotellaan hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Muutos perustuu siihen, että kyseiset asiat ovat neuvotteluissa yleensä esillä tässä tärkeys- ja aikajärjestyksessä ja että hallitusohjelma on yleiskielessä käsitteenä tutumpi kuin valtioneuvoston ohjelma.

Eduskunnalle 1 momentin johdosta kuuluva ohjausvalta sisältää valiokunnan käsityksen mukaan myös sellaisen hyvin poikkeuksellisesti käytettävän mahdollisuuden, että neuvottelut käynnistetään uudestaan vielä sen jälkeen, kun pääministeri on jo valittu eduskunnassa. Esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 112/II) aivan oikein korostetaan, että presidentti toimisi pääministerin muodollisena nimittäjänä ja olisi sidottu nimittämään pääministeriksi eduskunnan 2 ja 3 momentissa säädetyssä menettelyssä tähän tehtävään valitseman henkilön. Presidentti ei perustelujen mukaan voisi kieltäytyä nimittämästä eduskunnan valitsemaa pääministeriä.

On kuitenkin ajateltavissa, että hallituksen muodostaminen ei pääministeriksi valitun henkilön johdolla syystä tai toisesta sitten onnistukaan. Valiokunnan mielestä tällainen poikkeustilanne voi ilmetä lähinnä ainoastaan silloin, kun pääministerin vaali on jouduttu toimittamaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä eli kahden pääministeriehdokkaan tultua torjutuksi eduskunnan äänestyksissä. Koska esityksen tarkoitus on säilyttää valtioneuvoston nimittämismenettely siltä osin nykyisellään, että samalla kertaa ja yhteisellä päätöksellä nimitetään sekä pääministeri että muut ministerit, ei tätä päätöstä ole mahdollista tehdä, jos eduskunnan valitsema pääministeri ei ole saanut kootuksi valtioneuvostoa. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa valtioneuvoston muodostamiseen tähtäävä prosessi voitaisiin käynnistää eduskunnassa uudelleen.

63 §. Ministerin sidonnaisuudet. Ehdotus vastaa asiallisesti sellaisenaan hallitusmuodon 36 c §:n säännöksiä. Ministerin tulee 2 momentin perusteella antaa eduskuntaa varten selvitys muun muassa elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan. Ministereiden tähän asti antamat selvitykset ovat joissain tapauksissa kohdistuneet varallisuuteen, jota ei voida pitää merkittävänä. Valiokunnan käsityksen mukaan on tulevaisuudessa syytä käytännössä ottaa huomioon se näkökohta, jonka valiokunta esitti nykyistä perustuslainsäännöstä säädettäessä (PeVM 13/1994 vp, s. 2/II): "... esimerkiksi tavanomaisena pidettävä asunto ei säännönmukaisesti kuuluisi selvitettävien seikkojen piiriin."

64 §. Valtioneuvoston ja ministerin ero. Tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi valitun ministerin katsotaan pykälän 3 momentin mukaan eronneen ministerin tehtävästään siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy presidentin tai puhemiehen toimeen. Sellaisista syistä, joita edellä esitettiin 27 §:n 3 momentin muutoksen johdosta, valiokunta ei pidä asianmukaisena, että valtioneuvoston jäsen jatkaisi tässä tarkoitetun valinnan jälkeen ministerin tehtävässä. Valiokunta on yhdenmukaisesti 27 §:n 3 momentin kanssa muuttanut esitystä niin, että näissä tapauksissa ministeri katsotaan eronneek-

si tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu presidentiksi tai puhemieheksi.

65 §. Valtioneuvoston tehtävät. Pykälän 1 momenttia on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen vuoksi.

66 §. Pääministerin tehtävät. Esityksen perusteluissa mainitaan pääministerin tehtäviä valtioneuvostossa, jotka pohjautuvat perustuslakia alemmanasteisiin säädöksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan näitä säädöksiä uudistettaessa tulisi harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista tämän perustuslainkohdan rajoissa. Pääministerin asemaa saatettaisiin vahvistaa esimerkiksi siten, että hän voi määrätä, milloin ministeriöiden välistä toimivaltaristiriitaa tai valtioneuvoston työtä muutoin koskeva asia on esiteltävä yleisistunnossa ja minkä ministerin esittelystä.

68 §. Ministeriöt. Valiokunta korostaa sen *2 momentin* perusteluissa mainitun seikan tärkeyttä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen kuuluu ministeriössä ministerille eikä niitä voida siirtää virkamiehelle. Erityisen merkittävää on, että ministeriön asetuksenantovaltaa voi käyttää pelkästään ministeri. Valiokunnan mielestä tällainen säännös tulee ottaa lakiin valtioneuvostosta.

Pykälän *3 momentti* vastaa asiallisesti vuonna 1995 uudistettua hallitusmuodon 38 §:n 2 momenttia, jonka mukaan ministeriöiden enimmäismäärästä ja muodostamisen perusteista säädetään lailla sekä ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voidaan säätää lailla tai asetuksella. Uudistuksen tarkoituksena oli joustavoittaa valtioneuvoston organisaatiota ja parantaa valtioneuvoston toimintaedellytyksiä helpottamalla ministeriöiden lukumäärän ja toimialojen muutoksia (HE 306/1994 vp ja PeVM 22/1994 vp).

Uudistuksen lopullisessa käsittelyssä perustuslakivaliokunta hyväksyi lausuman (PeVM 2/1995 vp) siitä, että sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietylle ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Uudistuksen voimaantulon jälkeen on muodostunut hyvin yleiseksi käytännöksi osoittaa laeissa toimivaltaiseksi "asianomainen ministeriö" nimeltä mainitun ministeriön asemesta. Tällainen sääntely on asiallisesti epäinformatiivista ja siinä voidaan valiokunnan mielestä nähdä pyrkimystä kiertää vuoden 1995 lausuman tarkoitus. Valiokunta tuomitsee tällaisen lainsäädäntökäytännön ja *ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman* asiantilan korjaamisesta *(Valiokunnan lausumaehdotus 3).*

6 luku. Lainsäädäntö

Tähän lukuun on koottu säännökset lain säätämisen vireilletulosta, lakiehdotuksen käsittelystä ja lain vahvistamisesta sekä lain julkaisemisesta ja voimaantulosta. Lukuun sisältyvät myös säännökset perustuslain säätämisjärjestyksestä ja perustuslainmukaisuuden valvonnasta lakien säätämisvaiheessa sekä poikkeuksellisista säätämisjärjestyksistä. Luvussa säädetään lisäksi asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

73 §. Perustuslain säätämisjärjestys. Ehdotus vastaa olennaisilta osiltaan valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 73 §:ää. Perustuslain säätämisjärjestys säilyy nykyisen kaltaisena. Lisäksi säilytetään mahdollisuus niin sanottujen poikkeuslakien säätämiseen, mikä ilmenee suoraan pykälästä.

Poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajataan käyttämällä ehdotuksessa ilmaisua "perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus". Ilmaisu viittaa perustelujen mukaan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslailla ei siten voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Ilmaisulla ei toisaalta viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrään.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelujen tavoin siihen sääntelyn lähtökohtaan, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (PeVL 1 a/1998 vp). Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuk-

sellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslain käyttöala onkin viime aikoina kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäiseen voimaansaattamiseen. Kansallisissa laeissa on joitain harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta huolehdittu siitä, että lakien sisältö saatetaan yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina.

On myös jatkettava sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selviää kattavasti, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista. Hallituksen tulee valiokunnan mielestä selvittää, voidaanko poikkeuslaeilta aikanaan edellyttää, että niistä, esimerkiksi johtolauseesta näkyvät syyt perustuslain säätämisjärjestyksen käytölle. Hallituksen tulee myös arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

74 §. Perustuslainmukaisuuden valvonta. Ehdotus vastaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n 1 momenttiin lisättyä toista virkettä. Esityksen perustelut (HE 1/1998 vp, s. 126/II ja myös 94/I) vastaavat vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.

