

# Perustuslakikomitea 2000

## Valtiosäännön kokonaisuudistuksen haasteita ja hahmottelua

MARTIN SCHEININ

**ABSTRACT**  
Challenges and Some Ideas Related to a Total Reform of the Finnish Constitution

The Finnish Constitution has been a subject for frequent amendments in recent times. Before 1981, single provisions of the 1919 Constitution Act had been amended 16 times and provisions in the 1928 Parliament Act 34 times. Since 1981, 55 articles of the Constitution Act and 129 articles of the Parliament Act have been amended before the various amendments that are pending in Parliament in December 1994.

The Constitutional Law Committee of Parliament has proposed »a codification» of Finnish Constitutional Law, through replacing the four separate constitutional texts with one single Constitution. The author discusses the challenges to and possibilities of such a reform.

According to the author, the elaboration of »a theory of accountability» is the primary theoretical challenge to a constitutional reform. How to ensure the democratic accountability of constitutional institutions that are not within the scope of parliamentary decision-making or parliamentary accountability? The problem can be analyzed in connection with various forms of international norm-giving, the changing role of courts, »the pulverization» of public administration and the growing independence of monetary policy. According to the author, accountability can be achieved through a proper combination of open and rational reasoning, expertise, statutory objectives, publicity, »customer democracy» and respect for fundamental rights, in regard to each institution or sector.

The article ends with a tentative draft for a mandate to a Government Commission entrusted with preparing a proposal on a new Constitution.

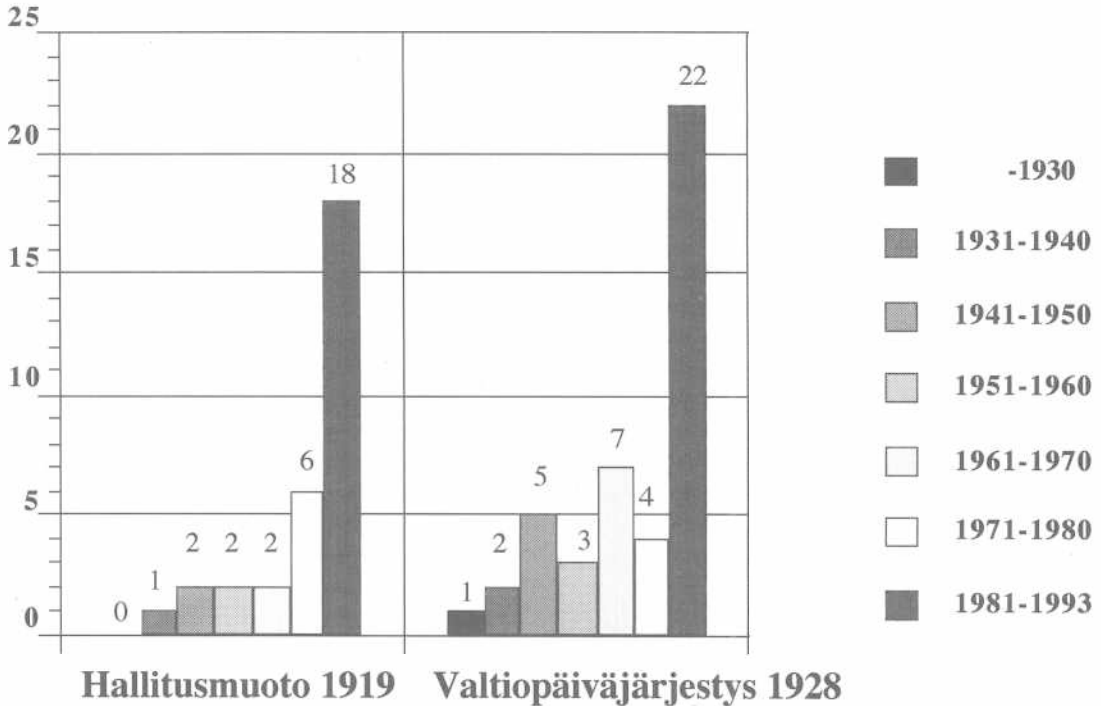
Vuoteen 2000 on hätkähdyttävän lyhyt aika. Siksi kysymys Suomen voimassa olevan valtiosäännön sisällöstä vuonna 2000 on suhteellisen epädraamaattinen. Vuonna 2000 meillä ovat voimassa nykyiset neljä perustuslakia niine muutoksineen, jotka tätä kirjoitettaessa (joulukuussa 1994) jo ovat eduskunnan käsiteltävinä tai jotka annetaan maaliskuun vaaleissa valittavan eduskunnan käsiteltäviksi.

