

1. *Nimihuuto*
2. *Päätösvaltaisuus*
3. **HE 235/2002 vp** kansalaisuuslaiksi
LA 180/1999 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (Riitta Prusti /sd ym.)

Jatkettu I käsittely

Todetaan, että käsittelyn pohjana on 15.1. ja 16.1. esitelty mietintöluonnos.

Yksityiskohtainen käsittely

4. *Työtilanne*

klo 9.30

5. **HE 270/2002 vp** laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Jatkettu I käsittely

Kuultavina:

- lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri*, oikeusministeriö
- professori *Mikael Hiden*
- professori (emeritus) *Antero Jyränki*
- professori *Kaarlo Tuori*

Seuraava kuuleminen on 23.1.2003.

6. **HE 54/2002 vp** laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Jatkettu I käsittely

Merkitään saapuneeksi liikenne- ja viestintäministeriön lisäselvitys.

7. **HE 162/2002 vp** rautatie laiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Jatkettu I käsittely

ESITYSLISTA 127/2002 vp

Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.

Esitellään luonnos.

Yleiskeskustelu

Yksityiskohtainen käsittely

8. *Muut asiat*

9. *Seuraava kokous*

Seuraava kokous on tiistaina 21.1.2003 klo 10.00.

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.1.2003 KELLO 9.30

HE /02 vp laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esitys on valiokunnassa mietintöasiana, joten valiokunta joutuu pitämään silmällä sekä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta että kaikkia asiavalmisteluun kuuluvia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Kummassakaan suhteessa ei mielestäni ole aihetta mihinkään yleisiin huomautuksiin. Esityksen 1. lakiehdotuksen sisältö vastaa monessa kohdin nykyisiä lainsäätöjä säännöksiä. Uuden perustuslain oloissa on ollut aiheellista nostaa eräitä säännöksiä alemmilla säädöstasoilla lakiin sillä tavoin kuin ehdotuksessa on tehty. Ehdotetut säännökset vastaavat niitä linjauksia, joita uudessa perustuslaissa on tehty. Säännöksille esitetyt perustelut vaikuttavat asianmukaisilta. - Myöskään yksityiskohdissa ei nähdäkseni ole aihetta merkittäviin huomautuksiin. Joihinkin yksityiskohtiin voidaan kuitenkin liittää kysymyksiä tai havaintoja, joilla saattaa olla merkitystä säännöstekstin tai perustelujen viimeistelyssä. Tarkastelen tällaisia kohtia suurin piirtein pykäläjärjestyksessä.

2 §. Säännös koskee ministeriöiden toimialan säätelyä. Säännökseen tuskin voi liittyä soveltamisongelmia. Voidaan kuitenkin kysyä, kuinka paikallaan on ottaa lakiin tällaista säännöstä, joka asiallisesti ottaen suoraan toistaa PL 68,3 §:n sanontaa. Lakiin sisällyttämistä on mahdollista perustella informaationäkökohdilla. Toisaalta voidaan todeta, että perustuslain säännöksessä tällaisella "lailla tai asetuksella"-säännöksellä on selvä valtuuttava merkityksensä, mutta tavalliseen lakiin otettu sama sanonta ei enää voi sisältää lainsäätäjää koskevaa valtuutusta (eikä tietysti voi muuttaa PL 68,3 §:ään sisältyvää valtuutusta). Voidaan myös kysyä, onko paikallaan, että tavallisen lain tekstissä esitetään lailla säätäminen ja asetuksella säätäminen varauksetta samanveroisina, rinnasteisina toimintoina.

4 §. Säännös koskee ministereitä. Sen 3 momentin mukaan ministerin nimike vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä. Muotoilua ei tarvitse käsittää sananmukaisesti, vaan

nimikettä voidaan muuttaa myöhemminkin.

6 §. Säännös koskee valtiosihteereitä. En ole muodostanut mitään vahvaa kantaa valtiosihteerijärjestelmän (ehdotetussa muodossa) aiheellisuuteen. Minusta esityksen perustelut on tässä kohden hienoisesti sävytetty valtiosihteerijärjestelmälle myönteisiksi, mutta vaikuttavat kuitenkin varsin asianmukaisilta. Kauneusvirheenä tässä kohden on kuitenkin se, että pohjoismaista vertailua on pidetty arvokkaana Ruotsin ja Norjan osalta, joissa on valtiosihteerit, mutta ei Tanskan osalta, jossa niitä ei ok (s. 9-11 ja myös s.11, II palsta). (Kovin tyhjän päälle jää myös s. 15,11 palsta ylimalkainen lausuma, jonka mukaan "Myöskään vertailevat tiedot järjestelmältään Suomea lähellä olevista maista eivät puolla apulaisministerijärjestelmää.") Ainoa yleisempi epäily, jonka pidän tässä aiheellisena esittää, liittyy ajatuksiin valtiosihteerijärjestelmän käyttämisen laajuudesta. Esityksen lähtökohtana on ajatus, että valtiosihteereitä ei (välttämättä) nimitettäisi kaikille ministereille, vaan että niitä (lähinnä) nimitettäisiin raskaimpia ministerintehtäviä hoitaville, eniten kansainvälisten yhteyksien kuormittamille ministereille. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna. Toinen asia on, kuinka kauan tämä ajatus kestäisi käytännössä suomalaisissa hallituksissa, jotka yleensä ovat monipuoluehallituksia ja jossa kaikki ministerit ovat ministereinä lähtökohtaisesti samanveroisia. (Ei liene mahdotonta, että hallituksen muodostamisvaiheessa esim. vuoden 2007 vaalien jälkeen koalitioon tulevat ryhmät löytävät helpoimmin yhteisymmärryksen valtiosihteerien määrästä niin, että kaikki ministerit saavat valtiosihteerin.)

Jos valtiosihteerijärjestelmä toteutetaan, on järjestelmää toteuttavat säännökset - varsinkin kun on kysymys "uutuuden" istuttamisesta vakiintuneeseen järjestelmään - tietysti laadittava tarpeellisella tarkkuudella. Tässä suhteessa voidaan kai pitää riittävänä sitä, että 6 §:n säännöksen alussa käytetään muotoilua "ministeriä avustamaan". Sen sijaan ministerin sijaisena toimimisen osalta säännöksen lopussa käytetty ilmaus "valmisteluun liittyvissä tehtävissä" on varsin väljä, eikä ehkä riittävästi osoita, missä kaikessa sijaisena toimiminen voi tulla kyseeseen. Tätä väljyyttä ei kokonaan poista se, että 23 §:n mukaan vain ministerit ovat jäseninä lakisääteisissä ministerivaliokunnissa. Ainakin kielellisesti "valmisteluun liittyvissä tehtävissä" voi ulottua laajemmalle kuin "(lähinnä) asioiden valmistelussa", jota on käytetty perusteluissa (s. 28,II). Säännökseen kirjoitetun, valmisteluun kiinnittyvän kriteerin kannalta ei toisaalta ole selvää, että valtiosihteerin voisi toimia ministerin "sijaisena" myös eduskunnan valiokunnissa, niinkuin perusteluissa (s. 29,II) todetaan. Toinen asia on, että valiokunta tietysti voisi halutessaan kuulla valtiosihteerää.

Sijaisena esiintymisen osalta näyttää ongelmalliselta myös se, miten perusteluissa on kuvattu valtiosihteerin toimimista sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa (s. 29,I). Kun perusteluihin sisältyvällä ohjauksella voi tällaisissa asioissa olla ainakin periaatteellista tuntuvaakin merkitystä, ei vaikuta oikein asianmukaiselta, että valtiosihteerin

ko. kokouksiin osallistumisesta todetaan, että hän voi osallistua "tarvittaessa" ja muutamaa riviä myöhemmin todetaan, että ministerin osallistuminen olisi perusteltua "erityisesti silloin" kun käsiteltävänä on kansallisen edun kannalta tai muutoin merkittäviä asioita. Perustelujen kuvaus vähintäänkin jättää epäselväksi sen, mitä pidetään normaalitilanteena, mitä erityistapauksena. Minusta hallituksen esityksen perustelujen kaltaisen virallisen tekstin tulisi selvästi osoittaa lähtökohdaksi se, että ministeri osallistuu.

Valtiosihteerin ja kansliapäällikön keskinäinen toimivaltasuhde muodostuu ehkä käytännössä riittävän selväksi. Säännösten valossa se ei sitä ehkä kaikin kohdin ole. Perustelujen mukaan (s. 30,1) valtiosihteerin toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. Valtiosihteerillä olisi kuitenkin ainakin symbolisesti ja ehkä tähän liittyen käytännössäkin selvä etusija sikäli, että valtiosihteerin voisi esityksen liitteenä olevan ohjesääntöluonnoksen 37,2 §:n mukaan pidättää kansliapäällikön ratkaisuvallastaan kuuluvan asian ministerille. Kyse ei siis olisi ministerille itselleen lakiehdotuksen 16 §:n mukaan kuuluvasta pidätysvallasta, vaan valtiosihteerillä suoraan olevasta vallasta. En ole saanut varmaa kuvaa siitä, mihin tämän ohjesäännössä - siis asetuksessa - tapahtuvan pidätysvallan antamisen katsotaan nojaavan. Se ei oikein voi nojata valtioneuvostokin ehdotettuun 16,3 §:ssä olevaan valtuutukseen, koska lainkohta koskee vain oikeutta "pidättää päätettäväkseen", joka muotoilu selvästi viittaa muuhun kuin tilanteeseen, jossa virkamies pidättää asian ministerin päätettäväksi. Lain systematiikassa sitä ei myöskään voida vakuuttavasti nojata ministeriön organisaatiota koskevan 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuun "toiminnan yleisestä järjestämisestä" säätämiseen. Sitä tuskin voidaan nojata myöskään suoraan PL 68,3 §:n säännökseen "valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta" säätämisestä, siihenkään nähden, että PL 67,1 §:ssä edellytetään "valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista" säädettäväksi tarkemmin lailla.

Kuten perusteluissa todetaan (s. 38, 1), on pidätysoikeuden käyttö ministeriöissä varmaan poikkeuksellista. Pykälien kirjoitusvaiheessa joudutaan poikkeuksellisetkin asetelmat ottamaan huomioon. Ehdotuksessa (ohjesäännön 37 §) ilmeisesti lähdetään siitä, että kansliapäälliköllä ja valtiosihteerillä on täysin rinnakkainen (kilpaileva) pidätysoikeus "alaisensa" virkamiehen (lain 15 §:n ja ohjesäännön 36 §:n mukaisesti kyseeseen tulevat ministeriön esittelijöinä toimivat virkamiehet) ratkaistavaksi muutoin kuuluvissa asioissa. Jos kansliapäällikkö ehtii pidättämään ensin, valtiosihteerin ilmeisesti voisi vielä pidättää tällaisen asian ministerin päätettäväksi.

Valtiosihteerin viran poliittisen luonteen vuoksi saattaa olla merkitystä sillä, että kansanedustajaa ei käytännössä kai voida nimittää valtiosihteeriksi. (Periaatteessa voidaan, mutta valtion virkamieslain 23,2 §:n mukaan hän voisi tulla hoitamaan ko. virkaa vain jos eduskunta myöntäisi PL 28, 2 §:n nojalla vapautuksen edustajantoimesta). Valtiosihteeriksi

nimitettävän olisi valtion virkamieslain 26 :ään ehdotetun muutoksen ja sanotun lain 8 a §:n mukaan annettava ennen virkaan nimittämistään selvitys mainitussa 8 a §:ssä tarkoitetuista sidonnaisuuksistaan.

14 §. Säännös koskee asian siirtämistä yleisistuntoon. Säännöksen 1 momentin mukaan yleisistuntoon on siirrettävä ministeriön päätettäväksi kuuluva asia, jos sen katsotaan olevan "niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa". Perusteluissa (s. 36,1) mainitaan, että muita ministeriön päätettäväksi kuuluvia asioita ei saisi siirtää yleisistunnon ratkaistaviksi. Järjestelyyn ei varmaan käytännössä liity ongelmia. Periaatteessa ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että PL 67 §:n 1 momentissa edellytetään yleisistunnossa ratkaistaviksi "laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii" (*kurs. tässä*). Kun lakiehdotuksessa nyt käytetään osaa perustuslainkohdan sanonnasta, osaa ei, voidaan kysyä, mitä on tarkoitettu. Onko katsottu, että tavallisessa laissa nyt käytettäväksi ehdotettu sanonta kattaa myös kaikki asiat, joiden merkitys sitä vaatii, vaikka tuoreessa perustuslaissa ilmeisesti on katsottu, että laajakantoisuus ja periaatteellinen tärkeys eivät kriteereinä vielä osoita kaikkia niitä asioita, jotka perustuslaissa haluttiin osoittaa kuuluvaksi yleisistunnolle. Ehdotuksen sanonnassa tulee nyt häiritsevästi esille ajatus, että tavallisen lain teksti supistaa sitä asioiden piiriä, jonka perustuslaissa on edellytetty kuuluvan yleisistunnolle.

25 §. Säännös koskee päätöksentekojärjestystä ministeriössä. Asiat ratkaistaan säännöksen 1 momentin mukaan esittelystä, jollei asetuksella "erityisestä syystä toisin säädetä". Se, että päätökset tehdään yleensä esittelystä, ei ole vain jokin traditioasia, vaan oikeusturvan ja ratkaisujen asiallisen ja oikeudellisen moitteettomuuden varmistamisessa oleellinen osatekijä. Tämän vuoksi on mielestäni aiheellista kysyä, eikö esittelymenettelystä poikkeamismahdollisuutta koskeva valtuus asetuksenantajalle pitäisi laissa osoittaa/rajata jotenkin "sisällökkäämmin" kuin vain viittauksella erityiseen syyhyn (esimerkiksi jollakin viittaamisella vähäiseen merkitykseen tai sen ajattelun muuten välittämällä, jota on konkretisoitu ohjesääntöluonnoksen 38 §:ssä).

2. lakiehdotuksen (Valtion virkamieslaki) 26 §. Ehdotettu muutos on siinä mielessä "kesy", että nyt ehdotetaan vain valtiosihteerin viran lisäämistä kyseessä olevan, viimeksi vuonna 1999 muutetun säännöksen sisältämään virkojen luetteloon. Irtisanomisperusteen osalta säännös nähdäkseni kuitenkin vaatii huomiota, kun asia nyt on esillä juuri perustuslakivaliokunnassa.

Vastaavankaltainen irtisanomismahdollisuutta koskeva erityissäännös sisältyi jo vuoden 1986 virkamieslakiin (47 §). Ko. esitystä käsitelleessä laajassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (pevl 13/85 vp) ei luonnollisesti voinut tulla esille kysymyksiä, jotka olisivat liittyneet vuonna 1995 uudistettuun perusoikeusjärjestelmään. Oli ainakin ymmärrettävää, että samat kysymykset eivät tulleet esille myöskään nykyistä valtion virkamieslakia säädettäessä, jolloin perustuslakivaliokunta antoi ko. esityksestä vain hyvin lyhyen lausunnon vuoden 1994 maaliskuussa (pevl 5/94 vp). Heinäkuussa 1995 säädetyssä perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin otettiin ensimmäistä kertaa säännös palvelussuhteen suojasta (HM 15,3 §). Säännöksen mukaan ketään ei saanut "ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä". Kun virkamieslain 26 §:ää muutettiin vuonna 1999, ei asiassa havaitakseni kuultu perustuslakivaliokuntaa. Hallintovaliokunta tyytyi oman mietintönsä perusteluissa vain lyhyesti toteamaan, että HM 15,3 §:n säännös asetti "peruskriteerit palvelussuhteen päättämiseksi työnantajan aloitteesta", kytkemättä omaa argumentointiaan kuitenkaan perustuslain säännökseen (havm 21/98 vp). Virkamieslain 26 §:ään sisältyvä irtisanomisperuste " kun siihen on syytä" on siten ensimmäistä kertaa esillä perustuslakivaliokunnassa sen jälkeen kun palvelussuhteen suoja koskeva säännös on sisällytetty perustuslakiin.

Palvelussuhteen suoja koskeva perustuslain säännös - joka nyt on PL 18,3 §:ssä - koskee myös virkasuhteita (HE 30/93 vp, s. 69 ja esim. pevl 11/96 vp). Kysymys on tässä siten siitä, täyttääkö laissa oleva peruste "kun siihen on syytä" perustuslaissa asetetun vaatimuksen lakiin perustuvasta syystä. Minusta tällainen lain säännös on perustuslain em. suojasäännöksen kannalta liian väljä. Tätä väljyyttä voidaan ajatella testattavan ajatusleikillä, että tavalliseen työlainsäädäntöön tarjottaisiin tällaista irtisanomisperustetta. Tässä kohden konkreettisesti mielenkiintoinen kanta sisältyy kuitenkin perustuslakivaliokunnan kirkkolain muutosehdotuksesta antamaan lausuntoon pevl 30/96 vp. Ko. lakiehdotuksen erään säännöksen mukaan tuomiokapituli saattoi keskeyttää tai peruuttaa papille seurakuntapastoriksi tai papinviran hoitajaksi antamansa määräyksen, "milloin siihen on perusteltu syy". Perustuslakivaliokunta totesi säännöksestä:

"Yleisesti arvioiden tällaista säätelyä ei voida pitää perustuslain kannalta riittävänä, koska siinä ei kuvata erottamisen perusteena kysymykseen tulevia syitä."

Valiokunta kuitenkin totesi, että ko. määräysten keskeyttämiseen oli käytännössä liittynyt määräyksen antamisen toiseen virkaan ja keskeyttämistä oli pidetty myös ilman uuden määräyksen antamista mahdollisena, jos asianomainen on osoittautunut sopimattomaksi tehtävänsä. Viitaten siihen, että säännös kohdistui suppeahkoon erityistilanteeseen, valiokunta katsoi, että säännös valiokunnan viittaamalla tavalla rajatusti tulkittuna ei vaikuttanut lain käsittelyjärjestykseen. On täysin realistista todeta, että tähän sallivaan

lopputulokseen päätymiseen merkittävästi johti se, että kirkkolakia koskevan ehdotuksen tekstiä ei voida eduskunnassa muuttaa.

Minusta säännöstä, jossa irtisanomiseen ei edellytetä edes "perusteltua syytä", vaan vain "syytä", ei voida pitää PL 18,3 §:n mukaisena. Ainakin valtiosihteerin osalta voidaan nähdäkseni perustellusti kysyä, mitä asiallisia tarpeita on 26 §:n kaltaiselle erityissäännökselle - ehkä yleensäkin ja ainakaan siihen nähden, että 26 a §:ssä kuitenkin säädetään ministerin luottamuksen menettäminen irtisanomisperusteeksi. Jos 26 §:n kaltaista erityissäännöstä pidetään joidenkin ylimpien virkojen kohdalla edelleen tarpeellisena, olisi säännöstä PL 18 §:n vuoksi täsmennettävä. Nykyistä sääätelyä parempi voisi tässä suhteessa olla jo säännös, jossa palattaisiin virkamieslakia edeltäneen ns. nimittämiskirjalain (202/1926) 2 §:n vapauttamisperusteeseen "kun yleinen etu sitä vaatii".

P.M.

HE 270/2002 vp

(laki valtioneuvostosta ym)

Yleistä

Käsillä on valtiosääntöisesti hyvin keskeinen lakitason säädösehdotus (VN-laki). Esitys on kaikkiaan kohtuullisen hyvin valmisteltu. Sen erityiseksi ansioksi luen, että luonnos valtioneuvoston asetuksella annettavaksi valtioneuvoston ohjesäännöksi on liitetty mukaan. Luonnos havainnollistaa hyvin, mitä VN-lakiehdotuksen eri säännöksillä tarkoitetaan ja auttaa tämän lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellista arviointia.

VN-lakiehdotus koskettaa varsin monia perustuslain kohtia, ja kosketukset lisääntyvät VNOS-luonnoksen mukana. Nämä säädösehdotukset sisältävät runsaasti viittaussäännöksiä: varsinaiset toimivaltasäännökset ovat muualla. Silti jotkin näistä viittaussäännöksistä ansaitsevat tässäkin yhteydessä huomiota. Esityksen yleisenä linjana on valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden selkeyttäminen. Uuden perustuslain hengessä vahvistetaan pääministerin asemaa, kuitenkin varsin maltillisesti, niin kuin suomalainen traditio edellyttääkin.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivalta

Vuoden 2000 perustuslain teksti ilmentää melko pitkälle vietyä ministerihallinnon periaatetta:

kollegion tapaan toimivalle valtioneuvoston yleistunnolle kuuluvat vain sille erikseen määrätty asiat, ja kaikki muut valtioneuvoston asiat voidaan päättää ministeriöissä. Tässä mielessä ratkaisu on täsmälleen päinvastainen kuin oli vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä tehty linjaus, jota poikkeuslaeilla aikaa myöten kuitenkin luovutettiin sitäkin ministerihallinnon suuntaan.

Se, että jokin asia on säädetty ratkaistavaksi "valtioneuvostossa", ei vielä takaa, että ratkaisun tekisi yksittäinen ministeri tai ministerien kollegio, yleistunto. Kun ministerit vastaavat poliittisesti siitä, mitä valtioneuvostossa päätetään, on tärkeää säännöin vahvistaa, millaisista asioista ministerien täytyy itse päättää, kollegiona tai yksin, ja miten he voivat yksittäistapauksessa pidättää ratkaisuvallan kollegiolle tai ministeriön sisällä ministerille.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan PeL 67.1 §:n mukaan "laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii". Rajausta ei siis perustuslain tasolla ole hoidettu luetteloperiaatteen mukaan, mutta periaatteessa jako on selvä; se jää alemmanasteisin säännösin konkretisoitavaksi. Eräät asiat tosin kuuluvat yleisistunnon itsenäisesti ratkaistaviksi suoraan perustuslain mukaan, kuten asetusten antaminen perustuslaissa tai laissa annetun valtuuden nojalla. Luetteloperiaatetta toteutetaan vasta VN-lakia täsmentävässä VNOS:ssa (3-8 §).

VN-lakiehd. säännös yleisistunnon toimivallasta (12.1 §) ei ole aivan identtinen PeL 67.1 §:n kanssa, mutta mahtuu kyllä hyvin jälkimmäisen puitteisiin. Sama koskee säännöstä asian siirtämisestä yksittäistapauksessa ministeriöstä yleisistunnon ratkaistavaksi.

VN-lakiehdotus ei - eikä liioin VNOS-luonnos - sisällä yleissäännöstä siitä, mitkä ministeriössä päätettävistä asioista kuuluvat ministerin ratkaistaviksi. Eesityksen perusteluissa kirjoitetaan (s.30A): "Pääsäännön mukaan keskeiset asiat ministeriössä ratkaisee kuitenkin ministeri." Tämän pääsäännön "katsotaan johtuvan" PeL 68.2 §:stä ("Ministeriön päällikkönä on ministeri.") Väilillisesti pääsääntö näkyy myös VN-lakiehd. 15.2 §:stä, jonka mukaan "muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita" voidaan antaa ministeriön virkamiesten ratkaistaviksi. Tästä siis seuraa, että ministerin tulee päättää yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät asiat. Pääsäännön olisi tällaisenakin voinut kirjoittaa VN-lakiin.

VNOS 3-8 §:ien sisältämää yleistunnon tehtäväluetteloa ei pääsääntöisesti tule ymmärtää asetustasolla olevaksi toimivaltasäätelyksi. Kysymys on ensi sijassa tehtäväjaosta yleisistunnon ja ministeriön kesken; asianomaiset valtuudet sisältyvät muualle oikeusjärjestykseen. Luettelossa on kuitenkin kohtia, joiden poikkeuksellisesti täytyy ymmärtää sisältävän joko toimivaltasäätelyn tai sitten perustuslaissa olevaa valtuutusta koskevan täsmennyksen. Tällaisia ovat esimerkiksi

periaate- ja suunnittelupäätökset (3 §:n 11 k.) ja yleiset määräykset asioiden hoidosta ja valmistelusta valtion hallinnossa (3 §:n 12 k.).

Valtioneuvosto tekee vuosittain useita *periaatepäätöksiä* poliittisista linjakysymyksistä, suunnitelmista ja hallinnon ohjeista. Niitä voidaan luonnehtia valmistaviksi päätöksiksi, joiden jälkeen toimivaltaiset valtionelimet tekevät tarvittavat lopulliset päätökset. Periaatepäätöksillä ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta ne voivat vaikuttaa tosiasiallisesti hallinnon ulkopuolistenkin toimintaan. Tältä pohjalta on keskusteltu periaatepäätösten suhteesta PeL 80 §:n säännökseen lainsäädäntövallan siirtämisestä.

Valtioneuvosto käyttää yleistuntona samoin ilman PeL 80.1 §:n nojalla annettuja valtuuksia yleistä hallinnollista ohjausvaltaa, jota ei katsota oikeussääntöjen antamiseksi. *Hallinnollisten yleismääräysten* muodossa tämä ohjaus kohdistuu koko hallintokoneistoon tai johonkin osaan siitä. Valtioneuvoston yleismääräykset sitovat hallintoa oikeudellisesti, mutta yksityisten oikeuksia tai velvollisuuksia ne eivät saa koskettaa. Valtuus yleismääräysten antamiseen voidaan ehkä johtaa perustuslaistakin, tarkemmin sanottuna PeL 65 §:stä: "Valtioneuvostolle kuuluvat (...) ne muut hallitus- ja hallintoasiat, (...) joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan."

Valtioneuvoston pöytäkirja

VNOS-luonnoksen 39 §:n mukaan esittelystä tasavallan presidentille, valtioneuvoston yleisistunnosta sekä valtioneuvoston valiokunnista pidetään pöytäkirjaa. Pöytäkirjan pitäminen on valtiosääntöoikeudellisesti tärkeä instituutio sen selvittämisessä, syntykö ministerin rikosoikeudellinen vastuu hänen osallisuudestaan asioiden käsittelyyn presidentin esittelyssä, yleisistunnossa tai ministerivaliokunnassa (vrt. PeL 60.2 § ja 116 §).

Ministerivaliokunnat

PeL 67.2 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Säännös on perustuslakitasolla uusi ja korostaa ministerivaliokuntien kasvanutta merkitystä. Muodollisesti ei tällaisella valiokunnalla, jonka jäsenenä on ministereitä, ole ratkaisu-valtaa; valiokunnat ovat yleisistunnon apuelimiä: niitä tarvitaan poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen ja muidenkin asioiden valmistelua varten.

Esitys VN-laiksi lähtee siitä, että valtioneuvostossa on sekä lakisääteisiä että harkinnanva-raisiin ministerivaliokuntia. Käytännössä kaikilla lakisääteisillä ministerivaliokunnilla on ollut taipumus muodostua tosiasiallisiksi päätöksentekuelimiksi.

Valtioneuvosto ja EU-asiat

Vuoden 2000 perustuslaissa on eräin vähäisin sanamuodollisin muutoksin toistettu unioniasioita koskeva aikaisempi perustuslakisääntely: "Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä." (PeL 93.2 §) Uutta perustuslakia käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta otti saman kannan kuin neljä vuotta aikaisemmin. Se katsoi hallituksen esityksen perustuslaiksi vastaavan niitä näkökohtia, jotka valiokunta oli v. 1994 - käsitellessään EU:n jäsenyyden johdosta perustuslakiin tehtäviä muutoksia - esittänyt valtioneuvoston toimivallasta. Perustuslainsäätäjän uudistetun lausuman (PeVM 10/1998 vp, s. 26) mukaan valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta niin EU:n päätöksenteon valmisteluvaiheisiin kuin varsinaiseen päätöksentekoon

PeL 93.2 §:n säätämisperustelujen mukaan unioniasioissa keskeinen valmisteluelin on EU-ministerivaliokunta. Sille näyttää siirtyneen valmisteluasioissa tosiasiallinen päätösvalta unionijäsenyyden alusta saakka. Kun tämän valmistelun tuloksia ei käytännön mukaan tuoda valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn, perustuslain edellyttämänä "valtioneuvostona" toimii siis unioniasioissa muodollisesti *ministeriö* ja tosiasiallisesti usein *ministerivaliokunta*. Tämän tilanteen näyttää näyttää jotenkin sivuuttavan VN-lakiehdotus (12.2 §), jonka mukaan yleisistunto ratkaisee "sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat (...) joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä vaatii". VNOS-luonnoksen 3 §:ssä taas luetellaan yleisistunnon tehtävinä yhtäältä ehdokkaiden nimeämisasiat (6 k) ja toisaalta EU-asioiden "voimaansaattaminen ja täytäntöönpano". Kumpikaan kohta ei kajoa - yli henkilöasioiden - EU-ratkaisujen valmisteluun ja

Suomen kannan määrittelyyn. Pidän tätä puutteena.

Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvostossa

VN-lakiehd. 12.2 §:n perustelujen (s. 34/11) mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan mm. Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tämän mukaisesti on kirjoitettu VNOS-luonnoksen 3 §:n 5 k.

Perustuslakivaliokunta huomautti vuoden 2000 perustuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp), että valtioneuvoston asiana on päättää myös Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostossa ja että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on aiheellista, että valtioneuvosto määrää enimmäkseen pääministerin Suomen edustajaksi Eurooppa-neuvostoon. Valtioneuvoston asiana on myös muodostaa Suomen kanta Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviin asioihin - joskin toimien merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa "läheisessä yhteistyössä" tasavallan presidentin kanssa. Poikkeuksena on *EU:n/EY:n perustamissopimusten muuttamisen* valmistelu hallitusten välisessä konferenssissa: sitä koskevat keskustelut ovat rinnastettavissa tavanomaisiin neuvotteluihin valtiosopimuksen muuttamisesta ja kuuluvat siltä osin tasavallan presidentin toimivaltaan. Kaikki muut EU-asiat kuuluvat valtioneuvostolle.

Käytäntö on kuitenkin Suomen EU-jäsenyyden alusta lähtien lähtenyt toiselle uralle: tasavallan presidentti on vapaasti harkinnut osallistumisensa Eurooppa-neuvostoon.

Vallitsevan käytännön mukaan tasavallan presidentin kanslia ilmoittaa kokouksen alla valtioneuvostolle, että tasa-vallan presidentti osallistuu asianomaiseen kokoukseen "käsiteltäessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita". Ilmoituksessa ei täsmennetä mitä nämä asiat ovat. Ilmoituksen saatuaan valtioneuvosto päättää, että Suomea edustaa asian-omaisessa kokouksessa tasavallan presidentti "valtioneuvostolle antamansa ilmoituksen mukaisesti" sekä pääministeri avustajanaan ulkoasiainministeri (ja kenties joku muu valtioneuvoston jäsen). Ks. esim. Vnptk 52/2000, asia 5 (Santa Maria da Feiran kokous 19.-20-6.2000).

Presidentti on näin ottanut itselleen tehtävän, mikä hänelle ei kuulu ja toiminut perustuslain-sääätäjän selvästi ilmoittamien tarkoitusten vastaisesti. Asiaan on saattanut vaikuttaa ulkoasiainministeriössä omaksuttu virheellinen käsitys siitä, että EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskevat asiat olisivat jääneet tasavallan presidentin toimivaltaan. Presidentti tosin on ilmoittanut osallistuvansa sellaisiinkin kokouksiin, joissa UTP-asioita ei ole ollut esityslistalla.

Ulkoasiainministeriön virheellinen käsitys on peräisin vuodelta 1994. Muuttaessaan 1928 VJ 4 a luvun, josta 1919 HM 33a § sai asiallisen sisältönsä, unionijäsenyyttä vastaavaksi eduskunta perustuslainsäätäjänä otti sen kannan, että valtioneuvoston EU-valmistelu kattaisi *myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa* koskevat asiat. Tasavallan presidentti asettui kuitenkin valtiopäiväjärjestyksen muutosta vahvistaessaan tunnetussa pöytäkirjasaneluksessa toiselle kannalle ja v. 1995 nimitetty ministeristökin taipui presidentin käsityksen taakse. Tästä poikkeava kanta toistettiin vuoden 2000 perustuslain säätämisperusteluissa ja se esitetään - aivan oikein - käsillä olevan esityksen perusteluosassa (s. 26/l).

Pääministerin asema

PeL 66 §:ssä säädetään: "Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ja valmistelun yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa." Säännös on uusi. Sen taustalla pääministerin aseman tosiasiallinen vahvistumiseen ja se on yksi uuden perustuslain parlamentaarisen hallitustapaa korostavia säännöksiä. Uudessa perustuslaissa määrätty hallituksen muodostamisprosessi korostaa pääministerin asemaa entisestään. Sen ohella perustuslaki antaa pääministerille erinäisiä merkittäviä valtuuksia, kuten aloitteen tekemisen ennen aikaisen vaalien määräämisestä (PeL 26 §) ja ministerin erottamisesta (PeL 64.1 §). PeL 66 §:n perustelujen mukaan tämä säännös muodostaa "valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi" (HE 1/1998 vp, s.116-117).

Erityisesti 1980- ja 1990-luvulla pääministerin asema valtioneuvoston johdossa on tosiasiallisesti entiseen nähden selvästi vahvistunut. Tähän on vaikuttanut merkittävästi ministeristöjen toimikauden pidentyminen, joka on ilmennyt myös koko vaalikauden kestäväksi hallitusyhteistyönä.

Perustuslakivaliokunta lausui perustuslakiehdotusta koskevassa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp s.22), että alemmanasteisia säädöksiä uudistettaessa tulisi harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista PeL 66 §:n rajoissa. Pääministerille voitaisiin antaa valtuus määrätä esimerkiksi siitä, milloin ministeriöiden välistä toimivaltariiriitaa tai valtioneuvoston työtä muutoin koskeva asia on esiteltävä yleisistunnossa ja mikä ministeri asian esittelee. Tällaista valtuutta ei pääministerille olla nyt antamassa. VN-lakiehd. mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisisi toimivaltariiriidan mutta kylläkin pääministerin esittelystä. Samoin pääministeri voisi määrätä ajankohdan, johon mennessä VN:n yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

Tasavallan presidentin este

Kun tasavallan presidentti on estynyt tehtäviään hoitamasta, presidentin toimivalta siirtyy perustuslain määräämälle sijaiselle. Presidentin este voi olla tilapäinen tai pysyvä. Pysyvä este voi johtua presidentin kuolemasta tai fyysisestä kykenemättömyydestä hoitaa tehtäviään (sairaus, vammautuminen tms.). Tilapäinen este voi lisäksi eräin ehdoin olla yhteydessä presidentin ulkomaanmatkaan. PeL 59 §:n "este"-käsite ei kata tuomarin jääviin tai virkamiehen esteellisyyteen rinnastuvaa varsinaista esteellisyyttä (HE 1/1998 vp, 110).

Presidentin pysyvän esteen toteaa PeL 55.3 §:n mukaan valtioneuvosto, mutta perustuslakitekstissä eikä sen perusteluissa ei ole sanaakaan siitä, miten todetaan presidentin tilapäinen este. Käsillä olevan esityksen perusteluissa (s. 47) kirjoitetaan, että käytännössä esteen osallistua ilmoittaa presidentin puolesta TP:n kanslia. Entä jollei kanslia tai presidentti itse tee lainkaan ilmoitusta esteestä, joka tosiasiallisesti kuitenkin on ilmaantunut? Voiko oikeusministeriö omasta aloitteestaan esitellä esteen ja yleisistunto sen todeta?

Analogisella tulkinnalla tilapäisenkin esteen toteaminen on luettavissa valtioneuvoston toimivaltaan. Kun presidentillä ei ole oikeudellista vastuuta virkatoimistaan, vaan valtioneuvosto kantaa niistäkin oikeudellisen vastuun, on sen kanssa hyvin sopusoinnussa, että valtioneuvosto päättäessään tilapäisen esteen ilmaantumisesta periaatteessa tekee tämän ratkaisun riippumatta presidentin mahdollisen esteilmoituksen saapumisesta ja sisällöstä. Jotta valtiokoneiston häiriötön kulku tulee varmistetuksi, on siis katsottava, että valtioneuvostolla on valta oma-aloitteisestikin todeta presidentin niin tilapäinen kuin pysyväkin este.

Silti pitäisin tulkinnalla operoimista parempana ratkaisuna sitä, että edellä mainituista seikoista kirjoitettaisiin selkeät säännökset lakiin, esimerkiksi juuri VN-lakiin.

Valtioneuvosto ja presidentin lainvastaiset päätökset

Suomen järjestelmässä oikeudellisen vastuun presidentin toimista kantavat ministerit (ks. jälj.) jotka tosiasiallisesti useimmiten määräävät presidentin päätösten sisällöstä, vaikka heillä ei siihen pääsääntöisesti ole oikeudellista valtaa. Ministerien vastuu on koetettu sovittaa presidentin vastuun puuttumiseen sellaisin säännöksin, joiden tehokkuudesta ja kattavuudesta ei ole täyttä varmuutta. PeL 65.2 § määrää että valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Säännös tarkoittaa valtioneuvoston yleisistuntoa. Se tulee käytännössä sellaisenaan suoraan v:lta 1919 ja liittyy presidentin toiminnan laillisuuden valvontaan. Tässä kohtaa on aihetta vain

huomauttaa, että valtioneuvoston yleisistunto ei todellisuudessa ole vuosikymmeniin päättänyt erillisesti presidentin päätösten täytäntöönpanosta. Presidentin päätösten täytäntöönpanoa koskevan ns. valepöytäkirjankin tekemisestä valtioneuvoston istunnossa on luo-vuttu jo kauan sitten, eikä PeL 65.2 § pystyne herättämään eloon kauan sitten kuollutta insti-tuutiota. Toinen asia on, että ministeriöissä, alkaen valtioneuvoston kansliasta, presidentin päätökset voivat aiheuttaa erilaisia täytäntöönpanotoimia, mutta ongelmana on, tarkoitetaanko niitä laillisuusvalvontaan kytkeytyvässä PeL 65.2 §:ssä ja voidaanko niihin soveltaa täytän-töönpanosta kieltäytymiseen oikeuttavaa PeL 112.2 §:ää.

VN-lakiehdotuksessa eikä VNOS-luonnoksessa ei mainita päätöksentekoa presidentin päätöksen täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanosta kieltäytyminen on kirjallisuudessa usein kytkeyty toimituskirjan antamiseen presidentin päätöksestä, mutta VNOS-luonnoksen 39 §:ssä säädetään vain toimituskirjasta, joka johtuu valtioneuvoston yleisistunnosta tehdystä päätöksestä.

Esittelyt tasavallan presidentille

VN-lakiehd. 19 §:ssä säädetään esittelystä tasavallan presidentille. Siitä - kuten myös VNOS-ehdotuksesta puuttuu säännös, joka on nyky. VNOS 51.1 §:ssä: " Tasavallan presidentti määrää, milloin ne asiat on esiteltävä, jotka hän ratkaisee valtioneuvostossa." Säännöksen jättäminen pois näistä uusista säädöksistä vastaa uuden perustuslain henkeä. Oikeustila tässä kohtaa tulee olemaan sellainen, että asianomaiset ministerit normaalisti sopivat esittelyajankohdasta presidentin kanssa, mutta presidentillä ei ole valtaa vastoin ministerin kantaa määrätä, että asia on hänelle esiteltävä. Sikäli kuin on kyse asioista, joissa vaaditaan valtioneuvoston ratkaisuehdotus, pääministeri määrää erimielisyyden ilmaantuessa ajankohdan, johon mennessä asia on VN:n yleisistunnossa käsiteltävä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous

Ulkopolitiikan johtamisena kuuluu presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PeL 93 §:) Monia asioita, jotka kuuluvat tähän keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan, ei kuitenkaan tuoda päätettäviksi presidentin valtioneuvostossa pidettävässä esittelyssä, vaan presidentin niitä

koskevat ratkaisut tapahtuvat toisenlaisin muodin. Uuden perustuslain tarkoituksena on ohjata presidentti kaikissa noissa toimissa tiiviiseen yhteistoimintaan ministerien kanssa. Tavoitteena on, ettei presidentti missään kohtaa toimi ulkoasioiden hoidossa yksin, vaan että hän ennen omaa ratkaisuaan aina neuvottelee joko koko ministeristön tai sen osan tai ainakin asianomaisen ministerin kanssa. Ministereillä tulee olla tilaisuus ilmoittaa ennen ratkaisua, ottavatko he siitä poliittisen vastuun, ja mahdollisuus estää presidentin perustuslain- tai lainvastaisen ratkaisun toteuttaminen. Ei-määrämuotoisiin toimiin voi asian merkityksen mukaan soveltaa laajaa yhteistoimintamuotojen skaalaa. Kun on esimerkiksi kysymys Suomen taholta esitettävän merkittävän ulkopoliittisen aloitteen tekemisestä tai kannanotosta jonkun muun valtion vastaavaan laajakantoiseen aloitteeseen, *koko* valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen itse asiaratkaisun tekemisessä, Se voidaan toteuttaa siten, että presidentti ja ministeristö neuvottelevat asiasta vapaamuotoisesti (esim. ns. valtioneuvoston iltakoulussa). Vaihtoehtoinen yhteistyöelin on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, joka olisi tähän nähden ansainnut nimenomaisen maininnan perustuslakitekstissä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tapaan.

Perustuslaki tuntee ministerivaliokunnat vain valmistelueliminä (ks. ed.), mutta presidentin osallistuminen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin muuntaa sen valmisteluelimestä presidentin päätöksentekofoorumiksi (ks. esityksen perustelut s.46), Näin saadaan parlamentaarinen kate presidentin sellaisille ratkaisuille, joita ei muodollisesti tehdä valtioneuvostossa (vrt. HE 1/1998 vp, s. 106).

Ulkoasiainvallan delegointi valtioneuvostolle

VNOS-luonnoksen 3 §:n 7)-kohdan mukaan yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtuuskunnan asettamisen valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi. Yleisistunto ratkaisee myös (3 §:n 8 k) edustajan määräämisen kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettujen yhteisöjen hallintoelimiin sekä näiden kansallisiin hallintoelimiin, jollei päätösvalta kuulu tasavallan presidentille.

Päätöksentekoa kaikista ulkopoliittisista toimista ei käytännön syistä voida eikä ole ollut tarkoituskaan uskoa tasavallan presidentille. PeL 93.1 §:n säätämisperustelut legitimoivat ja legalisoivat vallinneen käytännön, jonka puitteissa ministerit ja ministeriöt ovat monin tavoin suorassa yhteydessä toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ministeriöt voivat tosi-asiansa tehdä aloitteita neuvotteluista; presidenttiin ollaan yhteydessä vain siinä tapauksessa, kun kysymys on Suomen uiko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeästä aloitteesta. Presidentti ei aseta kaikkia neuvotteluvaltuuskuntia, ja neuvotteluistakin päätetään useimmiten asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston tai sen ministeriön valtuus edellä kuvattuihin valmistaviin toimiin voitaneen viime kädessä johtaa valtioneuvoston yleistoimivaltaa koskevasta PeL 65.1 §:stä, kun sitä verrataan PeL 93.1 §:ään. Sen ratkaiseminen, onko kyseessä keskeinen asia, näyttää kiistatilanteissa jäävän presidentille, jolla on ulkoasioita koskeva yleistoimivaltuus ja joka siis voi pidättää asian itselleen. Tämä tosin edellyttää jatkuvaa informaatiovirtaa valtioneuvostolta presidentille ja päinvastoin.

Valtiosihteerit

VN-lakiehd. 6 §:ssä säädetään mahdollisuudesta nimittää ministerin avuksi valtiosihteeri, joka toimisi ministerin luottamuksen varassa. Pidän valtiosihteerijärjestelmää parempana kuin kahta muta vaihtoehtoa ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi, nimittäin ministerien lukumäärän lisäämistä ja apulaisministerijärjestelmää. Aivan ongelmaton ei valtiosihteerijärjestelmäkään olisi. Viittaan tässä vain hankauksiin ja kilpailutilanteisiin, joita ministerin ja valtiosihteerin välille voi syntyä ja jonka laukaiseminen irtisanomisella saattaisi sekun olla ministerille vaikeasti käytettävä keino.

Valtiosihteerin asemaa koskeva sääntely ei ehkä lakiehdotuksessa ole loppuun saakka hiottu. VN-lakiehd. 6 §:n mukaan valtiosihteeri nimitettäisiin "ministeriä avustamaan" ja "toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä". Kysytään, minkälaisen aseman ja

toimivallan valtiosihteeri saisi valtioneuvostossa ja ministeriön virkahierarkiassa.

Valtiosihteeri ei voisi toimia ministerin sijaisena presidentin esittelyssä, valtioneuvoston yleisistunnossa eikä lakisääteisessä ministerivaliokunnassa, mutta sen sijaan kyllä EU:n elimissä, eduskunnan valiokunnassa, hallituksen harkinnanvaraisissa ministerivaliokunnissa ja työryhmissä.¹ Ministeri voisi siirtää valtiosihteerille ratkaisuvalltaa muissa kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävissä asioissa. Valtiosihteerin oikeudellinen vastuu olisi virkavastuuta ja oikeusasema virkamiesoikeudellinen. Ministeri vastaisi eduskunnalle valtiosihteerin toimista niin kuin ne olisivat hänen omiaan, ja valtiosihteeri vastaisi toimistaan ministerille. Käytännössä valtiosihteerin vastuu ministerille olisi poliittista vastuuta, vaikka sen sisältö ja toteuttaminen kirjoitettaisiin valtion virkamieslakiin, kuten nyt ehdotetaan (26 a§).

Ongelmallisin olisi valtiosihteerin asema ministeriön hierarkiassa. VNOS:ssa säädettäisiin (44 §), että valtiosihteerin tehtävänä olisi mm.: "johtaa ministerin apuna asioiden valmistelua" ja "käsitellä ne asiat, jotka ministeri hänelle antaa". Toisaalta VNOS 37.1 §:ssä säädettäisiin, että valtiosihteeri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka "hänen alaisensa" muuten saisi ratkaista. Ketkä olisivat valtiosihteerin alaisia? Kaikki ministeriön muut virkamiehet paitsi kansliapäällikkö? Nousee vaikeita toimivaltakiistan aiheita valtiosihteerin ja kansliapäällikön kesken, joita ehkä ratkaistaisiin siten, että valtiosihteeri (VNOS 37.2 §) pidättäisi kansliapäällikön ratkaisuvalltaan kuuluvan asian ministerin ratkaistavaksi.

Laintarkastus

VNOS-luonnoksen 30 §:ssä tarkoitettu oikeusministeriön laintarkastus ei tunnetusti toimi, niin kuin sen edellytetään toimivan. Koko laintarkastusjärjestelmä kaipaa ilmeisesti uudistamista. Nykyinen laintarkastus ei toimi.

¹ Vrt. esityksen perustelujen (s. 28/11) ristiriitainen lausuma: "Valtiosihteerit eivät olisi poliittiselta tai oikeudelliselta asemaltaan ministeriin rinnastettavia, eikä heille siten annettaisi valtioneuvoston jäsenen sijaisen tehtäviä." tehtäviä."

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE /2002 vp).

Hallitus ehdottaa alkuperäisessä muodossaan vuodelta 1922 olevan valtioneuvostosta annetun lain korvaamista uudella lailla. Uudistus on monissa kohdin sikäli luonteeltaan tekninen, että hallitus ei ehdota niinkään sisällöllisiä muutoksia nykyiseen oikeustilaan kuin tällä hetkellä asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä olevan sääntelyn nostamista lain tasolle tai säännöksiin perustumattoman käytännön kirjaamista lakiin. Lisäksi ehdotukseen on otettu lähes tulkoon sellaisinaan eräät valtioneuvostosta annetun lain äskettäin (145/2000) säädetyt säännökset, joiden tausta on uuden perustuslain asettamissa vaatimuksissa. Perustuslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota valtioneuvostokin kokonaisuudistuksen tarpeeseen (PeVM 10/1998 vp, s. 19-20) ja toisti huomautuksensa mietinnössään valtioneuvostokin osittaisuudistuksesta (PeVM 12/1999 vp).

Yleisesti ottaen valtioneuvoston lain tasoista sääntelyä lisättäisiin hallituksen esityksellä. Tämän voi ehkä tulkita merkitsevän valtioneuvoston organisaation ja toimintatapojen jäykistämistä. Tässä suhteessa esitys poikkeaa linjasta, jota pääministeri Ahon hallituskaudella yritettiin toteuttaa osana yleistä valtion hallinto-organisaation joustavoittamispyrkimystä. Hallituksen vuoden 1994 valtiopäiville antama esityshän (HE 306/1994 vp) olisi muun muassa jättänyt valtioneuvoston jakautumisen ministeriöihin määräytymään asetustasolla.

Kun ottaa huomioon valtioneuvoston keskeisen aseman valtiosääntöisessä järjestelmässämme, pidän hallituksen nyt valitsemaa linjaa perusteltuna. Eräiden, erityisesti päätöksentekojärjestystä

koskevaan 3 lukuun ehdotettujen säännösten kohdalla voi tosin kysyä, mennäänkö lakitasoisessa sääntelyssä ehkä liiankin pitkälle. Viitataan esimerkiksi säännöksiin käsittelyn siirtämisestä (18 §) ja esittelyistä annettuihin säännöksiin (22 §).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan eräänä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa pääministerin asemaa. Tässä suhteessa muutosehdotukset ovat kuitenkin kantavuudeltaan melko vaatimattomia. Lähinnä kyse on 3 §:ään pääministerin tehtävistä ehdotetuista säännöksistä, jotka eivät kuitenkaan oikeastaan muuttaisi jo nykyisinkin vallitsevaa oikeustilaa. Pääministerille 22 §:ssä ehdotettua oikeutta määrätä valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestys samoin kuin ajankohta, johon mennessä yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä (22 §), ei taas voine pitää poliittisesti kovin olennaisina.

Asiallisesti ottaen merkittävin esityksessä ehdotettu uudistus koskee valtiosihteerijärjestelmää. Esityksen perusteluissa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista ratkaisua ministereiden nykyiseen, paljolti EU-asioista johtuviin ajankäytön ja työtaakan ongelmiin: ministereiden lukumäärän lisääminen, apulaisministerijärjestelmä ja valtiosihteerijärjestelmä. Näistä vaihtoehtoista on syytä - esityksen mukaisin perustein - asettaa etusijalle viimeksi mainittu. Niin ikään pidän sinänsä perusteltuna myös sitä esityksessä omaksuttua ratkaisua, jonka mukaan järjestelmää ei toteuteta kattavana siten, että jo lain nojalla jokaisen ministerin avuksi nimitettäisiin valtiosihteerit, vaan valtiosihteerien tarve arvioitaisiin kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä erikseen.

Valtioneuvostokin säännökset valtiosihteeristä olisivat hallituksen esityksen mukaan varsin niukat. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan "ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteerit", jonka "ministeri voi määrätä ... toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä". Valtiosihteerin asema määräytyisi muutoin valtion virkamieslain, valtioneuvoston ohjesäännön ja ministeriöasetusten säännösten nojalla. Valtiosihteerien aseman väljää lakitasoista sääntelyä voi pitää sinänsä järjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, vaikka sen toisaalta voikin nähdä olevan ristiriidassa esityksen yleisen, sääntelyn painopistettä lakiin siirtävän linjan kanssa. Olennaisempaa kuitenkin on, että valtiosihteerien asemaan ja sen sääntelyyn liittyy joukko ongelmia, jotka osaksi ovat myös valtiosääntöoikeudellisia ja jotka antavat aiheen kysyä, onko valtiosihteerijärjestelmä sittenkään vielä hallituksen esittämässä muodossa kypsä toteutettavaksi.

Perustelujen (s. 16) mukaan "valtiosihteerin tehtävät ministerin lähimpänä apuna ja toiminta ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa edellyttävät, että ministeri itse viime kädessä päättää siitä, tarvitseeko hän avukseen valtiosihteerin vai ei. Säännösehdotukset osoittavat kuitenkin päätösvallan valtiosihteerin tarpeen arvioinnissa valtioneuvoston yleisistunnolle.

Perustelut lähtevät niin ikään siitä, että ministerin ja valtiosihteerin luottamussuhde vaatii, että ministerillä on ratkaiseva sananvalta myös ministerin valinnassa. Kuitenkin säännösehdotusten mukaan valtiosihteerit nimitetään normaalissa esittelymenettelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa. Muun muassa vastuunäkökohtien (PL 118 §) edellyttämän esittelijän itsenäisyyden kannalta ongelmallinen on perustelujen (s. 29) lausuma, jonka mukaan "valtiosihteerin nimittäisi valtioneuvosto asianomaisen ministerin ohjauksessa tapahtuvasta esittelystä".

Valtiosihteerit olisivat valtion virkamieslain alaisia virkamiehiä, ja heidän virkojensa täyttämiseen tulisivat myös sovellettaviksi perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaiset yleiset nimitysperusteet eli taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtiosihteerin virka täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta, mutta - ellei nimenomaisesti toisin säädetä - siihen sovellettaisiin virkamiesasetuksen 7a §:n mukaista ilmoittautumismenettelyä.² Virantäytössä olisi ilmoittautuneiden välillä tehtävä perustuslain nimitysperusteisiin nojautuva vertailu. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena on pidettävä perustelujen seuraavaa, nimitysperusteiden soveltamista koskevaa kohtaa: "Ministerin ja valtiosihteerin luottamussuhteesta johtuu, että sovellettaessa perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiä nimitysperusteita valtiosihteerinimityksissä kelpoisuuden arvioinnissa painottuisivat erityisesti henkilökohtaiseen luottamukseen ja henkilön sopivuuteen perustuvat seikat muodollista ansioituneisuutta ja kokemusta enemmän."

² Perustelujen (s. 29) mukaan poikkeuksellisesta nimitysmenettelystä säädettäisiin valtion virkamiesasetuksessa. Esityksen liitteeksi ei kuitenkaan ole otettu tätä tarkoittavia säännösluonnoksia. Selvää on, että mahdollisilla asetuksen säännöksillä ei voida poiketa perustuslain nimitysperusteita koskevasta säännöksestä tai siitä esittelijän aseman itsenäisyydestä, joka nojautuu perustuslain 118 §:n säännökseen esittelijän vastuusta.

Valtiosihteerin virkamiesasema näyttää siis soveltuvan huonosti ministerin luottamusta korostavaan valintamenettelyyn. Sama koskee myös valtiosihteerivirkamiehen vapauttamista tehtävästään. Hallitus ehdottaa valtion virkamieslakiin lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan voitaisiin irtisanoa, "jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty". Tällaista poliittisluonteista luottamusvaatimusta voidaan pitää vieraana lain ilmentämälle virkamiesoikeudelliselle järjestelmälle, jossa pyritään myös turvaamaan julkista valtaa käyttävien virkamiesten tietyn asteinen riippumattomuus. Ylimpien virkamiesten irtisanomisperusteet ovat tosin muita virkamiehiä väljemmät. Selvää kuitenkin on, että virkamieslain 26 §:n irtisanomiselle asettamalla edellytyksellä "kun siihen on syytä" ei viitata poliittisluonteiseen luottamukseen.

Syynä valtiosihteereille esitettyyn virkamiesasemaan lienee se, että näin valtiosihteereille voitaisiin antaa myös sellaisia tehtäviä, joita voidaan pitää julkisen vallan käyttämisenä. Eesityksen liitteenä olevan valtioneuvoston ohjesääntö -luonnoksen 44 §:n mukaan "ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin lähimpänä apuna" ... muun muassa "käsitellä ne asiat, jotka ministeri hänelle antaa". Tämä säännösluonnos tarkoittanee, että ministeri voisi perustaa valtiosihteerille myös muodollista päätösvaltaa käsittelemisensä asioissa. Päätösvaltan käyttöön oikeuttaisi niin ikään ohjesääntö luonnoksen 37.1 §:n mukainen valtiosihteerin pidätysoikeus. Pykälän 2 momentin nojalla valtiosihteerin voisi lisäksi pidättää kansliapäällikön ratkaistavaksi kuuluvan asian ministerin ratkaistavaksi. Ohjesääntöluonnoksen valtiosihteerille päätösvaltaa perustavista säännöksistä voi jopa kysyä, ovatko ne sopusoinnussa valtioneuvostolakiin valtiosihteerin tehtävistä ehdotetun 6 §:n kanssa.

Valtiosihteerin kaavailtu asema ministeriön organisaatiossa jää epäselväksi. Ohjesääntöluonnoksen pidätysoikeutta koskeva säännös antaa ymmärtää, että valtiosihteerin olisi ainakin osaan ministeriön virkamiehistä esimiesasemassa; säännöshän puhuu valtiosihteerin "alaisista", joiden ratkaistavana olevia asioita pidätysoikeus koskisi.³ Valtiosihteerin muodollinenkin esimiesasema toisi ministeriön organisaatioon epäselvyyttä aiheuttavan tekijän ja mahdollistaisi virkamiehiin kohdistuvan ristikkäisen ohjauksen. Toinen, valtiosihteerin esimiesasemaan olennaisesti liittyvä epäselvä ja jopa konfliktilanteille maaperää luova ongelmallinen

³ Perustelujen (s. 30) mukaan pidätysoikeus tarkoittaisi asioita, joissa "ratkaisulta on ministeriössä siirretty ministeriltä virkamiehen ratkaistavaksi". Kun kaikki virkamiesten ratkaistavat asiat on tällä tavoin siirretty ministeriltä, pidätysoikeus kattaisi kaikki virkamiesten ratkaistavat asiat ja samalla ohjesääntöluonnoksen 37.1 § antaisi ymmärtää, että valtiosihteerin on esimiesasemassa ainakin kaikkiin ratkaisuvallan käyttäviin virkamiehiin nähden.

organisatorinen asetelma on valtiosihteerin ja kansliapäällikön suhde. Jo valtiosihteerin ja kansliapäällikön ohjesääntöluonnoksen 44-45 §:n mukaisissa tehtävissä on päällekkäisyyksiä, ja suhteen konfliktiherkkyttä vielä lisäksi valtiosihteerin luonnoksen 37.2 §:n mukainen oikeus puuttua kansliapäällikön päätöksentekoon.

Valtiosihteerien nimittämis- ja vapauttamismenettelyyn liittyvät ongelmat voitaisiin ratkaista luopumalla valtiosihteerien virkamiesasemasta. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että valtiosihteereille ei myöskään annettaisi julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä. Hallituksen ehdottaman järjestelmän korjaaminen tässä suunnassa lievittäisi niitä edellä toteamiani epäselvyyksiä, jotka liittyvät valtiosihteerin asemaan ministeriön organisaatiossa ja erityisesti suhteeseen kansliapäällikköön. Millaiseksi valtiosihteerin asema kaiken kaikkiaan tällöin muotoutuisi apulaisministeri- ja nykyisen kaltaisen erityisavustajainstituution välimaastossa, on kysymys, johon vastaaminen edellyttäisi perusteellisempaa valmistelua kuin eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on mahdollista.

Porthaniassa 17.1.2003

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters that appear to be 'KT' followed by a horizontal line and a small dot.

Kaarlo Tuori