77 §. Lain vahvistaminen. Pykälän johdosta valiokunta huomauttaa olevan valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden kannalta ristiriitaista, että presidentti käyttäisi vahvistamattajättämisvaltaansa eduskunnan 73 §:n 1 momentin mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksymään lakiin. Tällaisessa tapauksessa laki on hyväksytty kahdessa eri eduskunnassa. Jälkimmäisessä eduskunnassa hyväksymispäätös on tehty määräenemmistöllä, yleensä vielä verraten pian eduskuntavaalien jälkeen. Lain palautusoikeuden käyttämistä olisi tällöin pidettävä vaaleissa juuri valtuutuksen saaneen eduskunnan tahdon epäasianmukaisena sivuuttamisena, olkoonkin että vahvistamatta jäänyt laki 78 §:n perusteella otetaan eduskunnassa viipymättä uudelleen käsiteltäväksi ja että eduskunta päättää sen lopullisesta hyväksymisestä tavallisella äänten enemmistöllä.

80 §. Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen. Pykälän *1 momenttia* on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen takia.

Pykälän *2 momentin* johdosta valiokunta korostaa sen esityksen perusteluista ilmenevän periaatteen merkitystä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Muulle viranomaiselle voidaan siten osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti. Valiokunta pitää selvänä, ettei asetuksen antaja voi siirtää sille perustuslailla tai muulla lailla osoitettua lainsäädäntövaltaa edelleen (*subdelegointikielto*), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty. Valiokunnan mielestä on 1 ja 2 momentissa täsmentyvän asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn vuoksi tärkeää, että kiinnitetään huomiota lakia alemmanasteisen norminannon ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan.

Pykälän *3 momentin* nojalla yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla. Perustuslakiehdotuksen 17 §:stä johtuu valiokunnan käsityksen mukaan kiistattomasti se, että asetukset on annettava ja julkaistava myös ruotsin kielellä. Niiden voimaantuloa koskevan sääntelyn tulee vastata 79 §:n 3 momentin mukaisia periaatteita.

7 luku. Valtiontalous

Tähän lukuun otettavat valtiontaloutta koskevat perussäännökset vastaavat pääosin nykyisen hallitusmuodon VI luvun säännöksiä. Ne uusittiin vuonna 1991, eikä niihin ole tämän vuoksi tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Osa säännöksistä ehdotetaan siirrettäväksi sellaisinaan

uuteen perustuslakiin. Säännösten keskinäistä järjestystä on eräin kohdin tarkistettu.

83 §. Valtion talousarvio. Talousarvioaloitetta koskevan 3 momentin perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan, että aloitteen tekemisen ajallisesta rajoituksesta säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Kansanedustajan aloiteoikeus on periaatteelliselta tärkeydeltään asia, jonka perussääntelyn tulee säilyä perustuslaissa. Aloitteen tekemisen rajoittaminen ajallisesti on valiokunnan käsityksen mukaan sellainen seikka, jonka sallittavuuden tulee näkyä perustuslain tekstistä. Tämän vuoksi valiokunta on tehnyt ehdotukseen perustuslain 39 §:n 2 momentin 2 kohtaan verrattuna selventävän täydennyksen, jonka mukaan talousarvioaloite voidaan tehdä talousarvioesityksen johdosta. Täsmennyksen takia ei voi syntyä epäselvyyttä siitä, että työjärjestyksessä on mahdollista säätää talousarvioesityksen antamiseen liittyviä ajallisia rajoituksia talousarvioaloitteen tekemiselle.

86 §. Lisätalousarvio. Ehdotus merkitsee lisätalousarvioesityksen antamisedellytysten ainakin sanonnallista väljentymistä. Muutos vastaa sinänsä nykyistä käytäntöä, ja valiokunta puoltaa sitä. Samalla on korostettava sitä, että muutos ei vaikuta budjetin täydellisyysperiaatteeseen, vaan varsinaiseen talousarvioon tulee ottaa kaikki tiedossa olevat tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin.

87 §. Talousarvion ulkopuoliset rahastot. Pykälässä sallitaan tietyin edellytyksin talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen jälleen vuoden 1991 hallitusmuodon valtiontaloussäännösuudistuksessa toteutetun kiellon jälkeen. Valiokunta pitää rahastojen perustamismahdollisuutta käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten.

Valiokunnan mielestä tulee suhtautua yleensä pidättyvästi uusien määräenemmistösäännösten muodostamiseen. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta taikka rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta säädetään ehdotuksen mukaan lailla, joka on hyväksyttävä eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä. Tässä tapauksessa uusi määräenemmistösäännös on valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävissä perusteluissa mainituista syistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan talousarvioesityksessä keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä ja toiminnasta ja että tarpeen mukaan turvaudutaan perusteluissa mainittuihin eduskunnan päätösvaltaa rahastojen toiminnassa turvaaviin järjestelyihin.

Valiokunta on muuttanut pykälää sanonnallisesti kahdessa kohdassa.

90 §. Valtiontalouden valvonta ja tarkastus. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta ja tarkastus koskevat niin valtion talousarvioon sisältyvää kuin sen ulkopuolistakin valtiontaloutta. Valvonnan piiriin kuuluvat muun muassa valtionenemmistöiset osakeyhtiöt. Tarkastustoiminta voi nykyisin ulottua vain sellaisiin osakeyhtiöihin, joissa valtion osakeomistus tuottaa enemmän kuin puolet äänivallasta. Valiokunta huomauttaa, ettei ehdotetun perustuslain tekstin perusteella ole estettä harjoittaa valvontaa ja tarkastusta muissakin valtionenemmistöisissä osakeyhtiöissä ainakaan valtion omistusosuuden osalta. Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten on syytä korostaa eduskunnan tietotarpeiden huomioon ottamista niissä päätöksissä, joilla valtio luopuu enemmistöosakkuuksistaan.

Valiokunta on muuttanut 2 momenttia yleisperusteluissa esitetyistä syistä. Muutoksen johdosta on selkeyssyistä tärkeää koota valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva säännöstö mahdollisimman laajasti samaan lakiin. Lailla tulee antaa tarkempi sisältö momentin ilmaisulle "eduskunnan yhteydessä".

Lainsäädännön uudistamisen valmistelu on välttämättä käynnistettävä kiireellisesti. Uuden lainsäädännön sisällön takia on sopivaa, että asia valmistellaan eduskunnan yhteydessä, esimerkiksi puhemiesneuvoston asettamassa toimikunnassa. Valmistelussa on tarpeen mukaan arvioitava ja selvennettävä valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston keskinäisiä suhteita. Uudistuk-

sessa voidaan korostaa valtiontilintarkastajien valvovaa ja tarkastusviraston tarkastavaa roolia. Valiokunnan käsityksen mukaan valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston välinen yhteistyö ei ole ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Uudistuksen lähtökohta voi olla, että eduskunta valitsee tarkastusviraston pääjohtajan. Valitsemiseen liittyviä yksityiskohtaisia menettelyjä on selvitettävä.

Valtiontalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen korostaa tarvetta järjestää asianmukaisella tavalla ministeriöiden hallinnonalojen sisäinen tarkastus. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on syytä säätää lailla.

91 §. Suomen Pankki. Suomen osallistuminen euroalueeseen merkitsee nykyisen hallitusmuodon 73 §:n vastaista tilannetta (PeVL 7/1998 vp). Ehdotettu 91 § puolestaan vastaa sanonnaltaan asiallisesti kyseisen perustuslainkohdan 1 ja 2 momenttia. Näin ollen on valiokunnan mielestä selvää, että talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaminen on muuntanut ehdotetun säännöksen asiallista merkitystä siitä, millaiseksi se oli vakiintunut nykyisen perustuslakisääntelyn aikana.

"Eduskunnan takuulla ja hoidossa" -määreen säilyttäminen uudessa perustuslaissa tarkoittaa esityksen perustelujen mukaan vaatimusten asettamista siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä (vrt. PeVL 5/1997 vp ja PeVL 7/1998 vp). Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen ja aiemmat kannanottonsa uudistaen katsoo, että hallituksen tulee ryhtyä valmisteluihin asiaan vaikuttavan lainsäädännön uudistamiseksi.