Haastavammaksi teema muuttuu, jos pyritäänkin arvioimaan vuonna 2000 valmistelun ja päätöksenteon esityslistalla olevia perustuslainmuu-

toksia. Esitykseni on laadittu jälkimmäisestä näkökulmasta tavoitellen toimeksiantoa vuonna 2000 asetettavalle perustuslakikomitealle.

### **Toteutetuista ja vireillä olevista perustuslainmuutoksista**

Osin poikkeuslakijärjestelmän ja sen vilkkaan käytön vuoksi Suomen perustuslakien tekstit olivat pitkään melko muuttumattomia, käytettiinpä mittayksikkönä perustuslakia muuttavaa säädöstä tai perustuslain yksittäiseen pykälään kohdistu-



Kuvio 1. Hallitusmuodon (1919) tai valtiopäiväjärjestyksen (1928) tekstiä muuttavien lakien lukumäärä 1919–1993.

vaa muutosta. Vuosina 1919–1980 muutettiin 16 kertaa hallitusmuodon yksittäistä pykälää ja vastaavasti vuosina 1928–1980 yhteensä 34 kertaa valtiopäiväjärjestyksen jotakin pykälää. Tämän jälkeen onkin havaittavissa kaksi selvää harppausta muutosfrekvenssissä (ks. kuviot 1 ja 2).

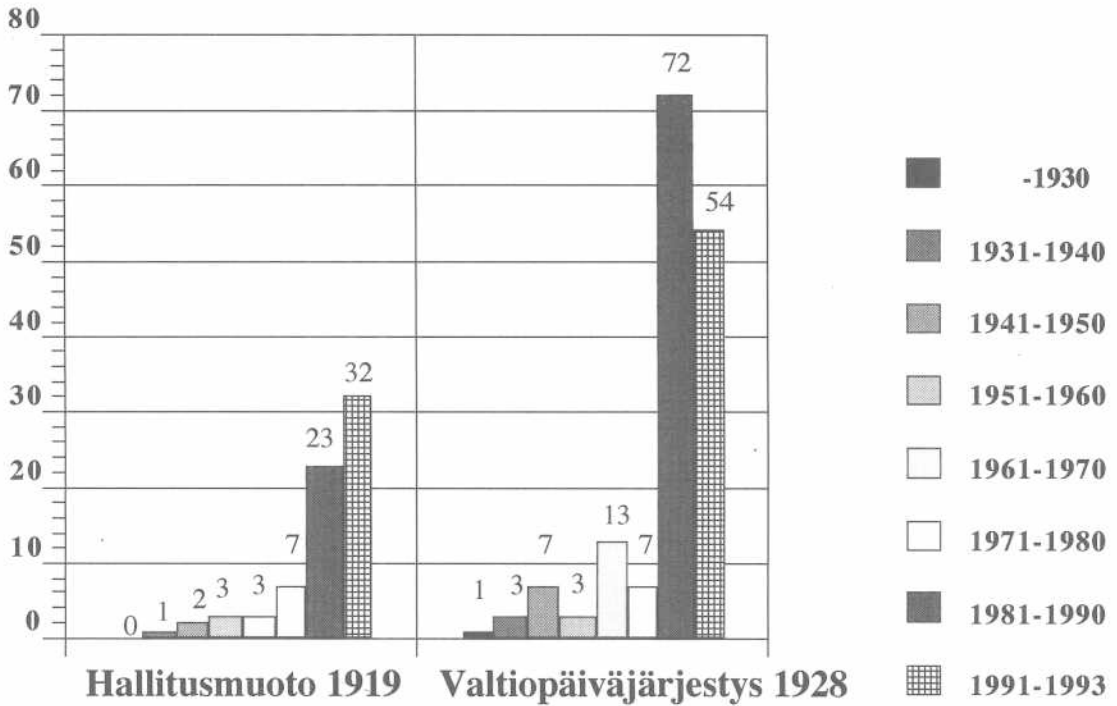
Kahdeksankymmentäluvun aikana hallitusmuodon pykälää muutettiin 23 kertaa ja valtiopäiväjärjestyksen pykälää 72 kertaa, siis noin kaksinkertaisesti koko edeltävään ajanjaksoon verrattuna. Vaalikaudella 1991–1994 tahti edelleen tihtyy, sillä hallitusmuodon pykälää on joulukuuhun 1994 mennessä muutettu jo 33 kertaa ja valtiopäiväjärjestyksen pykälää 57 kertaa<sup>1</sup>, minkä lisäksi eduskunnan käsiteltävinä tai presidentin vahvistettavina on noin 20 valtiopäiväjärjestyksen ja 40 hallitusmuodon pykälän muutokset.

<sup>1</sup> Kuvion 2 lukiin on lisätty yksi vuonna 1994 toteutettu hallitusmuodon muutos (laki 128/1994) ja kolme valtiopäiväjärjestyksen muutosta (lait 129, 657 ja 1186/1994).

Kvalitatiivisesti tarkastellen toteutetut perustuslain tekstimuutokset eivät ole oikeastaan ennen aivan viime vuosina toteutettuja ja nyt vireillä olevia uudistuksia kajonneet valtiosäännön ytimeen: suvereniteettiin, edustusperiaatteen, valtioelinten toimivallan ja perusteisiin, perusoikeusjärjestelmään tai lainsäädäntömenettelyyn (ml. perustuslakien revisionormi). Huomionarvoista silti on, että parlamentarismilla kannalta perustavan hallitusmuodon 36 §:n tiimoilla on toteutettu jo useita peräkkäisiä perustuslakimuutoksia. Eduskunnan käsiteltävänä on laaja perusoikeusuudistus (HE 309/1993 vp). Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvät perustuslainmuutokset kytkeytyvät tiiviisti suvereniteettikysymyksiin.

#### Valtiosäännön kokonaisuudistuksen lähtökohtia

Perinteinen jännite parlamentarismiperiaatteen ja Suomen valtiosäännölle tunnusomaisen puo-



Kuvio 2. Hallitusmuodon (1919) tai valtiopäiväjärjestyksen (1928) yksittäisten pykälämuutosten (ml. kumoaminen tai lisääminen) lukumäärä 1919–1993

lipresidialismin välillä on Euroopan unionin jäsenyyden myötä tullut eräänlaiseen käännepiisteseen. On muodostunut asetelma, jossa suoralla kansanvaalilla valittu tasavallan presidentti on parlamentaarisen vastuun ulkopuolella, mutta kuitenkin sidottu parlamentaarisen vastuun alaisena toimivan valtioneuvoston myötävaikutukseen (HM 34 § ja ulkopoliittikan osalta myös 33 §:n 2 momentti). Hallitusmuodon yksittäisen säännöksen mukaan presidentti »määrää» Suomen suhteista ulkovaltoihin (HM 33 §). Rajalinja ulko- ja sisäpolitiikan väliltä on eurooppalaisen integraation myötä kuitenkin hävinnyt, ja valtioneuvosto on saanut perustuslain kirjaimenkin mukaan presidentistä riippumattoman merkittävän aseman kansainvälisissä asioissa (HM 33 a §:n 2 momentti). Lisäksi valtioneuvosto toimii presidentin päätöksentekofoorumina niissä asioissa, jotka yhä kuuluvat presidentille (HM 34 §).

Euroopan unionin huippukokouksiin (Euroopaneuvosto) osallistumisesta käyty niin sanottu

edustautumiskiista ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan sitä koskeva ratkaisu (PeVM 10/1994 vp) ovat oire siitä, että kuvattu asetelma on muodostumassa mahdottomaksi yhtälöksi. Lieneekin sekä aiheellista että aika korjata parlamentarismin ja presidialismin välisen jännitteen premissejä.

