

Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERI TOIMITUSMINISTERISTÖN ROOLIN VALVOJANA

Parlamentaarinen hallitustapa on Suomen valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusteita ja perusarvoja.¹ Valtioneuvoston jäseniin kohdistuvan eduskunnan luottamusta koskevan vaatimuksen (perustuslain 3 § 2 momentti) lisäksi nykyisessä suomalaisessa parlamentarismissa olennaisia piirteitä ovat hallituksen muodostaminen eduskunnan johtamana prosessina ja pääministerin valinta eduskunnassa (perustuslain 61 §) sekä hallituksen ohjelman antaminen tiedonantona eduskunnalle (perustuslain 62 §).² Valtioneuvoston luottamus perustuu nykyisen perustuslain mukaan eduskunnan aktiivisiin päätöksiin. Lisäksi hallituksella oletetaan olevan luottamus, kunnes eduskunta tekee erityisesti päätöksen luottamuksen puuttumisesta.³ Valtioneuvostolla

on eduskunnan enemmistön hyväksyntä ja siitä johtuva kansanvaltainen hyväksyttävyys.

Toimitusministeristö on valtioneuvoston kokoonpano, jolla ei ole tukenaan eduskunnan enemmistön luottamusta. Toimitusministeristö ei toteuta eduskunnan hyväksymää hallitusohjelmaa. Eduskuntavaalien jälkeen, ennen uuden valtioneuvoston muodostamista, hallituksen luottamus pohjautuu eduskuntavaaleja edeltäneen eduskunnan luottamukseen. Luottamusta ei ole vaalikaudenkaan aikana, jos eduskunta antaa hallitukselle epäluottamuslauseen. Eduskunnan antama luottamus katkeaa samalla, kun pääministeri jättää oman ja samalla koko hallituksensa eronpyynnön. Hallitus- ja hallintovallan käytössä ei voi syntyä tilannetta, jossa toimivaltaista hallitusta ei olisi. Eronpyynnön jättänyt valtioneuvosto jatkaa toimitusministeristönä siihen asti kunnes uusi pääministeri ja valtioneuvoston muut jäsenet on nimitetty.⁴

Parlamentarismien periaatteen ja taustalla olevien demokratian kantavien ajatusten toteuttamiseksi toimitusministeristön poliittinen ja toiminnallinen rooli on rajoitettu. Rajoituksia koskevat

¹ Valtiosäännön perusteista ja perusarvoista, ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s.71.

² Parlamentaarisessa valtiojärjestelmässä parlamenttien kansaa edustavasta roolista johtuvia ja kansakuntaa koskevista perusratkaisuista vastaavalle valtioelimelle kuuluvia yleistehtäviä ovat valtakunnan poliittisen agendan asettaminen ja huolehtiminen siitä, että maassa on toimintakykyinen hallitus. Perustuslain uudistusten jälkeen näillä eduskunnan yleisillä tehtävillä on selkeä perusta perustuslaissa. Ks. Jaakko Husa - Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, 4. uudistettu painos, Talentum 2014, jakso II 2.1.3.

³ Valtioneuvostolle oletetaan luottamusteorian mukaan luottamus, kunnes eduskunta on antanut epäluottamuslauseen, ks. Ilkka Saraviita, Perustuslaki, Talentum 2011, luku 3.6.

⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sivulla käyty 6.3.2020).

valtiokäytännössä kiteytyneet sovinnaisäännöt.⁵ Toimitusministeristö ei tee poliittisesti merkittäviä päätöksiä. Sen ei ole soveliasta ilman eduskunnan myötävaikutusta tai lakiin perustuvaa velvoitetta tehdä toimia, jotka rajoittavat seuraavan, eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen toimintamahdollisuuksia.⁶ Toimitusministeristö hoitaa välttämättömät juoksevat asiat ja kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää seuraavalle hallitukselle.⁷ Toimitusministeristö hoitaa välttämättömät lakisääteiset asiat. Valtioneuvoston ja hallinnon toiminta palautuu perustuslain kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti eduskunnan hyväksymään lakiin tai muissa kuin lain-säädännön alaan kuuluvissa asioissa muuhun eduskunnan päätökseen sekä eduskunnan aktiiviseen luottamukseen valtioneuvostoa kohtaan.

Vuoden 2019 aikana valtioneuvosto toimi kolmessa eri kokoonpanossa. Vuoden aikana oli kaksi ajanjaksoa, jolloin hallitus oli toimitusministeristö. Pääministeri Juha Sipilän hallitus jätti tasavallan presidentille eronpyynnön 8.3.2019, selvästi ennen 14.4.2019 pidettyä eduskuntavaaleja. Tasavallan presidentti nimitti pääministeri Antti Rinteen hallituksen 6.6.2019. Pääministeri Antti Rinne jätti eronpyynnön 3.12.2019 ja pääministeri Sanna Marinin hallitus nimitettiin 10.12.2019. Pääministeri Sipilän hallituksen ero ennen eduskuntavaaleja keskeytti useiden, pitkällekin valmisteltujen asioiden hoitamisen.

Suomen politiikan käänteistä huolimatta suomalainen yhteiskunta, EU ja kansainväliset tilanteet jatkavat nopeatempoista toimintaansa. Toimitusministeristön roolia koskevat sovinnaisäännöt ja niiden tulkinta oli tarpeen päivittää vastaamaan valtiosääntömme nykyisiä parlamentaarisia piirteitä.