8 luku. Kansainväliset suhteet

Esityksessä ehdotetaan, täysin aiheellisesti, ulkoasiainvallan alaan kuuluvien asioiden nykyaikaista merkitystä ja painoarvoa vastaavasti, että Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat perustuslain säännökset kootaan tähän lukuun omaksi kokonaisuudekseen. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää kansainvälisten asiain perustuslaintasoista sääntelyä ja vahvistaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvä parlamentaarisen katteen vaatimus. — Valiokunta viittaa yleisesti ulkoasiainvaliokunnan tämän luvun säännösten johdosta antamaan lausuntoon.

93 §. Ulkopoliittinen päätösvalta. Pykälässä ovat perussäännökset Suomen ulkopolitiikan johtamisesta, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumisesta ja Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. Sääntelyn sisältö koskee eduskunnalle, tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle osoitetun toimivallan perusteita näissä asioissa. *Pykälän otsikko* ei ole valiokunnan mielestä täysin onnistunut, koska "ulkopolitiikka" on merkitykseltään kapea-alaisempi kuin "kansainväliset suhteet". Pykälän pääsisältöä vastaa esityksessä ehdotettua paremmin otsikko "Toimivalta kansainvälisissä asioissa". Valiokunta on muuttanut otsikon tällaiseksi.

Pykälän *1 momenttiin* sisältyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan toimivallan perussäännökset. Ehdotuksen mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valiokunta on muuttanut momentin sanontaa perustuslain nimikkeen muuttamisen takia.

Ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotus mahdollistaa presidentille keskeisen aseman ulkopolitiikan johdossa, mutta säännöksen päätarkoituksena on parlamentaarisen vastuukatteen kytkeminen presidentin toimenpiteisiin. Presidentin määrämuotoisissa ulkopoliittisissa ratkaisuissa noudatetaan 58 §:n yleisiä säännöksiä presidentin päätöksentekomenettelystä, joten presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Kuten perusteluissa mainitaan, ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla myös tulkinnallista

merkitystä 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopolitiikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys.

Presidentin tulee tehdä kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminnan käytännön muodot vaihtelevat asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa tarvitaan presidentin ja koko valtioneuvoston keskusteluja. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää presidentin yhteydenpito valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa.

Esityksen mukaan ulkopolitiikan hoitamiseen liittyvän yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää ehdotettua tarkemmin perustuslaissa. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen, mutta katsoo uuden perustuslain merkitsevän tältä osin sillä tavoin aiemmasta poikkeavaa normistoa, että hallituksen on tarkoituksenmukaista arvioida kokonaisvaltaisesti, miten perustuslain johdosta on syytä uudistaa nykyisiä säännöksiä ulkopolitiikan hoitamisen menettelytavoista.

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvasta toimivallasta Euroopan unionin asioissa säädetään *2 momentissa* . Valiokunta on muuttanut momentin sanamuotoa perustuslain nimikkeen muuttamisen vuoksi.

Tämä momentti korvaa hallitusmuotoon vuonna 1993 lisätyn 33 a §:n. Sääntelyn tarkoituksena on säilyttää unioniasioiden kansallista valmistelua koskevat toimivalta- ja vastuusuhteet eduskunnan ja valtioneuvoston välillä pääosin nykyisellään. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät.

Valiokunta pitää näitä esityksen tavoitteita oikeina ja katsoo esityksen merkitsevän sitä, että myös uutta perustuslakia vastaavat ne näkökohdat, jotka valiokunta vuonna 1994 esitti valtioneuvoston toimivallasta käsitellessään EU:n jäsenyyden vuoksi tehtäviä muutoksia. Valiokunta totesi tuolloin muun muassa seuraavasti (PeVM 10/1994 vp, s. 4/II):

— Valtioneuvosto määrää kansallisesta valmistelusta asioissa, joista päättäminen kuuluu EU:n toimielimille, yleensä EU:n neuvostolle. Tämä valtioneuvoston valta koskee yhtäläisesti EU:n lopullista päätöksentekoa edeltäviä valmistelevia vaiheita myös sellaisissa toimielimissä, jotka eivät tee lopullisia oikeudellisesti sitovia päätöksiä (esim. Eurooppa-neuvosto).

— Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää. Valtioneuvoston valmistelu kattaa siten myös mm. unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.

— Valtioneuvosto paitsi määrittelee Suomen kannan, myös määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta EU:n lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Valtioneuvoston asiana on näin ollen päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

— Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. On asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvosto päättää ehdotuksen mukaan Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Säännös johtaa kysymään, miten on toimittava jonkin direktiivin vaatiman säädöksen aikaansaamiseksi, jos asia ei sisältönsä puolesta kuulu lainsäädännön alaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella asetuksen antamisen edellytyksenä on perustuslaissa tai laissa säädetty valtuus. Valiokunta katsoo, että jos tällaista valtuutta ei ole asianomaisessa laissa jo annettu, valtioneuvosto voi tällaisessa tapauksessa antaa direktiivin

johdosta asetuksen suoraan 93 §:n 2 momentin nojalla.

Esityksen perustelujen mukaan momentti ei aseta rajoituksia sille, miten Euroopan unionia koskevien asioiden valmistelun ja päätöksenteon koordinointi järjestetään valtioneuvoston piirissä. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee selvittää, mitä etuja ja haittoja liittyisi järjestelyyn, jossa kyseiset asiat hoidetaan mahdollisimman keskitetysti valtioneuvoston kansliassa.

Valiokunnan käsityksen mukaan 2 momentin ilmaisua "Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä" tulee tulkita niin, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisista Schengenin sopimuksia voidaan pitää viimeaikaisena esimerkkinä. Näihin asioihin on sovellettava myös 96 ja 97 §:n säännöksiä asianomaisin osin.

94 §. Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Pykälän *1 momentti* koskee valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä eduskunnassa. Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että eduskunnan hyväksyminen hankitaan ennen kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumista. Keskeinen peruste vaatimukselle eduskunnan hyväksymisestä on se, että sopimus tai velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Ilmaisua "lainsäädännön ala" on esityksessä perustellusti tulkittu perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen vakiintuneen käytännön mukaisesti.

Esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä pykälän soveltamisalaan kuuluvista kansainvälisistä velvoitteista YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavat päätökset. Esimerkki ei ole tässä kohdassa onnistunut, sillä jonkin sellaisen kansainvälisen järjestön päätökset, jossa Suomi on jäsenenä, eivät yleensä enää voi tulla erikseen eduskunnan hyväksyttäviksi, koska järjestön toimivalta tehdä jäsenvaltioon vaikuttavia päätöksiä on hyväksytty jäsenyyden hyväksymisen yhteydessä. Toinen asia on, että esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätös saattaa vaatia kansallisia voimaansaattamistoimia, mistä oli kysymys esityksen perusteluissa viitatussa perustuslakivaliokunnan kannanotossa esillä olleessa tapauksessa (PeVL 34/1993 vp).

Uutena asiana momentissa säädetään valtiosopimuksen ja kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta. Tähän vaaditaan eduskunnan hyväksyminen, jos velvoite on sisällöltään eduskunnan hyväksyttäviin kuuluva. Käytäntö on nykyisin vakiintunut sellaiseksi, että asetuksella voimaansaatetun sopimuksen irtisanomisesta päättää tasavallan presidentti. Lisäksi presidentin on katsottu voivan irtisanoa ilman eduskunnan myötävaikutusta myös sellainen sopimus, jonka voimaansaattamisesta on säädetty niin sanottu blankettilaki tai annettu asiasisältöisiä lainsäännöksiä.

Valiokunta kannattaa ehdotusta. Säännöstä tulee tulkita siten, että eduskunnan on hyväksyttävä myös sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanominen, jonka eduskunta on hyväksynyt jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Hyväksymisvaatimus ulottuu lisäksi irtisanomistapauksiin, joissa velvoitetta ei ole alunperin hyväksytty eduskunnassa mutta joissa velvoite uuden perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa hyväksyttäväksi eduskunnassa.

Momentissa tarkoitetusta muodollisesta irtisanomisesta ei valiokunnan mielestä ole kysymys silloin, kun Suomi päättää valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen soveltamisen tai täytäntöönpanon keskeyttämisestä. On kuitenkin tärkeää, että tällaisista asioista tehdään selkoa ulkoasiainvaliokunnalle 97 §:n mukaisin menettelytavoin ainakin silloin, kun keskeyttäminen ei ole vain tilapäinen ja lyhytaikainen.