Korjausmahdollisuuksia on kaksi, eikä kumpikaan niistä ole liian vähäpätöinen tai liian radikaali toteutettavaksi valtiosäännön kokonaisuudistuksen yhteydessä: joko lakkautetaan koko presidentti-instituutio tai muutetaan tasavallan presidentti seremoniaaliseksi hahmoksi, joka on arvokas kansallinen instituutio vailla valtiolliseen päätöksentekoon kohdistuvia valtaoikeuksia. Sikäli kuin presidentti-instituutio säilytetään ja presidentille jää varsinaisia toimivaltuuksia, näiden tulisi kohdistua suoraan yhteiskunnan jäseniin (esimerkiksi armahdus) eikä toisiin valtiolimisiin.

Toinen valtiosäännön kokonaisuudistuksen lähtökohta liittyy Suomen asemaan Euroopan

yhdentymisessä ja koko kansainvälisessä yhteisössä. Lainaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuoretta lausumaa:

»Hallitusmuodon tehtävänä on muun muassa osoittaa, miten julkista valtaa käytetään Suomessa ja miten tämä valta jakautuu. Ilman mainintaa ylikansallisesta toimivallasta hallitusmuoto ei anna ehkä riittävän oikeaa kuvaa esimerkiksi täysivaltaisuudesta ja lainsäätäjän kompetenssista. Valiokunnan arvion mukaan eräänlainen valtiosääntöpoliittinen 'perustuslain täydellisyyseriaate' puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstissä... On syytä selvittää myös sitä, olisiko tulevaisuuden kansainvälistymisilmiöitä silmällä pitäen hallitusmuotoon sijoitettava yleisempi säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille.» (PeVL 14/1994 vp)

Kolmas kehittämissuunta liittyy rahapoliittiseen päätöksentekoon. Suomi sitoutui EU:n jäsenyyden myötä vuoden 1995 alusta Maastrichtin sopimukseen, joka supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn lain nojalla tulee myös osaksi sisäistä oikeuttamme. Maastrichtin sopimukseen sisältyvässä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen uudessa 108 artiklassa sitoudutaan muuttamaan kansallinen lainsäädäntö kansallisen keskuspankin aseman osalta sellaiseksi, että se vastaa Maastrichtin sopimusta ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamissopimusta. Maastrichtin sopimus korostaa kansallisen keskuspankin riippumattomuutta, joka myöhemmin korvautuu alisteisuudella riippumattomalle Euroopan keskuspankille.

Neljänneksi tarvitaan oikeusnormien hierarkiaan tai, hieman väljemmin ilmaisten, etusija-suhteisiin liittyvää pohdintaa. ETA- ja EU-ratkaisuihin sisältyy yhteisöoikeuden huomattavien osien etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja kotimaisten lainsoveltajien valta ja velvollisuus jättää tarvittaessa soveltamatta eduskunnan säätämä uudempi tai vanhempi laki (ks. ETA-sopimuksen voimaansaattamislaki 1504/1993 sekä EU:n jäsenyyttä koskevat PeVL 14 ja UaVM 9/1994 vp). Myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin saattaa ainakin yksittäisessä tapauksessa liittyä vastaava asetelma (ks. PeVL 2/1990 vp). Kansainvälisperäisen normiston tosiasiallista etusija-asemaa vahvistavat ne järjestelyt, joilla Suomi on alistanut itsensä kansainvälisen tuomioistuimen tai tulkintaorganin toiminnalle.

Kansallisten ja kansainvälisperäisten oikeusnormien etusijakysymyksestä on kaksi seurausta valtiosäännön kokonaisuudistukselle. Yhtäältä tulisi pohtia siirtymistä Alankomaiden valtiosäännön kaltaiseen järjestelmään, jossa perustuslakiin on kirjattu valtiota kansainvälisesti velvoittavien normien välitön valtiosisäinen voimassaolo (monismi, 83 artikla) ja etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön (84 artikla). Toisaalta herää kysymys suomalaisten tuomareiden tai joidenkin heistä oikeuttaminen tekemään myös kotimaisen perustuslain nojalla se, mihin heillä on velvollisuus kansainvälisperäisten normien nojalla eli tutkimaan eduskunnan säätämien lakien pätevyyttä tai jättämään laki yksittäisessä tapauksessa soveltamatta. Lainaan eduskunnan ETA-sopimuksen yhteydessä tekemää pöytäpöytäkirjasta:

»Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tutkinta, ja jos on, antaa sitä koskevan esityksen eduskunnalle.» (Eduskunnan vastaus 27.10.1992/HE 95 ja 217/1992 vp)

Viides valtiosääntöuudistuksen lähtökohta on perustuslaintasoisten säännösten kodifointi, kokonainen yhteen yhtenäiseen Suomen perustuslakiin. Lainaan perustuslakivaliokunnan kannanottoa:

»Suomessa on nykyisin neljä perustuslakia, kun yleismaailmallisesti perustuslain tasoiset säännökset on yleensä kirjoitettu yhteen lakiin. Meilläkin tulisi harkita tähän ryhtymistä.» (PeVM 15/1990 vp)

Kuudentena ja viimeisenä valtiosäännön kokonaisuudistuksen lähtökohtana otan esiin poikkeuslakimenettelystä luopumisen. Mahdollisuus säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä poikkeuksia perustuslaista, tämän kirjainta kuitenkin muuttamatta, on autonomian ajan olosuhteisiin perustuva historiallinen erikoisuus. Poikkeuslakijärjestelmä kovertaa perustuslain normatiivista sitovuutta ja samalla sen yhteiskunnallista merkitystä. Se muuttaa perustuslakikysymykset aritmetiikaksi, kun eduskunnan määränemistön kannatus riittää oikeutukseksi mille hyvänsä lainsäädäntöhankkeelle. Viimeistään ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset sitoumukset ovat tehneet poikkeuslakijärjestelmästä kestämättömän.

## Kohti demokraattisen vastuunalaisuuden teoriaa

Perustuslakiuudistuksen teoreettisiin peruskysymyksiin kuuluu demokraattisen legitimitetin tai demokraattisen vastuullisuuden teorian kehittäminen. Parhaillaan meillä keskustellaan parlamentarismien ja demokratian välisestä suhteesta tilanteesta, jossa tasavallan presidentti eduskunnan ohella on kansan vaaleilla valitsema toimielin ja jossa presidentti yksihenkilöisenä toimielimenä voi väittää nauttivansa laajempaa kansan luottamusta kuin yksikään eduskunnan sisäinen yksittäinen toimija. Tämä keskustelu on kuitenkin vasta alkua pohdinnalle siitä, miten vastuudessa turvataan yhteiskunnallisen vallankäytön vastuunalaisuus tilanteesta, jossa nykyistä vähäisempi osa päätöksenteosta on eduskunnan enemmistön poliittisen luottamuksen varassa eli parlamentaarisen vastuunalaisuuden piirissä.

Jos jätämme nyt sivuun perinteiset valtiosääntöiset poikkeukset parlamentarismista eli tasavallan presidentin ja puolustushallinnon, huomio on syytä kiinnittää ainakin neljään merkitykseltään kasvavaan yhteiskunnallisen päätöksenteon lohkoon, joiden demokraattinen legitimitetti ei ainakaan tulevaisuudessa toteudu parlamentaarisen luottamuksen kautta.

(1) *Kansainvälinen norminanto*. Kaikkeen kansainväliseen yhteistyöhön liittyy jonkinasteinen demokratiavaje, koska kansainvälinen kanssakäyminen on ainakin pääosin hallitusten välistä yhteistyötä, ja kansanedustuslaitoksen osallistuminen rajoittuu valmiin neuvottelutuloksen hyväksymiseen tai, teoriassa, hylkäämiseen. Tällaisen päätöksenteon demokraattinen legitimitettiperusta on ohuempi kuin täysimittaisen lainsäädäntöprosessin, jossa jokainen yksityiskohta voi olla keskustelun ja äänestyksen kohteena. Päätöksenteon lohkona kansainvälisen norminannon merkitys on kasvamassa, koska kansainvälisesti tuotetaan yhä suurempi osa niistä oikeusnormeista, jotka ovat valtiosisäisesti viranomaisia, tuomioistuimia ja jopa yksilöitä sitovia (ns. välitön horisontaalivaikutus).

Ihmisoikeussopimuksissa kuvattu kehityslinja toteutuu kansainvälisten sopimusten muodossa ja siksi yleensä kansanedustuslaitoksen hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksen jälkeen. Sen sijaan Euroopan yhteisön asetukset ovat suoraan ylikansalliselta tasolta annettavia normeja, jotka

ilman mitään kansallista ratifiointi- tai voimaansaattamispäätöstä ovat jäsenvaltiossa sovellettavaa oikeutta. Eräiltä osin ja tietyin ehdoin sama koskee myös direktiivejä. Vaikka Euroopan unionin demokratiavajetta pyritään paikkaamaan Euroopan parlamentin asemaa vahvistamalla, koko Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen demokraattinen legitimitetti on ensi sijassa sen yksittäisen päätöksen varassa, jonka eduskunta teki 14.11.1994 hyväksyessään yksinkertaisella enemmistöllä liittymissopimuksen ja kahden kolmanneksen määränemmistöllä liittymissopimuksen voimaansaatmislain.

2) *Tuomioistuinten toiminta*. Kansainvälispe-  
räisten normien suora sovellettavuus Suomessa on näkyvin osa yleisempää ilmiötä. Osa yhteiskunnallisesta vallankäytöstä näyttää lankeavan tuomioistuinlaitokselle sen vuoksi, ettei vaaleilla valittu kansallinen parlamentti enää ole ainoa oikeusnormien tuottaja. Tämä kehityslinja on ollut jo klassisesti nähtävissä liittovaltioissa, missä valtiosääntötuomioistuinta (Itävalta, Saksa) tai korkeinta oikeutta (Yhdysvallat) on tarvittu ratkomaan liittovaltion ja osavaltioiden välisiä toimivaltasuhteita oikeusnormien asettamisessa. Mutta sama ilmiö näkyy nyt yhtenäisvaltioissa, kun oikeuden soveltamisvaiheessa on yritettävä sovittaa yhteen eri norminasettajien tuottamat oikeussäännöt. Ratkaisutilanteita voidaan toki säännellä asettamalla perustuslaissa joitakin etusijasääntöjä vaikkapa siten, että Euroopan yhteisön oikeus, perustuslaki, kansainväliset sopimukset, eduskunnan säätämät tavalliset lait, itsehallintoyhdyskuntien asettamat normit, ja lakia alemmanasteiset valtiolliset normit muodostavat yksiselitteisen etusijaportaiton. Hallitusmuodon 92 §:stä johdettu lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kieltö, kansainvälisen oikeuden kansainvälisoikeudellinen etusija suhteessa kaikkiin kansallisiin säädöksiin, etusijaportaiton tavoittamattomiin jäävien oikeusperiaatteiden olemassaolo ja etusijakysymysten väistämätön tulkinnanvaraisuus kuitenkin johtavat siihen, ettei tiukka säädännäisten etusijasuhdeiden järjestelmä pysty estämään tuomioistuinten muodostumista yhteiskunnallisen vallan käyttäjiksi.

3) *Hallinnon pulverisoituminen*. Oikeusvaltiolliset periaatteet, mukaan lukien hallinnon lainalaisuusvaatimus (HM 92 §:n 1 momentti), valtioneuvoston parlamentaarinen vastuu alaisestaan hallintotoiminnasta (HM 36 §) ja virkamies-

	kansainväli- set normit	tuomio- istuimet	hallinnon pulverisoi- tuminen	raha- politiikka
julkinen keskustelu	+	+	+	+
asiantuntemus		<b>perustelut</b>	+	+
rajattu tehtävä	+	+	+	<b>laki</b>
asiakasdemokratia		+	<b>palvelu</b>	
läpinäkyvyys	+	+	+	+
ihmisoikeudet	<b>arvoperusta</b>	+	+	

Kuvio 3. Parlamentaaraiselle vastuunalaisuudelle vaihtoehtoisia legitimaatioperustoja

hallintoperiaate ovat suurelta osin menettämässä merkityksensä päätösvallan hajauttamisen, itsehallintoratkaisujen, liikelaitostamisen, yhtiöittämisen ja yksityistämisen vuoksi. Kun hallintoa puretaan tai se pulverisoituu hiukkasiksi, monet ihmisten oikeuksien takeet menettävät merkityksensä, ja aiemmin kontrolloituna hallintona hoidetuista tehtävistä on vaarassa muodostua puhdasta vallankäyttöä. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta, asiakirjajulkisuus, valitus-oikeus, hallintokantelu, virkarikossyyte ja kieli-laki ovat vain esimerkkejä oikeussuojatakeista, jotka ovat vaarassa menettää merkityksensä.

4) *Rahapolitiikka*. Maastrichtin sopimukseen sisältyvän Euroopan talous- ja rahaliiton ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän olennainen osa on rahapolitiikan epäpolitisoinen. Sama johtopäätös tehdään myös niissä maissa, jotka pyristelevät saksalaisvetoisen eurooppalaisen keskuspankin luomista vastaan, esimerkiksi Englannissa. Näyttääkin olevan yleinen kehittyneiden teollisuusmaiden suuntaus, että keskuspankki – kansallinen tai eurooppalainen – irrotetaan hallitusvallan ohjauksesta ja parlamentin enemmistön tahdosta asettamalla sille tietty säädännäinen tehtävä, tyypillisesti rahan arvon vakaus. Länsi-Euroopassa tähän liittyy myös valuuttakurssien sitominen. Nämä ratkaisut merkitsevät, että suuri osa »politiikan» puhtaimmasta ydinalueesta, talouspolitiikasta, siirtyy pois poliittisten valtio-

elinten pöydältä. Inflaatio ja devalvaatio eivät enää ole Suomessakaan poliitikkojen käytettävissä keinoina harjoittaa suhdannepolitiikkaa, tulonjakopolitiikkaa tai äänenkalastuspolitiikkaa. Vakaan taloudellisen kehityksen kannalta tämä voi olla hyväksi, mutta vähintäänkin se osoittaa rahapolitiittisen päätöksenteon erääksi niistä valankäytön alueista, joiden demokraattista legitimitteettiperustaa olisi pohdittava.

Kuvattujen neljän ilmiön uusien legitimointitapojen etsiminen on tulevan perustuslakiuudistuksen teoreettisia haasteita. Miten kyseiset toiminnot voisivat olla vastuunalaisia kansalle, kun niiden demokraattinen legitimitteetti ei toteudu kansan valitseman parlamentin luottamuksen kautta? Joku ehkä asettaa toivonsa tietotekniikan kehitykseen ja jatkuvaan sähköiseen gallup-demokratiaan, jossa vaikkapa korkeimman oikeuden jokaisen päätöksen hyväksyntä heti mitattaisiin kodeissa olevia nappeja painamalla. Tällaisen online-demokratian taustalla on käsitys, jonka mukaan demokratia merkitsee kansalaisten yksittäisten atomististen valintojen keskiarvoa.

Itse etsisin vastuunalaisuuden teoriaa avoimen ja rationaalisen argumentoinnin, asiantuntemuksen turvaamisen, säädännäisten tehtävämäärittelyjen, julkisuuden, »asiakasdemokratian» ja perusoikeuksien noudattamisen suunnista. Korkeimman oikeuden ratkaisutoiminnan vastuunalaisuus toteutuu ennemmin kriittisen kansa-

laiskeskustelun kuin gallup-demokratian kautta. Parlamentaarisen vastuun piiristä karkaavien yhteiskunnallisen vallankäytön lohkojen yhteydessä nämä vaihtoehtoiset legitimaatiotavat ovat toteutettavissa erilaisin yhdistelmin. Kuviossa 3 on alustava hahmotelma ongelmina mainitsemieni lohkojen vastuunalaisuusperusteista. Siinä kunkin lohkon tärkein legitimaatioperuste on esitetty sanallisesti ja täydentävät perusteet +-merkillä.

### **Vuoden 2000 perustuslakikomitean toimeksianto**

Eräänlaisena yhteenvetona edellä esitetystä hahmottelun toimeksiannon vuoden 2000 perustuslakikomitealle:

Komitean tehtävänä on laatia ehdotus yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, jolla kumotaan nykyiset neljä erillistä perustuslakia. Ehdotuksen tulee sisältää perustuslaintasoista sääntelyä edellyttävät perusratkaisut eduskunnan menettelytaivoista. Muilta osin valtiopäiväjärjestyksessä nykyisin säännellyt asiat ratkaistaisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

Uuden perustuslain tulee ilmaista toimivallanjako valtiollisen vallan keskeisten käyttäjien, eduskunnan ja sille vastuunalaisen valtioneuvoston välillä. Perustuslain tulee säännellä myös tasavallan presidentin ja tuomioistuinten tehtävät. Uudesta perustuslaista tulee lisäksi ilmetä suomalaisen valtiollisen vallankäytön suhde yhtäältä kansainväliseen tai ylikansalliseen päätöksentekoon, toisaalta itsenäisen toimivaltapiirin omaan valtionsisäisiin itsehallinnollisiin rakenteisiin.

Perustuslain yhdessä sitä täydentävien sanktiojärjestelyjen kanssa tulee varmistaa, että kaikki yhteiskunnallinen vallankäyttö on kontrolloitua. Siksi valtionhallintoon kohdistuvat oikeudelliset valvontajärjestelyt, mukaan lukien perusoikeus-

säännösten oikeudellinen velvoittavuus, on soveltuvin osin ulotettava myös itsehallinnollisiin ja luonteeltaan yksityisiin toimijoihin. Uuden perustuslain tulee olla luonteeltaan suomalaisen yhteiskunnan eikä vain Suomen valtion oikeudellinen peruskirja. Siten sen tulee turvata yhteiskunnallisen vallankäytön demokraattinen vastuunalaisuus siltäkin osin kuin vallankäyttö ei perustu kansan valitseman eduskunnan tai sille vastuunalaisten toimielinten päätöksiin.

Perustuslain sitovuuden vahvistamiseksi uuden perustuslain tulee, mahdollisesti vaikeimpia kriisioloja lukuun ottamatta, kieltää perustuslaista poikkeavien lakien säätäminen muutoin kuin itse perustuslain tekstiä muuttamalla. Perustuslain perusoikeussäännösten vahvistamiseksi tulee turvata, että perusoikeussäännökset saavat ristiriitatilanteessa etusijan tavallisiin lakeihin ja muihin valtiosisäisten toimijoiden päätöksiin nähden. Komitean on harkittava siirtymistä järjestelmään, jossa kansainvälisen oikeuden normit joko yleisesti tai tietyin ehdoin saavat etusijan valtiosisäisiin säädöksiin nähden.

Uuden perustuslain eräs keskeinen ulottuvuus kansainvälistymisen ja vallan hajautumisen oloissa on sen määrittely, mistä asioista on säädettävä eduskunnan hyväksymällä lailla. Näiden asioiden määrittelyä koskevaan komitean ehdotukseen on sisällytettävä ainakin perusoikeuksien rajoittaminen ja verotus.

Komitean tulee sisällyttää mietintöönsä hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus nykyisten perustuslakien korvaamiseksi yhdellä yhtenäisellä perustuslaintasoisella säädöksellä.

Erillisenä tehtävänä komitean tulee laatia ehdotus perustuslainsäännöksiksi, joilla kansanäänestys tehdään valinnaiseksi tai pakolliseksi osaksi perustuslain muuttamismenettelyä. Tämä ehdotus tulee valmistella ennen komitean loppumietintöä, jotta se ehditään saada voimaan siten, että se on sovellettavissa komitean päätehtävänä olevan uuden perustuslain hyväksymisessä.