

LAINLAATIJAN
PERUSTUSLAKIOPAS
2000

Helmikuu 2000

Oikeusministeriön suosituksia



22.2.2000
418/41/2000

ESIPUHE

Maaliskuun alusta 2000 tulee voimaan uusi Suomen perustuslaki. Se merkitsee monia periaatteellisia ja käytännön muutoksia sekä lainsäädäntötyössä että lainvalmistelussa. Tässä oppaassa on tiivistetyssä muodossa pyritty esittämään, minkälaisia muutoksia perustuslaki aiheuttaa, sekä esittämään suositukset uuden perustuslain myötä käyttöön otettavista "malleista" sellaisissa tapauksissa, joissa aikaisemmin vakiintuneet mallit eivät enää tule kysymykseen.

Suomessa säädösten kirjoittamistapoja ei ole juurikaan säännelty säädöksin tai viranomaisten päätöksin, vaan ne ovat vakiintuneet käytännön myötä. Tarkoituksena on, että myös uuden perustuslain mukaiset kirjoittamistavat saavat omat vakiintuneet muotonsa käytännön myötä. Koska kuitenkin on tarkoituksenmukaista, että uutta käytäntöä ryhdytään luomaan yhteiseltä pohjalta, tässä oppaassa esitetään oikeusministeriön suositukset eräistä uusista kirjoitustavoista. Tarkoituksena on, että suosituksista saatujen kokemusten pohjalta noin kahden vuoden kuluessa uudistetaan eri lainvalmisteluoppaat, varsinkin "Lainlaatijan opas", joka on luonteeltaan oikeusministeriön julkaisema käsikirja, ja "Hallituksen esitysten laatimisohteet", joka on vahvistettu valtioneuvoston päätöksellä.

Tässä oppaassa käsitellään vain uuteen perustuslakiin liittyviä kysymyksiä. Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevien uuden perustuslain säännösten soveltamisesta laaditaan erikseen ohjeet säädösmalleineen, joten niitä ei käsitellä tässä oppaassa.

"Lainlaatijan opasta" ja "Hallituksen esitysten laatimisohteita" sovellettaessa on perustuslakiuudistuksen lisäksi otettava huomioon myös muu uusi lainsäädäntö sekä uudet erillisohteet. Uusia lainvalmistelussa huomioon otettavia lakeja ovat esimerkiksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja henkilötietolaki (523/1999). Uusia erillisohteita ovat esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksinä vahvistetut ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista ja ympäristövaikutusten arvioinnista (1998) sekä yritysvaikutusten arvioinnista (1999). Uusiin ohjeisiin kuuluu myös pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman maininta, että "hallituksen säädösvalmistelussa tulee arvioida aluepoliittiset vaikutukset".

Opas on laadittu oikeusministeriössä. Sen tekstin laadinnasta ovat vastanneet

tarkastustoimiston päällikkö Markku Tyynilä sekä lainsäädäntöneuvos Sami Manninen. Lisäksi oppaan valmisteluun ovat osallistuneet lainsäädäntöneuvos Ahti Sulonen sekä erityisasiantuntijat Sten Palmgren ja Marja Wallin. Oppaasta on myös esittänyt kommenttinsa valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen eduskunnan kansliasta.

Opas löytyy myös oikeusministeriön Internet-kotisivulta www.om.fi/3488.htm.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto noudattaa opasta käytännön laintarkastustyössään.

Oikeusministeri Johannes Koskinen

Ylijohtaja Pekka Nurmi

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESIPUHE	1
Sisällysluettelo	3
I JOHDANTO	6
1 Oppaan tarkoitus	6
II UUDEN PERUSTUSLAIN VAIKUTUKSET LAINVALMISTELUUN	
7	
2 Menettelyä koskevat perustuslain säännökset	7
2.1 Hallituksen esityksen antaminen	7
Aloiteoikeus	7
Hallituksen esityksen antamisesta päättäminen	7
2.2 Hallituksen esityksen täydentäminen	7
Täydentävän esityksen antamisen edellytykset	7
Täydentävän esityksen sisältö ja muoto	8
Täydentävän esityksen antaminen ja käsittely	8
2.3 Hallituksen esityksen peruuttaminen	8
2.4 Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa	8
2.5 Lain vahvistaminen ja eduskunnalle palautuneen lain uudelleen käsittely	9
Vahvistamismenettely	9
Vahvistamatta jätetyn lain jatkokäsittely	9
2.6 Lain julkaiseminen ja voimaantulo	10
Julkaiseminen	10
Lain voimaantulo	10
Muiden säädösten voimaantulo	10
2.7 Poikkeuslakien välttäminen	10
"Rajatut poikkeukset" perustuslaista	10
Suositus välttää poikkeuslakeja	11
3 Asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva perustuslain säännös (80 §)	11
3.1 Asetuksenantovalta	11
Yleistä	11
Asetuksen antajat	12
Asetuksen antamisesta päättäminen	12
Tasavallan presidentin perustuslaissa säädetty asetuksenantovalta	12
Ministeriöitä ja valtioneuvoston yleistä toimialaa koskevien säännösten antaminen (perustuslain 68 §)	13
Valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen (perustuslain 119 §)	13
Euroopan unionin päätösten täytäntöönpano (perustuslain 93 §)	13
Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet	14
Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta	14
Asetuksenantovallan edelleendelegoimisen kieltö	14
Asetuksenantovallan aineelliset rajoitukset	15
3.2 Lainsäädäntövallan siirtäminen ministeriötä alemmalle viranomaiselle	15
Yleistä	15

	Alempien viranomaisten oikeussääntöjen merkityksestä	
	Alempien viranomaisten säädöstenantovaltuuden edellytykset	
	"Määrätyt asiat" ja "erityiset syyt"	16
	Alempien viranomaisten säädöksenantovaltuuden rajat	16
3.3	Valtioneuvoston yleistoimivaltaan perustuvat hallinnolliset määräykset (hallinnon sisäiset määräykset)	17
	Hallinnon sisäisten määräysten oikeusperuste	17
	Hallinnon sisäisten määräysten rajat	17
	Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset	17
	Suositus suhtautua pidättyvästi hallinnollisten määräysten antamiseen	18
4	Säännökset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle	18
	Perustuslain 124 §:n säännökset	18
	Säädöstaso annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle	18
	Edellytykset hallintotehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle	19
	Hallintotehtävien antamisen rajoitukset	19
III	LAKITEKNIikka	20
5	Säädökset	20
5.1	Säädösten lajit (vrt. Lainlaatijan opas 2.1)	20
	Säädös	20
	Lait	20
	Asetukset	20
	Omaperäiset asetukset	20
	Alempien viranomaisten säädökset	21
	Hallinnon sisäiset määräykset	21
	Uuden ja vanhan perustuslain mukaiset säännökset	21
5.2	Muutossäädökset (vrt. Lainlaatijan opas 2.3 ja 2.4)	22
	Muutossäädöksiä koskevan käytännön muutokset	22
	Vanhojen asetusten ja päätösten muuttamisen edellytykset	22
	Vanhojen asetusten ja päätösten muuttaminen erityistapauksissa	22
	Päätöksen tai oikeussäännöksen kumoaminen valtuussäännöksen puuttuessa	23
5.3	Säädösten julkaiseminen ja numerointi sekä säädöksiin viittaaminen (vrt. Lainlaatijan opas 2.5)	23
	Suomen säädöskokoelma sekä ministeriöiden määräyskokoelmat	23
	Säädöskokoelmassa julkaistuihin säädöksiin viittaaminen	24
6	Säädösten nimikkeet (vrt. Lainlaatijan opas, 3 luku)	24
	Lakien nimikkeet	24
	Asetusten nimikkeet	24
	Poikkeukselliset asetuksen nimikkeet	25
	Muutosasetusten nimikkeet	25
	Vanhoja säädöksiä koskevien muutosasetusten nimikkeet	25
7	Säädösten johtolauseet (vrt. Lainlaatijan opas, 4 ja 5 luku)	26

Lakien johtolauseet		26
Asetusten johtolauseet		27
Muutosasetusten johtolauseet		28
Vanhoja säädöksiä koskevien muutosasetusten johtolauseet		29
8 Säästöjen rakenne ja voimaantulo		
(vrt. Lainlaatijan opas, 6 ja 7 luku)		30
Suositus välttää perustuslaista kirjainlyhenteitä		30
Asetusvaltuussäännösten kirjoittaminen		31
Asetusvaltuutta koskevan säännöksen muoto		31
Voimaantulosäännökset		31
IV UUDEN PERUSTUSLAIN VAIKUTUKSET HALLITUKSEN ESITYKSIIN		32
9 Hallituksen esitysten laatimisohjeiden soveltaminen	32	
LIITE Uuden perustuslain sisältämät nimenomaiset lakivaraukset		33

I JOHDANTO

1 Oppaan tarkoitus

Oppaan tarkoitus on toisaalta antaa lainvalmistelijalle yleiskuva 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulevan uuden perustuslain vaikutuksista lainvalmisteluun ja toisaalta antaa suositukset uuden perustuslain edellyttämiksi uusiksi lakitekni-siksi ratkaisuksi. Kun uuden perustuslain mukaiset uudet lakitekniset ratkaisut ovat käytännössä vakiintuneet, laaditaan noin kahden vuoden kuluessa muun muassa "Hallituksen esitysten laatimisohteista" ja "Lainlaatijan oppaasta" uusi laitos.