Pykälän *2 momentin* sanamuoto mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan myös kansainvälisen velvoitteen irtisanominen tulisi hyväksyä eduskunnassa kahden kolmasosan määräenemmistöllä, jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Tätä ei ole tarkoitettu, mikä tavallaan ilmeneekin perusteluista. Valiokunta on kuitenkin selventänyt mo-

menttia tavalla, joka sulkee pois kyseisen tulkintamahdollisuuden.

Kansainvälinen velvoite ei saa *3 momentin* nojalla vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Valiokunta katsoo ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten, että tämä säännös perustuslain 1 §:n 3 momentin tavoitteellisen säännöksen rinnalla voi saada yksittäistapauksissa merkitystä ulkopoliittisen päätösvallan rajoituksena.

95 §. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen. Pykälän 2 momentissa säädetään nykytilaa vastaavasti, että lakiehdotus valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos ehdotus koskee perustuslakia. Valiokunta pitää selvänä, että tässä järjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi niihin kohdistuu 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus.

Lakiehdotukset valtakunnan alueen muuttamiseksi on ehdotuksen mukaan käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin perustuslakia koskevat voimaansaattamislait. Valiokunta yhtyy tässä kohdassa esityksen perusteluihin (HE 1/1998 vp, s. 152/I), joiden mukaan ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa pitkäaikaista käytäntöä siitä, että Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välinen valtakunnanraja käydään 25 vuoden välein lähinnä jokien ja järvien syväväylää koskevien muutosten toteamiseksi. Näissä rajankäynneissä ei valiokunnan mielestä ole kysymys varsinaisista aluemuutoksista, vaan lähinnä vain rajaviivalla luonnonoloissa tapahtuneiden muutosten rekisteröinneistä.

96 §. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Pykälän tarkoituksena on perustelujen mukaan turvata eduskunnan mahdollisuus päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa Suomen kannasta Euroopan unionissa vireillä oleviin asioihin. Esityksellä ei pyritä muuttamaan sitä erikoislaatuista menettelyä, jossa eduskunta osallistuu — päätöksiä tekemättä — EU:n asioiden kansalliseen valmisteluun.

Perustuslakivaliokunta luonnehti aikanaan prosessia seuraavasti (PeVM 10/1994 vp, s. 3/I): "Valtioneuvostolle kuuluu (hallitusmuodon) 33 a §:n 2 momentin soveltamisalalla Suomen kannan muodostaminen asian kansainvälisessä toimielimessä tapahtuvan käsittelyn kutakin vaihetta varten. ... Valtioneuvoston toimintavapautta rajoittavat ... , viime kädessä parlamentarismin periaatteen välityksellä, valtiopäiväjärjestykseen sisältyvät säännökset yhteistoiminnasta eduskunnan kanssa." Unioniasioiden eduskuntakäsittelyn merkitystä ja luonnetta täsmennettiin asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 318/1994 vp, s. 21): "Käsittelyssä ei olisi muodolliselta kannalta kysymys siitä, että eduskunnalta hankittaisiin valtuutus jollekin toimintalinjalle ja sen mukaiselle toiminnalle EU:n neuvostossa. Suomen edustajien toiminta EU:n päätöksentekoelimissä rakentuisi pikemminkin sen varaan, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Eduskuntakäsittelyllä on siten ensi sijassa poliittista merkitystä eduskunnan ja valtioneuvoston välisissä suhteissa. Eduskunnan tahdon mahdollisen sivuuttamisen merkitys voisi tulla mitattavaksi parlamentaariselle järjestelmällemme ominaisin keinoin."

Valiokunta on arvioinut, tulisiko perustuslakiin ottaa nimenomainen kuvaileva säännös unioniasioiden eduskuntakäsittelyn luonteesta. Tämä voitaisiin osoittaa *2 momentissa* maininnoin siitä, että eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa. Muotoilu pohjautuisi lausumaan, jonka eduskunta hyväksyi käsitellessään EU:n jäsenyydestä johtuvia muutoksia valtiopäiväjärjestykseen. Tällaisesta säännöksestä ilmenisi eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuus Suomen kannanmuodostuksessa. Säännökseen ei myöskään liittyisi sellaista valtuutus- tai mandaattiajattelua, joka on erikseen haluttu torjua unioniasioiden eduskuntakäsittelyn muodoissa.

Valiokunta pitää kiistattomana, että eduskunnan kannoilla on jo vakiintuneen käytännön perusteella todetun kaltainen merkitys Suomen

kannanotoille. Normatiivinen käsitys tästä näkyy esityksen perusteluistakin (HE 1/1998 vp, s. 153—154). Säännöksen lisääminen saattaisi toisaalta turhaan muodollistaa asian sääntelyä, mitä on pyritty välttämään. Sääntelemättömässä tilanteessa on eduskunnassa tarvittaessa mahdollista vapaasti osoittaa, millainen poliittinen paino jollekin kannalle on tarkoitettu antaa. Eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohtana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille perustuu valiokunnan mielestä joka tapauksessa eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä. Tämän vuoksi valiokunta ei ole täydentänyt 2 momenttia.

Pykälän *3 momentista* on esityksessä jätetty pois valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös, jonka mukaan suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa. Perustelujen mukaan tarkoitus ei kuitenkaan ole muuttaa vakiintuneita menettelytapoja.

Kysymys valtioneuvoston kannan ilmoittamisesta ja sen tarkemmasta ajankohdasta ei ole ollut ongelmaton käytännössä. Valtioneuvoston kirjelmien lähettämistä on viivytelty ainakin valtiopäiväjärjestyksen mukaisen viipymättä-vaatimuksen äärirajoille, koska valtioneuvoston kantaa ei ole kyetty ilmoittamaan. Asioita on myös jouduttu panemaan pöydälle vielä suuressa valiokunnassa, kun valtioneuvoston kanta ei ole ollut tiedossa. Valiokunnan mielestä säännös valtioneuvoston kannan ilmoittamisvelvollisuudesta onkin aiheellista säilyttää perustuslaissa. Tätä tarkoittava lisäys on tehty momenttiin.

Käytännön menettelytapojen kannalta valiokunta korostaa (vrt. PeVM 10/1994 vp) sen ensisijaista tärkeyttä, että 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvoston kirjelmät toimitetaan eduskunnalle viipymättä. Tässä kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston kanta sen vaiheen tai alustavana kannanottona taikka saattaa tiedoksi, ettei vielä ole esitettävissä edes alustavaa valtioneuvoston kantaa. Kannan mahdollisista täsmennyksistä ja muutoksista on myös ilmoitettava.

97 §. Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa. Pykälään on koottu asiallisesti nykyistä sääntelyä vastaavasti erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Pykälän 1 momentin loppuosa johtaa vastakohtaispäätelmän perusteella siihen, että ulkoasiainvaliokunnan valtioneuvostolta saamaa selvitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta asiasta ei ole lainkaan mahdollista saattaa puhemiesneuvoston päätöksellä keskusteltavaksi täysistunnossa. Käytännössä täysistuntokeskustelulle olisi kuitenkin saattanut olla tarvetta esimerkiksi Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta (ulkoasiainministeriön julkaisu 12/1997) vuonna 1997 ja Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998 ulkoasiainvaliokunnalle annettujen selontekojen johdosta. Valiokunnan käsityksen mukaan on aiheellista avata perustuslaissa mahdollisuus tähän, vaikkakin on ilmeistä, että menettely jäisi poikkeukselliseksi. Tässä tarkoituksessa valiokunta on poistanut momentista kohdan, joka viittaa pelkästään suurelle valiokunnalle annettuun selvitykseen.

Harkittaessa sitä, onko soveliasta saattaa jokin selvitys keskusteltavaksi täysistunnossa, on kiinnitettävä huomiota asian vaatimaan vaiteliaisuuteen. Jos valiokunta on valtioneuvostoa kuultuaan katsonut 50 §:n 3 momentin nojalla, että valiokunnan jäsenet noudattavat selvityksen käsittelyssä vaiteliaisuutta, ei tällaisen selvityksen ottaminen julkiseen täysistuntokeskusteluun ole mahdollista. Mahdolliset täysistuntokeskustelut ajoittuisivat luultavasti valiokuntakäsittelyn jälkeen, ja olisi siksikin luonnollista, että kysymyksen täysistuntokeskustelun käymisestä ottaisi puhemiesneuvostossa esille valiokunnan puheenjohtaja.

