

**SELVITYS PERUSTUSLAKIUUDISTUKSEN
TOIMEENPANOSTA**

Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö

SAATESANAT

Oikeusministeriö asetti 13 päivänä syyskuuta 2001 työryhmän laatimaan selvitystä 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän selvitystyön tuli rakentua siten, että hallitus voi antaa työryhmän työn pohjalta kuluvan vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä eduskunnalle selvityksen perustuslakiuudistuksen toteutumisesta ja toimeenpanosta.

Tässä tarkoituksessa työryhmän tuli 1) arvioida, miten perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet; 2) selvittää, miten voimassa olevan lainsäädännön tarkistaminen yhdenmukaiseksi uuden perustuslain kanssa on edennyt; 3) arvioida perustuslakitiedotuksen ja -koulutuksen toimeenpanoa ja mahdollisia lisätarpeita; 4) laatia arvio uudistuksen edellyttämistä jatkotoimista; sekä 5) tehdä ehdotus siitä menettelytavasta, jolla eduskuntaa informoitaisiin uudistuksen toimeenpanosta. Työryhmän tuli tehtävänsä suorittaessaan kuulla eduskuntaryhmiä, tasavallan presidentin kansliaa, ylimpiä tuomioistuimia sekä eri hallinnonalojen ja tutkimuksen edustajia.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeri Johannes Koskinen. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin professori Mikael Hidén Helsingin yliopistosta, kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki, kansanedustaja Paula Kokkonen, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, oikeuskansleri Paavo Nikula, kansleri Jaakko Nousiainen, vastaava tutkija Maija Sakslin Kansaneläkelaitoksesta, valtiosihteeri Antti Satuli ulkoasiainministeriöstä ja eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen. Työryhmän sihteereiksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Risto Eerola oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä ja professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta.

Työryhmä on työnsä aikana selvittänyt laajasti eri tahojen käsityksiä uudistuksen toimeenpanosta. Työryhmä on kuullut eduskuntaryhmien ja eräiden eduskunnan valiokuntien edustajia, tasavallan presidentin kanslian edustajia, tuomioistuinlaitoksen ja laillisuusvalvonnan edustajia, eri ministeriöiden edustajia, itsehallintoyhdyskuntien edustajia, valtiontalouden eri toimijoita, kansalaisjärjestöjä sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijoita. Työryhmä järjesti myös ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää koskevan seminaarin tammikuussa 2002.

Lisäksi työryhmä on teettänyt neljä erillisselvitystä eräistä keskeisistä asiakokonaisuuksista. Professori Markku Suksi on laatinut vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä valtiollisen tason osallistumisen muotona. Professori Risto Sänkiäho on selvittänyt perustuslakiuudistuksesta järjestetyn laajan tiedotuskampanjan onnistumista. Valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen on laatinut selvityksen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toiminnasta uuden perustuslain voimassaolon aikana. Oikeustieteen kandidaatti Niina Kasurinen on laatinut selvityksen ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhteesta uuteen perustuslakiin. Nämä selvitykset julkaistaan erillisenä työryhmän mietinnön liitteenä.

Perustuslain soveltamisesta kertyneet tähänastiset kokemukset osoittavat työryhmän mielestä, että kokonaisuutena uusi perustuslaki on osoittautunut toimivaksi. Uudistuksen perusratkaisuihin ei kohdistu muutospaineita. Työryhmä on käsitellyt tarkemmin johtopäätöksissään eräitä perustuslain keskeisiä asiakokonaisuuksia. Seurannan yhtey-

dessä on ilmaantunut muutamia yksittäisiä kysymyksiä, jotka saattavat antaa aihetta perustuslain tarkistamiseen jo lähitulevaisuudessa.

Työryhmä ehdottaa, että perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta annetaan eduskunnalle selvitys pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoituksella, josta järjestään keskustelu eduskunnan täysistunnossa. Tämän lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetaan asiasta seikkaperäisempi selvitys.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2002

Johannes Koskinen

Mikael Hidén

Anneli Jäätteenmäki

Paula Kokkonen

Matti Niemivuo

Paavo Nikula

Jaakko Nousiainen

Maija Sakslin

Antti Satuli

Seppo Tiitinen

Risto Eerola

Tuula Majuri

Tuomas Ojanen

TIIVISTELMÄ

Perustuslakiuudistuksen seuranta

Uusi Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslaki on siten ollut voimassa kaksi ja puoli vuotta. Uudistuksen vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmään voitaneen arvioida kaikilta osin vasta pitemmällä aikavälillä, mutta valtiollisesti merkittävänä uudistuksena sen toimeenpanoa on ollut perusteltua seurata jo alkuvaiheista lähtien.

Oikeusministeriö asetti 13 päivänä syyskuuta 2001 työryhmän laatimaan selvitystä perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän selvitystyön tuli rakentua siten, että hallitus voi antaa työryhmän työn pohjalta kuluva vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä eduskunnalle selvityksen perustuslakiuudistuksen toteutumisesta ja toimeenpanosta. Työryhmän tuli muun muassa arvioida, miten perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet, mitä jatkotoimia uudistus mahdollisesti edellyttää sekä tehdä ehdotus siitä menettelytavasta, jolla eduskuntaa informoitaisiin uudistuksen toimeenpanosta.

Perustuslain seurantatyöryhmä on työnsä aikana selvittänyt laajasti eri tahojen käsityksiä uudistuksen toimeenpanosta. Työryhmä on kuullut eduskuntaryhmiä ja eräiden eduskunnan valiokuntien edustajia, tasavallan presidentin kanslian edustajia, tuomioistuineläinlaitoksen ja laillisuusvalvonnan edustajia, eri ministeriöiden edustajia, itsehallintoyhdyskuntien edustajia, valtiontalouden eri toimijoita, kansalaisjärjestöjä sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijoita. Työryhmä on myös teettänyt neljä erillisselvitystä eräistä keskeisistä asiakokonaisuuksista. Nämä selvitykset julkaistaan erillisenä työryhmän mietinnön liitteenä.

Perustuslakiuudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen

Yleisarviona perustuslain seurantatyöryhmä toteaa, että kokonaisuutena perustuslakiuudistuksen keskeiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Uudistuksen keskeisin sisällöllinen tavoite, Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, ilmenee eduskunnan aseman korostumisena ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistumisena. Parlamentaarisen hallitustavan keskeisten periaatteiden mukaisesti pääministerin valinta ja hallituksen muodostamisprosessin ohjaus ovat siirtyneet eduskunnalle. Tämä parantaa kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa eduskuntavaaleissa kantaa hallituksen yleiseen kokoonpanoon. Uudistus lisäsi eduskunnan valtaoikeuksia ja poisti eduskunnan toimivallan aikaisempia rajoituksia sekä lainsäädäntötyössä ja kansainvälisissä suhteissa. Lainsäädäntövallan painopiste on nyt selkeästi eduskunnassa. Uudistukseen liittyvä eduskunnan työskentelytapojen kehittäminen on myös osaltaan vahvistanut eduskunnan asemaa ja parlamentarismia.

Parlamentarismiin liittyvänä tavoitteena oli myös vahvistaa valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Tämä on toteutunut usein eri tavoin. Presidentin päätöksenteko on nyt pääsäännön mukaan kytketty valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ja siten valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tämä ulottaa parlamentaarisen vastuukatteen aikaisempaa laajemmalle presidentin päätöksenteossa. Valtioneuvoston asema lainvalmistelutyön johtamisessa selkeytyi, kun presidentti sidottiin valtioneuvoston

kantaan eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä. Yhteistoimintavelvoite ja parlamentaarisen vastuukatteen vaatimus ulkopoliittisessa päätöksenteossa ilmentävät myös parlamentarismien vahvistumista. Parlamentarismia korostaa myös valtioneuvoston aseman vahvistuminen nimitysvallan ja asetuksenantovallan käyttäjänä.

Uudistuksen tavoitteena oli niin ikään lisätä valtiosäännön selkeyttä, johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä. Perustuslain sisällöllinen uudistaminen, säännösten tarkentaminen ja kokoaminen yhteen, yhtenäiseen perustuslakiin on kansalaisten kannalta merkittävästi parantanut perustuslain ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Kansalaiset ovatkin osoittaneet aikaisempaa suurempaa kiinnostusta perustuslakia kohtaan. Samoin myös julkisessa keskustelussa perustuslain merkitys on korostunut.

Uuden perustuslain toimivuus käytännössä

Tähänastiset kokemukset osoittavat työryhmän mielestä, että kokonaisuutena uusi perustuslaki on osoittautunut toimivaksi eikä uudistuksen perusratkaisuihin kohdistu muutospaineita.

Jo vuonna 1995 uudistetut perustuslain perusoikeussäännökset ovat saaneet yhä kasvavaa merkitystä niin lainsäädäntötyössä kuin tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa sekä julkisessa keskustelussa. Perusoikeussäännökset antavat aikaisempaan verrattuna kattavamman ja jopa ihmisoikeussopimuksia paremman oikeuksien suojan. Viimeaikaisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen. Esillä on ollut huoli siitä, että näihin oikeuksiin liittyviä tehtäviä hoitavat kunnat eivät kaikilta osin ehkä pystykään osoittamaan riittäviä taloudellisia voimavaroja niiden hoitamiseen. Perusoikeuksien toteutumiselle asettaa haasteita myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmä. EU:n oikeuden etusijaa kansalliseen oikeuteen nähden muovaa se lähtökohta, ettei unionin oikeuden toimeenpano saa heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.

Uuden perustuslain aiheuttamat muutokset tasavallan presidentin päätöksenteossa olivat monelta osin merkittäviä. Uudet säännökset ovat toimineet käytännössä hyvin. Tähänastisissa kokemuksissa merkille pantavaa on se, että presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteet päätöksenteossa ovat jääneet erittäin poikkeuksellisiksi.

Myös uudistettu ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on toiminut käytännössä ilman suurempia ongelmia. Järjestelmä edellyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistyötä kaikessa Suomen ulkopoliittikan johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa nojaututaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisiin kokouksiin, mutta myös muut, epämuodollisemmat yhteistoiminnan ja keskinäisen yhteydenpidon muodot, kuten säännölliset tapaamiset pääministerin ja presidentin välillä sekä presidentin ja ulkoasiainministerin välillä, ovat käytännössä olleet merkittäviä. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat kysymykset on käsitelty pääsääntöisesti valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa.

Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa toimii lähtökohtaisesti pääministeri, joka myös informoi eduskuntaa kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä etukäteen että kokouksen jälkeen. Presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan kokoukseen, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen

edustuksesta. Tämä käytäntö on parannus aikaisempaan verrattuna, eikä edustautumiskysymys siten ole enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Keskustelua asiasta on kuitenkin edelleen käyty. Myös Euroopan unionin mahdollisesta laajentumisesta kymmeneen uuteen jäsenvaltioon vuoden 2004 alussa saattaa nousta uusia aineksia kotimaiseen keskusteluun.

Pääministerin asema on noussut aikaisempaa korostuneemmin esiin ylimpien valtioelinten suhteissa ja valtioneuvoston toiminnan johtamisessa. Tähän ovat vaikuttaneet valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden ja valtioneuvoston aseman vahvistuminen, ministeristöjen toimikausien pidentyminen sekä Euroopan unionin jäsenyys. EU-asioiden ja erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan myötä pääministerin ja valtioneuvoston asema kansainvälisiä asioita koskevassa päätöksenteossa on vahvistunut. Pääministerin aseman vahvistumista tukevat myös uuden perustuslain mukainen pääministerin valinta eduskunnassa sekä valtioneuvostolakiin kaavaillut säännökset pääministerin tehtävästä valtioneuvoston työn johtamisessa.

Perustuslakiuudistuksen ratkaisut lakien perustuslainmukaiseen valvontajärjestelmän kehittämiseksi ovat osoittautuneet onnistuneiksi. Valvonnan painopiste on edelleen selvästi ennakkollisessa valvonnassa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Viimeaikaisessa, luonteeltaan monellakin tavalla poikkeuksellisessa arpajaislain vahvistamista koskevassa säädösvalvontatapauksessa oli ennen muuta kyse siitä, oliko laki sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Tapauksesta ei ole aihetta tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä säädösvalvonnan kehittämisen tarpeesta perustuslainmukaisuuden tai Ahvenanmaan itsehallinnon osalta.

Suomen Pankin johtokunnan nimitysmenettelyssä on muodostunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välille erimielisyytilanteita, jotka ovat olleet poikkeuksellisia presidentin päätöksenteossa. Pankkivaltuuston esitykset eivät ole kaikissa nimitystilanteissa toteutuneet. Keskuspankkilainsäädäntöä uudistettaessa tulisikin pankin johdon ja nimitysmenettelyn sääntelyä kehittää siten, että se vastaisi paremmin perustuslain asettamaa vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”.

Perustuslain muutostarpeita

Uudistuksen seurannassa on ilmaantunut eräitä yksittäisiä kysymyksiä, jotka saattavat antaa aihetta jo lähitulevaisuudessa perustuslain tarkistamiseen. Näyttää ilmeiseltä, että perustuslain 9 §:n 3 momentti kiellosta luovuttaa tai siirtää Suomen kansalainen vastoin tahtoaan toiseen maahan edellyttää tarkistamista. Tästä ehdottomasta kiellosta on jouduttu toistuvasti poikkeamaan rikoksenteekijöiden luovuttamista koskevaa kansainvälistä ja Euroopan unionin sääntelyä toimeenpantaessa. Eurooppalaisen sääntelyn myötä perustuslain säännös on muodostunut harhaanjohtavaksi, sillä todellinen oikeustila ei enää vastaa perustuslain ehdotonta Suomen kansalaisten luovutuskieltoa.

Perustuslain 12 §:ssä kielletään ennakkolliset puuttumiset sananvapauteen. Perustuslaki sallii välttämättömät kuvaohjelmia koskevat rajoitukset vain lasten suojelemiseksi. Tämän rajoitusvaltuuden riittävydestä on herännyt keskustelua, jossa on vaadittu laajempia mahdollisuuksia puuttua etukäteisvalvonnan avulla esimerkiksi selvästi rikoksiin yllyttävään viestintään. On tarpeen seurata asiaan liittyvää kansainvälistä kehitystä ja muissa Euroopan maissa käytävää keskustelua sekä arvioida mahdollisia tarpeita rajoittaa rikoksiin yllyttävää tai ihmisarvoa loukkaavaa viestintää.

Valtiontalouden tarkastusviraston asema muuttui perustuslakiuudistuksessa siten, että viraston riippumattomuutta vahvistettiin ja se siirrettiin eduskunnan yhteyteen. Tarkastusviraston kertomusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä on herännyt kysymys siitä, pitäisikö tarkastusviraston pääjohtajalla olla puheoikeus eduskunnan täysistunnossa tarkastusviraston kertomuksia käsiteltäessä. Muiden kuin kansanedustajien ja ministerien läsnäoloon ja puheoikeuteen eduskunnan täysistunnossa on suhtauduttu pidättyvästi, ja asia edellyttää perustuslaintasoista sääntelyä.

Kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen

Perustuslakiuudistuksessa säännökset neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta säilytettiin entisellään. Viimeaikaisessa keskustelussa on kuitenkin voimakkaasti korostunut tarve kehittää ja tehostaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia eri muodoissaan. Kansanäänestysinstituutio on myös ollut viime vuosina huomion kohteena useissa Euroopan maissa. Perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla edellyttävät siten uudelleen arviointia pitkällä aikavälillä. Jos nykyistä, vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidetään tarpeellisenä vahvistaa, kyseeseen tulisi ilmeisesti siirtyminen päättävän kansanäänestyksen suuntaan. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan kehittää myös erilaisin kansanaloitejärjestelyin. Asiaa koskevat lisäselvitykset tulisi käynnistää lähitulevaisuudessa.

Vuosikymmenten muuttoliike on johtanut suuriin eroihin vaalipiirien koossa ja samalla vaalipiirikohtaisen piilevän äänikynnyksen korkeudessa. Käytännössä tämä on tuottanut ongelmia suhteellisuusperiaatteen toteutumisessa eduskuntavaaleissa. Vaalijärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulee olla äänestäjien tahdon välittyminen mahdollisimman hyvin vaalien tulokseen sekä vaalijärjestelmän selkeys, luotettavuus ja kiinnostavuus äänestäjien kannalta.

Kansalaisten äänestysaktiivisuuden merkittävä lasku viime vuosina on huolestuttava kehityssuunta, josta myös julkisen vallan on kannettava vastuuta puolueiden ja muiden kansalaisjärjestöjen ohella. Vaaliosallistumisen lisääminen on asetettava keskeiseksi kehittämistavoitteeksi. Asian ratkaisemiseksi ei ole olemassa nopeita, tehokkaita ja välittömästi vaikuttavia keinoja, vaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää laaja-alaista ja pitkäjänteistä eri osapuolten yhteistyötä sekä uudenlaisiakin lähestymis- ja toimintatapoja. Erityisesti nuorten kiinnostuksen vahvistaminen on tärkeää.

Selvitys eduskunnalle uudistuksen toimeenpanosta

Työryhmä ehdottaa, että perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta annetaan eduskunnalle selvitys pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoituksella, josta järjestetään keskustelu eduskunnan täysistunnossa. Tämän lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetaan asiasta seikkaperäisempi selvitys. Perustuslakivaliokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

SAMMANDRAG

Utvärdering av grundlagsreformen

Finlands nya grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Grundlagen har således varit i kraft i två och ett halvt års tid. Reformens verkningar på det politisk-statliga systemet torde i sin helhet kunna bedömas först på längre sikt, men eftersom reformen är av stor betydelse för det statliga systemet har det varit befogat att följa med dess genomförande redan från början.

Den 13 september 2001 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att göra en utredning om hur grundlagen har verkställts. Utgångspunkten var att regeringen utifrån arbetsgruppens arbete vid valperiodens sista riksmöte skulle lämna riksdagen en utredning om grundlagsreformens genomförande och verkställighet. Arbetsgruppen skulle bland annat ta ställning till hur grundlagsreformens mål har uppnåtts och vilka fortsatta åtgärder reformen eventuellt kräver samt lämna ett förslag om det sätt på vilket riksdagen informeras om reformens genomförande.

Arbetsgruppen har gjort en omfattande utredning av hur man inom olika kretsar ser på genomförandet av reformen. Arbetsgruppen har hört riksdagsgrupperna och representanter för vissa riksdagsutskott, republikens presidents kansli, domstolsväsendet och laglighetskontrollen, olika ministerier, självstyrelsesamfunden, statshushållningen, medborgarorganisationer samt forskare i statsförfattningsrätt och statslära. Arbetsgruppen har också låtit göra fyra separata utredningar på vissa viktiga sakområden. Dessa utredningar publiceras i form av en särskild bilaga till arbetsgruppens betänkande.

Grundlagsreformens mål

Arbetsgruppens allmänna bedömning är att grundlagsreformens viktiga mål i huvudsak har uppnåtts. Reformens viktigaste materiella mål, att stärka de parlamentariska dragen i det finska regeringssystemet, kommer fram i riksdagens mer betonade ställning som högsta statsorgan och statsrådets mer betonade ansvarsställning i förhållande till riksdagen. I enlighet med de centrala principerna för det parlamentariska styrelsesättet övergår valet av statsminister och bildandet av regering på riksdagen. Detta förbättrar medborgarnas faktiska möjligheter att genom riksdagsvalet påverka regeringens allmänna sammansättning. Reformen gav riksdagen större maktbefogenheter och undanröjde de tidigare gränserna för riksdagens behörighet både när det gäller lagstiftningsarbete och internationella förbindelser. Lagstiftningsmaktens tyngdpunkt ligger nu klart i riksdagen. Utvecklandet av riksdagens arbetsmetoder i samband med reformen har också för sin del förstärkt riksdagens ställning och parlamentarismen.

Ett parlamentariskt mål var också att ge statsrådet en starkare ställning i förhållande till republikens president. Detta har skett på många olika sätt. Presidenten är i sitt beslutsförfarande nu enligt huvudregeln bunden till statsrådets beslutsförslag och således till statsrådets medverkan. Detta utvidgar den parlamentariska ansvarstäckningen i presidentens beslutsförfarande. Statsrådets roll som ledare av lagberedningsarbetet blev klarare när presidenten blev bunden till statsrådets ståndpunkt i regeringens propositioner till riksdagen. Skyldigheten att samverka och kravet på parlamentarisk ansvarstäckning i det utrikespolitiska beslutsfattandet återspeglar också den stärkta parlamentarismen.

Parlamentarismen understryks dessutom av statsrådets starkare ställning vid utnämningar och utfärdandet av förordningar.

Ett av målen för reformen var också att göra statsförfattningen klarare, konsekventare och lättare att förstå. Reformen av innehållet i grundlagen, preciseringen av bestämmelserna och sammanförandet av dem till en enda enhetlig grundlag har lett till en betydligt klarare och tydligare grundlag ur medborgarnas synvinkel. Medborgarna har visat ett större intresse för grundlagen än tidigare. Också i den allmänna debatten har grundlagen fått mera tyngd.

Erfarenheterna av den nya grundlagen

Erfarenheterna hittills visar, enligt arbetsgruppen, att grundlagen som helhet fungerar väl och att det inte finns något behov av ändringar i de grundläggande lösningarna.

Bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna reviderades redan år 1995 och de har fått en allt större betydelse för såväl lagstiftningsarbetet som i domstolarnas och myndigheternas verksamhet samt i den allmänna debatten. Bestämmelserna om grundläggande rättigheter ger ett mera omfattande och, till och med i jämförelse med mänskorskorättskonventionerna, bättre skydd av rättigheterna än tidigare. I debatten har man under den senaste tiden fäst uppmärksamhet vid särskilt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Oro har uttryckts för att kommunerna, som ansvarar för uppgifter som hänför sig till dessa rättigheter, inte till alla delar kan reservera tillräckliga ekonomiska resurser för skötseln av uppgifterna. Också Europeiska unionens rättssystem är en utmaning med tanke på befestandet av de grundläggande rättigheterna. Gemenskapsrättens företrädare i förhållande till den nationella rätten utformas enligt den utgångspunkten att verkställigheten av gemenskapsrätten inte får undergräva nivån på skyddet av de grundläggande rättigheterna i den nationella lagstiftningen.

De förändringar som den nya grundlagen medfört när det gäller republikens presidents beslutsförfarande är betydande på många sätt. De nya bestämmelserna har i praktiken fungerat väl. Särskilt kan poängteras att det är mycket sällan som meningsskiljaktigheter har förekommit mellan presidenten och statsrådet i beslutsfattandet.

Också det nya systemet för beslutsfattande i utrikespolitiken har i praktiken fungerat utan några större problem. Systemet förutsätter intensivt samarbete mellan presidenten och statsrådet i hela beslutsförfarandet och i all verksamhet som gäller ledningen av utrikespolitiken. Presidentens och statsrådets samarbete utgår från de gemensamma mötena mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott och presidenten, men också andra informellare former av samarbete och ömsesidig kontakt, exempelvis regelbundna möten mellan statsministern och presidenten och mellan presidenten och utrikesministern, har i praktiken visat sig vara betydelsefulla. Frågor som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har i regel behandlats i statsrådets EU-ministerutskott.

I princip är det statsministern som företräder Finland vid Europeiska rådets möten. Statsministern informerar också riksdagen både före och efter mötena om de frågor som behandlas. Presidenten underrättar statsrådet om sitt deltagande vid möten och utifrån detta beslutar statsrådet vid sitt allmänna sammanträde om den finska representationens sammansättning. Denna praxis är en förbättring i jämförelse med hur det var tidigare

och representationsfrågan är inte längre ett nämnvärt problem ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Frågan har dock fortfarande varit föremål för diskussion. Den eventuella utvidgningen av Europeiska unionen, med tio nya medlemsstater i början av år 2004, kan också leda till att nya element kommer in i den inhemska debatten.

Statsministerns ställning kommer fram tydligare än förut i förhållandena mellan de högsta statsorganen och i ledningen av statsrådets verksamhet. Bidragande orsaker till detta är de stärkta parlamentariska dragen i statsförfattningen och statsrådets starkare ställning, regeringarnas allt längre verksamhetsperioder samt medlemskapet i Europeiska unionen. Genom EU-frågorna och särskilt unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har statsministerns och statsrådets ställning i det beslutsfattande som gäller internationella frågor blivit starkare. Statsministerns ställning stärks också av att statsministern enligt den nya grundlagen väljs i riksdagen och genom de bestämmelser om statsministerns uppgift i ledningen av statsrådets arbete som enligt planerna skall tas in i lagen om statsrådet.

De av grundlagsreformens lösningar som syftade till att utveckla systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet har visat sig vara lyckade. Övervakningens tyngdpunkt ligger fortfarande klart i den förhandskontroll som sker i riksdagens grundlagsutskott. I det nyligen aktuella fallet, stadfästelsen av lotterilagen, ett fall som på många sätt var exceptionellt, var det framför allt fråga om huruvida lagen stod i samklang med självstyrelselagen för Åland. Det fallet ger inte anledning till att dra några längre gående slutsatser beträffande behovet att utveckla författningskontrollen varken med tanke på grundlagsenligheten eller den åländska självstyrelsen.

Vid utnämningen av direktionen för Finlands Bank har det uppstått meningsskiljaktigheter mellan presidenten och statsrådet som har varit exceptionella i presidentens beslutsförfarande. Bankfullmäktiges förslag har inte alltid följts vid utnämningen. Vid en reform av centralbankslagstiftningen bör också bestämmelserna om bankens ledning och utnämningsförfarandet ses över så att de bättre stämmer överens med bestämmelsen i grundlagen om att Finlands Bank står "under riksdagens garanti och vård".

Behovet av ändringar i grundlagen

Vid utvärderingen av reformen har det kommit fram vissa enskilda frågor som kan ge anledning till en översyn av grundlagen redan i en nära framtid. Det verkar uppenbart att bestämmelsen i 9 § 3 mom. grundlagen om att finska medborgare inte mot sin vilja får utlämnas eller föras till ett annat land måste ses över. Det absoluta förbudet i denna bestämmelse har man upprepade gånger varit tvungen att bryta emot vid verkställigheten av internationella förpliktelser och gemenskapsbestämmelser som gäller utlämnande av brottslingar. Gemenskapsbestämmelserna har lett till att bestämmelsen i grundlagen har blivit vilseledande, eftersom det faktiska rättsläget inte längre står i överensstämmelse med grundlagens absoluta förbud att utlämna finska medborgare.

I 12 § grundlagen förbjuds förhandsingrepp i yttrandefriheten. Grundlagen tillåter endast sådana begränsningar i bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Frågan om denna begränsningsrätt är tillräcklig har väckt diskussion och det har krävts större möjligheter att genom förhandskontroll ingripa i exempelvis information som klart antas stifta till brott. Det är skäl att följa med den internationella utvecklingen på detta områ-

de och den debatt som förs i andra europeiska länder samt utreda det eventuella behovet att begränsa information som anstiftar till brott eller som kränker människovärdet.

Genom grundlagsreformen stärktes den oavhängiga ställning som statens revisionsverk har och ämbetsverket finns nu i anknytning till riksdagen. Vid riksdagsbehandlingen av revisionsverkets berättelser har det uppstått diskussion om revisionsverkets generaldirektör borde ha rätt att yttra sig vid riksdagens plenum när revisionsverkets berättelser behandlas. Inställningen till andras än riksdagsledamöters och ministrars rätt att närvara och yttra sig vid riksdagens plenum har varit återhållsam och frågan kräver reglering på grundlagsnivå.

Förbättring av medborgarnas möjligheter att delta och påverka

I grundlagsreformen behölls bestämmelserna om möjligheterna att anordna rådgivande folkomröstningar i sin tidigare form. I den aktuella debatten understryks dock behovet att utveckla och effektivera medborgarnas möjligheter att på olika sätt vara aktiva i samhällslivet och påverka samhällsutvecklingen. Folkomröstningsinstitutionen har under de senaste åren varit föremål för en allmän diskussion i flera europeiska länder. De möjligheter till direkt aktivitet på statlig nivå som grundlagen ger medborgarna kräver således en omvärdering på lång sikt. Anser man det vara skäl att ge den nuvarande frivilliga och rådgivande folkomröstningen en starkare ställning, bör man uppenbarligen röra sig i riktning mot avgörande folkomröstningar. Också genom att skapa lösningar för medborgarinitiativ kan man utveckla och öka medborgarnas påverkningsmöjligheter. Det är skäl att börja utreda dessa frågor i en nära framtid.

Den migration som pågått i tiotals år har skapat stora skillnader i storlek mellan de olika valkretsarna och samtidigt stora variationer när det gäller den dolda rösttröskeln i de olika valkretsarna. Detta har i praktiken lett till problem för genomförandet av proportionalitetsprincipen i riksdagsval. Utgångspunkten för utvecklandet av valsystemet bör vara att väljarnas önskemål kommer fram så tydligt som möjligt i valresultatet samt att valsystemet skall vara klart, tillförlitligt och intressant ur väljarnas synvinkel.

Medborgarnas röstningsaktivitet har sjunkit betydligt under de senaste åren, vilket är en oroväckande trend som också den offentliga makten måste bära ansvar för jämsides med partierna och de övriga medborgarorganisationerna. Att öka valdeltagandet bör vara det viktigaste målet för utvecklingsarbetet. Det finns inga snabba, effektiva och omedelbart verkande medel för att uppnå detta mål, utan det förutsätter ett omfattande och långsiktigt samarbete mellan olika parter samt nya sätt att närma sig problemen och tillvägagångssätt för att lösa dem.

Utredning till riksdagen om reformens genomförande

Arbetsgruppen föreslår att en utredning om grundlagsreformens genomförande lämnas till riksdagen av statsministern eller en minister som statsministern utser i form av en upplysning angående vilken det ordnas en debatt i riksdagens plenum. Dessutom lämnas en utförligare utredning om saken till grundlagsutskottet. Med anledning av utredningen kan grundlagsutskottet ge ett utlåtande till statsrådet eller ministeriet.

SISÄLLYSLUETTELO

Saatesanat	1
Tiivistelmä	3
Sammandrag	7
Sisällysluettelo	11
 I JOHDANTO-OSA	13
1. Johdanto	13
2. Perustuslakiuudistuksen tavoitteet ja toimeenpano	14
3. Uudistuksen seuranta	15
4. Perustuslain toimintaympäristön kehityssuuntauksia	16
Kansainvälinen kehitys	16
Kotimainen kehitys	18
 II VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEET	19
5. Havaintoja eräiden perusperiaatteiden toteutumisesta	19
Täysivaltaisuus	20
Parlamentarismi	21
Oikeusvaltioperiaate	23
Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen	24
 III KANSALAISTEN ASEMA	25
6. Perusoikeudet	25
7. Perusoikeudet Euroopan unionissa ja niiden suhde kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään	30
Perusoikeudet Euroopan unionissa	30
Perusoikeudet EU:n oikeuden toimeenpanossa	32
Havaintoja valtiokäytännöstä	34
8. Kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen	35
Kansanäänestys	36
Vaalien suhteellisuuden kehittäminen	38
 IV YLIMMÄT VALTIOELIMET	40
9. Eduskuntatyö ja lainsäädäntömenettely	40
10. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	44
Tasavallan presidentin päätöksenteko	44
Valtioneuvoston muodostaminen	47
Valtioneuvostolainsäädännön uudistaminen	48
 V KANSAINVÄLISET SUHTEET JA EUROOPAN UNIONI	51
11. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko	51

12. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen.....	53
13. Euroopan unioni	56
Kansalliset toimivaltasuhteet Euroopan unionin asioissa.....	56
Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun	60
Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa	61
VI LAINSÄÄDÄNTÖ JA VALTIONTALOUS	62
14. Lainsäädäntövallan siirtäminen ja asetuksenantovalta	62
15. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta.....	66
Arpajaislakitapaus	68
Alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus	69
16. Valtiontalous.....	69
VII LAINKÄYTTÖ, LAILLISUUSVALVONTA JA HALLINTO	73
17. Lainkäyttö.....	73
18. Laillisuusvalvonta.....	75
19. Hallinto	78
Yleistä.....	78
Ahvenanmaan erityisasema	79
Kunnallinen itsehallinto.....	80
Saamelaiden kulttuuri- itsehallinto	82
Kirkon asema	83
Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	84
Virkanimitysvalta	85
VIII PERUSTUSLAKIUUDISTUKSEN TOIMEENPANON ARVIOINTIA	86
20. Lainsäädännön tarkistaminen yhdenmukaiseksi uuden perustuslain kanssa.....	86
21. Perustuslakitiedotus	90
IX JOHTOPÄÄTÖKSET	91
22. Selvitys eduskunnalle uudistuksen toimeenpanosta	91
23. Johtopäätökset	92
Perustuslakiuudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen.....	92
Uuden perustuslain toimivuus käytännössä.....	93
Perustuslain muutostarpeita	96
Kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen.....	98
Muut jatkotoimenpiteet	99

I JOHDANTO-OSA

1. JOHDANTO

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Voimaan tullessaan uusi perustuslaki kumosi aiemmat neljä perustuslakia eli vuoden 1919 hallitusmuodon, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen, valtakunnanoikeudesta annetun lain vuodelta 1922 sekä samalta vuodelta olleen lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaista. Näin ollen uusi perustuslaki merkitsi myös siirtymistä yhden yhtenäisen perustuslain järjestelmään.

Perustuslakiuudistus ei muuttanut Suomen valtiojärjestyksen perusteita vaan pikemminkin kyse oli valtiosäännön korjaamisesta ja huoltamisesta sen entisistä perusteista lähtien. Uudistus merkitsi siis perustuslakisääntelyn ajanmukaistamista. Perustuslakiuudistuksen keskeisenä piirteenä voidaan pitää valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistamista. Tämä on näkynyt paitsi eduskunnan aseman vahvistumisessa maan ylimpänä valtioelimenä myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäisissä toimivaltasuhteissa.

Perustuslaki on nyt ollut voimassa kaksi ja puoli vuotta. Tällainen ajanjakso on vielä lyhyt, jotta voitaisiin kattavasti tarkastella, ovatko perustuslakiuudistuksen tavoitteet toteutuneet valtiollisissa käytännöissä. Tämä johtuu siitä, että uuden perustuslain toimivuudesta ei kaikilta osiltaan toistaiseksi ole kokemuksia. Esimerkiksi hallituksen muodostamista koskevaa sääntelyä ei vielä ole jouduttu soveltamaan. Kahden ja puolen vuoden aikana on kuitenkin jo ilmennyt perustuslain toimivuutta ilmentäviä välittömiä vaikutuksia, joita on mahdollista tarkastella.

Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta hyväksyi myös kolme lausumaa, jotka koskivat valtiollisen järjestelmän edelleen kehittämistä ja lainvalmistelukäytäntöä. Näistä ensimmäisessä eduskunta edellytti hallituksen selvittävän suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat. Toinen lausuman koski ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmän avulla. Lainvalmistelun osalta eduskunta edellytti hallituksen omaksuvan käytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä vain viittauksella "asianomaiseen ministeriöön".

Tässä mietinnössä pyritään kartoittamaan uuden perustuslain vaikutuksia valtiollisen elämän eri alueilla. Työryhmän mietintö voidaan nähdä jatkona sille seurantatyölle, jota oikeusministeriössä on jo aiemmin tehty. Kevättalvella 2001 ilmestyi "Uuden perustuslain seurantaraportti I", jossa oli esitelty keskeisiä muutoksia ja niiden vaikutuksia. Kyseisen raportin laatimista varten oikeusministeriö toteutti myös kyselyn, jossa joulukuussa 2000 lähetetyllä kirjeellä pyydettiin ministeriöiltä tietoja perustuslakiuudistuksen toimeenpanotilanteesta. Samassa yhteydessä luotiin ministeriöihin yhteyshenkilöverkosto perustuslakiuudistuksen toimeenpanon seurantaan varten. Tätä yhteyshenkilöverkostoa on hyödynnetty myös tämän työryhmän työssä.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut perustuslain kannalta keskeisiä instituutioita, kansalaisjärjestöjä sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijoita. Työryhmä on myös työtään varten teettänyt neljä erillisselvitystä.

2. PERUSTUSLAKIUUDISTUKSEN TAVOITTEET JA TOIMEENPANO

Perustuslakiuudistuksen yleisenä päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudistus rakentui ajatukselle valtiosääntöperinteen jatkuvuuteen nojaavasta valtiosäännön kehittämisestä. Ennen kokonaisuudistusta oli toteutettu lukuisia osittaisuudistuksia. Esimerkiksi vaalikaudella 1991-1995 hyväksyttiin lopullisesti 28 perustuslakia muuttavaa lakia. Erillisuudistusten suurta määrää pidettiin ongelmallisina perustuslain arvokkuuden ja oikeudellisen aseman kannalta. Ne myös vaikeuttivat valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden ylläpitämistä. Toisaalta ne loivat pohjan perustuslakiuudistuksen toteuttamiselle.

Parlamentaaristen piirteiden korostaminen. Aineellisesti perustuslakiuudistuksen keskeinen tavoite oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden korostaminen. Tähän tavoitteeseen liittyivät pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä samoin kuin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistaminen.

Eduskunnan aseman korostaminen näkyi perustuslakiuudistuksessa usealla tavalla. Yhtenä keskeisenä kohtana voidaan pitää perustuslain 61 §:ää, joka merkitsee eduskunnan osuuden olennaista lisäämistä valtioneuvoston muodostamismenettelyssä. Uudella sääntelyllä on tavoiteltu sitä, että kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto mahdollisimman hyvin välittyisi myös valtioneuvoston kokoonpanoon.

Eduskunnan asemaa on vahvistettu myös sen keskeisissä toiminnoissa. Lainsäädäntötyössä eduskunnalla on uuden perustuslain myötä mahdollisuus ottaa välittömästi uudelleen käsiteltäväkseen sellainen laki, jota tasavallan presidentti ei ole vahvistanut. Myös kansainvälisiä suhteita koskevassa perustuslain sääntelyssä näkyy parlamentaaristen piirteiden vahvistuminen. Perustuslain 94 §:ssä luetellaan ne valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet, joille vaaditaan eduskunnan antama hyväksyminen. Uutta on se, että eduskunnan hyväksyttäväksi on annettava myös merkitykseltään huomattavat sopimukset, vaikka ne eivät muusta syystä eduskunnan hyväksymistä tarvitsisikaan. Niin ikään eduskunnan aseman vahvistumista merkitsee vaatimus siitä, että jos kansainvälisen veloitteen hyväksymiseen tarvitaan eduskunnan suostumus, täytyy suostumus vastaavasti saada myös tällaisen veloitteen irtisanomiseen.

Valtioneuvoston asemaa vahvistettiin perustuslakiuudistuksessa monella tavalla. Erityisesti uudistettiin valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia lainsäädäntövallan käyttämisessä. Tasavallan presidentin sidottisuus valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen on korostunut juuri hallituksen esityksen antamisessa. Tämä on omiaan painottamaan valtioneuvostoa lainvalmistelutyön johtajana. Parlamentaaristen piirteiden voimistuminen näkyy myös asetuksenantovallan käyttämisestä koskevassa perustuslain sääntelyssä, jonka mukaan toimivalta asetusten antamiseen pääsääntöisesti kuuluu eduskunnalle vastuunalaiselle valtioneuvostolle.

Suhteessa tasavallan presidenttiin valtioneuvoston asemaa kehitettiin erityisesti ulkoasiainvallan alalla. Määrämuotoiset päätöksensä presidentti tekee myös ulkopoliittikan ho-

toa koskevista asioista perustuslain 58 §:ssä lmaistun pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 93 §:n valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoimintaa korostava säännös osoittaa muidenkin ulkopoliittikkaa koskevien asioiden osalta, että kaikelle ulkoasiainvallan käytölle on aina oltava osoitettavissa selkeä niin sanottu parlamentaarinen vastuukate.

Pääministerin aseman vahvistaminen. Valtioneuvoston sisäisten suhteiden kannalta merkittävänä voidaan pitää pääministerin aseman vahvistumista. Tähän suuntaan vaikuttaa jo se, että pääministerin valitsee eduskunta, kun taas muut ministerit nimitetään ainakin muodollisesti pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Jo aiemmin voimassa ollut sääntelyä vastaavasti pääministerillä on myös mahdollisuus tehdä presidentille aloite eron myöntämiseksi jollekin ministerille. Edelleen pääministerin asemaan vaikuttavat toimivalta tehdä presidentille aloite ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä toimitettaviksi sekä pääministerin velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen.

3. UUDISTUKSEN SEURANTA

Perustuslain seurantatyöryhmän työ on pohjautunut kahteen eri menetelmään. Yhtäältä työryhmä on järjestänyt kuulemistilaisuuksia. Niissä on kuultu eduskuntaryhmiä, tasavallan presidentin kanslian edustajia, tuomioistuinlaitoksen edustajia, eri ministeriöiden edustajia, itsehallintoyhdyskuntien edustajia, valtionalouden eri toimijoita, kansalaisjärjestöjä sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijoita. Niin ikään työryhmä on saanut ministeriöiltä selvityksen perustuslakiuudistuksen toimeenpanotilanteesta kullakin hallinnonalalla.

Toinen keskeinen lähestymistapa työryhmän työssä oli erillisselvitysten teettäminen muutamista keskeisistä teemoista. Perustuslakivaliokunta edellytti perustuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 10/1998, s. 23), että hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi. Jo ennen työryhmän antamaa toimeksiantoa Perustuslaki 2000 –työryhmä oli koonnut poikkeuslakikäytäntöä koskevaa aineistoa (ks. Perustuslaki 2000 –työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 8/1995, s. 99 s.). Työryhmän toimeksiannosta oikeustieteen kandidaatti Niina Kasurinen on laatinut selvityksen ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhteesta uuteen perustuslakiin. Selvityksen asiantuntijana on toiminut professori Mikael Hidén.

Toisen selvityksen on työryhmälle tehnyt valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen. Tämän selvityksen aiheena on ollut arvioida, miten uuteen perustuslakiin sisältyvät säännökset ulkopoliittikan johtamisesta ja ulkopoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä ovat toimineet. Perustuslakiuudistuksessa yksi sen keskustelluimpia kysymyksiä koski juuri ulkopoliittikkaa ja sen johtamista. Oikeuskirjallisuudessa on jopa katsottu, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan sääntely ulkopoliittisissa ratkaisuissa kuuluu perustuslakiuudistuksen perusteellisimmin valmisteltuihin säännöksiin.

Perustuslakiuudistuksen voimaantulon jälkeen on julkisuudessa toisinaan esitetty, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen ei kiinnitetty tarpeeksi huo-

miota. Työryhmä piti tärkeänä tällaisen kritiikin huomioimista. Tässä tarkoituksessa professori Markku Suksi on työryhmän toimeksiannosta laatinut vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä valtiollisen osallistumisen muotona.

Neljäs työryhmän antamista selvitystoimeksiannoista liittyi perustuslakitiedotukseen ja sen onnistumiseen. Perustuslakitiedotuksen muodoista sisältyy yksityiskohtainen kuvaus ”Uuden perustuslain seurantaraportti I”-julkaisuun (s. 27 ss.). Perustuslakitiedotusta koskeva selvitys annettiin professori Risto Sänkiahon tehtäväksi. Selvitys keskittyi lähinnä koteihin jaetun perustuslakiuudistuksesta kertovan yleisöpainoksen herättämään mielenkiintoon. Menetelmänä selvityksen toteuttamisessa käytettiin kyselytutkimusta.

4. PERUSTUSLAIN TOIMINTAYMPÄRISTÖN KEHITYSSUUNTAUKSIA

Kansainvälinen kehitys

Perustuslain ylikansallisessa ja yleismaailmallisessa toimintaympäristössä on ollut havaittavissa varsin paljon sellaista kehitystä, joka on suunnannut perustuslain toimeenpanoa ja vaikuttanut sen konkreettisten ratkaisujen toteutumiseen.

Ensinnäkin ylikansallisen ja kansainvälisen päätöksenteon merkitys on koko ajan korostunut ja ylikansallisen ja kansainvälisen normiston asema kotimaisen lainsäädännön rinnalla vain kasvanut. Näin ollen kansainvälisiä suhteita tavalla tai toisella koskevan perustuslakisäätelyn merkitys on entisestään lisääntynyt valtiosäännön kokonaisuudessa.

Oma valtiosääntöoikeudellinen merkityksensä uuden perustuslain aikana on ollut Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa. Jäsenyys on kaventanut Suomen täysivaltaisuutta ja määrittänyt yleisemminkin kansallista liikkumavaraa myös muissa kansainvälisissä asioissa kuin varsinaisissa EU-asioissa. Esimerkiksi Suomen YK-politiikka on viime vuosina lähentynyt muiden EU:n jäsenvaltioiden kantoja. EU:n jäsenyys on niin ikään merkinnyt valtioneuvoston ja pääministerin aseman ja roolin vahvistumista Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Yksi kansainvälistymiskehityksen synnyttämistä haasteista on ollut kansainvälisperäisen normiston valtiosisäisen voimaansaattamisen suunnalla. Esimerkiksi Euroopan unionin säädöksiä on ollut ajoittain vaikea sovittaa yhteen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sekä lailla säätämisen vaatimuksen kanssa (ks. esim. PeVL 42/2001 vp ja PeVL 16/2002 vp).

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta on niin ikään merkittävää, että Euroopan unionissa on ollut käynnissä tavalla tai toisella perustamissopimusten muutosprosessi oikeastaan koko Suomen jäsenyyden ajan. Tämän muutosprosessin valtiosäännön kannalta tärkeimmät haasteet asettuvat yhtäältä kansalaisten asemalle ja oikeuksille sekä toisaalta jäsenvaltioiden ja unionin väliselle tehtävän- ja toimivallanjaolle sekä siten valtiosäännön täysivaltaisuutta koskeville järjestelyille. Euroopan unionin perusteiden jatkuva muutosprosessi on myös huomionarvoinen Euroopan unionia koskevien kansallisten toimivaltasuhteiden näkökulmasta.

Tällä hetkellä Euroopan unionissa on vireillä niin sanottu *tulevaisuustyö*, joka käynnistyi, kun hallitusten välinen konferenssi hyväksyi Nizzassa joulukuussa 2000 päätöskirjaan liitetyn julistuksen unionin tulevaisuudesta (ns. *Nizzan julistus*). Julistuksessa osoitettiin keskeisiä kysymyksiä, joita tulevaisuustyössä tulisi erityisesti pohtia. Myöhemmin tulevaisuustyön asialistaa täsmennettiin ja täydennettiin niin sanotulla *Laekenin julistuksella*.

Eurooppa-neuvosto päätti kutsua koolle laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin pohtimaan keskeisiä kysymyksiä, joita unionin kehitys tuo mukanaan. Konventti aloitti työnsä maaliskuussa 2002.

Nizzan ja Laekenin julistusten valossa tulevaisuustyön asialistalla olevat keskeiset kysymykset kytkeytyvät tavalla tai toisella seuraaviin neljään perusteemaan, jotka liittyvät käytännössä läheisesti toisiinsa: (i) Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako, mukaan lukien siihen liittyvät valvontajärjestelyt; (ii) perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan kehittäminen erityisesti EU:n perusoikeuskirjan niin sanotun oikeudellistamisen myötä ja/tai EY:n/EU:n liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen; (iii) kansallisten kansanedustuslaitosten asema; ja (iv) EY:n/EU:n perussopimusten niin sanottu yksinkertaistaminen eli asiallisesti uudelleen kirjoittaminen.

Lisäksi tulevaisuustyössä on esillä muina asioina esimerkiksi Euroopan unionin ulkoisen toiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen, mihin liittyy läheisesti unionin oikeushenkilöllisyyden tunnustaminen sekä unionin niin sanotun pilarijaon tarkistaminen, jopa purkaminen. Euroopan unionin tulevaisuustyöhön kietoutuu läheisesti myös unionin laajeneminen, johon taas kytkeytyy valtiosääntöisesti huomionarvoinen demokratia- ja oikeusvaltiokehitys unionin jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa.

Konventin työ on tällä hetkellä työryhmävaiheessa, eikä työn tuloksia voida vielä ennakoita. Konventin työlle asetettu määräaika oli alun perin maaliskuu 2003, mutta aivan äskettäin määräaikaa jatkettiin kesäkuuhun 2003.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on joka tapauksessa huomionarvoista, että konventin työ tähtää viime kädessä ehdotukseen perussopimusten muuttamisesta, johon sovelletaan perustuslain 94 ja 95 §:n säännöksiä.

Yksi viime vuosien merkittävimpiä kehityssuuntauksia erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta liittyy ihmisten sekä laillisen että laittoman liikkuvuuden lisääntymiseen integraation ja yleismaailmallisen kehityksen seurauksena. Laittomaan maahanmuuttoon on kytkeytynyt myös sellaisia erittäin tuomittavia ilmiöitä kuin ihmiskauppaa ja salakuljetusta. Tämän kehityksen ongelmallisuutta on myös lisännyt, että siihen helposti liittyy rasismia ja muukalaisvastaisuuden sekä eriarvoisuuden ja syrjäytyneisyyden kasvun riski myös Suomessa. Euroopan unioni on viime aikoina tehostanut lainsäädäntö- ja muuta toimintaansa, paitsi laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa, myös rasismia ja muukalaisvihaa vastaan. Euroopan unionin aktiivisuuden lisääntyminen näillä aloilla on jo näkynyt kotimaisellakin tasolla joko Suomen kantojen muodostamiseen liittyvänä kansallisena päätöksentekona tai jo hyväksytyjen EU-säädösten valtiosisäisenä toimeenpanona.

Lopuksi paineita valtiosäännön kannalta merkitsivät tapahtumat Yhdysvalloissa 11. syyskuuta 2001. Tapahtumat olivat muun muassa sysäyksenä erilaiselle niin sanotulle

terrorismin vastaiselle kansainväliselle ja eurooppalaiselle sääntelylle, jonka sovittaminen oikeusvaltioperiaatteesta, perusoikeussäännöksistä sekä ihmisoikeusvelvoitteista johdettaviin vaatimuksiin on teettänyt työtä lainvalmistelussa Suomessakin. EU:n sääntelyn sovittamista Suomen perustuslaista johdettaviin vaatimuksiin on tarkasteltu seikkaperäisemmin jaksossa 7.

Kotimainen kehitys

Perustuslain kansallisessa toimintaympäristössä huomionarvoisia ovat ensinnäkin olleet tietyt poliittisen järjestelmän piirteet ja painotukset. Parlamentarismin ja eri valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden näkökulmasta on ollut merkille pantavaa, että Suomessa on suhteellisen pitkään jatkunut useiden puolueiden yhteishallitukseen perustunut enemmistöparlamentarismi. Suomessa on myös eletty aikaa, jolloin keskeisimmät sisä- tai ulkopoliittikan toimijat eli pääministeri, tasavallan presidentti ja ulkoasiainministeri ovat olleet samasta puolueesta. Näillä seikoilla on saattanut olla jossain määrin vaikutusta esimerkiksi siihen, että perustuslakiuudistuksessa kehitetty ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on toiminut ainakin toistaiseksi kitkattomasti.

Yksi valtiosäännön näkökulmasta kaikkein huolestuttavimpia kehityssuuntauksia on liittynyt edustukselliseen demokratiaan. Kansalaisten into äänestää niin valtiollisissa kuin kunnallisissakin vaaleissa on ollut koko ajan laskussa. Muutoinkin ihmisten kiinnostus politiikkaan on erilaisten tutkimusten mukaan vähäistä. Omia ongelmiaan kansanvallan kannalta on tuonut mukanaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, jonka toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää koskee edelleenkin eräänlainen demokratiavaje. Myös kansanvallan toteutumisessa tärkeässä asemassa olevan kunnallisen itsehallinnon tila on herättänyt keskustelua viime aikoina.

Kansanvallan toteutuminen ei kuitenkaan ole vain edustuksellisen demokratian varassa. Tärkeä merkitys on myös erilaisilla suorilla kansalaisosallistumisen muodoilla. Edustuksellisen demokratian rinnalle toimii yhä enemmän erilaisia suoria kansalaisosallistumismuotoja, jotka vaihtelevat enemmän tai vähemmän järjestäytyneistä kansalaisliikkeistä aina laillisuuden rajoja koettelevaan suoraan toimintaan saakka.

Lopuksi perustuslain toimeenpanolle asettavat kotimaisella tasolla erityisiä haasteita edelleenkin suhteellisen korkea työttömyysaste sekä alueelliset, sosiaaliset ja taloudelliset erot ja syrjäytyminen. Osa haasteista koskee myös perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa, jonka keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Viime aikoina kuntien talousnäköymät ovat myös heikentyneet, minkä lisäksi kuntien taloudelle ja sitä kautta kunnalliselle itsehallinnolle asettavat paineita kuntien lakisääteiset tehtävät sekä yhteisöverouudistus.

Kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne on taas vaikeuttanut niiden kykyä hoitaa tehokkaasti ja täysimääräisesti lakisääteisiä tehtäviään. Viime aikoina on keskusteltu yhä enemmän palvelutoiminnan edellytysten heikentymisestä varsinkin terveydenhuollon alalla. Perustuslain kannalta haasteena muun muassa on, miten jokaiselle voidaan turvata yhdenvertaisesti perustuslaissa turvattujen ja laeilla kuntien tehtäväksi säädettyjen peruspalvelujen toteutuminen asuinkunnasta riippumatta.

II VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEET

Uuden perustuslain alkuun koottiin vanhaa hallitusmuotoa seuraten valtiosäännön perusperiaatteet *Valtiojärjestyksen perusteet* –lukuun. Hallitusmuodon I luvun periaatteita kuitenkin täydennettiin säännöksillä parlamentarismista ja oikeusvaltioperiaatteesta, joista ei ollut aiemmin perustuslaissa nimenomaista mainintaa.

Valtiojärjestyksen perusteet -lukuun sisältyy seuraavia valtiosäännön perusperiaatteita:

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

Perustuslain I luvun ilmentämät valtiosäännön perusperiaatteet ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa yksityiskohtaisempaan sääntelyyn muualla perustuslaissa. Yhtäältä valtiosäännön perusperiaatteiden toteutuminen on pitkälti sidoksissa perustuslain konkreettisempien ratkaisujen toteutumiseen. Toisaalta valtiosäännön perusperiaatteet muodostavat kehyksen koko muulle perustuslakisääntelylle sekä näin ollen suuntaavat muiden perustuslain säännösten tulkintaa ja soveltamista.

Valtiosääntöä koskevien perusperiaatteiden toteutumista kertoo näin ollen paljon muualla tässä mietinnössä perustuslain toimeenpanosta esitetty. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että valtiosäännön perusperiaatteet ovat yleisesti ottaen toteutuneet muun perustuslakisääntelyn tapaan hyvin. Valtiosäännön perusperiaatteiden kirjaaminen kootusti perustuslain alkuun on ollut onnistunut ratkaisu perustuslain selkeyden ja ymmärrettävyyden sekä kokonaisuuden ja perustuslakisääntelyä kantavien periaatteiden hahmottamisen kannalta.

5. HAVAINTOJA ERÄIDEN PERUSPERIAATTEIDEN TOTEUTUMISESTA

Muutamien valtiosäännön perusperiaatteiden toimeenpanosta voidaan todeta kertyneen valtiokäytännön tai perustuslain toimintaympäristön asettamien haasteiden valossa seuraava.

Täysivaltaisuus

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Säännös vastaa aikaisemman hallitusmuodon 1 §:n ensimmäistä lausetta ja ilmentää sekä valtion sisäistä että ulkoista suvereenisuutta.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä jo kuitenkin painotettiin (HE 1/1998 vp, s. 71), että valtion täysivaltaisuus ei ole rajoittamaton nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana. Suomen kansainväliset velvoitteet ja varsinkin jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä sekä erityisesti Euroopan unionissa merkitsevät useita oikeudellisia ja tosiasiallisia rajoituksia Suomen täysivaltaisuuteen.

Vastapainoksi osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön antaa kuitenkin Suomelle myös mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on luonnehtinut Suomen Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaiten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp, ks. myös PeVL 38/2001 vp).

Perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyihin on merkittävästi vaikuttanut perustuslakiuudistuksessa omaksuttu perustuslain 1 §:n 3 momentti Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Aiemmin perustuslakiin ei sisältynyt vastaavanlaista sääntelyä.

Perustuslainkohdan mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöissä säännökselle kaavailtiin ”tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa ... täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa” (HE 1/1998 vp, s. 73). Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.

Uuden perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyt ovat osoittautuneet perusteiltaan toimiviksi. Huomionarvoista on erityisesti se merkitys, jonka perustuslain 1 §:n 3 momentti Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön on nopeasti saanut sen arvioinnissa, onko kansainvälinen velvoite ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien määräysten kanssa. Perustuslakivaliokunta on viitannut säännökseen johdonmukaisesti perustuslakiuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään (ks. ensimmäisistä lausunnoista esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp).

Säännös on ollut yhtenä keskeisenä oikeusperusteena sille, että valiokunta on voinut katsoa yhteensopiviksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa esimerkiksi sellaisia kansainvälisiä velvoitteita kuin Euroopan unionin perustamissopimusta muuttaneen ns. Nizzan sopimuksen (PeVL 38/2001 vp) tai Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön (PeVL 45/2000 vp, perussäännön mukainen kansalaisen luovuttamista koskeva järjestely samoin kuin sen määräykset institutionaalisten määräysten muutoksista sekä armahdusvallasta olivat sen sijaan vastoin perustuslakia).

Poikkeuksena on kuitenkin ollut ehdotus neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen eli ns. Europol-yleissopimuksen muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta mukaan ehdotus ei ollut sopusoinnussa täysivaltaisuutta ja sopimuksetekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kanssa (ks. PeVL 13/2002 vp).

Täysivaltaisuuskäsityksiin vaikuttaa nykyään myös varsin vahvasti se, onko asiassa kysymys tavalla tai toisella Euroopan unioniin liittyvästä kansainvälisestä velvoitteesta vai ei. Euroopan unioniin liittyvien tilanteiden yhteydessä perustuslakivaliokunta on painottanut valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten arviointiin vaikuttavana seikkana ensinnäkin sitä peruslähtökohtaa, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Tämä taas tarkoittaa valiokunnan mielestä sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on unioniasioissa antanut merkitystä unionin erityisluonteelle nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa: ”unioni on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa. (ks. PeVL 13/2002 vp, s. 3 ja 4. Ks. myös PeVL 38/2001 vp).

Parlamentarismi

Perustuslakiuudistuksen keskeisimpänä sisällöllisenä tavoitteena oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tavoitteen toteuttamiseksi parlamentarismin periaate nostettiin ensinnäkin nimenomaisesti valtiosäännön perusperiaatteiden joukkoon lisäämällä perustuslain 3 §:n 2 momenttiin erityinen maininta siitä, että valtioneuvoston ”jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.” Lisäksi parlamentaarisia piirteitä vahvistettiin perusteiltaan seuraavin kolmenlaisin ratkaisuin.

Valtioneuvoston muodostaminen. Hallitusmuodon säännösten mukaan eduskunnalla ei ollut virallista mahdollisuutta ottaa kantaa valtioneuvoston kokoonpanoon ja hallituspohjaan ennen kuin valtioneuvosto oli nimitetty. Järjestelmä mahdollisti tuolloin sellaisetkin hallitukset, joiden parlamentaarinen pohja oli kapea tai jotka nojasivat lähinnä presidentin tukeen.

Perustuslakiuudistuksessa eduskunnan osuutta valtioneuvoston muodostamisessa vahvistettiin olennaisesti. Pyrkimyksenä oli saada aikaan parlamentaarisia enemmistöhallituksia, joiden suhteen eduskunnan luottamus olisi jo etukäteen varmistettu. Samalla tavoiteltiin sitä, että eduskuntavaalien tulos mahdollisimman välittömästi ilmenisi myös valtioneuvoston kokoonpanossa. Uudistus merkitsi myös luopumista presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamismenettelystä.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn uudistaminen. Toinen parlamentaarisia piirteitä korostanut uudistus oli tasavallan presidentin päätöksenteon entistä vahvempi sitominen valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tarkoituksena oli ulottaa niin sanottu parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Presidentin päätöksenteon kytkemistä valtioneuvoston myötävaikutukseen pidettiin tärkeänä myös laillisuusvalvonnan kannalta, sillä ministerin oikeudellinen vastuu kattaa myös myötävaikutuksen presidentin päätöksentekoon. Perustuslain 58 § koskeekin presidentin muodollista päätöksentekoa kokonaisuudessaan. Pykälä edellyttää, että

presidentin päätettäviksi tulevat asiat valmistellaan valtioneuvostossa. Näin ollen presidentillä ei voi olla valtioneuvoston valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa.

Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi. Perustuslain 58 §:n 3 momentissa luetelluissa tapauksissa presidentti tekee kuitenkin päätöksensä valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta. Perustuslain 58 §:n 2 momentin sääntelyllä on lisätty presidentin sidonnaisuutta valtioneuvoston mielipiteeseen. Kun asia esitellään ensimmäistä kertaa presidentin päätettäväksi, hän ei voi päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti, vaan tällöin asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvostolla on tällöin mahdollisuus arvioida asiaa uudelleen ja mahdollisesti käydä keskustelua presidentin kanssa yhteisen kannan muodostamiseksi. Valtioneuvoston tulee tämän jälkeen tehdä uusi ratkaisuehdotus, joka voi kuitenkin olla samansisältöinen kuin ensimmäiselläkin kertaa. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi sitten tehdä myös ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen.

Tasavallan presidentti päättää myös hallituksen esitysten antamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Hallituksen esitykset voivat olla lakiesityksiä, talous- ja lisätalousarvioesityksiä sekä niihin liittyviä muita esityksiä samoin kuin valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia esityksiä. Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan presidentti voi saada myös hallituksen esityksen antamista koskevan asian palautumaan valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Kun tällainen asia esitellään presidentille uudestaan, hän on kuitenkin velvollinen päättämään asian valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tällä tavoin hallituksen esitysten antamiseen mahdollisesti liittyvä valtioneuvoston ja presidentin ristiriita on ratkaistu jo säädöstasolla valtioneuvoston hyväksi. Ratkaisun taustalla on ajatus siitä, että lainsäädäntötyön johtaminen sekä budjettipolitiikka ovat valtioneuvoston keskeisimpiä tehtäviä.

Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistaminen. Valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä on ollut omiaan korostamaan myös uusi säännös toimivallan määräytymisestä kansainvälisissä asioissa. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sääntelyllä on pyritty varmistamaan, että kaikkien ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Tämä toteutuu siten, että presidentti tekee kaikki ulkopoliitiikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä normaalissa menettelyssä valtioneuvoston myötävaikutuksella. Toisaalta säännös korostaa sitä, että myös muut ulkopoliittiset toimet kuin varsinaiset päätökset valmistellaan ja ratkaistaan yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja presidentin kesken. Perustuslain mukaan valtioneuvosto vastaa kuitenkin Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tämä valtioneuvoston toimivalta kattaa myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat asiat.

Parlamentarismien toteutumisen kannalta merkittäviä valtiosääntöratkaisuja on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä mietinnössä. Tässä yhteydessä riittää todeta, että perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet yleisesti ottaen hyvin parlamentarismien suhteen. Suomen valtiosäännön parlamentaariset piirteet ovat entistä selvemmät

ja vahvemmat. Parlamentaarinen vastuukate ulottuu nykyään periaatteessa kaikkeen hallitusvallan käyttämiseen, mukaan lukien ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva päätöksenteko.

Tähänastinen valtiokäytäntö ei tosin täysin anna mahdollisuuksia arvioida parlamentarismin toteutumista. Valtioikäytäntöä ei ole vielä kertynyt parlamentarismien toteutumisen kannalta tärkeästä valtioneuvoston muodostamisesta (PL 61 §). Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimittämistilanteissa on myös ollut jännitteitä yhtäältä tasavallan presidentin ja toisaalta valtioneuvoston sekä varsinkin eduskunnan valitsemien pankki-valtuutettujen näkemysten välillä (ks. tarkemmin valtiontaloutta koskeva jakso 16).

Oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin kirjattiin hallitusmuodosta poiketen nimenomaisesti myös oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on myös noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin perusvaatimusta konkretisoivat perusoikeussäännöksistä sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevasta perustuslain 80 §:stä johdettava lailla säätämisen vaatimus, mihin sisältyy myös vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Oma merkityksensä on myös perustuslain 124 §:llä, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Oikeusvaltioperiaatteesta johdettava lakisidonnaisuuden periaate kytkee sen myös perustuslain val-lanjakoa koskeviin periaatteisiin sekä omalta osaltaan takaa perustuslain perusratkaisuihin kuuluvaa periaatetta eduskunnan ensisijaisuudesta.

Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on ollut perusteiltaan ongelmatonta. Tosin jossain määrin on käytännöissä esiintynyt vakiintumattomuutta siinä, mitä oikeusvaltioperiaatteen sisältyvä lailla säätämisen vaatimus tarkkaan ottaen edellyttää lainsäädännöltä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on suhteellisen usein puuttunut hallituksen lakiesityksiin sen vuoksi, että ne eivät ole aivan täyttäneet lailla säätämisen vaatimukseen kytkeytyviä vaatimuksia sääntelyn lakitasoisuudesta ja/tai sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Erityistapauksia ovat olleet Euroopan unionista peräisin olevien säädösten tai päätösten valtion sisäisen toimeenpanon tilanteet, joissa perustuslakivaliokunta on niin ikään tähdentänyt lailla säätämisen vaatimusta sekä siihen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 42/2001vp ja PeVL 16/2002vp).

Erilaiset näkemykset lainsäädännölle asetettavista vaatimuksista eivät niinkään kerro ristiriidoista eri valtioelinten välillä. Lähinnä kysymys on perustuslaissa käytetyn varsin avoimen kielellisen ilmaisun täsmentämisestä konkreettisilla tulkinnoilla uuden perustuslain soveltamisen alkuvaiheessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lailla säätämisen vaatimusta on usein tulkittu tiukemmin kuin hallituksen esityksissä ja tähän liittyen valiokunta on usein esittänyt korjausehdotuksia lakiehdotuksiin. Suomen valtiosääntöjärjestelmässä lailla säätämisen vaatimuksen kaltaisten perustuslain ilmaisujen tulkinta on kuitenkin tarkoituskin jäädä ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön varaan.

Lisäksi lailla säätämisen vaatimuksen yhteydessä esiintynyttä tulkintalinjojen täsmen-
tämistä on ollut jonkin verran nähtävissä valtiokäytännöissä yhtäältä asetuksen antamis-
ta ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n (ks. jakso 14) ja toi-
saalta hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124
§:n (ks. jakso 19) yhteydessä.

Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen yhteiskunnan ja elinympäristönsä ke- hittämiseen

Perustuslakiuudistuksen päätavoitteisiin kuului myös jatkaa sitä jo toteutuneiden perus-
tuslain osittaisuudistusten linjaa, jossa on pyritty kehittämään kansalaisten vaikutus-
mahdollisuuksia. Tavoitteella oli läheinen yhteys muihin uudistuksen muihin päätavoit-
teisiin eli Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden sekä eduskunnan
aseman vahvistamiseen.

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edus-
taa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännös ilmaisee kansansuvereenisuuden pe-
riaatteen ja osoittaa, että Suomen valtiojärjestys rakentuu ensisijassa edustuksellisen
demokratian varaan.

Kansanvalta ei kuitenkaan palaudu vain edustukselliseen demokratiaan, vaan olenna-
inen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on myös erilaisilla suoremilla kansalais-
osallistumisen muodoilla. Perustuslain 2 §:n 2 momenttiin otettiin uusi yleissäännös,
jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan
ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöstä täsmentävät ja täydentävät perustuslain 14
§:n 3 momentti ja 20 §:n 2 momentti, joissa on säädetty julkisen vallan tehtävästä edis-
tää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, erityisesti elinympäristöään kos-
kevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 120 §:ssä turvatulla kunnallisella itsehal-
linnolla on oma tärkeä roolinsa kansanvallan toteuttamisessa.

Perustuslain toimintaympäristössä on jonkin verran nähtävissä ongelmia tai ainakin uh-
kia kansanvaltaisuuden täysimääräisen toteutumisen kannalta. Pulmat ovat lähinnä ol-
leet edustuksellisen demokratian suunnalla. Suomessa on ensinnäkin jo pitkään jatkunut
kehityssuuntaus, jossa kansalaisten äänestysaktiivisuus on ollut tasaisessa laskussa niin
eduskunta- kuin kunnallisvaaleissakin. Ihmisten kiinnostus politiikkaan on yleisemmin-
kin vähentynyt useiden mielipide- ja muiden tutkimusten valossa. Viime aikoina onkin
alettu yhä enemmän kysellä, edustavatko perinteiset poliittiset järjestelmät ja poliitikot
riittävästi kansalaisia.

Omia ongelmiaan demokratian toteutumisen kannalta on myös tuonut Euroopan unio-
nin jäsenyys. Äänestysinto on hyvin vähäistä Euroopan parlamentin vaaleissa, minkä
lisäksi paineita demokratian toteutumiselle tuottaa yleisemminkin EU:n päätöksentekoa
rasittava demokratiavaje.

Lisäksi jonkin verran huolen aiheita voidaan nähdä kansanvallan toteuttamisessa tärke-
ässä asemassa olevan kunnallisen itsehallinnon tilassa. Kuntien talousnäkömät ovat hei-
kentyneet, minkä lisäksi kunnalliselle itsehallinnolle asettavat haasteita ja paineita valti-
on ja kuntien vastuunjaon kysymykset sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa.

Lisääntyneeseen kuntien yhteistoimintaan liittyy niin ikään jonkin verran ongelmallisia piirteitä ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta.

Viime aikojen kehitys ei ole kuitenkaan ollut vain huolestuttavaa kansanvallan toteutuksen kannalta. Kansanvallan kannalta yleisesti ottaen myönteisenä voidaan pitää viime vuosina perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle yhä enemmän nousseita erilaisia suoran demokratian ja kansalaisosallistumisen muotoja, jotka vaihtelevat eriasteisesti järjestäytyneistä kansalaisliikkeistä lähes laillisuuden rajoja koettelevaan suoraan toimintaan saakka. Kunnalliseen itsehallintoon pohjautuvalla *Osallisuus*-hankkeella on myös koetettu vahvistaa kunnan asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja ja keinoja. Tietotekninen kehitys on niin ikään avannut uusia näkymiä ja mahdollisuuksia ihmisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle yhteiskuntaa ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Huomionarvoisia ovat myös olleet ne ympäristölainsäädäntöön viime vuosina tehdyt muutokset, joilla on laajennettu niiden tahojen piiriä, jotka voivat joko asianosaisina tai muutoin osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittämistä on tarkasteltu seikkaperäisemmin jaksossa 8.

III KANSALAISTEN ASEMA

6. PERUSOIKEUDET

Vuonna 1995 toteutettiin Suomessa perusoikeusuudistus (laki 969/1995), jossa koko perusoikeusjärjestelmä nykyaikaistettiin. Tämän vuoksi perustuslakiuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännökset voitiin siirtää uuteen perustuslakiin ilman asiasisältöisiä muutoksia.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla on omalta osaltaan pantu uudistusta toimeen tavallisen lain tasolla. Keskeisinä kokonaisuudistuksina voidaan mainita kokoontumislaki (530/1999), henkilötietolaki (523/1999), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), kuvaohjelmien tarkastamisesta annettu laki (775/2000) sekä koko opetustointa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Parhaillaan uudistettavina ovat muun muassa kielilaki, hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö, sananvapauden käyttämistä joukkoviestinnässä koskeva sääntely, uskonnonvapauslaki, ulkomaalaislaki sekä kansalaisuuslaki.

Perustuslakiuudistuksen merkitys perusoikeuksien kannalta. Perustuslakiuudistuksella voidaan kuitenkin arvioida olevan joissakin suhteissa välillistä merkitystä perusoikeussäännöksiä sovellettaessa ja tulkittaessa. Tässä suhteessa periaatteellisesti merkittävä on erityisesti perustuslain 106 §:n säännös. Sen mukaanhan tuomioistuimen on annettava sen käsiteltävänä olevassa asiassa etusija perustuslaille, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Yhtenä perusteena tällaiselle ennakkovalvontaa täydentävän säännöksen sisällyttämiselle perustuslakiin esitettiin juuri ajan kulumisen ja sen aiheuttamat ongelmat. Esimerkkinä tästä mainittiin perusoikeusuudistus, jonka voimaantulo on saattanut jälkikäteen synnyttää säännöksessä tarkoitetun ristiriidan lain ja perustuslain välille. Käytännössä tällaisia tapauksia ei ainakaan ylimmissä tuomioistuimissa ole kuitenkaan vielä esiintynyt. Tosin korkein hallinto-oikeus on yhdessä julkaistussa ratkaisussaan viitannut perustuslain 106 §:ään lausumalla, ettei siitä aiheutunut estettä kyseessä ol-

leen lain säännöksen soveltamiselle (KHO 11.9.2001, taltio 2122). Perustuslain 106 §:n säännöksen voidaan kuitenkin osaltaan katsoa antavan tukea perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle, jossa tuomioistuimet valitsevat perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.

Niin ikään välillistä tukea perusoikeusjärjestelmälle ja yksilön oikeusaseman turvaamiselle antaa perustuslain 124 §, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen mukaan tällainen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä saa antaa vain viranomaiselle. Perustuslakia koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta edellytti, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen on turvattava säännösperusteisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Tämän vaatimuksensa valiokunta on sittemmin usein toistanut (esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 52/2001 vp ja PeVL 48/2001 vp).

Perusoikeusuudistuksen tavoitteet. Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 15) mukaan perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Perusoikeusuudistuksessa yksilön oikeusturvaa parannettiin niin perinteisten vapusoikeuksien kuin erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alueella. Periaatteellisesti merkittävänä uudistuksena voidaan pitää sitä, että perusoikeuksien henkilöllinen soveltamisala laajeni kattamaan paitsi Suomen kansalaiset myös muut Suomen lainkäyttöpiirissä oleskelevat henkilöt.

Perusoikeuksien suojaa pyrittiin tehostamaan täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Erityisesti tämä näkyy perusoikeusluvun niin sanottujen kvalifioitujen lakivarausten kohdalla. Tätä perusoikeuksien suojaa täydentää vielä perustuslakivaliokunnan uudistusta koskeneessa mietinnössään esittämä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo, joka oli johdettu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja näiden oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset lainsäädäntökäytännössä. Perustuslakivaliokunnan esittämän listan mukaan yleisiin rajoittamista koskeviin vaatimuksiin kuuluu ensinnäkin vaatimus, jonka mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tämä sääntelyn muodollista tasoa koskeva vaatimus on kiinteässä yhteydessä siihen aineelliseen vaatimukseen, jonka mukaan rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee siis ilmetä laista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on varsin usein kiinnitetty huomiota perusoikeusrajoitusten riittävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten toteutumiseen (esim. PeVL 24/2002 vp, PeVL 19/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp). Vain harvoin valiokunta on käytännössään viitannut pelkästään aiotun säädöstason virheellisyyteen perusoikeusjärjestelmän kannalta (esim. PeVL 15/2002 vp). On kuitenkin huomattava, että kysymys säädöstasosta on kiinteässä yhteydessä perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Viimeksi mainittu viittaus kattaa muun muassa perusoikeusjärjestelmän laki-

varaukset. Näin ollen kysymys oikeasta säädöstasosta tulee usein esille myös valtuutussäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen muodossa. Tätä vaatimusta käsitellään jäljempänä jaksossa 14.

Perustuslakivaliokunnan esittämän listan kolmannen kohdan mukaan perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoitusperusteiden tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tässä arvioinnissa merkitystä voi valiokunnan mukaan olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan havaita, että rajoitusperustetta voidaan pitää hyväksyttävänä joko sen vuoksi, että se voidaan kiinnittää perusoikeusjärjestelmän sisällä johonkin toiseen perusoikeuteen (esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 12/2002 vp ja PeVL 9/2002 vp), tai sen vuoksi, että rajoitusperustetta voidaan pitää muutoin yhteiskunnallisesti yleisesti hyväksyttävänä (esim. PeVL 24/2002 vp, PeVL 14/2002 vp ja PeVL 11/2002 vp; vrt. PeVL 19/2002 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on hyvin usein korostanut, että rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Toisin sanoen niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (esim. PeVL 26/2002 vp, PeVL 24/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp).

Tavallisella lailla ei kuitenkaan koskaan voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Myös tähän periaatteeseen perustuslakivaliokunta on joissakin lausunnoissaan viittannut (esim. PeVL 19/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp). Myös oikeusturvajärjestelyjen tulee olla kunnossa. Tämän vaatimuksen tarkastelu yhdistyy kuitenkin käytännössä tavallisesti kysymykseen perustuslain 21 §:n vaatimusten täyttymisestä (esim. PeVL 34/2001 vp).

Selvää on, että perusoikeuden rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, koska tällöin Suomi rikkoisi näitä velvoitteitaan. Perusoikeusuudistuksen yhtenä tarkoituksena oli lähentää Suomen perusoikeusjärjestelmää kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin myös aineellisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin varsin poikkeuksellista, että herää kysymys sääntelyn yhteensopivuudesta kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen kanssa (esim. PeVL 59/2001 vp).

Perusoikeusjärjestelmän lähentäminen ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että kansainvälisen sopimuskehityksen vuoksi Suomen perusoikeusjärjestelmä oli useissa suhteissa jäänyt jälkeen kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kehityksestä. Tämä jälkeenjääneisyys koski sekä turvattavien oikeuksien alaa että myös yksittäisten oikeuksien sisältöä. Perusoikeusuudistuksella pyrittiinkin kehittämään perusoikeusjärjestelmää laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten antaman mallin mukaisesti sekä ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Uudistuksella pyrittiin myös vahvistamaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä. Uuden perustuslain aikana Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat pysyneet perusteillaan pitkälti entisellään. Merkittävänä poikkeuksena on kuitenkin vuonna 1996 uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, joka korvasi vuonna 1965 voimaan tulleen vastaavan aiemman sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan. Toisena huomattavana uutena kansainvälisenä velvoitteena on mainittava Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön voimaantulo kesällä 2002.

Lainsäädäntövaiheessa perus- ja ihmisoikeuksien aseman korostuminen on näkynyt jo edellä viitatuin tavoin siten, että osa lainsäädäntöhankkeista on tullut arvioiduksi nimenomaisesti myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ja että näissä tapauksissa on myös suoraan viitattu kansainvälisten valvontaelinten ratkaisuihin (ks. esim. PeVL 35/2002 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 10/2002 vp, PeVL 59/2001 vp ja PeVL 38/1998 vp).

Perusoikeudet tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Perusoikeusuudistuksessa pyrittiin määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja myös tulevaisuutta silmälläpitäen. Tässä tarkoituksessa perusoikeussäännöksissä yhtäältä rajoitettiin julkisen vallan käyttämistä ja toisaalta asetettiin perustuslain tasolla julkiselle vallalle erityisiä tehtäviä. Niin ikään uudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan ihmisten mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.

Käytännössä tämä onkin esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten toiminnassa näkynyt lisääntyneinä viittauksina perusoikeuksiin. Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen annetuissa julkaistuissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa on ainakin 27 tapauksessa viitattu enemmän tai vähemmän yksilöidysti perustuslain (tai sitä edeltäneen hallitusmuodon) perusoikeussäännöksiin. Näistä viittauksista tosin kahdeksan sisältyy vain eri mieltä olleen jäsenen lausuntoon tai esittelijän mietintöön. Suurin osa viittauksista kohdistui oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään tai sitä edeltäneeseen hallitusmuodon 16 §:ään (ks. esim. KKO 2002:28, KKO 2001:112, KKO 1998:90 ja KKO 1996:124). Etenkin näissä tapauksissa on usein viitattu myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Muut viittaukset kohdistuivat useimmiten henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta turvaavaan perustuslain 7 §:n 3 momenttiin (ks. esim. KKO 2001:90, KKO 2000:119 ja KKO 1999:50) tai perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan säännökseen (ks. esim. KKO 2000:52 ja KKO 1998:159).

Vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden julkaistussa oikeuskäytännössä on perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen viitattu perusoikeussäännöksiin ainakin 28 tapauksessa. Selvästi eniten on viitattu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen tai sen ilmentämään yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. KHO 2001:50, KHO 1998:78 ja KHO 1998:53). Lukuisia viittauksia on myös perustuslain 18 §:n 3 momenttiin, jossa kielletään erottamasta ketään ilman lakiin perustuvaa syytä (ks. esim. KHO 11.9.2001 taltio 2122, KHO 1997:128 ja KHO 1997:11). Myös perustuslain 21 §:stä on ratkaisuisa useita mainintoja (ks. esim. KHO 1999:80, KHO 1999:79 ja KHO 1998:16). Euroopan ihmisoikeussopimukseen korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on viitattu muun muassa arvioitaessa valituskiellon soveltamista.

Perusoikeudet ovat saaneet kasvavaa merkitystä myös muiden viranomaisten toiminnassa. Tästä antavat hyvän kuvan ylimpien laillisuusvalvojien viranomaistoimintaa koskeviin kanteluihin antamat ratkaisut, joissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen otetaan kantaa varsin usein. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on lausunut, että lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Lainvalvojien käytännön valossa voidaan yleisarviona todeta, että yksittäisistä perusoikeuksista eniten on jouduttu ottamaan kantaa lainkäytön ja hallinnon oikeusturvatakeiden toteutumiseen viranomaistoiminnassa. Viranomaistoiminnan kannalta tär-

keänä voidaan pitää myös perustuslain 22 §:n mukaista velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän voidaan katsoa erilaisissa soveltamistilanteissa perustelemaan niin sanottua perustuslainmukaista tai perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tämän periaatteen mukaan viranomaisen tulee perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehtoista valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.

Perusoikeusuudistuksen tavoitteiden toteutuminen. Kaikkiaan voidaan todeta, että perusoikeusuudistuksen tavoitteet ovat ainakin perustuslakivaliokunnan käytännön ja tuomioistuinten ratkaisujen valossa toteutuneet hyvin. Perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakollisessa valvonnassa perusoikeuksien aineellista suojaa on voitu tehostaa kehittämällä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevia vaatimuksia. Myös tuomioistuinten harjoittamassa laintulkinnassa ja -soveltamisessa näkyisi ainakin julkaistujen ratkaisujen valossa kiinnitettävän kasvavaa huomiota perusoikeussäännöksiin.

Työryhmän järjestämissä kuulemistilaisuuksissa samoin kuin viime aikaisessa keskustelussa muutoinkin huomiota on kiinnitetty lähinnä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Lähinnä esillä on ollut huoli siitä, että siirrettäessä näihin oikeuksiin liittyviä tehtäviä kunnille ei kaikkialla ehkä pystytäkään osoittamaan riittäviä taloudellisia resursseja niiden hoitamiseen. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 26) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 3) korostettiin, että tehtävistä säädettäessä tulee myös huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät itsessään voi määrittää sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan. Asialla voidaan kuitenkin nähdä olevan merkitystä myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Niin ikään valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon kannalta (PeVL 50/2001 vp ja PeVL 44/2000 vp).

Myös joihinkin yksittäisiin perusoikeuksiin on kiinnitetty huomiota. Ongelmallisimpana on pidetty perustuslain 9 §:n 3 momentin muotoilua, jossa ehdottomasti kielletään Suomen kansalaisen luovuttaminen tai siirtäminen vastoin tahtoaan toiseen maahan. Erityisesti Euroopan unionissa tehtävän lainsäädäntötyön tuloksia täytäntöön pantaessa tästä ehdottomasta kiellosta on jouduttu toistuvasti poikkeamaan. Seurauksena on ollut, että perustuslain 9 §:n 3 momentti on tällaisen sääntelyn vuoksi tullut sanonnallisesti harhaanjohtavaksi. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että valtiosääntöoikeudellisesti ei ole kestävää, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa ollenaisesti perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslaeilla toteutettuun ratkaisuun (ks. PeVL 42/2001 vp).

Myös sananvapauden käyttämiseen liittyvät kysymykset ovat aika ajoin herättäneet keskustelua. Yhtenä syynä tähän on uuden teknologian, erityisesti Internetin, aikaansaama viestinnän maailmanlaajuistuminen ja helpottuminen. Tähän perusteiltaan yksilöiden kannalta myönteiseen kehitykseen liittyy kuitenkin myös lieveilmiöitä, joihin on pyritty puuttumaan muun muassa Euroopan unionin piirissä. Suomessa sananvapauden kannalta merkittävä uudistus oli kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lain säätäminen vuonna 2000. Kyseisellä lailla kuvaohjelmien ennakotarkastusta koskeva sääntely saatettiin vastaamaan perustuslain 12 §:n 1 momentin lakivarausta, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Etenkin eräiden viimeaikaisten tapahtumien johdosta mainitun lakivarauksen mahdollistaman

sääntelyn riittävydestä on kuitenkin herännyt keskustelua, jossa on vaadittu laajempia mahdollisuuksia etukäteisvalvonnan avulla puuttua esimerkiksi selvästi rikoksiin yllyttävään viestintään.

7. PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONISSA JA NIIDEN SUHDE KOTIMAISEEN PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄÄN

Perusoikeudet Euroopan unionissa

Euroopan unionin oikeuteen on kehittynyt vuosien kuluessa oma perusoikeusulottuvuutensa, jonka sisältö nykyään vastaa Euroopan ihmisoikeussopimusta, mutta menee monissa kohdin paljon pitemmällekin.

Perussäännös perusoikeuksista Euroopan unionissa sisältyy perustamissopimuksen 6 artiklaan. Sen 1 kohdan mukaan ”unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin”. Lisäksi 6 artiklan 2 kohdassa on määrätty, että ”unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa [eli Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.”

Euroopan unionissa voimassa olevien perusoikeuksien sisältöä, ulottuvuutta ja suhdetta kansallisten perustuslakien perusoikeusjärjestelmiin sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen, tuo kootusti esiin Nizzassa joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty *Euroopan unionin perusoikeuskirja*, johon on toimeksiannon mukaan kirjattu unionissa voimassa olevat perusoikeudet. Viimeksi mainitusta ominaisuudesta myös johtuu, että perusoikeuskirjalla on huomattava oikeudellinen merkitys, vaikka se ei poliittisena julistuksena olekaan tiukan muodollis-oikeudellisesti sitova asiakirja.

Perusoikeuskirjan valossa Euroopan unionissa tunnustettujen perusoikeuksien ala ulottuu klassisista kansalais- ja poliittisista oikeuksista taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Lisäksi perusoikeuskirjaan sisältyy määräyksiä esimerkiksi Euroopan unionin kansalaisten oikeuksista, hyvästä hallinnosta, oikeusturvasta ja ympäristöstä. Perusoikeuskirja on näin ollen siinä mielessä ainutlaatuinen asiakirja kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen joukossa, että perusoikeuskirjassa on suojattu rinnakkain yhdessä ja samassa asiakirjassa yhtäältä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia ja toisaalta taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Lisäksi siinä on laajennettu turvattujen oikeuksien luetteloa ihmisoikeussopimuksiin verrattuna monilla uusilla aineksilla.

Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan nojalla unionin perusoikeudet velvoittavat kaikkia unionin toimielimiä ja laitoksia. Suomen perustuslain kannalta on kuitenkin merkille pantavaa, että EU:n perusoikeudet koskevat myös ”jäsenvaltioita... silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.” Näin ollen suomalainen lainsäätäjä, hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet ovat sidottuja unionin perusoikeuksiin, kun ne panevat toimeen ja täytäntöön

EU:n oikeutta säädös- tms. päätöksiin tai kun ne ratkovat EU:n oikeuskytkentäisiä oikeusjuttuja.

Perusoikeuskirjan 52 artikla taas osoittaa, että siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien rajoitusedellytykset ovat pitkälti perusteiltaan samanlaisia kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta kuuluu: ”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”. Perusoikeuskirjassa tunnustettuja niitä oikeuksia, jotka perustuvat EY:n tai EU:n perustamissopimuksiin, sovelletaan kuitenkin kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten valossa perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan nojalla.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta puolestaan vahvistaa sen jo aikaisemmin EU:n oikeudessa laajalti hyväksytyn lähtökohdan, jonka mukaan unionin perusoikeuksien merkitys ja kattavuus ovat vähintään samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa näin ollen vähimmäistason perusoikeuksien suojalle Euroopan unionissa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa on kuitenkin nimenomaisesti myös mainittu, että unionissa voidaan antaa perusoikeuksille tiukempaa tai laajempaa suojaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttäisi.

Parhaillaan perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa ovat jälleen kerran kehityksensä käännekohdassa osana unionin niin sanottua tulevaisuustyötä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisimmät kysymykset kulminoituvat seuraavaan kahteen peruskysymykseen. Yhtäältä pohditaan sitä, pitäisikö joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirja oikeudellistaa eli sisällyttää tavalla tai toisella unionin perussopimukseen. Toisaalta keskustelun kohteena on Euroopan yhteisön tai koko unionin liittyminen osapuoleksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Jotkut näkevät edellä kuvatut kaksi perusteemaa toisiinsa nähden pois sulkevinä, mutta esimerkiksi Suomen kantana on, että perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ja EY:n tai EY:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen ennen muuta täydentävät toisiaan. Toisaalta molempienkaan toteutuminen ei välittömästi ratkaisisi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojaan unionissa liittyviä ongelmia. Ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeenkin ongelmana edelleen olisi varsinkin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia turvaavan kansainvälisen ihmisoikeusnormiston asema ja vaikutukset unionissa, koska Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa lähinnä kansalais- ja poliittisia oikeuksia.

On myös huomattava, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan kehittämistä koskevat kysymykset ovat kiinteässä yhteydessä EU:n tulevaisuustyössä esillä oleviin muihin kysymyksiin, kuten varsinkin toimivallanjakoon Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä sekä perussopimusten niin sanottuun yksinkertaistamiseen eli uudelleen kirjoittamiseen. Perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin liittyviä ratkaisuja määrittävät väistämättä muissa tulevaisuustyön peruskysymyksissä omaksutut ratkaisut, vaikka vastavuo-

roisesti myös perusoikeuksilla ja ihmisoikeuksilla voi olla oma rooliinsa esimerkiksi toimivallanjakokysymysten määrittämisessä ja ratkaisemisessa.

Perusoikeudet EU:n oikeuden toimeenpanossa

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa merkitsee uusia haasteita, mutta samalla myös mahdollisuuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Haasteiden perusteena ennen muuta on, että kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään verrattuna unionin perusoikeusulottuvuuden sisältö ja taso ovat osin vaatimattomia. Euroopan unionin jäsenyys voi näin ollen tuottaa kiperiä asetelmia Suomen perustuslain perusoikeussäännösten noudattamisen kannalta Euroopan unionin säädösten valtion sisäisen toimeen- ja täytäntöönpanon tilanteissa. Erityisen haasteellisenä voidaan pitää tilannetta, jossa tietyn Euroopan unionin säädöksen tai päätöksen täysimääräinen valtiosisäinen toimeenpano edellyttäisi lakiehdotuksen antamista ristiriitaisena perustuslain perusoikeussäännöksistä johdettavien vaatimusten kanssa (ks. myös PeVL 25/2001 vp, s. 4, jossa on kiinnitetty huomiota nimenomaan EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien suhteeseen unionin perusoikeuskirjan näkökulmasta).

Kysymystä kotimaisten perusoikeussäännösten merkityksestä ja vaikutuksista Euroopan unionin säädösten valtion sisäisissä toimeenpanotilanteissa säädös- tms. päätöksiin voidaan arvioida sekä Euroopan unionin oikeuden että Suomen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Valittava näkökulma suuntaa kysymyksenasettelujen hahmottumista ja vaikuttaa konkreettisiin kannanottoihin, vaikka viime kädessä Euroopan unionin oikeuden suhde kotimaisiin perusoikeussäännöksiin on aina kussakin yksittäistapauksessa erikseen ratkottava asia.

Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta lähtökohtana on, että jäsenvaltioiden lainsäätäjä, hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet toimivat Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla, kun ne toimeen- ja täytäntöönpaneavat Euroopan unionin oikeutta. Tähän liittyen ne ovat myös sidottuja Euroopan unionin oikeuden omaan perusoikeusulottuvuuteen, jonka merkitys ja kattavuus ovat vähintään samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Nämä lähtökohdat käyvät ilmi edellä selostetuista Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdasta ja 52 artiklan 3 kohdasta.

EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin säädösten pätevyyttä ei voida myöskään arvioida kansallisten perusoikeussäännösten vaan ainoastaan unionin omien perusoikeuksien valossa (C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH [1970] ECR 1125). Jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne, samoin kuin tietyt kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja varsinkin Euroopan ihmisoikeussopimus, tarjoavat tosin ”lähtökohtia” ja ”virikkeitä” EY:n tuomioistuimelle perusoikeuskytkeissä ratkaisutilanteissa (ks. esim. G-4/73 Nold [1974] ECR 491 ja C-36/75 Rutili [1975] ECR 1219). Lisäksi toimivalta julistaa EY:n oikeuden säädös pätemättömäksi kuuluu EY:n tuomioistuimen mukaan vain sille itselleen (C-314/95 Foto-Frost [1987] ECR 4199).

EU:n perusoikeuskirja on jossain määrin asettanut uuteen valoon EU:n oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välisen keskinäissuhteen siihen nähden, millaisena tämä suhde näyttäytyy EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Perusoikeuskirjan 53 artiklassa on määrätty, että ”tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että se

rajoittaisi tai loukkaisi niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan ... jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti”. Määräystä on pidetty tulkinnanvaraisena sen suhteen, missä määrin se tarjoaa perusteen ottaa huomioon kansallisten perustuslakien perusoikeussäännöksistä johdettavia tiukempia tai laajempia vaatimuksia EU:n oikeuden toimeen- ja täytäntöönpanon tilanteissa. Joka tapauksessa määräys on huomionarvoinen sen Suomessa laajalti hyväksytyn peruslähdekohdan valossa, ettei unionin oikeuden toimeenpano saisi heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.

Perusoikeuskirjan 53 artiklaan rinnastuvaa tulkinnanvaraisuutta tiukempien kansallisten perusoikeussäännösten huomioon ottamisen mahdollisuuden kannalta liittyy myös EU:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan. Kohdan mukaan ”unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina perusoikeuksia, sellaisina ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa [eli Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä”.

Edellä selostettu koski kotimaisen perusoikeussäännösten merkitystä ja vaikutuksia Euroopan unionin säädösten valtion sisäisissä toimeenpanotilanteissa EU:n oikeuden näkökulmasta.

Suomen tasolta katsottuna voidaan esittää pidemmälle meneviä ja vahvempia näkemyksiä kansallisten perusoikeussäännösten merkityksestä ja vaikutuksista EU:n oikeuden toimeen- ja täytäntöönpanon tilanteissa. Kansallisen näkökulman mahdollisuutta havainnollistaa hyvin varsinkin Italian ja Saksan valtiosääntötuomioistuinten oikeuskäytäntö, jonka alkujuuret juontuvat aina 1970-luvun alussa ratkaistuihin tapauksiin *Frontini* (Italian valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu tapauksessa *Frontini v. Ministero delle Finanze*, ks. esim. [1974] *Common Market Law Reports*, s. 372) ja *Internationale Handelsgesellschaft* (Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu tapauksessa *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ks. esim. [1972] *Common Market Law Reports*, s. 177). Ratkaisuissa kumpikin valtiosääntötuomioistuin päätti pidättää itsellään toimivallan arvioida EY:n säädösten pätevyyttä perustuslakiansa valossa.

Saksan valtiosääntötuomioistuin on sittemmin merkittävästi muovannut kantojaan (ks. esim. *Wünsche Handelsgesellschaft* tapaus, [1987] *Common Market Law Reports* 225 sekä varsinkin EU:n perustamissopimuksen eli Maastrichtin sopimuksen perustuslain mukaisuutta koskenut ratkaisu tapauksessa *Brunner v. European Union Treaty*, [1994] *Common Market Law Reports* 57]. Silti Saksan, samoin kuin alkuperäisessä kannassaan myöhemminkin pitäytyneen Italian, valtiosääntötuomioistuinten perusviesti EY:n tuomioistuimen ja yleisemmin EU:n suuntaan tänä päivänäkin edelleen on, että niillä on omasta mielestään toimivalta ottaa tietyin edellytyksin kantaa EU:n oikeuden pätevyyteen tai yleensä unionin jäsenyyteen maidensa perustuslakien pohjalta.

Myös Suomessa on esitetty kannanottoja, joissa on kiistetty unionin oikeuden ehdoton etusija kansalliseen oikeuteen varsinkin perusoikeuskytkentäisissä tilanteissa. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että Euroopan unionin perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä ”eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan ta-

soa” (PeVL 25/2001 vp, s. 4). Valiokunta ei tarkemmin perustellut kantaansa, mutta tällainen näkemys on sinänsä kansallisen toimielimen tekemänä mahdollinen, kuten edellä selostettu Italian ja Saksan valtiosääntötuomioistuinten oikeuskäytäntö on jo pidemmän aikaa osoittanut.

Havainnot valtiokäytännöstä

Valtiosääntökäytännössä on ollut jo jonkin verran tilanteita, joissa on tavalla tai toisella tullut esiin kysymys EU-säädöksen suhteesta Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiin ja yleisemmin Suomen valtiojärjestyksen peruseräpäätöksiin.

Ääritapauksena on ollut eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäättösehdotus, jota ei mitenkään ollut sovitettavissa perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvattuun Suomen kansalaisen erityisasemaan (ks. PeVL 42/2001 vp). Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan ”Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Puitepäättösehdotus olisi kuitenkin poistanut Suomen kansalaisten erityisaseman, mistä syystä perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus poikkesi ”kiistatta perustuslain 9 §:n 3 momentista”. Valiokunnan mukaan olikin ”selvää, ettei puitepäätöksen toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä tältä osin ole mahdollista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä” (s. 3/5). Perustuslakivaliokunta myös huomautti, että ”perustuslain 9 §:n 3 momentti tulee tällaisen eurooppalaisen sääntelyn vuoksi sanonnallisesti selvästi harhaanjohtavaksi” ja että ”valtiosääntöoikeudellisesti ei ole kestävä, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa olennaisesti perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslailla toteutettuun ratkaisuun.” (s. 3/5).

Yleensä EU-säädökset tai päätökset taikka niitä koskevat ehdotukset on kuitenkin voitu sovittaa yhteen kotimaisista perusoikeussäännöksistä johdettavien vaatimusten kanssa. Yhteensovittamista on monissa tapauksissa edesauttanut merkittävästi se, että käsillä ollut EU:n säädös tai säädösehdotus on ollut luonteeltaan niin sanottu vähimmäistasosäädös, joka asettaa vain vähimmäisvaatimukset tietyn alan sääntelylle. Näin ollen tällaiset EU:n säädökset eivät ole olleet ongelmallisia siltä osin kuin voimassa oleva Suomen oikeus, perusoikeudet mukaan lukien, on ollut EU-sääntelyyn nähden tiukempaa.

Esille tulleita jännitetilanteita perusoikeuksien ja EU-säädösten välillä on myös kyetty purkamaan siten, että toimeenpantavalle EU:n säädökselle tai päätökselle on annettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kanssa yhteensopiva tulkinta. Esimerkin tarjoaa telemarkkinalain muuttamisessa esille tullut tilanne (ks. PeVL 5/2001 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö oli perustellut lakiehdotuksen eräiden kohtien sisältöä erästä EY:n asetuksesta johtamallaan vaatimuksella. Perustuslakivaliokunnan mukaan ministeriön telemarkkinalakiin ehdottamat muutokset olivat kuitenkin vastoin perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden perustuslainsuojaa.

Vastapainoksi valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota omaisuudensuojaan EY:n oikeudessa sekä yleisemminkin siihen, että EY:n oikeuteen sisältyy oma perusoikeuslottuvuutensa. Valtiokunta viittasi myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan EY:n säädöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla sekä siihen, että asetus antoi mahdollisuuden pidemmälle menevään kansalliseen sääntelyyn.

Näistä lähtökohdista valiokunta päätyi kantaan, jonka mukaan käsillä olleelle EY:n asetukselle voitiin antaa omaisuuden suojaan kanssa yhteensopiva tulkinta lopputuloksella, että asetuksen toimeenpanoa koskeva lakiehdotus voitiin muuttaa perustuslain 15 §:n kanssa yhteensopivaan muotoon.

Kaiken kaikkiaan kertyneestä valtiokäytännöstä voidaan ensinnäkin päätellä, että Suomessa ei ole ainakaan toistaiseksi jouduttu olennaisesti tinkimään kotimaisten perusoikeussäännösten vaatimuksista EU:n oikeuden valtiosisäisen toimeenpanon tilanteissa. Moni EU:n säädös antaa myös vähimmäistasosäädöksenä nimenomaan mahdollisuuden ottaa huomioon tiukempia kotimaisen oikeuden vaatimuksia. Näistä syistä voidaan myös todeta, että EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeussäännösten suhdetta koskevia tilanteita ei ole ensisijaisesti edes syytä hahmottaa käytännössä harvalukuisiksi jäävien ”ääritapausten” eli jännitteiden ja ristiriitojen näkökulmasta.

Lisäksi on huomattava, että Euroopan unionin jäsenyys ei aseta vain paineita perusoikeuksille ja ihmisoikeuksille tai yleisemmin Suomen oikeudelle. EU:n säädösten toimeenpanotilanteissa ei ole aina kysymys siitä, että niiden sisältö tai suojan taso olisivat Suomen oikeuteen nähden vaatimattomampia. Unionin säädöksiin tai päätöksiin voi sisältyä myös sellaista normiainesta, joka tavalla tai toisella kartuttaa yksilöiden oikeuksia siihen verrattuna, mitä ne ovat Suomen oikeuden valossa. Esimerkin tarjoaa direktiiviehdotus ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta, jonka mukainen tiedonsaantioikeus ulottui osin myös sellaisiin yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin, jotka jäivät kotimaisen yleisen julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle (PeVL 1/2001 vp).

Muutenkin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa avaa aivan uusia näköaloja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen. Erityisesti jäsenyys antaa Suomelle mahdollisuuden yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa toimia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien hyväksi ylikansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Tällä tavoin jäsenyys osaltaan tarjoaa tilaisuuksia toteuttaa perustuslain 1 §:n 3 momenttia, jonka mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”

8. KANSALAISTEN OSALLISTUMISJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Tätä ilmentää perustuslain 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 14 §:ssä turvatut vaalioikeudet muodostavat siten keskeisen perustan kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Edustuksellinen demokratia saa kuitenkin merkittävää ja välttämätöntä täydennystä muista kansalaisten osallistumismuodoista. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, mitä korostaa myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin otettu yleissäännös yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja niiden kehittämistä on viime aikoina arvioitu useassa eri yhteydessä. Tämän kehityssuunnan taustalla olevia tekijöitä on käsitelty mietinnön jaksossa 5. Kansalaisten aktiivisen vaaliosallistumisen lisäksi tulisikin pyrkiä vahvistamaan monipuolisesti myös muita osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja.

Muun muassa Euroopan unionin tulevaisuuskeskusteluun on kytketty laaja kansalaisfoorumi, ja lisäksi EU:ssa on kehitetty eurooppalaista hallintotapaa, johon kuuluu kansalaisten aktiivinen osallistuminen unionikysymyksissä. Suomessa on kiinnitetty huomiota kansalaisten osallistumiseen sekä keskushallinnossa että kunnallishallinnossa. Keskushallinnon uudistamishankkeessa on asetettu tavoitteeksi lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ministeriöiden toiminnassa ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä valmistelussa. Valtionhallinnon viestintää pyritään myös tehostamaan osallistumisen edellytysten parantamiseksi. Tähän liittyy myös Internetin käytön tehostaminen. Kunnalliseen itsehallintoon keskittyvässä Osallisuus-hankkeessa on pyritty vahvistamaan kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia eri muodoissaan (ks. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä VNS 1/2002 vp). Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on parannettu myös lainsäädännöllä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita erityisesti julkisuuslainsäädäntö, joka on laajentanut kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia, sekä ympäristölainsäädäntö, joka edellyttää aikaisempaa laajemmin kansalaisten kuulemista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa sekä laajentaa kansalaisten muutoksenhakumahdollisuuksia ympäristöasioissa.

Kansanäänestys

Edustuksellisen demokratian täydennykseksi valtiollisella tasolla on säädetty neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta. Valtiollista kansanaloitemahdollisuutta Suomessa ei ole. Uuden perustuslain 53 §:ään siirrettiin neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskeva hallitusmuodon 22 a § (570/1987) olennaisilta osin sellaisenaan. Hallitusmuodon säännöksen valmistelussa selvitettiin aikanaan perusteellisesti erilaisia kansanäänestysmalleja ja niiden soveltuvuutta suomalaiseen kansanvaltaan (ks. Kansanäänestyskomitean mietintö KM 1983:25). Tuolloin päädyttiin rajoittamaan kansanäänestysjärjestelmä neuvoa-antavaan kansanäänestykseen, jonka katsottiin tarjoavan kansalaisille mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen ja sitä kautta päätöksentekoon osallistumiseen päätösvallan ja vastuun säilyessä kuitenkin sitä varten valituilla toimielimillä. Kansanäänestysuudistuksen valmistelussa todettiin tarve arvioida sitovaa tai päättävää kansanäänestystä yhteydessä valtiosäännön määränemistövaatimuksiin ja lepäämäänjättämissäännöksiin, jotka olivat tuolloin vielä voimassa.

Nykyisen kansanäänestysjärjestelmän voimassaoloaikana on toimeenpantu neuvoa-antava kansanäänestys toistaiseksi vain yhden kerran. Vuonna 1994 järjestettiin kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (578/1994). Kansanäänestyksestä saatujen kokemusten pohjalta esitettiin erilaisia arvioita sääntelyn toimivuudesta. Perustuslakiuudistuksessa ei kuitenkaan pidetty mahdollisena arvioida kokonaisvaltaisesti sääntelyn toimivuutta tai kehittämistarpeita ainoastaan yhden tapauksen perusteella, joten säännökset päätettiin säilyttää entisellään (HE 1/1998 vp, s. 101/II).

Kansanäänestyksen toimittamisesta päätetään kussakin tapauksessa erikseen säädettävällä lailla. Laissa tulee olla säännökset äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitet-

täivistä vaihtoehtoista. Kansanäänestyksen toimittaminen ja siinä esitettävien vaihtoehtojen muotoilu on siten aina riippuvainen eduskunnan päätöksestä. Kansanäänestyksen tulos ei sido oikeudellisesti eduskuntaa tai yksittäisiä kansanedustajia, mutta sillä on käytännössä hyvin vahva merkitys tehtäessä asiassa lopullista päätöstä.

Kansanäänestysinstituutio on ollut viime vuosina huomion kohteena useissa Euroopan maissa. Välillistä osallistumista on pyritty selkeästi täydentämään välittömällä osallistumisella niissä maissa, joissa kansanäänestysjärjestelmää ei ole ollut tai joissa se on ollut heikon sääntelyn varassa. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet yleinen suuntaus kansalaisten osallistumisjärjestelmien vahvistamiseen, Euroopan unioniin liittyvät kansanäänestykset, kansanäänestyksiä koskevat lainsäädäntöuudistukset eräissä läntisen Euroopan maissa sekä Keski- ja Itä-Euroopan entisten sosialististen valtioiden uusien perustuslakien säätäminen. Kansanäänestysinstituutio onkin saavuttanut Euroopassa yhä vahvemman jalansijan. Perustuslain seurantatyöryhmän toimeksiannosta professori Markku Suksi on laatinut vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta, johon seuraavassa esitetyt tiedot eräistä Euroopan maista perustuvat.

Ruotsin valtiosääntöön sisältyy nykyisin päättävän perustuslakikansanäänestyksen mahdollisuus, mahdollisuus päättävään kansanäänestykseen kansainväliselle järjestölle siirrettävästä kansallisesta päätösvallasta sekä mahdollisuus neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Ruotsissa on selvitetty mahdollisuuksia tavallista lakia koskevan kansanäänestysmenettelyn lisäämiseksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen rinnalle. Saksan liittotasavallassa on viime aikoina käyty keskustelua siitä, pitäisikö liittotasavallan perustuslakiin sisällyttää kansanäänestystä ja kansanaloitetta koskevia säännöksiä. Asiaa koskevat perustuslain muutosehdotukset eivät kuitenkaan saaneet riittävää kannatusta liittopäivillä vuonna 2002. Nykyisin Saksan perustuslaki tuntee vain osatasavaltojen rajojen muuttamiseen liittyvän päättävän kansanäänestysmenettelyn. Keskustelu kansanäänestysjärjestelmästä on käynnistymässä myös Belgiassa.

Alankomaissa on parhaillaan käynnissä perustuslain muutosprosessi, jossa tarkoituksena on kansanäänestyssäännösten lisääminen perustuslakiin. Vuoden 1987 perustuslaki rakentuu valtiollisella tasolla täysin edustuksellisen järjestelmän varaan. Käsiteltävänä oleva esitys koskee sekä perustuslain että tavallisen lain säätämiseen liittyvää päättävää kansanäänestystä. Kyse olisi eräänlaisesta kansan aloiteoikeuteen perustuvasta kansan veto-oikeudesta, jonka avulla äänestäjillä olisi mahdollisuus reagoida parlamentin päättämään lakiin ennen kuin se vahvistetaan. Ranskassa täsmennettiin vuonna 1995 perustuslain kansanäänestyssäännöksiä ja samalla myös laajennettiin kansanäänestyksen käyttöalaa. Portugalin perustuslakiin sisällytettiin vuonna 1992 erittäin laaja-alainen kansanäänestysjärjestelmä, joka sisältää päättävän, lakiehdotuksiin ja kansainvälisten sopimusten ratifiointiin liittyvän kansanäänestyksen ja sen liitteenä kansanäänestysaloitteen mahdollisuuden. Itävallan perustuslakia muutettiin välittömän osallistumisen suuntaan vuonna 1994, kun maassa valmisteltiin liittymistä Euroopan unioniin. Itävallan perustuslaki tuntee nykyisin perustuslain uudistuksia koskevat kansanäänestykset, päättävän lakikansanäänestyksen sekä neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Sveitsin monimuotoinen ja laaja kansanäänestysjärjestelmä säilyi verraten muuttumattomana uudessa vuoden 1999 perustuslaissa.

Keski- ja Itä-Euroopan entisistä sosialistisista maista Liettuaassa, Slovakiassa, Unkarissa ja Sloveniassa kansanäänestysjärjestelmä on viety hyvinkin pitkälle. Esimerkiksi Unka-

riassa perustuslakiin sisältyy viisi erityyppistä kansanäänestyksen muotoa. Kansanäänestystä koskeva kansanaloite on myös mahdollinen.

Kansanäänestys on saanut hyvin monimuotoisia piirteitä eri maiden järjestelmissä. Yleisenä piirteenä voidaan kuitenkin todeta, että neuvoa-antava kansanäänestys on toissijainen kansanäänestysmuoto päättävään kansanäänestykseen verrattuna. Tähän johtopäätökseen tosin vaikuttavat perustuslakikansanäänestykset, jotka ovat luonteeltaan yleensä päättäviä äänestyksiä. Merkille pantavaa on myös se, että päättävään kansanäänestykseen liittyy usein erilaisia vaatimuksia äänestysprosentista tai annettujen äänten suhteesta äänioikeutettujen määrään.

Käytännön kokemukset kansanäänestyksistä eri maissa eivät myöskään ole täysin yksiselitteisiä tai yhdensuuntaisia. Kokemuksia on arvioitu sekä myönteisestä että kielteisestä näkökulmasta. Tämä vaikeuttaa yleisten johtopäätösten muodostamista kansainvälisestä kehityksestä samoin kuin arviointia mahdollisista valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista Suomessa. Kehittämistarpeiden arviointia vaikeuttaa myös se, että nykyisten säännösten mukainen valtiollinen kansanäänestys on järjestetty vain kerran. Toisaalta kansanäänestysten käyttö vain poikkeuksellisen merkittävien poliittisten päätösten legitimoinnissa vaikuttaakin juuri siten, että äänestyksiä järjestetään suhteellisen harvoin. Kansanäänestyksiä usein järjestävissä maissa äänestyksiin osallistuminen on yleensä jäänyt melko alhaiselle tasolle.

Perustuslain ratkaisut kansalaisten suorasta osallistumisesta valtiollisella tasolla saattavat edellyttää pitkällä aikavälillä uudelleen arviointia. Jos nykyistä, vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidettäisiin tarpeellisenä vahvistaa, kyseeseen tulisi ilmeisesti siirtyminen päättävän kansanäänestyksen suuntaan. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan kehittää myös erilaisin kansanaloitejärjestelyin.

Vaalien suhteellisuuden kehittäminen

Suomen eduskuntavaalien keskeiset periaatteet on säädetty perustuslain 24 ja 25 §:ssä. Niiden mukaan 200 kansanedustajaa valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla, joissa jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen äänioikeus ja joissa maa jaetaan Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Vaalitapa eduskuntavaaleissa tarkoittaa yhtäältä poliittista suhteellisuutta ja toisaalta alueellista suhteellisuutta tai edustavuutta.

Poliittisen suhteellisuuden toteuttamiseksi vaalijärjestelmässä käytetään d'Hondtin laskeutajärjestelmää, jonka tarkkuutta kuitenkin vähentää vaalipiirijako ja mahdollisuus muodostaa vaaliliittoja. Alueellista suhteellisuutta toteutetaan vaalipiireillä, joita on nykyisin 15. Viime vuosien voimakas muuttoliike on vaikuttanut vaalipiirien kokoon. Muuttoliike on suuntautunut erityisesti pääkaupunkiseudulle ja muualle eteläiseen Suomeen sekä muutamiin kasvukeskuksiin, kuten Ouluun, Jyväskylään, Tampereelle ja Turkuun.

Suhteellisuuden toteutumista vaalipiireissä voidaan arvioida niin sanotun piilevän äänikynnyksen avulla. Piilevä äänikynnys tarkoittaa sitä prosenttiosuutta vaalipiirissä annetuista äänistä, jonka puolueen tai ryhmittymän tulee vähintään saada, jotta se saisi vaali-

piiristä valituksi vähintään yhden ehdokkaan. Korkea piilevä äänikynnys tarkoittaa käytännössä yleensä sitä, että vain suuret puolueet voivat saada ehdokkaitaan läpi kyseisessä vaalipiirissä. Vuoden 1999 vaaleissa korkeimmat piilevät äänikynnykset olivat Pohjois-Karjalan, Mikkelin ja Lapin vaalipiireissä. Pohjois-Karjalan piilevä äänikynnys nousi 12,50 %:iin, kun esimerkiksi Uudenmaan vaalipiirissä äänikynnys oli vain 3,03 %.

Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti, että hallitus selvittää suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat ja tarvittaessa valmistelee vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi ja toisaalta poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi (EV 262/1998 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös pitänyt aiheellisena, että hallitus arvioi europarlamenttivaaleista saatavien kokemusten perusteella, onko alueellisen edustavuuden turvaamiseksi aiheellista ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin (PeVM 5/1998 vp). Valiokunta piti myös tärkeänä, että hallitus selvittää, mitä etuja ja haittoja joidenkin vaalien samanaikaiseen järjestämiseen liittyisi.

Oikeusministeriön asettama vaalitoimikunta 2000 käsitteli mietinnössään (KM 2001:8) suhteellisuuden parantamista viiden eri mallin avulla. Mallit ovat tasauspaikkajärjestelmä, vaalialuejärjestelmä, äänikynnysjärjestelmä, St. Lagüesin laskentamenetelmä ja vaalipiirirajojen muuttaminen. Toimikunta ei päässyt asiassa yksimielisyyteen eikä siten tehnyt asiassa varsinaisia ehdotuksia.

Europarlamenttivaalien alueellisen edustavuuden turvaamisen osalta toimikunta katsoi, että se tulee edelleen jättää puolueiden ja muiden ehdokkaita asettavien ryhmien ehdokasasettelussa sekä äänestäjien vaaleissa tekemien ratkaisujen varaan. Europarlamenttivaalien ajankohdan siirtäminen kesäkuusta toukokuuhun on Euroopan unionin valmistelussa vireillä ja Suomi on kannattanut asiaa, joten toimikunnan ei tämän vuoksi ollut aiheellista tehdä asiassa ehdotuksia. Europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden osalta toimikunta katsoi, että vaalien kiinnostavuutta tulee pyrkiä lisäämään ja ehdotti, että puolueille ja kansalaisjärjestöille suoritettavaa europarlamenttivaalien tiedotusavustusta lisättäisiin nykyisestä.

Euroopan unionin neuvosto on päätöksillään 25.6. ja 23.9.2002 Euroopan parlamentin esityksen pohjalta muuttanut europarlamenttivaaleja koskevaa vuoden 1976 vaalisäädöstä. Muutokset edellyttävät Euroopan parlamentin jäsenyyden esteenä olevia virkoja ja toimia koskevan vaalilain 164 §:n 2 momentin muuttamista. Vuoden 2004 europarlamenttivaaleista alkaen Euroopan parlamentin jäsenyys on neuvoston päätöksen mukaan myös yhteensopimaton kansallisen edustuslaitoksen jäsenyyden kanssa. Suomessa on katsottu, että on mahdotonta hoitaa asianmukaisesti yhtä aikaa Euroopan parlamentin jäsenyyttä ja kansanedustajan tehtävää, minkä vuoksi Suomessa on jo nykyisin estetty toimiminen samanaikaisesti näissä edustuslaitoksissa mandaatin kuitenkin katkeamatta. Kaksoismandatin haittavaikutusten ehkäisemiseksi on perustuslain 28 §:n 1 momentissa, edustajanpalkkiosta annetun lain 1 §:n 3 momentissa (1070/1998) ja vaalilain 126 §:n 3 momentissa säädetty, että kansanedustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Suomessa omaksuttu järjestelmä on saanut hyväksynnän Euroopan unionin piirissä eivätkä mainitut EU:n vaalisäädöksen muutokset aiheuta perustuslain tarkistamisen tarvetta.

Eri vaalien yhdistämistä vaalitoimikunta 2000 ei pitänyt mahdollisena pysyvänä ratkaisuna, vaan katsoi, että yhdistämisen tarpeellisuus on harkittava kussakin tapauksessa erikseen ja toteutettava erillisellä lailla. Toimikunta kuitenkin ehdotti neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen toimittamismahdollisuutta vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

Asian valmistelua jatketaan toimikunnan selvitysten pohjalta. Vaalijärjestelmän kehittämisen tavoitteeksi voidaan asettaa se, että äänestäjien tahto välittyisi mahdollisimman hyvin vaalien tulokseen ja että vaalijärjestelmä olisi äänestäjien kannalta kiinnostava, selkeä ja luotettava. Viime vuosien äänestysaktiivisuuden merkittävä lasku on huolestuttava kehityssuunta, joka edellyttää, että kansalaisten vaaliosallistumisen lisääminen asetetaan konkreettiseksi kehittämistavoitteeksi.

IV YLIMMÄT VALTIOELIMET

9. EDUSKUNTATYÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELY

Ennen perustuslakiuudistusta eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevana ongelmana oli se, että valtiopäiväjärjestykseen sisältyi varsin yksityiskohtaisia säännöksiä eduskunnan sisäisestä työskentelystä. Uuteen perustuslakiin otettiin sitten vain sellaisia eduskuntaa ja sen toimintaa koskevia säännöksiä, jotka liittyivät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittivät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla oli selvästi muutakin kuin vain eduskunnan sisäistä merkitystä. Samalla uudistunut sääntely merkitsi sitä, että eduskunnan mahdollisuudet säännellä itse omaa työtään kasvoivat.

Asioiden vireilletulotavat. Eduskuntatyötä koskeviin säännöksiin tehtiin useita uudistuksia. Perustuslaissa ei enää tyhjentävästi määritellä asian vireilletulotapoja, vaan perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan niistä on mahdollista säätää myös eduskunnan työjärjestyksessä. Entinen toivomusaloite korvattiin perustuslain 39 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisella toimenpidealoitteella. Tällainen aloite sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Vuoden 2000 valtiopäivillä näitä aloitteita tehtiin 273 kappaletta, vuoden 2001 valtiopäivillä 294 kappaletta ja vuoden 2002 valtiopäivillä marraskuun alkupuolelle tultaessa 160 kappaletta.

Kysymykset. Välikysymysmenettelyä yksinkertaistettiin siten, että siitä jätettiin pois välikysymykseen yhtymistä varten tarvittu pöydällepanovaihe. Näin ollen välikysymyksellä tulee olla vähintään 20 allekirjoittajaa jo siinä vaiheessa, kun se tehdään. Kansanedustajan oikeudesta tehdä kysymyksiä ministerin vastattavaksi samoin kuin niin sanotusta ajankohtaiskeskustelusta otettiin perustuslain 45 §:ään vain yleissäännös. Tarkeimmat säännökset ovat eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 25-27 §:ssä.

Tilapäinen valiokunta. Uutuutena perustuslaissa on myös eduskunnan mahdollisuus asettaa tilapäinen valiokunta paitsi valmistelemaan myös tutkimaan erityistä asiaa. Tällainen niin sanottu tutkimusvaliokunta voidaan asettaa esimerkiksi selvittämään jotain yksittäistä merkittävää yhteiskunnallista kysymystä. Tutkimusvaliokuntaa ei kuitenkaan voida asettaa niin sanotun ministerivastuuasian selvittämistä varten, koska tällaisen asian vireille tulosta ja käsittelystä säädetään tyhjentävästi perustuslain 114-116 §:ssä.

Perustuslaista pois jätetyt säännökset. Perustuslaista jätettiin pois ylimääräisiä valtiopäiviä koskevat säännökset. Nämä olivat käyneet tarpeettomiksi, kun valtiopäivät jatkuvat aina seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Tarvittaessa eduskunnan puhemiehellä on perustuslain 33 §:n 2 momentin mukaan myös oikeus kutsua valtiopäivät koolle senkin jälkeen, kun eduskunta ennen uusien vaalien toimittamista on päättänyt lopettaa työskentelynsä ja tasavallan presidentti on julistanut eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta. Perustuslakiin ei myöskään enää sisällytetty säännöksiä eduskunnan kansliatoimikunnasta, tarkistajista eikä valitsijamiehistä. Näistä kaksi viimeksi mainittua toimielintä lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin muille.

Kansanedustajan tiedonsaantioikeus. Perustuslakiin otettiin myös uusi säännös kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta. Perustuslain 47 §:n 3 momentin mukaan kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassapidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Säännös lisättiin perustuslakiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, joka piti periaatteellisesti tärkeänä, että perustuslaissa tunnustetaan myös yksittäisen kansanedustajan oikeus saada tietoja. Samalla valiokunta piti tärkeänä sitä, että kansanedustajat tämän säännöksen perusteella hankkivat edustajantoimensa hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ensisijaisesti ministeriöiden kautta. Kansanedustajan tietojensaantioikeus rajoittuu edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisiin tietoihin, jotka ovat viranomaisen hallussa. Säännös ei sen sijaan velvoita viranomaista esimerkiksi hankkimaan erikseen joitain tietoja tai tekemään erillistä selvitystä (PeVM 10/1998 vp, s. 16). Käytännössä kansanedustajan tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen soveltamisessa ei ole ilmennyt muita kuin harvalukuisia valtion maksuperustelain soveltamisesta johtuvia ongelmia.

Kansanedustajan tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen vaikutuksesta esimerkiksi kirjallisten kysymysten määrä ei kuitenkaan ole laskenut. Kun kirjallisia kysymyksiä tehtiin vuoden 1999 valtiopäivillä 993 kappaletta, niiden määrä vuoden 2000 valtiopäivillä oli 1071. Vuoden 2001 valtiopäivillä tehtiin jo 1440 kirjallista kysymystä. Vuoden 2002 valtiopäivillä kirjallisia kysymyksiä oli marraskuun alkupuolelle tultaessa tehty 930 kappaletta. Kansanedustajien tiedonsaantia turvaa myös perustuslain 47 §:n 2 momentti, jonka mukaan eduskunnan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta.

Lakiehdotusten käsittely. Lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa yksinkertaistettiin siirtymällä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen täysistuntokäsittelyyn eli yhdistämällä entiset ensimmäinen ja toinen käsittely uudeksi ensimmäiseksi käsittelyksi. Uudistuksella pyrittiin ennen muuta yksinkertaistamaan ja tehostamaan eduskuntatyötä. Toteutettuja uudistuksia voidaan pitää merkittävinä eduskuntatyön käytännön järjestyksen kannalta.

Perustuslain 72 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Ehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suureen valiokuntaan, jos eduskunta niin päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta tai täysistunnossa tehdystä kannatetusta ehdotuksesta. Jos eduskunta ei lakiehdotuksen yksityiskohtaisessa käsittelyssä hyväksy ehdotusta valiokunnan mietinnön mukaisena, asia lähetetään eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 3 momentin mukaan niin ikään eduskunnan päätöksen

mukaisena suureen valiokuntaan, joka voi yhtyä eduskunnan päätökseen tai ehdottaa siihen muutoksia. Jos suuri valiokunta ehdottaa muutoksia, eduskunta päättää niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä, minkä jälkeen ensimmäinen käsittely julistetaan päättyneeksi.

Lakiehdotuksen toinen käsittely vastaa vanhan menettelyn aikaista kolmatta käsittelyä. Sen kuluessa ei enää voida tehdä sisällöllisiä muutoksia vaan siinä ainoastaan päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Niin ikään tässä käsittelyssä päätetään mahdollisista eduskunnan toivomuksista ja lausumista. Toinen käsittely voidaan pitää aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä.

Täydentävä hallituksen esitys. Perustuslaillinen uutuus on 71 §:ssä säädetty mahdollisuus hallituksen esityksen täydentämiseen. Myös täydentävän esityksen antamisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja myös täydentävää hallituksen esitystä koskee perustuslain 58 §:n 2 momentin toinen virke presidentin si-dottaisuudesta valtioneuvoston kantaan asiaa hänelle uudelleen esiteltäessä. Täydentävän esityksen antamismahdollisuudella haluttiin luoda säännelty menettelytapa tilantee-seen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsi-teltävänä olevaan esitykseen mutta arvioi vireillä olevan esityksen peruuttamisen ja uu-den, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Tällaisen täydentävän esityksen ei tarvitse sisältää kaikkia hallituksen esityksen eri osia vaan se on sisällöllis-esti liitännäinen alkuperäiseen hallituksen esitykseen. Täydentävän esityksen antami-sen jälkeen käsittelyn pohjana valiokunnassa on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus. Täydentävän esityksen antamiselle on sen luon-teesta johtuen asetettu perustuslaissa takaraja, jonka mukaan sitä ei voi antaa enää sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä.

Mahdollisuutta täydentävän esityksen antamiseen on myös käytännössä jonkin verran käytetty. Eduskunnalle oli marraskuun 2002 alkupuolelle tullessa annettu kymmenen täydentävää hallituksen esitystä seuraavissa tapauksissa:

- HE 71/2000 vp vuoden 2000 lisätalousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 59/2000 vp) täydentämisestä
- HE 139/2000 vp vuoden 2000 toista lisätalousarviota koskevan hallituksen esi-tyksen (HE 111/2000 vp) täydentämisestä
- HE 187/2000 vp vuoden 2001 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 109/2000 vp) täydentämisestä
- HE 65/2001 vp arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituk-sen esityksen (HE 197/1999) vp
- HE 75/2001 vp arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituk-sen esityksen (HE 197/1999 vp) täydentämisestä
- HE 204/2001 vp vuoden 2001 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 177/2001 vp) täydentämisestä
- HE 206/2001 vp vuoden 2002 talousarvioesityksen (HE 115/2001 vp) täydentä-misestä
- HE 50/2002 vp alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä
- HE 197/2002 vp kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaan-panolaisiksi annetun hallituksen esityksen (HE 94/2002 vp) täydentämisestä

— HE 213/2002 vp Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymistä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaa lakia sekä merilain 6 luvun muuttamista koskevaa lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 22/2002 vp) täydentämisestä.

Lukua voidaan verrata hallitusten esitysten kokonaismäärään, joka vuoden 2000 valtiopäivillä oli 215 ja vuoden 2001 valtiopäivillä puolestaan 251. Vuoden 2002 valtiopäiville oli marraskuun alkupuolelle tultaessa annettu 246 hallituksen esitystä. Täydentävän hallituksen esityksen antaminen on osoittautunut toimivaksi menettelyksi. Aina täydentävän esityksen antaminen ei ole ollut hallituksen aloitteesta tapahtunut vaan toisinaan eduskunnan valiokunta on saattanut esittää sellaisen antamista (ks. esim. PeVL 18/2002 vp ja PeVL 7/2001 vp). Täydentävää hallituksen esitystä koskevan sääntelyn ongelmaksi voidaan nähdä se, että säännöksen noudattamista voivat viime kädessä valvoa vain eduskunnan valiokunnat itse. Esimerkiksi oikeuskanslerin virastolle ei hallituksen esityksen antamisen jälkeen tule tietoa sellaisista suorista yhteyksistä, joita ministeriön ja valiokunnan välillä on hallituksen esityksen muuttamiseksi.

Hallituksen esityksen peruuttaminen. Uudenkin perustuslain mukaan on edelleen mahdollista peruuttaa hallituksen esitys. Jos hallituksen esitys peruutetaan, sen käsittely on eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n 2 momentin mukaan lopetettava. Hallituksen esityksen peruuttaminen on kuitenkin tullut ajankohtaiseksi hyvin harvoin. Uuden perustuslain aikana tähän mahdollisuuteen on turvauduttu seuraavissa viidessä tapauksessa:

— HE 167/2001 vp laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta

— HE 146/2001 vp suostumuksen antamiseksi toimenpiteille, joiden seurauksena voidaan luopua valtion omistuksesta Kemira Oyj:ssä

— HE 140/2001 vp Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

— HE 113/2000 vp laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

— HE 75/2002 vp Tieliikelaitoksen nimen muuttamisesta.

Poikkeuslait. Myös uudessa perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus säätää perustuslaista poikkeuksia käyttämällä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tästä säädetään perustuslain 73 §:ssä. Tällaisten poikkeuksien tulee kuitenkin olla sisällöltään rajattuja. Uudistuksen lähtökohtana oli kuitenkin periaate, että poikkeuslakimenettelyn käyttämistä tulee välttää. Tämän mukaisesti siihen tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakeja käytetään muissa yhteyksissä kuin kansainvälisten velvoitteiden sisältämien määräysten vuoksi, ne tulisi pyrkiä säätämään määräaikaisina (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22 s.). Nykyisin voidaankin puhua poikkeuslakien välttämisen periaatteesta (ks. PeVL 59/2001 vp).

Kotoperäisistä syistä poikkeuslakeja onkin uuden perustuslain aikana säädetty vain yksi. Kyse oli hallituksen esityksestä, jolla jatkettiin nuorisorangaistusjärjestelmäkokeilua (HE 210/2001 vp) vuoden 2004 loppuun. Kyseessä oli kokeilu, jolla poikettiin alueellisesta yhdenvertaisuudesta (ks. PeVL 59/2001 vp).

Valtiosopimusten voimaansaattamislait voidaan perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan edelleen käsitellä niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällöin lakiehdotus hyväksytään sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tällaisia voimaansaattamislakeja on uuden perustuslain aikana ollut vain yksi. Kyse oli kansainvälisen rikostuomioistuinten perussäännön voimaansaattamisesta (laki 1284/2000).

Perustuslakiuudistusta koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta edellytti, että hallitus arvioi ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuuden ja suhteen uuden perustuslain säännöksiin. Niin ikään valiokunta edellytti, että hallitus ryhtyy tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Työryhmän toimeksiannosta oikeustieteen kandidaatti Niina Kasurinen on tehnyt selvityksen ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien suhteesta uuteen perustuslakiin. Selvityksen mukaan lukuisten poikkeuslakien voidaan katsoa jo menettäneen poikkeuslakiluonteensa. Kuitenkin selvityksen mukaan on edelleen voimassa ainakin 49 lakia, jotka edelleen ovat ristiriidassa uuden perustuslain säännösten kanssa. Osa näistä laeista on kuitenkin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakeja, joiden kohdalla ristiriita ei ole kohtuullisin toimin poistettavissa.

Lakien vahvistamatta jättäminen. Eduskunnan hyväksymät lait esitellään edelleen tasavallan presidentin vahvistettaviksi. Presidentin vahvistamatta jättämien lakiehdotusten eduskuntakäsittelyä on kuitenkin aikaistettu säätämällä perustuslain 77 ja 78 §:ssä, että vahvistamatta jätetty laki palautuu eduskuntaan, jossa se otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. Näin ollen vahvistamatta jätetty laki ei enää siirry seuraaville valtiopäiville. Uudistuksella on korostettu eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä mahdollistamalla se, että eduskunta voi välittömästi arvioida uudelleen vahvistamatta jätetyn lain säätämistä koskevan asian. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman tasavallan presidentin vahvistusta.

Uuden perustuslain voimassa ollessa presidentti on jättänyt vahvistamatta seitsemän lakia. Tavallisesti vahvistamatta jättäminen on kuitenkin johtunut lakiteknisistä seikoista eikä ole näin ollen heijastanut ristiriitaa yhtäältä eduskunnan ja toisaalta valtioneuvoston tai tasavallan presidentin välillä.

10. TASAVALLAN PRESIDENTTI JA VALTIONEUVOSTO

Tasavallan presidentin päätöksenteko

Tasavallan presidentin päätöksenteko sidottiin perustuslakiuudistuksessa aikaisempaa vahvemmin valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tarkoituksena oli ulottaa niin sanottu parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Presidentin päätöksenteon kytkemistä valtioneuvoston myötävaikutukseen pidettiin tärkeänä myös laillisuusvalvonnan kannalta, sillä ministerin oikeudellinen vastuu kattaa myös myötävaikutuksen presidentin päätöksentekoon. Perustuslain 58 § koskee presidentin muodollista päätöksentekoa kokonaisuudessaan. Presidentti tekee siten myös ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä näiden yleisten säännösten mukaisesti. Pykälä edellyttää, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan valtioneuvostossa. Näin ollen presidentillä ei voi olla valtioneuvoston valmistelun kanssa kilpai-

levaa omaa valmistelukoneistoa. Esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävien tulee rajautua lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallinto-toimien hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen.

Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi. Esittelevä ministeri on velvollinen esittelemään asian presidentin päätettäväksi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, vaikka hän ei olisi itse kannattanutkaan päätökseksi tullutta ehdotusta asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä. Esittelevällä ministerillä on kuitenkin oikeus tuoda esiin oma, valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeava käsityksensä.

Perustuslain 58 §:n 2 momentin sääntelyllä on lisätty presidentin sidonnaisuutta valtioneuvoston mielipiteeseen. Kun asia esitellään ensimmäistä kertaa presidentin päätettäväksi, hän ei voi päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti, vaan tällöin asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvostolla on tällöin mahdollisuus arvioida asiaa uudelleen ja mahdollisesti käydä keskusteluja presidentin kanssa yhteisen kannan muodostamiseksi. Valtioneuvoston tulee tämän jälkeen tehdä uusi ratkaisuehdotus, joka voi kuitenkin olla samansisältöinen kuin ensimmäiselläkin kertaa. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi tehdä myös ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen.

Tasavallan presidentti päättää myös hallituksen esitysten antamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan presidentti voi saada myös hallituksen esityksen antamista koskevan asian palautumaan valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Kun tällainen asia esitellään presidentille uudestaan, hän on kuitenkin velvollinen päättämään asian valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tällä tavoin hallituksen esitysten antamisen osalta valtioneuvoston ja presidentin ristiriita on ratkaisu säädösten tasolla valtioneuvoston hyväksi. Ratkaisun taustalla on ajatus siitä, että lainsäädäntötyön johtaminen sekä talous- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen on valtioneuvoston keskeisimpiä tehtäviä.

Pääsäännön mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n 3 momentissa on kuitenkin lueteltu ne tapaukset, joissa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta. Tällaisia asioita ovat:

- valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
- ennen aikaisten eduskuntavaalien määrääminen;
- armahdus sekä sellaiset muut laissa erikseen säädettävät asiat, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; sekä
- Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat.

Edellä kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuja, muussa laissa säädettyjä asioita ovat esimerkiksi arvonimeä tai muuta julkisen arvonannon osoitusta koskeva asia (julkisista arvonannon osoituksista annetun lain 2 §:n 2 momentti, Laki 1215/1999) sekä ar-

vonimen myöntäminen ulkoasiainhallinnon virkamiehelle vastaavan viran tai tehtävän sitä seuraamatta (ulkoasiainhallinnosta annetun lain 29 §, Laki 204/2000).

Perustuslakivaliokunta arvioi uutta perustuslakia koskeneessa mietinnössään, että perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentti muodostavat onnistuneen kokonaisuuden. Valiokunnan mukaan tähän kokonaisuuteen sisältyvät täsmälliset päätöksentekosäännöt, joiden sisältö tukee sovitteluratkaisua hakevien neuvottelujen käymistä presidentin ja valtioneuvoston mahdollisissa erimielisyystilanteissa (PeVM 10/1998 vp, s. 18).

Käytännössä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin avoimet erimielisyystilanteet ovatkin olleet erittäin harvinaisia. Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimittämistä koskevista asioista tällaisia tilanteita on kuitenkin ollut kaksi (30.11.2001 ja 22.9.2000). Molemmilla kerroilla valtioneuvosto muutti ratkaisuehdotustaan, minkä jälkeen presidentti teki ratkaisuehdotuksen mukaisen nimityspäätöksen.

Eduskunnan hyväksymän arpajaislain vahvistamisvaiheessa presidentti päätti 13.7.2001 pyytää laista perustuslain 77 §:ssä tarkoitetun lausunnon korkeimmalta oikeudelta. Menettely oli varsin poikkeuksellinen, sillä ylimmiltä tuomioistuimilta lain vahvistamisvaiheessa pyydetty lausunnot ovat olleet valtiokäytännössä hyvin harvinaisia. Korkein oikeus katsoi 29.8.2001 antamassaan lausunnossa, että eräät lain säännökset ovat Ahvenanmaan itsehallintolain vastaisia. Tämän jälkeen valtioneuvosto peruutti aikaisemman esityksensä lain vahvistamisesta, ja presidentti päätti jättää lain vahvistamatta, jolloin laki palautui perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaisesti eduskuntaan. Eduskunta hyväksyi lain muuttamattomana ja määräsi sen tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Asian poikkeuksellisuudesta johtuen tapaukseen sisältyi piirteitä, jotka poikkeavat valtioneuvoston ja presidentin päätöksenteon pääsäännön mukaisista menettelyistä. Perustuslain 58 §:n 2 momenttiin perustuvan asian palautumisen suhde perustuslain 77 §:ssä säädettyyn lain vahvistamisvaihetta koskevaan lausuntomenettelyyn jättääkin jossain määrin avoimuutta päätöksentekomenettelyjen yksityiskohtiin. Ylimmän tuomioistuimen lausunto lain vahvistamisvaiheessa voi muuttaa päätöksenteon lähtökohtia sekä valtioneuvoston että presidentin osalta. Arpajaislakia koskevan käytännön tapauksen johdosta ei voida kuitenkaan päätellä, että tämän kaltaisia poikkeuksellisia tilanteita varten tarvittaisiin yksityiskohtaisempia menettelysäännöksiä presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa.

Uuden perustuslain mukainen presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon välinen toimivallan- ja tehtävienjako on vaikuttanut käytännössä siten, että presidentin esittelyssä päätettyjen asioiden lukumäärä on uuden perustuslain voimassaoloaikana vähentynyt merkittävästi. Vuonna 1999 presidentti teki valtioneuvostossa 1145 päätöstä. Vuonna 2000 vastaava luku oli 847 ja vuonna 2001 800. Suurimpina valtioneuvostolle siirtyneinä asiaryhminä voidaan mainita valtioneuvoston asetukset ja virkanimitykset.

Valtioneuvoston osuutta presidentin päätöksenteossa vahvistettiin myös puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevista sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa, joita koskevat omat, erityiset päätöksentekosäännökset. Parlamentaarinen vastuukate ulotettiin myös näihin aikaisemmin sen ulkopuolella olleisiin asiakokonaisuuksiin. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Asiasta säädetään

puolustusvoimista annetun lain 8 a ja b §:ssä (228/2000), joiden mukaan presidentti tekee puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista sotilaskäskyasioissa päätökset puolustusvoimain komentajan esityksestä valtioneuvoston ulkopuolella. Aikaisemmasta poiketen myös puolustusministeri osallistuu esittelyyn. Laajakantoisissa ja periaatteellisesti merkittävissä asioissa myös pääministeri voi olla paikalla ja lausua mielipiteensä. Lisäksi asia voidaan siirtää presidentin ratkaistavaksi valtioneuvostossa. Presidentti päättää sotilaallisista nimitysasioista, ylimpiä virkoja ja tehtäviä lukuun ottamatta, puolustusvoimain komentajan esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Näihin esittelyihin puolustusministerillä on oikeus osallistua. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista ja upseerinimityksistä presidentti päättää sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.

Presidentille esitellään päätettäväksi vuodessa noin 5 500 puolustusvoimien asiaa. Valtaosa päätöksistä koskee sotilasarvon ylentämiä ja sotilaallisia nimitysasioita. Näitä asioita esitellään presidentille kerran kuussa tapahtuvassa esittelyssä, jossa puolustusministeri on pääsääntöisesti ollut läsnä. Puolustuksen keskeisiin perusteisiin, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittäviin muutoksiin tai sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteisiin liittyviä asioita on viimeksi esitelty presidentille alkuvuodesta 2001, jolloin esittelyssä olivat paikalla puolustusvoimain komentajan lisäksi pääministeri ja puolustusministeri sekä puolustusvoimien ylintä johtoa. Uusi päätöksentekomenettely on saatujen kokemusten valossa toiminut käytännössä hyvin eikä se ole vaikeuttanut puolustusvoimien normaaliaikaista toimintaa tai päätöksenteon ripeyttä.

Valtioneuvoston muodostaminen

Valtioneuvoston aseman kannalta pääministerin valintaa ja valtioneuvoston muodostamista koskeva uusi menettely merkitsee huomattavaa muutosta uudessa perustuslaissa. Valtioneuvoston muodostamisen johto siirrettiin uudistuksessa tasavallan presidentiltä eduskunnalle. Tavoitteena on, että muodostettavan valtioneuvoston kokoonpano ilmentäisi eduskuntavaalien tulosta ja vastaisi eduskunnan tahtoa niin pitkälle kuin mahdollista. Uuden järjestelmän pääsisältö on perustuslain 61 §:n mukaan se, että eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentin tulee nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Selvänä lähtökohtana on pyrkimys parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamiseen. Menettely mahdollistaa kuitenkin poikkeuksellisesti myös parlamentaarisen vähemmistöhallituksen. Sitä vastoin puhtaasti presidenttiin nojaavat virkamieshallitukset eivät ole enää mahdollisia.

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella ja eduskunnan puhemiestä kuultuaan presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Presidentti ei siten kuule enää erikseen eduskuntaryhmiä ns. presidentin kierroksella silloin, kun eduskunnassa käydyissä hallitusneuvotteluissa on saavutettu lopputulos, vaan presidentti on sidottu eduskunnassa käytyjen neuvottelujen tulokseen (PeVM 10/1998 vp, s. 20/II). Presidentin osuus voi korostua vain silloin, kun näiden neuvottelujen tulos on, että ei ole saavutettu asiallista ratkaisua hallituspohjasta ja -ohjelmasta eikä siksi myöskään pääministeriehdokkaasta (PeVM 10/1998 vp, s. 8/II).

Eduskunta äänestää pääministeriehdokkaasta avoimessa äänestyksessä. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos enemmän kuin puolet annetuista äänistä kannattaa hänen valitsemistaan. Jollei ehdokas saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi ehdokas, josta eduskunta äänestää niin ikään samassa järjestyksessä kuin ensimmäisessä äänestyksessä. Jollei ehdokas tällöinkään saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali siten, että valituksi tulee eniten ääniä saanut henkilö.

Eduskunta huolehtii kaikin osin hallituksen muodostamisprosessin ohjauksesta. Perustuslaki jättää avoimeksi kysymyksen hallitusneuvottelujen käynnistäjästä ja vetäjästä eikä neuvottelujen käymistä muutoinkaan ole sidottu mihinkään määrämuotoihin perustuslaissa. Tarkoitus on, että eduskuntaryhmät sopivat siitä, millä tavoin hallitusneuvotteluja viedään eteenpäin, ja valitsevat vetäjän neuvotteluille. Neuvottelut voidaan käytännössä aloittaa jo ennen eduskunnan järjestäytymistä vaalituloksen selvittyä. Kaikkien ryhmien tulee saada olla mukana sovittaessa neuvottelujen käynnistämisestä. Prosessin edetessä neuvottelut luonnollisesti tiivistyvät käytännössä joidenkin eduskuntaryhmien välisiksi. Hallitusneuvottelujen vetäjän asiana on arvioida, ovatko neuvottelut päätyneet sellaiseen tilanteeseen, ettei niissä ole enää saavutettavissa ehdotusta eduskuntaenemmistön tukemasta pääministeriehdokkaasta. Tämän jälkeenkin eduskunnassa on vielä mahdollista käynnistää uudet neuvottelut.

Huhtikuussa 2002 eduskuntaryhmät hyväksyivät eduskuntaryhmien puheenjohtajien suosituksen menettelytavoista hallitusneuvottelujen käynnistämisessä. Suosituksen mukaan suurimman eduskuntaryhmän nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten. Jos kahdella ryhmällä on yhtä paljon edustajia, suurin ryhmä on eniten ääniä vaaleissa saanut ryhmä. Hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin. Suosituksen mukaan vetäjä kutsuu tunnustelujen jälkeen koolle kaikki eduskuntaryhmät informoidakseen käymänsä neuvottelukierroksen tulokset. Hallitusta muodostavat ryhmät jatkaisivat tämän jälkeen neuvotteluja hallitusohjelmasta ja kokoonpanosta. Hallitusneuvottelujen eduskuntajohtoisuutta heijastaa myös se, että hallitusneuvottelut käydään vastaisuudessa aivan konkreettisestikin eduskuntatalossa.

Valtioneuvostolainsäädännön uudistaminen

Valtioneuvostoa koskeva yleislaki, laki valtioneuvostosta, on peräisin vuodelta 1922. Lakiin on sen voimassaoloaikana tehty lukuisia yksittäisiä muutoksia, eikä siinä ole ainoatakaan alkuperäistä pykälää. Lain muutokset ovat olleet lähinnä vain välttämättömiä teknisluonteisia tarkistuksia, eikä lakia muutettaessa ole arvioitu valtioneuvostoa koskevan sääntelyn tarpeita kokonaisuutena.

Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä valtioneuvostosta annettua lakia muutettiin vastaamaan perustuslain asettamia vähimmäisvaatimuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota perustuslaista antamassaan mietinnössä valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Valiokunta viittasi lain vanhentuneisuuden ohella valtioneuvoston asemassa tapahtuneeseen muutokseen, johon valtioneuvoston tehtävien lisääntyminen ja monipuolistuminen on johtanut. Perustusla-

kivaliokunnan mukaan hallituksen tulee käynnistää valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu (PeVM 10/1998 vp, s. 19-20). Valiokunnan mukaan sääntelyä uudistettaessa tulisi myös harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista. Valiokunta toisti vielä kantansa kokonaisuudistuksen tarpeesta uuden perustuslain voimaantuloon liittyneestä valtioneuvostolain muutosesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/1999 vp, s. 3).

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevan seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle” (EV 262/1998 vp).

Samassa yhteydessä eduskunta hyväksyi toisenkin lausuman, joka koskee ministeriöiden toimivaltaisuuden sääntelyä: ”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 rakennetut kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä ” (EV 262/1998 vp).

Valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistuminen heijastuu myös pääministerin asemaan, jota lisäksi korostaa pääministerin valinta eduskunnassa. Perustuslaki sisältää uuden säännöksen pääministerin tehtävistä (PL 66 §), jonka mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministerin asema on myös korostunut aikaisempaan verrattuna ministeristöjen toimikausien pidentymisen ja Euroopan unionin toimintaan osallistumisen myötä. EU-asioiden siirtäminen ulkoasiainministeriöstä pääministerin johtamaan valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 on parantanut pääministerin edellytyksiä johtaa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan. Nämä uudet piirteet nostavat pääministerin korostuneemmin esiin ylimpien valtioelinten suhteissa. Tämä kehitys on perusteltua ottaa huomioon myös valtioneuvostoa koskevassa lainsäädännössä.

Valtioneuvoston kanslia asetti 26 päivänä syyskuuta 2001 toimikunnan valmistelemaan valtioneuvostosta annetun lain kokonaisuudistusta. Toimikunnan tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi valtioneuvostolaiksi sekä sen johdosta tarvittavat muutokset valtioneuvoston ohjesääntöön. Lähtökohtana uudistuksessa oli, että valtioneuvostoa koskevat keskeiset organisaatiosäännökset sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen ratkaisuvallan samoin kuin ministeriöiden sisäisen ratkaisuvallan perusteet ilmenisivät selkeästi laista. Samaten laissa tulisi olla keskeiset kohdat päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa. Tämä tarkoittaa presidentin esittelyn ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn pääkoh- tia sekä päätöksentekojärjestystä ministeriöissä. Nykyisin sääntely on edellä mainituilta osin pitkälti asetuksen tasolla tai aukollista. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää myös edellä mainittujen eduskunnan lausumien aiheuttamat ratkaisut.

Valtioneuvostolakitoimikunta luovutti mietintönsä pääministerille 4 päivänä lokakuuta 2002. Toimikunta on laatinut ehdotuksen uudeksi laiksi valtioneuvostosta. Uuteen lakiin on koottu keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta ja ministeriöiden toimi-

alajaosta sekä asioiden ratkaisemisesta ja päätöksentekomenettelystä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä.

Pääministerin asema korostuisi uudessa laissa aikaisempaan verrattuna. Lakiin kirjattaisiin pääministerin tehtävä valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa, toimia lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana sekä huolehtia Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Toimivalta määrätä ministerien sijaisuuksista siirrettäisiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Sijaisuuksista ministerivaliokunnissa voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä erikseen, jolloin poliittiset voimasuhteet voitaisiin ottaa nykyistä paremmin niissä huomioon. Salkuttomien ministerien nimittämismahdollisuudesta ehdotetaan tarpeettomana luovuttavaksi.

Ministerivaliokuntien asema eräiden valtioneuvostossa ratkaistavien keskeisten asiaryhmien valmistelussa vahvistettaisiin lain tasolla. Tällaisia asiaryhmiä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Euroopan unionia koskevat asiat, raha-asiat ja talouspolitiikka. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous saisi ehdotuksessa myös lainsäädännöllisen vahvistuksen tärkeänä ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan toimielimenä. Toimikunnan ehdotus ei toisi merkittäviä muutoksia valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksentekoon tai tasavallan presidentin päätöksentekoon asioita hänelle esiteltäessä valtioneuvostossa.

Valtioneuvostolakitoimikunnan mietinnössä ja useassa muussakin yhteydessä on todettu tarve vahvistaa ministeriöiden poliittista ohjausta ja ministerien mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti ministeriöönsä ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisessa vastuussa. Toimikunta on mietinnössään arvioinut eri vaihtoehtoja ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi. Pääpiirteissään vaihtoehdot rakentuvat kolmelle pohjalle: ministerien lukumäärän lisäämiselle, apulaisministerijärjestelmälle ja valtiosihteerijärjestelmälle.

Valtioneuvostolakitoimikunta ehdottaa ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien tueksi asetetaan tarpeen mukaan valtiosihteerit. Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteerin nimitettäisiin ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteerin toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Ministeriöiden toimintaan ja asioiden valmisteluun heijastuisi nykyistä paremmin poliittisten päättäjien tahto, mikä osaltaan tukisi ja korostaisi hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Nykyisin ainoastaan valtioneuvoston kansliassa on ollut vuodesta 1990 lähtien määräaikainen valtiosihteerin virka, joka on sidottu pääministerin toimikauteen. Ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioitaisiin kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Järjestelmää ei olisi välttämätöntä ulottaa kaikkiin ministeriöihin ja kaikkiin ministereihin. Valtiosihteerien asettaminen jäisi joustavien käytännön ratkaisujen ja talousarviopäätösten varaan, jolloin voitaisiin ottaa huomioon eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet.

Tarkoituksena on, että toimikunnan ehdotuksen pohjalta valmistellaan eduskunnalle annettava hallituksen esitys ja että uusi lainsäädäntö voisi tulla voimaan uuden hallituksen aloittaessa toimintansa keväällä 2003.

V KANSAINVÄLISET SUHTEET JA EUROOPAN UNIONI

11. ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän osalta perustuslakiuudistuksessa pyrittiin kehittämään järjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä parlamentarismin periaatteiden mukaisesti ja varmistamaan, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy niin sanottu parlamentaarinen vastuukate.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännös edellyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistyötä kaikessa Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa. Säännöksen muotoilulla on haluttu korostaa, että myös ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä.

Ulkopoliitiikkaa koskevat määrämuotoiset päätöksensä presidentti tekeekin presidentin päätöksentekomenettelyä koskevien yleisten säännösten mukaisesti valtioneuvostossa. Muilta osin yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella muun muassa kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa yhteistoiminta voi edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai kulloinkin kyseessä olevan asian valmistelusta vastaavan ministerin kanssa.

Yhteistoimintavelvoite edellyttää myös, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta informoinnista ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Tätä valtioneuvoston ja sen yksittäisten jäsenten sekä presidentin välistä nopeaa ja kattavaa keskinäistä tiedonkulkua korosti myös valtioneuvoston oikeuskansleri toukokuussa 2000 antamassaan ratkaisussa, joka koski Suomen hallituksen suhtautumista Itävallan uuteen hallitukseen. Samassa ratkaisussaan hän esitti myös harkittavaksi, että aina kun valtioneuvoston ja presidentin välillä ei ole riittävän suojattua yhteydenpidon mahdollisuutta, selvitetään, onko tarpeen tasavallan presidentin esteen toteaminen siltä varalta, että tulee nopeaa päätöksentekoa edellyttävä presidentin toimivaltaan kuuluva asia.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoimintafoorumiksi on muodostunut valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Presidentti alkoi osallistua valiokunnan kokouksiin säännöllisemmin 1980-luvun loppupuolella. Tällainen osallistuminen valiokunnan kokouksiin antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä. Presidentti on myös pyrkinyt tapaamaan pääministerin säännöllisesti perjantaisin ennen presidentin esittelyä. Tällöin he keskustelevat myös niistä asioista, joita tulee esille valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Lisäksi presidentti on vuodesta 1989 lähtien tavannut säännöllisesti ulkoasiainministerin kerran viikossa. Näissä tapaamisissa ovat läsnä sekä presidentin että ulkoasiainministerin nimeämät edustajat.

Välttämättä uuden perustuslain tultua voimaan presidentin ja pääministerin välille syntyi yhteisymmärrys siitä, että valtioneuvosto ja tasavallan presidentti harjoittavat aktii-

vista yhteistoimintaa ja että tässä nojaututaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan. Samassa yhteydessä pääministeri ja presidentti sopivat myös valiokunnassa noudatettavista menettelytavoista. Pääministeri päättää valiokunnan esityslistasta ja allekirjoittaa myös pöytäkirjat. Puhetta kokouksissa on johtanut presidentti, joka on myös tehnyt keskustelusta yhteenvedon kysyttyään sitä ennen pääministerin kantaa. Esittelijänä valiokunnassa toimii asiasta vastaava ministeri. Valiokunnan pysyviä asiantuntijoita ovat ulkoasiainministeriön valtiosihteeri ja puolustusministeriön kansliapäällikkö. Maanpuolustukseen liittyvissä asioissa asiantuntijaksi kutsutaan puolustusvoimain komentaja. Pääministerin ja presidentin edustajilla sekä valtioneuvoston tiedotuspäälliköllä on valiokunnassa läsnäolo-oikeus. Valiokunnan sihteerinä toimii ulkoasiainministeriön poliittinen alivaltiosihteeri apunaan ulkoasiainministeriön virkamiehiä.

Vuonna 2000 valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontui 13 kertaa. Vuonna 2001 valiokunta piti 17 kokousta ja vuonna 2002 kokouksia oli elokuun loppuun mennessä ollut neljä. Kokousten määrään on selvästi vaikuttanut esillä olleiden ajankohtaisten asioiden laatu. Esimerkiksi vuonna 2001 tuolloin valmisteilla ollutta ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa käsiteltiin kaikkiaan seitsemässä kokouksessa.

Perustuslain 93 §:n voidaan selvästi katsoa korostaneen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan merkitystä ulkopoliitiikan hoidossa. Toisaalta valiokunnan toimintamahdollisuuksia jossain määrin heikentävät ulkopoliittisiin kysymyksiin usein liittyvät aikatauluseikat sekä asialistan valintaan liittyvä tietynlainen sattumanvaraisuus. Valiokuntaan pyritään kuitenkin tuomaan ratkaisuvaiheessa olevat keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset, muussa kuin määrämuotoisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaistavat kannanmääritykset. Vuosien 2000-2002 asialistoissa on selvästi painottunut turvallisuuspolitiikka. Muissa kuin keskeisissä ulkopoliitiikan hoidon kysymyksissä tärkeällä sijalla ovat jatkuvat epäviralliset yhteydenpitomuodot, jotka ovat tulleet käytännöksi johtavien ulkopoliittisten toimijoiden sekä heidän virkamieskuntiensa välillä.

Samoin kuin ennen perustuslakiuudistusta valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Siten valtioneuvoston valmistelu kattaa myös muun muassa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Omalta osaltaan tämä korostaa valtioneuvoston ja presidentin yhteistoimintaa koskevan perustuslain säännöksen merkitystä Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Ulkoasiainministeriön vastuu ulkopoliittisesti merkittävien lausuntojen ja kannanottojen yhteensovittamisesta nojautuu perustuslain 93 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan tällaisten kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa se ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat. Perustuslain 93 §:n 3 momentissa tarkoitettut ulkopoliittisesti merkittävät asiat voivat liittyä sekä varsinaiseen ulkopoliitiikkaan että Euroopan unionissa käsiteltäviin asioihin. Mainitun säännöksen soveltaminen sekä edellä kuvattu säännöllinen yhteydenpito tasavallan presidentin ja ulkoasiainministeriön välillä ovat olleet omi-

aan vahvistamaan ulkoasiainministerin asemaa ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana.

Perustuslain 93 § on kokonaisuus, jossa sen 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle. Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia yhteistyössä presidentin kanssa. Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun perustuslaissa säädetään asiallisesti jo aiemmin voimassa ollutta järjestelmää vastaavasti. Näin ollen eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

Valtiotieteen tohtori, dosentti Teija Tiilikainen on perustuslain seurantatyöryhmän toimeksiannosta laatinut erillisen selvityksen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toiminnasta uuden perustuslain aikana.

12. KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN HYVÄKSYMINEN JA VOIMAANSAATTAMINEN

Perustuslakiuudistuksessa vahvistettiin eduskunnan asemaa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä. Samalla perustuslaissa tehtiin selkeä ero kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen voimaansaattamisen välille. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta päättää Suomessa tasavallan presidentti. Kuitenkin myös eduskunnalla on näissä asioissa merkittävä asema, sillä perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset tai muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Jos sopimukseen sitoutuminen vaatii eduskunnan hyväksymisen, tällainen hyväksyminen tarvitaan myös sen irtisanomiseen.

Mainittua säännöstä on perustuslakivaliokunnan mukaan tulkittava siten, että eduskunnan on hyväksyttävä myös sellaisen velvoitteen irtisanominen, jonka eduskunta on hyväksynyt ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Lisäksi hyväksymisvaatimus ulottuu niihin irtisanomistapauksiin, joissa velvoitetta ei ole alun perin hyväksytty eduskunnassa mutta joissa velvoite uuden perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 27). Samoin on eduskunnan hyväksyminen hankittava sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi nykyisin vallitsevan perustuslaintulkinnan mukaan tullut päättää (ks. esim. PeVL 61/2001 vp). Perustuslakia koskeva velvoite on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Selvästi merkittävin syy siihen, että kansainvälinen sopimus on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi, on ollut se, että sopimus on sisältänyt lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. ”Lainsäädännön ala” käsitettä ei ole määritelty perustuslaissa vaan se on muotoutunut valtiokäytännössä, viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintojen myötä. Uuden perustuslain tulkintakäytännössä lainsäädännön alan käsite on sel-

västi laajentunut, mikä on johtanut kansainvälisiä velvoitteita koskevien hallitusten esitysten määrän selvään kasvuun.

Aiemmin kansainvälisen velvoitteen katsottiin edellyttävän eduskunnan hyväksymistä vain silloin, kun sen määräykset olivat ristiriidassa Suomessa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Toisin sanoen sopimus saatettiin eduskunnan hyväksyttäväksi vain, jos siitä aiheutui Suomessa tarvetta lainsäädännön muuttamiseen. Tämä merkitsi sitä, että suuri osa sopimuksista jäi eduskunnan toimivallan ulkopuolelle huolimatta siitä, että sopimuksen määräykset itsenäisesti ja erikseen tarkasteltuina olisivat olleet laintasoista sääntelyä vaativia. Vastaavasti jollei ristiriitaa Suomen voimassa olleen lainsäädännön kanssa ollut, sopimus saatettiin voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Välittömästi uuden perustuslain voimassaolon alkuaikoina perustuslakivaliokunta kuitenkin määritteli uudelleen käsityksen lainsäädännön alasta. Perustuslakivaliokunnan nyt jo vakiintuneen kannan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan,

- 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
- 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
- 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka
- 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
- 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttäväksi on saatettava myös ”muutoin merkitykseltään huomattavat” sopimukset. Tämä peruste on — muiden perusteiden ohella — tullut uuden perustuslain voimassa ollessa perustuslakivaliokunnan käytännössä esille kahdessa tapauksessa: Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön (ks. PeVL 45/2000 vp) sekä Euroopan unionin perussopimuksia muuttavan niin sanotun Nizzan sopimuksen yhteydessä (ks. PeVL 38/2001 vp).

Eduskunnan hyväksyttäväksi on saatettava myös sellaiset sopimukset, jotka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Käytännössä nämä ovat tavallisesti velvoitteita, jotka sitovat eduskunnan budjettivaltaa.

Erityisenä sopimustyyppinä on mainittava Euroopan unionin niin sanotut sekasopimukset. Näissä sopimuspuolina ovat sekä Euroopan yhteisö että sen jäsenvaltiot. Tällaiset sopimukset voidaan Suomessa hyväksyä ja voimaansaattaa vain siltä osin kuin niissä olevat sopimusmääräykset koskevat jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia asioita. Tämä taas edellyttää, että sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä tehdään eduskunnalle ainakin pääpiirteissään selkoa toimivallanjaosta kulloinkin kyseessä olevan sopimuksen tai muun velvoitteen osalta (ks. PeVL 6/2001 vp).

Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen tapahtuu lailla, jos sopimus tai muu velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. ”Lainsäädännön alaa” tulkitaan voimaansaattamisen yhteydessä samoin kuin hyväksymisen yhteydessä. Tavallises-

ti voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilailla, joka on asiasisällöltään tyhjä. Blankettilain tavanomaisen säännöksen mukaan siinä tarkoitettun velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat ”lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut”. Itse voimaansaattamislaista ei ilmene, mitkä velvoitteen määräykset tarkkaan ottaen kuuluvat lainsäädännön alaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että hallituksen esityksissä pyritään mahdollisimman tarkoin tekemään selkoa tästä seikasta.

Toinen mahdollinen voimaansaattamistapa on niin sanottu sekamuotoinen voimaansaattamislaki, joka ei ole tavanomainen blankettilaki mutta ei myöskään asiasisältöinen voimaansaattamislaki. Tällaisessa sekamuotoisessa laissa on samanlainen yleinen voimaansaattamissäännös kuin blankettilaissakin, mutta sen lisäksi siinä on joitakin kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tai soveltamisen kannalta tarpeellisia aineellisia säännöksiä.

Kansainvälinen velvoite voidaan saattaa voimaan myös käyttämällä niin sanottua asiasisältöistä voimaansaattamislakia, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei sellaisenaan saateta kansallisen oikeusjärjestyksen osaksi. Tällaisessa tapauksessa kyseessä on kansallinen laki, johon kansainvälisen velvoitteen määräykset sisältyvät uudelleen kirjoitettuina. Asiasisältöisten voimaansaattamislakien käyttämiseen on käytännössä suhtauduttu hyvin pidättyväisesti.

Kansainvälisen velvoitteen määräykset, joita ei saateta voimaan lailla, saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Tämä asetus on tavallisesti niin sanottu blankettiasetus, jossa todetaan, että velvoitteen ”muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa”. Lisäksi tällainen voimaansaattamisasetus sisältää yleensä samalla myös säännöksen itse voimaansaattamislain voimaantulosta.

Kansainvälisiä sopimuksia käsitellessään eduskunta tekee kaksi erillistä päätöstä: yhtäältä päätöksen velvoitteen hyväksymisestä ja toisaalta velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymisestä. Voimaansaattamislaki käsitellään samassa järjestyksessä kuin lainsäädäntö eduskunnassa yleensäkin. Hyväksymisestä päätetään sen sijaan niin sanottuna ainoan käsittelyn asiana. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä koskeva asia esitellään eduskunnassa käsittelyyn samalla, kun voimaansaattamislaki esitellään toiseen ja ratkaisevaan käsittelyyn. Eduskunnan työjärjestyksen 56 §:n 2 momentin mukaan eduskunta päättää ensin velvoitetta koskevasta ehdotuksesta ja vasta sitten voimaansaattamislakiehdotuksesta.

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä, samoin kuin voimaansaattamislain hyväksymisestä, päätetään tavallisessa tapauksessa äänten enemmistöllä. Jos ehdotus kuitenkin niin sanotusti ”koskee perustuslakia” eli jos se on ristiriidassa perustuslain kanssa, velvoite on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Sama sääntö koskee myös voimaansaattamislain hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hyväksymisestä tulee aina päättää määräenemmistöllä, jos voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 38/2001 vp).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännöksessä esitetyt perusteet eivät muodosta ehdotonta rajaa sille, millaiseen kansainväliseen

yhteistyöhön Suomi voi osallistua. Sen sijaan tällainen rajoitus johtuu perustuslain 94 §:n 3 momentista, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain 1 §:n 3 momentilla on myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Jo perustuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (ks. HE 1/1998 vp, s. 73) pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Uuden perustuslain aikana selvimpänä valtiosopimusten käsittelyyn liittyneenä kehityspiirteenä onkin perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut havaittavissa juuri valtion täysivaltaisuutta koskevien käsitysten muuttuminen (ks. esim. PeVL 11/2000 vp).

Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla on säännelty Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä. Jos Suomen tekemään kansainväliseen velvoitteeseen sisältyvä määräys on ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa, määräys tulee voimaan vain, jos velvoitteen voimaansaattamislaki käsitellään eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja jos maakuntapäivät hyväksyy voimaansaattamislain päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Käytännössä tällainen hyväksyminen on annettu vapaamuotoisella päätöksellä. Itsehallintolaissa säädetään myös tapauksesta, jossa kansainväliseen velvoitteeseen sisältyy määräys jostain maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Tällaisessa tapauksessa kyseisen määräyksen voimaantulo Ahvenanmaalla edellyttää maakuntapäivien antavan hyväksymisensä tällaisen velvoitteen voimaansaattamissädökselle.

13. EUROOPAN UNIONI

Kansalliset toimivaltasuhteet Euroopan unionin asioissa

Uudessa perustuslaissa pysytettiin voimassa lähtökohta, jonka mukaan Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa ei erikseen mainita mitään perustuslaissa. Perustuslakiin ei myöskään sisällytetty monien muiden jäsenvaltioiden perustuslaeille ominaista säännöstä toimivallan luovuttamisesta Euroopan unionille tai yleisemmin kansainvälisille toimielimille. Sen sijaan uudessa perustuslaissa kehitettiin Euroopan unionia koskevien asioiden kansalliseen päätöksentekoon liittyvää sääntelyä suhteessa erityisesti hallitusmuodon 33 a §:ään.

Hallitusmuodon 33 a § kuului kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Eduskunta osallistuu kansainvälisessä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.”

Perustuslakiuudistuksessa hallitusmuodon 33 a §:n sisältämä viittaus valtiopäiväjärjestyksessä säädetyissä ”kansainvälisissä toimielimissä” tehtäviin päätöksiin korvattiin joustavammalla ja yleispiirteisemmällä ilmaisulla ”Euroopan unionissa tehtävä päätös”. Säännöstä myös selkeytettiin poistamalla hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentissa käytet-

ty monimutkainen viittaustekniikka. Lisäksi ilmaisu ”valtioneuvosto määrää” korvattiin muotoon ”valtioneuvosto vastaa”, kun taas hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin lauseke ”sen estämättä” poistettiin kokonaan uuden perustuslain kirjoittamistapaan huonosti sopivana.

Edelleen yksi perustuslain 93 §:n 2 momenttiin sisältynyt muutos oli, että siihen ei enää otettu hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentissa säädettyä rajoitusta, jonka mukaan valtioneuvoston toimivalta ei kata sisältönsä vuoksi asetuksen antamista vaativia päätöksiä. Ratkaisu juontui yhtäältä siitä, että asetuksenantovalta annettiin perustuslakiuudistuksen myötä pääsäännön mukaan valtioneuvostolle (PL 80 §). Toisaalta ratkaisua perusteli se, että valtioneuvoston toimivaltaa laajennettiin kattamaan kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla. Tältä pohjalta oli perusteltua, että valtioneuvostolle kuuluisi myös Euroopan unionin säädösten ja päätösten valtion sisäistä toimeen- tai täytäntöönpanoa tarkoittavien asetusten antaminen.

Kaiken kaikkiaan perustuslain 93.2 § muotoutui seuraavan sisältöiseksi: ”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionista tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.”

Kansallisten toimivaltasuhteiden kehittäminen perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisella tavalla on osoittautunut toimivaksi. Kansalliset toimivaltasuhteet ovat selkiytyneet. Hallitusmuodon 33 ja 33 a §:n väliseen rajanvetoon liittyneet tulkintapulmat ovat ainakin vähentyneet, elleivät peräti kokonaan poistuneet perustuslain 93 §:n 2 momentin myötä.

Aiemmin ongelmia tuottivat tilanteet, joissa tietty sinänsä Euroopan unionin piirissä tehty päätös tms. oli tehty Euroopan yhteisöjen muodollisen toimielinjärjestelmän ulkopuolella. Tähän liittyen tuli esiin kysymys, voitiinko tällaista päätöstä pitää ”kansainvälisessä toimielimessä tehtynä päätöksenä” hallitusmuodon 33 a §:ssä tarkoitetulla tavalla (ks. esim. PeVM 6/1999 vp).

Uuden perustuslain voimaantulon myötä edellä esitetty kysymyksenasettelu on menettänyt olennaisesti merkitystään, koska hallitusmuodon 33 a §:n ilmaisu ”kansainvälisessä toimielimessä tehty päätös” on korvattu olennaisesti yleispiirteisemmällä ilmaisulla ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” perustuslain 93 §:n 2 momentissa.

Asiaa havainnollistaa hyvin perustuslakivaliokunnan lausunto, joka koski hallituksen esitystä Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvostossa kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta (PeVL 49/2001 vp).

Kun päätöksen olivat tehneet neuvoston asemasta *neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat*, esille tuli valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä, kuuluuko tällainen päätös perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen tasavallan presi-

dentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piiriin vai 93 §:n 2 momentin mukaiseen valtioneuvoston toimivallan alaan.

Perustuslakivaliokunta totesi, että päätöksessä oli kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Perusteluina valiokunta viittasi ennen muuta perustuslain 93 §:n 2 momentin hallitusmuodon 33 a §:ään verrattuna yleispiirteisempään ja joustavampaan ilmaisuun ”Euroopan unionissa tehtävä päätös”, jonka pohjalta valtioneuvoston Euroopan unioniin liittyviä toimivaltuuksia voidaan tulkita aikaisempaa olennaisesti laaja-alaisemmin. Kantansa perusteina perustuslakivaliokunta viittasi myös perustuslakiuudistuksen esitöissä säännöksestä esitettyihin kannanottoihin (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVM 6/1999 vp, s. 4-5 ja HE 1/1998 vp, s. 146/I).

Toinen valtiokäytännössä esille tullut tulkintatilanne on koskenut Euroopan unionissa tehtävien päätösten tai säädösten valtiosisäiseen toimeenpanoon liittyvän asetuksenantovallan jakautumista valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä. Asiaan liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 49/2001 vp. Siinä valiokunta ensinnäkin katsoi, että neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien erioikeuksia ja vapauksia koskeva päätös oli valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslain 93 §:n 2 momentin mukainen valtioneuvoston toimivaltaan kuuluva päätös. Tältä pohjalta valiokunta päätyi kantaan, jonka mukaan päätöksen voimaansaattamislain täytäntöönpano- ja voimaansaattamisasetusten antaminen kuuluu valtioneuvostolle, eikä tasavallan presidentille, kuten hallituksen esityksessä oli katsottu. Valiokunnan mukaan muutokset lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksiin olivat ”edellytyksiä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä” (s. 3).

Yhtenä valtiosääntöoikeudellisena erityiskysymyksenä Euroopan unionin jäsenyyden alusta alkaen on ollut Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa. Kysymys on nimenomaan perusteiltaan valtiosääntöoikeudellinen, koska EU:n oikeus ei sisällä tyhjentävää ratkaisua edustautumisesta. EU:n perustamissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa on ainoastaan määrätty Eurooppa-neuvoston kokoonpanosta seuraavasti: ”Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä komission puheenjohtaja. Heitä avustavat jäsenvaltioiden ulkoasiainministerit sekä yksi komission jäsenistä...”.

Hallitusmuotoon ei sisältynyt nimenomaista sääntelyä edustautumisesta, eikä asiasta katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen myöskään uudessa perustuslaissa. Edustautumiskysymys on siten jäänyt kansallisia toimivaltasuhteita EU-asioissa koskevan perustuslakisääntelyn ja tältä pohjalta kehittyneiden valtiosääntötulkintojen ja -käytäntöjen varaan. Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa onkin toistaiseksi ollut ainoa kysymys, jonka yhteydessä on tullut esiin Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi perustuslakiin luotuun kaksijakoiseen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään — Euroopan unionin alaan kuuluvat asiat ja muut ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat — sisältyvä ristiriitojen mahdollisuus.

Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 hyväksynyt perustuslakivaliokunnan kantaa, jonka mukaan valtioneuvosto päättää Suomen edustajista Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hän saneli hallitusmuotoon tehtyjä muutoksia hyväksyessään valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman, jonka mukaan presidentillä on hallitusmuodon 33 §:n nojalla valta päättää, mitkä asiat kuuluvat säännöksen mukaan presidentin päätettäväksi.

Presidentti Ahtisaaren aikana muodostuikin käytännöksi, että presidentti ilmoitti osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mikä merkittiin tiedoksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Omaksuttu käytäntö oli monen valtiosääntöasiantuntijan mielestä enemmän tai vähemmän selvässä jännitteessä Euroopan unionia ja muita kansainvälisiä asioita koskevasta perustuslakisääntelystä muodostuvan normikokonaisuuden kanssa.

Uuden perustuslain käsittelyn aikana perustuslakivaliokunta uudisti alkuperäisen kantansa, jonka mukaan valtioneuvoston toimivaltaan Euroopan unionin asioissa kuuluu myös päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (HE 1/1998 vp, s. 147). Perustuslakivaliokunta muotoili kantansa uudesta perustuslaista antamassaan mietinnössään seuraavasti: ”Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa” (PeVM 10/1998 vp, s.).

Uuden perustuslain aikana valtiokäytäntönä on ollut, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle halustaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Valtioneuvosto on kuitenkin aina ensin päättänyt yleisistunnossaan Suomen edustajasta eli siitä, että Suomea edustaa pääministeri. Samoin valtioneuvosto on päättänyt, että ulkoasiainministeri avustaa pääministeriä. Vasta viimeiseksi valtioneuvosto on ottanut kantaa presidentin osallistumiseen.

Havainnollinen esimerkki nykyisestä valtiokäytännöstä on tuore 17.10.2002 tehty valtioneuvoston päätös Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksessa Brysselissä 24-25.10.2002. Valtioneuvoston päätöksen mukaan kokouksessa Suomea edustaa pääministeri Paavo Lipponen ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan avustamana. Tasavallan presidentti Tarja Halonen osallistuu kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltansa kuuluvia asioita.

Uusi valtiokäytäntö on parannus aikaisempaan valtiokäytäntöön verrattuna, eikä edustautumiskysymys siten ole enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Silti kotimaisella tasolla asiasta edelleen keskustellaan. Lisäksi esimerkiksi Euroopan unionin laajentumisen suunnasta saattaa tulevaisuudessa tulla uusia aineksia kaksoisedustautumista koskevaan keskusteluun Suomessakin. Euroopan komissio päätti äskettäin ehdottaa, että unioniin tulisi kymmenen uutta jäsenvaltiota vuoden 2004 alussa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtioneuvoston toimivalta Euroopan unionissa tehtävissä päätöksissä on uuden perustuslain aikana muodostunut hallitusmuodon aikaiseen oikeustilaan verrattuna olennaisesti laaja-alaisemmaksi. Valtioneuvoston toimivalta kattaa entistä selvemmin kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kun Euroopan unionin asiat ovat lisäksi viime vuosina korostuneet kansainvälisten asioiden joukossa ja kun EU-asioissa omaksutut linjat ja kannanotot vaikuttavat myös Suomen kantoihin ja liikumavaraan unionin asioiden ulkopuolellakin, kehitys on yleisemminkin vahvistanut valtioneuvoston ja pääministerin asemaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Tätä kautta kehitys on myös osaltaan tukenut perustuslakiuudistuksen päätavoitteen toteutumista eli Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistumista.

Vastaavasti tasavallan presidentin rooli Euroopan unioniin liittyvissä asioissa rajautuu nykyään aikaisempaa selväpiirteisemmin tilanteisiin, joissa on kysymys joko Euroopan unionin piirissä tehtyjen kansainvälisten sopimusten jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien sopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta tai Euroopan unionin perustamissopimusten muuttamisesta perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti. Viimeksi mainitun presidentin toimivaltaperusteen näkökulmasta on tosin huomionarvoista, että Euroopan unionissa on ollut käynnissä tavalla tai toisella perustamissopimusten muuttamista tarkoittava prosessi jokseenkin koko sen ajan, kun Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen.

Tasavallan presidentin asemaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa on myös jonkin verran muuttanut yhtäältä se, että Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitys on edellä selostetulla tavalla kasvanut ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa.

Toisaalta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva päätöksenteko näyttäisi yhä enemmän suuntaavan ja määrittävän myös Suomen muuta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Esimerkiksi Suomen YK-politiikka on viime aikoina siirtynyt lähemmäs muiden EU:n jäsenmaiden kantoja.

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

Perustuslakiuudistuksessa kehitettiin myös eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden valmisteluun koskevaa perustuslakisääntelyä kirjoittamalla se perustuslain 93 §:n 2 momenttia seuraten aikaisempaa merkittävästi joustavampaan ja yleispiirteisempään muotoon. Perustuslain 96 §:n mukaan ”Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.”

Perustuslaki ei siis enää rajaa eduskunnan toimivaltaa aikaisempaan tapaan vain unionin tiettyjen toimielinten päätöksiin, vaan eduskunta voi osallistua laaja-alaisemmin kaikkien Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevien asioiden ja asiaryhmien kansalliseen valmisteluun, jos ne muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näin ollen perustuslain 96 § antaa aikaisempaan verrattuna parempia mahdollisuuksia taata eduskunnan asema Euroopan unionia koskevassa kansallisessa päätöksenteossa. Samalla ratkaisu on osaltaan edistänyt perustuslakiuudistuksen päätaivoitteisiin kuulunutta eduskunnan aseman varmistamista ylimpänä valtioelimenä.

Vaikka perustuslakiuudistuksessa tehtyjä muutoksia eduskunnan osallistumista koskevaan perustuslakisääntelyyn voidaan siten pitää onnistuneina, eduskunnan osallistumisen tosiasiallisessa toteutumisessa on ollut kehittämisen varaa myös uuden perustuslain voimassa olon aikana. Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Perustuslain esitöiden mukaan valtioneuvoston kirjelmässä tulee lyhyesti selostaa ehdotuksen pääsisältö sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta (SuVL 3/1995 vp). Kirjelmään on liitettävä ehdotuksen teksti sekä muu asian eduskuntakäsittelyn kannalta tarpeellinen aineisto (HE 1/1998 vp, s. 153).

Perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus ei kuitenkaan aina ole saapunut eduskuntaan riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta eduskunnalla olisi ollut kunnolliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta sekä vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muodostamiseen. Joissain tapauksissa kirjelmään ei ole myöskään liitetty ehdotuksen tekstiä suomen kielellä, mikä on vaikeuttanut eduskunnan mahdollisuuksia lausua kantansa ehdotuksesta. Lisäksi muutamissa tilanteissa eduskunnan kanta ei ole tullut riittävästi huomioiduksi Suomen neuvottelukantojen muotoutumisessa, mistä syystä eduskunta on myöhemmin saattanut joutua ottamaan asian uudestaan esille säädösehdotuksen uusissa käsittelyvaiheissa eduskunnassa.

Esimerkin tarjoavat pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavia vähimmäisvaatimuksia koskevan direktiiviehdotuksen käsittelytilanteet, joissa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen laatia syrjintäkieltosäännös riittävän kattavaksi (PeVL 10/2002 vp ja PeVL 14/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on viime aikoina muutamissa muissakin lausunnoissaan korostanut tarvetta saada EY-säädösehdotuksiin sellaisia muutoksia, jotka takaavat syrjintäkiellon riittävän kattavuuden (PeVL 37/2001 vp, PeVL 1/2002 vp, PeVL 26/2002 vp ja 27/2002 vp). Tämä saattaa kertoa kangertelusta eduskunnan kantojen tosiasiallisessa huomioon ottamisessa valtioneuvostossa.

Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun määräytyy ensisijaisesti perustuslain 96 §:n pohjalta. Eduskunnan osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta on kuitenkin suuri merkitys myös perustuslain 97 §:llä, johon on koottu erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee saada selvitys muiden kuin unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Viimeksi mainitut asiat kuuluvat taas eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Lisäksi perustuslain 97 §:n 2 momentissa on säädetty pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tietoja asioista, joita käsitellään Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferensseissa.

Perustuslakivaliokunta otti niin sanottua avointa koordinaatiota koskevan valtioneuvoston selvityksen käsittelyn yhteydessä kantaa siihen, milloin eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioihin määräytyy perustuslain 96 §:n, milloin taas eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa koskevan 97 §:n pohjalta (PeVL 23/2002 vp, valtioneuvoston selvitys ns. avoimesta koordinaatiosta). Asiassa esille tullut valtiosääntöoikeudellinen kysymys koski sitä, oliko avointa koordinaatiota arvioitava vain eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa koskevan perustuslain 97 §:n kannalta — kuten valtioneuvoston selvityksessä oli katsottu — vai voisiko avoimeen koordinaatioon liittyä piirteitä, jotka toisivat sen eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun koskevan perustuslain 96 §:n soveltamisalaan.

Avoimessa koordinaatiossa on kysymys sosiaalipolitiikan alaa lukuun ottamatta perustamissopimuksissa täysin sääntelemättömästä menetelmästä, jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia politiikkojaan. Avoimeen koordinaatioon kuuluu suuntaviivojen määrittäminen unionille ja tarkat aikataulut jäsenvaltioiden asettamien tavoitteiden saavuttamiselle. Menetelmän käytöstä päätetään aina tapauskohtaisesti, eikä siinä hyväksytä oikeudellisesti sitovia instrumentteja eikä sen käyttämisellä ole muodollisesti vaikutuksia unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Menetelmän soveltamisella on kuitenkin joissakin tapauksissa merkittävänäkin pidettävää tosiasiallista ohjausvaikutusta. Lisäksi sen käyttö saattaa myöhemmin johtaa oikeudellisesti sitovien instrumenttien käyttöön tms.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotusta avoimen koordinaatiomenettelyn käyttöön ottamisesta ja menettelystä käsiteltävistä asioista on tietyin edellytyksin — (i) asia kuuluu aineelliselta sisällöltään eduskunnan toimivaltaan ja (ii) asia on riittävän jäsentynyt — pidettävä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuna ehdotuksena Euroopan unionissa päätettäväksi muuksi toimeksi ja siten saatettava eduskunnan käsiteltäväksi tämän perustuslainsäädännön mukaisesti. Valiokunta perusteli kantaansa perustuslain 96 §:n 1 momentin aikaisempaan verrattuna olennaisesti väljemmällä kieliasulla. Lisäksi valiokunta viittasi tarpeeseen tulkita säännöstä eduskunnan aseman turvaavalla tavalla sekä säännön perustarkoitukseen varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa riittävän varhaisessa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen.

VI LAINSÄÄDÄNTÖ JA VALTIONTALOUS

14. LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN SIIRTÄMINEN JA ASETUKSENANTOVALTA

Asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely uudistettiin perustuslaissa kokonaisuudessaan. Lainsäädäntövallan siirtämistä koskeneilla uudistuksilla pyrittiin vahvistamaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Toimivalta yleisten oikeussääntöjen antamiseen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle, joka voi kuitenkin tietyin edellytyksin siirtää tätä valtaa asetuksenantajalle. Asetuksenantovalan käyttämiseen liittyvää parlamentaarista vastuuta korostettiin antamalla asetuksenantovalta pääsääntöisesti valtioneuvostolle. Niin ikään uudistuksella selkeytettiin lailla säänneltävien asioiden aineellista alaa ja täsmennettiin niitä edellytyksiä, joiden vallitessa myös muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Perustuslain 80 §:n mukaan asetusten antaminen perustuu joko suoraan perustuslakiin tai sitten muussa laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Tavallisesti valtuutus on laissa, mutta muutamissa tapauksissa valtuutus asetuksen antamiseen on annettu suoraan perustuslaissa. Tällaisia tapauksia ovat seuraavat:

- 1) Perustuslain 95 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan tasavallan presidentti antaa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Tämä on ainoa perustuslaissa tasavallan presidentille säädetty asetuksenantovaltuus.

- 2) Perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako perustuu tällä hetkellä valtioneuvoston ohjesääntöön, joka annetaan valtioneuvoston asetuksena. Toisaalta tällaisesta toimialajaosta voidaan säätää muussakin asetuksessa.
- 3) Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta katsoi perustuslakia koskeneessa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp, s. 26), että jos esillä on sellaisen direktiivin täytäntöönpano, joka ei sisältönsä puolesta kuulu lain alaan eikä ole olemassa lakiin perustuvaa valtuutta, jonka nojalla täytäntöönpanoa varten tarvittava asetus voitaisiin antaa, valtioneuvosto voi antaa asetuksen suoraan tämän säännöksen nojalla. Kyse on valtioneuvostolle annetusta valtuutuksesta, joten ministeriön asetusta ei voida perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla antaa.
- 4) Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Hallitus oli perustuslakiesityksessään ehdottanut, että lailla säädettäisiin vain sellaisista yksiköistä, joiden tehtäviin kuuluu ”merkittävää julkista valtaa”. Perustuslakivaliokunta kuitenkin supisti tämän asetuksenantovaltuuden alaa, minkä vuoksi asetuksenantovaltuuden voidaan nyt katsoa kattavan lähinnä valtionhallinnon erilaisista ns. sivuelinorganisaatioista (kuten neuvottelukunnat) säätämisen.

Tavallisesti valtuutus asetuksen antamiseen on eduskuntalaissa. Siksi asetuksen antamisessa onkin kysymys delegoidun lainsäädäntövallan käyttämisestä. Delegoidun toimivallan käyttämiseen kohdistuvista rajoituksista voidaan mainita niin sanottu subdelegoinnin kielto (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 23). Tällä tarkoitetaan sitä, että valtuutuksen saanut taho (esim. valtioneuvosto) ei saa siirtää samaansa norminantovaltaa edelleen, jollei tällainen edelleendelegointi ole valtuuttavassa laissa nimenomaisesti sallittu. Tällöin valtuuttavan säännöksen on kuitenkin täytettävä ne aineelliset vaatimukset, joita delegoivalle säännökselle asetetaan.

Keskeisin perustuslakivaliokunnan käytännössä delegoivalle säännökselle asetettu vaatimus on koskenut valtuuttavan säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (uudemasta käytännöstä ks. esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 16/2002 vp, PeVL 12/2002 vp, PeVL 58/2001 vp ja 50/2001 vp). Merkillepantavaa on, että vain harvoin asetuksenantovaltuuksia koskevia kysymyksiä on kuitenkaan valiokunnan käytännössä pidetty sellaisina, että ne olisivat vaikuttaneet säätämisyjärjestysarvioon (tällaisista tapauksista ks. esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 58/2001 vp ja PeVL 50/2001 vp). Sen sijaan valiokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 19/2002 vp ja PeVL 48/2001 vp). Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltaa voidaan perustuslain mukaan osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Jollei asetuksen antajasta ole erikseen säädetty, asetukset antaa valtioneuvosto. Pääsääntönä tuleekin pitää sitä, että asetuksenantovalta osoitetaan valtioneuvostolle. Perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti antaa kuitenkin edelleen kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Muilta osin asetuksenantovallan osoittaminen tasavallan presidentille tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäämiehenä. Ministeriöille asetuksenantovaltaa voidaan puolestaan osoittaa lähinnä teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kysymystä asetuksenantovallan jakautumisen asianmukaisuudesta on arvioitu suhteellisen harvoin. Lähinnä tällöin on ollut samalla kyse sääntelyn tarkkuudesta tapauksissa, joissa ministeriölle on delegoitu huomattavan paljon säädösvaltaa (ks. esim. PeVL 48/2001 vp ja PeVL 43/2000 vp). Asetuksenantovallan jakautumiseen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä perustuslakivaliokunta otti toistuvasti kantaa tapauksissa, joissa kyse oli kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain täytäntöönpanoa koskevasta asetuksenantovaltuudesta (ks. PeVL 18/2002 vp, PeVL 7/2002 vp ja PeVL 4/2002 vp). Tältä osin käytäntöä onkin muutettu niin, että tällaiset täytäntöönpanoasetukset antaa tarvittaessa valtioneuvosto (ks. EV 34/2002 vp ja LaVM 6/2002 vp).

Lähtökohtaisesti lainsäädäntövaltaa ei tulisi osoittaa ministeriötä alemmalle viranomais- tasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Perustuslain kanssa ei näin ollen olisi sopusoinnussa esimerkiksi se, että normiantovaltaa osoitettaisiin valtion liikelaitosten käytettäväksi. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut tarpeelliseksi, että myös muut viranomaiset kuin ministeriöt voivat tietyissä tapauksissa antaa oikeussääntöjä. Tällaisia viranomaisia ovat uuden perustuslain aikaisessa lainsäädäntökäytännössä olleet esimerkiksi Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto, Viestintävirasto ja Ratahallintokeskus. Tällainen muulle viranomaiselle siirretty norminantovalta ei ole ongelmaton myöskään viranomaisen itsensä näkökulmasta. Määräystenantovallan käyttämisen lisäksi viranomaisella saattaa nimittäin olla itsellään myös kyseisen alan toimijoiden valvontaan liittyviä tehtäviä, mikä pitää sisällään mahdollisuuden näiden eri tehtävien välillä syntyviin ristiriitoihin.

Nämä käytännössä esiintyneet tarpeet otettiin huomioon perustuslain 80 §:n 2 momentissa. Sen mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Tällaiseen valtuutukseen on kuitenkin oltava sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys saa edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tällaiseen valtuutukseen kohdistuu asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pitemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Perustuslain näkökulmasta muiden viranomaisten normiantovalta on poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkkinä viranomaisten norminantovallasta mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Myös näiden muiden viranomaisten määräystenantovallan osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa sekä valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä

(ks. PeVL 24/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp). Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että määräystenantovaltuuksia on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti (ks. PeVL 24/2002 vp). Toisinaan perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseessä olleeseen toimintaan liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä, joilla osaltaan voidaan perustella tällaista muulle viranomaiselle annettavaa norminantovaltaa (ks. PeVL 24/2002 vp ja PeVL 16/2002 vp). Kuten asetuksenantovaltuuksienkaan kohdalla myöskään määräystenantovaltuuksia perustuslakivaliokunta ei ole useinkaan pitänyt säätämisyjärjestysarviointiin vaikuttavana (ks. näistä tapauksista esim. PeVL 19/2002 vp ja PeVL 46/2001 vp).

Valtioneuvoston ja kunkin ministeriön tehtäviin liittyvän yleistoimivallan nojalla voidaan edelleen antaa myös hallinnon sisäisiä määräyksiä eli valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiä. Näiden päätösten käyttöala on kuitenkin suppea, sillä niiden sisältämät määräykset eivät voi koskea esimerkiksi yksityisiä, yhteisöjä tai kuntia. Joissakin tapauksissa valtion viranomaista velvoittavalla hallinnon sisäisellä määräyksellä voi kuitenkin olla myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivuvaikutuksia. Tällaisten määräysten antamiseen pelkästään yleistoimivaltaan nojautumalla on kuitenkin suhtauduttava korostetun pidättyvästi.

Kaikkiaan voidaan arvioida, että perustuslain 80 § on osaltaan ollut omiaan kehittämään valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä yhtäältä siirtämällä asetuksenantovalan pääasiallisesti valtioneuvoston käytettäväksi ja toisaalta painottamalla täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kautta eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä. Joitakin siirtymävaiheen ongelmia on käytännössä esiintynyt, mutta muun muassa niiden poistamiseksi on valtuutussäännösten kirjoittamiseen kiinnitetty huomiota jo oikeusministeriön helmikuussa 2000 julkaisemassa Lainlaatijan perustuslakioppaassa.

Toisaalta on keskusteltu yleisemminkin uuden perustuslain vaikutuksista sääntelytasoon. Yleisenä havaintona on ollut lakitasoisen sääntelyn määrän lisääntyminen. Täpahtuneen sääntelytason nousun tarkoituksenmukaisuudesta on esitetty erilaisia käsityksiä. Yhtäältä lisääntynyt lailla säätäminen lisää sekä ministeriöiden työmäärää että eduskunnan käsiteltävänä olevien asioiden määrää, mitä ei aina ole pidetty suotavana kehityksenä. Keskustelussa on toisinaan myös huomautettu siitä, että asiakokonaisuuksien kannalta vähäisten yksityiskohtien sääntely ei hyvin sovellu kansanedustuslaitoksen tehtäviin. Toisaalta sääntelyn kohteiden on helpompi saada tieto toimintaansa koskevasta merkityksellisestä sääntelystä silloin, kun se on lakitasolla. Tähän ovat omiaan vaikuttamaan paitsi hallituksen esitysten laatimiseen kohdistettavat vaatimukset myös asetustasoiseen sääntelyyn perinteisesti liittynyt erilainen valmistelu- ja sääntelykulttuuri. Perustuslain kannalta on kuitenkin selvää, että työnjaon lainsäädäntövallan käytössä määrittää kannanotoillaan viime kädessä eduskunta ja siellä sen perustuslakivaliokunta.

Perustuslakiuudistusta käsitellessään perustuslakivaliokunta painotti olevan tärkeää, että kiinnitetään huomiota lakia alemmanasteisen norminannon ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 23). Kehittämistarpeita liittyy paitsi edelleen valtuutussäännösten kirjoittamistapaan myös valtioneuvoston asetuksia koskeviin esittelymuistioihin, jotka käytännössä ovat usein varsin suppeita. Ottaen huomioon alemmanasteisen norminannon tärkeän aseman nykyaikaisessa sääntelykentässä tavoitteena tulisikin olla, että nämä esittelymuistiot tasoltaan lähenisivät hallituksen esityksiä. Kehittämistarpeita liittyy myös ministeriön asetusten ennakolliseen laillisuusvalvontaan. Nykyisin nämä asetukset eivät ole lainkaan järjestelmällisen ulkopuolisen valvonnan

kohteena, mitä on oikeudellisesti pidettävä varsin epätyytyttävänä tilana. Oikeuskanslerinvirastossa suoritettiin kesällä 2002 ministeriöiden asetusten projektiluontoinen tarkastaminen. Projektissa tarkastettiin asetuksia vuosilta 2000-2002. Tarkastuksessa havaittiin, että asetuksiin sisältyi puutteita muun muassa asianmukaisen valtuutuksen ja sen puitteissa pysymisen osalta. Tämän lisäksi asetuksiin sisältyi seikkoja, joista olisi ilmeisestikin tullut säätää lailla.

15. LAKIEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN VALVONTA

Perustuslakiuudistus merkitsi eräitä huomionarvoisia muutoksia lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelyihin. Yhtäältä perustuslakiin lisättiin perustuslain 74 §, jonka tarkoituksena oli ilmaista perustuslakivaliokunnan keskeinen asema perustuslakien noudattamisen valvojana lakien säätämisvaiheessa. Perustuslain 74 §:n kuuluu: ”Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Toisaalta perustuslakiuudistuksen periaatteellisesti merkittävimpiin uudistuksiin kuului perustuslain etusijasta määräävän nimenomaisen säännöksen ottaminen perustuslakiin. Perustuslain 106 § määrää, että ”jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.”

Perustuslain 106 § oli merkittävä muutos verrattuna siihen aikaisempaan oikeustilaan, jossa tuomioistuimilla ei ollut oikeutta jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriitaista lakia hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista johdetun vakiintuneen tulkinnan nojalla. Silti säännöksellä ei ollut tarkoituksena muuttaa eri valtioiden välisiä toimivaltasuhteita tai siirtää lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopistettä lakien säätämisvaiheeseen sijoittuvasta valvonnasta erityisesti perustuslakivaliokunnassa jälkikäteen tuomioistuinvalvonnan puolelle.

Näitä taustalähtökohtia ilmentää myös perustuslain 106 §:n kieliasu, joka jo sanamuotonsa mukaan rajoittaa tuomioistuinten mahdollisuuksia arvioida lain perustuslainmukaisuus yksittäiseen oikeustapaukseen. Tuomioistuimet eivät siten voi yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettisiin oikeustapauksiin ottaa kantaa lain säännöksen sopusointuun perustuslain kanssa. Tarkkaan ottaen tuomioistuinten ei myöskään tarvitse lausua mitään itse lain tai edes sen yksittäisen säännöksen perustuslainmukaisuudesta tai perustuslain vastaisuudesta, vaan ne ottavat kantaa vain lain säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuuteen.

Lisäksi perustuslain 106 § tulee sovellettavaksi vain edellytyksellä, että tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi *ilmeisessä* ristiriidassa perustuslain kanssa. Säännös on siten tarkoitettu jo kieliasunsa valossa sovellettavaksi vain ”ääritilanteissa”, joissa perustuslain ja lain välistä jännitettä ei kerta kaikkiaan ole mahdollista purkaa pois tulkintateitse tai millään muullakaan oikeudellisella tavalla. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös tilanteet, joissa laki on säädetty ns. poikkeuslakina eli joissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla on nimenomaan haluttu poistaa lain perustuslainvastaisuus.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelyihin perustuslakiuudistuksessa tehdyt muutokset ovat osoittautuneet hyviksi ainakin tähän asti kertyneiden kokemusten valossa.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste on edelleen selvästi siinä ennakkovalvonnassa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunta tutkii lakiehdotusten sopusointua perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnalla on myös säilynyt vanha asemansa perustuslain keskeisenä tulkinta-auktoriteettina.

Perustuslakiuudistuksen valmisteluvaiheissa eräillä tahoilla esitetyille huolille etusijasäännöksen haitallisista vaikutuksista lainsäätäjän ja tuomioistuinten toimivallanjakoon ja demokratiaan ei löydy katetta valtiokäytännöistä. Lainsäätäjän ja tuomioistuinten välillä ei ole ollut havaittavissa ”kilpailua” konflikteista puhumattakaan niissä tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta yhtäältä tutkii lakien sopusointua perustuslain kanssa lain säätämisvaiheessa, kun taas tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat perustuslakia ja lakeja yksittäisissä oikeustapauksissa. Erikoistapauksena on kuitenkin ollut niin sanotun arpajaislain vahvistamisvaiheessa perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden välille syntynyt näkemysero, jota on tarkasteltu seikkaperäisemmin jäljempänä (ks. tarkemmin seuraava jakso arpajaislakitapauksesta).

Tuomioistuimissa ei toistaiseksi ole tehty yhtään ratkaisua, jossa lain säännös olisi jätetty soveltamatta ilmeisen ristiriitaisena perustuslain kanssa perustuslain 106 §:n nojalla. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on tosin yksi ratkaisu, johon sisältyi viittaus perustuslain 106 §:ään. Ratkaisussa tuomioistuin kuitenkin nimenomaisesti katsoi, että säännöksestä ei syntynyt estettä lain säännöksen soveltamiselle käsiteltävänä olleessa tapauksessa (KHO 11.9.2001, taltio 2122). Lisäksi viittauksia perustuslain 106 §:ään löytyy tuomioistuinten ulkopuolelta. Perustuslakivaliokunta tukeutui osaltaan perustuslain 106 §:ään, kun valiokunta arvioi säätämisyjärjestyksen valvontaan liittyviä toimivaltakysymyksiä lakeja säädettäessä ns. arpajaislakia koskevassa lausunnossaan. (PeVL 31/2001 vp, ks. tarkemmin seuraava jakso arpajaislakitapauksesta).

Perustuslain 106 §:n jääminen ainakin toistaiseksi soveltamatta tuomioistuimissa ei ole yllättävää, eikä myöskään kerro ongelmista perustuslain toteutumisessa tuomioistuintoiminnassa. Lakien perustuslainmukaisuus pyritään ensinnäkin varmistamaan jo säätämisvaiheissa. Jo perustuslakiuudistuksen esitöissä myös ennakoitiin, että tuomioistuimet voivat yleensä poistaa esille tulevat jännitteet lain säännösten ja perustuslain väliltä lakien perustuslain mukaisella tulkinnalla. Näin ollen sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi ”ilmeinen” ristiriita perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä, ovat ylipäätään äärimmäisen poikkeuksellisia.

Perustuslain 106 §:n soveltamatta jättäminen tuomioistuimissa ei myöskään tarkoita, että perustuslain säännökset olisivat jääneet merkityksettömiksi tuomioistuinten toiminnassa. Perustuslain säännökset ja erityisesti perusoikeussäännökset saavat koko ajan enemmän merkitystä tuomioistuinten toiminnassa. Oikeuskäytäntöön sisältyy viime vuosilta varsin runsaasti ratkaisuja, joissa tuomioistuimet ovat tavalla tai toisella tukeutuneet perustuslain säännöksiin ja varsinkin perusoikeussäännöksiin lainkäyttöraatkaisujensa perusteina.

Arpajaislakitapaus

Yhdessä säädösvalvonnan erikoistapauksessa on kuitenkin poikkeuksellisesti ollut jänitettä eri valtioelinten välillä. Perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus päätyivät toisistaan poikkeaviin käsityksiin ns. arpajaislain (HE 197/1999 vp, EV 91/2001 vp) sopusoinnusta Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (ks. myös jakso 19, jossa käsitellään Ahvenanmaan erityisasemaa). Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnot PeVL 23/2000 vp ja PeVL 22/2001 vp, joiden pohjalta lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä eduskunnassa. Lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentti päätti 13.7.2001 perustuslain 77 §:n nojalla pyytää korkeimman oikeuden lausunnon arpajaislain tiettyjen säännösten suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Korkein oikeus katsoi lausunnossaan 29.8.2001/nro 1625, että säännökset eivät olleet sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa.

Korkeimman oikeuden kannasta seurasi, että arpajaislain säätämisyjärjestykseen olisi ollut sovellettava Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaista säätämisyjärjestystä, eikä siis tavallista lain säätämisyjärjestystä, kuten perustuslakivaliokunta oli lausunnoissaan katsonut. Presidentti päätti olla vahvistamatta lakia, ja se palautui perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Vahvistamatta jääneen arpajaislain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausunto (PeVL 36/2001 vp), jossa se arvioi eduskunnan mahdollisuutta hyväksyä sen käsiteltäväksi palautunut arpajaislaki. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta otti varsin voimakkaasti kantaa säätämisyjärjestyksen valvontaan liittyviin toimivaltayms. kysymyksiin lakeja säädettäessä. Perustuslakivaliokunta katsoi ottaen huomioon varsinkin perustuslain 74 § ja 106 §:n normikokonaisuuden niitä koskevina esitöineen, että korkeimman oikeuden lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentille antama lausunto ei sido eduskuntaa ja että perustuslakivaliokunta ratkaisee eduskuntatyössä, onko eduskuntaan palautunut arpajaislaki sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

Arpajaislain vahvistamisessa esille tullutta tilannetta voidaan kuitenkin monesta syystä pitää erikoistapauksena, josta ei ole syytä tehdä yleistäviä tai pitkälle meneviä johtopäätöksiä säädösten perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelyihin nähden. Tapauksessa ei ensinnäkään ollut kysymys lakien perustuslain mukaisuuden valvonnan ”tyyppitilanteesta”, jossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa lakiehdotuksen yhteensopivuuteen perustuslain kanssa. Sen sijaan arvioinnin kohteena oli ensisijaisesti lakiehdotuksen suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja nimenomaan sen säännöksiin toimivallanjaosta valtakunnan ja maakunnan välillä, vaikka itsehallintolaki sinänsä rinnastuu perustuslakiin perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän kannalta ja vaikka Ahvenanmaan itsehallinnosta on myös omat säännöksensä perustuslaissa (PL 120 §).

Merkittävää on myös korkeimman oikeuden erityisrooli Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa lainsäädäntöasioissa sekä erityisesti se, että korkeimman oikeuden lausunnossa ei ollut kysymys säädösvalvonnasta yksittäisen oikeusjutun tasolla. Sen sijaan korkein oikeus toimi tuomioistuimelle epätavallisessa roolissa, jossa se arvioi arpajaislain yhteensopivuutta Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa samalla yleisellä tasolla ja siis irrallaan yksittäisestä oikeusjutusta kuin perustuslakivaliokuntakin. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten (tässä tapauksessa korkeimman oikeuden) sää-

dösvalvonnan luonteessa yleensä oleva perusero yhtäältä valvonnan yleisyyden/yksittäistapauksellisuuden ja ennakkollisuuden/jälkikäteisyyden välillä ei siten ollut käsillä tapauksessa. Tähän liittyen tapauksessa oli jo lähtökohtaisesti aineksia sille, että perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus voisivat ajautua erilaisiin näkemyksiin arpajaislakiehdotuksen sopusoinnusta Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

Lopuksi yksi tapauksessa esille tullut säädösvalvonnan ulottuvuus oli tasavallan presidentin perustuslain 77 §:n 1 momentin mukainen mahdollisuus pyytää lain vahvistamisvaiheessa lausuntoa korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lausunnon pyytämisen mahdollisuus säilytettiin perustuslakiuudistuksena osana perusratkaisua pidättää tasavallan presidentillä edelleen lakien vahvistamisvalta. Tällaiset lausuntopyynnöt ovat olleet käytännössä hyvin harvinaisia, mistä syystä arpajaislakitapausta voidaan pitää poikkeuksellisenä myös tästä näkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan arpajaislaki oli erikoistapaus, josta ei ole syytä tehdä kauaskantoisia johtopäätöksiä perustuslain toimeenpanon onnistumisen suhteen. Lähinnä tapaus osoittaa, että valtiokäytännöissä voi ajoittain esiintyä tilanteita, jotka saattavat ääritapauksissa ennen pitkää kehittyä eri valtioelinten välisen kilpailun tai konfliktin asteelle. Tällaisten tilanteiden syntymistä ei kuitenkaan koskaan voida täysin estää minkäänlaisella perustuslakisääntelyllä, koska valtioelinten tosiasialliselle toiminnalle jää aina oma roolinsa valtiosääntöisten tilanteiden muotoutumisessa.

Alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Oma merkityksensä säädösten perustuslainmukaisuuden valvonnan sekä yleisemminkin oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta on perustuslain 107 §:llä, johon sisältyy lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus.

Säännös on olennaisesti samanlainen kuin aikaisemmin voimassa olleen hallitusmuodon 92 §:n 2 momentti: ”Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.”

Perustuslain 107 § koskee perustuslain 106 §:n tapaan lakia alemmanasteisten säädösten perustuslain ja lain mukaisuuden valvontaa konkreettisesti yksittäistapauksessa. Toisin kuin perustuslain 106 §, säännös velvoittaa tuomioistuinten ohella myös muita viranomaisia.

16. VALTIONTALOUS

Valtiontaloutta koskevat uuden perustuslain säännökset vastaavat pääosin aikaisempia, vuonna 1991 uudistettuja hallitusmuodon VI luvun säännöksiä. Merkittävät sisällölliset muutokset kohdistuivat lähinnä talousarvion ulkopuolisten rahastojen asemaan ja rahaa koskevasta säännöksestä luopumiseen sekä valtiontalouden valvonnan ja tarkastuksen järjestämiseen.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen edellytti aikaisemmin perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Uuden perustuslain 87 §:n mukaan valtion rahaston

jättämisestä talousarvion ulkopuolelle voidaan säätää lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Pykälässä asetetaan myös erityinen kahden kolmasosan määränemistövaatimus talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiselle. Perustuslain muutos pohjautui olemassa olevan rahastotalouden laajuuteen ja käytännön tarpeisiin hoitaa eräitä valtion tehtäviä rahastotalouden avulla. Näiden seikkojen vuoksi pidettiin perusteltuna saattaa rahastojärjestelmä yhteensopivaksi perustuslain kanssa.

Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen ei ole perustettu uusia rahastoja tai laajennettu jo olemassa olevia rahastoja siten, että olisi turvauduttu perustuslain 87 §:n säätämisyjärjestykseen (ks. PeVL 2/2001 vp, 8/2002 vp ja 34/2002 vp). Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi onkin perusteltua edelleen noudattaa rahaston perustamisen ja laajentamisen poikkeuksellisuutta korostavaa tulkintakäytäntöä.

Perustuslain 90 §:n 2 momentissa järjestettiin **valtionalouden ulkoinen tarkastus** uudelleen siten, että valtiovarainministeriön alaiseen hallintoon kuulunut valtionalouden tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla (676/2000). Uudistuksen yhteydessä myös laajennettiin tarkastusviraston tarkastusoikeuksia. Valtionalouden tarkastusviraston uusi asema eduskunnan yhteydessä on lisännyt tarkastusviraston yhteistyötä valtion tilintarkastajien ja eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kanssa. Tavoitteena tarkastustoiminnassa on välttää tarkastusaiheiden ja -kohteiden päällekkäisyyttä. Valtion tilintarkastajien toiminnassa on voinut aikaisempaa selvemmin korostua työn luonne enemmänkin parlamentaarisenä valvontana kuin taloudenhoidon tarkastuksena. Valtion tilintarkastajien uudessa johtosäännössä tilintarkastajien toimikausi sidottiin kansanedustajan toimikauteen. Valtiontilintarkastajien tehtävä muotoutui siten selkeästi osaksi edustajantointia, ja parlamentarisessa valvonnassa siirryttiin tilivuosi pohjaisesta tarkastuksesta jatkuvaan valvontaan. Valtioneuvoston organisaatiossa tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen ei ole aiheuttanut merkittäviä muutoksia.

Tarkastusviraston osalta uudistus on puolestaan merkinnyt aikaisempaa itsenäisempää asemaa suhteessa tarkastettaviin tahoihin. Eduskunnan budjettivallan käyttöön liittyvä tiedonsaanti on myös lisääntynyt. Tarkastusviraston toiminnan suunnittelussa ja raportoinnissa pyritään ottamaan aikaisempaa korostetummin huomioon eduskunnan tarpeet. Tarkastusviraston tarkastuskertomukset toimitetaan nykyisin välittömästi kansanedustajille tiedoksi. Valtionalouden tarkastusvirasto on antanut ensimmäisen vuosittaisen toimintakertomuksensa eduskunnalle vuoden 2002 syysistuntokaudella (K 11/2002 vp).

Viraston kertomusten eduskuntakäsittelyyn liittyen on herännyt kysymys siitä, pitäisikö tarkastusviraston pääjohtajalla olla puheoikeus täysistunnossa viraston kertomuksia käsiteltäessä samaan tapaan kuin eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa säädetään perustuslain 48 §:n 2 momentissa. Tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo-oikeus ja puheoikeus edellyttäneen myös sääntelyä perustuslain tasolla.

Valtion taloudenhoidon valvontaan liittyvää **kertomusmenettelyä** on tarkoitus uudistaa. Eduskunnan 24.10.2001 asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietintö valmistui

15.5.2002. Työryhmän ehdotuksissa on lähinnä kyse eduskunnan budjettivaltaa vahvistavista menettelyuudistuksista, jotka voidaan pääosin toteuttaa perustuslakia alemmanasteisin säännösmuutoksina tai nykyisiä käytäntöjä muuttamalla. Työryhmä ei ole arvioinut ehdotustensa edellyttämiä lainsäädännön muutostarpeita.

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on parantaa valtiontaloudellisten kertomusten tietosisältöä sekä käsittelymenettelyjä siten, että kertomusmenettely kokonaisuutena palvelisi aikaisempaa paremmin eduskuntaa valtiontaloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvonnassa. Työryhmä ehdottaa kertomusten käsittelyn aikaistamista nykyisestä siten, että eduskunnan valtiovarainvaliokunta ehtisi käsitellä kertomuksia ennen syksyisen talousarviokäsittelyn alkua. Eduskunnan tiedonsaantia valtion liikelaitoksista ja talousarvion ulkopuolisista rahastoista tulisi työryhmän mukaan myös lisätä. Työryhmä katsoo, että talousarvion kehyspää tökset olisi nykytilanteessa tarkoituksenmukaisinta antaa eduskunnalle pääministerin ilmoituksella, sillä budjettikehysten tietosisältö ei nykyisin luo mahdollisuuksia eduskunnan päätöksille tai kannanotoille budjettikehysten linjauksista. Valtioneuvostossa vireillä olevan keskushallintohankkeen ehdotus yhdistää kehysmenettelyyn hallituksen strateginen suunnittelu muuttaisi toteutuessaan asetelmaa siten, että kehykset olisi työryhmän mukaan tarkoituksenmukaista antaa eduskunnalle selonteon muodossa, joka tarjoaisi eduskunnalle mahdollisuuden ottaa kantaa kehyksiin.

Työryhmän ehdotukset valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettavan kertomuksen (ns. tilakertomus) kehittämiseksi merkitsisivät myös muutoksia perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetyn, niin sanotun hallituksen toimenpidekertomuksen sisältöön. Ehdotustensa ohella työryhmä toteaa, että pitemmällä aikavälillä tulisi selvittää valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämistä erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi yhdistämällä valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston toiminnot. Työryhmä ei ole selvittänyt tätä vaihtoehtoa yksityiskohtaisemmin. Lienee kuitenkin selvää, että tällainen muutos edellyttäisi perustuslain tarkistamista. Eduskunnan valitsemista valtion tilintarkastajista säädetään perustuslain 90 §:n 1 momentissa.

Perustuslain 91 § sisältää säännökset **Suomen Pankin** valtiosääntöisestä asemasta sekä eduskunnan valitsemista pankkivaltuutetuista, jotka valvovat Suomen Pankin toimintaa. Säilyttämällä uudessa perustuslaissa aikaisempi hallitusmuodon ilmaisu pankin toimimisesta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” pyrittiin asettamaan vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä vastais uudessa on kehitettävä (HE 1/1998 vp, s.142/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 25/I). Perustuslakia koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta uudisti myös aikaisemmat kannanottonsa asiasta (PeVL 5/1997 vp ja 7/1998 vp), joissa todettiin, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet. Perustuslakivaliokunnan mielestä nimitysvallan siirto pankkivaltuustolle lisäisi myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta.

Eräät Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitykset ovat tapahtuneet jäsenten lukumäärän ja esitettyjen henkilöiden osalta pankkivaltuuston esityksestä poiketen. Tasavallan presidentti palautti 22.9.2000 ja 30.11.2001 uudelleen valmisteltavaksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukset, jotka perustuivat pankkivaltuuston esitykseen. Molemmissa tapauksissa valtioneuvosto muutti ratkaisuehdotustaan, ja presidentti teki nimityspäätökset muutettujen ehdotusten mukaisesti.

Suomen Pankin tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota johtokunnan päätösvaltaisuuden turvaamiseen. Lain mukaan johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä. Tilintarkastajien kannanoton aikaan johtokunnassa oli juuri tuo määrä jäseniä. Tilintarkastajat totesivat, että päätösvaltaisuuden turvaaminen aiheutti silloisessa tilanteessa käytännön vaikeuksia jäsenten esteiden takia.

Käsitellessään eduskunnan pankkivaltuuston kertomusta vuodelta 2001 eduskunnan talousvaliokunta katsoi, että pankkivaltuustolla tulee olla toimivalta päättää Suomen Pankin johtokunnan jäsenten lukumäärästä siten, että johtokunnan päätösvaltaisuus on turvattu. Johtokunnan jäsenten nimittämismenettelyä tulee valiokunnan mukaan selkeyttää ja siinä tulee ottaa huomioon perustuslain henki, joka korostaa eduskunnan päätösvalan lisäämistä. Lisäksi tulee ottaa huomioon Suomen Pankin aseman riippumattomuus rahapoliittisena viranomaisena ja se, että on varmistettava johtokunnan jäsenten riittävä asiantuntemus. (TaVM 15/2002 vp).

Eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietinnössä ehdotetun seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee esityksen Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta siten, että pankkivaltuusto päättää sitovasti Suomen Pankin johtokunnan jäsenten määrästä laissa säädetyn enimmäismäärän puitteissa. Edelleen eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten nimittämismenettelyn uudistamisen. Eduskunta myös edellyttää, että hallitus valmistelee esityksensä siten, että edellä mainittu lainmuutos voidaan saattaa vuoden 2002 aikana.” (EK 16/2002 vp). Lokakuussa 2002 hallitus on iltakoulussaan päättänyt, ettei asiasta anneta enää esitystä eduskunnan käsiteltäväksi kuluvalle vaalikaudella. Tarkoituksena on jatkaa asian valmistelua siten, että keskuspankkilainsäädännön uudistamistarpeita arvioidaan kokonaisuudessaan.

Viimeaikainen keskustelu **valtion omistajavallan käytöstä** erityisesti valtioenemmistöisissä osakeyhtiöissä on herättänyt tarpeen selvittää valtion omistajuuteen liittyviä järjestelyjä. Keskustelussa on ennen muuta ollut esillä omistajavallan käytön hallinnolliset ja organisatoriset järjestelyt. Valtion osakasvallan käyttöä koskeva toimivalta on nykyisin hajautunut eri ministeriöihin. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 3.9.2002 tiedonannon valtion omistajapolitiikasta ja Sonera Oyj:stä (VNT 1/2002 vp). Tiedonannon mukaan omistajahallinnon keskittämisen tarpeesta vallitsee laaja yksimielisyys, mutta toteutustavasta on hyvin erilaisia käsityksiä. Tiedonannon mukaan tavoitteena tulisi olla keskitetty omistajahallinto, jossa yhden yksikön vastuulla ovat kaikki markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt. Yksikön sijoituspaikkaa ei ole vielä ratkaistu. Omistajahallinnosta vastaavan yksikön ja valtiovarainministeriön välillä tulisi olla tiivis ja muodoiltaan selkeä yhteistyö samoin kuin kyseisen yksikön ja valtion erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä hallinnoivien ministeriöiden välillä.

Tiedonannosta antamassaan mietinnössä eduskunnan talousvaliokunta toteaa, että ”pörssiyhtiöiden ja muidenkin merkittävimpien yhtiöiden, joissa valtiolla on ensisijaisesti sijoittajaintressi, omistajaohjaus tulee keskittää yhteen ministeriöön tai ministeriöyhteyteen”. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että jatkossa sijoittajaintressiyhtiöiden sääteleyhtävät ja omistajahallinto eriytetään toisistaan (TaVM 21/2002 vp).

Asialla ei ole vaikutusta perustuslaintasoiseen sääntelyyn. Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Lailla säädettäviä asioita ovat erityisesti

valtion osakasvallan käyttöä koskevat eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet. Lailla tulee säätää menettelyistä päätettäessä osakehankinnan kohdentamisesta, osakepääoman korotuksen merkitsemisestä, yhtiökokousedustajien nimeämisestä ja kokousedustajille annettavista toimiohjeista (HE 1/1998 vp, s. 143/II). Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään myös siitä, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Nykyisin valtion määräysvallan käytöstä, sen hankkimisesta ja luovuttamisesta säädetään valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetussa laissa (740/1991).

VII LAINKÄYTTÖ, LAILLISUUSVALVONTA JA HALLINTO

17. LAINKÄYTTÖ

Lainkäyttöä koskeva perustuslakisäätely säilyi perustuslakiuudistuksessa sisällöltään pääosin ennallaan. Keskeisimmät muutokset liittyivät lähinnä valtakunnanoikeutta koskevaan sääntelyyn ja tuomarien nimittämiseen. Perustuslakiuudistuksen seurannassa tuomioistuinlaitosta ja oikeudenhoitoa koskevat kysymykset eivät olekaan olleet laajemman huomion kohteena.

Uudessa perustuslaissa selkeytettiin ja yksinkertaistettiin *oikeudellista ministerivastuujärjestelmää ja valtakunnanoikeutta* koskevaa sääntelyä. Perustuslailla kumottiin valtakunnanoikeudesta annettu laki (273/1922) sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annettu laki eli niin sanottu ministerivastuulaki (274/1922). Toimivalta päättää ministerisyytteen nostamisesta osoitettiin yksin eduskunnalle. Tasavallan presidentille kuuluvasta syyteoikeudesta luovuttiin. Ministerisyytteen nostamisesta päättää vastaisuudessakin eduskunnan täysistunto saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslakivaliokunnassa asia voidaan panna vireille oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ilmoituksella, muun valiokunnan tutkintapyynnöllä tai vähintään kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella. Muistutuksen tekemiseen vaadittavaa kansanedustajien määrää nostettiin aikaisemmasta viidestä edustajasta kymmeneen. Muistutuskynnyksen nostamiselle pyrittiin takamaan se, ettei ministerivastuujärjestelmää väärinkäytetä poliittisista syistä. Ministerisyyte käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syytetä ajaa valtakunnansyyttäjä. Tarkemmat säännökset valtioneuvoston jäsenten rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta sisältyvät valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annettuun lakiin (196/2000).

Valtakunnanoikeus on olemassaolonsa aikana kokoontunut vain neljä kertaa: vuosina 1933, 1953, 1961 ja 1993. Eduskunnassa ministerivastuukysymykset ovat olleet esillä huomattavasti useammin. Uuden perustuslain voimassaoloaikana ei perustuslakivaliokunnassa ole ollut tutkittavana ministerisyyteasioita.

Tuomarien nimittämistä koskevia perustuslain säännöksiä yksinkertaistettiin, ja nimitysmenettely uudistettiin tuomarien nimittämisestä annetulla lailla (205/2000). Perustuslain mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tätä edeltävästä menettelystä säädetään tuomarien nimittämisestä

annetussa laissa. Tuomarien nimitysasioita valmistelevaan perustettiin tuomarivalintalautakunta, joka muodostuu tuomioistuinlaitoksen, syyttäjien, asianajajien sekä oikeustieteellisen tutkimuksen ja opetuksen edustajista. Tuomarivalintalautakunnan tehtävänä on valmistella valtioneuvostolle perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä presidentille esittelyä varten. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimittämisestä esityksen valtioneuvostolle tekevät kuitenkin ylimmät tuomioistuinten itse.

Tuomarivalintalautakunta pyytää ennen esityksensä tekemistä lausunnon hakijoista viran haettavaksi julistaneelta tuomioistuimelta, kärjätuomarin viran osalta kuitenkin asianomaiselta kärjäoikeudelta. Laissa säädetään myös tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista uudella tavalla siten, että nimitysratkaisuihin otetaan tuomioistuin kokemuksen lisäksi huomioon myös muu lakimiestehtävissä hankittu kokemus. Tavoitteena oli avata tuomarinuraa muillekin kuin tuomioistuinlaitoksessa jo työskennelleille ja muuttaa nimityskäytäntöä siten, että viran hakijoita arvioidaan aiempaa monipuolisemmin perustein. Aikaisemmassa nimityskäytännössä kokemus tuomioistuintyöskentelystä ja sen pituus olivat saaneet korostuneen merkityksen.

Uudesta nimitysmenettelystä on kertynyt kokemuksia jo muutamalta vuodelta. Käytännössä uusi nimitysjärjestelmä on osoittautunut varsin sujuvaksi, ja tuomarivalintalautakunnan toiminta on saanut vakiintuneet muotonsa. Tähänastisten kokemusten perusteella voitaneen kuitenkin todeta, ettei uudistuksen tavoite tuomarinuran avaamisesta ole toteutunut odotetulla tavalla. Virkoihin nimitetyt ovat edelleen olleet pääsääntöisesti jo pitkään tuomioistuinlaitoksessa työskennelleitä. Eräänä syynä tähän lienee se, että hakijoiden joukossa on vain harvoin muita kuin tuomioistuinjuristeja tai mikäli heitä on ollut, heidän perehtyneisyytensä viran tehtävälleen on ollut vähäinen (esimerkiksi lyhyehkö kokemus asianajo- tai syyttäjätehtävistä). Tämä koskee erityisesti yleisen tuomioistuinlaitoksen — kärjäoikeuksien ja hovioikeuksien — virkoja, jotka muodostavat myös määrällisesti suurimman osan nimitysasioista. Hallinto-oikeustuomarien virkoja hakeneissa on sitä vastoin ollut jonkin verran enemmän myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia. Myöskään tuomareiden siirtyminen tuomioistuimesta toiseen ei ole toivotulla tavalla lisääntynyt.

Lautakunnan nimitysesitykset ovat tähän asti olleet pääsääntöisesti yksimielisiä. Vuoden 2001 loppuun mennessä käsitellyistä 93 nimitysesityksestä lautakunta oli äänestänyt vain seitsemässä tapauksessa. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti olivat poikenneet vuoden 2001 loppuun mennessä lautakunnan nimitysesityksestä vain kerran. Lautakunnan esitys perustui tuolloin äänestystulokseen 6-5, ja valtioneuvosto esitti virkaan lautakunnan vähemmistön tukemaa hakijaa.

Perustuslakiuudistuksen seurannassa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia myös ylimpien tuomioistuinten, **korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden**, toiminnassa. Ylimpien tuomioistuinten edustajien mukaan uusi perustuslaki on toiminut käytännössä hyvin. Tuomioistuinten näkökulmasta perustuslain kokonaisuudessa korostuvat erityisesti perusoikeudet. Vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella olikin ehkä suurempi merkitys tuomioistuinten kannalta kuin perustuslakiuudistuksella. Perustuslain vaikutus ylimpien tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa näkyy ennen muuta viittauksina perustuslain perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 106 §:n säännöstä perustuslain etusijasta ei ole vielä käytännössä sovellettu, mikä myös kertonee tehokkaasti toimivasta lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnasta.

Nykyiseen **muutoksenhakujärjestelmään toimeentuloturva koskevissa asioissa** liittyy eräitä rakenteellisia ja menettelyllisiä ongelmia. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies (poist.) on todennut toimeentuloturvan lainkäyttö- ja muutoksenhakujärjestelmän jääneen pahasti jälkeen siitä kehityksestä, jolla viime vuosikymmenen aikana on uudistettu yleisiä tuomioistuimia ja hallintotuomioistuimia ja niiden lainkäyttöä (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 22-25).

Järjestelmä hajautuu useisiin erilaisiin muutoksenhakulautakuntiin, ja samantyyppisiä asioita käsitellään useassa lautakunnassa. Järjestelmä on myös vaikeaselkoinen ja epäyhtenäinen siten, että muutoksenhakuasteiden määrä vaihtelee keskenään samantapaisissakin asioissa. Eräissä pienehköissä asiaryhmissä on nykyisin vain yksiasteinen valitustie muutoksenhakulautakuntaan tai vakuutusoikeuteen. Kaikilla toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnilla ei ole nykyisin säännösperusteista velvollisuutta järjestää suullista käsittelyä asianosaisen pyynnöstä. Suullisia käsittelyjä järjestetään eri muutoksenhakuasteissa myös käytännössä melko vähän. Muutoksenhakulautakuntien asemaa koskevat nykyiset järjestelyt eivät myöskään kaikilta osin tue lautakuntien riippumattomuutta. Hylkäävien päätösten yksilöllinen perusteleminen ja käsittelyn joutuisuus edellyttävät niin ikään yleisesti kehittämistä.

Vakuutusoikeudesta on kehittynyt laaja-alainen toimeentuloturva-asioden muutoksenhakutuomioistuin, joka toimii useimmissa tapauksissa ylimpänä oikeusasteena. Eräitä merkittäviä asiaryhmiä jää tosin edelleen vakuutusoikeuden lainkäyttövallan ulkopuolelle. Vakuutusoikeuden asemaa ja toimintaa koskeva sääntely ei kaikilta osin vastaa nykyisiä tarpeita. Toimeentuloturva koskevassa muutoksenhakujärjestelmässä tulisi yleisestikin pyrkiä siihen, että valitusviranomaisen organisatorinen asema ja kokoonpano sekä noudatettava menettely sääntelyn ja käytännön tasolla vastaisivat paremmin perustuslain ja ihmisoikeussopimusten asettamia vaatimuksia.

Valtioneuvoston asettamassa toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa on selvitetty järjestelmän uudistamistarpeita (KM 2001:9). Komitean ehdotusten pohjalta on annettu eduskunnalle hallituksen esitys vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 101/2002 vp), jolla pyritään osaltaan ratkaisemaan edellä mainittuja kysymyksiä. Oikeusministeriö on myös antanut 27.5.2002 toimeksiannon selvityshenkilölle laatia selvitys perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta työkyvyttömyyseläkettä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä. Selvityksen tavoitteena on kartoittaa valitusten käsittelyssä noudatettavan menettelyn mahdollisia tarkistamistarpeita kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta.

18. LAILLISUUSVALVONTA

Perustuslain sääntelykokonaisuudessa laillisuusvalvontaa koskeva luku sisältää perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa (PL 106 ja 107 §), valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa sekä tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta ja oikeudellista ministerivastuuta koskevat asiat. Tässä jaksossa tarkastellaan lähemmin vain perustuslakiuudistuksen vaikutuksia ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan. Muita laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä on jo käsitelty tämän selvityksen muissa jaksoissa.

Uusi perustuslaki ei olennaisesti muuttanut valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellista asemaa tai heidän perustehtäviään. Oikeusasiamiehen toimivaltaan tosin sisällytettiin aikaisemmasta poiketen myös tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta. Välillisesti perustuslakiuudistus on vaikuttanut käytännössä erityisesti oikeuskanslerin tehtävien hoitoon, sillä presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa koskevilla uusilla säännöksillä on ollut vaikutuksensa myös valtioneuvoston laillisuusvalvontaan. Samoin oikeuskanslerin valvontatehtäviin on vaikuttanut asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtoa koskeva uudistus.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä uudistettiin ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat alemmanasteiset säännökset. Oikeuskansleria koskeva, niin sanottuna omaperäisenä asetuksena annettu sääntely nostettiin pääosin lain tasolle säätämällä laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000). Laki pohjautuu sisällöltään pitkälti aikaisempiin asetuksentasoisiin säännöksiin. Merkittävin asiallinen muutos koski oikeuskanslerinviraston virkojen nimitysvaltaa, joka siirtyi tasavallan presidentiltä oikeuskanslerille kansliapäällikköä lukuun ottamatta. Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat säännökset uudistettiin ensi vaiheessa antamalla uusi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000). Siihen otettiin uusia, laillisuusvalvonnan nykykäytäntöä vastaavia säännöksiä kantelun tekemisestä, oikeusasiamiehen omista aloitteista sekä oikeusasiamiehen käsityksistä ja esityksistä. Myöhemmässä vaiheessa säännökset nostettiin lain tasolle säätämällä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002). Sisällöllisesti ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaiset.

Laillisuusvalvojien toiminta on käytännössä painottunut kanteluasioiden ratkaisemiseen. Kanteluiden tutkinta vie erityisesti oikeusasiamiehen työajasta yhä suuremman osan. Vuonna 2001 oikeusasiamiehelle tehtiin 2473 kantelua (vuonna 2000 2701 kantelua) ja oikeuskanslerille 1292 kantelua (vuonna 2000 1282 kantelua). Oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä on kasvanut merkittävästi 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Oikeusasiamiehenä vuosina 1995-2001 toiminut oikeusneuvos Lauri Lehtimaja onkin esittänyt harkittavaksi lain muuttamista siten, että oikeusasiamies voisi nykyistä joustavammin siirtää hänelle osoitetun kantelun sellaisen tahon käsiteltäväksi, jolla hän arvioi olevan paremmat mahdollisuudet selvittää asia joutuisasti ja luotettavasti, kuten esimerkiksi poliisille, ylemmälle hallintoviranomaiselle, erityisvalvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle. Hänen mukaansa olisi myös mahdollista kehittää lääninhallituksista alueellisia laillisuusvalvonnan keskuksia maakunnissa (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 20).

Oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen laatuun ja käsittelytapaan on vaikuttanut myös vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä heille uskottu erityistehtävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Laillisuusvalvojat liittävät kertomuksiinsa nykyisin erityisen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevan jakson. Perus- ja ihmisoikeusvalvonta on saattanut jossain määrin alentaa laillisuusvalvojien toimenpidekynnystä. Vaikkei jokin viranomaismenettely perinteisen laillisuusvalvonnan mielessä antaisikaan laillisuusvalvojalle aihetta puuttua asiaan, saattaa esimerkiksi laintulkintaa ohjaavan käsityksen lausuminen olla perusteltua perus- ja ihmisoikeusnäkökulman kannalta. Perus- ja ihmisoikeusvalvonta on edellyttänyt panostusta myös kanteluasioissa annettujen ratkaisujen laadun parantamiseen, ennen muuta oikeudellisen argumentoinnin kehittämistä.

Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa sosiaaliasiat muodostavat merkittävimmän asiaryhmän. Muita suuria asiaryhmiä ovat poliisi, tuomioistuimet ja oikeushallinto sekä terveydenhuolto. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa suurimpina asiaryhminä ovat tuomioistuinta, poliisia, sosiaaliviranomaisia sekä valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevat kantelut. Laillisuusvalvojien kannanotoissa on usein kyse viranomaisten menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin liittyvistä ongelmista. Perusoikeusuudistus on kuitenkin tuonut uusia painotuksia laillisuusvalvontaan myös tältä osin. Perusoikeussäännöksissä on asetettu julkiselle vallalle esimerkiksi aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, jolloin laillisuusvalvonnan kannanototkin ulottuvat yhä useammin myös sosiaaliturvan sisältökysymyksiin. Oikeusasiamiehelle on tehty viime vuosina runsaasti kanteluja esimerkiksi toimeentulotukea koskevista asioista. Myös hallinnon yksityistäminen on näkynyt 1990-luvulta lähtien laillisuusvalvojien työssä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita laillisuusvalvojien toimivaltaan liittyvät rajanvetokysymykset julkisen ja yksityisen sektorin välillä sekä julkisten tehtävien hoitoon yksityissektorilla liittyvät ongelmat.

Oikeuskanslerin tehtävä valtioneuvoston valvonnassa painottuu käytännössä ennakolliseen valvontaan siten, että oikeuskansleri tarkastaa etukäteen valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistat liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat eduskunnalle lähetetyt valtioneuvoston kirjelmät, joista säädetään perustuslain 96 §:ssä. Esiteltävien asioiden runsaaluuden vuoksi esittelylistojen tarkastamisesta on muodostunut oikeuskanslerinvirastolle keskeinen työtä ja aikaa vaativa tehtävä. Hallituksen esitysten listatarkastuksessa on kiinnitetty huomiota ensisijaisesti siihen, onko esityksen perustuslainmukaisuutta käsitelty tarvittaessa asianmukaisesti ja onko tulkinnanvaraisessa tapauksessa tämä tuotu esille. Asetusehdotusten osalta on pyritty tarkastamaan, etteivät säännökset ole ristiriidassa lainsäätötoimien kanssa. Perustuslain soveltamisen alkuvaiheissa on usein ollut esillä myös kysymys siitä, antaako asetuksen tasavallan presidentti vai valtioneuvosto. Valtioneuvostovalvontaan liittyen oikeuskansleri on joutunut ottamaan melko usein kantaa kysymykseen ministerin esteellisyydestä päätöksenteosta. Oikeuskansleri (poist.) antoi ministerille huomautuksen esteellisyyteen liittyvästä virheellisestä menettelystä 12.6.2002 (dnro 12/50/02).

Viime vuosina keskimäärin 15 % kanteluista on johtanut laillisuusvalvojien toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin johtavien ratkaisujen määrän perusteella ei kuitenkaan voida tehdä päätelmiä sen enempää valvonnan tehokkuudesta kuin hallinnon ongelmistakaan. Laillisuusvalvojien tutkittavaksi valikoituu vain vähäinen osa koko viranomaistoiminnasta, ja selvästi suurin osa toimenpideratkaistuista on koskenut niin sanotun käsityksen tai ohjeen antamista, joka on laillisuusvalvojien käytössä olevista toimenpiteistä lievin. Tällaisissa tilanteissa ei ole kyse lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Kyse on pikemminkin laillisuusvalvojan laintulkintasuosituksista tai toiminnan yleisestä ohjauksesta vastaisen varalle. Osassa tutkittavana olevista asioista viranomaisen virhe tai havaittu epäkohta on myös korjattu jo laillisuusvalvojan käsittelyn aikana viranomaisen omasta aloitteesta, jolloin laillisuusvalvojan toimenpidettä ei tarvita.

Laillisuusvalvojat voivat puuttua myös omasta aloitteestaan epäkohtiin, jotka tulevat heidän tietoonsa esimerkiksi valvontakohteissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä tai tiedotusvälineiden kautta. Kanteluiden ja muun työn määrän vuoksi mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin yhä rajallisemmat.

Katsauksessa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan vuonna 2001 kiinnitetään huomiota siihen, ettei apulaisoikeusasiamiehillä ole ollut sijaista sen jälkeen, kun toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi perustettiin 1.9.1998. Vuosina 2001 ja 2002 molempien apulaisoikeusasiamiesten toimet olivat joitakin kuukausia täyttämättä. Katsauksen mukaan tällaiset tilanteet ovat oikeusasiamiehen toimintaa haavoittavia, ja ne saattavat edellyttää säädösmuutoksia. Apulaisoikeusasiamiesten sijaisesta tulisi ilmeisesti säätää perustuslain tasolla samaan tapaan kuin perustuslain 69 §:ssä säädetään apulaisoikeuskanslerin sijaisesta. Katsauksessa kiinnitetään huomiota myös määräaikaisten virkasuhteiden jatkuvaan käyttöön oikeusasiamiehen kansliassa tilanteessa, jossa kanslian työmäärässä ei ole odotettavissa vähentymistä.

19. HALLINTO

Yleistä

Perustuslain 11 luvun säännökset hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta sisältävät monelta kohdin muutoksia aikaisempaan perustuslakisääntelyyn verrattuna. Tässä jaksossa käsitellään eräitä keskeisimpiä kysymyksiä, kuten valtionhallintoa, Ahvenanmaan erityisasemaa, kunnallista itsehallintoa, hallintotehtävien siirtoa muulle kuin viranomaiselle sekä virkanimitysvaltaa.

Valtionhallintoa koskeva sääntely uudistettiin ottamalla aikaisempaa yleispiirteisemmät ja samalla joustavammat perussäännökset valtionhallinnon rakenteesta ja sen järjestämisen perusteista. Tavoitteena oli toisaalta turvata eduskunnan valta päättää valtion hallinto-organisaation perusteista sekä mahdollistaa se, että myös eduskunnan alaisesta hallinnosta voidaan erityisten tarpeiden niin vaatiessa säätää aikaisempaa joustavammin lailla.

Valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta ja valtionhallinnon järjestämisen perusteista sekä eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään perustuslain 119 §:ssä. Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnon aluejaotuksen yleisistä periaatteista. Näiden periaatteiden mukaan aluejaotuksessa tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Valtionhallinnon alueellinen jaotus perustuu edelleen lääni- ja kihlakuntajakoon, mutta hallinnon eri haaroja on järjestetty muidenkin alueellisten jaotusten pohjalle. Ongelmana onkin ollut hallinnollisten jaotusten moninaisuus. Tämä on jossain määrin korjaantunut perustettaessa alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset.

Perustuslain 122 §:n mukaan aluejaotuksilla tulee myös turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Aikaisemmalla pyrkimyksellä yksikielisiin hallintoalueisiin ei välttämättä ole kyetty turvaamaan parhaalla mahdollisella tavalla yksilöiden kielellisiä oikeuksia. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä uudeksi kielilainaksi (HE 92/2002 vp) ei kuitenkaan ole katsottu aiheelliseksi luopua nykyisestä järjestelmästä, jonka mukaan kunnat ovat väestön kielisuhteiden perusteella jaettu yksikielisiin ja kaksikielisiin kuntiin. Esityksen lähtökohtana on, että kaikissa kunnissa yksilön kielelliset oikeudet pitää ottaa huomioon julkisen vallan toiminnassa.

Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen valtiojärjestyksessä erityisasema. Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa ja joka siten ytimeltään poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet, jotka perustuvat ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimukseen. Ahvenanmaan erityisasema on turvattu perustuslain 120 §:ssä. Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä sisältyy säännös perustuslain 75 §:ään, jossa säädetään myös Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä. Viittaus maakuntalakien säätämiseen on perustuslaissa uusi. Säännös perustuu maakunnan lainsäädäntövallan valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen. Asiallisesti uuden perustuslain säännökset eivät kuitenkaan merkinneet muutosta maakunnan erityisasemaan.

Ahvenanmaan itsehallintolakia tarkistettiin uuden perustuslain voimaantulon yhteydessä (75/2000). Tuolloin ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä lakiin kaikkia tarpeellisia muutoksia, joten itsehallintolain muuttamisesta on annettu myöhemmin toinen hallituksen esitys (HE 18/2002 vp), joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Esityksen tavoitteena on muun muassa parantaa maakunnan osallistumismahdollisuuksia Euroopan unioniin liittyvissä asioissa, täsmentää maakunnan vastuuta EU-asioiden täytäntöpanossa sekä selkeyttää maakunta-asetusten antamisvaltaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä muita, teknisluonteisempia tarkistuksia.

Ahvenanmaan itsehallintolain tulkinnassa muodostui poikkeuksellinen tilanne uuden arpajaislain (1047/2001) säätämisen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus päätyivät erilaisiin tulkintoihin arpajaislain suhteesta itsehallintolakiin (ks. myös jakso 15, jossa asiaa käsitellään säädösvalvonnan kannalta).

Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu perustuslain 74 §:n nojalla arvioida käsiteltävien lakiehdotusten ja muiden asioiden suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antaa lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallinto 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädetyssä järjestyksessä. Myös korkeimmalla oikeudella on erityinen asema itsehallintolain tulkinnassa, sillä sen tehtäviin kuuluu itsehallintolain 19 §:n mukaan antaa lausunto tasavallan presidentille maakuntapäivien hyväksymästä maakuntalaista ennen kuin presidentti voi päättää maakuntalain raukeamisesta sen vuoksi, että maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Lisäksi korkein oikeus ratkaisee itsehallintolain 60 §:n 2 momentin nojalla myös erimielisyyden maakunnan ja valtakunnan viranomaisen hallinnollisesta toimivallasta. Korkein oikeus on muun muassa ratkaissut 11.4.2001 erimielisyyden siitä, oliko maakuntahallitus ylittänyt toimivaltansa tekemällä päätöksen sallia rahapelien järjestämisen Internetin välityksellä (KKO 2001:38) Arpajaislakia koskevassa tapauksessa oli kuitenkin kyse lain vahvistamisvaiheessa perustuslain 77 §:n nojalla korkeimmalta oikeudelta pyydetystä lausunnosta.

Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi lausunnot PeVL 23/2000 vp ja PeVL 22/2001. Valiokunta katsoi, että arpajaislaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos sen ehdottamat muutokset otetaan huomioon, mikä tapahtuikin. Lain tultua tasavallan presidentin vahvistettavaksi hän päätti pyytää korkeimman oikeuden lausunnon arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 mo-

mentin suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Kyseisten säännösten mukaan arpajaisia puhelimen, Internetin tai muun niihin verrattavan tietoteknisen sovelluksen välityksellä Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpanevan on huolehdittava siitä, että valtakunnan alueella pysyvästi asuva henkilö ei voi täällä osallistua tällaisiin arpajaisiin. Edelleen säännösten mukaan Ahvenanmaan lääninhallitus voi sisäasiainministeriön esityksestä määrätä tätä velvollisuutta rikkovan täyttämään velvollisuutensa sekä asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Korkein oikeus katsoi lausunnossaan (29.8.2001/nro 1625), että arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentti eivät ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa. Lausunnossa todetaan toimivallan jaon määräytyvän muodollisin perustein eli sääntelyn kohdealueen mukaan. Rahapelejä ja muita arpajaisia koskevan lainsäädäntö kuuluu maakunnan toimivaltaan. Lausunnon perusteella presidentti jätti 7.9.2001 lain vahvistamatta. Laki palautui eduskunnan käsiteltäväksi ja eduskunta hyväksyi lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 36/2001 vp). Laki tuli voimaan ilman vahvistusta 1.1.2002. Sitten lain 5 §:n 2 ja 3 momentti kuitenkin kumottiin hallituksen esityksestä, joka annettiin hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 15/2001 vp) esitetyn toivomuksen perusteella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan näkemysero koski lähinnä sitä, millaisilla keinoilla maakunnassa harjoitetun toiminnan valtakunnan alueella ilmeneviin vaikutuksiin voidaan puuttua. Valiokunta katsoi, että vaikutusten estämistä tarkoittavia hallinnollisia toimenpiteitä koskeva sääntely kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja piti niitä parempana vaihtoehtona maakunnan itsehallinnon turvaamisen kannalta kuin rikosoikeudellista sääntelyä, joka voisi käytännössä johtaa verkkopelitoiminnan lopettamiseen kokonaan Ahvenanmaan maakunnassa.

Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muu valvonta hajautuu usealle eri taholle riippuen asian luonteesta ja tilanteesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla ja korkeimmalla oikeudella on valvonnassa omat tehtävänsä samoin kuin tasavallan presidentillä, Ahvenanmaan valtuuskunnalla lausunnonantajana ja oikeusministeriöllä maakunnan asioiden esittelijänä. Järjestelmän hajautuneisuutta ei voida sinänsä pitää ongelmallisena eikä arpajaislain säätämisen yhteydessä esitetyt, toisistaan poikkeavat tulkinnot oikeuta tekemään johtopäätöksiä järjestelmän toimivuudesta. Kyseinen tapaus oli luonteeltaan monellakin tapaa poikkeuksellinen. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan silti todeta järjestelmän toimineen käytännössä hyvin.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnan asukkaiden itsehallinto kuuluu kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin. Kuntien itsehallintoa koskeva perustuslaintasoinen sääntely oli aikaisemmin suppeaa ja osin puutteellistakin verrattuna asian periaatteelliseen merkitykseen. Uudessa perustuslaissa tavoitteena oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa säätämällä itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä perustuslain tasolla. Perustuslain 121 §:ssä säädetäänkin kuntien verotusoikeudesta sekä edellytetään, että kunnallisveron perusteista, kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi perustuslain 122 §:n 2 momentissa asetetaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus.

Kuntien itsehallinto, kuntien suhde valtioon sekä kuntalaisen asema kunnassa ovat siten saaneet selvästi aikaisempaa vahvemman ja täsmällisemmän oikeudellisen perustan perustuslaissa. Kuntien itsehallintoa koskevaa viimeaikaista keskustelua ovat hallinneet **valtion ja kuntien väliseen suhteeseen liittyvät kysymykset**. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 26) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 3) korostettiin, että kuntien tehtävistä säädettäessä tulee myös huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä mainitunlaisesta rahoitusperiaatteesta. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä on kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden periaatteen katsottu kuitenkin sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään (esim. PeVL 18/2001 vp).

Suomen Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota kuntien taloudellisiin edellytyksiin huolehtia niille säädetyistä tehtävistä sekä tarpeeseen arvioida kuntien rahoituksen nykyistä tilaa kunnallisen itsehallinnon kannalta. Näitä kysymyksiä on arvioitu eräissä Kuntaliiton pyytämässä asiantuntijalausunnoissa (professori Kaarlo Tuorin lausunto valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa 5.12.2001 ja professori Olli Mäenpään lausunto kuntien yhteisövero-osuuksien leikkauksista kunnallisen itsehallinnon kannalta 10.6.2002).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on uuden perustuslain voimassaoloaikana arvioinut joissakin lausunnoissaan valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Näissä kannanotoissa on korostettu kuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista kunnille (esim. PeVL 37/2000 vp, 44/2000 vp, 18/2001 vp,) sekä edellytetty valtion ja kuntien kustannustenjaon sääntelyltä lain tasoisuutta (PeVL 50/2001 vp). Valiokunta on painottanut kustannustenjakoon liittyvien kysymysten merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Merkittävä kustannustenjakoon liittyvä kannanotto sisältyy valiokunnan lausuntoon 41/2002 vp yhteisöveron jako-osuuksista, jota selostetaan tarkemmin jäljempänä.

Kuntien eri rahoitusmuotojen yhdenmukaisuutta kunnallisen itsehallinnon perustuslain turvan kanssa ei voida arvioida yksittäisinä kysymyksinä, vaan kuntien rahoitusjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena, johon nykyisin kuuluvat yleiset ja sektorikohtaiset valtionosuudet, kuntien verotulot eri muodoissaan sekä kuntien maksu- ja muut tulot. Kunnallisen verotusoikeuden perustuslainturvan keskeisenä sisältönä on se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän vaatimuksen katsotaan toteutuvan nykyisessä järjestelmässä (PeVL 41/2002 vp). Arvioitaessa kuntien rahoituksen tilaa yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta ei voida kiinnittää huomiota vain valtion ja kuntien välisen kustannusvastuun prosentuaaliseen tai rahamääräiseen jakautumiseen yleisesti, vaan on selvitettävä kuntien rahoituksen ja tehtävien suhdetta kuntakohtaisesti.

Käsitellessään esitystä yhteisöveron jako-osuuksien muuttamisesta valtion ja kuntien välillä (HE 123/2002 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti kuntien eri rahoitusmuotojen kokonaisarviointia ja tarvetta kuntakohtaiseen arviointiin. Valiokunta katsoi saamiensa selvitysten mukaan, että esityksessä ehdotetun kuntien uuden jako-osuuden heikentävä vaikutus (kuntien jako-osuuden aleneminen 3,47 prosenttiyksiköllä) yhdessä joidenkin aiempien toimien kanssa muodostuu joillekin kunnille varsin tuntu-

vaksi. Valiokunta piti tämän seikan suurimpana valtiosääntöoikeudellisena merkityksenä sen vaikutusta kuntien mahdollisuuteen hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa. Valiokunta katsoi, että lakiesitykset voidaan sinänsä säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa näitä velvoitteitaan. Selvityksessä pitäisi arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuu-distuksessa tarkoitetut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä. (PeVL 41/2002 vp)

Kuntien rahoitusjärjestelmää edelleen kehitettäessä on syytä varmistaa se, että myös taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevat kunnat kykenevät huolehtimaan tehtävistään ja säilyttämään myös tosiasiallisesti itsehallintonsa ja että kansalaisten perusoikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti koko maassa kuntarajoista riippumatta.

Kunnallisen itsehallinnon luonteeseen käytännössä on vaikuttanut merkittävästi viime vuosina yhä lisääntyvä **kuntien yhteistoiminta** eri muodoissaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Valiokunnan mukaan tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. (PeVL 32/2001 vp) Seutuyhteistyökokeilua koskevan hallituksen esityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta edellyttikin, että kokeilussa noudatetaan niitä kuntalain säännöksiä, jotka takaavat kuntayhtymissä kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista (PeVL 11/2002 vp ja 11a/2002 vp).

Uudella perustuslailla ja oikeastaan jo perusoikeusuudistuksella on ollut vaikutuksia **kuntien norminantovaltaan**. Käytännössä uudistukset ovat merkinneet rajoituksia kuntien norminantovallelle. Esimerkiksi kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasemasta on edellytetty säädettäväksi lain tasolla (PeVL 3/2000 vp). Samoin on kunnallisiin järjestysääntöihin sisältynyt sääntely siirtymässä lain tasolle (HE 20/2002 vp).

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto

Saamelaisväestö nauttii perustuslain suojaa alkuperäiskansana ja vähemmistöryhmänä. Perustuslaissa on turvattu saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan samoin kuin saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisissa (PL 17.3 §). Perustuslaissa on myös turvattu saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella (PL 121.4 §). Lisäksi eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentissa säädetään eduskunnan valiokunnan velvoitteesta kuulla saamelaisten erityisesti saamelaisia koskevan asian käsittelyssä. Muutoin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään saamelaiskäräjästä annetussa laissa (974/1995), ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa omassa laissaan (518/1991).

Maan omistukseen ja käyttöön sekä luontaiselinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestäminen saamelaiden kotiseutualueella ovat pitkään olleet huomion kohteena. Tilajaotuksen ulkopuolella olevia maa- ja vesialueita saamelaiden kotiseutualueella on yleisesti pidetty valtion metsämaina, joita Metsähallitus on hallinnoinut. Saamelaiden omistusoikeudesta kyseisiin alueisiin on kuitenkin esitetty varteenotettavia näkökohtia. Oikeusministeriö asetti vuoden 2000 lopussa toimikunnan laatimaan ehdotuksen siitä, miten saamelaiden kotiseutualueella valtion mailla voidaan yhtäältä turvata saamelaiden alkuperäiskansan oikeudet ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta ottaa huomioon paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet. Oikeusministeriön toimeksiannosta on laadittu myös oikeudellinen arvio maanomistusoikeuksista saamelaiden kotiseutualueella (selvitysmies OTT Juhani Wirilanderin lausunto 8.8.2001). Arvion mukaan ei ole riidatonta näyttöä siitä, että lapinkylä olisi omistanut alueensa. Arvion mukaan lapinkyläisten saamelaisperheillä voidaan kuitenkin katsoa olleen nykyiseen omistajahallintaan rinnastuva ja myös valtiovallan tunnustama oikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön otetut alueet. Valtion omistajanhallinta pohjoisen erämaihin alkoi kuitenkin vahvistua jo 1500-luvulta lähtien.

Asian ratkaisulla pyritään siihen, että esteet Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansasopimuksen n:o 169 ratifioinnille poistuisivat. Toimikunnan ehdotus valmistui vuoden 2001 joulukuussa. Tavoitteena on vahvistaa saamelaiden ja muun paikallisväestön vaikutusvaltaa alueen maankäyttöasioissa perustamalla neuvottelukunta, joka ohjaisi lausunnoillaan Metsähallituksen toimintaa saamelaiden kotiseutualueella.

Perustuslain seurannan yhteydessä on kuultu saamelaiskäräjien edustajaa saamelaiden asemaan liittyvistä kysymyksistä. Saamelaiskäräjien mukaan saamelaiden perusoikeuksien toteutumisessa on puutteita. Saamelaiskäräjät kiinnitti huomiota erityisesti saamelaiden maanomistusoikeuksiin ja luontaiselinkeinojen harjoittamisoikeuteen. Saamelaiskäräjät esitti myös, että käräjät saisi oikeuden tehdä aloitteita suoraan eduskunnalle samoin kuin oikeuden antaa suoraan eduskunnalle kertomus saamelaiden kulttuuri-itsehallinnosta.

Saamelaiden kielellisten oikeuksien toteutumista on tarkoitus vahvistaa uudistamalla saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettu laki. Lainuudistuksen valmistelu on parhaillaan vireillä oikeusministeriössä saamelaiskäräjien ehdotuksen pohjalta. Saamelaiden kielellisiä oikeuksia ja kulttuuri-itsehallintoa on pyritty vahvistamaan myös muun lainsäädännön säätämisen yhteydessä (PeVL 40/2000 vp ja 21/2002 vp). Saamelaiskäräjävaaleihin liittyvää muutoksenhakumenettelyä on tarkoitus keventää. Asiasta on annettu eduskunnalle hallituksen esitys (HE 234/2002 vp), johon sisältyy myös eräitä vaalien toimittamiseen liittyviä ja muitakin, lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia.

Kirkon asema

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon perustuslaillinen asema pohjautuu uskonnon ja omantunnon vapauden turvaavaan perustuslain 11 §:ään sekä erityisesti perustuslain 76 §:ään, joka koskee kirkkolakia, sen säätämisyjärjestystä ja aloiteoikeutta. Perustuslain 76 §:n mukaisesti kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa, jossa säädetään myös kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Kirkkolakijärjestelmän tarkoituksena on turvata kirkon itsenäinen asema valtioon

nähdén. Kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkon perustuslaillinen asema on vakiintunut eikä siihen sinänsä kohdistu muutostarpeita.

Kirkkolain sääntelyalaa supistettiin voimakkaasti vuonna 1993, jolloin kirkon sisäistä, osin uskonnollista autonomiaa koskevaa sääntelyä siirrettiin kirkon omin päätöksiin annettavaan kirkkojärjestykseen. Kirkkolain sääntelytapa, jossa omaksutaan viittaussäännöksiin yleistä lainsäädäntöä kirkossa sovellettavaksi, saattaa tosin vaikuttaa myös vastaisuudessa kirkkolain sääntelyalaan. Yleisen hallinnollisen sääntelyn muuttuminen ja lisääntyminen on yleensä otettava kirkkolaissa huomioon. Toisaalta kirkon uskonnollinen autonomia, johon yleinen yhteiskuntakehitys saattaa kohdistaa paineita, saa myös suojaa kirkkolaista. Kirkon opillisiin kysymyksiin liittyvät ratkaisut kuuluvat uskonnollisen autonomian piiriin.

Kirkon omilla päätöksillä opillisissa asioissa voi olla käytännössä vaikutusta siihen, millä tavoin yleistä lainsäädäntöä sovelletaan kirkon piirissä. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi tasa-arvolain soveltamista ja naispappeutta koskeviin ratkaisuihin. Vuonna 1986 säädetyin tasa-arvolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta evankelis-luterilaisen kirkon uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan. Tasa-arvolailla ei aikanaan haluttu ottaa kantaa kirkon sisäiseksi asiaksi katsottuun naispapeuskysymykseen (HE 57/1985 vp, s. 12). Kirkko hyväksyi naispappeuden vuonna 1988, jonka jälkeen tasa-arvolakia on sovellettu kirkkoon ilman po. lain muutoksia muun muassa papinvaalia koskevissa asioissa (esim. KKO 2001:9). Naispappeuteen liittyen korkein hallinto-oikeus on todennut 23.9.2002 antamassaan päätöksessä, että kirkkoherran vaalissa voidaan viranhakijoiden kelpoisuutta arvioitaessa ottaa huomioon työyhteisön johtamista koskevat edellytykset ja kirkkoherran velvollisuuksien kanssa ristiriidassa oleva jyrkkä, teologiselta pohjalta nouseva naispappeuden torjunta (KHO 23.9.2002 taltio 2260 Dnro 1300/1/02, Äänestys 4-1).

Kirkon asemaan vaikuttavista vireillä olevista uudistuksista merkittävin on kirkollisen lainkäyttöjärjestelmän uudistaminen siten, että kirkollisvalitukset sekä valitukset tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen päätöksistä ohjattaisiin vastaisuudessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tuomiokapitulit eivät siten enää toimisi lainkäyttöviranomaisina. Vireillä oleva uskonnonvapauslainsäädännön uudistus ja siihen liittyvä hautaustoimilaki ovat myös kirkon kannalta merkittäviä hankkeita.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallinnon yksityistämiskehitys on viime vuosikymmeninä asettanut oikeusvaltiollisen hallinnon keskeiset periaatteet koetukselle. Julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on siirretty valtion ja kuntien perinteisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslaissa ei säädetty aikaisemmin hallintotehtävän antamisesta viranomaishallinnon ulkopuolelle. Käytännössä julkisia hallintotehtäviä on kuitenkin verraten laajasti annettu tällaisen ns. välillisen julkishallinnon hoidettavaksi.

Perustuslakiin otettiin uusi säännös (PL 124 §) selkeyttämään edellytyksiä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Uudella säännöksellä on ollut merkittäviä vaikutuksia hallinnon järjestämisessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan pykälän tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta myös edellytti perustuslaista antamassaan mietinnössä, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen turvataan säännöspäätteisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Esimerkkinä säännöksen vaikutuksesta hallinnon organisatorisiin ratkaisuihin voidaan mainita rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmässä merkittäviä julkisen vallan käytön tehtäviä hoitaneen julkisoikeudellisen Kriminaalihoitoyhdistyksen lakkauttaminen ja sen tehtävien siirtäminen viranomaiselle, rikosseuraamusvirastolle vuonna 2001 (laki rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 135/2001).

Perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään ottanut varsin usein kantaa säännöksen asettamien vaatimusten täyttymiseen. Valiokunta on pitänyt tehtävien siirtoa yleensä perustuslain sallimana, mutta edellyttänyt usein lakiin lisättäväksi säännökset oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamiseksi. Käytännössä tämä on tarkoittanut yleensä sitä, että julkista hallintotehtävää hoitava on velvoitettu noudattamaan yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä kuten hallintomenettelyä, viranomaisten toiminnan julkisuutta ja viranomaisessa käytettävää kieltä koskevia säännöksiä (ks. esim. PeVL 24/2000 vp, 2/2001 vp ja 19/2002 vp). Toisinaan valiokunta on katsonut, että kyseisen tehtävän luonteesta johtuen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan pääosin huolehtia tehtävän hoitamiseen sovellettavan lainsäädännön asianmukaisuuden, henkilöstön pätevyyden ja heidän toimintaansa kohdistuvan riittävän julkisen valvonnan avulla (ks. esim. PeVL 24/2001 vp, 28/2001 vp ja 2/2002 vp). Vain muutamissa tapauksissa valiokunta on pitänyt siirrettäväksi ehdotettua tehtävää sellaisena perustuslain 124 §:n tarkoittamana merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jonka siirto viranomaishallinnon ulkopuolelle ei ole perustuslain mukaan sallittua (ks. esim. PeVL 18/2001 vp, 11a/2002 vp ja 20/2002 vp).

Kaiken kaikkiaan uusi perustuslain säännös hallintotehtävän siirrosta näyttää saaneen tulkintakäytännössä jo vakiintuneen sisällön. Säännökselle asetettu tavoite perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta kaikessa julkisten hallintotehtävien hoidossa vaikuttaisi siten toteutuvan myös käytännössä. Jossain määrin ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää ehkä sitä, että perustuslakivaliokunta on joutunut puuttumaan melko usein lakiesitysten puutteisiin tältä osin. Uuden säännöksen huomioon ottaminen lainvalmistelussa näyttäisikin kaipaavan tehostamista.

Virkanimitysvalta

Uudessa perustuslaissa rajattiin tasavallan presidentin virkanimitysvaltaa siten, että presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla vain korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä sellaisiin virkoihin, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa valtion päämiehelle. Presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla oikeuskanslerin ja apulaisoikeus-

kanslerin (PL 69 §), vakinaiset tuomarit (PL 102 §), valtakunnansyyttäjän (PL 104 §), ministeriöiden kansliapäälliköt, tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät (PL 126 §) sekä upseerit (PL 128 §). Lisäksi presidentti määrää tehtävään ulkomaanedustustojen päälliköt (PL 126 §) ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen (PL 69 §).

Muilta osin presidentin toimivallasta nimittää virkamiehiä ja määrätä heitä tehtävään on säädettävä lailla. Yleistoimivalta nimityksasioissa kuuluu edelleen valtioneuvostolle. Perustuslakiuudistuksen periaatteiden mukaisesti presidentin nimitettäviksi tulee osoittaa 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 (PeVM 10/1998 vp, s. 35-36). Presidentti päättää virkaan nimittämisestä presidentin päätöksentekomenettelyn yleisten säännösten mukaisesti eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Perustuslaki edellytti laajoja tarkistuksia virkanimitysvaltaa koskevaan lainsäädäntöön. Aikaisemmin asetuksen tasolla presidentin nimitettäviksi säädetyt virat on lähes poikkeuksetta siirretty valtioneuvoston nimitettäviksi. Kysymystä Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimittämisestä käsitellään erikseen jaksossa 16 valtiontaloudesta ja vakinaisten tuomarien nimittämisestä jaksossa 17 lainkäytöstä. Tarkistetun lainsäädännön mukaan presidentti nimittää perustuslaissa mainittujen virkojen lisäksi seuraaviin laissa erikseen säädettyihin virkoihin:

- oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö
- ulkoasiainministeriön alivaltiosihteeri
- maaherra
- yliopiston kansleri
- Suomen Akatemian pääjohtaja
- Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja ja johtajat
- Suomen Pankin johtokunnan jäsenet
- Rahoitustarkastuksen johtaja ja
- apulaisvaltakunnansyyttäjä.

VIII PERUSTUSLAKIUUDISTUKSEN TOIMEENPANON ARVIOINTIA

20. LAINSÄÄDÄNNÖN TARKISTAMINEN YHDENMUKAISEKSI UUDEN PERUSTUSLAIN KANSSA

Uuden perustuslain edellyttämistä lainsäädännön muutostarpeista tehtiin vuonna 1999 perusselvitys oikeusministeriön työryhmässä (Uusi perustuslaki ja lainsäädännön muutostarpeet. Työryhmän muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1999). Tuon työn pohjalta ministeriöt valmistelivat ehdotuksensa oman hallinnon alansa lainsäädäntömuutoksiksi. Niin ikään useat ministeriöt selvittivät niitä tarkistustarpeita, joita niiden omalla hallinnonalalla oli alemmanasteisen norminannon osalta. Tällaisista systemaattisista erillisselvityksistä voidaan mainita maa- ja metsätalousministeriön asettaman Yleiskirjetyöryhmän muistio (Työryhmämuistio MMM 2000:1) sekä valtiovarainministeriössä valmistunut selvitys Perustuslaki ja valtuutussäännökset (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 30/2001).

Uuden perustuslain ensimmäistä seurantaraporttia varten oikeusministeriö pyysi 11 päivänä joulukuuta 2000 kaikille ministeriöille lähettämällään kirjeellä selvitystä perustuslakiuudistuksen toimeenpanotilanteesta. Saadun selvityksen mukaan suuri osa lainsäädännön tarkistuksista oli tuolloin jo tehty. Luettelo perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon liittyvistä lainsäädäntömuutoksista sisältyi perustuslain ensimmäisen seurantaraportin liitteeseen. Niin ikään raportin liitteenä oli luettelo niistä lainsäädäntöhankkeista, jotka ministeriöiden mukaan olivat vireillä.

Perustuslain seurantatyöryhmän työtä varten ministeriöiltä pyydettiin uudet selvitykset 6 päivänä maaliskuuta 2002 päivätyllä oikeusministeriön kirjeellä. Näiden selvitysten tueksi perustuslain seurantatyöryhmä myös kutsui ministeriöiden yhteyshenkilöt kuultaviksi kokoukseensa 8 päivänä toukokuuta 2002.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että perustuslakiuudistuksen toimeenpano oli edelleen edennyt ministeriöissä. Toteutetuista ja vireillä olevista toimenpiteistä voidaan mainita seuraavat.

Valtioneuvoston kanslian asettama Valtioneuvostolakitoimikunta antoi mietintönsä syyskuun lopussa 2002. Mietinnössä ehdotetaan valtioneuvostosta annetun lain uudistamista kokonaisuudessaan. Mietinnön sisältämän ehdotuksen pohjalta tullaan valmistelemaan hallituksen esitys, joka on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi vielä nyt meneillään olevilla valtiopäivillä. Jo toteutetuista uudistuksista voidaan mainita julkisen arvonannon osoituksista annettu laki (1215/1999), joka koskee arvonimien, kunnia- ja ansiomerkkien sekä eräiden mitalien myöntämistä. Niin ikään on uusittu Valtioneuvoston esittelijän opas, Ministerin käsikirja sekä kaikki muutkin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoa ja ministerin asemaa valtioneuvoston jäsenenä koskevat ohjeet.

Ulkoasiainministeriössä on uudisteilla ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmää koskeva lainsäädäntö. Niin ikään on tarkoitus käynnistää Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista annetun lain (386/1958) tarkistaminen, koska perustuslakivaliokunta on todennut, ettei lain laaja-alainen asetuksenantovaltuus enää täytä uuden perustuslain vaatimuksia (ks. PeVL 38/2000 vp). Kehitysyhteistyösopimuskäsikirja on valmistunut lokakuussa 2001 ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat uudistetut ohjeet vastaavasti maaliskuussa 2002. Uusi valtiosopimusopas on julkaistu toukokuussa 2002.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on kevätistuntokaudella annettu eduskunnalle useita hallituksen esityksiä, jotka liittyvät perustuslain toimeenpanoon. Tällaisia esityksiä ovat esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2002 vp), esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) sekä esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp). Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on niin ikään valmisteltavana. Tammikuun alusta 2003 tulee voimaan kokonaan uusi henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettu laki (422/2002).

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu ehdotus kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 196/2002 vp). Tämän hankkeen tarpeellisuuteen perusoikeusjärjestelmän kannalta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota vuonna 2000 antamassaan lausunnossa (PeVL 3/2000 vp). Vireillä on myös ulkomaa-laislain (378/1991) kokonaisuudistus. Myös kansalaisuuslaki tullaan uudistamaan kokonaisuudessaan (HE 235/2002 vp). Niin ikään pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelusta on tarkoitus säätää uusi laki. Tämän hankkeen toteuttaminen on kuitenkin yhteydessä oikeusministeriössä valmisteltavana olevaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Myös julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä annetun lain (802/1993) uudistaminen on tarkoitus käynnistää sisäasiainministeriön johdolla. Myös palosuojelumaksua koskeva hallituksen esitys on äskettäin annettu eduskunnan käsiteltäväksi HE 194/2002 vp palosuojelurahastolaiksi). Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskeva lainsäädäntö (yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki 282/2002) samoin kuin aluekehityslainsäädäntö (alueiden kehittämislaki 602/2002) on jo uudistettu.

Puolustusministeriön ilmoituksen mukaan se on jo toteuttanut perustuslain edellyttämät keskeisimmät lainsäädäntöä koskevat tarkistukset hallinnonalallaan. Vireillä on kuitenkin vielä joitakin yksittäisiä hankkeita kuten eräiden niin sanottujen omaperäisten asetusten tarpeellisuuden selvittäminen.

Valtiovarainministeriössä on jatkettu valtion kiinteistöjen ja tuloa tuottavien oikeuksien luovuttamista koskevan lainsäädännön valmistelua. Niin ikään ministeriössä on valmisteilla tilastolain (62/1994) kokonaisuudistus, josta hallituksen esitys annettaneen vuonna 2003. Kuten edeltä on jo käynyt ilmi, ministeriössä on myös tarkasteltu niitä tarpeita, joita kohdistuu verolainsäädännössä olevien valtuutussäännösten tarkistamiseen. Tullilainsäädännössä havaittuja muutostarpeita käsitellään puolestaan vireillä olevassa tullilain uudistushankkeessa, josta esitys annettaneen keväällä 2003. Valtiontukia koskeva yleislainsäädäntö on jo uudistettu 1 päivänä syyskuuta 2001 voimaan tulleella valtionavustuslailla (688/2001).

Opetusministeriön hallinnonalalla on merkittävimpana perustuslakiuudistukseen liittyvänä hankkeena valmisteilla uskonnonvapauslain kokonaisuudistus, jota koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokakuussa 2002 (HE 170/2002 vp). Ministeriössä on valmisteilla myös ortodoksista kirkkokuntaa koskeva kokonaisuudistus. Jo hyväksytyistä uudistuksista voidaan mainita 1 päivänä syyskuuta 2002 voimaan tuleva ylioppilastutkintokokeilua koskeva, lukiolain 18 §:n muuttamisesta annettu laki (478/2002).

Maa- ja metsätalousministeriössä on aloitettu maaseutuelinkeinorekisteristä annetun lain (1515/1994) uudistustyö. Vireillä on myös työ torjunta-ainelain (327/1969) ja lannoitelain (232/1993) uudistamiseksi. Näistä viimeksi mainittu on kuitenkin riippuvainen Euroopan unionissa tehtävästä lainsäädäntötyöstä. Sen sijaan koe-eläinlainsäädännön tarkistaminen on siirtynyt niin, että hallituksen esitys annettaneen vuonna 2003. Hallituksen esitys laiksi kasvinterveyden suojelemisesta on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (HE 99/2002 vp). Niin ikään eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 158/2002 vp). Esitys sisältää perustuslaista johtuvia täsmennyksiä. Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettu laki (1559/2001) on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on valmisteltu viestintämarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus, jota koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 112/2002 vp). Tässä uudistuksessa viestintämarkkinoita koskevien säännösten säädöstaso nostetaan perustuslain mukaiseksi. Valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annettu laki (21/1995) on tarkoitus kumota uudella rautatielailalla, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2003 alkupuolella (HE 162/2002 vp). Vireillä on myös alusturvallisuuslainsäädännön uudistaminen. Yleisiä teitä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on käynnistetty kesällä 2001 ja lakiehdotus on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2002 loppuun mennessä. Eduskunta on kesäkuussa 2002 myös hyväksynyt hallituksen esityksen uudeksi väylämaksulaiksi (HE 38/2002 vp, EV 92/2002).

Kauppa- ja teollisuusministeriö on puolestaan joulukuussa 2000 käynnistänyt perustuslakivaliokunnan edellyttämän elinkeinon harjoittamisesta annetun lain (122/1919) kokonaisuudistuksen (ks. PeVL 40/1996 vp). Elinkeinosäätelyä koskee myös hanke, jolla on tarkoitus siirtää lakitasolle majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskeva sääntely. Asiaa valmistellut työryhmä sai työnsä valmiiksi kesäkuussa 2002. Myös sähkömarkkinalain uudistaminen on vireillä (HE 114/2002 vp ja HE 218/2002 vp). Kaivostoimintaa koskevaa lainsäädäntöuudistusta jatketaan vuonna 2002 sekä käynnistetään mittaamisvälineitä koskevan lainsäädännön uudistus. Eduskunnalle on annettu myös standardoimislain (197/1942) kokonaisuudistusta tarkoittava hallituksen esitys (HE 214/2002 vp). Vuonna 2003 on puolestaan tarkoitus uudistaa palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja koskeva lainsäädäntö.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on vireillä tai jo toteutettuna lukuisia perustuslakia koskevia hankkeita. Lastensuojelulainsäädäntöä tullaan tarkistamaan. Käynnissä on myös sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteita ja rajoituksia koskeva hanke, jossa on parhaillaan käynnissä yksityiskohtainen valmistelu. Vuoden 2003 keväällä on tarkoitus antaa hallituksen esitys sosiaaliturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi. Kesäkuussa 2002 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen uudeksi työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 59/2002 vp, EV 110/2002 vp). Uusi laki tulee voimaan vuoden 2003 alusta (L 738/2002). Vuoden 2002 alusta tuli voimaan raha-automaattivastuksista annettu laki (1056/2001), jolla säännökset avustusten myöntämisperusteista, avustusehdoista, maksamisesta, jakomenettelystä, takaisinperinnästä ja palautusvelvollisuudesta siirrettiin lain tasolle. Samana päivänä tuli voimaan myös työsuojelurekisteristä annettu laki (1039/2001). Laki mielenterveyslain muuttamisesta (1423/2001) tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002, ja saman kuun 15 päivänä tuli puolestaan voimaan uusi laki liikennevahinkolautakunnasta (441/2002).

Työministeriössä on valmisteltu työvoimapolitiikkaan, kuten työvoimapalveluita, työllisyyden hoitoa ja työvoimapoliittista aikuiskoulutusta koskevat lainsäädäntöuudistukset kiinnittäen erityistä huomiota perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon. Osana työvoimapolitiittisen lainsäädännön uudistamista on tarkoitus antaa eduskunnalle esitys työvoimahallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä. Vuoden 2002 syysistuntokauden alussa eduskunnalle on annettu hallituksen esitykset työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 115/2002 vp). Niin ikään eduskunnalle on annettu esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta (HE 225/2002 vp).

Ympäristöministeriön hallinnonalalla huomiota on kiinnitetty etenkin valtuutussäännösten perustuslainmukaisuuteen. Tähän liittyen tarkastelun kohteena ovat olleet myös niin

sanotut omaperäiset asetukset. Ympäristöministeriön säädösvalmistelussa on kiinnitetty huomiota myös eräisiin hallinnonalan lakeihin sisältyviin säännöksiin, joiden perusteella on mahdollisuus suorittaa asunnossa tarkastus tai katselmus. Nämä säännökset tullaan ministeriön ilmoituksen mukaan tarkistamaan siinä yhteydessä, kun asianomaisia lakeja muutoinkin muutetaan.

21. PERUSTUSLAKITIEDOTUS

Uuden perustuslain merkityksen vuoksi sen voimaantulon katsottiin edellyttävän tavanomaista laajempaa tiedottamista. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama Perustuslaki 2000 –tiedotustyöryhmä laati perustuslakiuudistusta koskevan tiedottamis- ja julkaisu-suunnitelman (Eduskunnan kanslian julkaisu 6/1999). Suunnitelman toimeenpanosta huolehti puolestaan puhemiesneuvoston asettama suppeampi Perustuslakitiedotuksen toteutustyöryhmä.

Tiedottamisen toteuttamisesta sisältyy yksityiskohtainen kuvaus Uuden perustuslain seurantaraporttiin I (s. 27 ss.). Yleinen tiedottaminen toteutettiin toimittamalla perustuslakiuudistuksesta yleisöpainos, joka sisälsi Suomen perustuslain tekstin ja lyhyet saatesanat. Lisäksi laadittiin kuvitettu, kansantajuinen esite uuden perustuslain keskeisestä sisällöstä. Molemmat näistä julkaistiin suomen, ruotsin ja saamen kielellä. Yleisöpainos ja esite jaettiin kaikkiin kotitalouksiin vuoden 2000 helmi-maaliskuussa. Saamenkielisen julkaisun jakelusta saamenkielisille kotitalouksille huolehti saamelaiskäräjät. Perustuslakijulkaisut jaettiin myös kouluille opetustarkoituksiin, minkä lisäksi julkaisuja lähetettiin kirjastoille.

Erityisryhmille tiedottamista varten myönnettiin keskeisille järjestöille avustusta. Tämän avulla Kehitysvammaliitto laati perustuslaista suomen- ja ruotsinkielisen ”Valta kuuluu kansalle” -selkoesitteen. Kuurojen Liitto puolestaan teki perustuslakiuudistuksesta viittomakielellä videonauhoitteen. Näkövammaisten keskusliitto taasen jakoi jäsenilleen perustuslakiuudistuksesta laatimansa julkaisun.

Ulkomaille suuntautunutta tiedotusta varten toimitettiin Suomen valtiosääntö –niminen julkaisu englanniksi, ranskaksi, saksaksi, espanjaksi ja venäjäksi. Julkaisu sisälsi perustuslain tekstin lisäksi myös eduskunnan työjärjestyksen ja kansleri Jaakko Nousiaisen johdantoartikkelin, joka käsittelee Suomen valtiosäännön keskeisiä piirteitä.

Selvittääkseen nimenomaan kotimaiselle yleisölle suunnatun perustuslakitiedotuksen onnistumista työryhmä teetti asiasta selvityksen professori Risto Sänkiaholla. Selvityskeinona käytettiin kyselytutkimusta, jossa tutkittiin tiedotuksen perillemenoa. Taustamuuttujina käytettiin muun muassa sukupuolta, ikää, tuloja, koulutusta ja poliittista aktiivisuutta.

Tiedotteen saaneiden keskuudessa ikä osoittautui tärkeäksi muuttujaksi, sillä aineiston lukeminen korreloi hyvin voimakkaasti iän kanssa. Vanhat ihmiset olivat lukeneet saamansa tiedon tarkasti, kun taas nuoret olivat aina tuskin nähneet kotiin tullutta aineistoa. Koulutuksen lisääntyminen sen sijaan lisäsi lukuhaluukkuutta vain vähän. Yhteiskuntaluokkajaottelussa puolestaan yläluokkaan itsensä kuuluvaksi luokitelleista henkilöistä suuri osa ei ollut nähnyt aineistoa lainkaan, joskin tapausten vähäinen lukumäärä vaikeuttaa tältä osin luotettavien johtopäätösten tekemistä. Myös poliittisen suuntautumisen

perusteella oli havaittavissa eroja, sillä vasemmistolaiset olivat aineistoon tutustumises-
saan jonkin verran aktiivisempia kuin oikeistolaisesti suuntautuneet kansalaiset.

Jaetun aineiston katsottiin auttaneen perustuslakiuudistusta koskeneen keskustelun seu-
raamista. Miesten kohdalla tämä mielipide oli jonkin verran yleisempi kuin naisilla.
Ikäryhmistä vanhimmat henkilöt katsoivat aineiston niin ikään olleen avuksi. Vähäinen
koulutus ja poliittinen aktiivisuus vahvistivat tätä näkemystä. Perustuslakiin liittyvää
keskustelua seurattiin muutoinkin. Miehet seurasivat asiaa naisia useammin lehdistöstä.
Iän lisääntyessä lisääntyi myös keskustelun seuraaminen lehdistöstä ja televisiosta.
Myös koulutus lisäsi lehdistön seuraamista. Poliittisesti aktiiviset henkilöt seurasivat
sekä lehdistöä että televisiota. Tarkka tutustuminen jaettuun aineistoon oli omiaan herät-
tämään kiinnostusta ja samalla se auttoi asioiden seuraamista.

Perustuslakiuudistuksen merkitys oli kyselyn mukaan vaikeasti arvioitavissa. Peräti 41
prosenttia ei osannut sanoa kantaansa tästä asiasta. Miesten joukosta löytyi enemmän
sellaisia, jotka pitivät perustuslakiuudistusta turhana, joskin miehet samalla pitivät u-
distusta melko tärkeänä useammin kuin naiset. Myös vanhat ihmiset painottivat uudis-
tuksen merkitystä. Kysyttäessä presidentin valtaoikeuksien ja perusoikeuksien vahvis-
tamista saatiin kyselyssä esille selkeitä eroja. Naiset ja vanhemmat ikäryhmät painotti-
vat yksilöiden oikeuksien parantamista. Niin ikään taloudellisesti huonoimmassa ase-
massa olevat korostivat perusoikeuksien merkitystä. Presidentin valtaoikeuksien rajoit-
tamista pitivät turhana toimenpiteenä alimman koulutuksen saaneet vastaajat, kun taas
korkeakoulutuksen saaneet olivat tyytyväisiä uudistukseen. Yhteiskuntaluokkajaotuk-
sessa yläluokkaan kuuluvat pitivät presidentin valtaoikeuksien karsimista tärkeänä, kun
puolestaan työväenluokkaan lukeutuvat katsoivat sen turhaksi. Työväenluokalle ja
alemmalle keskiluokalle taas perusoikeusuudistus oli tärkeä. Poliittisen aktiivisuuden
mukaisessa jaottelussa aktiivisimmat henkilöt pitivät tärkeänä sekä presidentin valtaoi-
keuksien karsimista että perusoikeuksien vahvistamista.

IX JOHTOPÄÄTÖKSET

22. SELVITYS EDUSKUNNALLE UUDISTUKSEN TOIMEENPANOSTA

Työryhmän toimeksiannossa edellytetään työryhmän selvitystyön rakentuvan siten, että
hallitus voi antaa kuluvan vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä työryhmän työn pohjal-
ta selvityksen eduskunnalle perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Toimeksiannon
mukaan työryhmän tulee tehdä ehdotus siitä menettelytavasta, jolla eduskuntaa infor-
moitaisiin uudistuksen toimeenpanosta.

Menettelytavat, joilla valtioneuvosto voi saattaa asioita eduskunnan täysistunnon käsi-
teltäväksi, ovat pitkälti muotomääräisiä ja perustuvat perustuslain ja eduskunnan työjär-
jestyksen säännöksiin. Keskeisiä menettelymuotoja hallituksen ja eduskunnan välisessä
vuoropuhelussa ovat perustuslain 44 §:ään pohjautuvat valtioneuvoston tiedonannot ja
selonteot sekä perustuslain 45 §:ssä säädetyt pääministerin tai hänen määräämänsä mi-
nisterin ilmoitukset ajankohtaisista asioista.

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa
tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Näiden menettelyjen erona on se, että tie-

donantokäsittelyn lopuksi voidaan suorittaa äänestys valtioneuvoston luottamuksesta. Tiedonannon luonne rajaa merkittävästi sen käyttötilanteita. Selonteko puolestaan palvelee valtioneuvoston tarpeita saattaa jokin merkittävä kysymys eduskunnassa keskusteltavaksi. Selontekoja käytetään usein erilaisten pitkän aikavälin poliittisten linjausten, ohjelmien tai suunnitelmien yhteydessä. Niitä käytetään myös lainsäädännön uudistusten seurannassa. Valtioneuvoston selonteko lähetetään pääsääntöisesti valiokuntaan käsiteltäväksi, jolloin valiokunta valmistelee ja ehdottaa mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi selonteosta annettavan lausunnon. Selontekojen määrä on selvästi lisääntynyt viime vuosikymmeninä.

Pääministerin ilmoituksella voidaan jokin valtioneuvoston toimialaan kuuluva ajankohdainen asia saattaa eduskunnan tietoon ja eduskunnan täysistunnon keskusteltavaksi. Ilmoitus annetaan puhemiehen kanssa sovittuna aikana päiväjärjestyksen ulkopuolella. Puhemiehellä on hajat valtuudet ilmoituksesta käytävän keskustelun järjestämisessä. Katsottuaan keskustelun riittävän puhemies julistaa keskustelun päättyneeksi. Eduskunta ei tee päätöstä ilmoituksen johdosta. Pääministerillä on myös mahdollisuus määrätä muu valtioneuvoston jäsen antamaan ilmoituksen.

Uusi perustuslaki oli valtiollisesti merkittävä uudistus, jossa pyrittiin vahvistamaan eduskunnan ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa. Tämän vuoksi on perusteltua, että uudistuksen toimeenpanosta eduskunnalle annettava selvitys saatetaan eduskunnan täysistunnossa keskusteltavaksi. Vaihtoehtoisina menettelytapoina tulevat kysymykseen lähinnä selontekomenettely taikka pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoitus. Selontekomenettelyyn liittyy pääsääntöisesti eduskunnan lausunnon antaminen ja siten eduskunnan täysistunnon nimenomainen päätös asiasta. Käsillä olevassa asiassa tällainen menettely ei olisi tarpeellinen. Ilmoitusmenettely muodoltaan joustavana ja joutuisana soveltuisi paremmin asian täysistuntokäsittelyyn.

Ilmoitusmenettelyyn ei liity valiokuntakäsittelyä. Olisi kuitenkin paikallaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunta saisi perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta seikkaperäisen selvityksen. Tämä voitaisiin antaa valiokunnalle samanlaisin joustavin menettelytavin kuin muissakin asioissa, joissa valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö antaa selvityksiä eduskunnan valiokunnille perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Työryhmä ehdottaa, että perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta annetaan eduskunnalle selvitys pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoituksella, josta järjestetään keskustelu eduskunnan täysistunnossa. Tämän lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetaan asiasta seikkaperäisempi selvitys.

23. JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustuslakiuudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen

Uusi perustuslaki on ollut voimassa kaksi ja puoli vuotta. Uudistuksen vaikutuksia poliittis-valtiolliseen järjestelmään voitaneen arvioida kaikilta osin vasta pitemmällä aikavälillä. Yleisarviona voidaan tässä vaiheessa kuitenkin jo todeta, että kokonaisuutena

uudistuksen keskeiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin ja perustuslaki on osoittautunut toimivaksi.

Uudistuksen keskeisin sisällöllinen tavoite, Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, on toteutunut hyvin. Tämä ilmenee eduskunnan aseman korostumisena ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistumisena. Parlamentaarisen hallitustavan keskeisten periaatteiden mukaisesti pääministerin valinta ja hallituksen muodostamisprosessin ohjaus ovat siirtyneet eduskunnalle. Tämä parantaa kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa eduskuntavaaleissa kantaa hallituksen yleiseen kokoonpanoon. Uudistus lisäsi eduskunnan valtaoikeuksia ja poisti eduskunnan toimivallan aikaisempia rajoituksia sekä lainsäädäntötyössä että kansainvälisissä suhteissa. Lainsäädäntövallan painopiste on nyt selkeästi eduskunnassa. Uudistukseen liittyvä eduskunnan työskentelytapojen kehittäminen on myös osaltaan vahvistanut eduskunnan asemaa ja parlamentarismia.

Parlamentarismiin liittyvänä tavoitteena oli myös vahvistaa valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Tämä on toteutunut usein eri tavoin. Presidentin päätöksenteko on nyt pääsäännön mukaan sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ja siten valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tämä ulottaa parlamentaarisen vastuukatteen aikaisempaa laajemmalle presidentin päätöksenteossa. Valtioneuvoston asema lainvalmistelutyön johtamisessa selkeytyi, kun presidentti sidottiin valtioneuvoston kantaan eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä. Yhteistoimintavelvoite ja parlamentaarisen vastuukatteen vaatimus ulkopoliittisessa päätöksenteossa ilmentävät myös parlamentarismien vahvistumista. Parlamentarismia korostaa myös valtioneuvoston aseman vahvistuminen nimitysvallan ja asetuksenantovallan käyttäjänä.

Uudistuksen tavoitteena oli niin ikään lisätä valtiosäännön selkeyttä, johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä. Suomen neljän perustuslain järjestelmä oli kansainvälisesti melko poikkeuksellinen, sillä useimmissa valtioissa perustuslaintasoiset säännökset on koottu yhteen valtiosääntöasiakirjaan. Säännösten hajautuminen useaan perustuslakiin heikensi valtiosäännön selkeyttä ja sisäistä johdonmukaisuutta sekä mahdollisuuksia hahmottaa valtiosäännön kokonaisuutta. Perustuslain sisällöllinen uudistaminen sekä säännösten tarkentaminen ja kokoaminen yhteen, yhtenäiseen perustuslakiin on kansalaisten kannalta merkittävästi parantanut perustuslain ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Kansalaiset ovatkin osoittaneet aikaisempaa suurempaa kiinnostusta perustuslakia kohtaan. Samoin on julkisessa keskustelussa perustuslain merkitys korostunut viime vuosina.

Uuden perustuslain toimivuus käytännössä

Perustuslain soveltamisesta kertyneet tähänastiset kokemukset osoittavat, että kokonaisuutena uusi perustuslaki on osoittautunut toimivaksi. Uudistuksen perusratkaisuihin ei kohdistu muutospaineita.

Perusoikeudet. Jo vuonna 1995 uudistetut perustuslain perusoikeussäännökset ovat saaneet yhä kasvavaa merkitystä niin lainsäädäntötyössä kuin tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa sekä julkisessa keskustelussa. Kokonaisuutena arvioiden tämä kehityssuunta vastaa perusoikeusuudistukselle asetettuja tavoitteita. Myös uusi perustuslaki on tukenut tätä kehitystä. Eräänä perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli lähentää Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Uudet perusoikeussäännökset antavatkin aikaisempaan verrattuna kattavamman ja jopa ihmisoikeussopimuksia paremman oikeuksien suojan.

Viimeaikaisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen. Esillä on ollut huoli siitä, että näihin oikeuksiin liittyviä tehtäviä hoitavat kunnat eivät kaikilta osin ehkä pystytäkään osoittamaan riittäviä taloudellisia voimavaroja niiden hoitamiseen. Asialla on merkitystä myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Perusoikeuksien toteutumiselle asettaa haasteita myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmä. EU:n oikeuden etusijaa kansalliseen oikeuteen nähden muovaa se lähtökohta, ettei unionin oikeuden toimeenpano saa heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.

Tasavallan presidentin päätöksenteko. Uuden perustuslain aiheuttamat muutokset tasavallan presidentin päätöksenteossa olivat monelta osin merkittäviä. *Uudet säännökset ovat käytännössä toimineet hyvin.* Valtioneuvoston myötävaikutus presidentin päätöksentekoon on vahvistunut asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tähänastisissa kokemuksissa merkille pantavaa on se, että presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteet päätöksenteossa ovat jääneet erittäin poikkeuksellisiksi. Myös puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevissa sotilaskäskeytysasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa uusi päätöksentekomenettely on toiminut käytännössä hyvin.

Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Uudistettu ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä edellyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistyötä kaikessa Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa. *Käytännössä järjestelmä on toiminut ilman suurempia ongelmia.* Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa nojaututaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisiin kokouksiin, mutta myös muut, epämuodollisemmat yhteistoiminnan ja keskinäisen yhteydenpidon muodot ovat merkittäviä ja toimivat käytännössä hyvin. Tällaisia ovat esimerkiksi säännölliset tapaamiset presidentin ja pääministerin sekä presidentin ja ulkoasiainministerin välillä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoustiheyteen on selvästi vaikuttanut esillä olevien ajankohtaisten asioiden laatu. Vuosien 2000-2002 aikana valiokunnan asialista on painottunut etupäässä turvallisuuspolitiikan kysymyksiin, ja varsinaisen ulkopoliitiikan käsittely on jäänyt vähemmälle. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat kysymykset on käsitelty pääsääntöisesti valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa.

Perustuslain 93 §:n 3 momentin vaatimus siitä, että ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot ilmoitetaan muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille ulkoasiainministeriön välityksellä, on toteutunut käytännössä ulkoasiainministeriön, muiden ministeriöiden ja presidentin välisessä yhteistyössä ja turvannut osaltaan parlamentaarisen vastuukatteen ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Perustuslain 93 §:n 3 momentti koskee myös ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen toimittamista Suomen edustajille ulkomailla ja edustustojen ohjeistusta. Näiltäkin osin on erilaisin käytännön toimintatavoin kyetty noudattamaan perustuslain asettamia vaatimuksia ulkopoliittiselle päätöksenteolle ja menettelylle.

EU-asiat. EU-asioiden kansallinen valmistelu ja päätöksenteko ovat käytännössä selvästi kiinteytyneet omaksi kokonaisuudekseen päätöksentekojärjestelmän kaikilla tasoilla. EU-asioiden ja erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitys kansainvälisten asioiden kokonaisuudessa on myös edelleen kasvanut. Tämä on vahvis-

tanut valtioneuvoston ja pääministerin asemaa kansainvälisiä asioita koskevassa päätöksenteossa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa toimii lähtökohtaisesti pääministeri, joka myös informoi eduskuntaa kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä etukäteen että kokouksen jälkeen. Presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan kokoukseen, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen edustuksesta. *Tämä käytäntö on parannus aikaisempaan verrattuna, eikä edustautumiskysymys ole siten enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Keskustelua asiasta on kuitenkin edelleen käyty.* Myös Euroopan unionin mahdollisesta laajentumisesta kymmeneen uuteen jäsenvaltioon vuoden 2004 alussa saattaa nousta uusia aineksia kotimaiseen keskusteluun.

Kansalliset toimivaltasuhteet Euroopan unionissa tehtävissä päätöksissä ovat selkiytyneet aikaisemmasta. EU:n piirissä päätöksenteon institutionaaliset järjestelyt ovat vaihdelleet asiaryhmittäin, mutta uuden perustuslain pohjalta valtioneuvoston toimivaltuuksien on voitu tulkita ulottuvan aikaisempaa laaja-alaisemmin kaikkiin sellaisiin asiaryhmiin, jotka sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvat EU-asioihin. Uuden perustuslain mukaan myös eduskunta voi osallistua laaja-alaisemmin Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. *Eduskunnan osallistumisen ja vaikuttamisen tosiasiallisessa toteutumisessa on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa.* Tämä johtuu osittain EU:n päätöksenteon asettamista kireistä aikatauluista sekä tarpeesta mahdollistaa eduskunnan asianmukainen kannanmäärittäminen päätöksenteon edetessä vaihteittain.

Pääministerin aseman korostuminen. Pääministerin asema on noussut aikaisempaa korostuneemmin esiin ylimpien valtioelinten suhteissa ja valtioneuvoston toiminnan johtamisessa. Tähän ovat vaikuttaneet valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden ja valtioneuvoston aseman vahvistuminen, ministeristöjen toimikausien pidentyminen sekä Euroopan unionin jäsenyys. EU-asoiden ja erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan myötä pääministerin asema kansainvälisiä asioita koskevassa päätöksenteossa on vahvistunut. Pääministerin aseman vahvistumista tukevat myös uuden perustuslain mukainen pääministerin valinta eduskunnassa sekä uuteen valtioneuvostolakiin kaavaillut säännökset pääministerin tehtävästä valtioneuvoston työn johtamisessa.

Laintasoisen sääntelyn korostuminen. Perustuslakiuudistus ja osittain jo perusoikeus-uudistus ovat johtaneet laintasoisen sääntelyn korostumiseen. Käytännössä tämä on merkinnyt eduskunnan lainsäädäntötyön lisääntymistä sekä aikaisempaa tiukempia rajoja asetuksenantovallan käytölle. Kehityssuunta heijastaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistumista korostaessaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. *Toisaalta suuntaus on herättänyt myös keskustelua, jossa on arvioitu sääntelyn painopisteen jo liiaksikin siirtyneen lain tasolle ja jossa tällaisen siirtymän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettu.* Samalla on huomautettu, että asiakokonaisuuksien kannalta vähäisten yksityiskohtien sääntely ei kansainvälisesti vertaillen kuulu yleensä kansanedustuslaitosten tehtäväpiiriin. Perustuslain kannalta on kuitenkin selvää, että työnjaon lainsäädäntövallan käytössä määrittää kannanotoillaan viime kädessä eduskunta ja siellä erityisesti sen perustuslakivaliokunta.

Perustuslainmukaisuuden valvonta. Perustuslakiuudistuksen ratkaisut lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kehittämiseksi ovat osoittautuneet onnistuneiksi. Valvonnan painopiste on edelleen selvästi ennakkolisessä valvonnassa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. *Tuomioistuinten mahdollisuus lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan yksittäisissä oikeustapauksissa näyttäisi saavan sen viime sijaisen roolin yksilön oikeusturvan takaajana, jota uudistuksessa ajateltiin.* Viimeaikaisessa, luonteeltaan monellakin tavalla poikkeuksellisessa arpajaislain vahvistamista koskeneessa säädösvalvontatapauksessa oli ennen muuta kyse siitä, oliko laki sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Tapauksesta ei ole aihetta tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä säädösvalvonnan kehittämisen tarpeesta perustuslainmukaisuuden tai Ahvenanmaan itsehallinnon osalta.

Suomen Pankin nimitysmenettely. Suomen Pankin johtokunnan nimitysmenettelyssä on muodostunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välille erimielisyystilanteita, jotka ovat olleet poikkeuksellisia presidentin päätöksenteossa. Pankin toimielimeksi asetetun pankkivaltuuston näkemykset eivät ole toteutuneet kaikissa nimityksissä. *Keskuspankkilainsäädäntöä uudistettaessa tulisikin pankin organisaatiota ja nimitysmenettelyä kehittää siten, että se vastaisi paremmin perustuslain asettamaa vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”.*

Kunnallinen itsehallinto. Kuntien tehtävien laajentumisen ja talouden rajoitteiden luomat ristikkäiset paineet ovat asettaneet kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset koetukselle. *Kuntarakenteen kehittämiseen, kuntien hallintoon ja peruspalvelujen tuottamiseen liittyviin kysymyksiin tulee vastaisuudessakin hakea sellaisia ratkaisuja, jotka mahdollisimman hyvin tukevat sekä perustuslaissa turvattua kunnallisen itsehallinnon tosiasiallista toteutumista että kansalaisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista kuntarajoista riippumatta.*

Hallinnon yksityistäminen. Perustuslakiuudistuksessa asetettiin rajoja hallinnon yksityistämiskehitykselle, joka on viime vuosikymmeninä koetellut oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisiä periaatteita. Perustuslaki on kuitenkin edelleen sallinut tarpeelliset ja joustavat järjestelyt julkisten hallintotehtävien hoitamisessa sekä tehtävien osittaisen siirtymisen valtion ja kuntien perinteisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Uudistus ei siten ole merkinnyt suuria organisatorisia uudelleenjärjestelyjä julkishallinnossa. *Erona aikaisempaan on kuitenkin se, että uuden perustuslain vaatimusten mukaisesti perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan tällaisessakin toiminnassa. Nämä vaatimukset on kyetty käytännössä täyttämään ilman merkittäviä ongelmia.*

Perustuslain muutostarpeita

Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli varmistaa perustuslain suhteellinen pysyvyys. Lähtökohtana oli, ettei uudessa perustuslaissa ilmenisi merkittäviä muutostarpeita läheisessä tulevaisuudessa. Tämä pyrittiin varmistamaan siten, että uuden perustuslain valmistelussa otettiin esille sellaiset valtiosääntökysymykset, joihin oli kohdistunut muutospaineita. Uuden perustuslain pysyvyyttä pyrittiin turvaamaan myös välttämällä tarpeettoman yksityiskohtaista ja jäykkää perustuslakisääntelyä.

Kokonaisuutena uuden perustuslain säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi. *Tästä huolimatta on kuitenkin ilmaantunut eräitä yksittäisiä kysymyksiä, jotka saattavat antaa*

aihetta jo lähitulevaisuudessa perustuslain tarkistamiseen. Perustuslakiuudistuksen seurannassa on tullut esille lähinnä seuraavat kolme asiaa.

Suomen kansalaisen luovuttaminen. Rikoksenteekijöiden luovuttamista koskevat säännökset on Suomessa säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mikä on johtunut perustuslain antamasta suojasta Suomen kansalaisten luovuttamista vastaan. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun kannan mukaan henkilön oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuinen oikeus, ettei perustuslaissa ole syytä avata siitä poikkeamismahdollisuutta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II). Hallituksen perusoikeusuudistusesityksessä oli ehdotettu mahdollisuutta tietyin edellytyksin säätää lailla Suomen kansalaisen luovuttamisesta (HE 309/1993 vp, s. 51-52).

Nykyisin on poikkeuslakina voimassa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä vuonna 1960 säädetty laki, joka mahdollistaa melko huomattavin rajoituksin Suomen kansalaisen luovuttamisen muuhun pohjoismaahan. Tätä mahdollisuutta laajennettiin aikaisemmasta vuonna 1996 säädetyllä poikkeuslailla. Lisäksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain mukaan Suomen kansalainen voidaan tietyissä tapauksissa luovuttaa toiseen EU:n jäsenvaltioon. Tämä mahdollisuus pohjautuu vuonna 1999 supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaansaatettuun rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen. Myös Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksyminen ja voimaansaataminen Suomessa vuonna 2000 merkitsi poikkeusta perustuslain 9 §:n 3 momentista. Kansalaisten oikeutta pysyä omassa maassaan suojaavista perustuslain säännöksistä on siten jouduttu useasti poikkeamaan säänneltäessä rikoksenteekijöiden luovuttamista.

EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät kesäkuussa 2002 eurooppalaista pidätysmääräystä ja jäsenvaltioiden välisiä luovuttamismenettelyjä koskevan puitepäättöksen. Puitepäättöksen pääperiaatteena on, että omia kansalaisia luovutetaan rikosoikeudenkäyntiä varten samoin ehdoin kuin muitakin henkilöitä. Kansalainen voi kuitenkin palata suorittamaan rangaistuksen kotivaltiossaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan puitepäättöksen täytäntöönpano Suomessa ei ole mahdollista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 42/2001 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 9 §:n 3 momentti tulee tällaisen eurooppalaisen sääntelyn vuoksi sanonnallisesti selvästi harhaanjohtavaksi eikä ole valtiosääntöoikeudellisesti kestävä, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa olennaisesti perustuslain sanamuodosta poikkeuslailla toteutettuun ratkaisuun. Puitepäättöksen täytäntöönpanosta valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä. *Näyttää ilmeiseltä, että perustuslain 9 §:n 3 momentti edellyttää tarkistamista.*

Kuvaohjelmien ennakkotarkastus. Nykyisen kuvaohjelmien ennakkotarkastusta koskevan sääntelyn riittävydestä on herännyt viime aikoina keskustelua, jossa on vaadittu laajempia mahdollisuuksia etukäteisvalvonnan avulla puuttua esimerkiksi selvästi rikoksiin yllyttävään viestintään. Perustuslaki asettaa tiukat rajat ennakkolliselle puuttumiselle sananvapauden käyttöön. Perustuslain 12 §:n 1 momentti sallii vain välttämättömät kuvaohjelmia koskevat rajoitukset lasten suojelemiseksi. Nykyinen, vuonna 2000 säädetty laki kuvaohjelmien tarkastamisesta noudattaa perustuslain asettamia vaatimuksia. *On kuitenkin tarpeen edelleen seurata asiaan liittyvää kansainvälistä kehitystä ja muis-*

sa Euroopan maissa käytävää keskustelua sekä arvioida mahdollisia tarpeita rajoittaa rikoksiin yllyttävää tai ihmisarvoa loukkaavaa viestintää.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan asema. Uudessa perustuslaissa muutettiin valtiontalouden tarkastusviraston asemaa siten, että viraston riippumattomuutta vahvistettiin ja se siirrettiin eduskunnan yhteyteen. Tarkastusviraston kertomusten eduskuntakäsittelyyn liittyen on herännyt kysymys siitä, pitäisikö tarkastusviraston pääjohtajalla olla puheoikeus eduskunnan täysistunnossa tarkastusviraston kertomuksia käsiteltäessä samaan tapaan kuin eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa säädetään perustuslain 48 §:n 2 momentissa. Muiden kuin kansanedustajien ja ministerien läsnäoloon ja puheoikeuteen eduskunnan täysistunnossa on suhtauduttu pidättyvästi, mitä heijastaa myös asian sääntelyn korkea hierarkkinen taso. *Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo-oikeus ja puheoikeus täysistunnossa edellyttäneen siten sääntelyä perustuslain tasolla.*

Kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan, joka saa merkittävää täydennystä muista kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Viimeaikaisessa keskustelussa on voimakkaasti korostunut tarve kehittää ja tehostaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia eri muodoissaan. Keskustelun taustalla on muun muassa huoli kansalaisten äänestysaktiivisuuden laskusta sekä pyrkimys säilyttää kansalaisten luottamus poliittista päätöksentekojärjestelmää ja hallintoa kohtaan. *Kansalaisten vaaliosallistumisen ohella tulisi pyrkiä vahvistamaan monipuolisesti myös muita osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja.*

Kansanäänestys. Edustuksellisen demokratian täydennykseksi valtiollisella tasolla on perustuslaissa säädetty neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuudesta. Valtiollista kansanaloitetta Suomessa ei ole. Perustuslakiuudistuksessa säännökset päätettiin näiltä osin säilyttää entisellään, sillä tuolloin ei pidetty mahdollisena arvioida kokonaisvaltaisesti sääntelyn toimivuutta tai kehittämistarpeita ainoastaan yhden, Suomen liittymisestä Euroopan unioniin järjestetyn kansanäänestyksen perusteella.

Kansanäänestysinstituutio on ollut viime vuosina huomion kohteena useissa Euroopan maissa. *Perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla edellyttävätkin uudelleen arviointia pitkällä aikavälillä myös Suomessa.* Jos nykyistä, vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidetään tarpeellisenä vahvistaa, kyseeseen tulisi ilmeisesti siirtyminen päättävän kansanäänestyksen suuntaan. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan kehittää myös erilaisin kansanaloitejärjestelyin. Asiaa koskevat lisäselvitykset tulisi käynnistää lähitulevaisuudessa.

Vaalien suhteellisuus. Vuosikymmenten muuttoliike on johtanut suuriin eroihin vaalipiirien koossa ja samalla vaaliipiirikohtaisen piilevän äänikynnyksen korkeudessa. Käytännössä tämä on tuottanut ongelmia suhteellisuusperiaatteen toteutumisessa eduskunta-vaaleissa. *Vaalijärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulee olla äänestäjien tahdon*

välittyminen mahdollisimman hyvin vaalien tulokseen sekä vaalijärjestelmän selkeys, luotettavuus ja kiinnostavuus äänestäjien kannalta.

Äänestysaktiivisuus. Kansalaisten äänestysaktiivisuuden merkittävä lasku viime vuosina on huolestuttava kehityssuunta, josta myös julkisen vallan on kannettava vastuuta puolueiden ja muiden kansalaisjärjestöjen ohella. *Vaaliosallistumisen lisääminen on asetettava keskeiseksi kehittämistavoitteeksi.* Asian ratkaisemiseksi ei ole olemassa nopeita, tehokkaasti ja välittömästi vaikuttavia keinoja, vaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää laaja-alaista ja pitkäjänteistä eri osapuolten yhteistyötä sekä uudenlaisiakin lähestymis- ja toimintatapoja. Erityisesti nuorten kiinnostuksen vahvistaminen on tärkeää.

Äänestysaktiivisuudella on liittymäkohtia myös muuhun kansalaisten osallistumiseen. Julkisen vallan avoin ja vuorovaikutteinen viestintä sekä monipuoliset ja toimivat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon niin kunnallisella, valtiollisella kuin eurooppalaisellakin tasolla muodostavat perustan myös vaalijärjestelmän toimivuudelle.

Muut jatkotoimenpiteet

Lainsäädännön tarkistaminen. Uuden perustuslain voimaantulo edellytti verraten laajoja tarkistuksia myös muuhun lainsäädäntöön. Suuri osa lainsäädännön tarkistuksista tehtiin jo uudistuksen voimaantulon yhteydessä tai välittömästi sen jälkeen. Eduskunnassa on myös parhaillaan käsiteltävänä useita perustuslakiin liittyviä merkittäviä lakiesityksiä. Niin ikään ministeriöissä on edelleen vireillä perustuslakiin liittyviä valmisteluhankkeita. Erityisesti lainsäädäntövallan siirtoon ja asetuksenantovaltaan sekä sääntelyn nostoon lain tasolle liittyvä lainsäädännön tarkistustyö on ollut laajaa. Useissa näistä hankkeista on ollut kyse myös muista kuin välittömästi uudesta perustuslaista johtuvista muutostarpeista. Säädöstasoon liittyviä tarkistuksia onkin tehty yleensä silloin, kun asianomaista lainsäädäntöä on tarpeen muutoinkin muuttaa. Lähtökohtana kuitenkin on, että lainsäädäntö saatetaan mahdollisimman pian sopusointuun uuden perustuslain kanssa.

Poikkeuslait. Perustuslakiuudistuksessa säilytettiin mahdollisuus säätää poikkeuksia perustuslaista käyttämällä perustusla insäätämisyjärjestystä. Tällaisten poikkeuksien tulee kuitenkin olla sisällöltään rajattuja. Niin ikään uudistuksen lähtökohtana oli se, että vastaisuudessa poikkeuslakimenettelyn käyttöä tulee välttää. Ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädetyt poikkeuslait jäivät uudistuksessa edelleen voimaan, mutta eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti, että näiden lakien tarpeellisuus ja suhde perustuslakiin selvitetään ja että hallitus ryhtyy tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin. Perustuslain seurantatyön yhteydessä laaditun selvityksen mukaan useat poikkeuslait ovat menettäneet uuden perustuslain myötä poikkeuslakiluonteensa. Edelleen on kuitenkin voimassa ainakin 49 lakia, jotka ovat ristiriidassa uuden perustuslain säännösten kanssa. Osa näistä laeista on kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakeja, joiden kohdalla ristiriita ei ole kotimaisin toimin poistettavissa. Niiden saattaminen yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa edellyttäisi kansainvälisten sopimusten muuttamista yleensä useiden valtioiden välisin neuvotteluin. Muiden poikkeuslakien osalta asianomaisten ministeriöiden tulisi arvioida lakien tarpeellisuus ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädäntötoimiin.

Perustuslain seuranta. Perustuslain seurantatyöryhmän työn päättymisen jälkeenkin on edelleen tarpeen jatkaa perustuslain toimivuuden ja soveltamisen seuraamista. Seurannassa tulee ottaa vastaisuudessa huomioon mahdolliset, perustuslakiuudistuksen toimeenpanoa koskevan valtioneuvoston selvityksen pohjalta annetut eduskunnan kannanotot. Seurannassa oikeusministeriöllä on koordinoiva tehtävä. Perustuslainmukaisuuden valvonnassa keskeisiä viranomaisia eduskunnan perustuslakivaliokunnan ohella ovat ennen muuta valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden vuotuisiin kertomuksiin sisältyy nykyisin laajahko perus- ja ihmisoikeuksia koskeva osuus.

Erityisen toivottavaa olisi, että oikeus- ja yhteiskuntatieteiden piirissä jatkuisi uutta perustuslakia koskeva kiinnostus. Eri tieteenaloilla onkin vireillä perustuslakiuudistusta koskevia tai sitä sivuavia tutkimushankkeita. Merkittävien lainsäädäntöuudistusten seurannassa uusi tutkimuskirjallisuus on erityisen tarpeellista.

Suomen yksikamarinen, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvilla välittömillä vaaleilla valittu kansanedustuslaitos viettää 100-vuotisjuhlaansa vuonna 2007. Vuonna 1906 autonomisen Suomen suuriruhtinaskunnan valtiopäivät uudistettiin nykyaikaiseksi kansanvaltaan perustuvaksi eduskuntalaitokseksi, jonka valintaan vaaleissa myös naiset saivat äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden. Ensimmäinen yksikamarinen eduskunta valittiin vuonna 1907. Tämän uudistuksen myötä Suomi nousi edelläkävijöiden joukkoon kansanvallan ja naisten oikeuksien kehityksessä. Juhlavuonna olisi sopiva ajankohta järjestää myös perustuslakiuudistukseen liittyvä kansainvälinen juhlaseminaari, jossa olisi mahdollista arvioida uudistuksen vaikutuksia jo pitemmällä aikavälillä ja Suomen sijoittumista eurooppalaiseen valtiosääntöperinteeseen.