Oppaassa ei käsitellä valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevia laki- ja asetusehdotuksia, koska näistä annetaan suositukset erikseen.

Oppaassa on jouduttu viittaamaan kahteen lakiin, joiden käsittely on oppaan ilmestyessä vielä kesken. Nämä ovat laki Suomen säädöskokoelmasta ja laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista. Oppaan viittaukset näihin lakeihin on näin ollen tarkistettava opasta sovellettaessa.

2 Menettelyä koskevat perustuslain säännökset

2.1 Hallituksen esityksen antaminen

Aloiteoikeus

Lain säätäminen tulee perustuslain mukaan eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella. Edustaja voi aikaisempaan tapaan tehdä lakialoitteen eduskunnan ollessa koolla (perustuslain 70 §).

Hallituksen esityksen antamisesta päättäminen

Tasavallan presidentti päättää hallituksen esityksen antamisesta. Presidentti päättää asiasta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (58 §:n 1 momentti). Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi. Asianomainen ministeri on velvollinen esittelemään asian presidentin päätettäväksi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, vaikka hän ei itse olisikaan kannattanut ehdotusta asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä. Ministerillä on kuitenkin mahdollisuus asiaa presidentille esitellessään tuoda esiin oma käsityksensä.

Jos presidentti ei ensimmäisellä esittelykerralla päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi (58 §:n 2 momentti). Presidentti voi siten palauttaa esitysehdotuksen valtioneuvoston uuteen valmisteluun. Valtioneuvoston uusi ratkaisuehdotus voi kuitenkin sisällöltään olla sama kuin alkuperäinen. Toisella esittelykerralla hallituksen esityksen antamisesta päätetään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei näin ollen voi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä antamasta esitystä.

Uudessa perustuslaissa ei säädetä ylimpien tuomioistuinten velvollisuudesta antaa esitysehdotuksista lausuntoja kuten hallitusmuodon 18 §:n 2 momentissa.

2.2 Hallituksen esityksen täydentäminen

Täydentävän esityksen antamisen edellytykset

Hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys (perustuslain 71 §). Hallituksen esityksen täydentäminen on uusi menettely. Täydentävä esitys voidaan antaa silloin, kun hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisällöllisiä muutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen tai kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Kyse on tilanteesta, jolloin hallituksen alkuperäisen esityksen täydennykset ja korjaukset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla. Perustuslain säännöksellä ei ole rajoitettu eduskunnan oikeutta muuttaa hallituksen esityksiä.

Täydentävän esityksen sisältö ja muoto

Täydentävä esitys on sisällöltään liitännäinen alkuperäiseen hallituksen esitykseen eikä sen siten tarvitse sisältää hallituksen esityksen kaikkia eri osia. Täydentävällä esityksellä ja alkuperäisellä esityksellä tulee olla selvä keskinäinen asiayhteys. Muita erityisiä oikeudellisia edellytyksiä täydentävän esityksen antamiselle ei ole asetettu. Täydentävän esityksen nimikkeessä viitataan täydennettävän esityksen nimikkeeseen **esimerkiksi** seuraavasti: "Hallituksen esitys sitä ja sitä koskevan (tai poikkeuksellisesti "siitä ja siitä annettavaksi ehdotettua lakia koskevan") hallituksen esityksen (HE xx/2000 vp) täydentämisestä". Täydentävälle esitykselle annetaan uusi numero.

Täydentävän esityksen antaminen ja käsittely

Ajallisesti täydentävän esityksen antamista on rajoitettu siten, että täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut eduskunnan valiokunta on antanut mietintönsä.

Täydentävän esityksen antamisesta päätetään samassa menettelyssä kuin muidenkin hallituksen esitysten antamisesta.

Eduskunnassa täydentävä esitys lähetetään eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 31 §:n mukaan alkuperäistä esitystä valmistelevalle käsittelyvaliokuntaan. Valiokunta käsittelee alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä (työjärjestyksen 31 §). Puhemiesneuvosto voi päättää täydentävän esityksen lähettämisestä valiokuntaan ilman lähetekeskustelua, mistä ilmoitetaan täysistunnossa (työjärjestyksen 32 §:n 2 momentti).

2.3 Hallituksen esityksen peruuttaminen

Hallituksen esitys voidaan kuten aikaisemminkin peruuttaa (perustuslain 71 §). Hallituksen esityksen peruuttamiselle ei ole asetettu sisällöllisiä oikeudellisia edellytyksiä, vaan esityksen peruuttaminen riippuu hallituksen poliittisesta harkinnasta. Hallituksen esityksen peruuttamisesta päätetään samassa menettelyssä kuin esityksen antamisesta (perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentti). Peruuttamisesta ilmoitetaan eduskunnalle hallituksen kirjelmällä.

Eduskunnan puhemies ilmoittaa eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n mukaan hallituksen esityksen peruuttamisesta täysistunnossa. Ilmoitus merkitsee samalla sitä, että peruutetun hallituksen esityksen eduskuntakäsittely lopetetaan.

2.4 Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

Lakiehdotukset otetaan perustuslain 72 §:n mukaan eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn aikaisemman kolmen käsittelyn sijasta.

Lakiehdotukset käsitellään täysistunnossa asiaa valmistelleen valiokunnan mietinnön pohjalta. Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu (yleiskeskustelu) sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä (yksityiskohtainen käsittely). Lakiehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi. Toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Tarkemmat säännökset lakiehdotuksen eduskuntakäsittelystä sisältyvät eduskunnan uuteen työjärjestykseen.

2.5 Lain vahvistaminen ja eduskunnalle palautuneen lain uudelleen käsittely

Vahvistamismenettely

Tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymät lait (perustuslain 77 §). Presidentti päättää lain vahvistamisesta perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyssä menettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Vahvistamisvaiheessa presidentti voi kuten aikaisemminkin pyytää laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta. Presidentti voi päättää lausunnon hankkimisesta, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan.

Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Määräaika lasketaan alkavaksi siitä, kun eduskunnan vastaus on toimitettu valtioneuvostolle esiteltäväksi presidentille. Määräaika koskee myös tilannetta, jossa laista pyydetään lausunto jommaltakummalta ylimmältä tuomioistuimelta tai molemmilta. Määräajan päätyttyä lain vahvistamisesta ei enää voida päättää.

Vahvistamatta jätetyn lain jatkokäsittely

Jos presidentti määräajan kuluessa päättää jättää lain vahvistamatta tai ei tee vahvistamispäätöstä määräaikana, laki palautuu perustuslain 77 §:n 2 momentin perusteella eduskunnan käsiteltäväksi. Lain palauttamisesta ei siten päätetä erikseen, vaan laki otetaan suoraan perustuslain säännöksen perusteella eduskunnassa uuteen käsittelyyn. Valtioneuvoston tulee kuitenkin myös vastaisuudessa ilmoittaa lain vahvistamatta jättämisestä tai vahvistamatta jäämisestä eduskunnalle.

Eduskunnan käsiteltäväksi palautunut laki otetaan eduskunnassa viipymättä uudelleen käsiteltäväksi (perustuslain 78 §). Vahvistamatta jääneen lain käsittely ei siten enää siirry vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkaville valtiopäiville, vaan eduskunta voi heti ryhtyä käsittelemään lakia uudelleen.

Lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä päätetään eduskunnan täysistunnossa valiokunnan mietinnön pohjalta yhden käsittelyn asiana. Eduskunnan on hyväksyttävä laki asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä se. Lakiin voidaan siten sen uudelleen käsittelyn yhteydessä tehdä aikaisempaan tapaan vain lain asiasisältöön vaikuttamattomia vähäisiä teknisluonteisia tarkistuksia.

Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta (perustuslain 77 §:n 2 momentti). Tällöin presidentti on velvollinen allekirjoittamaan lain. Asianomaisella ministerillä on vastaavasti varmentamisvelvollisuus (perustuslain 79 §:n 2 momentti).

Jos eduskunta ei uudessa käsittelyssä hyväksy lakia, se raukeaa (perustuslain 77 §:n 2 momentti). Tarkoitus kuitenkin on, että eduskunta tekisi kaikissa tapauksissa päätöksen sen käsiteltäväksi palautuneen lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

2.6 Lain julkaiseminen ja voimaantulo

Julkaiseminen

Lain julkaisemisesta säädetään perustuslain 79 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston on julkaistava laki Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen kun laki on vahvistettu tai, jos laki tulee voimaan ilman vahvistusta, sen jälkeen kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut lain ja asianomainen ministeri on sen varmentanut. Vaatimus lain julkaisemisesta "viipymättä" on uusi ja se koskee myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja.