9 luku. Lainkäyttö

Tähän lukuun ehdotetut säännökset vastaavat pääosin nykyisen hallitusmuodon tuomioistuimia koskevaa V lukua ja valtakunnanoikeudesta annetun lain eräitä säännöksiä sekä julkisia virkoja koskevan hallitusmuodon X luvun eräitä säännöksiä ja armahdusta koskevaa hallitusmuodon 29 §:n 1 momenttia.

98 §. Tuomioistuimet. Pykälässä säädetään tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta, koska julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Yleiset tuomioistuimet mainitaan 1 momentissa ja yleiset hallintotuomioistuimet 2 momentissa. Valiokunnan mielestä johtuu asian luonteesta, että näistä tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla eikä niiden sääntelememinen voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon. Lailla säätämisen vaatimus saa tulkinnallista tukea myös 3 momentin sanamuodosta.

101 §. Valtakunnanoikeus. Valiokunta on täsmentänyt 1 momentin sanontaa.

102 §. Tuomarien nimittäminen. Presidentti nimittää ehdotuksen mukaan vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Valiokunta on edellä muuttanut 58 §:n 3 momenttia niin, että presidentti nimittää myös tuomarit valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Muutoksesta johtuu, että lailla voidaan 102 §:n nojalla säätää vain tuomarien nimittämismenettelyn muista seikoista kuin 58 §:n mukaisesta lopullisesta päätöksentekovaiheesta presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Oikeusministeriö on 22.9.1998 asettanut työryhmän laatimaan ehdotuksen hallituksen esitykseksi tuomareiden nimittämismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän on toimeksiannon mukaan laadittava ehdotuksensa niin, että tuomareiden nimittämismenettelyssä luovutaan virkaehdotuksesta ja se korvataan perustellulla virkaesityksellä. Työryhmän työn pohjana tulee olla Tuomaritoimikunnan (KM 1998:1) enemmistön näkemys siitä, että tuomareiden nimittämistä varten perustetaan virkaesityslautakunta, jonka nimittää valtioneuvosto. Myös lautakunnan kokoonpanon osalta lähtökohtana tulee olla toimikunnan enemmistön näkemys siten, että lautakunnan jäsenistä pääosa on tuomioistuinlaitoksen edustajia.

Valiokunta ei pidä tässä vaiheessa aiheellisena käsitellä nimittämismenettelyä enempää kuin ilmaisemalla käsityksensä, että nimityksen valmistelun pitää olla riittävän avointa ja menettelyn kokonaisuudessaan tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävän tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset.

10 luku. Laillisuusvalvonta

Tähän lukuun sisältyvät säännökset perustuslain etusijasta ja kiellosta soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevia lakia alemmanasteisia säännöksiä. Lukuun kuuluvat myös säännökset ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä, toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeudesta. Luvussa säädettäisiin niin ikään valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnasta, presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta sekä ministerisyyteasian vireille panemisesta ja syytteen nostamisesta. Lisäksi luvussa ovat yleiset säännökset vastuusta virkatoimissa.

106 §. Perustuslain etusija. Säännös perustuslain etusijasta vahvistaa perustuslain olevan osa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta ja turvaa perustuslain säädöshierarkkisen ylemmänasteisuuden käytännön soveltamistilanteissa. Tuomioistuinten asiana on viime kädessä antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos yksittäisessä oikeustapauksessa ole siinä soveltamistilanteessa ilmeisesti perustuslain vastainen. Kysymys ei siten ole siitä, että säännöksellä annettaisiin tuomioistuinten tehtäväksi tutkia tai valvoa yleisesti lakien perustuslainmukaisuutta. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa.

Lain ja perustuslain välillä todetut ristiriitatilanteet jäävät oletettavasti hyvin harvinaisiksi. Useimmiten nimittäin oletetut lain ja perustuslain väliset ristiriidat ovat näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkin-

tavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot, perustuslain mukaisen laintulkinnan periaate (vrt. PeVM 25/1994 vp, s. 4/I).

106 §:n sääntöön on ehdotuksessa liitetty se varaus, että asianomaista lakia ei ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain säätäminen perustuslain säätämisjärjestyksessä on mahdollista nykyisin ja siltä osin myös ehdotuksen 73 §:n nojalla, kun on kysymys perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta. Tällainen poikkeuslaki ei saavuta perustuslaille ominaista normihierarkkista statusta vaan on tässä suhteessa lain kaltainen. Poikkeuslain säätäminen on perustuslain mukainen tapa käyttää lainsäädäntövaltaa. Perustuslain säätämisjärjestystä käytetään tällöin poistamaan aineelliselta sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa olevan (poikkeus)lain perustuslainvastaisuus. Poikkeuslaki sinänsä ei näin ollen ole sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa kuin ehdotetussa säädöstekstissä tarkoitetaan, vaan poikkeuslaki kuuluu perustuslain mukaiseen järjestelmään.

Valiokunta onkin poistanut sisäisesti epäjohdonmukaisena ehdotuksen viittauksen siihen, että lakia ei ole säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta toteaa, että tästä poistosta huolimatta pitää perustuslain etusijasääntöön nähden lähtökohtaisesti paikkansa se, mitä perusteluissa on mainittu valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian nojalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä sanotuista laeista.

Jonkin lain säätäminen poikkeuslakina ei kuitenkaan aina väistämättä johda perustuslain etusijasäännön soveltamatta jättämiseen. Jos poikkeuslaki on säädetty kauan sitten ja perustuslakia on sittemmin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta oleellisin kohdin tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain sisällöstä on muuttunut, on asiaa arvioitava erikseen 106 §:n kannalta.

Valiokunta on tarkistanut ehdotuksen sanontaa toisessakin kohdassa. Säännöksessä kuvataan ristiriitatilannetta ilmaisulla, jonka mukaan lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen sanamuodossa on aiheellista kuvata ristiriitatilanne yleisluonteisemmin lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain eikä vain sen jonkin säännöksen välisenä vertailuna. Siten perustuslaki on kokonaisuutena osana vertailussa.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste säilyy uuden perustuslain nojalla ennakkovalvonnassa, jossa perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmaistaan erillisessä säännöksessä (74 §). Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu perustuslain etusijaa koskevan säännöksen mukaan yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Etusijan antaminen perustuslaille edellyttää, että lain säännöksen soveltaminen tuossa yksittäistapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen.

Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta. Valiokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan kuitenkin ikään kuin yleisellä tasolla, *in abstracto* , kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisessa oikeustapauksessa. Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täyttyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota Ahvenanmaan maakuntalakien asemaan perustuslain etusijasäännöstä sovellettaessa. Ahvenanmaan

itsehallintolailla on järjestetty valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallanjako muun ohella lainsäädäntövallan osalta. Maakunnan lainsäädäntövaltaa käytetään maakuntalaeilla. Tässä mielessä maakuntalakeja on pidettävä 106 §:ssä tarkoitettuina lakeina.

107 §. Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus. Esityksen perusteluissa mainitaan perustuslakivaliokunnan aiempaan kantaan viitaten, että eri asetusten kesken vallitsee seuraava hierarkia: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus (PeVM 16/1994 vp, s. 2/II). Kysymys eri asetusten keskinäisestä suhteesta ei uskottavasti tule olemaan käytännössä merkityksellinen, koska asetuksen antaminen on 80 §:n mukaan mahdollista pelkästään erillisen valtuutuksen nojalla. Niiden väliset suhteet joudattaneen arvioimaan viime kädessä selvittämällä asetusten antamiseen valtuuttavaa säädösperustaa ja asetusten sisällön pysymistä valtuuttavien lainkohtien rajoissa.

