

voi sulkea kansanedustajan jäsenyydestään mutta ei missään tapauksessa eduskunnan jäsenyydestä.

Kysymys on kuitenkin nostettu, loukkaako kansanedustajan erottaminen määrääjäksi eduskuntaryhmästä perustuslain 29 §:ssä turvattua kansanedustajan riippumattomuutta, koska tämä toimi estää erotetun tuona aikana osallistumasta ryhmän ja siten viime kädessä myös eduskunnan kannan muodostamiseen ja ilmaisemiseen perustuslain 26 §:ssä ja 61.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Perustuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä kansanedustajaehdokkaiden vaalirahoituksesta eikä vuoden 2000 perustuslain esitöissä mainita vaalirahoituksen kautta syntyvästä riippuvuudesta. Puolueet rahoittavat tavanomaisesti jäsentensä vaalitoimintaa, mutta aivan erityinen riippuvuus voi syntyä jonkin muun yksityisen rahoittajan ja kansanedustajan välille, riippuvuus, joka on pikemminkin taloudellista kuin poliittista laatua ja jota voi pitää asiaankuulumattomana, poliittiseen järjestelmään sopimattomana.

Puoluelaki on vuodelta 1969, eikä siinä ollut alun perin juurikaan säännöksiä puoluerahoituksesta tai sen avoimuudesta. Vuoteen 2009 tultaessa lainsäädäntö oli jäänyt jälkeensä vaatimuksista, joita kohdistuu poliittisen toiminnan rahoitukseen ja sen avoimuuteen. Puutteet lainsäädännössä mahdollistivat puolueisiin kohdistuvat epäasianmukaiset vaikuttamisyrietykset samoin kuin epäilyt epäasiallisten sidonnaisuuksien syntymisestä puolueiden ja niiden rahoittajien välille. Vuosien 2009 ja 2010 keskustelujen ja esin tulneiden epäilysten sekä epäselvyyksien vuoksi säädettiin ensin laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009), joka tuli voimaan toukokuussa 2009. Laki ei koettu riittäväksi ja niinpä vuonna 2010 muutettiin myös puoluelakia siten, että yleisemminkin puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä ja valvontaa lisättiin aiempaan nähden. (puoluelaki 8, 8a, 8b, 8c §:t)

Uudistusten päätarkoitus oli lisätä puoluerahoituksen avoimuutta sekä ennalta estää poliittista korruptiota sekä muuta epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puoluetoimintaan.⁴⁰ Lisätyt säännökset koskevat paitsi puolueita niin myös puolueyhdistöjä ja niiden lähiyhdistöjä eli puolueisiin kytkeytyneitä yhdistöjä ja säätiöitä sekä niiden rahastoja.

⁴⁰ Ks. Jaakko Husa, *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis* (Hart: Oxford 2011) s. 103–105.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhdistös saavat nyky säännösten mukaan vastaantotta kalenterivuoden aikana tukea samalta tukijalta enintään 30 000 euron arvosta. Tukea saavien tulee ilmoittaa valtiontalouden tarkastusvirastoon kaikki puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhdistönsä saamat vähintään 1 500 euron arvoiset tuet ja niiden antajat. Lisäksi puolueilla on velvollisuus eritellä vaalikampanjoitensa kulut ja rahoitus.

Ehdokkaita koskevan vaalirahoituslain tarkoituksena on puolestaan lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoitiden kulu- jen kasvua.

Ehdokas itse, hänen tukiryhmänsä ja muu yksinomaan hänen tukemisekseen toimiva yhteisö ei saa lähiökohtaisesti vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tukea ei saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa.

Vaalirahoituslakien ja puoluelain muutosten toimuudesta ei ole vielä juurikaan kokemuksia, mutta vuoden 2012 eduskuntavaalien perusteella näyttää siltä, ettei järjestelmä ainakaan toistaiseksi toimi odotetulla tavalla.

Eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittua ei saa estää edustajantoin- taan hoitamisesta (PeL 30.1 §). Tästä on johdettavissa muun muassa sääntö, ettei kansanedustajana toimiminen voi olla virka- tai työsuhteen irri- sanomis- tai purkuperusteena. Yleissäännöksen ohella perustuslaissa py- ritään erityissäännöksin turvaamaan kansanedustajan toimen häiriötön hoitaminen. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pi- dättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä pai- navista sivistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta (PeL 30.3 §). Tässä pyritään var- mistamaan ennen kaikkea se, ettei hallitus pääse ratkaisevissa tilanteissa tekaistujen syytteiden tai perusteettomien epäilyjen varassa poistamaan eduskunnan toiminnasta poliittisia vastustajiaan tai arvostelijoitaan.

Eduskunnassa kansanedustajalla on oikeus puhua vapaasti kaikista kes- kusteltavana olevista asioista ja niiden käsitteystä (PeL 31.1 §). Tällai- nen puhevapaus on olennainen kansanedustajan tehtävän hoitamiseksi. Puhevapautta rajoittaa perustuslaissa vain säännös siitä, että kansanedus- tajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista hen-

kiilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta (PeL 31.2 §).

Eduskunnan työjärjestyksellä puhevapautta kuitenkin voidaan rajoittaa eräissä erityistilanteissa, kuten ajankohtaiskeskustelussa, kyselytunnilla tai käsiteltävässä pääministerin ilmoituksessa.⁴¹ Puhemiesneuvosto voi (eduskunnan työjärjestyksessä 50 §) etukäteen varata osan jostakin täysistunnon keskustelusta puheenvuoroille, jotka saavat kestää enintään puhemiesneuvoston määräämän ajan, ja antaa tarkempia ohjeita puheenvuorojen pyytämisestä ja pitamisestä. Puhemies voi täysistunnossa (eduskunnan työjärjestyksessä 52 §) antaa harkintansa mukaan ja määräämässään järjestyksessä tilaisuuden vastata puheenvuoroon. Lähtökohtaisesti vastauspuheenvuoro saa kestää enintään kaksi minuuttia, mutta puhemies voi päättää, että keskustelussa käytetään enintään yhden minuutin vastauspuheenvuoroja. Tarkempia ohjeita vastauspuheenvuoroista antaa puhemiesneuvosto.

Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteen eikä hänen vapauttajan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsitellessä noudattamansa menettelyn takia, ellei eduskunta ole siihen antanut suostumustaan vähintään viiden kuudenneksen enemmistöllä annetuista äänistä (PeL 30.2 §). Säännöksen ydintavoitteena ei ole asettaa kansanedustajaa yleisesti rikosoikeudelliseen erityisasemaan suhteessa muihin kansalaisiin, vaan suojata häntä kansanvallan keskeisenä toimijana. Tarkoituksena on taata kansanedustajille mahdollisimman laaja vapaus arvostella julkisten asioiden hoitamistapaa, vapaus, joka tapauksittain saattaa jopa ylittää rikoslain kulloinkin säätämät rajat.

PeL 30.2 § ja 31.2 § ovat ainoat perustuslainsäännökset, joiden nojalla kansanedustajan toimintavapauteen hänen edustajantoimessaan voidaan puuttua. Toimessaan kansanedustaja ei esimerkiksi ole virkamiehiin kohdistuvan ulkopuolisen valvonnan alainen. Rikoslain virkarikossäännökset oli aikaisemmin kirjoitettu siten, etteivät ne ulottuneet kansanedustajaan tässä toimessaan. Tämä koski myös lahjuksen ottamista kansanedustajana. Sittemmin oikeustila on muuttunut, ja tällä hetkellä on rikoslain virkarikosluvussa rangaistavaksi julistettu niin lahjuksen ottaminen kansanedustajana kuin sen törkeä rekouoto (rikoslaki 40:4 ja 4a).

41 HE 1/1998 vp., s. 85.

Esitellinen kansanedustaja on osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, mikäli se koskee häntä henkilökohtaisesti, mutta hän saa osallistua siinä täysistunnossa käytävään keskusteluun. (PeL 32 §.)

Eduskunta yksin ratkaisee, milloin edustajantoimen hoitaminen keskeytyy tai lakkaa ennen vaalikauden säännönmukaista tai ennen aikaista päättymistä.

Edustajantoimi keskeytyy kahdessa tapauksessa: 1. siksi ajaksi, kun edustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä, ja 2. asevelvollisuuden ja siviilivalveluksen suorittamisen ajaksi (PeL 28.1 §). Edellisessä tapauksessa kutsutaan sijalle varaedustaja. Tämä on ainoa tapaus, jossa varaedustaja järjestelmä tulee käyttöön. Kun keskeytymisen aiheuttanut tilanne päättyy, edustaja palaa hoitamaan edustajantoimiaan, ja varaedustaja väistyy.

Edustajantoimi lakkaa jätetkin siinä tapauksessa, että kansanedustaja vaalikauden päätyttyä jää vaaleissa uudelleen valitsematta. Vaalikauden aikana edustajantoimi voi kokonaan lakata kolmesta syystä: 1. vaalikelpoisuuden menettämisen takia, 2. edustajan omasta pyynnöstä (vapauttaminen), 3. edustajan laiminlyönnin tai rikoksen takia (erottaminen) (PeL 29.2-4 §). Kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa asia on eduskunnan täysistunnon vapaassa harkinnassa.

Jos kansanedustaja menettää Suomen kansalaisuuden tai hänet julistetaan holhouksenalaiseksi, hän menettää vaalikelpoisuutensa ja hänen edustajantoimensa lakkaa. Saman oikeusvaikutuksen aiheuttaa eräiden PeL 27 §:ssä mainittujen tehtävien vastaanottaminen. Perustuslaissa ei ole säännöstä, miten lakkaaminen todetaan. Yleisen periaatteen mukaisesti toteaminen kuuluu eduskunnan täysistunnolle.

Vapauttamispyyntö voi perustua mihin tahansa syyhyn, jonka pyynnön esittäjä katsoo riittävän painavaksi. Pyyntöön ei täysistunnon ole välittömätönä suostua. Pyyntö saattaa näet aiheutua ulkoisesta tai oman eduskuntaryhmän painostuksesta ja sen epäämäinen puolestaan johtaa tarpeellisuudesta varjella edustajan riippumattomuutta. Tyypillisesti ero on myönnetty, jos edustaja on tullut nimitetyksi kesken vaalikauden yhteiskunnallisesti tärkeään tehtävään tai toimeen. Käytäntö on ollut horjuva.

Eduskunta voi erottaa kansanedustajan edustajantoimesta, jos tämä on olemattomasti ja toistuvasti laiminlyönyt toimensa hoitamisen, toisin sanoen jättänyt toimeensa kuuluvat tehtävät hoitamatta ilman hyväksyttävää syytä tai ilman eduskunnan myöntämää vapautusta. Jos kansan-

edustaja on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tuotuun tahalliseen rikokseen vankeuteen tai vaaleihin kohdisuneesta rikoksesta rangaistukseen, eduskunta voi turkia, salliraanko hänen edelleen olla kansanedustajana. Sikäli kuin rikos osoittaa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoinen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta, eduskunta voi erottaa asianomaisen kansanedustajan toimesta. Kummassakin tapausryhmässä eduskunta tekee erottamispäätöksen määräenemmistöllä, kahden kolmanneksen enemmistöllä annetuista äänistä. (PeL 28 §)

Rikostapauksessa kysymys on aina saman vaalikauden asioista, rangaistuksesta, joka on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi sen jälkeen kun vaalit viimeksi pidettiin. Tämä seikka ei PeL 28.4 §:n sanamuodon pohjalta käy aivan selväksi, mutta momentin perusteluissa mainitaan, että säännös vastaa asiallisesti vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 8.4 §:n säännöstä.⁴² Siinä taas asia ("vaalitoimituksen jälkeen") nimenomaisesti todettiin. Jos siis kansanedustajaksi valitun rangaistus tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta vaalitoimituksen jälkeen, ei valitsijoilla ole enää välitöntä tilaisuutta reagoida siihen äänestyskäyttäytymisellään. Tällöin eduskunta saa valitsijoiden sijasta arvioida rangaistuksen merkityksen edustajantoinen säilyttämiseksi. Jos sitten asianomainen henkilö asetuu ehdokkaaksi seuraavissakin eduskuntavaaleissa, kuluneen vaalikauden aikana tuomitun rangaistuksen merkitys edustajanvaltakirjan saamiselle on taas kokonaan valitsijoiden ja vain näiden harkittavissa.

Jos vankeuteen tuomittu edustaja saa pitää edustajapaikkansa, vapausrangaistus, mikäli se on ehdoton, kuitenkin estää häntä käyttäntöössä hoitamasta edustajantointaan, niin kauan kuin rangaistuksen kärsimistä kestää. Valtiollisten tehtävien perusjaon mukaisesti eduskunta ei saa yksittäistapauksessa puuttua lainkäyttöön eikä tuomioiden täytäntöönpanoon (PeL 3 §).

3.1.6 EDUSKUNNAN TOIMIELIMET JA TYÖSKENTELEVÄT

Tärkeimmät eduskunnan toimielimiä ja valtiopäivillä noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset on otettu perustuslakiin osaksi niiden yleisen merkityksen takia (esimerkiksi lainsäädäntöjärjestys), osaksi sen takia, ettei kansanedustajain enemmistöille ole haluttu antaa mahdollii-

42 HE 1/1998 vp, s. 84.

suutta työtjärjestykseen muutoksin painaa vähemmistön toimintamahdollisuuksia alle kohtuullisten rajojen (esimerkiksi suhteellinen vaalitapa toimielinten vaaleissa).

Perustuslain rajoissa eduskunta päättää organisaatiostaan, työskentelevätoimielimistään ja sisäisestä hallinnostaan omin säädöksin. Ne eivät saa lain muotoa ja ovat alusta loppuun saakka lähtöisin vain eduskunnasta itsestään, säädetty ilman muiden valtioneulinten myötävaikutusta. Niihin kuuluvat eduskunnan työtjärjestys sekä erilaiset ohje- ja johtosäännöt (PeL 52 §). Samaa ryhmään kuluvat aineellisesti puhemiesneuvoston päätökset (PeL 34.3 §), joiden normiluonne on oikeudellisesti epäselvä (eduskunnan työtjärjestys 18 §).

Eduskunnan keskeisiä orgaaneja ovat puhemies ja puhemiesneuvosto. Puhemies on varsinaisesti kolme, puhemiehen ohella kaksi varapuhemiestä (PeL 34.1 §), jotka tarvittaessa astuvat puhemiehen sijalle johtamaan keskustelua täysistunnossa ja tekemään päätös- ja äänestys ehdotuksia. Käytännössä puhemies noiden tehtävien ohella edustaa eduskuntaa suhteessa muihin valtioneulimiin ja viranomaisiin sekä tarvittaessa myös eduskunnan kansainvälisissä suhteissa. Hallituksen muodostamisessa puhemielillä on erityinen - neuvottelujen jumiutuessa merkittäväkin - roolinsa.

Puhemies ja varapuhemieset sekä valiokuntien puheenjohtajat muodostavat puhemiesneuvoston. Sen tehtäviin kuuluu antaa ohjeita eduskuntayön järjestämiseksi ja päättää perustuslain ja työtjärjestyksen puitteissa asioiden käsitelyssä noudatettavista menettelytavoista (PeL 34.3 §).

Täysistunnossa tapahtuvaa käsitelyä varten asiat valmistellaan eduskunnan valiokunnissa. Perustuslaki mainitsee erikseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkosianvaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan (PeL 35 §), joilla kaikilla on perustuslaissa erikseen säädettyjä tehtäviä, kuten suurella valiokunnalla EU-asiat ja perustuslakivaliokunnalla lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta. Vuoden 2007 uudistuksessa valtiovarainvaliokunta korvattiin tarkastusvaliokunnalla (PeL 90 §), jolle siirrettiin valtiontilintarkastajille ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle kuuluneet valtiontalouden valvontatehtävät.⁴³

43 L 596/2007.

Muutoin pysyvien valtiokuntien määrä ja erikoisala on jätetty työjärjestyksen varaan. Mahdollinen tilapäisten valtiokuntien asettaminen riippuu eduskunnan kussakin tapauksessa erikseen tekemästä päätöksestä. Valtiokuntien vähimmäisjäsenmäärä on vahvistettu perustuslakitasolla (PeL 35.2 §) lähinnä silmällä pitäen poliittisen suhteellisuuden toteutumista valtiokuntien kokoonpanossa. Tarkoituksena on ollut varmistaa käytännössä myös pienten eduskuntaryhmien mahdollisuus saada edustajansa valtiokuntiin.

Valtiokuntien ohella eduskunta valitsee lukuissa muita toimielimiä, niin omaa toimintaansa varten kuin hoitamaan ulospäin suuntautuvia tehtäviä. Osasta näistä elimistä määrätään suoraan perustuslaissa. Sellaisia ovat Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, pankkivaltuutetut sekä eduskunnan oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Osasta taas säädetään erityislaissa, kuten Yleisradio Oyn hallintoneuvostosta (laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993 5 §), tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Käytännössä asioiden ensisijainen viireillepanotapa eduskunnassa on valtioneuvoston antama hallituksen esitys. Sen välityksellä valtioneuvosto tekee lainsäädäntö- ja talousarvioaloitteita eduskunnalle. Kansanedustajilla on valtioneuvoston kanssa yhdenvertainen aloiteoikeus (PeL 39.2 §), jonka periaatteellinen arvo on suuri mutta käytännöllinen merkitys vähäinen.

Asian voivat lisäksi panna eduskunnassa viireille paitsi valtioneuvosto muullakin tavoin (tiedonanto, selonteko, kertomus) myös ryhmä kansanedustajia (välityksymys), eduskunnan valiokunta (esimerkiksi ministerisyyteasia) ja puhemiesneuvosto (esimerkiksi työjärjestyksessä). Viireillepanotavoista säädetään pääosin perustuslaissa mutta osin myös eduskunnan työjärjestyksessä. Uuden viireillepanotavan käyttöönottonaaminen ei kaikissa tilanteissa siis vaadi perustuslain muuttamista.

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on aloiteoikeus, joka koskee itsehallintolainsäädännön muuttamista.

Kansanedustaja voi lakialoitteen ja budjetialoitteen lisäksi tehdä nimenpideoitteen. Se sisältää ehdorituksen, että eduskunta esittäisi hallitukselle ryhtymistä jotakin tiettyä asiaa koskevaan lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen. (PeL 39 §)

Eduskunnan käsiteltäväksi tulevat asiat ovat erään vähäisin poikkeuksin valmisteluvaiheen alaisia (PeL 40 §). Asiat on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa – perustuslakivaliokunnan asema poikkeaa muista – ennen niiden ottamista lopulliseen käsitelyyn täysistunnossa. Puhemiesneuvosto tekee täysistunnolle ehdorukset siitä, mihin valiokuntaan asia lähetetään valmisteltavaksi mietinnön laatimista varten ja minkä valiokunnan tai valiokuntien tulee antaa lausuntonsa valmistelevalle valiokunnalle. Asiaa valmistelleen valiokunnan mietinnössään tekemä ehdotus on pohjatehtäväksi, kun täysistunto ryhtyy asiaa käsittelemään. Suosittaessaan asiaa lähettämistä perustuslakivaliokuntaan lausunnolle puhemiesneuvosto toimii myös ennakkollisen säädösvalvonnan ensi portaana eduskunnassa.

Puhemies kutsuu koolle eduskunnan täysistunnot, esittelee niissä asiat ja johtaa keskusteluja (PeL 42.1 §). Ratkaisun tekeminen siitä, mitä asioita kussakin istunnossa otetaan käsiteltäväksi, kuuluu periaatteessa puhemiehelle. Samoin puhemiehellä on oikeus harkintansa mukaan paitsi muuttaa päiväjärjestyksessä olevien asioiden käsittelyjärjestystä myös poistaa asia päiväjärjestyksestä ja keskeyttää asian käsittely.⁴⁴ Käytännössä puhemies noudattanee puhemiesneuvoston suosituksia käsitteilyjärjestyksestä ja sen muuttamisesta.

Puhemiehen tehtävänä on myös sen valvonta, että menettelyssä noudatetaan perustuslakia ja eduskunnan työjärjestystä. Varsinaisten menettelysääntöjen lisäksi puhemiehen on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, onko asian käsitelyyn olemassa laillinen aloite tai onko ehdotus vastoin perustuslakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä (PeL 42.2 §). Puhemiehen edellytetään noudattavan tehtäväänsä hoitaessaan ja varsinkin johtaessaan puhetta täysistunnoissa ehdotonta tapuolisuuutta. Tästä syystä hän ei saa puhetta johtaessaan osallistua täysistunnossa keskusteluun eikä äänestykseen (PeL 43.3 §).

Lakiehdotus sekä ehdotus eduskunnan työjärjestykseksi otetaan täysistunnossa kahteen käsitelyyn. Lepäämään hyväksytyt lakiehdotus tai vahvistamatta jäänyt laki käsitellään täysistunnossa kuitenkin vain yhdessä käsitelyssä. Muut asiat käsitellään täysistunnossa ainoassa käsitelyssä. Päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänten enemmistöllä (yksinkertainen enemmistö) jollei perustuslaissa erikseen toisin säädetä.

Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa, paitsi milloin ehdoruksen hyväksymiseen vaaditaan määränemmistö. Tärkeimmät määränemmistö-säännökset liittyvät perustuslakia koskeviin asioihin (ks. 3.6.7).