Tarkemmat säännökset lakien ja muiden säädösten sekä viranomaisten määräysten julkaisemisesta sisältyvät Suomen säädöskokoelmasta annettuun lakiin (/2000) sekä ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annettuun lakiin (/2000).

Lain voimaantulo

Laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan kuitenkin säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella (perustuslain 79 §:n 3 momentti). Lain voimaantuloajankohdan tulee siten ensisijaisesti käydä ilmi itse laista. Vain erityisestä syystä laissa voidaan säätää sen voimaantuloajankohtaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Erityisen syyn vaatimus ei kuitenkaan koske kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja, joiden voimaantulosta voidaan perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan säätää asetuksella.

Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä (perustuslain 79 §:n 3 momentti).

Muiden säädösten voimaantulo

Lakia alemmanasteisten säädösten julkaisemisesta säädetään lailla (perustuslain 80 §:n 3 momentti). Nämä säännökset sisältyvät säädöskokoelmasta ja määräyskokoelmista annettuihin lakeihin. Niiden mukaan myös lakia alemmanasteisessa säädöksessä on säädettävä tai määrättävä, milloin se tulee voimaan.

2.7 Poikkeuslakien välttäminen

"Rajatut poikkeukset" perustuslaista

Uudessa perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus niin sanottujen poikkeuslakien säätämiseen. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslakiin. Poikkeuslakimenettelyn käyttöalaa on kuitenkin rajoitettu. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti perustuslakiin voidaan vastaisuudessa tehdä vain rajattuja poikkeuksia.

Perustuslain ilmaisulla "rajattu poikkeus" viitataan ensisijaisesti poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa

perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslailla ei siten voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Rajatulla poikkeuksella ei toisaalta viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrään.

Suositus välttää poikkeuslakeja

Vaikka poikkeuslakimahdollisuus onkin säilytetty, on perustuslakiesityksessä (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) korostettu poikkeuslakimenettelyn välttämistä.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakimenettelyyn kuitenkin joudutaan turvautumaan, on poikkeukset valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina.

Lähtökohtana on, että lakiehdotukset valmistellaan perustuslain mukaisiksi. Jos poikkeuslain säätäminen kuitenkin on poikkeuksellisesti ja pakottavasta syystä välttämätöntä, tulee poikkeus rajata mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi.

3 Asetuksen antovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva perustuslain säännös (80 §)

3.1 Asetuksen antovalta

Yleistä

Lainsäädäntövallan siirtämistä ja asetuksen antamista koskevan sääntelyn perusteet muuttuvat kokonaisuudessaan uuden perustuslain tullessa voimaan. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Lainsäädäntövaltaa käyttää uuden perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunta. Lainsäädäntövalta eli valta antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä on siten perustuslailla osoitettu eduskunnalle. Kun asetuksia voidaan vastaisuudessa antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla ja koska suoraan perustuslakiin perustuvia asetuksenantovaltuuksia on karsittu, voidaan asetuksenantovalta ymmärtää pääasiassa muihin lakeihin perustuvaksi delegoiduksi lainsäädäntövallaksi.

Asetuksen antajat

Asetuksenantovaltaa voidaan perustuslain mukaan osoittaa tasavallan presidentin lisäksi myös valtioneuvostolle ja ministeriölle. Pääsäännön mukaan asetukset kuitenkin antaa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta laissa erikseen muuta säädetä. Tasavallan presidentti ja ministeriö on siten valtuuttavassa laissa erikseen mainittava asetuksen antajana. Muussa tapauksessa asetuksenantovalta asiassa kuuluu valtioneuvostolle. On kuitenkin katsottu asianmukaiseksi, että lainvalmistelukäytännössä myös valtioneuvosto mainitaan valtuuttavassa säännöksessä asetuksen antajana.

Asetuksen antaminen on perustuslailla pidätetty parlamentaarisen vastuun piirissä käytettäväksi. Asetuksen antamista ei siten voida osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle.

Uuden perustuslain tultua voimaan asetukset antaa yleensä valtioneuvosto. Asetuksenantovaltan osoittaminen tasavallan presidentille on perusteltua lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä. Ministeriölle taas ei voida osoittaa asetuksenantovaltaa laajakantoisissa tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa eikä sellaisissa muissa asioissa, joiden merkitys edellyttää oikeussääntöjen antamista valtioneuvoston asetuksella. Ministeriölle voidaan siten delegoida lainsäädäntövaltaa lähinnä teknisluonteisissa tai muuten asialliselta merkitykseltään vähäisissä asioissa.

Asetuksen antamisesta päättäminen

Tasavallan presidentti päättää asetuksen antamisesta perustuslain 58 §:ssä säädettyssä päätöksentekomenettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvosto päättää asetuksen antamisesta kysymyksessä olevan ministeriön asianomaisen virkamiehen esittelystä.

Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri. Asiasta on otettu nimenomainen säännös valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n 1 momenttiin. Asetuksenantovaltan käyttämistä ei siten voida esimerkiksi ministeriön sisäisin määräyksin osoittaa ministeriön virkamiehelle.

Tasavallan presidentin perustuslaissa säädetty asetuksenantovalta

Uudella perustuslailla on korvattu aikaisemmin voimassa olleen hallitusmuodon 21 ja 28 §:n säännökset tasavallan presidentin niin sanotusta omaperäisestä eli suoraan perustuslakiin perustuvasta asetuksenantovallasta. Suoraan perustuslakiin perustuvia asetuksenantovaltuuksia on samalla karsittu ja täsmennetty.

Tasavallan presidentti antaa suoraan perustuslain nojalla vain perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettut valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Muista asioista presidentti voi antaa asetuksia vain lailla säädetyn valtuuden nojalla.

Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 § sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan uuden perustuslain tultua voimaan muuttaa tai se kumota tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty. Siirtymäsäännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa asetuksenantovaltaa koskeva lain tasoinen sääntely on jäänyt aukolliseksi. Lainsäädännön

muutokset tulee toteuttaa siten, että siirtymäsäännöksen käyttötarve jäisi mahdollisimman vähäiseksi (HE 75/1998 vp).

Ministeriöitä ja valtioneuvoston yleistä toimialaa koskevien säännösten antaminen (perustuslain 68 §)

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Mainituissa asioissa asetuksenantovalta on osoitettu suoraan valtioneuvostolle eikä asetuksen antamista siten voida siirtää presidentille tai ministeriölle.

Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä, joka vastaisuudessa annetaan valtioneuvoston asetuksena. Perustuslaissa ei kuitenkaan sinänsä ole edellytetty, että ministeriöiden toimialajaosta olisi säädettävä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien ja valtioneuvoston antamien muiden asetusten säännöksiin.

Valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen (perustuslain 119 §)

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Esimerkiksi neuvottelukuntia sekä sellaisia neuvostoja, keskuksia ja toimikuntia, joiden tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, voidaan pitää perustuslain 119 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettuina valtionhallinnon yksikköinä. Tällaisista yksiköistä voidaan siten säätää perustuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, jollei asetuksen antamisesta ole lailla erikseen muuta säädetty.

Euroopan unionin päätösten täytäntöönpano (perustuslain 93 §)

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. Kansallisia säädöstoimia edellyttävät Euroopan unionin päätökset pannaan Suomessa täytäntöön sillä säädöstasolla, jolla unionipäätöstä vastaavaa asiaa koskeva kansallinen sääntely olisi toteutettava. Euroopan unionin päätöksen, kuten direktiivin, täytäntöönpano voi siten edellyttää lain säätämistä tai asetuksen antamista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetus voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos asetuksenantovaltuudesta ei ole lailla säädetty eikä esimerkiksi direktiivissä tarkoitettu asia sisältönsä puolesta kuulu lainsäädännön alaan, valtioneuvosto voi antaa direktiivin johdosta asetuksen suoraan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla (PeVM 10/1998 vp). Valtioneuvoston asetuksella voidaan tällöin antaa vain aineelliselta sisällöltään asetuksenantovallan alaan kuuluvia säännöksiä. Ministeriön asetusta perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla ei voida antaa.

Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet

Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa asetuksia voidaan antaa vain lailla säädetyn valtuuden nojalla.

Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausunto-käytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lakeja valmisteltaessa tulee siten kiinnittää huomiota valtuussäännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegeoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Vähimmäisvaatimuksena on, että valtuutus sisältää riittävän tarkat säännökset asetuksella säänneltäviksi tarkoitetuista asioista. Valtuuden käyttö tulisi myös lailla sitoa joihinkin asiallisiin edellytyksiin tai rajoituksiin. Valtuutus voi olla sidottu myös siihen, mikä on tarpeen EU-direktiivissä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

Valtuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten täyttymistä voi lain valmisteluvaiheessa testata tarkistamalla:

- 1) onko laissa määritetty se asia tai ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella;
- 2) sisältyvätkö valtuuden tarkoittamaa asiaa koskevat perussäännökset lakiin;
- 3) ovatko asetuksella annettaviksi tarkoitetut säännökset asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia;
- 4) sisältääkö valtuutus asetuksenantovallan käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia koskevan lausekkeen;
- 5) onko valtuuden nojalla annettavan asetuksen soveltamisala esimerkiksi valtuuttavan lain muiden säännösten perusteella täsmällinen ja selvä.

Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta

Tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan vastaisuudessakin antaa asetuksella, *edellyttäen että laissa on tätä tarkoittava asetuksenantovaltuus*. Tällaista valtuutusta on kuitenkin tulkittava ja sovellettava supistavasti siten, että valtuuden nojalla annetaan vain lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä säännöksiä. Täytäntöönpanovaltuus ei nimittäin merkitse, että asetuksella voitaisiin antaa yleisesti säännöksiä kaikista asianomaisella lailla säännellyistä asioista.

Asetuksenantovallan edelleendelegoimisen kieltö

Asetuksen antamisen tulee vastaisuudessa perustua perustuslakiin tai muuhun lakiin. Tasavallan presidentin asetuksella ei näin ollen voida valtuuttaa valtioneuvostoa tai ministeriötä antamaan asetusta, eikä valtioneuvosto vastaavasti voi osoittaa asetuksenantovaltaa ministeriölle. Asetuksen antaja ei myöskään voi siirtää sille perustuslailla tai muulla lailla osoitettua asetuksenantovaltaa edelleen (*subdelegointikieltö*), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty (PeVM 10/1998 vp). Pääsääntönä tulee kuitenkin olla, että asetukset annetaan välittömästi lain nojalla eikä lailla mahdollisesti säädettyään subdelegointivaltuuden perusteella.

Asetuksenantovallan aineelliset rajoitukset

Uuden perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittavan säännöksen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Rajoitussäännöksellä on pidätetty siinä tarkoitetut asiat lailla säänneltäviksi. Lainsäädäntövaltaa ei siten voida näiden asioiden osalta siirtää asetuksen antajalle (*delegointikielto*) eikä asetuksella toisaalta voida antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista.

Lausekkeen mukaan lailla on ensinnäkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista, kunhan laki sisältää riittävän täsmälliset perussäännökset.

Lailla on säädettävä myös uuden perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksella ei näin ollen voida antaa säännöksiä perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien käyttämisestä tai rajoittamisesta. Lisäksi lain alaan kuuluvat kaikki asiat, joista perustuslain jonkin nimenomaisen säännöksen mukaan on säädettävä lailla (*liite*).

3.2 Lainsäädäntövallan siirtäminen ministeriötä alemmalle viranomaiselle

Yleistä

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö antavat asetuksia. Muu viranomainen voidaan perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan *oikeussääntöjä* määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakia säädettäessä lähtökohtana on pidetty sitä, että eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa eli valtaa antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Perustuslain säännöksessä tarkoitetut verraten tiukat edellytykset korostavatkin muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. Samasta syystä asetus on varattu vain presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antaman säädöksen nimeksi. Muu viranomainen ei voi antaa asetusta.

Viranomaisen käsite ei ole yksiselitteinen. Yleisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että viranomainen on lailla tai asetuksella järjestetty julkista tehtävää hoitava toimielin. Viranomaiset ja niiden virkamiehet toimivat asemansa takia virkavastuulla. Samasta syystä viranomaisiin ja niiden virkamiehiin sovelletaan yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä.

Alempien viranomaisten oikeussääntöjen merkityksestä

Lainsäädäntövallan delegoinnin yhteydessä oikeussäännöillä tarkoitetaan aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeusnormeja. Oikeussääntöjen

antamisvallan osoittamisessa viranomaiselle on näin ollen kyse eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan delegoinnista siten, että valtuutuksen saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä ja lainsäädäntövallan alaan kuuluvia aineellisia oikeusnormeja.

Oikeussääntöinä ei sen sijaan pidetä aineelliselta sisällöltään toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallinnon sisäisiä ja lähtökohtaisesti vain viranomaista velvoittavia määräyksiä. Joissakin tapauksissa tällaisella hallinnollisella määräyksellä voi esimerkiksi teknisten tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisten yksityiskohtien osalta olla myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivu- tai heijastusvaikutuksia. Lailla voidaan siten vastaisuudessakin säätää viranomaisen toimivallasta antaa hallinnollisia määräyksiä.

Alempien viranomaisten säädöstenantovaltuuden edellytykset "Määrätyt asiat" ja "erityiset syyt"

Perustuslain mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä. Sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat joskus edellyttää myös poikkeuksellisen usein tai poikkeuksellisen nopeasti muutettavien säännösten antamista. Perustuslaissa tarkoitettujen erityisten syiden on kuitenkin aina liityttävä sääntelyn kohteeseen eikä siitä riippumattomiin muihin seikkoihin. Erityisen syyn vaatimus edellyttää myös, että on painavia perusteita osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa ministeriön sijasta muulle viranomaiselle.

Perustuslain mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista. Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuutuksesta on siten säädettävä laissa tavanomaista tarkemmin. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä. Valtuutuksen soveltamisalaa voidaan rajata esimerkiksi alueellisesti, henkilöllisesti, asiallisesti tai ajallisesti.

Alempien viranomaisten säädöksenantovaltuuden rajat

Perustuslain mukaan viranomaista ei voida valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lain tai asetuksen alaan muodollisesti kuuluvien asioiden lisäksi säännös rajaa valtuuttamismahdollisuuden ulkopuolelle asiat, joista on niiden asiallisen merkityksen vuoksi säädettävä joko lailla tai asetuksella. Tässä suhteessa kysymys on viime kädessä siitä, edellyttääkö oikeussääntöjen antaminen parlamentaarisen vastuun piiriin kuuluvaa harkintaa ja päätöksentekoa.

Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain perustuslaissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja ainoastaan lailla. Delegoinnista ei näin ollen voida säätää asetuksella.

3.3 Valtioneuvoston yleistoimivaltaan perustuvat hallinnolliset määräykset (hallinnon sisäiset määräykset)

Hallinnon sisäisten määräysten oikeusperuste

Valtioneuvosto käyttää perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa ja sillä on perustuslain 65 §:ssä tarkoitettu yleistoimivalta hallitus- ja hallintoasioissa. Valtioneuvoston jäsenille kuuluvan parlamentaarisen vastuun vastapainona valtioneuvostolla katsotaan olevan sen yleistoimivaltaan perustuva oikeus ohjata alaista hallintokoneistoa. Valtioneuvoston ohjausvallan käytössä on kuitenkin otettava huomioon oikeusvaltion hallintoa velvoittava julkisen vallan lainalaisuuden periaate. Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yleistoimivaltansa nojalla ja lainalaisuusperiaatteen puitteissa valtioneuvosto voi vastaisuudessakin ohjata valtion hallintokoneistoa ja antaa tässä tarkoituksessa hallinnon sisäisiä määräyksiä, vaikka määräystenantovallasta ei olisikaan lailla erikseen säädetty. Samoin ministeriöt, joiden tulee perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan, voivat ilman lailla säädettyä nimenomaista valtuuttakin antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä omalla hallinnonalallaan.

Hallinnon sisäisten määräysten rajat

Valtioneuvoston ja kunkin ministeriön tehtäviin liittyvän yleistoimivallan nojalla voidaan kuitenkin antaa vain valtion viranomaisia velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä eikä kuntia, joiden itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Joissakin tapauksissa valtion viranomaisista velvoittavalla hallinnon sisäisellä määräyksellä tosin voi teknisten tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisten yksityiskohtien osalta olla myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivuvaikutuksia.

Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset

Hallinnon sisäisiä määräyksiä voidaan vastaisuudessakin antaa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Myös valtioneuvoston tai ministeriön asetukseen voi sisältyä aineelliselta sisällöltään hallinnollisiksi luonnehdittavia määräyksiä, mutta itse asetuksen antamisen on tällöinkin perustuttava joko perustuslaissa tai muussa laissa säädettyyn valtuutukseen. Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävien valtioneuvoston ja ministeriön päätösten käyttöala on hyvin suppea. Tässä tarkoitettuja päätöksiä ei saa sekoittaa aikaisempiin valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin, joista valtaosa on katsottava uuden perustuslain mukaisiksi valtioneuvoston tai ministeriön asetuksiksi.

Yleistoimivaltaan perustuvalla valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä ei saa antaa lain tai asetuksen alaan kuuluvia oikeussääntöjä. Perustuslain 107 §:n mukaisesti lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos säännös (esim. valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä annettu hallinnon sisäinen määräys) on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä annettu hallinnon sisäinen määräys on perustuslain 107 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa muun lain kanssa myös silloin, jos määräys on valtuuttavan lain nojalla annetun asetuksen vastainen.