110 §. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako. Lakiehdotuksen 101 §:stä ilmenee, että valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä 113 §:n mukaisesti tasavallan presidenttiä vastaan. Ehdotuksessa ovat erityissäännökset syytteen ajamisesta näissä tilanteissa lukuun ottamatta tapauksia, jotka koskevat ylimpien tuomioistuinten jäseniä. Asia jäisi tältä osin vain 110 §:n 1 momentin yleisluonteisen toimivaltasäännöksen varaan. Valiokunta pitää kuitenkin sääntelyn tasapainoisuuden kannalta asiallisena, että myös nämä tapaukset säännellään perustuslaissa ehdotettua sidotummin.

Syytteen nostaminen ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan kuuluu nykyisin yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentin perusteella oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Tämä säännös koskee yleisesti syytteen nostamista tuomaria vastaan virkarikoksesta. Valiokunnan käsityksen mukaan on edellä mainitun tarkoituksen saavuttamiseksi asianmukaista ottaa perustuslakiin viitattua lainkohtaa sisällöltään vastaava säännös. Valiokunta on tehnyt tätä tarkoittavan lisäyksen 110 §:n 1 momenttiin.

112 §. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta. Valiokunta on muuttanut presidentin päätöksen lainvastaisuutta koskevaa 2 momenttia sanonnallisesti. Kun otetaan huomioon, että 65 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston tehtävänä on panna täytäntöön presidentin päätökset, on valiokunnan mielestä asianmukaista, että momentin sanamuodosta ensiksi näkyy juuri perustuslain valtioneuvostolta vaatima reaktio presidentin päätöksen lainvastaisuustilanteessa eli ilmoitus päätöksen täytäntöönpanokelvottomuudesta.

113 §. Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu. Ilmoitus tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseksi toimitetaan ehdotuksen mukaan eduskunnalle. Eduskunnan työjärjestyksessä on syytä säätää, että tällainen ilmoitus lähetetään käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. On harkittava, tuleeko työjärjestyksessä säätää myös siitä, että valiokunnan on tällaista asiaa käsitellessään oltava täysilukuinen.

114 §. Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely. Valiokunta on yleisperusteluissa mainituista syistä muuttanut 2 momenttia niin, että syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Tästä perusluonteisesta muutoksesta huolimatta tarkoitus on, että ministerivastuuasia pannaan nykyisestä poiketen vireille suoraan perustuslakivaliokunnassa siten kuin 115 §:ssä säädetään. Perustuslakivaliokunnan asiana on käsitellä ministerivastuuasia vakiintuneiden menettelytapojen mukaisesti ja esittää mietinnössään kannanottonsa eduskunnalle siitä, onko valtioneuvoston jäsen toiminut virkatoimessaan siten lainvastaisesti kuin 116 §:ssä säädetään. Valiokunnan keinoja selvittää tehokkaasti ministerivastuuasioita

on tarvittaessa syytä arvioida yhteistyössä yleisellä tasolla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sekä valtakunnansyyttäjän kanssa.

Tehdyn muutoksen johdosta on tullut välttämättömäksi säilyttää perustuslaissa nykyistä vastaava säännös asianomaisen valtioneuvoston jäsenen oikeudesta antaa eduskunnalle selitys, ennen kuin eduskunta päättää syytteen nostamisesta. Valiokunta on lisännyt säännöksen tästä 2 momenttiin. Sen sanamuoto antaisi mahdollisuuden jatkaa nykyistä käytäntöä, jonka mukaan tilaisuus selityksen antamiseen varataan ainoastaan silloin, jos eduskunta ei välittömästi päätä asian raukeavan eli päättää heti jättää syytteen nostamatta. Selityksen antamiselle tulisi varata kohtuullinen aika (nykyisin 10 päivää) ja selitys voitaisiin antaa eduskunnalle kirjallisena tai suullisesti täysistunnossa.

Samalla valiokunta on poistanut asiallisesti tarpeettomana momentin viimeisen virkkeen, joka koskee tilaisuuden varaamista asianomaiselle ministerille tulla kuulluksi perustuslakivaliokunnassa. Säännöksen tarpeettomuus johtuu siitä, että tätä koskeva velvollisuus perustuslakivaliokunnalla joka tapauksessa on (21 §). Lisäksi tällainen yksittäinen kuulemissäännös perustuslaissa voisi antaa aiheen perusteettomiin vastakohtaispäätelmiin ainakin 28 §:n 3 ja 4 momentin sekä 38 §:n 2 momentin soveltamisen kannalta.

115 §. Ministerivastuuasian vireillepano. Ministerivastuuasia voidaan pykälän mukaan panna vireille perustuslakivaliokunnassa oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ilmoituksella, vähintään kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella ja eduskunnan muun valiokunnan tekemällä tutkintapyynnöllä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies saattavat valiokunnan mielestä tehdä tarkoitetun ilmoituksen myös silloin, kun ministerin virkatoimen lainvastaisuus havaitaan jälkikäteen, jolloin 112 §:n mukaisella huomauttamisella ei yleensä voi olla enää merkitystä. Muu valiokunta voi esittää tutkintapyynnön nykyistä käytäntöä vastaavasti vain sen käsiteltävänä muutoin olevan asian johdosta.

Pykälässä säilytetään perustuslakivaliokunnan oma-aloitteinen mahdollisuus tutkia ministerien virkatointen lainmukaisuutta, mikä voi perustelujen mukaan tulla esille esimerkiksi hallituksen kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta katsoo, että ministerivastuuasian esille ottaminen valiokunnassa sen omasta aloitteesta on lähinnä poikkeukselliseksi tarkoitettu vireilletulomuoto. Tätä tarkoittava päätös on 114 §:n 2 momentin johdosta tehtävä täysilukuisessa valiokunnassa, esimerkiksi sen jälkeen, kun valiokunta on tavanomaisessa menettelyssä hankkinut selvitystä asiasta 47 §:n 2 momentin perusteella.

Valiokunnalla ei ole käytännössä mahdollisuuksia itse ryhtyä ministereiden virkatointen laillisuuskysymysten arviointiin kuin enintään valiokunnassa muutoin vireillä olevien asioiden käsittelyyn liittyen. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei esimerkiksi yleisön keskuudessa synny erheellisesti kuvaa valiokunnasta eräänlaisena ylimääräisenä ja viimekätisenä ministerien toimia koskevien oikeusriitojen ratkaisijana, mistä sinänsä on jo ollut merkkejä näkyvissä. Valiokunnan oma-aloitteelliseen toimivaltaan ja muihin kuin 1 momentissa mainittuihin ulkopuolisiin aloitteisiin kytkeytyviä menettelyperiaatteita voidaan tarvittaessa selventää laissa, eduskunnan työjärjestyksessä tai valiokunnan omin ohjein.

116 §. Ministerisyytteen nostamisen edellytykset. Pykälää on muutettu sanonnallisesti 114 §:n 2 momentin muuttamisen takia. Pykälän johdosta hallituksen tulee arvioida, tarvitaanko 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen takia täydentäviä säännöksiä valtioneuvoston jäsenten virkavelvollisuuksista.

117 §. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu. Ehdotus vastaa pääosin nykyistä tilannetta. Ylimpien laillisuusvalvojien oikeudellinen vastuu järjestyisi lähtökohdiltaan siten kuin valtioneuvoston jäsentenkin vastuu. Erottavana seikkana ehdotuksen mukaan on, että uudessa perustuslaissa luovutaan soveltamasta oikeuskansleriin ja oikeusasiamieheen

116 §:n mukaista niin sanottua korotettua syytekynnystä. Valiokunta pitää oikeina hallituksen tälle ratkaisulle esittämiä perusteluja, että näiden laillisuusvalvojien osalta ei ole sellaisia perusteita syytekynnykselle kuin ministereiden osalta on.

Valiokunnan oma-aloitteisen toiminnan osalta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vastuunalaisuuskysymyksissä viitataan siihen, mitä edellä 115 §:n kohdalla on todettu.

118 §. Vastuu virkatoimista. Pykälän 3 momentti koskee yksityisen oikeutta muun muassa vaatia virkamiehen ja muun julkista tehtävää suorittavan henkilön tuomitsemista rangaistukseen lainvastaisuudesta. Kysymyksessä on yksityisen syyteoikeutta koskeva yleissäännös, joka ei voi tulla sovellettavaksi niissä perustuslaissa erikseen ja syyteoikeuden osalta tyhjentävästi tarkoitetulla tavalla säännellyissä tapauksissa, joissa syyte käsitellään valtakunnanoikeudessa. Valiokunta pitää kuitenkin selkeyssyistä tarpeellisena, että tämä asetelma ilmenee suoraan perustuslain tekstistä. Valiokunta on tässä tarkoituksessa tehnyt momenttiin lisäyksen.