Eduskunnan täysistunto on keskeinen kansakunnan yhteisten asioiden käsitelyfoorumi. Täysistunnot ovat sen mukaisesti julkista eli kaikille avoimia. Yleisö voi seurata keskustelua, mutta ei osallistua siihen. Eduskunnan ulkopuolista ovat poikkeuksellissa asemassa ministerit, joilla on - parlamentarismin periaatteen suorastaan vaativa - oikeus olla läsnä eduskunnan istunnoissa ja osallistua keskusteluun, vaikkeivät olisikaan eduskunnan jäseniä. Valiokunnan kokouksissa sen sijaan ministeri saa olla läsnä ja osallistua keskusteluun vain valiokunnan kutsusta.

Jonkin erityisen asian osalta eduskunta voi päättää pitää istunnon suljettuna, jos erityisen painavat syyt sitä vaativat (PeL 50.1 §). Tällainen päätös saattaa olla asianmukainen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi kansakuntaa uhkaavissa vakavissa poikkeusoloissa. Valiokunnan kokoukset taas eivät yleensä ole julkisia, mutta valiokunta voi järjestää kokouksensa julkisen kuulemisen muodossa, siltä osin kuin se hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Ulkopuolisia asiantuntijoita valiokunta voi muutenkin kutsua kokouksiinsa tietoja antamaan (eduskunnan työjärjestys 37 §).

Kun valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia, tämän järjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa asioiden valmisteleminen valiokunnassa luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä.

Asiakirjat, jotka on annettu eduskunnalle asioita vireille pantaessa, kuten nekin, jotka eduskunta on itse tuottanut, julkaistaan painosta. Ne ovat näin yleisön vapaasti saatavilla, ellei eduskunta jostain syystä toisin päättä. Valiokunnan pöytäkirjoja ei julkaista painosta, mutta ne ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välitramittomista syistä, lähinnä PeL 12.2 §:ään tukeutuen, ole työjärjestyksessä toisin säädetty tai valiokunta yksittäistapauksessa päättänyt.

Eduskunnan valtiopäivätyötä koskevat ja painosta julkaistavat asiakirjat (valtiopäiväasiakirjat) jakautuvat kahteen osastoon: (1) asiakirjat ja (2) pöytäkirjat. Edelliseen osastoon sisällytetään eduskunnalle asioiden vireille panemiseksi annetut asiakirjat (esimerkiksi hallituksen esitykset, kertomukset) sekä eduskuntatyössä syntyneet asiakirjat (esimerkiksi kansanedustajien aloitteet, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot), jäl-

kimmäiseen taas täysistuntokeskustelut täydellisinä ja sananmukaisina. Sama aineisto on käytettävissä myös eduskunnan Internet-palvelimella (<http://www.eduskunta.fi>).

3.1.7 EDUSKUNNAN TIEDONSAANTIOIKEUS JA HALLITUKSEN POLIITTINEN VALVONTA

Eduskunta, sen valiokunnat ja yksittäiset kansanedustajat tarvitsevat jatkuvasti tietoja niin lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käytettäessä kuin hallituksen toimintaa valvottaessa. Eduskunnan tiedonsaanti-instrumentit voidaan jakaa kahteen ryhmään palautemahdollisuuden mukaan. Osaksi tietojen saanti mahdollistaa vain asiaa koskevan keskustelun täysistunnossa tai valiokunnassa taikka lisäselvityksen pyytämisen hallitukselta (kysymys, ministerin ilmoitus, valtioneuvoston selonteko). Toisissa tapauksissa taas (välilyksymys, valtioneuvoston tiedonanto, hallituksen kertomukset) perustuslaki on järjestänyt määrämuotoisen menettelyn, jossa eduskunta viime kädessä voi reagoida samaansa selvitykseen poliittisella sanktiolla, toisin sanoen antamalla hallitukselle tai ministerille epäluottamuslauseen.

Valvontakeinoilla, jotka ensisijaisesti liittyvät valtioneuvoston poliittiseen valvontaan, voidaan hankkia myös sellaisia tietoja, joiden saaminen saattaa johtaa ministerien oikeudellisen vastuun toteuttamiseen. Tästä valvonnan muodosta puhutaan jäljempänä (3.3.7), samoin kuin eduskunnan harjoittamasta finanssivalvonnasta (3.8.6), joka käsittää sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusvalvontaa.

Yleisellä tasolla on säädettyä, että eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (PeL 47.1 §). Valtioneuvoston velvollisuutena on niin antaa eduskunnalle sen pyytämät kuin oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot. Tämän velvollisuuden rajaus on sangan väljä, mutta silti oikeudellisesti merkityksellinen.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot (PeL 47.1 §). Tämä oikeus saada tietoja ulottuu myös salassa pidettäviin asiakirjoihin. Vielä aktiivisempaa toimintaa hallinnon taholla (suullinen lausunto, kirjallisen esityksen laatiminen) edellyttää PeL 47.2 §: eduskunnan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa

kuuluvasta asiasta. Selvityksen voi antaa ministeri tai virkamies. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Yksittäisellä kansanedustajalla puolestaan on edustajanasemaan perustuva tiedonsaantioikeus. Perustuslakiin liitettiin Perustuslaki 2000 -komitean ehdottama muuta hallituksen perustuslakiehdotuksestaan pyyhkimää säännös kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta: "Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajatoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmistelulla olevaa valtion talousarvioesitystä." (PeL 47.3 §) Kyse on siis viranomaisen hallussa olevista tiedoista, eikä viranomaisista velvoitteita kansanedustajan pyynnöstä hankkimaan erikseen itselleen joitakin tietoja tai tekemään erillistä selvitystä (vertaa PeL 47.2 §). Kansanedustajan oikeutta on lisäksi, kuten huomataan, rajoitettu muutenkin: 1. pyydetyn tiedon on tavalla tai toisella liityttävä eduskunnan toimialaan, 2. pyydetty tieto ei saa olla lailla salassa pidettäväksi määrätty (vertaa PeL 12.2 §), 3. eikä pyydetty tieto saa koskea valtion talousarvio- tai lisätalousarvioesitystä (3.8.3), jota ei vielä ole annettu eduskunnalle.

Lähtökohrana on, että kansanedustajat hankkivat edustajatoimensa hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ensisijaisesti ministeriön kautta ja vain poikkeustilanteissa suoraan asianomaiselta virastolta tai laitokselta.⁴⁵ Kaikkiaan säännös korostaa kansanedustajan itsenäistä aktiivista panosta eduskunnan toiminnassa, mutta jättää pääväylän tietojen hankinnassa kuitenkin kulkemaan valtiokuntien kautta.

Etenkin maan etäisemmistä osista olevat kansanedustajat saavat usein valitsijoiltaan toimeksiantoja hoitaa näiden yksityisiä asioita keskushallinnon viranomaisissa. Kun PeL 47.3 § koskee lähinnä eduskunnan toimialaan liittyvää tiedonsaantitarvetta, kansanedustaja ei voi tämän perusteella vaatia tietoja esimerkiksi yksityisten kansalaisten avustamiseksi, jollei asialla ole selvää yhteyttä eduskunnan toimintaan. Siihen nähden että kansanedustaja tämän säännöksen nojalla voi saada myös sellaisia valmistelutietoja, jotka eivät vielä ole julkisia, tiedon saajan ei ole lupa julkistaa niitä.⁴⁶

45 PeVM 10/1998 vp., s. 16

46 Ks. myös KM 1997:13, s. 178.

Ministerin läsnäolo ja keskustelu-oikeus eduskunnan täysistunnoissa (PeL 48.1 §; ks. 3.1.7) mahdollistaa eduskunnan ja hallituksen välitömän vuorovaikutuksen ja tehostaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Tavoitteena on, että kansanedustajilla olisi – parlamentarismien hengessä – käytettävissään mahdollisimman tehokkaat keinot saada suoraan ministeriä ajankohraista tietoa valtioneuvoston toiminnasta.

Kansanedustajalla on oikeus tehdä ministerin vastatavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista (PeL 45.1 §). Samanlaisessa tiedonhankkimistarkoituksessa voidaan täysistunnona järjestää keskustelu ajankohrasesta asiasta (PeL 45.3 §). Kun eduskunta ei tällaisissa yhteyksissä tee päätöstä, ei niissä ministerin tai ministeristön nauttima luottamus voi tulla virallisesti pummittavaksi.

Pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa ajankohraisesti asiasta eduskunnalle ilmoituksen (PeL 45.2 §). Eduskunta voi keskustella ilmoituksen johdosta mutta ei tehdä päätöstä. Valtioneuvosto voi myös antaa eduskunnalle selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta (PeL 44.1 §). Tarkoituksena on saada merkittävä poliittinen kysymys eduskunnassa keskusteltavaksi nostamalla siinä yhteydessä esille kysymystä valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta. Selonteko voi koskea niin hallituksen jo suorittamia kuin sen vasta suunniteltavia toimia. Eduskunnan kannalta selonteko tarjoaa sekä tietojensaantiväylän että yksittäisille kansanedustajille tai eduskuntaryhmille mahdollisuuden ilmaista kantansa esille otettuun asiaan. Hallitus saa samalla yleispiirteisen käsityksen koko eduskunnan yleisestä asennoitumisesta kyseiseen asiaan.

Osa tiedonhankkimismenettelyistä sisältää välittömän mahdollisuuden asettaa hallituksen nauttima luottamus pummittavaksi eduskunnan täysistunnona.

Välityksymyksen voi vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa esittää valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta. Valtioneuvoston vastattua eduskunta käy siitä keskustelun, jonka aikana on mahdollista tehdä ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille. Jos ehdotus tehdään, välityksymyksen käsitteilyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministeriön nauttimasta luottamuksesta (PeL 43 §). Silloin kun ministeristö on niin sanottu enemmistöhallitus, käsitteilyn päättymisen epäluottamus-

lauseeseen on epätodennäköistä. Enemmistöhallitus hajoo, jos on harjoitukseen, sisäisiin ristiriitoihin. Enemmistöhallituksen oloissa välityksensä esittäminen antaa silti opositiossa oleville ryhmille mahdollisuuden paitsi tietojen hankkimiseen ja keskusteluun jostakin keskeisestä poliittikan kysymyksestä myös hallituksen poliittikan näkövään arvosteluun. Opposition osuus on luonteva osa parlamentaarisen järjestelmän toimintaa.

Välityksensä rinnastuu rakenteeltaan ja osin tavoitteeltaan valtioneuvoston eduskunnalle antama tiedonanto (PeL 44 §). Tiedonanto voi koskea, kuten selonteko, valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita, ja sitä voi – päinvastoin kuin selontekoa – seurata luottamusäänestys. Tiedonanto on yhtäältä keino, jolla hallitus omasta aloitteestaan saattaa eduskunnan arvioitaviksi merkityksellisiä pitimiään asioita sekä – jo tehynä tai tulevia – poliittisia ratkaisuja. Toisaalta tiedonanto on väline, jolla hallitus omasta aloitteestaan mitrauttaa luottamuksensa eduskunnassa. Molemmat tavoitteet voivat yhdistyä siten, että hallitus varmistaa omien kannattajiensakin keskuudessa kiistaa aiheuttaneen poliittisen hankkeen toteuttamisen tuomalla suunnitelmansa eduskuntaan tiedonannon muodossa. Tällöin hallitus samalla ilmoittaa, että hankkeen torjuminen merkitsee hallituksen eroa. Hallitusryhmät joutuvat tällaisessa tapauksessa valitsemaan hallituksen ajaman hankkeen hyväksymisen ja hallituksen eroamisen kesken. Valtioneuvoston tarkinnassa on, saattaako se asian eduskunnassa keskusteltavaksi selonteolla vai tiedonannolla. Poikkeuksena on sääntö, että hallitusohjelma annetaan aina tiedonantona eduskunnalle (PeL 62 §).

Ministeristön tai ministerin nauttima luottamus voi eduskunnassa nousta esille myös hallituksen kertomusta käsiteltäessä. Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (PeL 46.1 §).

Muista eduskunnalle annettavista kertomuksista on säädetty perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Osa niistä liittyy valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon parlamentaariseen valvontaan. Kertomukset koskevat lähinnä jo toteutettuja toimia, ja niiden käsitely antaa mahdollisuuden eduskunnan/kansanedustajien reaktioihin. Perustuslaki ei edellytä, että eduskunta hyväksyy kertomukset, mutta eduskunnalla on

mahdollisuus tehdä päätöksiä niiden johdosta. Esimerkkinä tällaisista kertomuksista ovat eduskunnan tilintarkastajien vuosittain eduskunnalle antama tilintarkastuskertomus ja eduskunnan kirjaston eduskunnalle vuosittain antama kertomus (eduskunnan työjärjestys 14 §, 15 §).

Kun kyseessä on hallituksen tai valtioneuvoston eduskunnalle antama kertomus, täytynee lähteä siitä, että lausuma, joka sisältää epäluottamuksen osoittamisen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle, voidaan sisällyttää valtiokunnan mietinnön perusteluihin tai erikseen ehdottaa hyväksyttäväksi mietinnön käsittelyyn yhteydessä täysistunnonssa. Perustuslaissa eikä eduskunnan työjärjestyksessä ei ole suoraa säännöstä, joka koskisi hallituksen luottamuksesta äänestämistä tällaisissa yhteyksissä. Siihen oikeuttava sääntö on joka tapauksessa johdettavissa parlamentaarisen hallitustavan periaatteesta. Mietintö katsotaan hyväksytyksi, ellei eduskunta toisin päättä. Erillisestä epäluottamuslausumasta äänestetään erikseen.

Muissakin yhteyksissä, erityisesti hallituksen esityksiä käsiteltäessä, tulee mahdollisuuksien mukaan soveltaa perustuslakia ja työjärjestystä siten, ettei rajoiteta hallituksen nauttiman luottamuksen mittaamista täysistunnonssa (vaikka asiayhteys olisi toinen kuin hallituksen toimista saatu tieto). Kysymys on tällaisissa yhteyksissä tosin enemmän periaatteesta kuin merkittävästä käytännön tarpeesta luottamuksen mittaamiseen. Tarve nopeisiin toimiin käytännössä, sikäli kuin sellaista esiintyy, näyttäisi liittyvän lähinnä yksittäisten ministerien nauttiman luottamuksen mittaamiseen. Näissäkin tapauksissa jo ilmeisen epäluottamuksen uhka useimmiten pakkotane ministerin itsensä pyytämään eroa tai pääministerin ehdottamaan presidentille asianomaisen ministerin vapauttamista.

Eduskunnan ja tasavallan presidentin valtiosääntöinen suhde on pääosin välillinen epäsuora. Eduskunta ei valitse presidenttiä, eikä presidentin pysyminen toimeensa ole suoraan eduskunnan luottamuksesta riippuvainen. Tästä kaikesta johuu, että eduskunnan enemmistön on pääsääntöisesti ollut vaikea erillaisin lausumin ja kannanotoin vaikuttaa presidentin päätöksiin. Nyttremmin oikeustila on muuttunut siten, että eduskunnalla on valta erinäisissä konkreetteissa tilanteissa ratkaista presidentin ja valtioneuvoston välinen kiista (ks. jäljempänä).

Eduskunnalla ei – hallituksen kertomusta lukuun ottamatta – ole käytettävissään perustuslaissa säänneltyjä tiedonhankintakeinoja, jotka kohdistuisivat suoraan tasavallan presidenttiin. Asianomaiset perustus-

lainsäädännökset puhuvat eduskunnan oikeudesta saada tietoja valtioneuvoston tai ministeriöitä, eivät tietojen saamisesta presidentiltä. Presidentillä ei liioin ole läsnäolo-oikeutta eduskunnan täysistunnoissa.⁴⁷ Suora keskusteluyhteys eduskunnan ja presidentin kesken on näin valtiosääntöisesti täysin katkaistu.

Presidentin ja ministerien yhteistoimintavelvoite, joka perustuslaissa on säädetty, tosin takaa – tai sen ainakin tulisi taata – että ministerillä on valmius antaa eduskunnalle tietoja myös presidentin toimista. Eduskunnan valiokunnan ”toimiala” (vertaa PeL 47.2 §) taas on käsitteenä niin laajasisältöinen, että se kattaa myös presidentin toimet. Siten asianomainen ministeri on niistäkin velvollinen antamaan valiokunnalle tietoja. Kun valtioneuvoston selonteko/tiedonanto koskee valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita, siinä voidaan käsitellä myös presidentin toimintaa. Vielä suuremmalla syyllä näin on laita hallituksen kertomuksen kohdalla, jonka antamisesta nyttemmin päättää valtioneuvosto (PeL 46 §). Tällaisissa yhteyksissä eduskunnalla on ainakin ajarteltu tilaisuus keskustella suppeammin tai laajemmin myös presidentin toiminnasta, vaikkei presidentti voi eikä saa keskusteluun osallistuaakaan.

Välkyksymystä ei voi presidentille osoittaa, eikä eduskunta voi kohdistaa epäluottamuslausetta tasavallan presidenttiin. Ministeristön tai ministerin saama epäluottamuslause saattaa silti johtua tasavallan presidentin toimista. Sen käyttö tällaisissa yhteyksissä on asianmukaimenkin niissä tapauksissa, joissa ministerit ovat presidentin toimiin myötävaikuttaessaan tosiasiaissa toimet vastalauseitra hyväksyneet, toisin sanoen ottaneet niistä poliittisen vastuun.

⁴⁷ Presidentti saapuu eduskuntaan vain avataksaan valtiopäivät ja päättääkseen vaalikauden viimeiset valtiopäivät.

KIRJALLISUUTTA

Helander, Voitto – Pekonen, Kyösti, *Valiokunnat lähikuvassa*. Edita: Helsinki 2007.

Hidén, Mikael – Honka-Hallila, Helena, *Miten eduskunta toimii*. Edita: Helsinki 2006.

Husa, Jaakko, *Yleinen valtiosääntöoikeus*. Joensuu yliopisto: Joensuu 1997.
Jansson, Jan-Magnus, *Hajautuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentaristimien vaiheita*. Gaudeamus: Helsinki 1993.

Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko, *Eduskunnan muuttuva asema*. Edita: Helsinki 2006.

Nousiainen, Jaakko, *Suomalaisen parlamentaristimien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireydyvä eduskunta*. Poliitikka (2000) s. 83–96.

Nousiainen, Jaakko, *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY: Juva 1998.
Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki*. Talennum: Helsinki 2011.

3.2 Tasavallan presidentti

3.2.1 PRESIDENTIN ASEMA VALTIOKONEISTOSSA

Tasavallan presidentti on kansalaisten välillä vaalilla määrätty henkilö, joka kerrallaan toimeen asettama yksihenkilöinen valtionorgan, joka osallistuu erinäisten lainsäädäntö- ja hallitusvallan alaan kuuluvien päätösten tekemiseen. Presidentti on kuvattu joskus valtionpäämieheksi, jolla on muodollisen päätöksenteon ulkopuolella myös valtion symbolin, yhteiskunnallisen vaikuttajan ja sovittelijan rooli.

Siihen nähden, että hallitusvalta on jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken, valtiosääntöoikeudellisessa kielenkäytössä ymmärretään hallituksella joko valtioneuvostossa toimivaa presidenttiä tai valtioneuvoston sanan suppeassa mielessä eli ministeristöä (tosin hallituksen esitys on vuodesta 2012 alkaen tosiasiaa valtioneuvoston esitys, PeL 39 §).

Presidentin tehtävistä säädetään pääasiallisesti perustuslaissa, mutta tavallisella lailla on mahdollista siirtää hänelle muitakin tehtäviä, sikäli kuin ne perustuslain mukaan eivät kuulu toiselle valtioneuvostolle, viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Presidentille kuuluvat ne valtuudet, jotka perustuslaissa tai laissa tehtäväkohtaisesti on luetteloitu; valtioneuvostolla taas on yleistomivalta hallitus- ja hallintoasioissa (ks. jäljempänä).

Tehtäviään hoitaessaan presidentti toimii yhteistyössä ministeristön kanssa. Useimmat päätöksensä hän tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Hänen yhteytensä valtiokoneistoon kulkevat pääsääntöisesti valtioneuvoston kautta. Tällä kytkennällä ulotetaan parlamentarismien periaate koskettamaan myös presidentti-instituutiota.

Presidentti-instituutio luotiin sisällissodan jälkitunnelmissa ja kotimaiseen monarkkiseen traditioon pohjaten vuonna 1919. Tuonaikaisten käsitysten mukaan eduskunnasta riippumattoman presidentin piti olla vakauttava tekijä politiikassa, vastapaino ehkä tiheästrikin vaihtuville, poliittisesti vastuullisille ministeristöille. Eduskunnan enemmistö toivoi presidentistä myös "yleisen edun", toisin sanoen valtiovien yhteiskunnallis-taloudellisten suhteiden, puolustajaa vastaisuudessa ehkä vasemistolaisuutta eduskuntaa vastaan.