Suositus suhtautua pidättyvästi hallinnollisten määräysten antamiseen

Rajanveto nimenomaista asetuksenantovaltuutta edellyttävän aineellisen oikeussäännön ja valtioneuvoston yleistoimivallan puitteisiin mahtuvan hallinnollisen määräyksen (hallinnon sisäisen määräyksen) välillä voi olla käytännössä hankalaa. Sen vuoksi etenkin valtion hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivuvaikutuksia aiheuttavien määräysten antamiseen pelkästään valtioneuvoston yleistoimivaltaan tukeutumalla on suhtauduttava korostetun pidättyvästi.

4 Säännökset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n säännökset

Uudella perustuslailla on rajoitettu julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslain 124 §:n 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 vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksellä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkisella hallintotehtävällä säännöksessä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuina hallintotehtävinä.

Perustuslain säännös kattaa viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirron lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Säädöstaso annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Edellytykset hallintotehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten

tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Hallintotehtävien antamisen rajoitukset

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantunteumuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaatimusten noudattaminen taataan säännösperusteisesti (PeVM 10/1998 vp).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset on otettu huomioon **esimerkiksi** metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain (1474/1995) 8 §:n 2 momentissa, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Kun metsäkeskukset hoitavat niille säädetyjä tai määrättyjä viranomaistehtäviä, niiden on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), asiakirjain lähettamisestä annetussa laissa (74/1954) ja kielilaissa (148/1922) säädetään. Metsäkeskuksen asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saa antaa muille kuin viranomaisille.

III LAKITEKNIikka

5 S ä ä d ö k s e t

5.1 S ä ä d ö s t e n l a j i t

(vrt. Lainlaatijan opas 2.1)

S ä ä d ö s

Tässä oppaassa käsitellään kuten Lainlaatijan oppaassakin pääasiassa Suomen säädöskokoelmassa julkaistavia säädöksiä, joita ovat ensisijaisesti lait ja asetukset. Havainnollisuuden vuoksi kosketellaan myös perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja alempien viranomaisten säädöksiä, jotka pääsäännön mukaan julkaistaan ministeriön tai valtion muun viranomaisen määräyskokoelmassa. Asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Myös alempien viranomaisten oikeussääntöjä voidaan uuden perustuslain mukaan antaa vain laissa säädetyin valtuuden nojalla, ja tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Edellytyksenä on, että myös muut perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset täyttyvät.

L a i t

Lakien osalta ei uusi perustuslaki merkitse lakitekniikkaan vaikuttavia perustavanlaatuisia muutoksia. Muutoksia, jotka koskevat esimerkiksi nimikkeiden ja johtolauseiden kirjoittamistapaa sekä erinäisiä alempien säädösten antamisvaltuuksia ja muita vastaavia seikkoja, käsitellään jäljempänä.

A s e t u k s e t

Laiksi kutsutaan eduskunnan hyväksymää säädöstä ja asetukseksi tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön antamaa perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettua säädöstä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan olisi selvyiden vuoksi perusteltua omaksua käytäntö, jonka mukaan säädöksen antaja mainittaisiin asetuksen nimikkeessä, esimerkiksi "*tasavallan presidentin asetus*", "*valtioneuvoston asetus*" tai "*ministeriön asetus*".

Asetuksen antaa pääsäännön mukaan valtioneuvosto. Presidentti tai ministeriö antaa asetuksen, jos asetus on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty presidentin tai ministeriön annettavaksi. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Selvyiden vuoksi on kuitenkin suositeltavaa, että asetuksen antaja mainitaan valtuussäännöksessä silloinkin, kun asetuksen antaa valtioneuvosto.

O m a p e r ä i s e t a s e t u k s e t

Asetuksenantovaltaa koskevan hallitusmuodon 28 §:n voimassa ollessa vakiintui käytäntö, että asetukset annettiin joko suoraan hallitusmuodon 28 §:n nojalla (niin sanotut omaperäiset eli alkuperäiset asetukset), jolloin asetuksen johtolauseessa ei viitata asetusvaltuuteen, tai laissa olevan erityisen asetuksenantovaltuuden nojalla, jolloin johtolauseessa viitataan lakiin. Käytännössä omaperäisten asetusten osuus on vähentynyt jatkuvasti, ja uudessa perustuslaissa niiden antamismahdollisuus on rajattu minimiin.

Merkittävin uuden perustuslain omaperäisiä asetuksia koskeva säännös on 95 §:n 1 momentti, jonka mukaan kansainväliset velvoitteet saatetaan muilta kuin lainsäädännön alaan kuuluvilta osin voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Perustuslaissa on myös muita asetuksen antamiseen valtuuttavia säännöksiä. Jos asetus annetaan suoraan perustuslain nojalla, ei sen johtolauseessa viitata perustuslakiin. Perustuslaissakin erikseen tarkoitettujen asetuksen antamisesta saattaa olla myös tavallisessa laissa annettu yksi tai useampi valtuutussäännös, jolloin asetuksen johtolauseessa viitataan siihen tai niihin.

Alempien viranomaisten säädökset

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Termiä "oikeussääntö" ei kuitenkaan käytetä säädöksen nimikkeessä, vaan tällöin käytetään **esimerkiksi** nimikettä sen ja sen viranomaisen "määräys" tai "päätös".

Ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa tällaisia säädöksiä kutsutaan *määräyksiksi*, mitä nimitystä myös tässä oppaassa käytetään nimityksen oikeussääntö ohella. Vaikka ministeriöt edellä mainitun lain mukaan voivat julkaista omaa määräyskokoelmaa, on syytä erityisesti korostaa, että ministeriöt eivät enää voi antaa *oikeussäännöiksi* katsottavia ministeriön päätöksiä tai määräyksiä. Ministeriön oikeussäännöt annetaan yksinomaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisina ministeriön asetuksina.

Hallinnon sisäiset määräykset

Perustuslain 80 § koskee oikeussääntöinä pidettäviä säädöksiä. Näiden lisäksi voi edelleenkin olla varsinaisten säädösten tapaisia valtioneuvoston yleistöimivaltaan perustuvia valtioneuvoston ja ministeriöiden antamia hallinnollisia määräyksiä, jotka eivät sisällä oikeussääntöjä vaan ainoastaan hallinnon sisäisiä määräyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset johtosäännöt ja virastojen työjärjestykset sekä vastaavat. Viime kädessä perustuslain 80 § rajaa niiden käyttöalan ja sisällön. Varsinainen ministeriön työjärjestys annetaan kuitenkin valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan ministeriön asetuksena.

Uuden ja vanhan perustuslain mukaiset säännökset

Uudella perustuslailla kumottiin aikaisemmat neljä perustuslakia, vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuoden 1922 laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) ja niin sanottu ministerivastuulaki (274/1922). Muutoin perustuslain voimaan tullessa voimassa olevat säädökset (*vanhat säädökset*) jäävät muodollisesti voimaan, jollei niitä erikseen kumota. Perustuslain säädöstäsoa koskevat säännökset edellyttävät kuitenkin useiden säädösten uusimista tai muuttamista. Nämä muutokset on pyritty tekemään ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Yleensäkin edellytetään, että lainsäädäntö mahdollisimman pian saatetaan sopusointuun uuden perustuslain kanssa.

Ennen uuden perustuslain voimaantuloa voimaan tulleita säädöksiä kuten muitakin säädöksiä koskevat perustuslain 106 ja 107 §. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen

soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 §:ssä puolestaan kielletään soveltamasta tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslain 107 § saattaa merkitä sitä, että muodollisesti voimassa olevaa alemmanasteista säädöstä ei enää voikaan soveltaa.

5.2 Muutossäädökset

(vrt. Lainlaatijan opas 2.3 ja 2.4)

Muutossäädöksiä koskevan käytännön muutokset

Uusi perustuslaki ei periaatteessa merkitse muutoksia säädösten muuttamista koskeviin aikaisempiin käytäntöihin silloin, kun kysymyksessä on lain taikka uuden perustuslain mukaisen alemmanasteisen säädöksen muuttaminen. Sen sijaan uusi perustuslaki merkitsee olennaisia oikeudellisia ja lakitekniisiä muutoksia ennen sen voimaantuloa annettujen lakia alemmanasteisten säädösten eli vanhojen säädösten muuttamiseen.

Vanhojen asetusten ja päätösten muuttamisen edellytykset

Vaikka ennen uuden perustuslain voimaantuloa voimassa olleet asetukset ja päätökset jäisivätkin voimaan, niiden muuttamisen edellytyksenä on pääsäännön mukaan, että muutossäädöksen antamiseen on olemassa uudessa perustuslaissa edellytetty perustuslakiin tai lakiin sisältyvä valtuussäännös.

Silloin kun aikaisempi lainsäätös on olemassa, säädöstä voidaan muuttaa valtuutussäännöksessä tarkoitettua säännöstä vastaavalla uuden perustuslain mukaisella säännöksellä, esimerkiksi asetusta valtioneuvoston asetuksella, valtioneuvoston päätöstä valtioneuvoston asetuksella, ministeriön päätöstä ministeriön asetuksella sekä alemman viranomaisen säädöstä vastaavalla viranomaisen säädöksellä, jollei perustuslaissa tai sen mukaisessa uudessa laissa olevasta valtuutussäännöksestä muuta johdu. Sama koskee kumoamista. **Esimerkiksi** kunniamerkeistä annettuja aikaisempia asetuksia muutetaan tai ne kumotaan julkisen arvonannon osoituksista annetun lain (1215/1999) 2 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentin asetuksella. Vanhojen omaperäisten asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta on lisäksi erityinen valtuutussäännös Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetussa laissa.

Silloin kun laista ei löydy muutossäädöksen antamiseen oikeuttavaa valtuutussäännöstä, ei säädöstä voida muuttaa kuin lainmuutoksen kautta.

Vanhojen asetusten ja päätösten muuttaminen erityistapauksissa

Harkittaessa vanhojen asetusten ja päätösten muuttamis- ja kumoamismahdollisuuksia on edellä sanotun lisäksi otettava huomioon muun muassa seuraavat seikat:

Omaperäisten asetusten muuttamista ja kumoamista koskee Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §:n erityissäännös, jonka mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan muuttaa tai se kumota tasavallan presidentin asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta

säädetty. Ilmaus "muuta säädetty" tarkoittaa sitä, että perustuslaissa tai muussa laissa saattaa olla erityinen valtuussäännös, esimerkiksi valtuus säätää asiasta valtioneuvoston asetuksella tai "asetuksella", joilla omaperäistäkin asetusta muutetaan valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen nojalla annettua valtioneuvoston päätöstä voidaan muuttaa valtioneuvoston asetuksella, jos asetus on annettu edelleen voimassa olevassa laissa säädetyin valtuuden nojalla, koska sekä asetus että valtioneuvoston päätös ovat tällöin uuden perustuslain mukaisen valtioneuvoston asetusvallan piirissä. Jos valtioneuvoston päätös sen sijaan on annettu sellaisen omaperäisen asetuksen nojalla, jota koskevaa asetusvaltuutta ei enää ole perustuslaissa eikä muussakaan laissa, ei asetuksessa oleva valtuus enää riitä päätöksen muuttamiseen.

Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla annettua ministeriön päätöstä ei voida muuttaa, jollei asiaa koskevaa säädösvaltaa voida johtaa jostakin laintasoisesta säännöksestä. Sama koskee *asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla annettua alemman viranomaisen oikeussääntöä*.

Päätöksen tai oikeussäännöksen kumoaminen valtuussäännöksen puuttuessa

Laila voidaan luonnollisesti *kumota* mikä tahansa lakia alemmanasteisempi säädös, mukaan lukien myös jo uuden perustuslain voimaan tullessa voimassa olleet lakia alemmanasteiset säädökset.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätökset sekä alempien viranomaisten antamat oikeussäännöt, joiden muuttamiseen ei ole valtuutta, tulisi kuitenkin voida kumota muutoinkin kuin säätämällä siitä lailla. Uuden perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevia alemmanasteisia säädöksiä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tällaiset alemmanasteiset säädökset on asianmukaista kumota. Ne voitaneen kumota vastaavanlaisella säädöksellä kuin ne on annettu eli hallinnollisena säädöksenä annettavalla valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä taikka alemman viranomaisen määräyksellä.

5.3 Säädösten julkaiseminen ja numerointi sekä säädöksiin viittaaminen (vrt. Lainlaatijan opas 2.5)

Suomen säädöskokoelma sekä ministeriöiden määräyskokoelmat

Perussäännös lakien julkaisemisesta on perustuslain 79 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston on julkaistava tasavallan presidentin allekirjoittama ja ministerin varmentama laki viipymättä Suomen säädöskokoelmassa. Lait säädetään ja julkaistaan 79 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain 80 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta annetaan lailla.

Perustuslaissa edellytetyt säännökset säädösten julkaisemisesta ovat Suomen säädöskokoelmasta annetussa laissa ja ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa.

Pääsäännön mukaan lait ja asetukset julkaistaan säädöskokoelmassa sekä viranomaisten määräykset määräyskokoelmassa. Säädöskokoelmasta annetun lain 4 §:n

mukaan kuitenkin yleiseltä merkitykseltään vähäinen ministeriön asetus voidaan julkaista säädöskokoelman sijasta ministeriön määräyskokoelmassa, jolloin säädöskokoelmassa on kuitenkin julkaistava tätä koskeva ilmoitus, josta tulee käydä ilmi, missä asetus on yleisön saatavilla ja milloin se tulee voimaan. Vastaavasti viranomaisen määräys voidaan julkaista määräyskokoelman lisäksi tai sijasta säädöskokoelmassa, jos määräyksen antamiseen valtuuttavassa laissa näin säädetään. Viranomaisen voi myös päättää, että sen antamat merkitykseltään yleiset määräykset julkaistaan säädöskokoelmassa.

Säädöskokoelmassa julkaistuihin säädöksiin viittaaminen

Säädöskokoelmassa julkaistuihin säädöksiin viitattaessa noudatetaan edelleen käytäntöä, että lakitekstissä tai hallituksen esityksen perusteluissa säädökseen ensi kertaa viitattaessa mainitaan säädöksen virallinen nimike sekä suluissa sen numero ja siitä vinoviivalla erotettuna täydellinen vuosiluku. **Esimerkiksi** "julkisen arvonannon osoituksista annettu laki (1215/1999)". Numeroa ei kuitenkaan mainita viitattaessa perustuslakiin, ja siitä käytetään myös säädöstekstissä nimikettä "perustuslaki". Jos perustuslakia jouduttaisiin muuttamaan, käytettäisiin kuitenkin muutoslain nimikkeessä ja johtolauseessa täydellistä nimikettä "Suomen perustuslaki", mutta toisin kuin muista säädöksistä johtolauseessa ei käytettäisi antopäivämäärää eikä numeroa.

6 S ä ä d ö s t e n n i m i k k e e t

(vrt. Lainlaatijan opas, 3 luku)

Lakien nimikkeet

Uusi perustuslaki ei aiheuta yleistä tarvetta lakien nimikkeiden muuttamiseen. Vähäisenä poikkeuksena ovat perustuslain 95 §:ssä tarkoitettut valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäistä voimaansaattamista koskevat lait, joiden nimikkeitä koskevat suositukset annetaan erikseen.

Asetusten nimikkeet

Kuten edellä on mainittu, perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetukset antaa pääsäännön mukaan valtioneuvosto, ja perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyissä tapauksissa tasavallan presidentti tai ministeriö. Säännöksen perustelujen mukaan asetuksen antaja tulisi mainita asetuksen nimikkeessä. Ministeriön asetuksen antajaksi ei kuitenkaan riitä pelkkä "ministeriö", vaan nimikkeessä tulee mainita mikä ministeriö on kysymyksessä. **Esimerkiksi** "sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen annettavaa virka-apua koskevasta menettelystä".

Koska asetuksen säädöstyyppejä ei enää nimikkeessä ilmaista yksittäisellä sanalla ("asetus") vaan sanaliitolla (esim. "valtioneuvoston asetus"), eivät aikaisemmin käytössä olleet yhdyssananimikkeet (esim. "ulkomaalaisasetus") enää tule kysymykseen. **Esimerkiksi** ei siis voitaisi käyttää nimikettä "valtioneuvoston rekisterihallintoasetus", vaan nimike kirjoitettaisiin **esimerkiksi** muotoon "valtioneuvoston asetus rekisterihallinnosta". Tämä merkitsee myös sitä, ettei aikaisempaa suositusta lain ja asetuksen nimikkeiden yhdenmukaisuudesta (ks. Lainlaatijan opas s. 40) voida noudattaa silloin, kun lain nimike on yhdyssananimike.

Uuden perustuslain mukaiset asetuksen nimikkeet olisivat **esimerkiksi** seuraavanlaisia:

Tasavallan presidentin asetus:

Tasavallan presidentin asetus arvonimistä

Valtioneuvoston asetus:

Valtioneuvoston asetus Suomen säädöskokoelmasta

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta

Ministeriön asetus:

Oikeusministeriön asetus EY-säädöksiin viittaavien tietojen merkintätavoista

Poikkeukselliset asetuksen nimikkeet

Eräitä vanhastaan käytössä olleita asetuksen nimikkeitä, joissa ei mainita sanaa asetus, voidaan edelleen käyttää. **Esimerkiksi** nykyinen valtioneuvoston ohjesääntö (1522/1995) voidaan korvata uudella valtioneuvoston asetuksella, jonka nimikkeenä on edelleen "valtioneuvoston ohjesääntö". Uusia poikkeuksellisia nimikkeitä ei ole syytä ottaa käyttöön, ja esimerkiksi nimike oikeuskanslerin ohjesääntö kumotaan perustuslain voimaansaattamisen yhteydessä oikeuskanslerista annetulla lailla.

Muutosasetusten nimikkeet

Vakiintuneen käytännön mukaan säädöksen nimike mainitaan muutossäädöksen nimikkeessä virallisessa muodossaan. Näin ollen tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksen nimikettä ei saa muutossäädöksen nimikkeessä lyhentää pelkäksi asetukseksi. **Esimerkiksi** ei siis käytetä nimikettä "valtioneuvoston asetus Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen muuttamisesta" vaan nimikettä "valtioneuvoston asetus Suomen säädöskokoelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta".

Vanhoja säädöksiä koskevien muutosasetusten nimikkeet

Myös kun "vanhoja säädöksiä" eli ennen uuden perustuslain voimaantuloa annettuja säädöksiä muutetaan uuden perustuslain mukaisilla säädöksillä, käytetään muutettavista säädöksistä niiden virallista nimikettä.

Vanhojen asetusten tai päätösten muutossäädöksen nimikkeet olisivat **esimerkiksi** seuraavanlaisia:

Tasavallan presidentin asetus:

Tasavallan presidentin asetus Kauppakamariasetuksen muuttamisesta

Tasavallan Presidentin asetus valtion virka-ansiomerkillä annetun asetuksen x §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus:

Valtioneuvoston asetus virallisista kääntäjistä annetun asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön x ja y §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus yötyötä tekeväälle työntekijälle järjestettävästä kuljetuksesta annetun valtioneuvoston päätöksen x §:n muuttamisesta

Ministeriön asetus:

Valtiovarainministeriön asetus verohallinnon maksullisista suoritteista annetun valtiovarainministeriön päätöksen 1 §:n muuttamisesta

7 Säädösten johtolauseet

(vrt. Lainlaatijan opas, 4 ja 5 luku)

Lakien johtolauseet

Lain johtolause säilyy perusmuodoltaan "Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:" ennallaan. Sama koskee muutoslakien johtolauseita. Sellaisten lakien johtolauseet, joissa mainitaan jokin perustuslain säännös, muuttuvat. Näistä on **esimerkkejä** seuraavassa. Vaikka lähtökohtana on, että uutta perustuslakia ei juuri muuteta ja että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien niin sanottujen poikkeuslakien säätämistä vältetään, on niitäkin koskevat johtolauseemallit otettu mukaan muuttuvien johtolauseemallien systematiikan havainnollistamiseksi:

Perustuslain muutos:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,
muutetaan Suomen perustuslain x § seuraavasti:

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä annettu laki:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

Ahvenanmaan itsehallintolain muutos:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostu-

muksella

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1991 annetun Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) y § seuraavasti:

HUOMAUTUS: Vastaavaa muotoa käytetään muutettaessa Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975).

Talousarvion ulkopuolista rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista koskeva laki:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla,
muutetaan seuraavasti:

Asetusten johtolauseet

Tässä suositeltavat uuden perustuslain mukaisten asetusten johtolauseet ovat aikaisemmista poikkeavia, koska aikaisempien asetusten sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätösten johtolauseista ei ollut saatavissa suoraan sovellettavissa olevaa yhtenäistä mallia. Sen takia on kehitelty johtolausemallit, joissa aluksi lakien johtolauseeseen tapaan sanotaan, minkä viranomaisen päätöksellä säätäminen tapahtuu. Se jälkeen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksen johtolauseessa viitataan esittelyyn kuten aikaisemmin asetuksessa ja valtioneuvoston päätöksessä. Kuten aikaisemminkin uuden asetuksen johtolauseessa mainitaan lisäksi valtuussäännös.

Asetuksen johtolauseessa ei kuitenkaan mainita valtuussäännöstä silloin, kun asetus annetaan perustuslaissa olevan valtuussäännöksen nojalla, **esimerkiksi** kun on kysymys perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta annettavasta tasavallan presidentin asetuksesta.

Seuraavat **esimerkit** vastaavat edellä luvun 6 jaksossa "Asetusten nimikkeet" mainittuja asetuksia. Havainnollisuuden vuoksi nimike toistetaan johtolauseen yhteydessä.

Tasavallan presidentin asetus:

Tasavallan presidentin asetus arvonimistä

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty pääministerin esittelystä, säädetään julkisen arvonannon osoituksista 23 päivänä joulukuuta 1999 annetun lain (1215/1999) 2 §:n 1 momentin nojalla:

Valtioneuvoston asetus:

**Valtioneuvoston asetus
Suomen säädöskokoelmasta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty oikeusministeriön esittelystä, säädetään Suomen säädöskokoelmasta päivänä kuuta 2000 annetun lain (/2000) nojalla:

**Valtioneuvoston asetus
ulkoasiainhallinnosta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty ulkoasiainministeriön esittelystä, säädetään ulkoasiainhallinnosta päivänä kuuta 2000 annetun lain (/2000) nojalla:

Ministeriön asetus:

**Oikeusministeriön asetus
EY-säädöksiin viittaavien tietojen merkintätavoista**

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti säädetään Suomen säädöskokoelmasta päivänä kuuta 2000 annetun lain (/2000) 16 §:n sekä ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista samana päivänä annetun lain (/ 2000) 8 §:n nojalla.

Muutosasetusten johtolauseet

Uuden perustuslain mukaisia asetuksia koskevien muutosasetusten johtolauseissa sovelletaan samoja periaatteita kuin aikaisemmissa asetuksissa ja päätöksissä (ks. Lainlaatijan opas). Muutosasetusten johtolauseet noudattavat näin ollen seuraavaa kaavaa:

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --ministerin esittelystä,/

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty --ministeriön esittelystä,/

--ministeriön päätöksen mukaisesti

kumotaan siitä ja siitä päivänä kuuta 2000 annetun tasavallan presidentin/ valtioneuvoston/ --ministeriön asetuksen (/2000) x ja y §, niistä y § sellaisena kuin se on asetuksessa /2000, *muutetaan* z §, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa asetuksessa /2000, sekä

lisätään asetukseen uusi 2 a § seuraavasti:

HUOMAUTUS: Muutettavasta asetuksesta käytetään täydellistä nimikettä (tasavallan presidentin asetuksen/valtioneuvoston asetuksen/--ministeriön asetuksen), mutta aikaisempiin muutoksiin viittaavissa "sellaisena/sellaisina kuin"-jaksossa riittää ilmaus "asetuksessa".

Vanhaja säädöksiä koskevien muutosasetusten johtolauseet

Vanhaja säädöksiä koskevan muutosasetuksen antamisen täytyy perustua perustuslaissa tai muussa laissa olevaan asetusvaltuuteen, kuten edellä on todettu. Jotta

johtolauseet eivät muodostuisi entistä mutkikkaammiksi, ei valtuussäännöstä kuitenkaan mainita johtolauseessa. Valmistelijan tulee kuitenkin aina selvittää valtuuden olemassaolo tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetusta esiteltäessä esittelylistassa sekä ministeriön asetuksen osalta vastaavassa ministeriön sisäisessä dokumentissa, jos sitä käytetään. Seuraavassa on **esimerkkejä** todellisten asetusten kuvitteellisesta muuttamisesta todellisen valtuuden nojalla. Esimerkit vastaavat 2 luvun jaksossa "Vanhoja säädöksiä koskevien muutosasetusten nimikkeet" tarkoitettuja asetuksia:

Tasavallan presidentin asetus:

**Tasavallan presidentin asetus
Kauppakamariasetuksen muuttamisesta**

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty kauppa- ja teollisuusministerin esittelystä,
muutetaan 15 päivänä huhtikuuta 1988 annetun Kauppakamariasetuksen x, y ja z § seuraavasti:

VALTUUS: Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §.

**Tasavallan presidentin asetus
valtion virka-ansiomerkillä annetun asetuksen x §:n
muuttamisesta**

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministerin esittelystä,
muutetaan valtion virka-ansiomerkillä 24 päivänä maaliskuuta 1961 annetun asetuksen (166/1961) x § seuraavasti:

VALTUUS: Julkisen arvonannon osoituksista annetun lain 2 §:n 1 momentti.

Valtioneuvoston asetus:

**Valtioneuvoston asetus
virallisista kääntäjistä annetun asetuksen muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty opetusministeriön esittelystä,
kumotaan virallisista kääntäjistä 30 päivänä kesäkuuta 1989 annetun asetuksen (626/1989) x ja y § sekä
muutetaan z § seuraavasti:

VALTUUS: Virallisista kääntäjistä annetun lain (1148/1988) 11 §.

**Valtioneuvoston asetus
valtioneuvoston ohjesäännön x ja y §:n muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä,

muutetaan 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) x ja y §, sellaisina kuin ne ovat, x § asetuksessa 856/1999 ja y § asetuksessa 1323/1996, seuraavasti:

VALTUUS: Valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) 12 §:n 1 momentti.

**Valtioneuvoston asetus
yötyötä tekeväälle työntekijälle järjestettävästä kuljetuksesta
annetun valtioneuvoston päätöksen x §:n muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty työministeriön esittelystä,

muutetaan yötyötä tekeväälle työntekijälle järjestettävästä kuljetuksesta 21 päivänä marraskuuta annetun valtioneuvoston päätöksen (869/1996) x § seuraavasti:

VALTUUS: Työaikalain (605/1996) 44 §.

Ministeriön asetus:

**Valtiovarainministeriön asetus
verohallinnon maksullisista suoritteista annetun valtiovarainministeriön päätöksen 1 §:n muuttamisesta**

Valtiovarainministeriön päätöksen mukaisesti

muutetaan verohallinnon maksullisista suoritteista 20 päivänä marraskuuta 1996 annetun valtiovarainministeriön päätöksen (870/1996) 1 §, sellaisena kuin se on osaksi valtiovarainministeriön päätöksessä 686/1998, seuraavasti:

VALTUUS: Valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §.

8 Säästösten rakenne ja voimaantulo

(vrt. Lainlaatijan opas, 6 ja 7 luku)

Suositus välttää perustuslaista kirjainlyhenteitä

Säädösteksteissä ei käytetä kirjainlyhenteitä. Tämä koskee myös perustuslakia, josta kuten edellä jaksossa 5.3 on mainittu, käytetään säädöstekstissäkin nimikettä "perustuslaki" eikä nimikettä "Suomen perustuslaki". Perustuslain kirjainlyhennettä (esim. PeL tai PL) *ei* ole suotavaa käyttää edes perusteluissa. Kun Suomessa nyt on vain yksi perustuslaki, ei enää tarvita kirjainlyhenteitä sen erottamiseksi muista perustuslaeista (vrt. HM ja VJ).

Asetusvaltuussäännösten kirjoittaminen

Lakiin otettavien asetusvaltuussäännösten kirjoittamiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty edellä jakson 3.1 alajaksossa "Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet". Siinä mainittu asetuksenantovaltuutta koskeva täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden

vaatimus ei edellytä yksityiskohdiltaan täydellisten luetteloiden ottamista lakiin, vaan valtuussäännösten tulee säilyttää riittävä yleisluonteisuus.

Mallit sellaisiksi valtuussäännöksiksi, jotka täyttävät sekä täsmällisyyden että tarkkarajaisuuden vaatimukset, kehittyvät käytännön myötä uuden perustuslain soveltamiskäytäntöjen vakiintuessa. Näiden vaatimusten täyttämiseksi on syytä suosia sellaisia ratkaisuja, että merkittävimmät erityiset asetuksenantovaltuussäännökset sijoitetaan hajotetusti lain asianomaisia kysymyksiä koskevien pykäliden yhteyteen. Sen lisäksi lain loppupuolelle on yleensä aiheellista ottaa tavanmukainen valtuutus, jonka nojalla tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annetaan/voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Yleinen asetuksenantovaltuus kirjoitetaan **esimerkiksi** seuraavasti:

x §

Tarkemmat täytäntöönpanosäännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Asetusvaltuutta koskevan säännöksen muoto

Asetusvaltuutta koskevissa säännöksissä viitataan asetuksen lajiin eikä asetuksen antajaan. Säännöksissä *ei siis* käytetä muotoa, että jotkin säännökset "antaa" valtioneuvosto taikka tasavallan presidentti tai ministeriö, vaan **esimerkiksi** sanontoja " säännökset annetaan valtioneuvoston asetuksella" tai "siitä ja siitä säädetään --ministeriön asetuksella" taikka "jollei tasavallan presidentin asetuksella toisin säädetä".

Voimaantulosäännökset

Säädöksestä tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Lain osalta tästä säädetään perustuslaissa 79 §:n 3 momentissa. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 7 §:n mukaan myös muusta säädöksestä tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan, ja ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa lain 7 §:ssä on alempien viranomaisten määräyksiä koskeva vastaava säännös.

Myös uuden perustuslain voimaan tultua on suositeltavaa, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen päivämäärä jätetään avoimeksi. Jollei eduskunta lisää säännöksen päiväystä, voimaantuloajankohdasta päättää tasavallan presidentti vahvistaessaan lain.

IV UUDEN PERUSTUSLAIN VAIKUTUKSET HALLITUKSEN ESITYKSIIN

9 Hallituksen esitysten laatimisohjeiden soveltaminen

Hallituksen esitysten laatimisohjeita (1992) sovelletaan myös uuden perustuslain voimaan tultua, mutta niitä sovellettaessa on otettava huomioon uuden perustuslain säännökset. Uudessa perustuslaissa on muun muassa entistä useampia säännöksiä siitä, että jostakin asiasta on säädettävä lailla. Nämä säännökset on otettava huomioon paitsi lakiehdotusta laadittaessa myös mainittava tarvittaessa asianomaisten säännösten perusteluissa. Vastaavasti jakso "Säätämisyjärjestys" laaditaan uuden perustuslain pohjalta, ja siinä on erityisesti kiinnitettävä huomiota edellä jaksossa 2.7 selostettuun suositukseen välttää niin sanottuja poikkeuslakeja. Sinänsä uusi perustuslaki ei edellytä Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisen esitysten rakenteen tarkistamista.

UUDEN PERUSTUSLAIN SISÄLTÄMÄT NIMENOMAISET LAKIVARAUKSET

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää lain aineellista alaa täsmentävän ja asetuksenantovaltaa rajoittavan säännöksen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä tarkoitettut asiat on siten pidätetty lailla säänneltäviksi.

Perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien käyttöä ja rajoittamista koskevien säännösten lisäksi lailla on vastaisuudessa annettava säännökset myös muista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lisäksi uusi perustuslaki sisältää seuraavat lain alaa täsmentävät nimenomaiset lakivaraukset:

- * Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (5 § 1 mom.)
- * kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella (5 § 1 mom.)
- * Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden (5 § 2 mom.)
- * oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja (25 § 3 mom.)
- * eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla (25 § 4 mom.)
- * eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (36 § 1 mom.)
- * eduskunta valitsee muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään (36 § 2 mom.)
- * eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä (36 § 3 mom.)
- * eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään (46 § 2 mom.)
- * neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista (53 § 1 mom.)

- * kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla (53 § 2 mom.)
- * tasavallan presidentin vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin lailla (54 § 3 mom.)
- * tasavallan presidentti hoitaa hänelle tässä perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät (57 §)
- * presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä (58 § 3 mom. 3 kohta)
- * presidentti päättää sotilaskäskeysiöistä ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään; sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään (58 § 5 mom.)
- * valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla (67 § 1 mom.)
- * ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla (68 § 3 mom.)
- * Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään (75 § 1 mom.)
- * Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään (75 § 2 mom.)
- * kirkkolaisissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta (76 § 1 mom.)
- * kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainituissa laissa erikseen säädetään (76 § 2 mom.)
- * erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella (79 § 3 mom.)
- * tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla (80 § 1 mom.)
- * myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (80 § 2 mom.)
- * yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla (80 § 3 mom.)
- * valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (81 § 1 mom.)

- * valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (81 § 2 mom.)
- * lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat (84 § 1 mom.)
- * toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään (84 § 3 mom.)
- * valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla (84 § 4 mom)
- * liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään (84 § 4 mom.)
- * arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään (85 § 1 mom.)
- * kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu (85 § 1 mom.)
- * lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy (85 § 2 mom.)
- * lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää (87 §)
- * valtiontalouden tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla (90 § 2 mom.)
- * Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään (91 § 1 mom.)
- * lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta (92 § 1 mom.)
- * niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus (92 § 1 mom.)
- * valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään (92 § 2 mom.)
- * valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla (95 § 1 mom.)
- * laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella (95 § 3 mom.)
- * yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla (95 § 3 mom.)
- * tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuinta säädetään lailla (98 § 3 mom.)

- * ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää (100 § 2 mom.)
- * valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla (101 § 3 mom.)
- * tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti; muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla (102 §)
- * lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään (103 § 2 mom.)
- * tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla (103 § 3 mom.)
- * syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla (104 §)
- * yleisestä armahduksesta on säädettävä lailla (105 §)
- * oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa (110 § 2 mom.)
- * syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (114 § 1 mom.)
- * jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (118 § 3 mom.)
- * eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla (119 § 1 mom.)
- * valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (119 § 2 mom.)
- * valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla (119 § 2 mom.)
- * Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään (120 §)
- * kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (120 § 2 mom.)
- * kunnilla on verotusoikeus; lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (120 § 3 mom.)
- * itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (120 § 4 mom.)
- * saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (120 § 4 mom.)

- * kuntajaon perusteista säädetään lailla (121 § 2 mom.)
- * yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (123 § 1 mom.)
- * valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla (123 § 2 mom.)
- * 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 vaatimuksia (124 §)
- * lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.)
- * presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla tässä perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi (126 § 1 mom.)
- * jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään (127 § 1 mom.)
- * oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla (127 § 2 mom.)