11 luku. Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto

Tässä luvussa ovat säännökset valtion hallintojärjestelmän yleisestä rakenteesta ja valtionhallinnon järjestämisen perusteista sekä hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista. Lukuun kuuluvat myös säännökset kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta sekä Ahvenanmaan maakunnan ja yliopistojen itsehallinnosta. Luvussa säädettäisiin myös virkanimitysvallan perusteista valtion hallintoviroissa sekä virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Luvussa on myös uusi säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

119 §. Valtionhallinto. Tämän valtionhallintoa koskevan pykälän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen 80 §:n 2 momentista johtuvaan seikkaan, että julkista valtaa käyttävien aseman ja velvollisuuksien perusteiden tulee määräytyä lain mukaan. Asia on merkityksellinen virkatoiminnan riippumattomuuden takeena.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muutoin valtionhallinnon yksiköistä, kuten palveluja tuottavista virastoista ja laitoksista, voitaisiin säätää asetuksella. Valtionhallinnon yksiköistä säätämisen asianmukainen säädöstaso määräytyy näin ollen ilmaisun "julkinen valta" merkityksen mukaan ja edelleen sen perusteella, onko julkisen vallan käyttö merkittävää.

Perustelujen mukaan julkisen vallan käyttämisestä on kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa oikeussääntöjä tai päättää yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muutoin yksilön perusoikeuksiin. Jos valtionhallinnon jollekin toimielimelle kuuluu tämän kaltaisia tehtäviä, tulee tämän valiokunnan mielestä johtaa siihen, että toimielimen yleisistä perusteista säädetään lailla. Tähän sääntöön ei pidä liittää erillistä, sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ehkä oleellisesti lisäävää merkittävyys-kriteeriä. Valiokunta on poistanut tämän kriteerin momentista.

120 (122 §). Ahvenanmaan itsehallinto. Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä, mikä ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksen Ahvenanmaan itsehallinnosta tulee sijoittua perustuslaissa ennen säännöksiä muusta alueellisesta itsehallinnosta. Valiokunta on tästä syystä muuttanut pykälän paikkaa.

Maakunnan itsehallinnolla on kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta. Maakunnan aseman kansainvälisoikeudellinen tausta huomioon ottaen valiokunta pitää ehdotusta asianmukaisempana, että pykälän otsikko kuuluu "Ahvenanmaan erityisasema", ja on tehnyt tätä tarkoittavan muutoksen.

Valiokunnan tekemien muutosten kuten hallituksen esityksenkään tarkoituksena ei ole

saada aikaan muutoksia maakunnan nykyiseen asemaan.

121 (120) §. Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto. Pykälän 3 momentti koskee kuntien verotusoikeutta, jonka on vakiintuneesti katsottu kuuluvan perustuslailla turvatun kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Ehdotuksen mukaan kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lailla on lisäksi säädettävä suunnilleen samoista seikoista kuin valtion veron osalta.

Valiokunnan mielestä momentti on teknisesti kömpelö, koska siinä on edellisessä virkkeessä sääntelyvaraus ja vielä jälkimmäisessä virkkeessä säännökset lailla säädettävistä sisältökysymyksistä. Jälkimmäisen virkkeen perusteella on selvää, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta. Tästä syystä ensimmäisen virkkeen sisältämä sääntelyvaraus ei ole aiheellinen, ja sen poistaminen saattaa sääntelyn itse asiassa ehdotusta parempaan sopusointuun sen perinteisen käsityksen kanssa, että verotusoikeuden on katsottu kuuluvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Valiokunta onkin poistanut momentin ensimmäisen virkkeen sääntelyvarauksen. Samalla valiokunta tähdentää, ettei poisto supista lainsäätäjän nykyisen kaltaista toimivaltaa järjestellä säännöksin kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia ja siten säännellä tiettyä asiakokonaisuutta muiltakin kuin momentin toisessa virkkeessä tarkoitetuilta osilta.

122 (121) §. Hallinnolliset jaotukset. Pykälän *1 momentin* nojalla hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustelujen mukaan tämä merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Perusteluissa mainittuun valtioneuvoston periaatepäätökseen viitaten valiokunta katsoo, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista.

Pykälän *2 momentin* mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta valiokunta pitää tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.

124 §. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.

126 §. Nimittäminen valtion virkoihin. Pykälän 1 momentin sanontaa on muutettu vastaamaan perustuslain nimikkeen muuttamista.

Perustuslain säännökset tasavallan presidentin nimitysvallasta on ehdotuksessa rajattu koskemaan korkeimpia valtionhallinnon virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Muilta osin presidentin nimitysvallasta ja toimivallasta määrätä virkamies tehtävään voidaan säätää lailla. Yleistoimivalta virkanimitysasioissa kuuluu ehdotuksen mukaan valtioneuvostolle, jollei nimittämistä ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Presidentin nimitysvallan piiriin tulee esityksen perusperiaatteiden mukaisesti osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua.

Näiden periaatteiden mukaista on, että valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköitä lukuun ottamatta valtioneuvoston virkamiehet samoin kuin valtion virastojen päälliköt ja muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet, jollei nimitysvaltaa ole joihinkin virkoihin liittyvistä erityisistä syistä perusteltua osoittaa presidentille tai muulle viranomaiselle. Hallituksen tulee ottaa nämä periaatteet asianmukaisesti huomioon tarkistettaessa virkanimitysvaltaa koskevaa sääntelyä perustuslakiuudistuksen johdosta.

12 luku. Maanpuolustus

Tähän lukuun sisältyvät maanpuolustusta koskevat keskeiset perussäännökset. Ne vastaavat asiallisesti nykyistä sääntelyä.

128 §. Puolustusvoimien ylipäällikkyys. Ehdotuksen mukaan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Luovuttamispäätös voitaisiin tehdä paitsi sodan aikana myös esimerkiksi aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen mukaan muulloinkin. Ylipäällikkyys voitaisiin luovuttaa määräajaksi tai toistaiseksi.

Presidentin päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta kytketään valtioneuvoston esitykseen. Valtioneuvoston esitys tarkoittaa tässä itse asiassa 58 §:n 1 momentin mukaista ratkaisuehdotusta, jonka perusteella asia päätetään 58 §:n 2 momentin nojalla. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Presidentin päätöksestä riippuu esimerkiksi, luovutetaanko ylipäällikkyys kokonaisuudessaan vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joltain osin. Toinen luovuttamispäätöksen ulottuvuus voisi koskea ylipäällikön valtuuksia ja tehtäviä. Päätöksellä on syytä ratkaista myös kysymys ylipäällikön vallan käyttötavoista eli päätöksentekomenettelystä. Tähän liittyy oleellisesti kysymys siitä, millä tavoin valtioneuvosto saa luovuttamisen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käyttämisestä.

129 §. Liikekannallepano. Ehdotuksen mukaista valtioneuvoston esitystä koskee vastaavasti se, mitä edellä 128 §:n kohdalla on todettu valtioneuvoston esityksestä. Pykälässä tarkoitettu eduskunnan koolle kutsuminen kuuluu eduskunnan puhemiehen tehtäviin 33 §:n 2 momentista yleisesti ilmenevän periaatteen mukaisesti.

13 luku. Loppusäännökset

Tähän lukuun kuuluvat tavanomainen voimaantulosäännös sekä säännös perustuslain täytäntöön panemiseksi tarvittavien säännösten antamisesta erityisellä lailla ja säännös uudella perustuslailla kumottavista perustuslaeista.

130 §. Voimaantulo. Pykälää on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen vuoksi. Lisäksi valiokunta on täydentänyt *1 momenttia* sisällyttämällä siihen esityksen tarkoitusta vastaavan maininnan, jonka mukaan uusi perustuslaki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Pykälän *2 momentin* mukaan uuden perustuslain täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla. Tarvittavat siirtymäsäännökset on tarkoitus koota erilliseen hallitusmuodon voimaantulojärjestelyistä annettavaan lakiin. Asiasta on annettu hallituksen esitys eduskunnalle (HE 75/1998 vp). Siitä selviää, ettei 2 momenttia ole tarkoitettu valtuutukseksi säännellä lailla asioita, jotka muutoin kuuluvat perustuslain alaan.