Yksihenkilöisenä valtionorganina presidentin on vaikea edustaa yhteiskunnassa esiinryyvien poliittisten suuntausten ja mielipiteiden moninaisuutta. Pitemmin toivotaan presidentin eräänlaisena arvojohtajana vaikuttavan kansalaisten arvostuksiin ja käsityksiin. On loitronnuttu

ajoiosta, jolloin tällä instituutiolla oli nykyistä paljon enemmän perustuslaillisia toimivaltuuksia. Mahdollinen arvojohtajuus ei rakennu valtiosääntönormien varaan, vaan riippuu presidentin henkilöistä

Suomen hallitusjärjestelmälle on ollut leimallista parlamentaarisen hallitustavan ja presidentinvallan jännitteisyys. Vuoden 1919 hallitusmuodon koko voimassoikaika leimasi keskustelu parlamentaarisen hallitustavan ja itsenäisen presidentinvallan välisestä suhteesta. Yhdeksi todettiin, että presidentillä oli oma toimivaltapiirinsä ja ettei hallitusmuodossa ollut presidentin itsenäistä päätösvaltaa nimenomaisesti rajoitettava säännöstä. Toisaalta saatettiin vedota siihen, että parlamentarismitteille oli annettava oikeudellista merkitystä myös presidentin päätöksenteokomahdollisuuksia arvioitaessa. Vallitseva nulkinta jäi korostamaan presidentin yksittäistapauksia koskevan ratkaisuvallan itsenäisyyttä suhteessa päätöksiin myötävaikuttavan valtioneuvoston mielipiteeseen. Vähitelein keskustelu asiasta tosin siirtyi oikeudelliselta linjalta poliittisten realiteettien maailmaan, toisin sanoen kysymykseen, pystyisikö presidentti todellisuudessa jatkuvasti toimimaan vastoin eduskunnan luottamusta nautivan ministeristön mielipidettä.⁴⁸

Kun tasavallan presidentin päätöksenteko oli järjestetty valtioneuvostossa, siis koko ministeristön läsnä ollessa ja ministerien esitelystä tapahtuvaksi, saatettiin – oikeudellisiin argumentteihin katsomatta ja jo ennen valtiosäännön kokonaisuudistustakin – päätyä siihen havaintoon, että tällainen päätöksentekotapa tosiasiaa johtaa presidentin yhteistoimintaan ministeristön kanssa. Päätöksentekotapa johti edelleen siihen, että ne ratkaisuehdotukset, joita ministerit presidentille tekivät, pääsääntöisesti tulivat presidentin päätöksiksi. Myötävaikutussäännöstön todellinen merkitys poliittiselle päätöksenteolle onkin ollut ja on edelleen se, että säännöstö korostaa ministeristön osuutta presidentin päätöksentekoprosessissa ja omalta osaltaan – myös valtioneuvostossa tapahtuvan valmistelun kautta – ohjaa presidentin päätöksentekoa ministeristön mielipiteen mukaiseksi. Tälle paineelle presidentti on altrina, paitsi muista syistä, myös sen takia, että häneltä puuttuu oma valmistelukoneisto, joka toimisi valtioneuvoston valmistelukoneiston vastapainona.

⁴⁸ Ks. Antero Jyränki, *Presidentti* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1978) s. 143–155.

1960- ja 1970-luvulla saatettiin nähdä, ettei juuri kuvattu presidentin päätöksennuotojen yleinen parlamentaarinen valtiosääntöpuite estänyt presidentti-instituution vaikutuksen merkittävästi kasvamista, mikä osin realisoitui suurin yhteyksin ministerieihin ja hallituksen johtaviin virkamiehiin. Vaikutusvallan kasvu näkyi vastaavasti parlamentaarisen aineksen tosiasiallisena heikkenemisensä valtiosäännössä. Tähän kehitykseen olivat vastavaikutusta eräät 1980-luvulla toteutetut perustuslain osamuutokset, joilla kavennettiin presidentin itsenäistä liikkumavaraa. Vuoden 2000 perustuslaki jatkoi osauudistusten linjaa vaikkakin laeammalla rintamalla, ja samaan suuntaan eteni – tosin hieman horjahdellen – edelleen myös vuoden 2012 ositaisuudistus.

Presidentin valtuuksien uudelleenjärjestelyn selkeänä tarkoituksena on 1980-luvulta alkaen ollut kaikin tavoin ehkäistä sellainen presidentin vaikutusvallan aktivoituminen, mikä oli ollut tyypillistä 1960- ja 1970-luvulla. Esityksessään vuoden 2012 osauudistuksesta hallitus ilmoitri tahoivansa ehdonuksillaan jatkaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ”kuitenkin siten, että presidentti säilyttää edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä”.⁴⁹ Tällaisin kaksiarvoisin tavoitteenasateltuun hallitus oli vaikean tehtävän edessä. Sitä ei helpottanut se seikka, ettei osauudistusten valmistelussa lainkaan käyty perustelemään, mistä syystä tasavallan presidentin olisi säilytettävä asemansa merkittävä valtioneelimenä. Periaatekeskustelua siitä ei tosin ollut kunnollisesti käyty edelliseläkään kerralla, perustuslain suuren kokonaisuudistuksen yhteydessä 1990-luvun lopussa. Tähän katsomatta tuloksena oli tuolloin ollut presidentin valtuuksien huomattava supistaminen, kuitenkin niin, että presidentille oli jätetty eräitä reaalisien päätöksenteon lohkoja. Kysymys oli silloinkin ollut osittaisratkaisujen – joskin laajasta – kimpusta, jonka taustaksi ei ollut esitetty mitään valtiosääntöistä oppirakennelmaa eikä edes eurooppalaista mallia.

Kun ministeristö on yleensä läheisessä yhteistoiminnassa eduskunnan (enemmistöryhmien) kanssa, toisin sanoen nauttii eduskunnan enemmistön luottamusta, valtuuksien siirtämistä presidentiltä ministeristölle ja kaikkinaista ministeristön vaikutuksen lisäämistä presidentin päätök-

⁴⁹ HE 60/2010 vp. s. 24.

senttossa saattoi vuoden 2000 kokonaisuudistuksessa samalla pitää *parlamentaarisen hallitustavan vahvistamisena*. Tämä toteutettiin seuraavasti:

1. presidentin toimivaltuuksia siirrettiin eduskunnalle ja valtioneuvostolle (valtioneuvoston muodostaminen, asetusten antaminen, virkainimitykset),
2. lisättiin valtioneuvoston myötävaikutusta presidentin päätöksenteossa (valtioneuvoston ratkaisuehdotukset, päätöksenteon sotilas-käskyasioista), ja
3. sidottiin presidentin päätöksen sisältö eräissä tapauksissa suoraan valtioneuvoston kantaan (hallituksen esitykset).

Tärkein tehtävälohko, joka presidentille vuonna 2000 jätettiin, oli ulkopolitiikan johtajuus. Sen mallin oli, vanhan perustuslain (1919 hallitusmuoto) kirjaimen ja kokonaisuuteen katsomatta, kylmä sota tuottanut Suomeen 1900-luvun jälkipuoliskolla. Kylmä sota oli tosin jo historiaa, kun vuoden 2000 perustuslaki hyväksyttiin. Kun sisäpolitiikka siinä yhteydessä varattiin vähäisin poikkeuksin kokonaan ministeristön asiaksi, hallitusvallasta tuli kaksijakoista, vieläpä yhteiskunnallisesti vahingollisella tavalla: ulkopolitiikka ja sisäpolitiikka kun ovat nykyisessä maailmassa asiallisesti sitoutuneet toisiinsa vahvasti ja kiinteästi. Vuoden 2012 ositaisuudistus pyrki presidentin valtuuksien kohdalla korjaamaan hallitusvallan kaksijakoisuuteen sisällytetyä valtiosääntöistä jälkijätöisyyttä – vaikka korjaus tehtiin suoran leikkauksen sijasta asioiden käsitteilyä muutavalla tavalla.

Tasavallan presidentti valitaan toimeensa demokraattisilla vaaleilla. Vaalitapa heijastuu yleisesti, vieläpä osin ristiriitaisella tavalla, presidentin asemaan. Presidentin välittömään kaksivaiheiseen vaaliin siirryttiin vuonna 1991, vastoin asianuntijoiden käytännöllisesti karsoen yksimielistä suositusta. Muutos oli osin vastavaikunusta 1960- ja 1970-luvun vaihtoehdottomiksi koettuihin vaalitilanteisiin, osin sitä siivitti demokratian lisäämisen ajatus. Vuoden 1991 vaalitaparakaisua ei voi pitää valtiosääntöjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta onnistuneena. Se oli vastoin jo silloin alkanutta hallitustavan parlamentarisoinimisen suuntausta.

Vaalitavan muutos loi asetelman, jossa presidentillä tosiasiasa on aikaisempaa suurempi oikeutus vedota omien poliittisten tavoitteittensa

toteuttamiseksi suoraan kansalaisin – eduskunnan yli ja ohji. Lisäämättä valtiosäännön rakenteellisia jännitteitä presidentin nykyinen vaalitapa sopii perustuslain mukaiseen järjestelmään vain sillä ehdolla, että presidentti ei hae vaalivasta oikeudesta oman valtioneuvoston riippumattoman poliittikan harjoittamiseen. On myös varottava sellaisen tilan syntymistä, että presidenttiehdokkaat vaalin alla sitoutuvat hoitamaan asioita, jotka valtiosäännön mukaan eivät ole tasavallan presidentin vaan eduskunnan ja ministeristön toimivallassa ja poliittisella vastuulla. Vuosien 1994, 2000 ja 2006 presidentinvaalit ovat osoittaneet, että ehdokaiden on poliittisessa julkisuudessa käytännöllisesti katsoen mahdotonta olla astumatta vaalikampanjoissaan alueille, jotka eivät valtiosääntöisesti kuulu laisinkaan presidentin toimivaltaan. Kansalaisten on vaikea hahmottaa presidentin todellista asemaa valtiosääntöisessä järjestelmässä, jos vaalikampanjoinnin aikana syntyy kuva todellisista suuremmin toimivaltuuksin varustetuista presidentistä.

Vuoden 2000 perustuslain luomissa oikeudellisissa puitteissa tasavallan presidentti ei pysty enää toimimaan parlamentaarisen hallituksen tai eduskunnan vastapainona. Valtiosäännön näkökulmasta presidentti voi vastaisuudessa olla hallitukselle ehkä jonkinlainen lisävoimavara tai – jos käytetään monarkioista lainattua termiä – ”*neuvonantajansa neuvonantajaksi*”, joka antaa yhteiskunnallisen kokemuksensa ja arviokykynsä kulloisenkin ministeristön käyttöön. Hän voi toimia aloitteentekijänä tai sovittelijana tilanteissa, joissa valtiokoneiston toiminta tai puoluesuhteet syystä tai toisesta ovat lukkiutuneet tai uhkaavat lukkiutua, kuten hallitusneuvottelujen ajautuessa umpikujaan.

Kansallisen symbolina presidentti voi sekä edustaa Suomea ulospäin että henkilöidä kansallista yhtenäisyyttä valtiosääntöisesti. Tähän poliittisen valtiosäännön suomaan, perustuslaillisesti mielekkäaseen roolin, voivat kuulua tarkoin harkitut julkiset lausunnot. Näihin tuskin kuuluvat vahvat henkilökohtaiset kannanotot asioissa, joissa kansalaismielipide on jakautunut.

3.2.2 PRESIDENTIN VALINTA

Tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla kuudeksi vuodeksi kerrallaan.

Vaali-oikeus presidentin vaalissa on jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta. Vaalikelpoinen on jokainen syntyperäinen Suomen kansalainen (PeL 54.1 §). Kun vaalikelpoisuus kansanedustajaksi edellyttää, ettei valittava ole vajaavaltainen, oikeudellisesti johdonmukaista on edellyttää samaa presidentiksi valittavalta, vaikka perustuslakiteksti vaikenekin tästä. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi vain kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi. Kolmanneksi kaudeksi sama henkilö voidaan valita vasta, kun toisen ja kolmannen välillä toinen henkilö on hoitanut presidentin tehtävää yhden täyden kauden pituisen ajan. Tällä määräyksellä estetään presidentin henkilökohtaisen vaikutusvallan ja vallankäytön liiallista korostumista pitkään yhtenäisen kauden johdosta.

Oikeus asettaa ehdokas presidentin vaaliin on rekisteröidyllä puolella, jonka ehdokaslistalta on viimeksi toimituissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja, sekä kahdellakymmenellä ruuhmella äänioikeutulla (PeL 54.3 §).

Vaalitapa ei poikkea presidentin kohdalla vaalijärjestelmän yleisistä periaatteista. Presidentin vaali on välitön. Väililisestä vaalista eli valitujen valitsijamiesten käyttämisessä luovuttiin osittain vuonna 1987 ja kokonaan vuonna 1991. Jos vaalia varten on asetettu vain yksi ehdokas, tämä tulee valitukseksi ilman vaalia. Muussa tapauksessa presidentiksi valitaan ehdokas, joka saa vaalissa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Tällöin ei oteta huomioon tyhjiä tai hylättyjä ääniä. Jos kukaan ehdokkaista ei ole saanut enemmistöä annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Presidentiksi valitaan tällöin uudessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas.

Presidentin vaali on viimeistään toisella kierroksella enemmistövaali. Tämä tarkoittaa sitä, että voittajan saavuttama enemmistö saattaa olla yksinomaan tekninen, kaksikierroksisen vaalittavan esille pakottamana. Toisen vaalikierroksen ajankohtraa ei ole sidottu mihinkään perustuslaissa säädettyyn päivämäärään. Tarkoituksena on kuitenkin, että toisen kierros on toimitettava niin pian, kuin se voidaan asianmukaisella tavalla teknisesti järjestää vaarantamatta tavoitetta, jonka mukaan

kaikilla äänioikeutetuilla tulee olla mahdollisuus käyttää äänioikeut-
taan.⁵⁰

Aina vuoteen 2009 saakka vaalirahoituksen julkisuus oli presidentin vaalin osalta tavoin sääntelemättä kuin eduskuntavaalienkin osalta. Perustuslaki ei tällaista sääntelyä nimenomaisesti vaadi. Nykyään myös presidentinvaaleihin sovelletaan lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009). Sääntelyn perustavoite on kummankin vaalin kohdalla sama: varmistaa se, ettei ehdokas tai ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö vastaanota tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Velvollisuus tehdä ilmoitus vaalirahoituksesta on presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneella puolueella ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehellä tai tämän varamiehellä. Presidentinvaaleissa ilmoitettavan tuen vähimmäismäärä on yksittäisen tukijan kohdalla sama kuin eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa eli 1500 euroa.

Presidentinvaaleissa voidaan antaa ennakkoilmoitus rahoituksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdokas sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies voivat toimittaa ennen vaalipäivää valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakkoilmoituksen. Ilmoituksen tulee sisältää suunnitelma vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on julkistaa tuollaiset ennakkoilmoitukset viipymättä. Ajanuksena on, että järjestelmä olisi demokratiian toiminnan mahdollistavalla tavalla läpinäkyvä.

3.2.3 PRESIDENTIN TOIMIVALLAN TILAPÄINEN SHIRTYMINEN, TOIMIKAUDEN ENNENAIKAINEN PÄÄTTYMINEN

Kun tasavallan presidentti on estynyt tehtäviään hoitamasta, presidentin toimivalta siirtyy perustuslain määräämälle sijaiselle. Presidentin este voi olla tilapäinen tai pysyvä. Jos este on tilapäinen, toimivalta palaa presidentille esteen päätyttyä. Jos este on pysyvä, toimivalta siirtyy sijaiselta valituille presidentille, sen jälkeen kun uusi presidentti on valittu ja asennut toimeensa.

50 HE 1/1998 vp, s. 103.

Presidentin toimikausi päättyy ennenaikaisesti, jos valtioneuvosto toteaa hänet pysyvästi estyneeksi hoitamaan tointaan. Pysyvällä esteellä tarkoitetaan sellaista tilaa, joka pysyväisluonteisesti tekee presidentille mahdottomaksi tähän toimeen kuuluvien tehtävien hoitamisen. Tällainen tila voi olla sokeus, kuurous tai sairaus, joka sitoo presidentin jatkuvasti vuoteeseen, taikka fyysisen tai psyykkisen kyvyn yleinen heikkeneminen. Tuollaisissa tapauksissa saattaa tosin olla vaikeaa ratkaista, onko este pysyvä vai tilapäinen. Asian lopullinen arviointi jää valtioneuvostolle, jonka tulee perustaa päätöksensä luotettavaan selvitykseen kuten viralliseen lääkärintilaisuuteen.

Tilapäinen este voi sekkin johtua presidentin fyysisestä kykenemättömyydestä hoitaa tehtäviään (esimerkiksi sairaus). Se voi lisäksi olla yhteydessä presidentin päätöksenteon määrätuotoisuuteen, toisin sanoen siihen seikkaan, että päätöksensä presidentti tekee pääsääntöisesti ministeriön läsnä ollessa. Vuoden 2000 perustuslain voimaan tulua hyväksyttään edelleen se vuonna 1991 omaksuttu käytäntö, että presidentin ulkomaanmatkan johdosta este todetaan vain tietyä päätöksentekotilanteita (=valtioneuvostossa järjestettävää niin sanottua presidentin esittelyä) varten. Sen sijaan PeL 59 §:n este ei kata tuomarin jääviin tai virkamiehen esteellisyyteen rinnastuvaa varsinaista esteellisyyttä.⁵¹

Presidentin pysyvän esteen toteaa PeL 55.3 §:n mukaan valtioneuvosto. Asia toistetaan valtioneuvostosta annetussa laissa (26.1 §, 175/2003). Perustuslakitekstissä eikä sen perusteluissa ei ole sanaakaan siitä, miten todetaan presidentin tilapäinen este. Analogisella tulkinnalla myös tilapäisen esteen toteaminen on luettavissa valtioneuvoston toimivaltaan. Kun presidentillä ei ole oikeudellista vastuuta virkatoimistaan, vaan valtioneuvosto vastaa niistäkin, sen kanssa on hyvin sopuissa, että valtioneuvosto päättää presidentin tilapäisestä esteestä. Periaatteessa valtioneuvosto tekee tämän ratkaisun riippumatta presidentin mahdollisen esteilmoituksen saapumisesta ja sisällöstä. Jotta valtioneuvoston häirijöiden toiminta tulee varmistetuksi, on siis katsottava, että valtioneuvostolla on valta oma-aloitteisestikin todeta presidentin niin tilapäinen kuin pysyvä este. Valtioneuvostosta annetussa laissa todetaan (26 §), että presidentin estettä koskevan asian esittely yleisistunnossa

51 HE 1/1998 vp, s. 110.

kuuluu oikeusministeriölle. Mikäli presidentin este on pysyvä, siitä tu-
lee antaa tieto Suomen säädösvaltuutetuille julkaisuvalla valtioneuvos-
ton ilmoituksella.

Perustuslaissa ei ole säännöksiä sen tapauksen varalta, että presiden-
tiksi valittu henkilö haluaisi vapaaehtoisesti luopua toimestaan ennen toi-
mikauden päättymistä. Vapaaehtoisista luopumista on tuskin mahdollista
estää oikeussäännöin tai niistä koskevin tulkinnoin. Realistista on myön-
tää luopumisen mahdollisuus. Jonkinlaisen virallisen muodon noudatta-
minen on kuitenkin tässä yhteydessä välttämätöntä. Tällainen muodol-
isuus voi olla esimerkiksi presidentin valtioneuvostolle osoittama asiaa
koskeva ilmoitus. Oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi luopumis-
ilmoitusta täytyy pitää peruuttamattomana.

Presidentin valtiosääntöinen asema on hyvin suojattu, eikä häneen
kohdistu juurikaan oikeudellisten seuraamusten uhkaa. Presidentin vi-
ratapero on silti eräissä vakavissa tapauksissa (ks. jäljempänä) mahdol-
lista. Jos valtakunnan oikeus päätöksellään PeL 113 §:ää ja asianomaisia
rikosoikeudellisia säännöksiä soveltaen tuomitsee tasavallan presidentin
viraltapanuksi, presidentin sijainen astuu hänen tilalleen ja uusi presi-
dentin vaali toimitetaan PeL 55.3 §:n mukaisesti.

Monissa valtioissa on käytössä varapresidenttijärjestelmä, mutta Suo-
messä sellaista ei ole. Sijaisuuskysymys on perustuslaissa ratkaistu vuo-
delta 1919 olevan mallin mukaisesti. Presidentin ollessa estyneenä hänen
tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääminis-
terin sijaisena toimiva ministeri. Sijainen ei voi samanaikaisesti hoitaa
ministerin tehtäviä eikä – jos hän on kansanedustaja – osallistua edus-
kuntatyöhön (ks. PeL 48.1 §). Eroamista valtioneuvoston tai eduskunnan
jäsenyydestä sijaisuuden hoitaminen ei kuitenkaan vaadi.

Kun valtioneuvosto on todennut pysyvän esteen tai presidentin va-
paaehtoisesta luopumisen, sen on – PeL 55.3 §:ää suoraan tai analogi-
sesti soveltaen – välittömästi ryhdyttävä toimiin, jotta niin pian kuin
mahdollista voidaan valita uusi presidentti (PeL 55.3 §). Uuden presi-
dentin toimikauden on katsottava päättyvän kuudentena vuonna vaalin
jälkeen. Se voi siis kestää jossain määrin enemmän tai vähemmän kuin
kuusi vuotta.

3.2.4 PRESIDENTIN VALTUUDET

Tasavallan presidentin valtuudet voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mu-
kaan, onko valtuuden käytössä kysymys osallistumisesta normaaliin politi-
iseen päätöksentekoon (ulkoasiainhoito, ylipääällikkyyks, nimityksiä) vai
onko kysymys niin sanotuista reservivaltuuksista, jotka on tarkoitettu käy-
tettäväksi politiikan normaalinomasta poikkeavissa tilanteissa, selvittä-
mään poliittisia solmuja, aukaisemaan umpikujia ja ohjaamaan valtiosään-
töisiä menettelyjä raitteilleen (eduskunnan päättämän lain palauttaminen
uuteen käsittelyyn, amahdusvallan käyttäminen, lukiutuneiden halli-
tusneuvottelujen uudelleenkäynnistäminen, sekä eduskunnan luottamusta
nauttivan ministerin vapauttaminen ja ennenaikaisten vaalien määräämi-
nen, molemmat toimet vain pääministerin tekemistä ehdotuksesta).

Valtioneuvoston muodostamiseen presidentti osallistuu perustuslain
mukaan enää sivuroolissa. Ennenaikaiset eduskuntavaalit voidaan mää-
rittää vain presidentin päätöksin, mutta aloitteen tähän päätökseen on tul-
tava pääministeriltä. Presidentti toisaalta johtaa maan ulkopoliittikkaa,
tosin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, ja eräissä ulkopoliittikan
asioissa hän voi käyttää tätä valtaansa vain eduskunnan suostumuksella.
Kun kuitenkin Euroopan unionin asiat on – eräin vähäisin poikkeuk-
sin (joihin ei kuulu EU:n ulkopoliittikka) – kokonaan erotettu presiden-
tin toimivallasta ja kun presidentiltä puuttuvat nykyisessä järjestelmässä
kaikki ne muut valtuudet, jotka 1960- ja 1970-luvulla antoivat tukea it-
senäisen ulkopoliittikan harjoittamiselle, pääministeristä on presidentin
sijaan tullut käytännössä keskeinen ulkopoliittinen toimija.

Presidentti osallistuu myös säädösvallan käyttöön. Hänelle kuuluu
muodollinen päätös lain vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä
(PeL 77 §). Lailla voidaan presidentille siirtää aseuksenantovaltaa
(PeL 80 §). Toisaalta vuoden 2012 uudistus lakkautti presidentin osal-
listumisen lainsäädäntömenettelyyn alkuvaiheeseen: päätöksenteko hal-
lituksen esityksen antamisesta siirrettiin presidentiltä valtioneuvostolle
(PeL 39 §).

Valtion virkoihin nimitetään pääsääntöisesti valtioneuvoston ellei pää-
töstä ole nimenomaisesti määrätty presidentin, ministeriön tai muun
viranomaisen tehtäväksi. Suoraan perustuslain nojalla presidentti mää-
rää tehtävään Suomen ulkomaanedustustojen päälliköt (PeL 126 §),
nimitää vakinaiset tuomarit (PeL 102 §) ja puolustusvoimain upseerit
(PeL 128.1 §) sekä nimitää oman kansliansa päällikön. Presidentti myös

INVESTITIIVIN TUULIN. TAAHINVEITIVIN
RESERVIVALTUUDET

viime kädessä keskusteluksi siirä, voiko ja pitääkö ministeristön nauttima luottamus asettaa eduskunnassa kyseenalaiseksi sen takia, että ministeristö ei päätöksentekotilanteessa ole asettunut eriävin mielipitein vastustamaan tekeillä olevaa presidentin päätöstä (ks. jäljempänä). Ministeristön oikeudellinen myötävaikutusvastuu palautuu selvyyteen estää presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpano.

Niiden asioiden päätöksentekomenettelystä, jotka presidentti päättää puolustusvoimain ylipäällikkönä, PeL 58.4 § sisältää erityisen määrättyä: presidentti päättää näistä niin sanotuista sotilaskäskyasioista kylläkin ministerin myötävaikutuksella mutta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaskäskyasiat on pääsäännöistä poikkeava asiaryhmä, jota koskeva päätöksenteko voidaan lailla järjestää tapahnuvaksi myös valtioneuvoston ulkopuolella.

Presidentin päätöksenteon valmistelu valtioneuvostossa päättyy siihen, että valtioneuvosto yleisistunnonsa päätää, millaisen ratkaisuehdotuksen se tekee presidentille. Näin presidentin tietoon tulee hänen ratkaistavissa asioissa jo lähtökohtaisesti koko ministeristön kanta. Perustuslaki sääntää pääsäännöksi, että presidentti tekee määrätuotoiset päätöksensä paitsi asian valmistelua johtaneen ministerin esittelystä myös koko valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Kun ministeristö on poliittisesti vastuussa eduskunnalle toimiansa tarkoituksenmukaisuudesta ja näin velvollinen otamaan toiminnassaan huomioon eduskunnankin, perustuslain sääntelemä ministerimyötävaikutus presidentin toimii on samalla kanava, jota pitkin eduskunnan ääni voi kuulua presidentin päätöksenteossa.

Muutamissa asiaryhmissä/asioissa menettelyä on eri syistä kuitenkin kevennetty: presidentti päättää asian ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaisia asioita ovat: (1) ministerien nimittäminen ja eron myöntäminen näille, (2) ennen aikaisten vaalien määrääminen, (3) sotilaskäskyasiat, (4) armahdus ja erät muut yksityistä henkilöä koskevat asiat, jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsitteilyä,⁵³ ja (5) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetut asiat. Näitä tapauksia käsitellään erikseen tämän teoksen asianomaisissa kohdissa.

⁵³ Siten poikkeus ei koske esimerkiksi presidentin virkanimityspäätöksiä. Ks. HE 1/1998 vp., s. 108 ja PeVL 15/1999 vp.

toimii puolustusvoimain ylipäällikkönä (PeL 128 §) ja käyttää armahdusvaltaa (PeL 105.1 §).

Ahvenanmaan itsehallintolailla presidentille on annettu erinäisiä tehtäviä. Merkittävistä niistä on, että presidentti valvoo maakunnan lainsäädäntövallan käyttämistä ja voi tämän tehtävän puitteissa määrätä maakuntapäivien hyväksynnän maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain.

3.2.5 KYTKEYTYMINEN VALTONEUVOSTOON: PRESIDENTIN

PÄÄTÖKSENTEKO

Perustuslain 58 § edellyttää, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan lähtökohtaisesti valtioneuvostossa. Tämä pääsääntö on selkeä. Valmistelijoina toimivat eri ministeriöiden virkamiehet, jotka laativat luonnokset päätösehdotuksiksi. Presidentillä ei ole tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa. Siten esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävä rajautuu lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen.

Vuonna 1919 tehty perusratkaisu, jonka mukaan tasavallan presidentin muodollinen päätöksenteko on kytkettyinä valtioneuvoston läsnäoloon ja ministerin esittelyyn, jätettiin perustuslain 58 §:ssä vuonna 2000 ennalleen. Tätä tarkoitaa säännös, että presidentti tekee päätöksensä "valtioneuvostossa". Valtioneuvostolla ymmärretään tässä yhteydessä ministeristöä, kaikkien ministerien muodostamaa kokonaisuutta. Vähimmäisvaatimukseksi näyttää lakitason sääntelyin tulleen vahvistetuksi, että presidentin päätöksenteossa on viiden ministerin oltava läsnä.⁵²

Tarkoituksena on, että juuri esitetyllä tavalla järjestetty päätöksen tekomenettely varmistaa kaksi tärkeää asiaa: 1. parlamentaarisesti vastuuttoman presidentin päätöksenteko saa ministerien osallisuudesta parlamentaarisen vastuukatteen, ja 2. oikeudellisesti lähes vastuuttoman presidentin päätöksenteko saa - eräin varauksin - ministerien osallisuudesta oikeudellisen vastuukatteen. Ministeristö vastaa tästä osallisuudesta niin poliittisesti kuin oikeudellisesti. Poliittinen vastuu täsmentyy

⁵² Ks. PeVM 12/1999 vp., joka koskee valtioneuvostosta annettua lain muuttamista.

valtio-
neuvosto

Päätöksentekomenettely presidentin esittelyssä on määrätuotoinen: presidentti johtaa itse puhetta, ja esittelijöinä toimivat ministerit. Jos asiasta on olemassa valtioneuvoston ratkaisuehdotus, ministeri esittelee sen ja lausuu tämän jälkeen niin halutessaan ratkaisuehdotuksesta ehkä poikkeavan oman mielipiteensä. Muillakin ministereillä on mahdollisuus esittää lausuntonsa asiasta. Tämän jälkeen presidentti ilmoittaa päätöksensä, mikä voi johtaa myös asian palautumiseen PeL 58.2 §:n nojalla valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi ja tätä kautta edelleen presidentin lopullisesti päätettäväksi.

Presidentillä on myös eräitä toimia määrätuotoisen päätöksenteon ulkopuolella. Osan ulkopoliittikan hoitoa koskevista ratkaisuistaan (PeL 93.1 §) presidentin edellytetään – perustuslain puitteissa ja huolimatta PeL 58.1 §:n säännöksestä – voivan tehdä vapaamuotoisesti, kuitenkin niin, että päätöksentekoon tavalla tai toisella liittyy ministeri(e)n myötävaikutus. Parlamentaarisen periaatteen voidaan katsoa velvoittavan presidentin yhteistoimintaan ministerien kaikissa muissakin virkatoimissaan, jotka jäävät määrätuotoisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Suomalaisessa julkisoikeudessa muutoin vahva julkisuusperiaate ei ulotu valtioneuvoston ja presidentin istuntoihin saakka. Valtioneuvoston istunnot, joissa presidentti tekee suurimman osan päätöksistään, eivät ole ulkopuolisille avoimia. Valtioneuvoston pöytäkirjakaan, joka hyvin niukasti kertoo tapahtumista presidentin esittelyssä, ei kaikissa tapauksissa ole julkinen asiakirja: sen julkisuutta voidaan rajoittaa PeL 12.1 §:n puitteissa. Valmistelujulkisuuden rajoittaminen estää tiedon saamista siitä, millaisia ratkaisuja on valmisteilla presidentin päätöksentekoa varten. Aina ei tiedä, mitä presidentti on päättänyt ja mihin ratkaisuihin tosiasiallisesti vaikuttanut. Tämä asettaa esteitä järjestelmän demokraattiselle läpinäkyvyydelle ja presidentin poliittisen vastuunalaisuuden toteutumiselle.

3.2.6 PARLAMENTARISMI JA PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEON ITSENÄISYYS

Tasavallan ensimmäisen kymmenvuotiskauden aikana vakiintui käytäntö, jonka normatiivisen sisällön K.J. STRÅHLBERG muotoili vuonna 1927 ("Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä") seuraavasti: "Presidentti on siis sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä." Vaikka asiasta ei ollut nimenomaista

säännöstä perustuslaissa, katsottiin, että presidentillä oli valta päättää toimivallassaan olevista asioista vastoin ministerisrön enemmistön kantaa, tehdä jopa sellaisia itsenäisiä ratkaisuja, joita yksikään ministereistä ei kannattanut. Tulkinta ei saanut kaikkien valtiosääntöoppineiden hyväksyntää, mutta sitä noudatettiin käytännössä.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus ei kumonnut edellä kuvattua, tulkinnalla johdettua sääntöä. PeL 58.2 §:llä luotilin presidentin päätöksenteon tekotilanteita varten järjestely, joka jätti tilaa myös presidentin itsenäiselle päätöksenteolle.

Vasta vuonna 2012 tehty PeL 58.2 §:n muutos pitkälti romutti vanhaa ajattelua presidentin ja valtioneuvoston suhteesta yksittäisissä päätöksenteotilanteissa. Tämä perustuslainkohta, sellaisena kuin se nyt on voimassa, koskee tilannetta, jossa valtioneuvosto ja presidentti ovat erimielisiä ratkaisun sisällöstä. Tällöin asia palautuu valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Sen jälkeen asiasta päätetään "eduskunnan selonteon johdosta hyväksynnän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa".

Käytännössä valtioneuvosto voi – asian palaututtua sen valmisteltavaksi – uudelleen harkita ratkaisuehdotustaan ja pysyä siinä tai muuttaa sitä. Menettely jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa myös sen suhteen, antaako se palautumisen jälkeeen eduskunnalle selonteon. Jos selonteko annetaan, valtioneuvosto voi harkita, haluako se esittää eduskunnan kannanoton mukaisen ratkaisuehdotuksen presidentille. Presidenttikin voi pyytää kannassaan tai muuttaa sitä, ja hän on sidottu valtioneuvoston toiseen ratkaisuehdotukseen vain, jos se on eduskunnan selonteon johdosta hyväksynnän kannanoton mukainen. Siinä tapauksessa presidentin päätös syntyy eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenäisen kannan mukaisena.

Presidentin itsenäistä kantaa ei voi murtaa edellä kerrotulla tavalla, jos presidentin ja valtioneuvoston erimielisyys koskee lain vahvistamista, virkaan nimitämistä tai tehtävään määräämistä.

Ellei eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenäistä kantaa synny, oikeus-tila on avoin. Vastakohtaispäätelmä vuoden 2012 lisäyksestä on kuitenkin, että siinä tapauksessa presidentin itsenäinen kanta jää voitolle.

Kiistanalaisen asian kierrättäminen eduskunnassa on parlamentarismin kannalta kylläkin jollain tavalla outo: luontevinta olisi lähteä siitä, että presidentti aina tekee päätöksensä eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen ehdotusten mukaisesti. Periaatteessa vuonna 2012 voimaan tulleen ratkaisumallin voi silti katsoa vahvistavan sekä järjestelmän parla-

mentaarisia ulottuvuuksia että eduskunnan asemaa va...isen demokration ydininstituutiona (PeL 2.1 §). Jossain määrin se täsmentää oikeustilaa, kun kysymys on valtioneuvoston ja presidentin välisen kiistan ratkaisemisesta. Menetely on käytettävissä lähinnä ulkopoliittikan alaan kuuluvissa asioissa, kuten valtiosopimusten hyväksymisessä tai irtisanomisessa.

Jos valtioneuvosto ei poliittista syistä halua käyttää perustuslain 58 §:n sille suoma mahdollisuutta murtaa presidentin tahto eduskunnan enemmistön tuella tai jos kysymys on asiasta, johon tuo säännös ei sovellu, valtioneuvoston on muilla keinoin pyrittävä vaikuttamaan presidentin kannanmuodotukseen. Sen on joko etsittävä tosiasiallisia keinoja presidentin taivuttamiseksi omalle kannalleen tai alisuttava siihen, että päätös tehdään presidentin kannan mukaan.

Ministeristö tai ministeri voi tietenkin ottamalla asian esille julkisessa keskustelussa vetäytyä poliittisesta vastuusta, mikä ei kuitenkaan välttämättä estä presidentin toimimasta. Järeämpi keino on johraa asia poliittiseen kriisiin saakka, mikä helposti muuttuu myös perustuslailliseksi kriisiksi. Keino on tosin käytettävissä vain hyvin harvoin, ääritilanteissa. Tällaisena keinona on usein mainittu ministeristön erouhkaus ja viime kädessä ministeristön eronpyyntö, mihin liittyy eduskunnan enemmistön julkinen kieltäytyminen yhteistoiminnasta toimissa olevan presidentin kanssa. Suomen valtiosääntökuultuurissa ei tosin kerran koon saadun parlamentaarisen enemmistöhallituksen olemassaoloa hevin pantane kyseenalaiseksi sen takia, että presidentti jossakin asiassa haluaa käyttää toimivaltaansa itsenäisesti. Eronpyyntö on siten ajateltavissa kerralliseksi keinoksi, jonka tuottamasta kriisistä eduskunnan oletetaan selviytyvän voitajana. Presidentti voi välittömällä vaalilla valittuna tosin tällaisissa tilanteissa julkisesti vedota kantansa tueksi kansaan, mutta hänen asemansa on ristiriidan sattuessa heikompi kuin ennen 2010-lukua. Tämä johnu erityisesti siitä syystä, että pääministerin vaihdos on eduskunnan kädessä, eikä ennenaikaisia vaaleja saada aikaan ilman pääministerin ehdotusta: presidentin itsenäisen kannan tueksi ei ole enää - niin kuin vuosien 1919-91 järjestelmässä - haettavissa uhkaa eduskunnan vaalikauden ennenaikaisesta ratkaisemisesta.

Lopuksi voidaan kysyä, mikä todellinen mahdollisuus presidentillä on, siihen nähden että hänelle esiteltävät päätösehdotukset valmistellaan

valtioneuvoston piirissä, käyttää toimivaltaansa vastoin ministerien kantaa. Presidentin kanslia on kooltaan niin vaatimaton, ettei se juurikaan pysty valmistelemaan vaihtoehtoisia päätösisälyitäjää muutoin kuin ehkä henkilöasioissa. Presidentille jäänee usein siten reaalisesti poikkeamismahdollisuudeksi vain esitellyn päätöksen torjuminen tai esittelystä poikkeaminen jossakin vähäisessä yksityiskohdassa. Jotta presidentti pääsisi näissä oloissa syvälti ja laajalti vaikuttamaan omien päätöstensä sisältöön, hänen olisi oikeasuuntaisen valmistelun varmistamiseksi pidettävä ohji ministerin välitöntä ja usein toistuvaa yhteyttä asianomaisen hallinnonalan, lähinnä ulkoasiain- tai puolustushallinnon johtaviin virkamiehiin. Tämä Urho Kekkosen kaudelta tuttu käytäntö tuskin kokee uutta tulemistä nykyisin.

3.2.7 PRESIDENTIN POLIITTINEN JA OIKEUDELLINEN VASTUU

Presidentin riippumattomuutta valitsijoista ei nimenomaisesti sääda yksikään perustuslain kohta, mutta perinteisesti sitä on tähdennetty. Vaikka presidentti olisi valittu puolueen asettamana ehdokkaana, vakiintuneen valtiosääntökäytännön mukaan hänen tulee toimeensa asunessaan irrottaua puolueista. Selitetään, että presidentti on poliittisten puolueitten ulko- ja yläpuolella. Monarkismin peruja on ajattelu, jonka mukaan ratkaisut, joita presidentti tekee, eivät olisi poliittisia, koska juuri hän ne tekee eikä eduskunta tai ministeristö. Suomalainen valtiosääntötodellisuus todistaa nykyhetkelläkin kiistattomasti toista; korkeaprofilisissa nimitystilanteissa presidentti on selkeästi poliittisen vallan käyttäjä, ei suinkaan syrjässä poliitikasta.

Tasavallan presidentin poliittisen vastuun valitsijoille ajateltiin aikaisemmin toteutuvan siinä muodossa, että toimessa oleva presidentti voidaan jättää valitsematta uudelleen, jos hän asettuu uudelleen ehdokkaaksi. Vuonna 1991 voimaan tullut perustuslainmuutos sallii vain kerrallisen välittömän uudelleenvalinnan, ja tekee näin toisen kauden presidentistä poliittisesti vastuuttoman.

PeL 113 §:n mukaan tasavallan presidentti on pääsääntöisesti vapaa virkatoimestaan johduvasta oikeudellisesta vastuusta. Syytettyä presidentin virkatoimesta ei saa nostaa, ellei presidentti syyllistyy maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan. Historiallisesti katsoen tämä valtioonpäämiehen rikosoikeudellisen vastuun poik-

Presidentin
toimisto koostuu ministerien

irrottautuu
puolueista;
poliittisesti
niiden
ulko- ja
yläpuolella

oikeudellinen
vastuu

Maanpetos, valtiopetos,
rikos ih. ihmisyyttä vastaan

keuksellisen korkealle nostettu kynnyks on peräisin monarkioista. Niissä se aikanaan joudutti liikettä siihen, että monarkin toimista oikeudellisen ja poliittisen vastuun kantavat ministerit alkoivat määrätä myös asiallisesti monarkin kaikkien päätösten sisällöstä. Presidentin vastuunalaisuuden puutetta voidaan perustella hänen asemallaan valtion symbolina, mutta tällainen perustelu edellyttäisi oikeastaan samanlaisia viimekätisiä päätelmiä kuin monarkioissa on tehty, eikä sellaisia ole haluttu tehdä tasavaltaisessa Suomessa.

Suomen järjestelmässä oikeudellisen vastuun presidentin toimista kantavat ministerit (3.3.7). Ministerien vastuu on koetettu sovittaa presidentin vastuun puuttumiseen sellaisin säännöksin (PeL 112 §), joiden tehokkuudesta ja kattavuudesta ei ole täyttä varmuutta. Näilläkin osin valtiosääntöisessä järjestelmässä on vielä parlamentarisminille vieraita elementtejä, niin paljon kuin niitä onkin aina 1980-luvulta lähtien paljaltai purettu.

KIRJALLISUUTTA

- Hallberg, Pekka – Martikainen, Tuomo – Nousiainen, Jaakko – Tikkanen, Päivi, *Presidentin valta*. WSOY: Helsinki 2009.
- Jyränki, Antero, *Presidentti*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki: 1978.
- Jyränki, Antero, *Presidentti-instituutio aikamme Euroopassa. Oikeustiede-juriprudentia*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2009 s. 49–120.
- Niskanen, Maarit, *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Lapland University Press: Rovaniemi 2009.
- Nousiainen, Jaakko, *Suomen presidentit valtiollisina johtajina*. WSOY: Juva 1985.
- Saraviita, Ilkka, *Näkökohtia parlamentarisoidun presidentinvaltan suomalaisesta toteutuksesta. Jurisprudentia- Oikeustiede*. XL. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki: 2007 s. 405–478.

3.3 Valtioneuvosto

3.3.1 VALTIONEUUVOSTON ASEMA VALTIOKONEISTOSSA

Valtioneuvosto on ministeristöksi ymmärrettynä, monihenkilöinen valtioneuvosto, joka käyttää julkista valtaa hallinnon ylimmällä tasolla. Sen toimintaa johtaa pääministeri, ja sen jäseninä on muita ministereitä. Ministerien tarkkaa lukumäärää ja toimialaa ei säännellä perustuslain ta-
soilla. Jos eduskunta on se organaani, jonka varassa valtio viime kädessä toimi, valtioneuvosto ministeristönä puolestaan on käytännön poliittikan harjoittamisen kannalta valtion keskeinen organaani.

Kokonaisuutena, ministeristönä, ministerit toimivat kahdessa yhteydessä: valtioneuvoston yleisuntona tai kokonumeina tasavallan presidentin päätöksentekoa varten niin sanottuun presidentin esittelyyn. Tässä teoksessa tarkoitetaan, jollei muuta nimenomaan mainita, valtioneuvostolla ministeristöä noissa kahdessa mielessä.

Säädösteksteissä valtioneuvosto-termille annetaan edellistä paljon laajempi sisältö. Jos tietty asia tai asiaryhmä säädetään ratkaistavaksi valtioneuvostossa, ratkaisijana voi olla valtioneuvoston yleisistunto, siis ministerien kokous (ministeristö), tai valtioneuvoston yksikkönä toimiva ministeriö. Ministeriössä taas ratkaisuun voi tehdä ministeri tai ministeriön virkamies

Ministeristöön viitataan vuoden 2000 perustuslain tekstissä eräissä asiayhteyksissä myös termillä hallitus (hallitusohjelma, hallituksen esitys, hallituksen kertomus). Samoin virallisasiakirjoissa (esimerkiksi perustuslain säätämisperusteluissa), oikeuskirjallisuudessa ja muussa joukkoviestinnässä ministeristöä nimitetään usein myös hallitukseksi. Näin tehdään monin paikoin myös tässä teoksessa.

Valtioneuvosto-termin jättäminen käyttöön monimerkityksisenä on perustuslain suuria lakitekniisiä heikkouksia. Hallitus-termiä harkittiin Perustuslaki 2000 -komitean työn alkuvaiheessa kuvaamaan ministeristöä, mutta aiikeesta kuitenkin luovuttiin, kun pelättiin muutoksen vaativan liian paljon työtä alemmanasteisten säädösten korjaamiseksi. Ehkä komitean enemmistö oli myös huolissaan siitä, että hallitus-nimityksen varaamisen yksin ministeristölle vaikuttaisi kielteisesti tasavallan presidentin asemaan.

Perustuslaki (PeL 3.2 §) mainitsee valtioneuvoston ainoastaan "hallitusvallan" käyttäjäksi ja sellaisiksikin rinnan tasavallan presidentin kanssa. Tämä viittaa siihen seikkaan, että hallitusasiat on jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken: kummallakin on oma toimivaltapiirinsä. Käytännön poliittikan kannalta tuo perustuslakimien otettu tehtäväkuvaus on turhan vaatimaton: valtioneuvostolla on päävastuu hallitusasioiden hoitamisesta. Aiemmasta päätösten valmistelijasta ja täytäntöönpanijasta sekä presidentin neuvoo-antavasta elimestä on muotoutunut nykyisen kaltaisen hallitusvallan merkittävien käyttäjä, joka samalla on vastuussa kansaa edustavalle eduskunnalle. Tähän suuntaan ovat vaikuttaneet monet uudistukset, kuten EU-asioiden pidättäminen valtioneuvostolle (1994) ja asetuksen-antovallan painottaminen valtioneuvoston suuntaan (2000 PeL).

Kun sitten vuonna 2012 hallituksen esitysten antaminen eduskunnalle, toisin sanoen valta panna hallituksen valmistelema asioita vireille eduskunnassa, siirrettiin tasavallan presidentiltä kokonaan ja yksinomaan valtioneuvoston toimivaltaan, laajassa mielessä ymmärretyn hallitusvallan painopiste siirtyi ratkaisevasti valtioneuvostoon, vaikka presidentille jäikin eräitä valtiösääntöisesti merkittäviä valtaoikeuksia.

Valtioneuvoston asema on kaaksoinen. Valtioneuvostolla on kylläkin oma toimivaltapiirinsä, mutta tämän lisäksi se valmistelee presidentin ratkaistavat asiat, tekee useimmista niistä ratkaisuehdotuksensa ja toimii presidentin päätöksentekofoorumina. Mitä suurempi ministeristön parlamentaarinen painoarvo on, sen enemmän tämä organaani pystryy vaikuttamaan myös presidentin ratkaisujen sisältöön ja näin käyttämään tosiasiassa paitsi omaansa myös presidentin toimivaltaa.

Perustuslain tarkoitamiin "hallitusasioihin", joita valtioneuvosto hoitaa, voidaan lukea myös lainvalmistelun ohjaaminen sekä asetusten antaminen. Näin valtioneuvosto tosiasiaa vaikuttaa merkittävästi paitsi toimeenpanovallan asioihin myös siihen, millaista lausäädäntöä tuotetaan. Valtioneuvosto tosin työskentelee eduskunnan parlamentaarisen valvonnan alaisena, mikä tietysti rajoittaa sen toimintaa. Mutta parlamentaarinen hallitustapa toimii kaksisuuntaisesti: vahva enemmistöhallitus vaikuttaa hyvin paljon eduskunnan työskentelyyn. Hallitusohjelma (ks. jäljempänä) on eduskunnan työn kannalta vaalikauden tärkein asiakirja.

PeL 65.2 §:n mukaan valtioneuvosto panee täytäntöön tasavallan presidentin päätökset. Säännös, joka tarkoittaa valtioneuvoston yleisistuntoa, tulee asiallisesti suoraan vuodelta 1919 ja liittyy presidentin

tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Kysymys ei kuitenkaan tässä ole kelpoisuusehdosta, vaan perustuslaissa ministerille säädetyistä erityisistä velvollisuuksista sanoutua irti ja pysyä tässä toimeksaan irti mainitunlaisista tehtävistä.

Hallituksen muodostamisprosessi on eduskuntajohtoinen. Kun parlamentaarinen hallustrapa edellyttää, että valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta, eduskuntajohtoisen prosessin tavoitteena on, että nimitettävä ministeristö jo nimitämisestään lähtien eli alusta saakka nauttii tuota luottamusta. Pyritään siihen, että sillä on toiminnalleen eduskunnan enemmistön ennakkotuki.

Ennen perustuslain kokonaisuudistusta eduskunnan ennakkokannatuksen tarkistaminen oli vain väällistä: tarkistus toteutettiin siten, että presidentti keskusteli eduskuntaryhmien kanssa ennen hallituksen muodostamista. Eduskunta ei äänestänyt hallituksen luottamuksesta ennen sen nimitämistä. 1990-luvulla pakolliseksi säädetty, välittömästi nimitämistä seuraava hallituksen ohjelman välitön esittäminen eduskunnalle antoi mahdollisuuden punnita hallituksen nauttima luottamus hyvin varhaisessa vaiheessa.

Perustuslakia säädettäessä tavoiteltiin sitä, että muodostettavan valtioneuvoston kokoonpano vastaa eduskunnan (enemmistön) tahtoa niin pitkälle kuin mahdollista ja että eduskunta tätä kautta pääsee vaikuttamaan jo ennen hallituksen nimitämistä myös sen ohjelmallisiin tavoitteisiin. Siksi eduskunnan roolia valtioneuvoston muodostamisessa vahvistettiin olennaisesti. Tarkoituksena oli luopua aikaisemmasta käytännöstä, jossa presidentti johti hallituksen muodostamista. Tämän prosessin johto siirtyi vuonna 2000 eduskunnassa vaikuttaville toimijoille.

Vuoden 2000 perustuslaki sääntelee valtioneuvoston muodostamisprosessin kokonaan poikkeavaksi 1900-luvulla vakiintuneesta kaavasta. Järjestelmän ydin on seuraava: eduskunta valitsee pääministerin, joka tasavallan presidentin tulee nimittää tähän tehtävään. Muut ministrit presidentin tulee nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdonuksen mukaisesti.

Järjestelmän sisältö on luettava perustuslakitekstistä (PeL 61 §) ja sen perusteluista, jotka eivät käy selville yksinomaan hallituksen esityksestä.⁵⁴ Perustuslakivaliokunta näet totesi hallituksen perusteluissa olevan koh-

54 HE 1/1998 vp., s. 41-43, 112-114.

toiminnan laillisuuden valvontaan (3.2.7). Tässä kohtaa on aihetta huomauttaa, että valtioneuvoston yleisistunto ei todellisuudessa ole vuosikymmeniin päättänyt erillisesti presidentin päätösten täytäntöönpanosta. Presidentin päätösten täytäntöönpanoa koskevan niin kutsutun valepöytäkirjanikin tekemisestä valtioneuvoston istunnossa on luovuttu jo kauan sitten, eikä PeL 65.2 § pystynyt herättämään eloon kauan sitten kuollutta instituutiota. Toinen asia on, että ministeriöissä, alkaen valtioneuvoston kansliasta, presidentin päätökset saattavat todella aiheuttaa erilaisia täytäntöönpanotoimia. Ongelmaksi jää, tarkoitetaanko näitä jälkimmäisiä päätöksiä laillisuusvalvontaan kytkeytyvässä PeL 65.2 §:ssä ja voidaanko niihin soveltaa täytäntöönpanosta kieläytymiseen oikeuttavaa PeL 111.2 §:ää.

Valtion hallintokoneistossa valtioneuvosto on yleisviranomainen: sille kuuluvat toisin sanoen erikseen säädettävien hallitus- ja hallintoasioiden lisäksi myös sellaiset vastaavat asiat, joita ei ole säädöksiin osoitettu muulle viranomaiselle. Tässä on selvä ero hallitusvallan toiseen keskeiseen elimeen eli presidenttiin, jonka tehtävät on luetteloitu ja joita siis puuttuu vastaava yleistuomivalta. Kun valtioneuvosto (eikä presidentti kuitenkaan vuotta 2012) myös antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen hallituksen toiminnasta (PeL 46 §), se merkitsee, että valtioneuvosto tekee eduskunnalle selkoa tasavallan presidentinkin toiminnasta. Se taas korostaa parlamentaarista periaatetta ja valtioneuvoston keskeistä asemaa hallitus- ja hallintovallan käyttäjänä

3.3.2 VALTIONEUVOSTON MUODOSTAMINEN

Ministeri on yhtäältä parlamentaarisesti vastuunalainen korkean tason poliittinen vaikuttaja ja päätöksentekijä ja toisaalta oikeudellisesti vastuunalainen hallitusvallan käyttäjä. Ministerin valtiösääntöiset kelpoisuusehdot on asetettu tämän kaksiosimaisuuden mukaan varsin yleisesti. Perustuslaissa säädetään, että ministerin on oltava (1) "teholliseksi ja taitavaksi tunnettu" ja (2) Suomen kansalainen (PeL 60.1 §). Jälkimmäinen ehto on sisällöltään selkeä; edellinen taas on esitetty varsin väljin ilmaisin, vaikka sekin on otettava huomioon hallitusta muodostettaessa. Muita kelpoisuusehtoja ministerille ei ole. PeL 63.1 §:ssä tosin säädetään, ettei valtioneuvoston jäsen saa hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi häiritä ministerin tehtävien hoitamista

yleisviranomainen

ministeri:
"teholliseksi ja taitavaksi tunnettu"
Suomen kansalainen

tia, jotka olivat vastoin säädöstekstiä. Tämän vuoksi liokunta mietinnössään muurti hallitusmuodon 61 §:n tekstiä ja terävoitti sekä täsmensi perusteluja muurakkin kuin muuttamansa säädöstekstin osalta eduskunnan roolin vahvistamiseksi.⁵⁵ Nyt käsillä olevan jaksos esityksessä seurataan ensi sijassa valiokunnan ja toisessa sijassa hallituksen tuolloin esittämiä säätämisperusteluita. Käytännössä hallituksen muodostaminen on vuoden 2000 jälkeen seurannut noissa peruslainsäätöprosessissa yleisellä linjalla. Tähänastinen käytäntö on sitri, vielä tavanomaiseksi vakiintumattomana, jättänyt tilaa vaihdella vastaisuudessa kulloisenkin poliittisen tilanteen ja asetelman mukaisesti sitä tapaa, jolla muodostamisprosessi eduskunnan omassa ohjauksessa etenee.

Valtioneuvoston muodostamisprosessi alkaa eduskuntaryhmien välisillä hallitusneuvotteluilla. PeL 61.2 §:ssä säädetään: "Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta." PeL 61.4 §:n mukaan "valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanon merkittävästi muuttuessa eduskunnan on oltava koolla". Jälkimmäinen säännös ei estä neuvottelujen käynnistämistä heti kun vaalitulokset on selvittynyt vaaleissa muodostuneiden eduskuntaryhmien kesken, jo ennen kuin eduskunta on järjestäytynyt. Pääasia on, että valtioneuvosto saadaan muodostetuksi mahdollisimman pikaisesti. Valtiosääntöjen yleisperustelu asiassa on selvä: valtio ei koskaan saa olla ilman oikeudellisesti toimivasta hallitusta, mutta valtion ei pidä yhtään kauemmin kuin välttämätöntä olla ilman poliittisesti toimintakykyistä hallitusta.

Eduskunta huolehtii kaikin tavoin itse hallituksen muodostamisprosessin ohjauksesta. Eduskuntaryhmät sopivat siitä, millä tavoin hallitusneuvotteluita viedään eteenpäin, ja valitsevat tarvittaessa vetäjän neuvottelulle. Luonnollinen muttei välttämätön lähtökohhta on, että vetäjä tulee ainakin aluksi suurimman eduskuntaryhmän piiristä (2003: AN-NELI JÄÄTTENMÄKI, 2007: MATTI VANHANEN ja 2011: JYRKI KATANEN). Aloitteen muodollinen siirtäminen vaalien voitrajalle ei olisi tarkoituksenmukaista; monipuoluejärjestelmässä ei ole yksiselitteistä tapaa määrittellä, ketkä ovat vaalien voittrajia. Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarvittaessa käynnistää ne,

55 PeVM 10/1998 vp. s. 7-9, 20-21.

elleivät ryhmät saa itse niistä ripeästi käyntiin. Kaikkien ryhmien tulee saada olla mukana sovittaessa neuvottelujen käynnistämistä. Prosessin edessä neuvottelut kuitenkin tiivistyvät joidenkin eduskuntaryhmien väliseksi. Sinänsä perustuslaista ei johdu neuvottelujen käymiselle mitään määräämätöntä eikä niiden loppuun saattamiselle ja uuden hallituksen nimitämiselle mitään määräämätöntä (vuoden 2011 neuvottelut keskeytettiin parisen kuukautta). Neuvotteluilta antaa kehysten vain PeL 61.2 §:n säännös: neuvotteluita käyvät eduskuntaryhmät eivätkä puolueet, ja neuvottelujen kohteena on hallitusohjelma ja valtioneuvoston kokoonpano. Nämä kaksi asiaa kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa: kokoonpanosta neuvottelemisen ei ole mielekäästä, ellei samalla pyritä sopimaan ainakin pääpiirteittäin siitä, millaista poliittikkaa muodostettava hallitus tulee toteuttamaan. Valtiosääntökäytännössä kokoonpanoa ja hallitusohjelmaa koskevat keskustelut kytkeytyvät toisiinsa.

Äänestystä varten hallitusneuvottelujen vetäjän tulee saattaa tasavallan presidentille tieto tuloksellisista neuvotteluista. Tähän tietoon kuuluneeksi asiallisesti, paitsi ilmoitus pääministeriehdokkaasta, vähintäänkin selvitys siitä, millainen yhteisymmärrys on tulevien hallitusryhmien kesken saavutettu hallituksen ajattelusta poliittisesta kokoonpanosta ja hallitusohjelman pääkohdista. Oikeudellisesti vaikuttavaa tässä ilmoituksessa on vain pääministeriehdokkaan nimi. Kun tämä tieto saadaan, perustuslain määräämä puhemiehen kuuleminen (PeL 61.2 §) on presidentille vain muodollisuus. Hän on sidottu eduskuntaryhmien välisten neuvottelujen lopputulokseen ("neuvottelujen tuloksen perusteella -- presidentti antaa eduskunnalle tiedon") ja velvollinen esittämään sen mukaisen ehdotuksen äänestystä varten eduskunnalle.

Jos kuitenkin ryhmien keskeiset neuvottelut pitkittyvät sillä tavoin, että niissä ei enää voida odottaa saavutettavan asiallisen lopputulosta, on tilannetta aiheellista pummita laajemmin eduskuntaryhmissä. Ne voivat sopia neuvottelujen käynnistämistä uudelleen. Mikäli eduskunnassa neuvottelutilanne kuitenkin arvioidaan hedelmättömäksi, puhemiehen tulee tällaisen arvioinnin perusteella antaa presidentille selvitys tilanteesta, ja tällaisessa tilanteessa puhemiehen kuuleminen muuttaa presidentin kannalta menettelyn sisältöä. Vasta tällä tavoin puhemieheltä vihtä valoa saavaan presidentti näet voi käynnistää, eduskuntaryhmiä kuulemalla, uuden neuvottelutierroksen ja pyrkiä itse aktiivisesti

sen kulkua vaikuttamalla saamaan esille pääministeriehdokkaan, josta eduskunta voisi äänestää.

Hallituksen muodostamisprosessi huipentuu siihen, että eduskunta äänestää pääministeriehdokasta. Äänestystä varten tasavallan presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta erillisellä kirjelmällä. Tämä ehdokas tulee valituksi, jos hänen valitsemistaan kannattavaa yli puolet annetuista äänistä (PeL 61.2 §). Äänestyksessä ei oteta huomioon tyhjää äänestäneitä eikä poissa olevia. Näin ollen valittava pääministeri ei välttämättä tarvitse taakseen enemmistöä kaikista kansanedustajista. Tämä merkitsee, että perustuslainmukaisesti voidaan muodostaa vähemmistöhallituskin. Se edellyttää vain, että osa kansanedustajista tyhjääänestämällä tai jättämällä pois äänestyksestä ilmoittaa tulevansa sietämään vähemmistöhallitusta.

Jos ensimmäinen äänestyskiertokierros eduskunnassa ei tuota tavoiteltua tulosta, tarvitaan toinen. Mikäli presidentin eduskunnalle ilmoitama pääministeriehdokas jostain syystä ei saa taakseen enemmistöä annetuista äänistä, on samassa järjestyksessä kuin edellisellä kerralla asetettava uusi pääministeriehdokas. Sitä ennen on siis käytävä uudelleen ryhmien väliset neuvottelut, ja presidentin on saatavaan tietoonsa niiden tulokset kuultava uudelleen puhemiestä. PeL 61.3 § ei sulje laskuista sitä mahdollisuutta, että jo kertaalleen valitsematta jäänyt pääministeriehdokas asetetaan uudelleen ehdokkaaksi. Toisella kierroksella eduskunta äänestää pääministeriehdokkaasta samoin ehdoin kuin ensimmäisellä.

Pääministeriä koskeva äänestys on – ainakin kahdella ensimmäisellä äänestyskiertoksella – tosiasiaa samalla äänestys hallitusohjasta ja hallitusohjelman perusteista. Äänestys on avoin, jolloin voidaan suoraan todeta, mitkä ryhmät ovat minkin kannan ottaneet. Parlamentaaristen pelisääntöjen toimituuden kannalta avoimuus on edullista.

Järjestelmässä on säännökset myös mahdollista kolmatta kierrosta varten. Jos eduskunta torjuu toisenkin kerran pääministeriehdokkaan valinnan, toimitetaan pääministerin vaali eduskunnassa avoimena äänestyksenä ilman ehdokasasettelua. Käytännössä se merkitsee, että kukin edustaja kirjoittaa nimellään varustetulle äänestyslipulle sen henkilön nimen, jota hän kannattaa pääministeriksi. Koska kyseessä on poikkeuksellinen, viimekätinen menettely, jolla pyritään pääsemään ulos poliittisesta umpikujasta pääministerin valitsemisessa, ei valintaan vaadita enää

ääniten enemmistöä, vaan valituksi tulee eniten ääniä saanut henkilö (PeL 61.3 §). Ääniten mennessä tasaa ratkaisee arpa (vertaa PeL 41.2 §).

Viimeinen prosessin vaihe on valtioneuvoston nimittäminen. Muodollisesti hallituksen nimittää tasavallan presidentti. Valtuus on nimellisenä presidentti ei voi nimittää pääministeriksi toista henkilöä kuin sen, jonka eduskunta on valinnut, eikä myöskään kieläytyä nimitämää eduskunnan pääministeriksi valitsemaa henkilöä. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun ehdotuksesta, eikä hän voi poiketa tästä ehdotuksesta eikä kieläytyä nimitämästä ehdotuksessa esitetyjä henkilöitä. Jos kuitenkin niin kävisi, että ministeriksi ehdotetuista joku ei ole Suomen kansalainen, presidentti tuskin voinee tällaista henkilöä nimittää. Sitä vastoin ministerin toinen kelpoisuusehto ”rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu” sisältää kaikessa väljyydessään niin paljon poliittista aimesta ja arvostusmomentteja, että sen tulkinta täytyy jättää pääministerin osalta eduskunnalle itselleen ja muiden ministerien osalta pääministeriksi valituille. Mikään ei estä presidenttiä neuvottelemasta asiasta, jos aihetta ilmenee, ennen nimitystilannetta pääministeriksi valitun kanssa.

Tarkoituksena oli valtioneuvoston nimitämismenettelyyn säilyttämisen vuoden 2000 perustuslain voimaan tultua siten ennallaan, että samalla kertaan ja yhteisellä päätöksellä nimitetään sekä pääministeri että muut ministerit. Tästä johtuu tietty väljennys presidentin edellä kuvatun sidonnaisuuteen: kun eduskunnassa kahden epäonnistuneen äänestyskiertoksen jälkeen toimitetaan pääministerin vaali avoimella äänestyksellä, jossa eniten ääniä saanut henkilö tulee valituksi, on mahdollista, ettei valittu pääministeri saa kootuksi itselleen ministeristöä. Tällaisessa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa presidentti ei ole velvollinen nimitämään eduskunnan valitsemaa pääministeriä, vaan eduskunnan toimittama pääministerin vaali saa raueta, ja valtioneuvoston muodostamiseen tähtäävä prosessi voidaan eduskunnassa käynnistää uudelleen.⁵⁶ Sen jälkeen voitaneen kaikki kolme PeL 61 §:n sääntelemää äänestyskiertosta toteuttaa uudelleen. Erilaiset vähemmistöhallitusvaihtoehdot nousevat tällaisissa tilanteissa esille entistä realistisempina.

Ääritapauksessa voinevat umpikujasta pääsemiseksi tulla kyseeseen uudet eduskuntavaalit, joista päätetään sen mukaan, mitä ennenaikaisista eduskuntavaaleista on säädetty (3.1.4).

Koko ministeristö nimetään, kun sanottu, presidentin yhdellä päätöksellä. Samalla päätöksellä myönnetään ero siihen asti toimessa olleelle hallitukselle. Esittelijänä toimii (ks. PeL 58.4 §) asianomainen valtioneuvoston esittelijä, joka esittelee presidentille nimittämisasian eduskunnan pääministerin valinnasta tekemän päätöksen ja pääministeriksi valitulta saamansa ministerilistan mukaisesti.

Perustuslainsäätäjän tarkoituksena ei tässä kohdassa ole ollut puuttua puolueiden ja eduskuntaryhmien mahdollisuuteen vaikuttaa vallitsevan parlamentaarisen käytännön mukaan omalta osaltaan ministereitä koskeviin henkilövalintoihin. Pikemminkin tavoitteena on ollut säännellä nimittämismenettely sellaiseksi, ettei tasavallan presidentillä olisi enää – kuten ennen vuotta 2000 – nimittämisvaltansa pohjalta vaikutusta ministerivalintoihin. Tämä vaikutusmahdollisuus on pitkälti siirtynyt valitulle pääministerille; sen tukena on eduskunnan enemmistön vaalissa antama kannatus.

Käytännössä esiintyy tarvetta nimittää kesken hallituskauden yksittäinen ministeri. Yksittäisissä ministerinvaihdoksissa nimittämiseen käytetään soveltuvin osin samanlaista menettelyä kuin koko hallituksen vaihtuessa. Tuollaisissakin vaihdoksissa eduskunnan on oltava koolla, jos valtioneuvoston kokoonpanoa merkittävästi muutetaan. (PeL 61.4§). Yhden ministerin vaihtuminen ei ole tässä mielessä kokoonpanon merkittävä muutos, ellei se johda esimerkiksi enemmistön menettämiseen eduskunnassa tai hallitusohjelmassa ilmaisten poliittisten tavoitteiden merkittävään tarkistamiseen. Millaista menettelyä vaihdoksissa muuten noudatetaan, jää pääministerin harkintaan ja hänen poliittiselle vastuulleen. Eduskunnan piirissä asiasta käytävien neuvottelujen laajuus määräytyy muutoksen poliittisen merkityksen mukaan, jolloin siihen vaikuttaa myös, mitä hallituksen osallistuvia ryhmiä muutos välittömästi koskee.

Pääministerin vaihtuminen
 Poikkeuksena on kuitenkin pääministerin vaihtuminen. Pääministerin asema on niin keskeinen, että pääministerin eronpyynnön täytyy katsoa kaikkissa oloissa merkitsevän koko hallituksen eronpyyntöä – valkei perustuslaki siitä nimenomaisesti säädekään. Vaikka pyrkimyksenä, esimerkiksi keskeillä eduskunnan vaalikaudesta, olisi saada aikaan ainoastaan pää-

ministerin vaihdos hallituksen muun kokoonpanon, parlamentaarisen tuen ja ohjelman säilyessä käytännöllisesti katsoen ennallaan, vaihdos toteutetaan normaalin – vaikkakin kenties joudutetun ja tiivistetyn – hallituksen muodostamisprosessin kautta, joka päättyy ministerien nimittämiseen. Tällä tavoin on vuoden 2000 jälkeen toimeenpantu keskellä vaalikautta kaksi pääministerin vaihdosta (ANNELI JÄÄTTENMÄKI > MATTI VANHANEN 2003; MATTI VANHANEN > MARI KIVINIEMI 2010).

Tehtävänsä nimitetyn hallituksen nulee antaa tiedonanto ohjelmastaan (PeL 62 §). Tämä toimi kuuluu hallituksen muodostamisprosessiin sen tosiasiallisena – vaikka ei oikeudellisena – jatkeena. Se on toteutettava ”viivytyksettä”, toisin sanoen välittömästi hallituksen nimittämisen jälkeen; niin pian kuin se on teknisesti mahdollista. Ohjelmätiedonanto on annettava myös siinä tapauksessa, että valtioneuvoston kokoonpano merkittävästi muuttuu. Tiedonanto ei käsitä presidentin nimityspäätöksen vahvistamista; päätös on tullut voimaan jo ennen tiedonantoa. Eduskunta voi kyllä tässä vaiheessa evätä luottamuksensa hallitukselta, jolloin olemme jo tekemisissä ministerien eron kanssa. Siitä huolimatta on systemaattisessa esityksessä aiheellista käsitellä ohjelmätiedonantoa hallituksen muodostamisprosessin yhteydessä, koska tiedonannolla on tuohon prosessiin läheinen ajallinen yhteys. Lisäksi tiedonanto vie asiallisesti päätökseen hallituksen ohjelman tuottamisen, joka kuuluu osana hallitusneuvotteluihin.

Nykyisessä järjestelmässä ohjelmätiedonannolla ei näyttäisi olevan samaa merkitystä kuin ennen. Vanhassa järjestelmässä eduskunta saattoi keskustella ja äänestää hallituksesta ja sen ohjelmasta ensi kertaa juuri ohjelmätiedonannon käsitellyn yhteydessä. Kun järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1991, tarkoituksena oli muun ohessa vähentää sen kautta välillisesti eduskuntaryhmien merkitystä hallitusohjelmaa valmisteltaessa. Sitä paitsi ministeristö sai näin valmistautua ohjelman välityksellä tapahuvaan luottamusäänestykseen heti nimittämisen jälkeen, mikä oli omiaan vahvistamaan eduskunnan luottamusvaatimuksen merkitystä valtioneuvostoa muodostettaessa.

Kun eduskunta äänestää pääministeriehdokkaasta, tässä äänestyksessä tarkkaan ottaen mitataan vain tämän yksittäisen ehdokkaan eduskunnassa nauttima luottamus. Hyväksyessään äänestyksessä pääministerin: eduskunta mahdollisesti antaa nimenomaisen luottamuksensa

vain pääministerin henkilöille ("enemmän kuin p... annetuista äänistä", PeL 61.2 §). Jos tätä pidetään lähirokohtana, saatetaan katsoa vanhan, 1920-luvulta periytyvän luottamuksen oletusteorian ("tehtävään nimitetty ministeri nauttii eduskunnan luottamusta, kunnes vastakohhta nimenomaisesti ilmaistaan") jääneen muiden ministerien kuin pääministerin kohdalla edelleen osaksi valtiosääntöoikeudellista oppia. Nykyluottamuksen käyrännössä (2003, 2007, 2011) äänestykseen pääministeristä ei, kuten edellä huomautettiin, kuitenkaan ryhdytäne, ellei ole saavutettu enemmistön yhteisymmärrystä myös hallituksen ajatelusta kokoonpanosta ja hallitusohjelman pääkohdista sekä todennäköisesti myös ministerilistasta. Siten on ehkä perusteltua lähreä siitä, että luottamus on pääministerin valinnan vaiheessa osoitettu koko uudelle ministeristölle.

Toisaalta on huomattava, ettei pääministeriä valittaessa ole mahdollisuutta julkiseen keskusteluun ohjelmakysymyksistä⁵⁷ ja että hallituksen muodostamisen ja ohjelmatedonannon välinen aika – olkoon lyhytkin – antaa mahdollisuuden neuvotellun ohjelman täsmenämiseen. Tiedonannon käsitteilyn päättöksi toimitetaan äänestys hallituksen nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on ehdotettu epäluottamuslauseen esittämistä (ks. PeL 44.2 §). Tässä mielessä ohjelmatedonanto merkitsee aina vastanimitetyn hallituksen luottamuksen mittaamista eduskunnassa. Vähemmistöhallitukseen päädyttäessä ohjelmatedonannolla ja sen käsitteilyllä on ehkä normaalia enemmänkin merkitystä

Osa demokraattisesti läpinäkyvää järjestelmää on siinä, että ministerien tulee antaa eduskunnalle varallisuus- ja sidonnaisuusselvitys (PeL 63.2 §). Selvitys annetaan kunkin ministerin elinkeinotoiminnasta, omistuksista yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudesta sekä sidonnaisuuslausetta ja muusta merkittävästä varallisuudesta sekä sidonnaisuuslausetta jäsenenä. Tämä velvollisuus säädettiin ensi kerran vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen muutoksella vuonna 1995. Silloisista eduskunta-asiakirjoista voidaan lukea säännösten tavoitteita ja ministerien

57 Eduskunnan työjärjestyksen mukaan ei pääministerin valinnasta sallita täysistunnossa keskustelua. Perustuslakivaliokunta (PeVM 9/1999 vp.) ei esittänyt huomautuksia tämän johdosta.

velvollisuuden konkretisointeja.⁵⁸ Uutta instituutiota säädettyä pidettiin silmillä selvityksen ajallista ja asiallista yhteyttä ohjelmatedonantoon. Selvitys on annettava samoihin aikoihin kuin ohjelmatedonanto, ja se saattaa jossakin erityisessä tilanteessa antaa pohjaa, kun ohjelmatedonannon jälkeen otetaan kanta siihen nauttiiko hallitus perustuslain edellyttämällä tavalla eduskunnan luottamusta. Muodollisesti ohjelmatedonanto ja valtioneuvoston jäsenten selvitykset ovat kuitenkin kaksi eri asiaa. Selvitys on sitä paitsi annettava silloinkin, kun yksittäinen ministeri vaihtuu.⁵⁹

Perustuslakivaliokunta edellytti vuonna 1994, että ministerien varallisuus- ja sidonnaisuusselvitys saatettaisiin eduskuntaan säännönmukaisesti ennen ohjelmatedonannon antamista, jotta eduskunta pystyisi keskustelemaan ministerin nauttimasta luottamuksesta paitsi ohjelmatedonannon sisällön myös selvityksen pohjalta. Tällaista esittrajärjestystä voidaan edelleen pitää asianmukaisena, vaikkei perustuslaki sitä nimenomaisesti vaadikaan. Sekä PeL 62 §:ssä että 64 §:ssä käytetään samaa kiireellisyysmäärettä ("viivytyksettä"), mihin hyvin sopii selvityksen ja tiedonannon kytkeminen ajallisesti yhteen. Tosiasiassa selvitys oikeastaan tulisi antaa jo ennen pääministeriäänestystä, jotta se todella vaikuttaisi ministeritratkaisuihin. Kun kuitenkin muodollisesti äänestetään vain pääministeristä, ei selvitystä juridis-teknisesti voi sijoittaa siihen yhteyteen.

Varallisuus- ja sidonnaisuusselvitys on annettava eduskunnan kirjelmällä (eduskunnan työjärjestys 29 §). Siinä käydään täysistunnossa keskustelu, mutta eduskunta ei tee päätöstä kirjelmän johdosta. Se merkitsee, ettei luottamuskysymystä saa ottaa käsiteltäväksi tässä yhteydessä, mikä kylläkään ei hyvin sovi hyvin parlamentaariseen hallitustapaan. Juuri-nimitetyn ministerin taloudelliset sidonnaisuudet voidaan nostaa luottamuskysymykseksi vasta ohjelmatedonantoa käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunta ei vuonna 1999 esittänyt huomautusta tällaisen järjestyksen johdosta.⁶⁰

58: HE 284/2004 ja PeVM 13/1994 vp.

59: Perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään 13/1994 vp. valtioneuvoston kehittävän sellaista käyräntöä, että ministerit myös kesken hallituskauden antaisivat selvityksensä varallisuusasemassaan ja sidonnaisuussissaan tapahtuneista muutoksista. Käyräntöä näky jossain määrin noudatun.

60: PeVM 9/1999 vp.

varallisuus
&
sidonnaisuus-
selvitys

3.3.3 VALTIONEUVOSTON JA SEN JÄSENIEN ERO

Koko ministeristö tai yksittäinen ministeri voidaan vapauttaa valtioneuvoston jäsenyydestä joko pyynnöstä tai ilman pyyntöä. Eron myöntää tasavallan presidentti (PeL 64.1§). Pääsääntönä on, että vapauttaminen tapahtuu asianomaisen omasta pyynnöstä. Koko valtioneuvoston puolesta eronpyynnön esittää pääministeri, sitenkin tapauksessa, etteivät kaikki ministerit halua ministeristön eroa. Kun uuden ministeristön nimitäminen edellyttää aikaa vievän prosessin toteuttamista, ei eroa vanhalle voida heti myöntää. Hallituksen vaihdokseen johtava prosessi on eronpyynnön jälkeen käynnistettävä silti välittömästi.

Yksittäisen ministerin pyydessä eroa on helpompi pitää kiinni siitä vaatimuksesta, ettei eron myöntämistä saa viivytellä kohtuuttomasti. Ministerillä täytyy katsoa olevan subjektiivinen oikeus päästä irti toimestaan kohtuullisessa ajassa. Hallituksessa voidaan eron saaminen nopeasti mahdollistaa esimerkiksi määräämällä joku valtioneuvoston jäseniksi jäävistä ministreistä väliaikaisesti johtamaan kahta ministertiötä.

Ero voi tapahtua myös eduskunnan ilmaiseaman epäluottamuksen johdosta. Parlamentaarisen järjestelmän eruihin kuuluu mahdollisuus päästä ilman viivytelyä irti koko hallituksesta tai sen yksittäisistä jäsenistä, joiden pysymistä tehtävässään ei enää pidetä suotavana. Sitä suurta valtaa, mikä hallituksella on, vastaa hallituksen helppo irrotettavuus tehtävästään. Ilman eronpyyntöä koko ministeristö voidaan ja pitääkin vapauttaa, jos se ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Sama koskee yksittäisiä ministereitä (PeL 64.2 §). Suomalaisen tradition mukaan, jota vuoden 2000 perustuslaki ei katkaissut, epäluottamuslauseen tulee olla nimenomainen ja eduskunnan täysistunnossaan suoraan julki lausuma.

Kun luottamuksen säilyttäminen on ministerien toiminnan olennainen edellytys (PeL 3.3 §), on otaksuttava ministeristön tai ministerin eronpyynnön normaalisti seuraavan luottamuksen menettämistä. Vaikka tällaisessa tapauksessa eronpyyntöä ei esitetäisi, tasavallan presidentti on velvollinen toteuttamaan eduskunnan tahdon ja vapauttamaan ministerit tai ministerin valtioneuvoston jäsenyydestä. Koko ministeristön vaihtaminen tosin voi tapahtua vain sillä viipeellä, josta edellä jo oli puhetta.

Valtiosääntöoikeuden klassisiin kysymyksiin kuuluu, voidaanko ennenaikaiset vaalit määrätä, jos pääministeri on saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen. Vuoden 1990 perustelulausuman (ks. edellä s. 147)

mukaan ennen aikaisten vaalien määrääminen ei saisi olla ylinter valtionelinten keskeisen valtataistelun väline, keino ratkaista eduskunnan ja hallituksen välinen kiista. Kun huomataan tämä lausuma ja otetaan vakavasti vuoden 2000 perustuslain 1 luvussa esitetty parlamentaarisen hallustavan periaate, voidaan päätyä kieltävään vastaukseen: ennen aikaisia vaaleja ei saa määrätä sellaisen pääministerin myötävaikutuksella, joka on saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen.

Ongelma saatetaan tosin esittää myös päinvastaisena: sitä selvitettävässä on hyvä huomata, että eduskunta, sen jälkeenkin kun ennen aikaiset vaalit on määrätty, on edelleen toimintakykyinen noiden vaalien tuloksen julistamiseen saakka. Eduskunta siis pystyy tuossakin vaiheessa antamaan hallitukselle oikeudellisesti vaikuttavan epäluottamuslauseen. Toinen asia on, onko poliittisesti mahdollista tai tosiasiasa tarkoituksenmukaista pyrkiä juuri ennen vaaleja samaan aikaan uutra hallitusta, jonka kuitenkin on esitettävä eronpyyntönsä heti vaalien jälkeen.

Parlamentaariseen järjestelmään kuuluu luontevana osana hallituksen ero eduskuntavaalien tulosta toimitetuksi. Kun hallitus on nimitysvaiheessa saanut eduskunnalta luottamuksen ensin pääministerin valintaprosessin välityksellä ja kohta nimitämisensä jälkeen hallitusohjelman käsittelyyn päätökseksi, on oletettava, että hallituksen nauttima luottamus jatkuu koko vaalikauden ajan, ellei eduskunta myöhemmin muuta nimenomaisesti totea. Seuraavissa eduskuntavaaleissa eduskunta kuitenkin saa uuden kokoonpanon, eikä lähtökohteisesti ole tiedossa, mikä on uuden eduskunnan suhde vanhaan hallitukseen. Suomessa on vuodesta 1945 lähtien noudatettu käytäntöä, jonka mukaan toimeissa oleva hallitus pyytää eroa välittömästi eduskuntavaalien jälkeen.

Käytäntöä on jatkettu myös vuoden 2000 perustuslain voimaan tultua. Pakollinen tällainen eronpyyntö ei perustuslain mukaan ole, mutta kun hallitus toimii eduskunnan luottamuksen varassa, mainittu käytäntö toteuttaa hyvin parlamentarismien periaatetta ja säästää eduskuntaa vanhaa hallitusta koskevilta luottamusanestyksiltä vaalikauden alussa. Aikanaan eronpyyntökäytännöstä saattaa muodostua perustuslaintasoista tavanomaisoikeutta. Sen sijaan varhaisempi käytäntö, jonka mukaan valtioneuvosto pyysi eroa myös tasavallan presidentin vaalin jälkeen, ei ole parlamentarismien vaatiusten mukainen, eikä sitä ole todellakaan syytä 2000-luvulla noudattaa: se olisi perustuslain keskeisperiaatteiden vastaista.

Eron myöntäminen yksittäiselle ministerille ilman asianomaisen pyyntöä on mahdollista – vaikka tämä nauttii eduskunnan luottamusta – siinä tapauksessa, että pääministeri tekee asiasta aloitteen tasavallan presidentille. Asianratkaisun presidentin harkinnassa, mutta hän ei voi erottamis- päätöstä tehdä ilman pääministerin aloitetta. Pääministerin on aloitteen tekemistä harkitsemaan arvioitava ja otettava huomioon vapauttamisen eduskunnassa mahdollisesti synnyttämät reaktiot, mikä tosiasiaa edellyttäne hanketta koskevia ennakkoneuvotteluja asianomaisen eduskuntaryhmän kanssa.

Pääministerin aloite on vapaamuotoinen. Sitä ei tarvitse esittää kirjallisesti tai presidentin esittelyssä, mutta jos se tehdään esittelyssä, ero voidaan myöntää välittömästi, sikäli kuin presidentti harkitsee tällaisen ratkaisun tarkoituksenmukaiseksi. Vapauttamisasian esittelee presidentille pääministeri.

3.3.4 PÄÄMINISTERIN ASEMA JA TEHTÄVÄT

PeL 66 §:ssä säädetään: ”Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ja valmistelun yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsitteilyä valtioneuvoston yleisistunnossa.” Säännös oli uusi tullessaan voimaan vuonna 2000. Sen taustalla oli pääministerin aseman oikeudellinen ja tosiasiallinen vahvistaminen, mikä taas oli yhteydessä parlamentaarisen hallitustavan korostamiseen. Mikäli valtioneuvoston toimivien henkilöiden joukosta halutaan nimitä maan poliittinen johtaja, se on nykyisin yleisen asemansa ja tehtäviensä puolesta eittämättä pääministeri.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa säädettiin pääministerin tehtäväksi vain puheenjohtajuus valtioneuvoston yleisistunnossa. Myöhemmin, erityisesti 1980- ja 1990-luvulla, pääministerin asema valtioneuvoston johdossa vahvistui tosiasiaa entiseen nähden selvästi. Tähän vaikutti merkittävällä tavalla ministeristöjen toimikauden pidentyminen koko vaalikauden kestäväksi, kuten myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Pääministerin rooli valtioneuvoston ryöskentelyn johtajana ja yhteen sovittajana korostui niin valtioneuvoston sisällä kuin suhteessa muihin valtionelimiin.

Nykyistä perustuslakia säädettäessä hallitus esitti tarkoituksen olevan luoda valtiosääntöistä pohjaa ”pääministerin aseman edelleen ke-

hittämislle ja lujittamiselle”.⁶¹ Perustuslakivaliokunta puolestaan lausui perustuslakiehdotusta koskevassa mietinnössään, että alemmanasteisia säädöksiä uudistettaessa tulisi harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista PeL 66 §:n rajoissa.⁶² Linjausta on sittemmin noudatettu yleispiirteisään varsin hyvin.

Nykyisin perustuslaissa määrätty hallituksen muodostamisprosessi korostaa pääministerin asemaa. Sen ohella perustuslaki antaa pääministerille erinäisiä merkittäviä valtuuksia, kuten aloitteen tekemisen erunaikaisten vaalien määräämisestä (PeL 26 §) ja ministerin erottamisesta (PeL 64.1 §). Pääministerin tulee valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimia ministerivaliokuntien puheenjohtajana (laki valtioneuvostosta, 3 §).

Pääministerin ensisijaisista tehtävistä yksi tärkeimpiä on Suomen Eurooppa-politiikan johtaminen. Tämä ajatus sisältyi itse asiassa jo vuoden 2000 perustuslakiin sen alkuperäisessään muodossaan. Siihen katsomatta käyräntö lähti pian kulkemaan suuntaan, jossa tasavallan presidentin ja pääministerin välinen toimivallanjako suhteessa Eurooppa-politiikkaan jäi sumeaksi: sekä presidentti että pääministeri osallistuivat Suomen edustajina Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Ulkoisen syäyksen tämän käytännön muuttamiseen antoi vasta EU:n perussopimuksia muuttanut Lisabonin sopimus.⁶³ Muutoksen vahvisti perustuslakiin vuonna 2012 tehty lisäys (PeL 66 §): pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta edellyttävässä muussa Euroopan unionin toiminnassa. Asianomaisessa hallituksen esityksessä tukeuduttiin parlamentarismin periaatteeseen: ”Pääministerin asema Suomen edustajana turvaa eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet Suomen EU-kantojen määrätymisessä.”⁶⁴

Nykyisessä oikeustilassa tasavallan presidentin osallistuminen unionin huippukokouksiin (Eurooppa-neuvosto) on poikkeuksellista, ja valta päätää siitä on valtioneuvostolla, ei presidentillä itsellään. Huolimatta valtioneuvoston ja erityisesti pääministerin vahvasta asemasta

61 HE 1/1998 vp., s. 116–117.

62 PeVM 10/1998 vp., s. 22.

63 Ks. 162/2009 vp. Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle valtioneuvoston kannan-

otoista Lisabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutok-

sista ja PeVL 2/2010 (jossa valiokunta ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa valtio-

neuvoston kannaan).

64 HE 60/2010 vp., s. 26.

EU-politiikassa tarkoitus on, että valtioneuvosto ja presidentti täällä lohkolla toimivat edelleen läheisessä yhteistyössä.

Pääministerillä ei ole varsinaista omaa tiettyihin kysymyksiin erikoistunutta ministeriötä, mutta häntä avustaa tavallisiin ministeriöihin rinnastuva valtioneuvoston kanslia (laki valtioneuvostosta 1 §). Kanslian tärkein tehtävä on avustaa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan toiminnan yhteensovittamisessa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia valmistelelee, käsittelee ja yhteensovittaa keskeisiä EU-asioita, sovittaa yhteen valtioneuvoston ja valtionhallinnon viestintää, varmistaa valtioneuvoston yleiset toimintamahdollisuudet ja palvelut sekä vastaa valtioneuvoston ja valtion osakkuusyritysten yleisestä omistajapolitiikasta. Vuosien myötä kanslia on henkilöresurssiensa puolesta vahventunut pienen ministeriön tasolle.

Hallitusta nimitettäessä tasavallan presidentti määrää pääministeriksi valitun ehdotuksesta yhden ministereistä pääministerin ensimmäiseksi sijaiseksi.

valtioneuvosto
ajajassa
mielessä

3.3.5 VALTIONEUVOSTON ORGANISAATIO JA PÄÄTÖKSENTEKOTAVAT

Valtioneuvostolla laajassa mielessä tarkoitetaan kokonaisuutta, johon kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ohella ministeriöt ja näihin rinnastuvat valtioneuvoston kanslia sekä oikeuskanslerinvirasto. Tässä kohtaa perustuslakia täsmennetään kaksi alemmanasteista säädöstä. Valtioneuvostosta annettu laki (175/2003) määrittää tarkemmin valtioneuvoston organisaation ja toimialajaon. Lakia täydentää asetustasonen valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), joka määrää yksityiskohtaisemmin eri ministeriöiden toimialasta, päätösvallasta ja sen siirtämisestä virkaehteen hille, päätösvalan pidätysoikeudesta, esittelystä tapahtuvasta päätöksenteosta ministeriöissä ja esittelijävirkaehteenistä sekä ministeriöiden virkamiesten kelpoisuudesta ja tehtävistä.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat jaetaan Pel 65 §:ssä säädösperustansa mukaan kolmeen ryhmään: (1) perustuslaissa valtioneuvostolle määrätty erityistehtävät, (2) hallitus- ja hallintoasiat, jotka on muissa säädöksissä säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi; (3) hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan (= valtioneuvoston hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta).

Perustuslain teksti ilmentää melko pitkälle vietyä niin sanottua ministerihallinnon periaatetta: kollegion tapaan toimivassa valtioneuvoston yleisistunnossa, johon kaikki ministerit osallistuvat, ratkaistaan Pel 67.1 §:n mukaan vain "laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii". Kaikki muut valtioneuvoston asiat voidaan päättää ministeriöissä.

Periaatteessa yleisistunnon toimivaltarajaus on selvä, vaikka se jääkin alemmanasteisin säännöksiin konkreetisoitavaksi. Eräät asiat kuitenkin kuuluvat yleisistunnon itsenäisesti ratkaistaviksi suoraan perustuslain mukaan, kuten asetusten antaminen perustuslaissa tai laissa annettun valtuuden nojalla. Yleisistunto päättää eräistä korkeista nimitysasioista, mutta sillä on myös yleinen toimivalta nimittää valtion virkoihin niissä tapauksissa, joissa nimitäminen ei ole säädetty muun organin tai viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi yleisistunto päättää ratkaisuehdotuksista, jotka esitellään presidentille tämän toimivaltaan kuuluvissa hallitus- ja lainsäädäntöasioissa.

Pel 67.2 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Säännös oli perustuslakitasolla vuonna 2000 uusi ja korosti ministerivaliokuntien kasvunutta merkitystä. Muodollisesti ei tällaisella valiokunnalla, jonka jäsenenä on muutamia ministereitä, ole ratkaisuvaltaa. Valiokunnat ovat hallitusvallan kannalta yleisistunnon apuelimiä: niitä tarvitaan poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen ja muidenkin asioiden valmistelua varten. Alemmanasteisin säännöksiin ovat pysyväksi ministerivaliokunniksi muodostuneet raha-asiaivaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta ja EU-ministerivaliokunta. Raha-asiaivaliokunnalle ennakkollista finanssivalvontaa varten säädetty tehtävä (niin sanottu A-listamenettely) valtiovaraministeriötä sitovan lausunnon antajana eräissä määräraha-asioissa lähentää valmisteluorganiksi järjestettyä valiokuntaa myös päätöksentekijän asemaan (3.8.6). Laki valtioneuvostosta puolestaan (24 §) mahdollistaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen. Käytännössä tämä ministerivaliokunta näyttäekin ainakin presidentin toimivaltaan kuuluvia ulkoasioita käsiteltäessä tulleen presidentin päätöksentekofoorumiksi (3.9.3).

Monet valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat senlaatuisia, että niiden valmistelu ja käsittely jakautuu yleisestunnon, ministerivaliokuntien ja ministeriöiden kesken. Tyypillinen tässä suhteessa on valtion talousarvion valmistelu ja täytäntöönpano (ks. jäljempänä s. 267 ja 271), olennainen väline niin julkisen koneiston kuin yhteiskunnan kehityksen ohjaamisessa. Sama käsitteilyn jakautuminen valtioneuvoston sisäpuolella koskee myös Euroopan unionin asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Erityisesti pääministeri ja yleisesti valtioneuvoston jäsenet käyttävät Suomen puhevaltaa Euroopan unionissa. Valtioneuvosto tai sen EU-ministerivaliokunta taikka yksittäinen ministeriö taas viime kädessä määrää – tosin eduskunnan ohjaamana – Suomen kannan Euroopan unionin neuvostossa päätettäviin asioihin, oli kysymys sitten EU:n säädösvallan käytöstä tai jäsenvaltioiden yleisen talouspolitiikan yhteensovittamisesta taikka unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisestä.

Hallinto-organisatorisesti valtioneuvosto sanan laajassa mielessä jakaantuu ministerien johtamiin ministeriöihin. Perustuslaissa ei säädetä ministeriöiden lukumäärästä. Siitä on johdettavissa enintään se vaatimus, että kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Tällä hetkellä varsinaisia ministeriöitä on yksitoista, lisäksi niihin rinnastuu valtiosääntöoikeudellisesti valtioneuvoston kanslia.

Kun ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voidaan säätää paitsi lailla myös valtioneuvoston antamalla asetuksella (PeL 68.3 §), on mahdollista hallitusneuvottelujen yhteydessä sopia tilanteeseen ja ajankohdan vaatimuksiin sopivista uusista järjestelyistä, jotka ministeriön tulua nimitetyksi heti toteutetaan valtioneuvoston omin toimien. Ministeriö jakaantuu osastoihin ja muihin toimintayksiköihin tarkoituksenmukaisuusperustein, mutta ministeriöiden järjestysmuodosta ja toiminnan järjestämisestä päätetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston ohjesääntö (4 §) määrää, että ministeri on jonkin ministeriön päällikkö tai ainakin ”käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita”. Lisäksi valtioneuvostoon voi kuulua niin sanottuja salkuttomia ministereitä, toisin sanoen ministereitä, joita ei ole sijoitettu mihinkään ministeriöön. Perustuslainmukainen on sellainenkin järjestely, että samaan ministeriöön kuuluvat ministerit johtavat ministeriön toimintaa kukin omalla toimialallaan. Ministeriön muodollinen päällik-

kyys ei tällöin anna valtaa puutua saman ministeriön toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin päätöksiin.⁶⁵

Perustuslaki ei kiellä siirtämässä päätösvaltaa ministeriössä sen virkamiehelle. Ministeriön päätösvaltaa koskevan PeL 68 §:n perusteluissa todetaan kuitenkin: ”Säännöksestä voidaan johtaa toisaalta vaatimus siitä, että keskeisten ministeriöille kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille, eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehelle (kurs. tässä).”⁶⁶

Erityisessä asemassa virkamiehenä on määräaikainen valtiosihteer, jolla voidaan nimittää sijaisena avustamaan pääministeriä tai muuta ministeriä asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Valtiosihteer

eröä muista virkamiehistä siten, että hänen toimikautensa on sidottu ministerin toimikauteen. Poliittiset valtiosihteerit tulivat Suomen järjestelmään vuonna 2005, eikä perustuslakivaliokunta nähnyt järjestelmälle esteitä, vaan piti sitä ”tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena”.⁶⁷

3.3.6 JULKINEN HALLINTO VALTIONEUVOSTON ALAISENA

Ministeriö virkamiehiin vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tyypillisesti ministeriön tehtävät ovat sen oman toimialan toiminta- ja taloussuunnittelua, tulosoajaus-, lainvalmistelu- ja hallintoasioita. Ministeriöt myös käsittelevät toimialansa virastoja, laitoksia ja liikelaitoksia sekä muita toimielimiä koskevia asioita. Tämä tehtävä kattaa myös ministeriön alaisensa hallintoon kohdistaman ohjauksen ja valvonnan.

Ministeriön ohjauksvalta on osa valtioneuvostolle perustuslain mukaan kuuluvasta hallitusvallasta. Parlamentaarisena periaatteen mukaan koko ministeristö yhdessä ja jokainen ministeri erikseen vastaavat eduskunnalle poliittisesti paitsi omista toimistaan, jotka koskevat valtionhallintoa, myös välillisesti koko valtionhallinnon toiminnasta. Ero näiden kahden vastuualueen välillä käy lähes näkymättömäksi, jos edellytetään, että valtioneuvostolla parlamentaarisen periaatteen täysimääräiseksi toteutumiseksi tulee

65 HE 1/1998 vp, s. 118–119.

66 HE 1/1998 vp, s. 119.

67 PeVM 5/2004 vp, s. 2. Vähemmistö tosin jätti asiaan vastalauseensa.

olla jokin ohjaus- tai valvontavalta valtionhallinnon eri organisatorisilla tasoilla toimivien viranomaisiin nähden. Valtionhallinnon koko organisaatio on tietenkin velvollinen toimimaan lain mukaan. Tässä on kysymys ohjauksesta tai valvonnasta, joka koskee viranomaisten toiminnan vapaa- harkintaista osaa ja näiden harjoittamaa tosiasiallista hallintotoimintaa.

Nykytilanteessa suurin määrä ohjausvaltaa kanavoituu valtioneuvostolle siitä, että sille kuuluu – tosin lähes kokonaan perustuslakia alemman- asteisen säännösten varassa – valtion talousarvion täytäntönpäätös. Valtion- hallinnossa pääsuuntaus on pitkään ollut ministeriöiden ja suoritustason erottaminen organisatorisesti toisistaan. Mallina on ollut, että poliittisesti vastuunalainen ministeri ohjaa suoritustasoa vain vahvistamiensa eri- tuisia aikavälejä kattavien toiminta- ja taloussuunnitelmien välityksellä sekä asettamalla vuotuisia tulostavoitteita. Lähtökohdana on, ettei mi- nisterille kuulu suoraa määräysvaltaa silhen nähden, kuinka suoritustaso ministeriön hallinnonalalla (esimerkiksi keskusvirastotyypinen viran- omainen mahdollisine sille eri tasoilla alistettuine yksikköineen) konk- reetisissa yksittäistapauksissa toimii – ei edes sinäkään tapauksessa, että suoritustason ylijohdo olisi osa ministeriön omaa organisaatiota (kuten poliisin ylijohdo sisäasiainministeriössä).

Asiaa ei tule hämmästyttää, että ministeriön omaa organisaatiota (kuten poliisin ylijohdo sisäasiainministeriössä). Asiaa ei tule hämmästyttää vain voimassa olevan, perustuslakia alem- manasteisen lainsäädännön näkökulmasta. On myös kysyttävä, kuinka pitkälle perustuslakimääräisyys parlamentaarinen periaate edellyttää valtioneuvoston mahdollisuutta ohjata tarvittaessa viranomaisten toimintaa hallinnollisin yleismääräyksin tai muulla vastaavalla keinolla ja millai- nen toimeksianto tästä periaatteesta johtuu eduskuntalain säätäjälle jär- jestää valtioneuvoston toimivaltaa. Tämä on nykyisen valtiosäännön suuria kysymyksiä.

Varsin ongelmallinen parlamentaarisen vastuun kannalta on kunnal- lishallinto. Sikäli kuin on kyse kunnille annetuista valtion tehtävistä (3.4), ministerin poliittinen vastuu ulottuu kylläkin kuntalaitoksen toi- mintaan – siihen katsomatta, että kunnalla on oma välittömästi valittu luottamushenkilöhallinto. Käytännössä asianomainen ministeri vastaa poliittisesti joka tapauksessa siitä, että lainvalmistelukoneisto tuottaa kulloisenkin tilanteen vaatimat kuntalaitosta koskevat lakiehdotukset, ja siitä, että viime kädessä muinkin, myös keskushallinnon toimenpitein, varmistetaan esimerkiksi ministeriön toimialaan kuuluvien peruspalvelu- jen yhtäläinen saatavuus kaikkien kuntien asukkaille.

Julkisen hallintorehvä voidaan tietyn ehdoin antaa myös muulle taholle kuin viranomaiselle, toisin sanoen yksityistä tai ulkoista hal- lintorehväiden hoitoa. Tällaisille tehtäväsiirroille on kuitenkin asetettu tiettyjä valtiosääntöoikeudellisia ehtoja. Pel 124 §:ssä ovat säännökset julkisen hallintorehväntantamisesta muulle kuin viranomaiselle, esi- merkiksi valtion liikelaitoksille ja yksityisille yhteisöille ja yhtiöille. Ra- joitukset, jotka sinä asetetaan, ovat pääasiassa oikeusvaltiollisia ja kiin- nittyvät tuskin lainkaan parlamentarismin. Säännöksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että julkisten hallintorehväntantamisen tulee pääsääntöi- sessä kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille vain katoitusta, nimittäin mikäli tehtävän antaminen on tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiä luonnehaittavien tarpeiden lisäksi kiinnitet- tävä erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintorehväntantaminen olisi otettava huomioon. Siten tarkoi- tuksenmukaisuusvaatimus voi täytyä helpommin palveluiden tuotta- misessa kuin yksilön oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.⁶⁶ Toi- saalta näitä kahta ulottuvuutta voi olla vaikea erottaa toisistaan, kuten esimerkiksi lastensuojelu osoittaa: kyse on sosiaalipalvelusta, mutta siinä (erityisesti huostaanotoissa) on mukana vahva julkisen vallan käytön elementti.

Perustuslain 124 §:n kohdalla esitetyt oikeusvaltiolliset säätämise- rüstelut menevät ristikkäin valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvan par- lamentaarisen periaatteen kanssa. Palveluiden tuottamisen siirtäminen viranomaisilta yksityisille toimijoille vähentää mahdollisuutta vaatia hal- litusta poliittiseen vastuuseen tällä toimintalohkolla esiinryistä puut- teista. Tämä vajavuus toisaalta antaa painoa sille perusoikeuksien toteut- tamiseen kiinnitetyille valvonnalle, jota valtio harjoittaa esimerkiksi aluehallintovirastojen (laki 896/2009) välityksellä. Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä pe- rusoikeuserkissä asioissa (muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden koulu- tus, oikeusturvan edistäminen, työsuojelu). Lisääntyvät valvontatehtävät ovat valtiosäännön piirissä luonnollinen vastapaino sille, että aiemmin

66: HE 1/1998 vp., s. 179.

124§: julkisen hallintorehväntantaminen muulle kuin viranomaiselle

ministeri-
rikos

julkisen vallan piiriin kuuluvia tehtäviä on luovutettu yksityisoikeudellisten toimijoiden hoidettavaksi. Hyvä esimerkki tästä on vuonna 2009 aloitettu sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto eli Valvira (laki 669/2008). Viraston tehtävänä on edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa.

1168

3.3.7 MINISTERIN OIKEUDELLINEN VASTUU

Julkista tehtävää hoitava ministeri olisi virkamies sanan rikosoikeudellisessa mielessä, ellei hänen oikeudellista vastuutaan virkatoimistaan olisi säännelty erityisin perustuslainsäätöksin. Kun valtioneuvoston jäseniä on haluttu suojata virkavastuuasioiden viireille panemiselta poliittisiin tarkoituksiin, PeL 116 §:llä on rajoitettu ministerin oikeudellista vastuuta tavonomaista virkarikosvastuuta suppeammaksi liittämällä vastuusääntökseen lisäehtoja, joilla sallitaan riskin ottaa ministerin virkatoinnissa osoitetaan normaalia virkatoimintaa laaitemmaks. PeL 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoinnissaan selvästi lainvastaisesti. Kysymys on tässä niin kutsuista ministeririkoksista.

PeL 116 §:n puitteissa ministerisyytteen nostamisen edellytykset ovat siten virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täytymisen lisäksi:

- (1) syyksiluettavuuden osalta tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus velvollisuutta rikottaessa (tavallinen tuottamus ei siis riitä syyksiluettavuuteen);
- (2) vaatimus velvollisuuden rikkomisen olennaisuudesta (vähäisen rikkomisen vastakohtana);
- (3) muun lainvastaisuuden osalta sen riidattomuus ja korotettu näyttökynnyks ("selvästi" -kriteeri).

Ministerillä on myös niin sanottu myötävaikutusvastuu. Ministerin rikosoikeudellinen vastuu voi toteutua senkin johdosta, että hän on myötävaikuttanut presidentin lainvastaiseen päätökseen tai muuhun toimeen.

Tämä sääntö koskee epäilyksittä osallistumista presidentin esittelyyn, mutta näyttää olevan ulotettavissa myös tilanteisiin, joissa presidentti tekee päätöksensä ministerin välittömästä esittelystä tai valtioneuvoston valiokunnassa. Myötävaikutuksesta ministeri vastaa, ellei hän ole ilmoittanut presidentin päätökseen etävää mielipidettään.⁶⁹ Vastuu poistuu eriävän mielipiteen ilmoittamisen johdosta, vaikkei sen ilmoittaminen teekään tyhjäksi presidentin päätöstä. Vastuu voi syntyä kuitenkin uudelleen sen johdosta, ettei ministeri PeL 112.2 §:n vaatimusta täyttäneen kieltäyty toimeenpanemasta presidentin päätöstä.⁷⁰ Edellä on huomautettu kieltäytymisinstituution heikkotehoisuudesta.

Ministerin syytteenpano tapahruu erityisin muodoiin: syytteen nostaminen edellyttää eduskunnan tekemää päätöstä. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä tarkemmin laillisuusvalvontaa koskevassa luvussa (4.2.5).

⁶⁹ Vrt. PeL 60.2 § ja HE 1/1998 vp., s. 112.
⁷⁰ HE 1/1998 vp., s. 171.

- Jansson, Jan-Magnus, *Hajajamuksesta yhteistoimintaan*. Gaudeamus: Helsinki 1993.
- Murto, Eero, *Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993*. Hallinto-
historiakomitea ja Paimatuskeskus: Helsinki 1994.
- Myllymäki, Arvo, *Suomen pääministeri*. Talentum: Helsinki 2010.
- Nousiainen, Jaakko, *Hallinto vai politiikka. Lakimies (1999) s. 1102–1111*.
- Paloheimo, Heikki, *Pääministerin vallan kasvu Suomessa*. Poliitikka (2002) s. 203–221
- Tiihonen, Seppo, *Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpano-
vallan käyttäjänä*. VAPK: Helsinki 1990.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. Laki-
mies (2003) s. 1169–1183*.

3.4 Kunnallinen itsehallinto

3.4.1 ITSEHALLINNON PERUSTUSLAILLINEN POHJA

Perustuslaissa edellytetään, että Suomi jakaantuu *kuntiin*, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto nojautuu tässä mielessä suoraan perustuslain antamaan institutionaaliseen oikeuslähdetukeen.

Kuntalaitos ilmentää julkisen vallan organisaation hajauttamista, ja kunta on perustuslain (PeL 121 §) suojaama paikallisen itsehallinnon muoto. Kunnallishallinto ei ole varsinaista valtioonhallintoa, vaikka kunnalle onkin uskottu valtionhallinnon tehtäviä. Kunnat kuuluvat silti osana *valtioon saman laajassa mielessä* (ks. 2.1), ja niiden käyttämä valta on osa perustuslain tarkoitamaa julkista valtaa (PeL 2.3 §).

Itsehallinnon käsite valtiosääntöoikeudessa on varsin avoin tulkinnalle. Perustuslaki käyttää ilmaisua ”itsehallinto” monessa yhteydessä. Sil-
lä kuvataan paitsi kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan oikeusasemaa myös *ylöpistojen hallintoa*. Rinnastus ei toimi hyvin mihinkään suuraan. Itsehallinnon muotojen vähyysasteikossa kunnallishallinto sijoittuu jonnekin ylöpistojen ja Ahvenanmaan itsehallinnon välimaas-
toon.

PeL 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallinto-
alueilla säädetään lailla. Tästä itsehallintoryypistä on, jos jätetään huomiotta Ahvenanmaan maakunnan erityisasema, voimassa – ainoana la-
jissaan – laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Lain tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisesta itsehallinnosta, ja se on voi-
massa vuoden 2012 loppuun. Väliaikaisuutensa takia laki voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa.

Perustuslaki antaa suojaa kunnallisen itsehallinnon perusidealle lailla tapahuvaa puuttumista vastaan. Se estää kajoamista tavallisella lailla it-
sehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti orttaen tekisi riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien oma tehtäväpiiri ja taloudellinen itsenäisyys.⁷¹

71. Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* (Talentum: Helsinki 2008) s. 269–271.

Mainituista ominaispiirteistä oikeastaan vain kunnallisen demokraatian vaatimus voidaan suoraan johtaa PeL 121 §:n sanamuodosta, kolme muuta niistä ovat kiteytyneet lähinnä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Kuntien tehtäviä ja oikeusasemaa on toisaalta voitu tavallisella lainsäädännöllä nuokata kulloisenkin yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden mukaan. Muokkauksia on tapahtunut siinä määrin, että kaikki noista kunnallisen itsehallinnon peruskriteereistä ovat käytännössä osoitautuneet suhteellisen joustaviksi, vaikka jokaisella niistä onkin kova ydin.

PeL 121 § perustaa kunnille valtiosääntöoikeudellisen aseman, joka organisatorisesti erottaa ne sanan suppeassa mielessä ymmärretystä valtiosta. Kunnan erillisuus valtioonhallinnosta toteuttaa riippumattomuuden vaatimusta: kunta on valtiosta erillinen itsenäinen oikeushenkilö, joka ei ole suoraan valtion viranomaisten määräysvallan alaisuudessa. Silti valtion hallintokoneisto valvoo kuntia lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa, ja laillisuusperusteinen muutoksenhaku kunnan päätöksistä ohjautuu valtion hallintotoimistoihin.

PeL 122 § edellyttää kuntajaon perusteista säädettäväksi lailla. Astiasta on voimassa kuntajakolaki (1698/2009). Sen mukaan kuntajaon muuttamisesta voitaisiin päättää erillisellä lailla, mutta pääsäännöksi osoitetaan valtioneuvoston tai valtiovaraministeriön päättämä muutos, tarkemmin sanottuna kahden tai useamman kunnan yhdistyminen tai kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan. Perustuslainsäätäjät itsessään on jättäneet tavallisen lain säätäjälle vallan mahdollistaa sellaisenkin kuntajaon muuttaminen, joka tapahtuu vastoin asianomaisten kunnanvaltuustojen tahtoa. Kuntajakolaissa on kuitenkin otettu toinen kanta: kuntien yhdistymisestä voidaan pääsääntöisesti päättää vain yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Valtuuston vastuksesta huolimatta voi valtioneuvosto kuitenkin päättää kuntien yhdistymisestä, jos ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen kansanäänestyksessä, joka on toimitettu yhdistymistä vastustaneessa kunnassa. Jossain määrin vapaammat kädet päätöksenteossa on valtiovaraministeriöllä, kun se ratkaisee esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan. Hallinnollisia päätöksiä kuntajaosta rajoittaa ehkä jossain määrin se, että perustuslaki velvoittaa pyrkimään "yhteensopiviin aluejaotuksiin" ja turvaamaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään (PeL 122.1 §). Voidaan yleistesti to-

data, että kuntajakolaissa omaksuttu linja korostaa melkoisesti kuntien itsenäistä asemaa suhteessa valtionhallintoon.

Kunnallista itsehallintoa ohjaa oma demokraattisesti kanavoitu paikallinen tahdonmuodostus, joka lähtee liikkeelle alhaalta ylöspäin, kunnan jäsenistä. Kunnallishallintoa hoidetaan yleisellä vaalilla valittuun edustustelimeen välityksellä. Valittu edustuselin on asetettava jokaiseen kuntaan; sillä on pysyvä keskeinen osuus kunnallisessa päätöksenteossa. (Kuntalaki 1.2 §.)

Perustuslaki takaa jokaiselle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, oikeuden äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään (PeL 14.2 §). Oikeussystemaalitelta paikaltaan kunnallinen vaalioikeus kuuluu perinteisiin poliittisiin perusoikeuksiin (ks. 5.3.2). Yhdenmukaisesti eduskuntavaaleja koskevan sääntelyn kanssa on edellytettävä, että kunnallinen vaalioikeus on kaikille yhtäläinen ja että vaalikelpoisuus vastaa vaalioikeutta. Kunnallisten hallintoelinten, (kunnanvaltuustojen, -hallitusten ja kunnallisten lautakuntien) päätöksenteko ilmentää paikallisella tasolla toteutettua edustuksellista demokratiaa, niin kuin tekee myös mahdollisuus järjestää kunnallinen kansanäänestys kunnalle kuuluvasta asiasta. (Kuntalaki 30 §.) Kaikki tämä toteuttaa yhtä perustuslain perusperiaatteista, kansanvaltaisuutta, johon sisältyy yksilöiden oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PeL 2.2 §).

Kunnan tehtävät ovat luonteeltaan pääosin hallinnollisia. Kunnalle ei kuulu lainsäädäntövaltaa eikä lainkäyttöä. Kunnallishallinnon perusideana on, että kunnilla on yleinen toimiala, oma tehtäväpiiri (kunnan yhteiset asiat; kuntalaki 2.1 §). Sen asioista kunnat saavat huolehtia sen mukaan, kuin ne pystyvät – jäseniään verottamalla – kokoamaan siihen varoja. Yleinen toimivalta päättää kunnan asioista kuuluu kunnanvaltuustolle. Oman tehtäväpiirinsä puitteissa kunta voi ottaa hoidettavakseen erilaisia toimintoja, joita se pitää kuntalaisille hyödyllisinä (esimerkiksi elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luominen, julkinen liikenne, energian tuottaminen ja jakelu). Juuri tätä tehtäväpiiriä, kunnan oikeutta huolehtia yleisen toimialan asioista oman valtuustonsa harjoittamalla, on perustuslain 121 §:n katsottava suojaavan. Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt asian seuraavasti: "Tavallisella lailla ei voida

puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksertömäksi.⁷²

Valtiolla on kuitenkin oikeus, PeL 121 §:n estämättä, antaa kunnille tehtäviä, jotka niiden on pakko hoitaa.⁷³ Tässä yhteydessä puhutaan kuntien erityisestä toimialasta. Tehtävien antamisen muoto on perustuslaissa rajattu lakivaroilla. Tehtävien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla (PeL 121.2 §). Tätä säännöstä on lähes mahdoton ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja sen käytännöllistä nykytilaa, voimassa oleva kunnallislainsäädäntö siten luettuna. Erityiseen toimialaan kuuluvat muun muassa sellaiset laajat perusoikeusherkät tehtäväsektorit kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, perusopetus sekä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät tehtävät.

Kunta voi hoitaa sille säädetyt tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Se voi myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palvelujen tuottajilta. Varsinaista julkisen vallan käyttöä kunta ei voi ulkoistaa, ellei sitä ole laissa erikseen sallittu, jolloin ulkoistamisen tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut ehdot.

Kunnan taloudellisen itsenäisyyden ytimenä on kunnan oikeus erottaa jäseniään, ja siihen kuuluu myös kunnan budjettivalta ja kunnan oikeus päättää virkamiestensä ja työntekijöitensä palkkauksesta. Tällä oikeudella on välitön valtiosääntöoikeudellinen perusta (PeL 121.3 §). Saman perustuslain pykälän mukaan verovelvollisuuden ja veron määräämisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla. Verotusta koskevat päätökset kuuluvat kumtasolla kunnanvaltuustolle (kuntalaki 66 §).

Kunnille lailla säädetyt tehtävät ovat pääsääntöisesti pakollisia, mutta vastineeksi pakollisuudesta valtio osallistuu valtionosuudella niistä syntyvien talousarvojen kattamiseen (kuntien valtionosuuslaki, 1996/1147).

Perustuslain turvaamasta verotusoikeudesta voidaan johtaa ajatus siitä, että kunnilla tulee olla tietty määrä taloudellista itsenäisyyttä. Se saattaa tosin joissakin tapauksissa jäädä varsin rajalliseksi, kun kuntien voimavarat vaihtelevat, ja lakimääräisten tehtävien hoito voi jäädä pelkästään valtionosuuden varaan.

72 PeVL 37/2006 vp., s. 5.

73 Ks. myös HE 1/1998 vp., s. 176.

Hoitaa kunnille lailla määrättyjä tehtäviä (erityisesti opetustoimi, terveydenhuolto, sosiaalitoimi) kunnalliset viranomaiset ovat valtion viranomaisten valvonnan sikäli kuin kysymys on toiminnan yhtenäisyydestä koko maassa tai ainakin laajoilla alueilla. Valvonnan tulee perustua lakiin. Kuntalaki (8 §) räsmentää valtion ja kunnan välisen valvontasuhteen siten, että valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kunta koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lisäksi asianomaisen aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko yksittäinen kunta toiminnut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntia koskevan lainsäädännön velvoitteita, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään erityisessä valtion ja kuntien neuvottelumenetelyssä.

Kuntien asema ei ole valtiosääntöoikeudellisesti huomion arvoinen vain suhteessa valtionhallintoon ja kansalaisten osallistumisoikeuksiin. Kun hyvinvointioikeudet takaava perusoikeusudistus vuonna 1995 tuli voimaan, keskeinen osa niiden takaamista peruspalveluista (opetustoimi, terveydenhuolto, sosiaalitoimi) oli tätä aikaisemmin, 1970- ja 1980-luvulla annettu kuntien ja kuntayhtymien vastuulle ja toteutettavaksi. PeL 6 §:ssä säädety yhdenvertaisuusperiaate vaatii, että hyvinvointioikeuksien edellyttämät peruspalvelut annetaan yksilöille saman vähimmäistason mukaan riippumatta heidän kotipaikastaan eli katsomatta siihen, minkä kunnan jäseniä he ovat. Kun kuntien taloudellinen asema vaihtelee, kunnallisten peruspalvelujen taso saattaa - huolimatta niiden tuotamista tukevista valtionosuusjärjestelmistä - vaihdella. Riskinä on yksilöittien joutuminen asuinpaikkansa perusteella keskenään eriarvoiseen asemaan peruspalvelujen saajina (5.3.3).

yhdenvertaisuus-peruspaineet

3.4.2 KUNNAT JA EUROOPPALAINEN PERUSKIRJA

Kuntien oikeudelliseen perusasemaan vaikuttaa perustuslain ohella Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (1985), joka on Euroopan neuvostossa laadittu yleisluontoinen kansainvälinen sopimus. Sen tavoitteena on vahvistaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä järjestön jäsenvaltioissa. Peruskirja velvoittaa sopimukseen liittyneitä valtioita takaamaan paikalliselle itsehallinnolle poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riip-

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

pumattomuuden. Suomi on ratifoinut sopimuksen vuonna 1991 (SopS 66/1991). Peruskirjan 3 artiklan 1. kohdan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisten viranomaisien oikeutta ja kelpoisuutta sääntellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuulla ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan kantavia ajatuksia on se, että kunnilla tulee olla todellista päätösvaltaa ja niiden toimivallan olla luonteeltaan suhteellisen yleisiä ja laajaa.

Suomessa osa juuri mainituista tavoitteista on turvattu perustuslain tasolla, mutta käytännössä suurin osa Euroopan paikallisen itsehallinnon kirjan vaatimuksista toteutuu – jos on ylipäänsä toteutuakseen – lakitasoisien ja sitä alemman sääntelyn perustuslakia konkreettisissa puitteissa.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Talentum: Helsinki 2009.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, *Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere University Press: Tampere 2011.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne, *Kuntalaki*. WSOY: Helsinki 2009.

Niemivuo, Matti, *Valtio ja kunnallinen itsehallinto*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1991.

Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki*. Talentum: Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo, *Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakaminen*. Lakimies (1996) s. 845–861.

3.5 Säädösvalta ja sen jakautuminen

3.5.1 KANSALLINEN SÄÄDÖSVALTA

Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että ihmisten ja heidän yhteisönsä (luonnollisten ja oikeushenkilöiden) käyttäytymistä ja keskinäisiä suhteita, niin kuin myös tietyllä alueella väkivaltamonopolia vaativan julkisen organisaation, lähinnä kansallisvaltion nimissä tehtyjä toimia säännellään yleisin abstraktein säännöin. Tällaisia sääntöjä sisältävä asiakirja, säädös, on oikeusvaltioperiaatteen mukaan tärkein hallitsemisen väline. Edustuslisen demokration perusasioihin kuuluu vaatimus siitä, että tätä välineitä, säädösvaltaa, käyttää suvereenia kansaa edustava valtion-orgaani, kansanedustuslaitos. Tavoitteena on demokraattinen oikeusvaltio. Siitä lähtee Suomen perustuslaki. Koska laki-nimitys on varattu eduskunnan asettamille säädöksille, eduskunnan osalta säädösvaltaa voidaan vaihtoehtoisesti nimittää lainsäädäntövallaksi, kuten perustuslakikin tekee: "lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta" (PeL 3.1 §).

Vaikka valtioneuvostolla ja tasavallan presidentillä on osuutensa säädösvaltan käyttöön (lainsäädäntöaloite, lakien vahvistaminen, asetusten antaminen), eduskunta voi periaatteessa ja myös käytännössä tapauksittain aivan yksinkin huolehtia lainsäädäntöprosessista alusta loppuun saakka. Aloittevalta on näet myös yksittäisellä kansanedustajalla, eikä presidentti kieltäytymällä vahvistamasta voi lopullisesti estää eduskunnan päättämän lain voimaantuloa.

Eduskunta voi kylläkin tapauksittain siirtää lainsäädäntövaltaansa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle sekä muulle viranomaiselle, toisin sanoen valtuuttaa lailla toisen organin käyttämään tiettyä asiaa koskevaa säädösvaltaa (lainsäädäntövaltan delegointi) (ks. jäljempänä). Asiaan kuuluu, että eduskunta pystyy niin halutessaan myös peruuttamaan antamansa valtuuden.⁷⁴

Kaikkissa tapauksissa ei ole aivan kiistatonta, mitä säädösteksteissä, virallisissa asiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa tarkoitetaan "lailla". Vuoden 1919 hallitusmuodolla eriyettiin sitä ennen horjuvasti käytetty opisanasto siten, että laki-termi varattiin periaatteessa vain eduskunnan asettamille säädöksille ja "asetus"-nimitys vain tasavallan presidentin

⁷⁴ Poikkeuksista tähän sääntöön, ts. suoraan perustuslakiin pohjaavasta asetuksenantovallasta, ks. PeL 68.3 § ja 95.1 §.

Säädösvalta / Lainsäädäntövalta
- EDUSKUNTA

Kansalliset x viran-
toimien -> SEAM

asettamille säädöksille. Vuoden 2000 perustuslaissa laki-termiin merkitys on säilytetty ennallaan, mutta asetuksiksi nimitetään niin presidentin kuin valtioneuvoston tai ministeriön perustuslaissa tai laissa annettun valtuutuksen nojalla antamia säädöksiä.⁷⁵ Silti perustuslaki käyttää josain kohdin ilmausta "laki" myös laajemmassa merkityksessä eli tarkoittamaan koko oikeusjärjestystä, kaikkia velvoittavia yleisiä sääntöjä, on annettu missä järjestyksessä tahansa (esimerkiksi PeL 2.3 §). Säädösten tekien ulkopuolella eduskunnan hyväksymästä laista käytetään usein täsmällä nimitystä eduskuntalaki.

Perustuslain alkuvuon mukaan (PeL 3.1 §) eduskunnan lainsäädäntövalta näyttäisi olevan yleinen: asialkohtaisesti tämän toimivallan käyttämisestä vaikeuttaa kuitenkin perustuslain erityinen säätämisenjärjestys (ks. jäljempänä), ja toimivallan alaa rajoittaa kansainvälinen oikeus. Sen ohella on huomattava, ettei eduskunta ole ainoa orgaani, joka päättää Suomessa sovellettavista oikeussäännöistä. Perustuslain 1.3 §-ssä säädetään, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, ja perustuslain 8. luvusta ilmenee, että Euroopan unioni oman toimivaltansa nojalla päättää säädöksistä, jotka perustuslain mukaan muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Suomen oikeudenkäyttöäriä koskeva säädösvalta on siis jaettu kansallisten organien (lähinnä eduskunnan) ja ylikansallisten organien kesken.

Ei ole täysin harkinnanvaraista, käytetäänkö kansallisten oikeussääntöjen antamiseen lain vai asetuksen muotoa, toisin sanoen käyttöäkö säädösvaltaa eduskunta vai jokin muu taho. Vuoden 2000 perustuslakiin ei tosin ole otettu yleisiä ja kattavaksi tarkoitettua säännöstä siitä, mikä lain ala on, toisin sanoen mistä asioista säädettävässä on käytettävä lain muotoa - jos niistä yleensä säädöksiä annetaan. Tätä tarkoitettava sääntely kuitenkin kirjoitettiin perustuslakiin kiertotietä. Yleistä linjausta tässä kohtaa osoittaa säädösvaltan delegointia sääntelevä PeL 80.1 §, jota eräät muut perustuslainsäädännökset täydentävät. Pääsääntönä on, että kaikki yksilön oikeusasemaan olennaisesti vaikuttavat säännökset ("yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet") on annettava lailla. Osin - mutta vain osin - tämän pääsäännön kanssa menevät päällekkäin muualla perustus-

⁷⁵ Säädöksen alkuosa voidaan täsmällä käyttää nimityksiä presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus. Normihierarkkisesti näiden välille ei voi tehdä eroa.

Lainsäädäntö-
valtan
delegointi