Oikeuskanslerin toimintamuodot parlamentarismen sovinnaisääntöjen tulkinnassa

Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta ylimpänä laillisuusvalvojana oli keskeisessä asemassa sovinnaisääntöjen kokoamisessa ja tulkinnassa. Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädetty erityistehtävä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuutta. Siihen liittyy ennakkollinen ja ohjaava ulottuvuus: perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetään oikeuskanslerin tehtäväksi antaa laillisuusvalvontaan liittyviä oikeudellisia tietoja ja lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä tasavallan presidentille (riippumaton oikeudellisten tietojen antaminen).⁸

Toimitusministeristön roolia koskevat kysymykset tulevat arvioitavaksi usein asianomaisen ministeriön aloitteesta, kun se pyytää perustuslain 108 §:n 2 momentin perusteella oikeuskanslerinvirastosta oikeuskanslerilta oikeudellisia tietoja tai lausuntoja. Kyseisiä pyyntöjä tuli

⁵ Nämä parlamentaariset sovinnaisäännöt ovat varsin tärkeässä asemassa parlamentarismen toiminnassa, koska parlamentarismen ideaan ei kuulu sen kovin yksityiskohtainen sääntely, ks. Saraviita 2011, luku 3.6. Yhdistyneen kuningaskunnan laajoin osin kirjoittamattomassa valtiosäännössä sovinnaisäännöt ovat hyvinkin keskeisessä asemassa ja niistä käytetään termiä valtiosäänteiset konventiot (constitutional conventions), jotka vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa Paavo Kastari rinnastaa sovinnaisääntöihin, ks. Paavo Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, WSOY 1969, s. 302.

⁶ Saraviita 2011, luku 3.6.

⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sivulla käyty 6.3.2020).

⁸ Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädettyä tehtävää oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisesta sanotaan oikeuskanslerin rooliksi toimia hallituksen neuvonantajana, ks. PeVM 9/2005 vp s. 8-9). Tämä periaatteellisesti merkittävä tehtävä liittyy perustuslain esitöiden mukaan laillisuusvalvontaan, sillä oikeuskanslerin neuvonantaja -tehtävän tarkoituksena on varmistaa lainmukaisuus jo ennakkollisesti. Muu oikeudellinen neuvonta kuin perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvostolle ja sen ministeriölle sekä tasavallan presidentille laillisuuden varmistamista varten ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Ks. HE 1/1998 vp, s. 165-166.

ministeriöiden virkamiehiltä runsaasti vuonna 2019. Perustuslain esitöiden mukaisesti oikeudellisten tietojen antaminen on pääsääntöisesti vapaamuotoista valtioneuvoston sisäistä toimintaa, joka on vakiintuneesti asioiden valmistelukierrosten lausuntopyynnöistä erillistä toimintaa. Valtioneuvoston sisäiset konsultaatiot eivät suoraan näy oikeuskanslerinviraston tilastoissa.⁹

Valtioneuvoston yleisistuntoon tulevien esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitettiin oikeuskanslerinvirastossa huomiota toimitusministeristön roolia koskevien periaatteiden asianmukaiseen soveltamiseen. Tarvittaessa esittelijää pyydettiin poistamaan valtioneuvoston esittelylistoilta asiat, jotka eivät soveltuneet toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kun kysymys on enemmän parlamentarismisovinnaisäännöistä ja yleisten periaatteiden punninnasta, vaaditaan aina tilanteen kontekstiin ja asiasisältöön riittävää perehtymistä ja tilannesidonnaista harkintaa.

Lakisääteiset ministerivaliokunnat voivat toimitusministeristössäkin kokoontua ja hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Ministerivaliokuntatyössä on oltu pidettyjä toimitusministeristön aikana. Talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous eivät ole juuri kokoontuneet valtioneuvoston toimiessa toimitusministeristönä. Tämä ohentaa ministeriöiden välisen valtioneuvoston sisäisen valmistelun koordinaation ja yhteensovituksen menettelyitä. Tähän yhteensovitukseen liittyviä pohdintoja tuli oikeuskanslerin arvioitavaksi. Lakisäateisistä ministerivaliokunnista EU-ministerivaliokunta kokoontui toimitusministeristön kaudella tar-

vittaessa. Käytännössä se kokoontui suhteellisen säännöllisesti, mutta tavanomaista harvemmin. Valtioneuvoston raha-asiaain valiokunta kokoon-tui säännöllisesti ennen valtioneuvoston yleisistuntoja käsittelemään raha-asianvaliokunnalle kuuluvat asiat, mutta toimitusministeristön aikana asioita oli luonnollisesti vähemmän.

Oikeuskansleri antoi kaksi oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla julkaistua yleistä kirjallista kannanottoa toimitusministeristön roolista.¹⁰ Ensimmäinen laadittiin jo ennen pääministeri Sipilän hallitukseneroa. Ministeriöiden kansliapäälliköiltä tuli viestiä, että asiassa oli tarve saada oikeudellista opastusta eduskunta-vaalien jälkeistä aikaa silmällä pitäen. Toimitusministeristön roolista kerrottiin myös valtioneuvoston verkkosivuilla muun muassa usein kysytyt kysymykset -listalla.¹¹

Toimitusministeristön toimivaltaa ja roolia koskevat valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Toimitusministeristön asemasta ei ole perustuslaissa tai muussakaan laissa säännöksiä. Oikeuskirjallisuudessa toimitusministeristöstä on kirjoitettu niukasti.¹²

Suvereenissa valtiossa täytyy aina olla toimivaltainen hallitus. Tämä on tarpeen perustuslain

¹⁰ Oikeuskanslerin lausunto 15.3. 2019, toimitusministeristön toimivalta, täsmennyksiä, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/111/> (sivulla käyty 6.3.2020); Oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema.

¹¹ Ks. valtioneuvoston verkkosivut: Kysymyksiä ja vastauksia toimitusministeristön asemasta, <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/toiminta/toimitusministeriston-toiminta> (sivulla käyty 2.3.2020).

¹² Vanhemmasta toimitusministeristöä koskevasta oikeuskirjallisuudesta ks. Paavo Kastari, Suomen valtiosääntö, Suomalainen lakimiesyhdistys, julkaisuja B-sarja N:o 179, 1977, s. 143-144; Uudemmassa oikeuskirjallisuudesta ks. Ilkka Saraviidan hakusana-artikkeli toimitusministeristö Tieteen termipankissa, ks. Tieteen termipankki 5.3.2020: Oikeustiede: toimitusministeristö, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:toimitusministeristö>; Saraviita 2011, luku 3.6.

⁹ Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisten tietojen ja lausuntojen antaminen on eri asia kuin oikeuskanslerin harkinnassa oleva lausuntojen antaminen mm. säädöshankkeita koskevien lausuntopyyntöjen johdosta, ks. HE 1/1998 vp, s.165-166.

1 §:ssä todetun valtion täysivaltaisuuden eli ulkoisen ja sisäisen suvereniteetin käyttämiseksi. Samoin se on tarpeen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti oikeuksien toteutumisen ja hallinnon jatkuvuuden turvaamiseksi. Kansallinen turvallisuuskin vaatii, että suvereenissa valtiossa on jatkuvasti toimintakykyinen ja erilaisiin tilanteisiin reagoimaan kykenevä hallitus. Muodollisesti valtioneuvoston jäsenet saavat eron siinä tasavallan presidentin esittelyssä, jossa perustuslain 61 §:n mukaan muodostettu uusi valtioneuvosto nimitetään. Toimitusministeristöllä on kaikki perustuslain ja muun lain mukaiset valtioneuvostolle kuuluvat toimivaltuudet, kun valtioneuvoston jäsenet ovat virassaan.

Se miten toimitusministeristön on soveliaasta käyttää valtioneuvoston toimivaltaa, juontuu perustuslain kansansuvereniteetin ja parlamentarismien periaatteista. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kaikki muu valtiollinen valta on viime kädessä eduskunnan asemasta johdettua valtaa.¹³ Valtioneuvosto toimii perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan luottamuksen varassa. Parlamentaarisen luottamuksen ja eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi toimitusministeristön on syytä pidättäytyä uusien laajakantoisten yhteiskuntapoliittisten aloitteiden esittämisestä sekä laajaa yhteiskuntapoliittista harkintaa sisältävien asioiden ratkaisemisesta. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ei ole suotavaa ilman eduskunnan nimenomaista osallistumista tehdä toimia, jotka rajoittavat eduskunnan luottamusta nauttivan uuden hallituksen oikeudellisia tai tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Toimitusministeristön on sen sijaan ilman viivytystä hoidettava eduskunnan päätösten toimeenpano, eduskunnan hyväksymien kanto-

jen edustaminen Euroopan unionissa ja eduskunnan myötävaikutuksella tehtävät toimenpiteet, lakisääteiset asiat, joita ei voida lykätä sekä muut välttämättä kiireellisesti hoidettavaksi tulevat asiat. Toimitusministeristön tulee huolehtia perustuslain mukaisesti eduskunnan tiedonsaannista EU-asioissa ja vastattava kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin. Toimitusministeristönäkin valtioneuvosto toimii tasavallan presidentin tärkeimpänä päätöksentekofoorumina, valmistelee ja toimeenpanee presidentin päätökset sekä antaa parlamentaarista vastuukatetta tasavallan presidentin päätöksenteolle.

Toimitusministeristö lainsäädäntötyössä

Valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäviä on valmistella hallituksen esitykset ja osallistua näin lainsäädäntövallan käyttämiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa valtiosääntöoikeudellisissa tulkintakannanotoissa, myös esityksen säätämisyjärjestyskysymyksenä, korostanut lainvalmistelua ja lakiesityksen perusratkaisujen valmistelua valtioneuvostossa.¹⁴ Valtioneuvosto tekee lisäksi tasavallan presidentille ratkaisuehdotukset eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta sekä antaa perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuutuksen nojalla valtioneuvoston asetuksia.

Toimitusministeristö ei yleensä voi antaa eduskunnalle hallituksen esitystä tai täydentävää hallituksen esitystä. Poikkeuksena voivat olla kiireisiä kansainvälisiä asioita koskevat esitykset, koska valtion ulkoisen suvereniteetin käyttämiseen ja kansainvälisten velvoitteiden

¹³ Kaiken vallan palautumisesta valtiopäiville kokoontuneeseen eduskuntaan, ks. perustuslain 2 § ja HE 1/1998 vp, s. 73.

¹⁴ Lainsäädäntöehdotusten perusratkaisujen valmistelusta valtioneuvoston tehtävänä ks. esimerkiksi PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 65/2018 vp., s. 68 ja 73, PeVL 15/2018 vp, s. 60-61, PeVL 75/2014 vp, s. 8.

hoitamiseen ei voi tulla katkoksia. Lisäksi poikkeuksena voivat olla hallituksen esitykset, jotka ovat yksilöiden oikeuksien ja oikeusvarmuuden sekä oikeusturvan kannalta välttämättömiä ja kiireellisiä. Ne voivat olla esimerkiksi lainsäädäntöön lainsäätämisessä tulleen virheen korjauksia, joita ei voida viivyttää. Kyseeseen voivat tulla myös hallituksen esitykset tilanteissa, jossa yksilön oikeudet ja eduskunnan tahto eivät toteudu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla ja joissa asian korjaaminen voidaan arvioida oikeusturvan kannalta kiireelliseksi. Pääministeri Sipilän johtaman toimitusministeristön olikin tarpeen antaa eduskuntavaalien jälkeen kolme hallituksen esitystä 2019 valtiopäiville elinkeinotulojen verottamiseen, julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin ja niissä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tuen muutoksenhakuoikeuteen sekä opintotukeen liittyen.¹⁵ Kaikkien näiden antamisen välttämättömyydestä käytiin etukäteen keskustelu kanssani. Poikkeustarpeita voi jossain tilanteessa ilmetä, eduskunnan valtioneuvoston vallan turvaamiseksi ja lakisääteisten valtion menojen ja muiden valtion velvoitteiden asianmukaisen hoitamisen turvaamiseksi, myös talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen antamiseen.

Toimitusministeristö ei voi peruuttaa eronpyynnön jättäneen hallituksen hallitusohjelmaan perustuvia tai muuten poliittisesti keskeisiä lakeja ehdotuksia. Hallituksen esityksen peruuttaminen perustuslain 71 §:n mukaisesti perustuu valtioneuvoston yhteiskuntapoliittiseen harkintaan ja asemaan yhteiskuntapoliitiikan valmistelun johtajana.

Toimitusministeristö ei voi antaa valtioneuvoston asetuksia laajaa yhteiskuntapoliittista harkintavaltaa sisältävissä asioissa. Tällaisia eivät ole teknisluonteiset, esimerkiksi eduskunnan hyväksymän lain tai talousarvion toimeenpanoon liittyvät asetukset, joissa ei ole merkittävää yhteiskuntapoliittista harkintaa. Samoin voidaan antaa asetuksia, jotka liittyvät kansainvälisen velvoitteen toimeenpanoon. Perustuslain 80 §:n perusteella ministeriön asetukset ovat lähtökohtaisesti vähämerkityksellisempiä ja teknisempiä kuin valtioneuvoston asetukset. Teknisluonteisina ne soveltuvat useammin toimitusministeristön ministerin päätettäväksi.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kansainvälisten asioiden hoitaminen

Ulkopoliittikkaa johtaa perustuslain 93 §:n mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 58 § tasavallan presidentin päätöksenteosta nykyisessä muodossaan osaltaan korostaa perustuslain 2 §:n 1 momentin sisältämää kansansuvereniteettia. Eduskunnalla on perustuslain 58 §:n 2 momentin perusteella viime kädessä ylin päätösvalta myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitystä.¹⁶ Valtioneuvostolla on huomattavan keskeinen rooli tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvien asioiden valmistelijana sekä tasavallan presidentin päätöksenteon foorumina. Tämä tuo perustuslain mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken jaettuun ylimmän halli-

¹⁵ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta HE 1/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 7 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta HE 2/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta HE 3/2019 vp.

¹⁶ Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiivistä vuorovaikutusta ja yhteisen linjan hakemista korostetaan muun muassa uutta perustuslakia ja sen 58 §:n tasavallan presidentin päätöksenteosta koskeneissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 10/1998 vp, s. 18 ja PeVM 9/2010 vp, s. 5-7.

tusvallan käyttöön yhtenäisyyttä. Valtioneuvosto tuo tasavallan presidentin päätösten valmisteluun ja presidentin päätöksentekoon parlamentaarisen vastuukatteen, jota pidettiin tärkeänä jo vuoden 1919 hallitusmuodossa ja jota 2000-luvulla voimaan tullessa uudessa perustuslaissa ja siihen tehdyissä muutoksissa on edelleen vahvasti painotettu. Päätöksenteon ja toiminnan jatkuvuuden ja keskeytymättömyyden ja valtion ulkoisen suvereniteetin käyttämisen vaatimus koskee korostetusti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja yleensä kansainvälisiä suhteita. Valtioneuvoston muuttuminen toimitusministeristökseksi ei luonnollisestikaan rajoita tasavallan presidentin toimivaltaa johtaa ulkopoliitiikkaa. Tilanne pikemminkin korostaa tasavallan presidentin roolia jatkuvuuden luojana. Toimitusministeristönäkin valtioneuvosto tuo parlamentaarista vastuukatetta tasavallan presidentin päätöksentekoon. Lisäksi valtioneuvosto huolehtii eduskunnan informoinnista sekä eduskunnan suostumuksen hankkimisesta ja hallituksen esityksen tekemisestä eduskunnalle, silloin kun se kansainvälisissä asioissa on perustuslain mukaan tarpeen. Toimitusministeristön rooli parlamentaarisen vastuukatteen antajana on luonnollisesti rajoitettu ja riippuu myös siitä, onko kyseessä uusien eduskuntavaalien toimittamisen vai pääministerin eron tai eduskunnan antaman epäluottamuslauseen perusteella syntynyt toimitusministeristön tilanne.

Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ja sen jäsenten on perusteltu pidättäytyä uusista poliittisista aloitteista sekä EU- ja kansainvälisissä että kotimaisissa asioissa. Perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettun selonteon antaminen eduskunnalle merkittävästä ulkopoliittisesta kysymyksestä tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kannanmuodostusta tarvitaan aivan välttämättä ja kiireellisesti. Toimitusministeristö ei ole perustuslain tar-

koittamalla tavalla eduskunnan parlamentaariseen luottamukseen nojautuva valtioneuvosto, eikä myöskään siinä asemassa neuvottele tasavallan presidentin kanssa.

Ulkopolitiikan hoitaminen on paljon muuta kuin muodollisia päätöksiä. Tapaamiset ja puheenvuorot jatkuvat valtioneuvoston toimiessa toimitusministeristönä. Toimitusministeristön ministereiden sopiva rooli on lähinnä turvata valtion toiminnan jatkuvuutta aikaisemmin tehtyjen sitoumusten ja linjausten mukaisesti, mutta ei tehdä uusia poliittisia aloitteita puheenvuoroin tai uusien tapaamisin. Suomen kaltaisen pienen maan johtamisjärjestelyissä on oltava jatkuvasti valmiita lähes kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin.

Euroopan unionin asiat kuuluvat perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Eduskunta osallistuu perustuslain 96 ja 97 §:ien perusteella systemaattisesti ja kattavasti Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Tämä tuo kansansuvereniteettiin kiinnittyvän eduskunnan osallistumisen ja kannanmuodostuksen sekä eduskunnan tuen valtioneuvoston toiminnalle. Suomen osallistuminen Euroopan unionin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa jatkuu tämän ansiosta eduskunnassa käsitellyn poliittisen mandaatin mukaisesti ilman katkoksia toimitusministeristön aikana. Valtioneuvostolla on velvollisuus saattaa unionin säädösehdotukset eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi tavanomaiseen tapaan. Eduskunnan osallistuminen turvaa näin EU-politiikan katkeamatonta hoitoa. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston pääministeri osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Samoin ministerit Euroopan unionin neuvoston eri kokoonpanojen kokouksiin. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ministerit osallistuvat muiden monenkeskisten kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja tarvittaessa myös puheenjohtajistoon.

Virkanimitykset

Nimitykset valtion virkaan perustuvat oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkintaa ovat virkaan säädettyjen erityisten kelpoisuusehtojen sekä perustuslain 125 §:ssä julkisiin virkoihin säädettyjen yleisten nimitysperusteiden (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) tulkinta. Viran menestyksellisessä hoitamisessa vaadittavien edellytysten määrittely ja soveltaminen hakijoiden arviointiin sekä hakijoiden arviointi on pitkälti tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Harkintaa sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja viran täytön tarkoitus saada käsillä olevassa tilanteessa ja viranhoidon tarpeissa paras mahdollinen hakija nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Mitä korkeammasta virasta on kysymys, sitä enemmän kelpoisuusvaatimusten ja viran menestyksellisen hoidon edellytysten tulkinassa on yhteiskunnallista harkintaa. Hallinnon häiriöttömän toimivuuden kannalta virkanimitysten tekeminen on usein hyvinkin tarpeellista. Toisaalta on otettava huomioon, että erityisesti ylimmälle virkamiesjohdolle on aina määrätty useita sijaisia viran tehtävien sujuvan hoidon varmistamiseksi. Lisäksi avoimen viran hoito on valtion virkamieslain mukaan mahdollista järjestää nimittämällä virkamies määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Valtion virkamieslain 26 §:ssä säädetään valtion ylimmän virkamiesjohdon viroista, joissa vaaditaan viran aseman ja tehtävien sekä virkaan liittyvien erityisten valtuuksien johdosta erityistä luottamusta sekä vastuuta tuloksista.¹⁷ Valtion

virkamieslain 26 §:n systemaattinen merkitys on laajentunut alkuperäisestä, sillä virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdat määrittelevät lain 8 §:n 2 momentissa ja useissa muissa säännöksissä tarkoitettua valtion ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluvat virat (ministeriön kansliapäällikkö, alivaltiosihtööri ja osastopäällikkö sekä osastopäällikköön rinnastuvat virkamiehet, samoin kuin valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt).¹⁸

Valtion virkamieslain 26 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja virkoja ovat valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virat, joihin perustuslain nojalla nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtion virkamieslain 26 §:n 2 kohdassa mainitaan Puolustusvoimain komentajan virka. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n perusteella puolustusvoimain komentajan virkaan nimittämistä koskevan päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Puolustusvoimat on hallinnollisissa ja taloudellisissa asioissa puolustusministeriön alainen. Suomalaisessa maanpuolustuksessa on tärkeää, että Puolustusvoimilla on laaja luottamus yhteiskunnassa. Laaja-alaisen yhteiskunnallisen luottamuksen ja perustuslain esitöissä korostetun mahdollisimman laajan parlamentaarisen vastuukatteen turvaamiseksi tasavallan presidentin päätöksenteossa on perusteltua, että ratkaisuehdotuksen oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä puolustusvoimain komentajan viroissa tasavallan presidentille tekee eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto. Tämä ei muuta sitä, että tasavallan presidentillä on itsenäinen ja lopullinen

¹⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 270/2002 vp, s. 50 ja aikaisempi Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta HE 291/1993 vp, s. 37-38, PeVM 6 vp, jossa perustuslakivaliokunta muotoili lainkohdan nykyisin voimassa olevaan muotoonsa perustuslain asettamien riittävän täsmällisen virkamiehestä johtuvan irtisanomisen perusteiden määrittelyn vaatimusta vastaavaksi. Lainkohdassa säädetään niistä viroista, joissa muista valtion viroista poiketen on irtisanomisperusteena viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.

¹⁸ Valtion virkamiesasetuksen 28 §:ssä ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluviksi virastopäälliköiksi säädetään välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt eräin poikkeuksin. Poikkeuksia ovat esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan organisaatioon kuuluvat erityisvaltuutetut. Syyttäjälaitos on oikeusministeriön alainen virasto mutta valtakunnansyyttäjä ei ole valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettu virkamies.

harkintavalta nimitettävästä henkilöstä.¹⁹ Samoin on perusteltua, että eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto nimittää valtion ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piirissä oleviin virkoihin. Kiireellisyys ja välttämättömyys järjestää viran hoitaminen voivat yksittäisessä tilanteessa perustella, että toimitusministeristö tekee ratkaisuehdotuksen tai nimityksen virkamieslain 26 §:ssä säädettyissä viroissa. Tätä voidaan harkita varsinkin toimitusministeristön toimikauden pitkeytyessä tavanomaista pidemmäksi.

Valtioneuvoston nimitettäväksi tulevilla muissa valtion virkamieslain mukaisissa viroissa oikeudellisesti sidotun aineksen osuus harkinnassa on selvästi suurempi. Niitä koskevia nimityspäätöksiä toimitusministeristö voi tehdä. Näin tehty toimitusministeristön roolin rajausta perustuu lainsäädännössä viran tehtävien sisältämien valtuuksien ja yhteiskunnallisen vallan perusteella tehtyihin rajauksiin. Valtion virkamieslain 59 §:n säännös valitusoikeudesta valtion virkaan nimitämistä koskevasta päätöksestä myös samalla tavoin rajaa tasavallan presidentin nimitettäviin kuuluvat virat sekä valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdissa säädetty valtion ylimmän virkamiesjohdon virat valitusoikeuden ulkopuolelle. Erityistilanteita ovat myös virat, joissa eduskunta itse osallistuu hallitusvallan puolella olevaan nimitysprosessiin. Eduskunnan valiokunnan tai toimielimen kannan mukaisen esityksen tai nimityksen tekemisen voi katsoa sopivan toimitusministeristön rooliin. Toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto nimitti tiedusteluvalvontavaltuutetun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole valtion virkamiesasetuksen 28 §:n nimenomaisen säännöksen perusteella ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluva virastopäällikön virka.

Valtion virkamieslain 26 § ei kata kaikkia yhteiskunnallisesti erityisen merkittäviä virkoja. Tuomarin virkaan nimittämisestä säädetään perustuslain 102 §:ssä ja tuomioistuinlaissa. Päällikkötuomarit eivät ole valtion virkamieslaissa tarkoitettuja ylimmän johdon virkamiehiä. Tuomioistuinten riippumattomuus on Suomessa perustuslain 3 §:n ja yleensäkin Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa kansainvälisten normien perusteella yksi perustavanlaatuisimmista ja erityisesti suojattavista oikeusvaltiota koskevista periaatteista. Tämä tuo tuomareiden nimitykseen omat erityispiirteensä.

Suurimman osan tuomarinimityksistä valmistelee tuomioistuinlain mukaisesti tuomarinvalintalautakunta, joka tuomioistuinlain 11 luvun 7 §:n mukaisesti tekee muissa kuin korkeimpien oikeuksien presidentin ja jäsenten nimityksissä perustellun esityksen nimityksestä. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen yhtenä tarkoitukseksi on riittävän avoimuuden ja esityksen perusteltavuuden turvaaminen.²⁰ Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen rooli on turvata valmistelun monipuolisuutta ja virkojen arvovalle sopivalla tavalla avoimuutta. Nähdäkseni näin toimimalla turvataan myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Samoin kuin tuomareiden nimitysvallan uskomisella tasavallan presidentille suojataan tuomioistuinten riippumattomuutta. Usean valtioselimen osallistuminen tuomarinimityksiin yhdessä valtioneuvostoon kohdistuvan vastuukatteen ja eduskunnan valvonnan sekä valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvän julkisuuden kanssa, myös suojaavat tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomareiden nimitysperusteiden avointa ja johdonmukaista soveltamista. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvostossa tehtäviin tasavallan presidentin päätöksiin kohdistuu perustuslain 108, 111 ja

¹⁹ Mahdollisimman laajan parlamentaarisen vastuukatteen antaminen tasavallan presidentin päätöksenteolle on yksi perustuslain 58 §:n tarkoituksista, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 17-18.

²⁰ Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tuomareiden nimitämisessä, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 18-19 ja s. 30; PeVL 13/1999; Ks. myös Saraviita 2011, s. 894-897.

112 §:ien mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin järjestelmällinen laillisuusvalvonta. Sen keskeisenä funktiona tuomarinimityksissä on turvata tuomioistuinten riippumattomuutta ja nimitysperusteiden oikeudellista asianmukaisuutta. Tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen, toimitusministeristö voi tehdä tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen tuomarivalintalautakunnan tai korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten osalta kyseisen ylimmän tuomioistuimen ehdotuksen mukaisena tuomari- tai päällikkötuomarinimityksestä.

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten nimityksiin ei tuomioistuinlain 11 luvun 7 §:n mukaan tuomarivalintalautakunta osallistu, mutta niissä on vakiintuneet menettelytavat. Korkeimman oikeuden presidentin nimityksen valmistelussa oikeusministeri on yhdessä oikeusministeriön kansliapäällikön kanssa keskustellut korkeimman oikeuden jäsenten kokouksen kanssa ja oikeusministeri on informoinut tasavallan presidenttiä. Korkeimman oikeuden jäsenet ovat haastatelleet presidentin virkaan ilmoittautuneet. Oikeusministeriö on valmistellut valtioneuvostolle yleisistuntoon 11.4.2019 ehdotuksen korkeimman oikeuden jäsenten keskuudessa eniten kannatusta omanneen ehdokkaan nimittämiseksi korkeimman oikeuden presidentin virkaan.²¹ Kun otetaan huomioon oikeusvaltioperiaatteeseen ja tuomioistuinten riippumattomuuteen perustuslain 3 §:n mukaisesti liittyvät näkökohdat, arvioin vuoden 2019 tilanteessa ja nimitysmenettelyn kokonaisuuden huomioon ottaen, että toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto voi esitellä tasavallan presidentille korkeimman oikeuden presidentin nimityksen korkeimman oikeuden jäsenten enemmistön

kannan mukaisena. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin nimitysprosessi on vakiintuneen käytännön mukaisesti analoginen korkeimman oikeuden presidentin nimityksen kanssa. Siihen soveltuvat siten samat näkökohdat toimitusministeristön roolista.²²

Virkaan nimittämisestä on erotettava lain säännöksiin tai työnantajan direktio-oikeuteen perustuva virkaan nimitetyn virkamiehen tehtävään määrääminen. Tehtävään määräämistä käytetään nimenomaisesti ulkoasianhallintolain ja puolustusvoimista annetun lain säännöksiin perustuen ulkoministeriössä ja muussa ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta nimitettäviä virkoja ovat muun muassa kenraalin ja amiraalin virat. Näissä viroissa toimiville annetaan tehtävämääräys hoitaa merkittävää sotilaallista johtotehtävää, esimerkiksi toimia puolustushaaran komentajana. Vastaavasti ulkoministeriössä yleisvirkojen tehtäviin kuuluvat valtiosihteerin kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerin ja osastopäällikön sekä Suomen ulkomaanedustustojen päälliköiden tehtävät täytetään määräaikaista ulkoasiainneuvoksen virassa toimivalle ulkoministeriön yleisuran virkamiehelle annettavalla tehtävämääräyksellä. Tehtävämääräykset liittyvät myös diplomaattien uraan kuuluvaan järjestelmälliseen tehtäväkiertoon. Puolustusvoimien sotilaallisen johtamisen ja ulkoasiainhoidon jatkuvuuden turvaamiseksi rajasin parlamentaarisen sovinnaisäännön ulkopuolelle tehtävämääräysmenettelyn.

²¹ Valtioneuvoston yleisistunnon 11.4.2019 päätöksentekoaikaneisto, oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timosen esittelymuistio 10.4.2019.

²² Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin virka täytettiin viimeksi 18.5.2018. Nimityksen valmistelussa oikeusministeri keskusteli virkaan ilmoittautuneista korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisten oikeusneuvosten kanssa ja oikeusministeriö esitti virkaan ilmoittautunutta, jota korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisten jäsenten enemmistö kannatti, ks. tasavallan presidentin esittely 18.5.2018 ja valtioneuvoston yleisistunnon 17.5.2018 päätöksentekoaikaneisto, oikeusministeriön kansliapäällikkö Sami Mannisen esittelymuistio 17.5.2018.

Taloudelliset ja suunnittelu- päätökset sekä hallintoasiat

Julkisen talouden suunnitelma on koko julkista taloutta koskeva lakisääteinen suunnitelma. Siitä säädetään Euroopan unionin finanssipoliittisissa säädöksissä ja kansallisissa finanssipoliittisissa laissa ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. EU-oikeuden asettamat aikataulut määrittelevät puitteet julkisen talouden suunnitelman valmistelulle. Julkisen talouden suunnitelmasta päättäminen on nimittäin osa finanssipoliitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa. Vakiintuneen käytännön mukaan julkisen talouden suunnitelmasta ja sen sisältämästä niin sanotusta teknisestä valtiontalouden kehiksestä on päätetty vaalikauden lopussa ennen eduskuntavaaleja. Teknisellä kehiksellä tarkoitetaan laskelmaa, jossa arvioidaan jo tehtyjen päätösten ja voimassa olevan lain-säädännön vaikutukset. Siinä ei tehdä uusia poliittisia päätöksiä. Se ei sido seuraavaa hallitusta eikä perustuslain 3 §:stä johtuen voikaan sitoa eduskuntaa. Teknisen julkisen talouden suunnitelman antaminen takaa kansalaisille ja kaikille puolueille ja valitsijayhdistyksille ajantasaisen tiedon julkisen talouden tilasta ja rahoitusasemasta kokonaisuutena ja osa-alueittain sekä kehitysnäkymistä. Tämä antaa yhdenvertaisia tiedollisia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 14 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Toimitusministeristönäkin toimivan valtioneuvoston on vakiintuneiden aikataulujen mukaan päätettävä teknisestä julkisen talouden suunnitelmasta. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston on perusteltua pidättäytyä uusien talous- ja finanssipoliittisten taikka yhteiskunnallisten aloitteiden esittämisestä julkisen talouden suunnitelmassa, koska siltä puuttuu parlamentaarinen luottamus.

Vastaavalla tavalla toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto voi antaa lakisääteisiä suunnitelmapäätöksiä. Jos lakisääteisestä suunnitelmasta päättäminen sisältää merkittävää yhteiskunnallista harkintavaltaa, on toimitusministeristön perusteltua kuitenkin olla päättämättä suunnitelmasta. Toimitusministeristön on kuitenkin tehtävä päätös, jos laista johtuva määräaika sitä vaatii.

Harkinnanvaraisten valtion yhtiöomistusta koskevien päätösten tekeminen ei yleensä sovi toimitusministeristön rooliin. Poikkeuksena voi olla esimerkiksi eduskunnan hyväksymien valtuuksien yhtiö- ja omistusjärjestelyihin toimeenpano, kun siihen on perusteltu ja välttämätön kiireellinen syy tai eduskunta on edellyttänyt nopeaa toteuttamista. Valtion edun turvaamisen välttämättömyys ja tehtävän toimen riittävä yksiselitteisyys valtion omaisuuden turvallisen ja tuottavan hoidon kannalta puoltavat toimitusministeristön päätöksiin tehtäviä ratkaisuja. Esimerkiksi Euroopan unionin rahoituksen hakeminen voi perustella toimitusministeristön toimia. Olennaista on huolehtia, ettei eduskunnan luottamusta nauttivan seuraavan hallituksen toimintamahdollisuuksia rajoiteta. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymien yhtiön toimiohjeiden linjaus siitä, että asiat on käsiteltävä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ennen ratkaisua, ei sen sijaan ohjaa toimitusministeristöä eikä voi laajentaa toimitusministeristön roolia valtion yhtiöomaisuuden hoidossa. Valtion omistajaohjauksen on huolehdittava omistajaohjaukseen kuuluvista lakisääteisistä asioista, kuten yhtiökokouksiin liittyvistä toimenpiteistä.

Periaatepäätökset ovat väline, joilla valtioneuvosto ohjaa ja antaa ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle ja valtionhallinnolle. Periaatepäätös sitoo valmistelua koskevana poliittisena kannanottona vain sen antanutta hallitusta ja sille tehtävää valmistelua. Toimitusministeristö

ei näin anna periaatepäätöksiä. Valtioneuvoston ei tulisi yleisistunnossa asettaa muita kuin lakisääteisiä valmisteluelimiä. Valtioneuvoston toiminta toimitusministeristönä ei vaikuta ministeriöiden virkamiesten lainmukaisiin toimivaltuuksiin hoitaa ministeriölle kuuluvia tehtäviä. Siten virkamiespäätöksellä valtioneuvostosta annetun lain mukaisten virkamiesten päätöksen- tekovaltuuksien puitteissa voidaan asettaa työryhmiä ja valmisteluelimiä.

Parlamentaaristen sovinnais- sääntöjen noudattaminen vahvistaa luottamusta ja valtiovallan lujuttua

Päätöksentekokyvyn ja poliittisen järjestelmän vakauden ja luottamuksen yhteiskunnan instituutioihin kannalta on olennaista, että parlamentarismilla on selkeät pelisäännöt. Ne muodostuvat valtiosäännöstä ja parlamentarismista ja demokratian oikeudellisista ja poliittisista sekä eettisistä sovinnaisäännöistä. Tärkeää myös on, että kaikki parlamentaariset toimijat ja valtiolimet kunnioittavat yhteisiä pelisääntöjä. Ne ovat erityisen tärkeitä parlamentarismista poikkeustilanteissa. Demokratia on enemmän kuin tiettyyn hetkeen tai aikaan sidotun enemmistön ja sen antaman hallitusvallan maksimaalista hetkellistä hyödyntämistä.

Valtiosäännön kestävyys ja valtiovallan lujuus, demokraattisuus ja oikeusvaltiollisuus punnitaan parlamentarismista katkoksissa ja varsinaisissa poikkeustilanteissa. Tämä puheenvuoro kirjoitettiin ennen kuin valtioneuvosto toimittuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa totesi 16.3.2020 maassa vallitsevan poikkeusolot ja 17.3.2020 antoi eduskunnan hyväksyttäväksi valmiuslain mukaisten valtuuksien käyttöönottoa

koskevia käyttöönottoasetuksia. Eduskunta hyväksyi käyttöönottoasetuksesta antamassaan päätöksessä PeVM 2/2020 vp, että maassa oli valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (pandemia). Vuoden 2020 työssä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa nousivat hyvin näkyvään asemaan demokratiaan ja oikeusvaltioon poikkeusoloissa liittyvät kysymykset. Niistä raportoidaan seuraavassa kertomuksessa laillisuusvalvonnan kannalta. Mitä poikkeuksellisemmat olot, sitä merkityksellisempiä ovat oikeusvaltion ja demokratian pelisääntöjen noudattaminen. Modernissa oikeusvaltiossa ja parlamentaarisessa demokratiassa valtiovallan lujuus ei yksin synny vahvoista hallitusvallan toimivaltuuksista, vaan laajasta ihmisten ja eri ryhmien osallisuudesta, luottamuksesta ja yhteistyöstä sekä laajasta sitoutumisesta oikeusvaltion ja parlamentaarisen demokratian periaatteiden käytännön toteuttamiseen.²³

Parlamentarismista yleisiin sovinnaisääntöihin kuuluvat toimitusministeristön roolia koskevat sovinnaisäännöt. Ne turvaavat valtion asioiden hoidon jatkuvuutta ja parlamentaarisen demokratian toteutumista vallan vaihtuessa. Tässä nähdäkseni vuoden 2019 tilanteissa onnistuttiin hyvin. Suomalainen parlamentarismi toimii.

Oikeuskanslerin rooli laillisuusvalvojana ja riippumattomana neuvonantajana korostuu usein toimitusministeristön toimikauden kaltaisissa tavallisesta poikkeavissa tilanteissa.

²³ Olen toisessa asiayhteydessä pohtinut Suomen 1919 säädetyn hallitusmuodon merkitystä ja valtiosäännön kestävyyttä sekä tavoitetta valtiovallan lujudesta kansallisen turvallisuuden yhteydessä, ks. UKK-luentoni 3.9.2019 Paasikivi-seurassa, saatavilla <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/516/kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto/> (sivulla käyty 7.3.2020). Vuoden 1919 hallitusmuoto oli kompromissi, jossa valtiovallan lujuttua haettiin vahvalla legalismilla ja tasavallan presidentin vahvoilla, myös eduskunnan toimivaltaa rajoittaneilla valtuuksilla. Kuitenkin jo 1906 eduskuntauudistukseen kuului laajan, eri väestö- ja poliittiset ryhmittymät valtiolliseen toimintaan mukaan ottavan osallisuuden idea keskeisenä osana suomalaista kansanvaltaa. Ajatus jyrkästä enemmistöparlamentarismista hylättiin jo tuolloin tietoisesti pohdinnan ja punninnan tuloksena.

Parlamentaarisen demokratian oikeudellisen perustan ja sitä koskevien ajantasaisten tulkintojen ylläpitäminen hallitusvallan käytössä laillisuusvalvonnalla ja siihen kuuluvien neuvon ja ohjein on yksi valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslakiin nojaavista yhteiskunnallisista funktioista. Tämä funktio ja siten viime kädessä demokraattisen oikeusvaltion jatkuvuuden ylläpitäminen korostuvat valtiollisen elämän poikkeustilanteissa ja siirtymävaiheissa. Oikeuskanslerin uskottavuus ja hyväksyttävyys tässä perustuu perustuslaissa

säädettyyn ja vakiintuneeseen valtiosääntökulttuurissa sisäistettyyn tehtävään sekä erityisesti riippumattomaan ja itsenäiseen asemaan suhteessa kulloiseenkin hallitusvaltaan. Tehtävä edellyttää oikeuskanslerinvirastolta jatkuvaa käytännön valtiosääntöoikeuden ja ylimmän valtiollisen päätöksenteon käytäntöjen sekä parlamentaarisen järjestelmän tuntemusta ja seuraamista sekä niihin perustuvaa arviointikykyä samoin kuin luotettavuutta johdonmukaisena ja asiantuntevana valtiosäännön tuntijana ja soveltajana.