131 §. Kumottavat perustuslait. Pykälää on muutettu perustuslain nimikkeen muuttamisen takia.

Eduskunta-aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt ehdotuksen Suomen perustuslaiksi hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset hylättäviksi.

Toivomusaloitteissa ehdotettujen toivomusten toteuttaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aiheellista, joten valiokunta ehdottaa toivomusaloitteet hylättäviksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksytään muutettuna ***(Valiokunnan muutosehdotus)*** *,*

että lakialoitteet 16/1995 vp, 6/1998 vp, 11/1998 vp ja 135/1998 vp hylätään,

että toivomusaloitteet 1/1995 vp, 2/1996 vp, 3/1996 vp, 3/1997 vp, 4/1997 vp, 6/1997 vp, 8/1997 vp, 1/1998 vp, 2/1998 vp, 3/1998 vp ja 5/1998 vp hylätään sekä

että hyväksytään kolme lausumaa ***(Valiokunnan lausumaehdotukset)*** *.*

Valiokunnan muutosehdotus

Suomen *perustuslaki*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Valtiojärjestyksen perusteet

1 §

Valtiosääntö

(1 mom. kuten HE)

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

(3 mom. kuten HE)

2—5 §
(Kuten HE)

2 luku

Perusoikeudet

6—13 §
(Kuten HE)

14 §

Vaali- ja osallistumisoikeudet

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

(2 ja 3 mom. kuten HE)

15—23 §
(Kuten HE)

3 luku

Eduskunta ja kansanedustajat

24—26 §
(Kuten HE)

27 §

Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole *vajaavaltainen* .

Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita *sotilasvirassa olevaa* henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallintooikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin *hänet on valittu tai nimitetty*. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

28—32 §
(Kuten HE)

4 luku

Eduskunnan toiminta

33 §
(Kuten HE)

34 §

Eduskunnan puhemies ja puhemiesneuvosto

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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

35 §
(Kuten HE)

36 §

Eduskunnan valitsemat muut toimielimet ja edustajat

(1 mom. kuten HE)

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

(3 mom. kuten HE)

37 §

Eduskunnan toimielinten valinta

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

(2 mom. kuten HE)

38 §
(Kuten HE)

39 §

Asian vireilletulo eduskunnassa

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

(2 mom. kuten HE)

40 §

Asian valmistelu

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

41 §

Asian käsittely täysistunnossa

(1 mom. kuten HE)

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

42—45 §
(Kuten HE)

46 §

Eduskunnalle annettavat kertomukset

(1 mom. kuten HE)
Eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä *perustuslaissa* , muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

47 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus

(1 ja 2 mom. kuten HE)
Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. (Uusi)
Eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla tässä *perustuslaissa* säädetään. (HE:n 3 mom.)

48 ja 49 §
(Kuten HE)

50 §

Eduskunnan toiminnan julkisuus

(1 mom. kuten HE)
Valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei *välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai* valiokunta *(poist.)* jonkin asian osalta *(poist.)* toisin *päätä* .
(3 mom. kuten HE)

51—53 §
(Kuten HE)

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

54 §

Tasavallan presidentin valinta

(1 ja 2 mom. kuten HE)
Oikeus asettaa *ehdokas* presidentin vaaliin on rekisteröidyllä puolueella, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja, sekä kahdellakymmenellätuhannella äänioikeutetulla. Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta *(poist.)* menettelystä säädetään *tarkemmin* lailla.

55 ja 56 §
(Kuten HE)

57 §

Presidentin tehtävät

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

58 §

Presidentin päätöksenteko

(1 ja 2 mom. kuten HE)
Presidentti päättää 1 momentissa säädetystä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta:
(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; *sekä*

(4 kohta *poist.)*

(4 kohta kuten HE:n 5 kohta)

(4 mom. kuten HE)

Presidentti päättää sotilaskäskyasioista *ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.* Sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää *(poist.)* sen mukaan kuin *lailla* säädetään.

59 ja 60 §
(Kuten HE)

61 §

Valtioneuvoston muodostaminen

(1 mom. kuten HE)

Ennen pääministerin valintaa *(poist.)* eduskuntaryhmät neuvottelevat *hallitusohjelmasta ja* valtioneuvoston kokoonpanosta *(poist.)* . Näiden neuvottelujen *tuloksen* perusteella, *(poist.)* kuultuaan eduskunnan puhemiestä *(poist.)* presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

62 ja 63 §
(Kuten HE)

64 §

Valtioneuvoston ja ministerin ero

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin *hänet on valittu (poist.)* .

65 §

Valtioneuvoston tehtävät

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

(2 mom. kuten HE)

66—69 §
(Kuten HE)

6 luku

Lainsäädäntö

70—79 §
(Kuten HE)

80 §

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

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

(2 ja 3 mom. kuten HE)

7 luku

Valtiontalous

81 ja 82 §
(Kuten HE)

83 §

Valtion talousarvio

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kansanedustaja voi *talousarvioesityksen johdosta* tehdä ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi talousarvioaloitteella.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

84—86 §
(Kuten HE)

87 §

Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä *välttämättä* edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa *(poist.)* vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

88 ja 89 §
(Kuten HE)

90 §

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

(1 mom. kuten HE)

Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten *eduskunnan yhteydessä* on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston *asemasta ja* tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

(3 mom. kuten HE)

91 ja 92 §
(Kuten HE)

8 luku

Kansainväliset suhteet

93 §

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

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

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä *perustuslaissa* säädetään.

(3 mom. kuten HE)

94 §

Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

(1 mom. kuten HE)

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.

(3 mom. kuten HE)

95 §
(Kuten HE)

96 §

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. *Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa* .

97 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi päättää *(poist.)* selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

9 luku

Lainkäyttö

98—100 §
(Kuten HE)

101 §

Valtakunnanoikeus

Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä *tai* oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallintooikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Valtakunnanoikeus käsittelee myös 113 §:ssä tarkoitetun syytteen.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

102—105 §
(Kuten HE)

10 luku

Laillisuusvalvonta

106 §

Perustuslain etusija

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

107—109 §
(Kuten HE)

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi *myös muussa* laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

(2 mom. kuten HE)

111 §
(Kuten HE)

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

(1 mom. kuten HE)

Jos presidentin päätös *on* lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta *ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä* esittää presidentille *päätöksen muuttamista tai peruuttamista (poist.).*

113 §
(Kuten HE)

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

(1 mom. kuten HE)

Syytteen nostamisesta päättää *eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta . Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. (Poist.)* Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen. *(Poist.)*

(3 mom. kuten HE)

115 §
(Kuten HE)

116 §

Ministerisyytteen nostamisen edellytykset

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi , jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

117 §
(Kuten HE)

118 §

Vastuu virkatoimista

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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

11 luku

Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto

119 §

Valtionhallinto

(1 mom. kuten HE)

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu *(poist.)* julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

120 (122) §

Ahvenanmaan ***erityisasema***

(Kuten HE)

121 (120) §

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kunnilla on verotusoikeus *(poist.)* . Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

(4 mom. kuten HE)

122 (121) §
(Kuten HE)

123—125 §
(Kuten HE)

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 tehtä-

vään määrääminen säädetään muualla tässä *perustuslaissa* tai lailla presidentin tehtäväksi.
(2 mom. kuten HE)

12 luku

Maanpuolustus

127—129 §
(Kuten HE)

13 luku

Loppusäännökset

130 §

Voimaantulo

Tämä *perustuslaki* tulee voimaan *1 päivänä maaliskuuta 2000.*
Perustuslain täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset annetaan erityisellä lailla.

131 §

Kumottavat perustuslait

Tällä *perustuslailla* kumotaan niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen:
(1—4 kohta kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat ja tarvittaessa valmistelee vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi ja toisaalta poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi.*

2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle.*

3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä "asianomainen ministeriö". Lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.*

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r (osittain)
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkeaoja /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk (osittain)

vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain).