

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvostosta, joka sisältäisi keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Laki korvaisi vuodelta 1922 olevan valtioneuvostosta annetun lain.

Ehdotettuun lakiin koottaisiin keskeinen valtioneuvostoa koskeva, nykyisin monelta osin asetuksentasoinen sääntely. Esitys edellyttäisikin myös nykyisen valtioneuvoston asetuksena voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistusta samoin kuin ministeriöistä annettujen valtioneuvoston asetusten ja ministeriön asetuksena annettujen ministeriöiden työjärjestysten uudistamista.

Valtioneuvostosta annettavassa laissa vahvistettaisiin pääministerin asemaa. Lakiin kirjattaisiin pääministerin tehtävä valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa, toimia lakisäästeisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana sekä huolehtia Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Lisäksi pääministerin muodollista asemaa vahvistettaisiin eräin menettelysäännöksiin. Toimivalta määrätä ministerien sijaisuuksista siirrettäisiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Salkuttomien ministerien nimittämismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi.

Esityksessä ehdotetaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien tueksi voitaisiin tarvittaessa nimittää valtiosihteeriä. Valtiosihteerien tarve arvioitaisiin kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitettäisiin ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteeri toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeri toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla.

Ministerivaliokuntien asema eräiden keskeisten valtioneuvostossa ratkaistavien asiaryhmien valmistelussa vahvistetaan laissa.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia valtion virkamiehistä annettuun lakiin ja ulkoasiainhallintolakiin.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetyn uuden hallituksen aloittaessa toimintansa. Lakien voimaantulosta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila.....	5
2.1. Lainsäädäntö	5
Perustuslaki.....	5
Laki valtioneuvostosta.....	6
Valtioneuvoston ohjesääntö ja ministeriöitä koskevat asetukset	7
2.2. Ministeriöiden johtaminen.....	7
2.3. Kansainvälinen vertailu	9
Yleistä	9
Ruotsi	10
Norja	10
2.4. Nykytilan arviointi.....	11
3. Vaihtoehdot ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi.....	12
3.1. Ministerien lukumäärän lisääminen	12
3.2. Apulaisministerijärjestelmä.....	13
3.3. Valtiosihteerijärjestelmän toteuttamistapoja.....	15
4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	16
4.1. Tavoitteet	16
4.2. Keskeiset ehdotukset	17
Uusi laki valtioneuvostosta	17
Ministeriöiden sääntely	17
Pääministeri ja muut ministerit	17
Valtiosihteerijärjestelmä.....	17
Ministerivaliokunnat	19
5. Esityksen vaikutukset	19
5.1. Taloudelliset vaikutukset	19
5.2. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	20
5.3. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset.....	20
6. Asian valmistelu	21
6.1. Ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevat aikaisemmat valmisteluvaiheet	21
6.2. Esityksen valmisteluvaiheet ja valmisteluaineisto	22
6.3. Lausunnot.....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	24
1. Lakiehdotusten perustelut	24
1.1. Laki valtioneuvostosta.....	24
1 luku. Valtioneuvoston organisaatio ja toimialajako	24
2 luku. Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa	33

3 luku. Päätöksentekojärjestys.....	38
1.2. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta	49
1.3. Laki ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta.....	50
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	50
3. Voimaantulo	51
4. Säättämisjärjestys	51
LAKIEHDOTUKSET	53
valtioneuvostosta.....	53
valtion virkamieslain muuttamisesta	58
ulkoasiainhallintolain muuttamisesta	59
LIITE	60
RINNAKKAISTEKSTIT	60
valtion virkamieslain muuttamisesta	60
ulkoasiainhallintolain muuttamisesta	62
ASETUSLUONNOKSET	64

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Valtioneuvostoa koskeva yleislaki, laki valtioneuvostosta (78/1922), jäljempänä valtioneuvostolaki, on peräisin vuodelta 1922. Lakiin on sen voimassaoloaikana tehty lukuisia yksittäisiä muutoksia, eikä siinä ole ainoatakaan alkuperäistä pykälää. Myös lain nimike on muutettu vuoden 1994 alusta laiksi valtioneuvostosta. Lain muutokset ovat olleet lähinnä vain välttämättömiä teknisluonteisia tarkistuksia, eikä lakia muutettaessa ole arvioitu valtioneuvostoa koskevan sääntelyn tarpeita kokonaisuutena.

Uuden perustuslain voimaantuloon liittyvällä lailla (145/2000) valtioneuvostosta annettua lakia muutettiin vastaamaan uuden perustuslain asettamia vähimmäisvaatimuksia. Perustuslain eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota myös valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Valiokunta viittasi lain vanhentuneisuuden ohella valtioneuvoston asemassa tapahtuneeseen muutokseen, johon valtioneuvoston tehtävien lisääntyminen ja monipuolistuminen on johtanut. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen tulee käynnistää valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu (PeVM 10/1998 vp, s. 19—20). Valiokunnan mukaan sääntelyä uudistettaessa tulisi myös harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista. Perustuslakivaliokunta toisti vielä kantansa kokonaisuudistuksen tarpeesta uuden perustuslain voimaantuloon liittyneestä valtioneuvostolain muutosesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/1999 vp, s. 3).

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi myös ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevan lausuman, joka liittyy sisällöllisesti valtioneuvostolain uudistamiseen: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä)

ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle” (EV 262/1998 vp).

Samassa yhteydessä eduskunta hyväksyi toisenkin lausuman, joka koskee ministeriöiden toimivaltaisuuden sääntelyä: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä ’asianomainen ministeriö’. Lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakennetut kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä” (EV 262/1998 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että sellaiset ministeriöiden väliset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, tulee saattaa voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille (PeVM 2/1995 vp, PeVM 10/1998 vp, s. 22). Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen eduskunta onkin johdonmukaisesti noudattanut linjaa, jossa ministeriöt yksilöidään nimeltä mainiten niitä koskevissa laintasoisissa toimivaltasäännöksissä.

Uudesta perustuslaista antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös tarpeeseen arvioida kokonaisuvaltaisesti, miten perustuslain johdosta on syytä uudistaa nykyisiä säännöksiä ulkopolitiikan hoitamisen menettelytavoista (PeVM 10/1998 vp, s. 26/I).

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi nykyinen valtioneuvostosta annettu laki kokonaisuudessaan. Valtioneuvostolain uudistamisen yhteydessä on arvioitava myös valtioneuvostoa koskevaa alemmanasteista sääntelyä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden organisaatiota, päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä säännellään nykyisin usealla eri säädösta-solla. Keskeisimmät säännökset sisältyvät perustuslakiin, valtioneuvostosta annettuun lakiin, valtioneuvoston asetuksena voimassa olevaan valtioneuvoston ohjesääntöön, valtioneuvoston asetuksina annettuihin ministe-

riöitä koskeviin asetuksiin sekä ministeriön asetuksina annettuihin ministeriöiden työjärjestyksiin. Valtioneuvostolain kokonaisuudistus edellyttää alemmanasteisen lainsäädännön uudistamista.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Perustuslaki

Valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön perusta muodostuu valtioneuvostoa koskevista perustuslain säännöksistä. Perussäännös valtioneuvostosta sisältyy perustuslain 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä ”valtioneuvosto, jonka jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta”.

Tarkemmat säännökset valtioneuvostosta sisältyvät pääasiassa perustuslain 5 lukuun ”Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto”. Perustuslaki määrittää valtioneuvostoa koskevan laintasaisen sääntelyn vähimmäisisältöä. Presidentin päätöksentekoa koskevassa perustuslain 58 §:ssä säädetään valtioneuvostosta presidentin päätöksentekofoorumina, päätöksenteon sitomisesta pääsääntöisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen sekä asioiden esittelystä presidentille valtioneuvostossa. Perustuslain 58 §:n 3 momentissa mainittujen asioiden lisäksi presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta myös sellaisista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Perustuslaki edellyttää siten tällaisten asiatyyppeiden yksilöintiä lain tasolla.

Perustuslain 60 §:ssä säädetään valtioneuvoston kokoonpanosta, ministerien kelpoisuusvaatimuksista ja ministerien vastuunalaisuudesta. Perustuslaissa säädetään myös valtioneuvoston muodostamisesta (61 §), hallitusohjelmaa koskevasta tiedonannosta (62 §) ja ministerin sidonnaisuuksista (63 §) sekä valtioneuvoston ja ministerin erosta (64 §). Valtioneuvoston tehtäviä koskevassa perustuslain 65 §:ssä säädetään valtioneuvoston yleistoimivallasta ja presidentin päätösten täytäntöönpanotehtävästä. Perustuslain 66

§:ssä säädetään pääministerin tehtävistä ja pääministerin sijaisuudesta.

Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevassa perustuslain 67 §:ssä säädetään yleisistunnon ja ministeriöiden välisen toimivallanjaon perusteista, asioiden valmistelusta ministeriössä ja ministerivaliokunnissa sekä yleisistunnon päätösvaltaisuudesta. Perustuslain 67 § myös edellyttää, että valtioneuvoston ratkaisuvallan perusteista säädetään tarkemmin lailla. Toisin sanoen lailla tulee täsmentää yleisistunnon ja ministeriöiden välisen toimivallanjaon perusteet. Yksityiskohtainen rajanveto voi edelleenkin määräytyä valtioneuvoston asetuksen tasolla (HE 1/1998 vp, s. 118/I).

Ministeriöitä koskevassa perustuslain 68 §:ssä säädetään ministeriöiden yleistehtävistä, ministeriön päällikkyudesta sekä ministeriöiden enimmäismäärää ja muodostamisen yleisiä perusteita koskevasta lakivarauksesta samoin kuin ministeriöiden toimialoja ja valtioneuvoston muuta järjestysmuotoa koskevasta sääntelyvaltuutuksesta. Säännökset eivät edellytä ministeriöiden lukumäärän kiinteää vahvistamista laissa. Perustuslaki sallii myös ministeriöiden toimialajaon ja valtioneuvoston muun järjestysmuodon sääntelyn joko lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolla.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista säädetään perustuslain 69 §:ssä. Oikeuskanslerin tehtävistä ja oikeudellisesta vastuusta säädetään laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa.

Edellä lueteltujen säännösten ohella valtioneuvoston tehtävistä on säädetty myös muissa perustuslain luvuissa (esim. lainsäädäntöön ja asetuksenantoon liittyvät tehtävät 6 luvussa sekä ulkopoliittikkaan ja EU-asioihin liittyvät tehtävät 8 luvussa). Valtioneuvoston jäsenten oikeudellisesta vastuusta ja valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvonnasta säädetään laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa.

Valtioneuvosto-käsitettä käytetään perustuslaissa kahdessa eri merkityksessä. Sillä voidaan viitata pääministerin ja muiden ministerien muodostamaan ministeristöön (esim. perustuslain 60—64 §). Termillä voidaan viitata myös valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaan hallin-

nolliseen kokonaisuuteen (esim. perustuslain 65—68 §). Asiayhteys osoittaa, missä merkityksessä termiä kulloinkin käytetään.

Laki valtioneuvostosta

Laki valtioneuvostosta on peräisin vuodelta 1922. Lain alkuperäinen nimike oli laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta. Nimike muutettiin vuoden 1994 alusta voimaan tulleella lailla (1120/1993), jolloin myös kumottiin laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (79/1922). Tuolloin uudistettiin valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välistä toimivallan jakoa koskevat säännökset samoin kuin säännökset ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä (HE 184/1992 vp). Uudistuksen seurauksena suuri osa aikaisemmin yleisistunnossa ratkaistuja asioita siirtyi ministeriöissä ratkaistaviksi.

Seuraavat merkittävät muutokset valtioneuvostolakiin tehtiin vuonna 1995 annetulla lailla (977/1995), jolloin pyrittiin joustavoittamaan valtioneuvoston organisaatiota ja parantamaan sen toimintaedellytyksiä siten, että ministeriöiden nimistä ja toimialoista voitaisiin säätää asetuksella (HE 306/1994 vp). Sittemmin valtioneuvostolakia on vuonna 2000 muutettu paitsi perustuslain voimaantuloon liittyvällä lailla myös lailla (540/2000), joka koski valtioneuvoston EU-sihteeristön siirtoa ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan sekä lailla (962/2000) jolla kumottiin ylimpien hallintovirkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevat erityissäännökset.

Valtioneuvostolaissa säädetään nykyisin ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista. Valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on valtioneuvoston kanslia ja enintään seitsemäntoista muuta ministeriötä. Kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Ministeriöjako on ollut Suomessa pysyvä. Osa nykyisistä ministeriöistä muotoutui jo suuriruhtinaskunnan aikana. Ministeriöiden nykyinen määrä on 13. Valtioneuvostolain 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin ja ministeriöiden

toimialasta säädetään asetuksella. Toimialojen määräytymiseen vaikuttavat kuitenkin myös erityislainsäädäntöön sisältyvät tehtäväsäännökset.

Valtioneuvostolaissa säädetään ministerien enimmäismäärästä ja tehtävistä (1 a §), päätösvaltaisuudesta presidentin esittelyssä (1 b §) sekä ministerin sijaisuuden määräytymisestä (2 §). Laissa säädetty ministerien enimmäismäärä on nykyisin 18. Käytännössä ministerimäärä eri hallituskokoonpanoissa on vakiintunut 17—18 jo 1970-luvulla. Nykyisessä ja sitä edeltäneessä hallituksessa ministereitä on 18. Ministerien työnjaon ei tarvitse noudattaa ministeriöjako, sillä valtioneuvostolain 1 a §:n mukaan ministeri voi toimia ministeriön päällikkönä, käsitellä ministeriön toimialaan kuuluvia asioita tai toimia salkuttomana ministerinä. Vallitsevan käytännön mukaan joihinkin ministeriöihin nimitetään kaksi ministeriä, jotka jakavat keskenään ministeriön tehtävät. Osa ministereistä määrätään hoitamaan joitakin, yleensä pienehköjä osia toisen ministeriön toimialasta. Salkuttomia ministereitä ei ole kuulunut hallituskokoonpanoihin enää 1940-luvun jälkeen.

Laissa on myös säännökset valtioneuvoston esittelijöinä toimivista virkamiehistä (3 §) sekä toimialajaosta kansainvälisissä asioissa (3 a §) ja EU-asioissa (3 b §) samoin kuin toimialariitojen ratkaisemisesta (4 §). Lain mukaan ministeriöt käsittelevät omaan toimialaansa liittyvät kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionissa päätettävät asiat.

Valtioneuvostolaissa on eräitä säännöksiä asioiden käsittelystä valtioneuvostossa sekä yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä ratkaisuvallan jaosta (5—8 §). Ratkaisuvallan jaon pääsääntönä on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään ministeriössä, jolle niitä ole nimenomaisesti säädetty ratkaistaviksi yleisistunnossa. Ministeriön ratkaisuvaltaan kuuluva asia voidaan siirtää yleisistunnon ratkaistavaksi, jos asian laajakantoisuus tai periaatteellinen tärkeys sitä edellyttää.

Valtioneuvostolaissa ei säädetä yleisistunnon päätöksentekomenettelystä, vaan tältä osin sääntely perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön ja valtioneuvoston antamiin hallinnollisiin määräyksiin. Yleisistunnon toiminnan lähtökohtana on esittely ja kollegiaalinen

päätöksenteko. Asioista äänestettäessä noudatetaan samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa. Valtioneuvoston jäsenen oikeus saada päätöksenteko lykätyn asiaan perehtymistä varten perustuu valtioneuvoston päätökseen (VNK 406/150/82/7.4.1982).

Asioiden ratkaisemisesta ministeriöissä ja ratkaisuvallan pidättämisestä yksittäisissä asioissa säädetään valtioneuvostolain 9—10 §:ssä. Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeri tai ministeriön virkamies. Asiasta säädetään tarkemmin asetustasolla. Valtioneuvostolain mukaan ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri, mutta muutoin laissa ei ole asetettu rajoituksia ratkaisuvallan siirrosta virkamiehille. Ministeri voi pitää yksittäisessä tapauksessa päätösvalan itselleen asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi. Ministeriön virkamiehen pidätysoikeudesta säädetään asetuksella.

Lisäksi valtioneuvostolaissa säädetään presidentin estyneisyyttä koskevan asian käsittelystä (11 §), ministeriöiden toimialajaon muutosten vaikutuksista (11 a—11 b §) ja asetuksenantovaltuudesta (12 §).

Valtioneuvoston ohjesääntö ja ministeriöitä koskevat asetukset

Valtioneuvostolain ohella valtioneuvostosta annetaan yleisiä säännöksiä valtioneuvoston ohjesäännössä (1522/1995), joka on säädetty tasavallan presidentin antamalla asetuksella mutta jonka muuttaminen on nykyisin valtioneuvoston asetuksenantovallan piirissä.

Valtioneuvoston organisaation ja päätöksenteon kannalta valtioneuvoston ohjesääntö on valtioneuvostolakia merkittävämpi. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden ratkaisuvallan jako määräytyy olennaisilta osin vasta valtioneuvoston ohjesäännössä (2 luku). Samoin ministeriöiden nimet ja niiden toimialajako ilmenevät kootusti ainoastaan ohjesäännöstä (3 luku). Ohjesäännön säännökset ministeriöiden toimialoista ovat varsin kattavat ja yksityiskohtaiset. Säännökset koskevat sekä laajoja asiakokonaisuuksia että hyvinkin vähäisiä yksityiskohtia.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettely perustuu niin ikään ohjesääntöön (7 luku). Asioiden valmistelussa keskei-

sistä valtioneuvoston toimielimistä, ministerivaliokunnista, säädetään perustuslain 67 §:n 2 momentin mainintaa lukuun ottamatta ainoastaan ohjesäännössä (5 ja 6 luku). Ohjesäännössä on myös ministeriöiden virkamiehiä ja heidän tehtäviään koskevia, kaikille ministeriöille yhteisiä säännöksiä (4 luku).

Valtioneuvoston toimintaa säännellään myös valtioneuvoston asetuksina annetuissa ministeriöasetuksissa ja ministeriön asetuksina annetuissa ministeriön työjärjestyksissä. Viime aikoina sääntelyn painopiste on siirtynyt ministeriöasetuksista ministeriön työjärjestysten suuntaan.

2.2. Ministeriöiden johtaminen

Ministerit johtavat ministeriöitä ja ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa. Ministerien ja ministeriöiden työmäärä on kasvanut merkittävästi viimeaikaisen kehityksen johdosta. Ministerien velvoitteet osallistua esimerkiksi erilaisiin kokouksiin ovat lisääntyneet. Eduskuntatyön lisäksi ministerit osallistuvat valtioneuvoston yleisistuntoihin, tasavallan presidentin esittelyihin, hallituksen iltakouluun ja hallituksen neuvotteluihin sekä ministerivaliokuntiin ja muihin ministeriryhmiin. Aikaisempaan verrattuna erityisesti ministerien EU-tehtävät ja muut kansainväliset tehtävät ovat lisänneet työmäärää tuntuvasti. Näiden tehtävien lisäksi ministerin toiminta ulottuu oman ministeriön ja sen alaisen hallinnon ohella useisiin muihin tahoihin, kuten puolueisiin, etujärjestöihin ja tiedotusvälineisiin. Ministerien ajankäyttöongelmissa ei siten ole kyse vain ministeriön sisäisestä toiminnasta vaan yhä enemmän ministerin suhteesta ministeriön ulkopuolisiin tahoihin.

Valtioneuvoston toiminta on vahvasti ministeriöpainotteista. Ministeriöissä ratkaistaan suuri osa valtioneuvostossa päätettävistä asioista, ja ministeriössä tärkeimmät asiat ratkaisee ministeri. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavia asioita vähennettiin voimakkaasti 1990-luvun alussa, jolloin lukuisia asioita siirtyi ministeriöiden ratkaistaviksi. Ministerit ovat kohonneet aikaisempaa selvemmin hallinnonalojensa ja politiikkalohkojensa johtajiksi. He ovat myös olleet 1980-luvulta alkaen hallitusvastuussa koko

nelivuotisen vaalikauden ajan. Ministerien asemaa valtioneuvostossa ja ministeriöiden johdossa korostaa myös viimeaikainen hallitustavan parlamentaaristen piirteiden vahvistuminen. Parlamentaarinen vastuukate ulottuu nykyisin kaikkeen keskeiseen päätöksentekoon. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja ministerit kantavat ratkaisusta poliittisen ja oikeudellisen vastuun.

Parlamentaarinen vastuu edellyttää, että ministerit voivat tehokkaasti seurata hallinnonalansa toimintaa sekä ohjata ministeriössä ja valtioneuvostossa päätöksenteon valmistelua, jotta päätökset aidosti vastaisivat päätöksentekijöiden tahtoa. Ministerien muiden tehtävien hoito asettaa ajallisia rajoituksia valmistelun ohjaukselle. Ministerivaliokuntiin, ministerityöryhmiin ja muihin epävirallisiin neuvotteluihin osallistuminen vie käytännössä paljon ministerien aikaa. Valtioneuvoston päätöksenteko ja asioiden valmistelu on muodostunut myös sisällöltään aikaisempaa vaativammaksi ja edellyttää mahdollisuutta asioihin perehtymiseen. Viime vuosina on tullut korostuneesti esiin tarve tehostaa ministeriöiden välistä koordinoitua muissakin kuin EU-asioissa ja pyrkimys yhteensovittaa eri ministeriöiden kantoja keskenään. Koordinoitua ja kantojen yhteensovittaminen ei voi toimia pelkästään virkamiesten välisenä yhteistyönä, vaan se edellyttää poliittista ohjausta ja sovittelua. Asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta olisi edullista, jos poliittiset linjaukset ja poliittinen yhteensovittaminen voitaisiin tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisissa vaiheissa.

EU:n ministerineuvostolla on ollut vuosittain noin 100—130 kokousta eri kokoonpanoissa. Kokoukset saattavat kestää myös useampia päiviä. Ministerillä on voinut olla toimialallaan useita EU-sektoreita, ja tämän vuoksi useat ministerit ovatkin joutuneet osallistumaan ministerineuvoston kokouksiin useammassa kuin yhdessä neuvoston kokoonpanossa. Tämä on luonnollisesti lisännyt vuosittaisten kokousten määrää. Esimerkiksi vuonna 2001 osa ulkoasiain-, valtiovarain-, opetus-, maa- ja metsätalous- sekä sosiaali- ja terveysministeriön ministereistä osallistui ministerineuvoston kokouksiin kahdessa neuvoston kokoonpanossa. Kauppa- ja teollis-

suusministeriön toimialalla neuvoston kokoonpanoja oli kolme. Nykyisin ministerin sijaisena neuvoston kokouksiin osallistuu tarvittaessa ulkoasiainhallinnon virkamiehenä Suomen pysyvä edustaja Brysselissä.

Sevillan Eurooppa-neuvostossa 21 ja 22 päivänä kesäkuuta 2002 sovittiin neuvoston toiminnan uudistamisesta siten, että neuvoston kokoonpanoja vähennettiin asiaryhmiä yhdistelemällä kuudestatoista yhdeksään. Yleisten asioiden neuvosto muutettiin nimeltään yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostoksi, joka pitää erillisiä istuntoja erillisin esityslistoin näissä asiaryhmissä. Neuvoston kokoonpanouudistuksessa sovittiin myös, että useampi ministeri voi osallistua samaan neuvoston istuntoon varsinaisina jäseninä ja että yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa kutakin hallitusta edustaa tämän uuden kokoonpanon eri istunnoissa sen tehtävään valitsema ministeri tai valtiosihteeri. Neuvoston uuden työjärjestyksen mukaan neuvoston uudet kokoonpanot ovat seuraavat:

Yleiset asiat ja ulkosuhteet

Talous- ja rahoitusasiat

Oikeus- ja sisäasiat

Työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kulluttaja-asiat

Kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus ja tutkimus)

Liikenne, viestintä ja energia

Maatalous ja kalastus

Ympäristö

Koulutus, nuoriso ja kulttuuri.

Toistaiseksi on jossain määrin epävarmaa, miten uudistus tulee lopulta vaikuttamaan ministerien velvollisuuksiin osallistua neuvoston kokouksiin. Näyttäisi kuitenkin siltä, ettei uudistus ole ainakaan vielä merkittävästi vähentänyt ministerien kokousvelvoitteita. Erona aikaisempaan on lähinnä se, että neuvoston kokouksia järjestetään sinänsä harvemmin, mutta samaan neuvoston kokoukseen osallistuu useampi ministeri.

EU:n ministerineuvoston kokousten ohella ministereiden työmäärää kasvattavat EU-asioiden hoitamiseen liittyvät kahdenväliset tapaamiset EU:n jäsenvaltioiden välillä sekä tapaamiset EU:n ulkopuolisten niin sanottujen kolmansien maiden kanssa. EU-toiminta edellyttää ministerien osallistumista myös

moniin muihin kansainvälisiin kokouksiin erilaisilla EU:n politiikkalohkoilla. Suomen ulkopuolelle suuntautuvan toiminnan ohella ministerien tehtäviin kuuluu osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun valtioneuvostossa ja eduskunnassa. EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain, ja ministerit ovat myös eduskunnan valiokuntien kuultavina säännönmukaisesti neuvoston kokouksiin liittyen.

EU-asioista aiheutuva työmäärä vaihtelee eri ministeriöiden välillä. Osalle ministeriöistä EU-asiat muodostavat kuitenkin merkittävän lisätyön. Tällaisia ovat muun muassa ulkoasiain-, valtiovarain-, kauppa- ja teollisuus- sekä maa- ja metsätalousministeriö. Ministerikohtainen työnjako vaikuttaa siihen, millaiseksi ministerin työmäärä EU-asioissa käytännössä muodostuu.

Näistä merkittävistä muutoksista huolimatta Suomen hallitusjärjestelmä on säilyttänyt alkuperäisen rakenteensa, jossa hallitus koostuu vain ministerikollegion jäsenenä olevista, ministeriöitä tai niiden osia johtavista täysivaltaisista ministereistä. Ministeriöiden johtamisjärjestelmää ja ministerien toimintamahdollisuuksia on kehitetty 1960-luvulla perustamalla ministeriöihin kansliapäälliköiden virat sekä 1970-luvulla asettamalla ministerien käyttöön poliittiset sihteerit, sittemmin erityisavustajat. Toisaalta useassa eri yhteydessä on todettu tarve vahvistaa ministeriöiden poliittista ohjausta ja ministerien mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti ministeriönsä ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisessa vastuussa. Tämän suuntaisia johtopäätöksiä on esitetty muun muassa hallintopoliittikan suuntalinjoja koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (ks. valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopoliittikan suuntalinjat.) sekä valtioneuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2000 asettamassa keskushallinnon uudistushankkeessa (Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001).

Nykyinen ministerien sijaisuusjärjestelmä korjaa ministerien ajankäyttöön liittyviä ongelmia vain osittain. Ministereille on valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla määrätty toinen ministeri sijaiseksi

sen varalta, ettei ministeri vuosiloman, sairauden, esteellisyyden tai muun tilapäisen esteen takia voi hoitaa tehtäviään. Käytännössä ministerien sijaisina toimivat ministerit ovat usein toisesta puolueesta. Mikään ei tosin estäisi järjestämästä ministerien sijaisuuksia puoluepohjalta silloin, kun puolueella on hallituksessa enemmän kuin yksi ministeri. Käytännössä ministerien sijaisuusjärjestelmä ei kuitenkaan tuo ratkaisua ministerien kasvaneesta työmäärästä aiheutuviin ongelmiin.

2.3. Kansainvälinen vertailu

Yleistä

Kunkin maan hallituksen asema ja toiminta ovat valtiollisen järjestelmän ydinsisältöön kuuluvia asioita, joita koskevat perusratkaisut säädetään yleensä jo perustuslaissa. Eri maiden poliittis-valtiollisissa järjestelmissä hallituksen asema, organisaatio ja toimintatavat ovat myös pitkälti sidoksissa kansallisiin ominaispiirteisiin. Tämän vuoksi vertailevilla selvityksillä muiden maiden järjestelmistä ja niistä saatavilla sääntelymalleilla ei ole ratkaisevaa merkitystä tehtäessä näitä asioita koskevia kansallisia päätöksiä.

Edellä mainituista syistä esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty erityisesti ministerien toimintaa ja ministeriöiden poliittista ohjausta tukevia järjestelyjä lähinnä vain järjestelmältään Suomea lähellä olevissa maissa. Eri maiden järjestelmät rakentuvat tältä osin joko virkamiesasemassa toimivien poliittisten valtiosihteerien tai täysivaltaista ministeriä avustavien nuorempien ministerien tai apulaisministerien varaan. On tosin huomattava, ettei selkeää eroa valtiosihteerin ja avustavan ministerin välillä ole välttämättä aina tehtävissä. Yleisenä piirteenä voidaan kuitenkin todeta, että lähes kaikissa läntisen Euroopan maissa hallituksen ministereitä avustaa joko poliittinen tai parlamentaarinen valtiosihteerin tai vaihtoehtoisesti apulaisministeri tai nuorempi ministeri. Viimeksi mainitut vastaavat usein itsenäisesti joistakin ministeriön asiaryhmistä, vaikka eivät kuuluukaan hallituskabinettiin.

Ministerin toimintamahdollisuuksia tukeva poliittinen valtiosihteerijärjestelmä on otettu käyttöön muun muassa Ruotsissa, Norjassa,

Itävallassa ja Alankomaissa. Näissä maissa valtiosihteerit eivät ole välittömän parlamentaarisen vastuun alaisia, vaan he ovat ministeriin henkilökohtaisessa luottamussuhteessa olevia virkamiehiä ja poliittisessa vastuussa ministerille. Myös Espanjassa ja Italiassa ministerien apuna toimivat virkamiesasemassa olevat valtiosihteerit. Saksan järjestelmä poikkeaa hieman muista, sillä Saksassa osa valtiosihteereistä toimii liittopäiväedustajina (ns. parlamentaariset valtiosihteerit), ja he rinnastuvatkin osittain apulaisministereihin tai nuorempiin ministereihin. Parlamentaaristen valtiosihteerien ohella Saksassa on virkamiesvaltiosihteerejä, jotka edustavat ministeriöissä hallinnollista jatkuvuutta.

Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa järjestelmä puolestaan pohjautuu laajoihin, eriasteisista ministereistä muodostuviin hallituksiin. Ranskassa hallitukseen laajassa merkityksessä kuuluu ministeriöiden päällikköinä toimivien, noin parinkymmenen ministerin ohella myös muita ministereitä ja apulaisministereihin rinnastuvia valtiosihteereitä. Tavanomaisesti hallituksen eriasteisten jäsenten määrä on Ranskassa noin neljäkymmentä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa päällikköministerinä toimivien kabinettiministerien ohella on kabinetin ulkopuolisia ministereitä, jotka ovat joko kakkosministerinä kabinettiministerien ministeriöissä tai päällikköinä kabinetin ulkopuolisissa ministeriöissä. Kolmantena ryhmänä hallitukseen kuuluu nuorempia ministereitä (*parliamentary under-secretaries*), jotka avustavat kabinettiministereitä ja kakkosministereitä. Lisäksi hallitukseen kuuluu niin sanottuja hallituspiiskureita (*government whips*), jotka toimivat parlamenttityön koordinoijina ja valvojina. Myös Irlannissa hallitukseen kuuluu nuorempia ministereitä. Belgiassa hallitukseen kuuluu muutamia valtiosihteerejä, jotka rinnastuvat asemaltaan lähinnä apulaisministereihin.

Seuraavassa selvitetään tarkemmin Ruotsin ja Norjan valtiosihteerijärjestelmää. Tanskan järjestelmä vastaa Suomen nykyistä järjestelmää. Tanskassa ei siten ole poliittisia valtiosihteereitä eikä apulaisministereitä tai nuorempia ministereitä.

Ruotsi

Ruotsissa ministeriä avustaa valtiosihteeri (*statssekreterare*), joka on välittömästi ministerin alaisuudessa toimiva, ministerin toimikauteen sidottu poliittinen virkamies. Valtioneuvosto nimittää valtiosihteerin asianomaisen ministerin esityksestä. Jokaisella ministerillä on vähintään yksi valtiosihteeri. Vuonna 2001 ministeriöissä oli yhteensä 26 valtiosihteeriä. Ulkoasiain-, valtiovarain- ja elinkeinoministeriöissä oli neljä valtiosihteeriä kussakin. Ruotsin ministeriöissä on myös muita hallituksen toimikauteen sidottuja poliittisia virkamiehiä.

Valtiosihteerejä ja ministeriöiden johtoon kuuluvia vakinaisia virkamiehiä (*expeditionschef* ja *rättschef*) ei ole asetettu hierarkkiseen järjestykseen. Valtiosihteerien tehtävistä säädetään ministeriöiden työjärjestyksissä. Valtiosihteerin tehtäviin kuuluu ministerin avustaminen asioissa, joilla on periaatteellista merkitystä tai muutoin suurempi painoarvo. Hänen tehtäviinsä kuuluu myös ministerin alaisuudessa johtaa ministeriön työskentelyä. Ruotsissa hallitus- ja ministeriöhallintoasioita koskeva ratkaisuvallta kuuluu pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnolle, joten ministeriöiden päätöksentekovalta on rajoittunut lähinnä välittömästi ministeriön toimintaan liittyviin asioihin.

Norja

Myös Norjassa valtiosihteeri (*statssekretär*) on ministerin toimikauteen sidottu, välittömästi ministerin alaisuudessa toimiva poliittinen virkamies. Valtiosihteeri on suurkäräjävaaleissa vaalikelpoinen, mutta hän ei voi toimia suurkäräjäedustajana hoitaessaan valtiosihteerin tehtäviä. Ministereillä on valtiosihteerin lisäksi myös poliittinen neuvonantaja apunaan. Valtiosihteerin nimittää valtioneuvosto pääministerin kanslian esityksestä. Pääministerin kanslia hoitaa valtiosihteerien palvelussuhdeasiat.

Vuonna 2001 ministeriöissä oli yhteensä 35 valtiosihteeriä. Pääministerin kansliassa toimi kuusi valtiosihteeriä sekä ulkoasiain-, valtiovarain- sekä kunta- ja alueministeriössä kolme valtiosihteeriä. Viidessä muussa ministeriössä oli kaksi valtiosihteeriä ja lopuis-

sa kymmenessä ministeriössä yksi. Valtiosihteerien kasvava määrä on aiheuttanut Norjassa keskustelua.

Valtiosihteereistä säädetään perustuslaissa, jonka 14 §:n mukaan valtiosihteerin tulee avustaa valtioneuvoston jäseniä heidän virantoimituksessaan valtioneuvoston ulkopuolella. Valtioneuvoston organisaatiota ja toimintaa koskevassa ohjesäännössä säädetään heidän asemastaan tarkemmin. Valtiosihteerin tehtävänä on avustaa ministeriä ministeriön johtamisessa ja toimia ministerin puolesta tai sijaisena siinä laajuudessa kuin ministeri päättää. Valtiosihteerin ei voi kuitenkaan esiintyä suurkäräjillä tai valtioneuvoston istunnoissa ministerin sijaisena. Ministeri kantaa parlamentaarisen vastuun valtiosihteerin toimista. Valtiosihteerin on virkamiehenä virkavastuussa.

Ministeriön korkein vakinainen virkamies on kansliapäällikkö. Valtiosihteerin ja kansliapäällikön välistä tehtävienjakoa ei ole säädelty yksityiskohtaisesti. Valtiosihteerin tehtävänä on ”avustaa ministeriä ministeriön johtamisessa”, kun taas kansliapäällikön tehtävänä on ”avustaa ministeriä ministeriön hallinnoinnissa ja ministeriön tehtävien koordinoinnissa”. Ministerin, valtiosihteerin ja kansliapäällikön välinen tehtävienjako on käytännössä hyvin joustavaa, ja siitä päättää viime kädessä ministeri ministeriön päällikkönä.

2.4. Nykytilan arviointi

Nykyinen valtioneuvostolaki on sisällöltään epäsystemaattinen, mikä on seurausta eri aikoina tehdyistä lain osittaismuutoksista. Laki on sisällöltään myös varsin niukka ja vaikenee useista valtioneuvoston toimintaan liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Valtioneuvoston ohjesääntö onkin muodostunut valtioneuvoston organisaation ja päätöksenteon kannalta valtioneuvostolakia merkittävämmäksi säädökseksi. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallanjako tarkentuu olennaisilta osin vasta valtioneuvoston ohjesäännössä. Niin ikään valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettely perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön.

Nykyinen valtioneuvostolaki on tarpeen

uudistaa kokonaisuudessaan. Samassa yhteydessä on uudistettava myös valtioneuvoston ohjesääntö sekä tehtävä tarpeelliset tarkistukset ministeriöitä koskeviin asetuksiin ja ministeriöiden työjärjestyksiin.

Ministereitä tukevia nykyisiä järjestelyjä ministeriöiden johtamisessa ei voida pitää kaikilta osin riittävänä. Tämä johtopäätös on todettu useassa aikaisemmassakin yhteydessä. Asioiden valmistelun ohjaus, ministeriöiden välinen koordinointi ja kantojen yhteensovittaminen, hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun toimeenpano sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitaminen muodostavat tärkeän ja aikaa vievän osan ministerien tehtävistä. Tarve koordinointiin ja kantojen yhteensovittamiseen asioiden valmistelussa on muodostunut yhä tärkeämmäksi myös muussa kuin Euroopan unionia koskevassa päätöksenteossa. EU-tehtävistä aiheutuva rasite kohdistuu nykyisin eri tavoin ministereihin. Osalle ministereistä EU-asiat muodostavat merkittävän ja aikaa vievän asiaryhmän ministerin toimialalla, kun taas osalla EU-tehtävät ovat paremmin tasapainossa muiden tehtävien kanssa. Ministerien EU-tehtäviin vaikuttaa vastaisuudessa myös unionin tuleva kehitys ja mahdolliset toimivaltamuutokset.

Ministeriöiden toiminnassa ja toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia hallintomallin säilyttäessä aikaisemmat muotonsa. Suomi kuuluu läntisen Euroopan valtioista siihen pienehköön vähemmistöön, jossa ei ole asetettu täysivaltaisten ministerien tueksi joko apulaisministereihin tai poliittisiin valtiosihteereihin rinnastettavia avustajia. Vertailevat tiedot sellaisten, Suomea lähellä olevien maiden kuten Ruotsin ja Norjan järjestelmistä tukevat ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista.

Pääministerin aseman korostuminen nykyisessä hallitustavassa ja perustuslaissa ei heijastu nykyisessä valtioneuvostoa koskevassa lainsäädännössä. Valtioneuvostolaissa olisi tarpeen kehittää edelleen pääministerin säädännäistä asemaa. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallanjaon kanssa ei enää hyvin sovi yhteen se, että presidentti päättää valtioneuvoston sisäistä järjestäytymistä koskevista ministerien sijaisuusjärjestelyistä. Mahdollisuus niin sanottu-

jen salkuttomien ministerien nimittämiseen on käytännössä osoittautunut tarpeettomaksi.

Valtioneuvoston työskentelytavat, joihin kuuluvat yleisistunto, esittelyt tasavallan presidentille, asioiden valmistelu ministerivaliokunnissa ja päätöksenteko ministeriöissä, eivät edellytä merkittäviä muutoksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa ei myöskään ole nähtävissä tarvetta nykyistä tarkempaan lain tasoiseen sääntelyyn. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteinen kokous on kuitenkin perusteltua vahvistaa lain tasolla keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan muotona. Ministerivaliokuntien asema myös muiden keskeisten valtioneuvostossa ratkaistavien asiaryhmien valmistelussa on merkityksensä vuoksi aiheellista säätää lain tasolla.

3. Vaihtoehdot ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämistä koskevassa keskustelussa on tuotu esille useita vaihtoehtoja. Pääpiirteisään vaihtoehdot rakentuvat kolmelle pohjalle: 1) nykyisen ministerien lukumäärän ja ministeriörakenteen tarkistamiseen, 2) apulaisministerijärjestelmään ja 3) ministeriin luottamusuhteessa oleviin ministeriöiden johtaviin määräaikaisiin virkamiehiin eli valtiosihteerijärjestelmään. Seuraavissa jaksoissa käsitellään ministerien lukumäärän lisäykseen ja apulaisministerijärjestelmään perustuvia vaihtoehtoja sekä valtiosihteerijärjestelmän erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja.

3.1. Ministerien lukumäärän lisääminen

Perustuslaki ei aseta rajoituksia ministerien lukumäärälle. Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerien enimmäismäärästä on säädetty nykyisin valtioneuvostosta annetun lain 1 a §:ssä, jonka mukaan ministereitä voi olla pääministeri mukaan lukien enintään 18. Tämä vastaa nykyistä ministerien määrää. Käsillä olevassa ehdotuksessa uudeksi laiksi valtioneuvostosta ei aseteta rajoituksia minis-

terien määrälle.

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen ministerien lukumäärän ja ministeriörakenteen tarkistamisen pohjalta on ollut keskustelussa esillä erilaisissa muodoissa. Eräänä vaihtoehtona on keskusteltu muun muassa isoimmista ministeriöissä sovellettavasta kahden ministerin järjestelmästä, joissa ministerit olisivat samasta puolueesta ja toimisivat toistensa sijaisina. Suomen kaltaisessa monipuoluejärjestelmässä hallituksen muodostamiseen liittyvät syyt asettavat kuitenkin rajoituksia tällaisen mallin käytölle. Tämä vaihtoehto ei myöskään toisi helpotusta ministerien ajankäyttöön, kun kumpikin ministeri toimisi täysin työllistettynä omalla toimialallaan. Vaihtoehto ei helpottaisi myöskään niiden ministereiden työtaakkaa, jotka toimivat pienemmissä ministeriöissä. Toisaalta on myös pidetty tarpeellisena valtioneuvoston johtamisen selkeyttämiseksi luopua ministeriöiden jakamisesta usealle ministerille (ks. esim. Valtioneuvoston työn uudistaminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997). Näiden arvioiden mukaan ministerin toimialan määräytyminen yhdenmukaisesti ministeriön toimialan kanssa vähentäisi käytännön epäselvyyksiä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

On myös keskusteltu ministerien lukumäärän lisäämisestä siten, että jokaisessa ministeriössä olisi kaksi ministeriä ja ministereillä olisi sama puoluetusta. Tällöin saman ministeriön ministerit voisivat toimia toistensa sijaisina tarvittaessa. Käytännössä tämä myös merkitsisi, että hallituksen pienpuolueetkin saisivat vähintään kaksi ministeriä. Nykytilanteeseen verrattuna tämä vaihtoehto tarkoittaisi — ottaen huomioon ministeriöiden nykyinen lukumäärä — ministerien määrän merkittävää lisäämistä nykyisestä 18:sta jopa 26:een. Ministerien määrää lisättäessä tulee ottaa huomioon ministerikollegion työskentelyn tehokkuuden vaatimuksen asettamat rajat. Ministerien nykyisen määrän tuntuva kasvu johtaisi ongelmiin valtioneuvostotyöskentelyssä.

Ministerien toimialojen merkittävä kapeutumisen olisi ongelmallista myös asiakokonaisuuksien johtamisen kannalta. Nyt esillä olevaan vaihtoehtoon onkin keskustelussa liitetty ministeriörakenteiden tarkistaminen ny-

kyisiä ministeriöitä toisiinsa yhdistämällä. Ministeriörakenne on ollut Suomessa hyvin vakiintunut ja jokseenkin muuttumaton. Merkittävät hallinnolliset rakennemuutokset ovat myös osoittautuneet käytännössä erittäin vaikeiksi toteuttaa. Ne edellyttävät painavia perusteita, perusteellista valmistelua ja laajaa poliittista yksimielisyyttä.

Nykyisen valtioneuvostolain 1 a §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla jäsenenä salkuttomia ministereitä, jotka eivät käytä ratkaisuvaltaa missään ministeriössä, vaan osallistuvat päätöksentekoon ainoastaan valtioneuvoston istunnoissa. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi tästä mahdollisuudesta. Salkuttomia ministereitä ei ole Suomessa nimitetty enää 1940-luvun jälkeen, vaan jokaisella ministerillä on ollut vastuullaan ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Valtioneuvoston toiminnalle on ominaista niin sanottu valmistelupakkoperiaate eli perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Tämä jättää vain vähän mahdollisuuksia muodostaa salkuttomalle ministerille mielekästä tehtäväkokonaisuutta. Asioiden poliittisesta ohjauksesta ja koordinoinnista huolehtiminen edellyttää, että ministerillä on myös toimivaltaa. Tämän vuoksi salkuttomien ministerien nimitäminen hallitukseen ei juurikaan lisäisi hallitustyöskentelyn tehoa nykyisestä.

3.2. Apulaisministerijärjestelmä

Apulais- tai varaministerijärjestelmällä tarkoitetaan asemassaan varsinaiselle ministerille alisteisia, parlamentaarisesti vastuunalaisia avustavia ministereitä, jotka toimisivat tietyissä tilanteissa varsinaisen ministerin sijaisena ja tukisivat ministeriä poliittisessa johtamisessa. Apulaisministeri edustaisi samaa hallitusryhmää kuin varsinainen ministeri. Selkeitä rajanvetoja siitä, millaisia toimivaltuuksia apulaisministereille on ajateltu, ei kuitenkaan ole yleensä tehty. Laajimmillaan keskustelussa on ollut esillä apulaisministerin jäsenyys valtioneuvostossa. Apulaisministerien on kuitenkin ajateltu korvaavan ainakin osittain nykyistä ministerien sijaisuusjärjestelmää. Aikaisemmissa ministeriöiden johtamisen vahvistamista koskeneissa valmiste-

luhankkeissa on poikkeuksetta päädytty hylkäämään apulais- tai varaministerijärjestelmän käyttöönotto. Järjestelmää on pidetty esillä olleista vaihtoehdoista poliittis-valtiolliselle järjestelmällemme vieraimpana.

Uudessa perustuslaissa ei ole otettu huomioon apulaisministerijärjestelmää. Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämistä koskeva kysymys oli esillä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa sen valmistellessa perustuslakiuudistusta koskevaa mietintöään. Valiokunta keskusteli lähinnä siitä, tulisiko perustuslakiin ottaa säännös, joka mahdollistaisi apulaisministerijärjestelmän käyttöön ottamisen tarvittaessa. Valiokunta ei kuitenkaan tehnyt tältä osin muutoksia hallituksen esitykseen, vaan valiokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunta hyväksyi edellä mainitun lausuman perustuslakiuudistusta koskevassa vastauksessaan (EV 262/1998 vp), jossa se edellytti asian kiireellistä selvittämistä.

Seuraavassa selvitetään apulaisministerijärjestelmän käyttöönottoon liittyviä perustuslain tarkistustarpeita. Muutostarpeisiin vaikuttaa paljolti se, missä muodossa apulaisministerijärjestelmä toteutettaisiin.

Lähtökohtana tulisi olla apulaisministerien valikoituminen kansanedustajien piiristä. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuukin järjestelmän vaikutus eduskuntaan ja tarve ottaa käyttöön kansanedustajien varaedustajajärjestelmä. Jos apulaisministerijärjestelmä toteutettaisiin laajana siten, että kaikille ministereille asetettaisiin apulaisministeri, tämä saattaisi vaikuttaa eduskunnan toimintakykyyn ja edellyttää varaedustajajärjestelmän käyttöönottoa ministerikansanedustajien kohdalla eduskunnassa. Perustuslain 48 §:n 1 momentin mukaan ministerit eivät voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnissa. Valtioneuvoston jäsenten mahdollisuus osallistua käytännössä täysimääräisesti eduskunnan työskentelyyn on myös muutoin rajoitetumpaa kuin muiden kansanedustajien. Eduskunnan toimintakykyä voitaisiin turvata alentamalla valiokuntien jäsenmääriä nykyisestä. Tällöin tulisi kuitenkin ottaa huomioon valiokuntien edustavuus ja pienryhmien tarpeet. Valiokuntien jäsenmäärän alentaminen edellyttää perustuslain 35 §:n 2 momentin muuttamista. Jos apulaisministereitä nimitettäisiin vain joidenkin ministerien avuksi, järjestel-

män vaikutukset rajoittuisivat vähäisemmiksi eikä välttämätöntä tarvetta varaedustajajärjestelmän käyttöönotolle olisi.

Perustuslakiuudistuksessa suhtauduttiin torjuvasti siihen, että ministereiksi siirtyvien kansanedustajien tilalle kutsuttaisiin varaedustajat. Tämän katsottiin aiheuttavan käytännön ongelmia vaalijärjestelmässä sekä vaikeuttavan merkittävästi valtioneuvoston ja eduskunnan joustavaa yhteydenpitoa (komiteamietintö 1997:13, s. 152—153; HE 1/1998 vp, s. 83). Apulaisministerijärjestelmä edellyttäisi uusia perustuslain säännöksiä sekä apulaisministereistä että järjestelmän laajuudesta riippuen myös kansanedustajien varaedustajista.

Perustuslain 60 §:n 1 momentissa edellytetään, että ministeri on aina valtioneuvoston jäsen, johon sovelletaan kaikkia valtioneuvoston jäsentä tai ministeriä koskevia perustuslain säännöksiä. Apulaisministerijärjestelmä edellyttäisi ratkaisua siitä, mitä perustuslain säännöksiä sovellettaisiin apulaisministereihin. Asiasta olisi säädettävä perustuslaissa. Apulaisministerit voitaisiin rinnastaa valtioneuvoston jäseniin yksinkertaisella viittauksella ainakin ministerin nimittämistä (perustuslain 61 §), kelpoisuusehtoja (perustuslain 60 § 1 mom.) ja sidonnaisuuksia (perustuslain 63 §) koskevilta osin. Sitä vastoin apulaisministerin tehtävien, tehtävistä vapauttamisen (perustuslain 64 §) sekä parlamentaarisen ja oikeudellisen vastuun (perustuslain 60 § 2 mom., 112 ja 114—116 §) osalta tarvittaisiin erityissääntelyä perustuslain tasolla.

Perustuslain lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto on kaikkien valtioneuvoston jäsenten yhteisistunto. Jos kyse olisi varsinaisesta varaministerijärjestelmästä, osallistuisi varaministeri valtioneuvoston istuntoihin vain varsinaisen ministerin sijaisena. Tämä edellyttäisi perustuslain säännöksiä sijaisuusjärjestelyistä valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. Perustuslaissa tulisi myös säätää niistä edellytyksistä, joiden täytyessä varaministeri voisi osallistua istuntoon ministerin sijasta. Varsinaisen ministerin parlamentaarisen ja oikeudellisen vastuun kannalta saattaisi olla perusteltua, että sijaantulo rajautuisi vain estyneisyys tilanteisiin. Lisäksi tulisi arvioida, edel-

lyttäisikö varaministerijärjestelmä perustuslain 67 §:n 3 momentissa säädetyn yleisistunnon päätösvaltaisuusvaatimuksen tarkistamista esimerkiksi siten, että päätösvaltaisuusvaatimus sidottaisiin läsnä olevien varsinaisten ministerien lukumäärään. Järjestelmän vaikutusta valtioneuvoston äänestysmenettelyyn olisi myös arvioitava. Pääministerin sijaisuus on järjestetty perustuslain 66 §:n 2 momentissa, joten hänen osaltaan varaministerijärjestelmä ei voine tulla kyseeseen.

Apulaisministerin asema ministeriön sisäisessä päätöksenteossa olisi järjestettävissä väljemmin eikä se välttämättä edellyttäisi perustuslaintasoista sääntelyä. Apulaisministerin toimivallalle voidaan kuitenkin johtaa tiettyjä rajoituksia perustuslain 68 §:n 2 momentista, jonka mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri, jollei apulaisministeriä rinnastettaisi tältä osin varsinaiseen ministeriin. Siitä huolimatta, että apulaisministeri olisi poliittisen ja oikeudellisen ministerivastuun alainen, saattaisi olla perusteltua rajata esimerkiksi ministerin asetuksenantovalta apulaisministerin toimivallan ulkopuolelle. Varsinaisen ministerin mahdollisuus ottaa varaministerin ratkaistava asia päätettäväkseen tulisi myös järjestää lainsäädännöllä samoin kuin apulaisministerin oikeus pidättää jokin asia ratkaistavakseen, jollei apulaisministerin toimivaltaa rajattaisi vain ministerin sijaisuustilanteisiin.

Apulaisministerijärjestelmä edellyttää myös arviointia siitä, miltä osin apulaisministeri toimisi eduskunnassa ministerin asemassa. Varsinaisessa varaministerijärjestelmässä varaministeri rinnastuisi myös eduskuntaa koskevissa tilanteissa suoraan ministeriin sijaisuustilanteissa eivätkä toimivaltuudet suhteessa eduskuntaan edellyttäisi erityisjärjestelyjä. Jos apulaisministeri toimisi ministerin sijaisena EU:n ministerineuvostossa, olisi esimerkiksi selvää, että eduskunnan valiokunnat kuulisivat ministerin sijasta apulaisministeriä. Jos apulaisministerillä olisi varsinaisesta ministeristä riippumatonta itsenäistä toimivaltaa, olisi ajateltavissa, että kansanedustajat voisivat kohdistaa apulaisministerin vastattavaksi kirjallisia ja suullisia kysymyksiä.

Valtioneuvoston istuntoihin osallistumisen ohella apulaisministerin asemaan liittyy ky-

symyksiä, jotka eivät ratkea pelkästään rinnastamalla heidät perustuslain säännöksillä ministereihin. Nämä kysymykset koskevat apulaisministerin ministerivastuuta sekä apulaisministerin ja varsinaisen ministerin välistä vastuunjakoja. Oikeudellisen vastuun rajautumisessa saattaa muodostua vaikeasta arvioitavia tilanteita siitä, onko myös varsinaisen ministerin kannettava vastuu apulaisministerin ratkaisusta. Asian ratkaisemiseksi saatetaan joutua arvioimaan esimerkiksi varsinaisen ministerin ohjaus- ja valvontavelvollisuutta apulaisministeriin nähden ja tämän velvollisuuden asianmukaista täyttämistä. Oikeudellisen vastuun järjestäminen saattaisikin edellyttää lainsäädäntötoimia. Poliittisen vastuun osalta asia on yksinkertaisempi. Olisi perusteltua, että eduskunta voisi kohdistaa epäluottamuslauseen varsinaista ministriä kohtaan, vaikka kyse olisi apulaisministerin tekemästä ratkaisusta. Varsinainen ministeri ei siten voisi vapautua poliittisesta vastuusta siirtämällä asian apulaisministerin ratkaistavaksi. Tältä osin järjestelmä poikkeaisi nykyisestä ministerien sijaisuusjärjestelmästä.

Apulaisministerin ja varsinaisen ministerin välisen suhteen järjestäminen edellyttää säädännäisiä ratkaisuja myös erältä muilta osin. Lähtökohtana apulaisministerijärjestelmässä olisi, että apulaisministeri nauttii varsinaisen ministerin luottamusta. Jos näin ei enää olisi, tulisi apulaisministeri voida vapauttaa tehtävästään huolimatta siitä, että hän nauttii edelleen eduskunnan luottamusta. Tällaiseen tilanteeseen tulisi varautua perustuslain säännöksillä siten, että varsinaisella ministerillä olisi aloitemahdollisuus apulaisministerin vapauttamiseksi tehtävästään. Perustuslain 64 §:n 1 momentin mukaan ministerille voidaan myöntää ero pääministerin aloitteesta.

Edellä esitetystä käy ilmi, että apulaisministerijärjestelmä edellyttäisi lainsäädännön muutoksia niin perustuslain kuin tavallisen lain tasolla. Perustuslakiuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli varmistaa perustuslain suhteellinen pysyvyys ja päättää tiheisiin osittaisuudistuksiin perustunut valtiosäännön kehittäminen (ks. HE 1/1998 vp, s. 31). Uudistuksen lähtökohtana oli, ettei uudessa perustuslaissa ilmenisi merkittäviä muutostarpeita ainakaan läheisessä tulevai-

suudessa. Tämä lähtökohta puoltaisi sitä, että ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämiseen löydetäisiin sellainen ratkaisu, joka ei edellyttäisi perustuslain muutoksia. Tämä ei ole kuitenkaan ole ensisijainen peruste apulaisministerivaihtoehdon hylkäämiselle.

Apulaisministerijärjestelmän vieraus poliittis-valtiolliselle järjestelmällemme, ongelmalliset vastuukysymykset sekä mahdollinen tarve kansanedustajien varaedustajajärjestelmän käyttöönottoon, joka nimenomaisesti torjuttiin perustuslakiuudistuksessa, merkitsevät sitä, ettei järjestelmää voida pitää ensisijaisena vaihtoehtona. Tavoitteena on ennen muuta tukea ministerien mahdollisuuksia poliittiseen johtamiseen eikä ministerin avustamisen tässä tehtävässä edellyttä välttämättä apulaisministerin asemaan kuuluvaa parlamentaarista vastuunalaisuutta. Suomen kaltaisessa pienessä maassa apulaisministerijärjestelmä saattaisi myös muodostaa keskinäiseen kilpailuun liittyviä jännitteitä varsinaisen ministerin ja apulaisministerin välille. Myöskään vertailevat tiedot järjestelmästä Suomea lähellä olevista maista eivät puolla apulaisministerijärjestelmää.

3.3. Valtiosihteerijärjestelmän toteuttamistapoja

Lähtökohtana valtiosihteerijärjestelmän erilaisissa toteuttamistavoissa on se, että ministeriöiden johtamista vahvistetaan asettamalla ministerien tueksi ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri, joka toimisi ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa. Valtiosihteeri toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Pääsäännön mukaan valtiosihteeri ei voisi toimia ministerin sijaisena muodollisissa päätöksentekotilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvostolaissa säädettäisiin mahdollisuudesta nimittää ministeriöihin tarvittaessa valtiosihteerejä. Valtiosihteerejä asetettaisiin ministerien avuksi eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeiden mukaisesti.

Vaihtoehtoisesti on myös ajateltavissa, että valtiosihteerijärjestelmä toteutettaisiin jo lain tasolla kattavana siten, että jokaisen ministerin avuksi nimitettäisiin valtiosihteeri. Tällöin valtiosihteerien ministeri- ja ministe-

riökohtaista tarvetta ei voitaisi arvioida hallituskokoonpanoja neuvoteltaessa, vaan laki velvoittaisi asettamaan jokaisen ministerin avuksi oman valtiosihteerin. Tällainen lakisääteinen järjestelmä saattaa kuitenkin käytännössä asettaa perusteettoman jäykät kehukset hallituksen järjestäytymiselle. Ministerien työmäärään ja ajankäyttöongelmiin vaikuttaa pitkälti ministerien välinen työnjako. Myös ministeriöt poikkeavat suuresti toisistaan esimerkiksi EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien osalta. Kaikkien ministerien työmäärä ei välttämättä muodostu käytännössä sellaiseksi, että ministeri tarvitsisi tukeeseen valtiosihteeria. Toisaalta hallituskokoonpanojen pienillä, yhden tai kahden ministerin hallitusryhmillä voi olla valtiosihteerin tarve ministerin toimialasta riippumatta.

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. Ministerin ja valtiosihteerin erityisen luottamussuhteen vuoksi järjestelmään sopii huonosti lakisääteinen pakollisuus.

Valtiosihteerijärjestelmän oikeudellisissa ja hallinnollisissa yksityiskohdissa voidaan myös ajatella erilaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Valtiosihteerin asema voisi olla valtuuksiltaan esityksessä ehdotettua mallia vahvempi siten, että valtiosihteeristä muodostuisi selkeästi ministeriön korkein virkamies. Hänelle voitaisiin säätää omaa ratkaisuvallaa joissakin ministeriön asioissa tai oikeus pidättää päätettäväkseen myös kansliapäällikön ratkaistaviksi säädettyjä asioita. Tällainen järjestelmä sopisi kuitenkin huonosti nykyiseen ministeriöjärjestelmään. Hallituskokoonpanoissa on lähtökohtaisesti aina ministereitä, joilla on tehtäviä useammassa kuin yhdessä ministeriössä. Valtiosihteerin toimialan on tarkoitus määräytyä ministerin toimialan mukaan, jolloin useassa ministeriössä samanaikaisesti korkeimpana virkamiehenä toimiva valtiosihteerin aiheuttaisi sekavuutta ministeriön hallinnossa.

Myös valtiosihteerien sijoittamisessa ministeriöihin on hahmoteltavissa erilaisia vaihtoehtoja. Valtiosihteerit voitaisiin sijoittaa hallinnollisesti valtioneuvoston kansliaan samalla tavoin kuin nykyisin ministerien eri-

tyisavustajat. Tämä edellyttäisi valtiosihteerien esittely- ja pidätysoikeuksien järjestämistä säännösperusteisesti asianomaisiin ministeriöihin. Valtiosihteerin asema ministeriön korkeimmassa johdossa ei kuitenkaan sopisi hyvin yhteen tämän mallin kanssa ottaen huomioon sen, että valtioneuvoston virat ovat yleisesti edelleen ministeriökohtaisia. Lisäksi valtiosihteerien nimittämisessä on asianomaisen ministerin määräävä asema välttämätöntä. Valtioneuvoston kansliaan sijoitetuina esittely tehtävään nimittämisessä tapahtuisi pääministerin vastuulla, ellei asiasta olisi toisin nimenomaisesti säädetty.

4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

4.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä ja korjata nykyisen lantasoisen sääntelyn aukkokohdat. Lähtökohtana on, että valtioneuvostoa koskevat keskeiset organisaatiosäännökset sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen samoin kuin ministeriön sisäisen ratkaisuvallan perusteet ilmenevät selkeästi valtioneuvostolaista. Samaten lain tasolla on säädettävä keskeiset kohdat päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa. Tämä tarkoittaa presidentin esittelyn ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn pääkohtia sekä päätöksentekojärjestystä ministeriössä.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen toisaalta mahdollisuus valtioneuvoston organisaation ja toiminnan joustavaan — ensisijaisesti valtioneuvoston sisäisiin päätöksiin tapahtuvaan — kehittämiseen ja toisaalta perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostuneeseen oikeusvaltioperiaatteesta viime kädessä johdettavaan vaatimukseen, jonka mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee lähtökohtaisesti perustua eduskuntalain tasoiseen sääntelyyn.

Uudistuksessa on tavoitteena myös vahvistaa ministeriöiden johtamisjärjestelmää ja tukea ministereitä heidän tehtäviensä hoitamisessa. Esityksellä pyritään parantamaan ministerien mahdollisuuksia ohjata tehokkaasti

ministeriötään ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisisessa vastuussa.

4.2. Keskeiset ehdotukset

Uusi laki valtioneuvostosta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvostosta, johon on koottu keskeiset säännökset valtioneuvoston organisatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta ja päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Lakiehdotus edellyttää myös valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistusta. Luonnos uudeksi valtioneuvoston ohjesäännöksi on esityksen liitteenä.

Ministeriöiden sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä poiketen ministeriöt luettelaisiin valtioneuvostosta annettavassa laissa. Ministeriöt nimitään nykyisin lain tasolla useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä, joten muutos ei olisi vaikutuksiltaan merkittävä. Ministeriöiden nimeäminen lain tasolla on välttämätöntä esimerkiksi säädettäessä ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta muusta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Vuoden 1995 uudistuksen pyrkimys joustavaan asetukseksi ministeriösääntelyyn ei ole käytännössä toteutunut, sillä ministeriöiden perustaminen ja lakkauttaminen sekä toimivaltasiirrot ministeriöiden välillä edellyttävät edellä mainitusta syistä lain muutoksia. Uuden ministeriön perustaminen edellyttää lisäksi valtion talousarvion muuttamista eduskunnan päätöksellä.

Pääministeri ja muut ministerit

Pääministerin asema korostuisi uudessa valtioneuvostosta annettavassa laissa. Lakiin kirjattaisiin pääministerin tehtävä valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa, toimia lakisäänteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana sekä huolehtia Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Lisäksi

pääministerin muodollista asemaa vahvistettaisiin siten, että hän voisi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

Toimivalta määrätä ministerien sijaisuuksista siirrettäisiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Kyse on valtioneuvoston sisäisestä järjestäytymisestä, jossa päätösvalta on perusteltua osoittaa valtioneuvostolle itselleen. Sijaisuuksista ministerivaliokunnissa olisi ehdotuksen mukaan vastaisuudessa mahdollista määrätä erikseen, jolloin poliittiset voimasuhteet voitaisiin ottaa nykyistä paremmin niissä huomioon. Salkuttomien ministerien nimittämismahdollisuudesta ehdotetaan tarpeettomana luovuttavaksi.

Valtiosihteerijärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien tueksi asetetaan tarvittaessa valtiosihteerit. Valtiosihteerien tarve arvioitaisiin kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Järjestelmää ei olisi välttämätöntä ulottaa kaikkiin ministeriöihin ja ministereihin. Ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi voisi siten jäädä joustavien käytännön ratkaisujen ja talousarviopäätösten varaan, jolloin voitaisiin ottaa huomioon eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet.

Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteerin nimitettäisiin ministerin avuksi hänen toimikaudekseen. Nykyisin ainoastaan valtioneuvoston kansliassa on ollut vuodesta 1990 lähtien määräaikainen valtiosihteerin, jonka toimikausi on sidottu pääministerin toimikauteen.

Valtiosihteerin toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukisi ministeriä niiden tehtävien hoitamisessa, joissa ministerien ajankäyttöongelmat ovat polttavimmat. Valtiosihteerin myös parantaisi ministerin mahdollisuuksia ohjata ministeriötään ja hallinnonalaansa, joista hän kantaa parlamentaarisen vastuun. Hän avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun

toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

Ehdotettu valtiosihteerijärjestelmä olisi toteutettavissa perustuslain asettamissa rajoissa tavallisen lain tasolla. Järjestelmä on muutoinkin sovitettavissa suomalaiseseen poliittiseen järjestelmään ilman suurempia vaikeuksia. Valtiosihteerijärjestelmä on myös ollut jo käytössä valtioneuvoston kansliassa, joten järjestelmästä on tältä osin saatu kokemuksia. Järjestelmä ei myöskään olisi muita esillä olleita vaihtoehtoja olennaisesti kalliimpi taloudellisilta vaikutuksiltaan. Myös vertailevat selvitykset muiden maiden, erityisesti pohjoismaiden järjestelmistä tukevat ehdotusta. Sellaisissa Suomen poliittis-valtiollista järjestelmää lähellä olevissa maissa kuten Ruotsissa, Norjassa, Itävallassa ja Saksassa on vastaavanlainen valtiosihteerijärjestelmä, vaikkakin Saksan järjestelmä hieman poikkeaa muista parlamentaaristen valtiosihteerien osalta.

Ministeri voisi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteerin voisi siten edustaa ministeriä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Näissä tehtävissä valtiosihteerin ohjaisivat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Luottamussuhde ministeriin merkitsisi, että valtiosihteerin sitouttaisiin ministerin päätettyihin ratkaisuihin, ja ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Valtiosihteerin voisi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministeriryöryihin tai -valiokuntiin, lukuun ottamatta kuitenkaan niin sanottuja lakisääteisiä ministerivaliokuntia, joiden jäseninä voisi olla vain ministereitä. Valtiosihteerin ei myöskään voisi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston istunnossa, tasavallan presidentin esittelystä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteerin voisi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta kuitenkaan niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteerin voisi edustaa ministeriä erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa. Tämä koskisi myös sellaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhtey-

denpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Valtiosihteerin voisi tarvittaessa osallistua ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisiin kokouksiin. Nykyisin ministerin sijasta neuvoston kokouksiin osallistuu tarvittaessa Suomen pysyvä edustaja Brysselissä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203(1) artiklan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet. Tämän ei ole katsottu muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista esimerkiksi ministerin estetilanteissa ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteerin rinnastettavia virkamiehiä. Ministerin osallistuminen neuvoston kokouksiin on perusteltua erityisesti silloin, kun käsiteltävänä on Suomen kansallisen edun kannalta tai muutoin merkittäviä asioita. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokoukseen häntä kuulutettiin eduskunnan valiokunnassa ministerin sijasta.

Valtiosihteerin nimittäisi virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti. Virka täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Tehtävään voitaisiin kuitenkin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta. Valtiosihteerin voisi kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Valtiosihteerin tehtävät olisivat kuitenkin ministerikohtaisia. Valtiosihteerin käsittelemät asiat vastaisivat ministerin toimialaa. Näin turvattaisiin se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteerin. Valtiosihteerin toimivalta eri ministeriöissä turvattaisiin asetuksentasoisin säännöksin, joiden nojalla toimivalta voitaisiin tarpeen mukaan kohdentaa asianomaisiin ministeriöihin nimittämispäätöksessä. Valtiosihteerin voisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet ja asioiden esittelijänä esittelijänvastuussa. Hänen asemansa olisi sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa.

Valtiosihteerin muodollinen asema ja teh-

tävät vastaisivat pitkälti nykyistä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin asemaa ja tehtäviä. Keskeisenä erona olisi lähinnä se, että valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin toimii nykyisin muodollisesti myös kanslian kansliapäällikkönä. Kanslian kansliapäällikön tehtävät ovat kuitenkin siirretty alivaltiosihteerille. Ehdotetussa valtiosihteerijärjestelmässä valtiosihteerin toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteerin, sillä valtiosihteerillä ei olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön ratkaistaviksi kuuluvia asioita. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät vastaisuudessa ministeriön hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosihteerien nimittäminen vain osaan ministeriöistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin, sillä valtiosihteerien tehtävät muodostuisivat pitkälti ministerin ja hänen erityisavustajansa nykyisistä tehtävistä.

Ministerivaliokunnat

Ministerivaliokuntien asema eräiden valtioneuvostossa ratkaistavien keskeisten asiaryhmien valmistelussa vahvistettaisiin lain tasolla. Tällaisia asiaryhmiä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Euroopan unionia koskevat asiat, raha-asiat ja talouspolitiikka. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous saisi ehdotuksessa myös lainsäädännöllisen vahvistuksen tärkeänä ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan toimielimenä.

5. Esityksen vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoon. Muilta osin esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia. Valtiosihteerijärjestelmän kustannukset riippuvat siitä, missä laajuudessa valtiosihteerit asetettaisiin. Esitys rakentuu

siten, että ministerikohtainen valtiosihteerin tarve arvioidaan hallituskokoonpanoa muodostettaessa. Esitys mahdollistaa erilaisia käytännön järjestelyjä siten, että valtiosihteerit asetetaan kaikille ministereille tai vain osalle ministereistä. Ääritapauksena voisi olla myös hallituskokoonpano, jossa valtiosihteerien asettamista ei pidettäisi lainkaan tarpeellisena. Ministerien nykyisen määrän pohjalta arvioituna kattava malli, jossa jokaisella ministerillä olisi valtiosihteerin, tarkoittaisi 17 uutta valtiosihteerin.

Palkkaukseltaan valtiosihteerin rinnastuisi kansliapäällikköön, mikä tarkoittaisi käytännössä keskimäärin 7 000 euron kuukausipalkkaa. Tarkoituksena on, ettei valtiosihteerin palkka ylittäisi asianomaisen ministerin palkkaa. Valtiosihteerit tarvitsisivat myös teknistä tukea sihteeripalveluina. Vuotuiset kustannukset yhdestä valtiosihteeristä ja hänen sihteeristään työnantajamaksuineen muodostuisivat noin 115 000—135 000 euroksi riippuen maksettavien ikälisien määrästä. Kattavassa mallissa vuotuiset kokonaiskustannukset olisivat yhteensä noin 2,0—2,3 miljoonaa euroa. Määrärahat valtiosihteerien palkkausta varten päätettäisiin erikseen talousarviomenettelyssä.

Valtiosihteerijärjestelmän perustamisella on vaikutuksia ministeriöiden virkarakenteeseen siten, että nykyisiä, joihinkin ministeriöihin perustettuja neuvottelevan virkamiehen virkoja tai tehtäviä voidaan poistaa. Tästä muodostuu jonkin verran säästöjä.

Apulaisministerijärjestelmän kustannukset olisivat suuremmat kuin valtiosihteerijärjestelmässä, jos lähtökohtana olisi se, että jokaisen varsinaisen ministerin avuksi nimitettäisiin apulaisministeri ja että apulaisministerit valikoituisivat kansanedustajien piiristä. Taloudellisina vaikutuksina olisi tällöin otettava huomioon myös apulaisministerille maksettava kansanedustajan palkanosa, mahdollisen erityisavustajan palkkaus sekä eduskunnan varaedustajajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset.

Varsinaisten ministerien lukumäärän lisäämisellä olisi luonnollisesti myös kustannusvaikutuksia. Ne riippuisivat siitä, mikä muodostuisi ministerien kokonaismääräksi.

5.2. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

Ehdotettu valtiosihteerijärjestelmä tehostaisi ministerien mahdollisuuksia ministeriöiden ja erityisesti asioiden valmistelun poliittiseen ohjaukseen. Järjestelmä vahvistaisi ministerien asemaa valtioneuvoston jäsenenä, ministeriöiden johtajina ja niiden alaisen hallinnon ohjaajina. Ministeriöiden toimintaan ja asioiden valmisteluun heijastuisi nykyistä paremmin poliittisten päättäjien tahto, mikä osaltaan tukisi ja korostaisi hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Tämä vastaisi perustuslakiuudistuksen tavoitteita. Valtiosihteerien asettamista koskevat ratkaisut tehtäisiin käytännössä hallituksen muodostamisen ja järjestäytymisen yhteydessä, jolloin voitaisiin arvioida eri hallitusryhmien, ministerien ja ministeriöiden tarpeet.

Esitys ei toisi merkittäviä muutoksia valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksentekoon tai tasavallan presidentin päätöksentekoon asioita hänelle esiteltäessä valtioneuvostossa. Esityksellä tarkennettaisiin valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden päätösvallan välistä rajanvetoa laintasolla samoin kuin ratkaisuvallan järjestämistä ministeriöissä. Esityksessä asetettaisiin myös velvollisuus siirtää ministeriön päätettäväksi kuuluva asia yksittäistapauksessa valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, jos asian laajakantoisuus tai periaatteellinen tärkeys sitä edellyttäisi. Näin varmistettaisiin se, että asiat ratkaistaan niiden merkitykseen nähden oikealla tasolla.

Esitys korostaisi pääministerin asemaa, joka on hallitusten toimikausien pidentymisen, EU-jäsenyyden sekä perustuslakiuudistuksen myötä muutoinkin vahvistunut. Pääministerin johtava asema valtioneuvostossa kirjattaisiin lakiin.

Aikaisemmasta poiketen valtioneuvosto päättäisi itse ministerien sijaisuuksista. Sijaisuuksista ministerivaliokunnissa voitaisiin päättää erikseen. Tällöin valtioneuvoston poliittiset voimasuhteet toteutuisivat asioita valmistelemissa ministerivaliokunnissa nykyistä paremmin.

5.3. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksen hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset liittyvät lähinnä valtiosihteerijärjestelmään. Valtiosihteerit muodostaisivat uudentyypin tehtävän ministeriöiden henkilöstörakenteessa. Valtiosihteerien toimivalta ylittäisi ministeriöiden väliset toimialarajat samalla tavoin kuin nykyisin ministerien toimivalta eri ministeriöiden asioita käsittelevinä ministereinä. Valtiosihteerit sijoitettaisiin ministeriöihin asianomaisen ministerin sijoituksen mukaisesti. Valtiosihteerien asettamista koskevat ratkaisut tehtäisiin yleensä hallituskokoonpanoa muodostettaessa, jolloin valtiosihteerien sijoittuminen ministeriöihin saattaisi vaihdella hallituskausittain.

Valtiosihteerin asettamisella olisi eräiltä osin vaikutuksia nykyisiin ministerien erityisavustajiin. Jos ministerillä olisi lähimpänä apunaan valtiosihteerin, suuntautuisivat erityisavustajien tehtävät aikaisempaa enemmän erilaisiin yhteydenpitoon liittyviin tehtäviin samoin kuin valtioneuvoston ja eduskunnan työn viikoittaiseen seurantaan, ministerin esiintymisten suunnitteluun sekä ministerin kannanottojen ja puheiden valmisteluun.

Valtiosihteerin asettaminen vaikuttaisi myös ministeriöiden kansliapäällikköjen tehtäviin. Tältä osin muutokset olisivat tosin rajoitetumpia, sillä valtiosihteerien tehtävät keskittyisivät lähinnä ministereille nykyisin kuuluvaan poliittiseen johtamiseen ja yhteensovittamiseen. Kansliapäälliköt keskittyisivät vastaisuudessa ministeriöiden hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Vastaisuudessa valtioneuvoston kansliassa ei enää olisi nimenomaisesti kansliapäällikköä, vaan kanslian alivaltiosihteerin hoitaisi kansliapäällikön tehtäviä. Nämä tehtävät kuuluvat pääosin jo nykyisin alivaltiosihteerille. Jos ministerillä ei olisi valtiosihteerää, huolehtisi hän vastaavista tehtävistä itse apunaan erityisavustaja.

6. Asian valmistelu

6.1. Ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevat aikaisemmat valmisteluvaiheet

Keskustelua ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamisesta on käyty jo 1970-luvulta lähtien. Pääasiallisen huomion kohteena on ollut valtiosihteerijärjestelmä, johon myös aikaisemmat valmisteluhankkeet ovat liittyneet. Apulaisministerijärjestelmästä ja muista kehittämisvaihtoehdoista on keskusteltu näiden hankkeiden yhteydessä eräänlaisena liitännäiskysymyksenä.

Keskushallintokomitean II osamietinnössä vuodelta 1978 arvioitiin ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyviä ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia (komiteanmietintö 1978:22). Mietinnössä päädyttiin ehdottamaan valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa. Ehdotuksen mukaan jokaisella ministerillä olisi alaisenaan hallituksen ja asianomaisen ministerin mukana vaihtuva, korkeatasoinen, hallinnonalaan tunteva, poliittisesti ministerin erityistä luottamusta nauttiva johtava virkamies. Samalla ministerillä voisi olla alaisenaan useampikin valtiosihteeri. Komitea ei pitänyt tarpeellisena säilyttää ministeriöiden kansliapäällikköjen virkoja uudessa järjestelmässä, vaan ehdotti niiden ja yleisen tai hallinnollisen osaston osastopäällikön virkojen muuttamista hallintopäällikön viraksi, joka sijoittuisi valtiosihteerin ja osastopäällikköjen väliin. Vaihtoehtoisena mallina komiteassa oli esillä apulaisministerijärjestelmä, jossa ministerin apuna toimiva apulaisministeri olisi ministeriin rinnastettava luottamushenkilö, ministerin sijainen ja parlamentaarisesti vastuunalainen. Komitea kuitenkin torjui apulaisministerijärjestelmän muun muassa sen edellyttämien perustuslakimuutosten vuoksi. Komitea ei myöskään pitänyt apulaisministerin asemaan kuuluvaa parlamentaarista vastuunalaisuutta välttämättömänä, kun kyse oli lähinnä ministerin avustamiseen ministeriön johtamisessa liittyvät tehtävät.

Poliittisten valtiosihteerien järjestelmää selvittäneen työryhmän muistiossa vuodelta 1989 todetaan, että valtioneuvoston ja ministeriöiden asemaa ja toimintaedellytyksiä hal-

litusohjelmasta suuntansa saavan poliittisen ohjauksen toteuttamisessa tulee vahvistaa muun muassa kehittämällä ministeriöiden johtamisjärjestelmiä ministeriön ja koko hallinnonalan ohjauksen tehostamiseksi. Ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämisen tuli työryhmän mukaan kuitenkin perustua ensisijaisesti ministerin toimintaedellytysten parantamiseen. Työryhmä suhtautui kielteisesti valtiosihteerijärjestelmään ja ehdotti sen sijasta ministerin muun avustajakunnan lisäämistä ja näiden aseman kehittämistä. Työryhmän mukaan valtioneuvoston kansliaan olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista perustaa kansliapäällikön viran sijalle hallituksen mukana vaihtuva valtiosihteerin virka. Työryhmä ehdotti myös kansliapäällikön virkojen määräaikaistamista ja valtiosihteerinimikkeen käyttöönottoa kaikissa ministeriöissä kansliapäällikkö-nimikkeen sijasta. Määräaikaaisuutta ei kuitenkaan tulisi työryhmän mukaan kytkeä hallituksen tai ministerin toimikauteen.

Pääministeri asetti 18 päivänä huhtikuuta 1995 työryhmän valmistelemaan valtiosihteerityyppisten poliittisten avustajien ottamista valtioneuvostoon erityisesti EU-jäsenyyden aiheuttaman ministerien kasvaneen työmäärän johdosta. Valtiosihteerityöryhmä ehdotti muistiossaan ”Ehdotus toimenpiteistä ministerien avustajakunnan vahvistamiseksi”, että ministerien avuksi tärkeimmille ja suuritöisimmille toimialoille nimitettäisiin erityisavustajien sijasta korkeatasoisia poliittisia alivaltiosihteereitä, joille hallitus voisi halutessaan osoittaa myös eri puolueiden ministeriryhmiä avustavia tehtäviä. Poliittinen alivaltiosihteeri olisi ministerin erityistä luottamusta nauttiva henkilö, joka toimisi ministerin neuvonantajana ja hoitaisi hänen antamiaan poliittisluonteisia vaativia valmistelutehtäviä. Erityisesti ministerien EU-tehtävien keventämiseksi poliittisille alivaltiosihteereille voitaisiin osoittaa vaativampia tehtäviä kuin erityisavustajille. Poliittiset alivaltiosihteerit kuuluisivat valtioneuvoston kanslian henkilökuntaan, mutta toimisivat sijoitettuina ministeriöihin kuten ministerien erityisavustajatkin. Alivaltiosihteerien hallinnollinen asema vastaisi työryhmän ehdotuksessa myös muutoin erityisavustajien asemaa, sillä alivaltiosihteeri olisi asianomai-

sen ministerin valitsema ja pääministerin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittävä virkamies. Alivaltiosihteerillä ei olisi muodollista ratkaisuvallaa eikä esittelyoikeuksia.

Valtiosuhteiden hallintopolitiikka hankkeeseen liittyneessä valtioneuvostotyöryhmän muistiossa vuodelta 1997 (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997) todettiin, että ministeriöiden poliittisen johtamisen resurssit tulisi lisätä. Työryhmä ehdotti poliittisten valtiosihteerien asettamista ministeriöihin. Valtiosihteerien asettamisen aikataulusta ja järjestelmän laajuudesta ehdotettiin sovittavaksi hallitusneuvottelujen yhteydessä. Käsillä olevan hallituksen esityksen pohjana ollut valtioneuvostolakitoimikunnan ehdotus vastaa pääpiirteissään valtioneuvostotyöryhmän ehdotusta valtiosihteerijärjestelmästä. Valtiosuhteiden hallintopolitiikka hankkeen kannanotot kirjattiin vuonna 1998 valtioneuvoston periaatepäätökseen (valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat.).

Valtioneuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2000 asettamassa keskushallinnon uudistushankkeessa on myös todettu tarve ministeriöiden poliittisen ohjauksen vahvistamiseen (ks. esim. Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001). Hankkeessa on valmisteltu mallia niin sanotuista koordinoivista ministereistä, jotka johtaisivat hallituksen politiikkaohjelmia useamman ministeriön toimialaan kuuluvissa asiaryhmissä (ks. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Muistio 28.6.2002).

6.2. Esityksen valmisteluvaiheet ja valmisteluaineisto

Valtioneuvoston kanslia asetti 26 päivänä syyskuuta 2001 toimikunnan valmistelemaan valtioneuvostosta annetun lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunnan tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi valtioneuvostolaiksi sekä sen johdosta tarvittavat muutokset valtioneuvoston ohjesääntöön.

Toimeksiannon mukaan uuden valtioneuvostolain tulee selkeyttää valtioneuvostoa koskevaa sääntelyä niin, että valtioneuvoston

keskeiset organisaationormit sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen ratkaisuvallan perusteet ilmenevät laista. Laista tulisi ilmetä myös valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn pääkohdat, päätösvallan jakaantuminen ministeriöissä sekä valtioneuvoston virkamiehiä koskevat keskeiset säännökset.

Toimikunnan tehtävänä oli selvittää myös perustuslain uudistuksen yhteydessä eduskunnan hyväksymät valtioneuvostoa koskevat lausumat ja perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä sisällyttää niiden perusteella mahdollisesti tehtävät ratkaisut valtioneuvostolaisia koskevaan uudistukseen. Toimikunnan tuli työssään ottaa huomioon myös valtiovarainministeriön keskushallinnon uudistushankkeen esitykset valtioneuvoston toiminnasta ja organisoinnista.

Toimikunta pyysi alustavista ehdotuksistaan lausunnon kaikilta ministeriöiltä kesän 2002 aikana. Toimikunnan alustavan ehdotuksen mukaan valtiosihteerijärjestelmä olisi ollut laajuudeltaan kattava siten, että valtiosihteerit asetettaisiin suoraan lain nojalla kaikille ministereille. Saatujen lausuntojen pohjalta toimikunta viimeisteli luonnoksen hallituksen esitykseksi (komiteanmietintö 2002:7). Toimikunnan mietinnön keskeisin muutos toimikunnan alustavaan ehdotukseen verrattuna oli luopuminen lakisääteisestä kattavasta valtiosihteerijärjestelmästä. Toimikunnan mietinnön mukaan valtioneuvostosta annettavassa laissa säädettäisiin mahdollisuudesta valtiosihteerien asettamiseen, jolloin valtiosihteerien asettamistarve jäisi käytännössä arvioitavaksi hallituskokoonpanoa muodostettaessa eri hallitusryhmien ja ministeriöiden tarpeiden mukaisesti. Hallituksen esitys vastaa toimikunnan ehdotusta.

6.3. Lausunnot

Toimikunta sai lausunnon alustavasta ehdotuksestaan kaikilta ministeriöiltä lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa. Eräät ministerit antoivat toimikunnalle myös ministeriön lausunnosta erillisen lausunnon. Tämän lisäksi valtioneuvoston kanslia pyysi ministeriöiltä, tasavallan presidentin kanslialta ja oikeuskanslerinvirastolta vielä toimikunnan mietinnöstä lausunnot.

Ministeriöt pitivät lausunnoissaan valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta tarpeellisenä. Ministeriöt pitivät myös ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista tarpeellisenä. Enemmistö ministeriöistä puolsi valtiosihteerijärjestelmää. Järjestelmän laajuudesta ja yksityiskohdista ministeriöillä oli erilaisia painotuksia. Ainoastaan valtiovarainministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö vastustivat ehdottomasti toimikunnan ehdotusta. Näiden ministeriöiden mielestä ministeriöiden poliittista johtamista voitaisiin kehittää ja ministerien ajankäyttöongelmia ratkaista nimittämällä suuritöisimpiin ministeriöihin kaksi ministeriä samasta puolueesta.

Toimikunnan ehdottaman kattavan valtiosihteerijärjestelmän sijasta osa ministeriöistä toi lausunnossaan esille tai puolsi mahdollisuutta valtiosihteerien asettamiseen kulloisenkin tarpeen mukaan. Valtiosihteerin muodollisesta toimivallasta ministeriöillä oli eräiltä osin toisistaan poikkeavia kantoja. Ulkoasiain-, valtiovarain- sekä liikenne- ja viestintäministeriö suhtautuivat varauksellisesti valtiosihteerin mahdollisuuteen toimia ministerin sijaisena EU:n ministerineuvostossa. Eräät ministeriöt painottivat myös tarvetta määritellä selkeästi valtiosihteerin toimivalta ja työtehtävät ministeriössä.

Enemmistö ministeriöistä puolsi nykyisten ministeriöiden nimeämistä valtioneuvostosta annettavassa laissa. Sisäasiain-, valtiovarain-, kaupp- ja teollisuus- sekä ympäristöministeriö kannattivat nykyistä sääntelytapaa, jossa ministeriöitä ei nimetä valtioneuvostolaissa vaan valtioneuvoston ohjesäännössä.

Vain osa ministeriöistä lausui kantansa ministeriöiden toimialajaon sääntelytavasta. Oikeusministeriö ja ympäristöministeriö puolsivat toimikunnan ehdotusta, jonka mukaan valtioneuvoston ohjesäännössä kuvattaisiin ministeriöiden toimialat nykyistä yleispiirteisemmin ja yksityiskohtaisemmat säännökset annettaisiin ministeriöistä koskevilla valtioneuvoston asetuksissa. Valtiovarain-, opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriö kannattivat toimialojen yksityiskohtaista sääntelyä valtioneuvoston ohjesäännössä nykyiseen tapaan. Ulkoasiainministeriön mielestä ministeriöiden toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa koskevat nykyisen valtioneuvostolain säännökset edellyttävät tarkistamista.

Ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö pitivät säännöstä ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisestä kokouksesta tarpeellisenä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki valtioneuvostosta

1 luku. Valtioneuvoston organisaatio ja toimialajako

1 §. *Valtioneuvoston organisaatio.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin, valtioneuvoston yhteydessä olevasta oikeuskanslerinvirastosta sekä ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa niiden kesken koskevasta asetuksenantovaltuudesta.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin nykyiset ministeriöt. Tämä täyttäisi perustuslain 68 §:n 3 momentin vaatimuksen siitä, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotettu säännös merkitsisi käytännössä sitä, että uuden ministeriön perustaminen edellyttäisi vastaisuudessa valtioneuvostolain muuttamista. Säännösehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen valtioneuvostolain 1 §:n 1 momenttiin, jossa mainitaan ainoastaan valtioneuvoston kanslia ja säädetään ministeriöiden enimmäismäärästä sekä niiden muodostamisen yleisistä perusteista. Varsinainen ministeriöluettelo sisältyy nykyisin valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:ään. Ministeriöt nimetään nykyisin lain tasolla useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä, joten ehdotus ei sinänsä merkitsisi suurta muutosta nykytilaan. Uuden ministeriön perustaminen edellyttää lisäksi valtion talousarvion muuttamista. Ministeriöiden nimeämistä valtioneuvostolaissa puoltaa myös se, että eduskunnan pysyvät erikoisvaliokunnat on järjestetty pääsääntöisesti ministeriövastaavuuden pohjalta lainsäätämisyjärjestyksessä annetussa eduskunnan työjärjestyksessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston yhteydessä olevasta oikeuskanslerinvirastosta nykyistä valtioneuvostolain 1 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla. Oikeuskanslerinvirasto on organisatorisesti järjestetty valtioneuvoston yhteyteen, joten sen maininta valtioneuvostolaissa on perusteltua. Tarkemmat säännökset oikeuskanslerinviras-

tosta sisältyvät valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin (193/2000).

2 §. *Ministeriöiden toimiala.* Pykälässä säädettäisiin ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa niiden välillä koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Ehdotus vastaisi asiassällöltään nykyisen valtioneuvostolain 1 §:n 2 momenttia.

Pykälän mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädettäisiin lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Säännöksessä todettaisiin siten ainoastaan se, mikä sisältyy jo perustuslain 68 §:n 3 momentin toiseen virkkeeseen. Informatiivisuuden ja selkeyden vuoksi säännöksessä mainittaisiin lailla säätämisen mahdollisuus nimenomaisesti, sillä erityislainsäädäntöön sisältyy tehtäväsäännöksiä, joissa mainitaan toimivaltainen ministeriö. Kyse on tällöin esimerkiksi ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Eduskunnalla on edelleen mahdollisuus järjestää ministeriöiden toimialoja lain tasolla myös muissakin tilanteissa. On myös selvää, että kokonaan uuden ministeriön perustaminen edellyttäisi käytännössä laintasoista sääntelyä.

Hyväksyessään vuoden 1995 uudistuksen valtioneuvoston organisaation joustavoittamisesta (HE 306/1994 vp) eduskunta hyväksyi lausuman (EK 14/1995 vp) siitä, että sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriöille laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti lausumassaan (EV 262/1998 vp), että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä "asianomainen ministeriö". Eduskunta edellytti myös, että lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.

Tarkoitus on, että lainsäätämisen tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädettäisiin edelleenkin keskitetysti valtio-

neuvoston ohjesäännössä. Nämä säännökset olisivat kuitenkin luonteeltaan nykyistä yleispiirteisemmät ja kuvaisivat ministeriöiden toimialoja lähinnä yleisellä tasolla. Näin välttyttäisiin pitkiltä ja yksityiskohtaisilta ministeriöiden tehtäväluetteloilta valtioneuvoston ohjesäännössä ja tiheältä ohjesäännön tarkistustarpeelta. Lakiehdotuksen 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa kuvattaisiin toimialat täsmällisemmin. Ministeriöasetuksiin siirtävässä sääntelyssä on kuitenkin edelleen tärkeää säilyttää yhteen sovitut ja selkeät toimivallan määrittymiset ministeriöiden välillä.

3 §. *Pääministeri.* Valtioneuvostolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi pykälä pääministerin tehtävistä. Nykyisessä valtioneuvostolaisessa ei ole vastaavia säännöksiä. Pääministerin asema on vahvistunut ja korostunut aikaisempaan verrattuna ministeristöjen toimikausien pidentymisen sekä perustuslakiuudistuksen ja Euroopan unionin toimintaan osallistumisen myötä. Tämä kehitys on perusteltua ottaa huomioon myös säädettäessä valtioneuvostoa koskevassa lainsäädännössä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi pääministerin tehtäviä valtioneuvoston johtamisessa koskevan, luonteeltaan informatiivisen viittauksen perustuslakiin. Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri myös johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustuslain säännökset muodostavat valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi (HE 1/1998 vp, s. 116—117). Ehdotetussa säännöksessä ei viitattaisi nimenomaisesti kyseiseen perustuslain säännökseen, sillä tavallisen lain ja asetuksen tasoisessa sääntelyssä pyritään välttämään suoria viittauksia perustuslain pykäliin.

Pääministerin tehtävät valtioneuvoston toiminnan johtamisessa ja asioiden käsittelyn yhteensovittamisessa ilmenevät käytännössä eri tavoin. Lakiehdotukseen sisältyy eräitä pääministerin erityisiä toimivaltuuksia valtioneuvoston työn johtamisessa kuten esittelyoikeus toimivaltariidoissa (10 §:n 1 mom.) ja esittelyajankohdan määrääminen (22 §). Pääsääntöisesti kukin ministeri vastaa

kuitenkin omasta toimialastaan eikä pääministerillä ole erityisiä valtuuksia puuttua muiden ministerien toimintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pääministerin tehtävästä valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimia lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa säädettyjen niin sanottujen lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Nämä tehtävät kuuluvat jo nykyisin keskeisesti pääministerin tehtäviin. Pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia seuraa hallitusohjelman toimeenpanoa. Pääministerille kuuluu myös hallituksen talouspolitiikan suunnittelu ja yhteensovittaminen. Tämä ilmenee käytännössä ennen muuta talouspoliittisen ministerivaliokunnan johtamisena. Pääministeri toimii myös talousneuvoston puheenjohtajana. Talousneuvoston tehtävänä on kokonaistaloudellinen suunnittelutyö sekä kansantalouden suotuisan kehityksen edistämistä tarkoittavien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelu (laki talousneuvostosta; 2/1966). Käytännössä pääministerin yhteensovittamistehtävä toteutuukin pitkälti ministerivaliokunnissa, joiden työtä hän johtaa. Pääministeri johtaa myös neuvotteluja hallituksen sisällä eri hallitusryhmien välisten erimielisyyksien sopimiseksi. Neuvottelut hallituksen ja eduskuntaryhmien välillä käydään yleensä pääministerin johdolla. Pääministeri edustaa hallitusta eduskunnassa eri tilanteissa kuten välikysymyskeskusteluissa tai pääministerin ilmoituksen pohjalta käytävissä keskusteluissa. Pääministerin tehtävänä on myös hallituksen työn yhteensovittaminen eduskunnan työn kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pääministerin tehtävistä EU-asioiden hoidossa. Momentin mukaan pääministeri huolehtisi Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Säännös vastaisi perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä pääministerille säädettyä asemaa. Säännös ei estäisi sitä, että myös vastaisuudessa noudatettaisiin nykyisenlaista tehtävien jakoa EU-asioissa pääministerin ja valtioneuvoston EU-sihteeristöstä vastaavan ministerin välillä. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpi-

teistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. EU-asiat ovat siten osa valtioneuvoston toimintaa, jota pääministeri perustuslain 66 §:n mukaisesti johtaa. EU-asioiden siirtäminen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 (laki 540/2000, HE 26/2000 vp) on parantanut pääministerin edellytyksiä johtaa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan (PeVM 9/2000 vp). Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaisesti pääministerin tehtävänä on myös antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen samoin kuin Euroopan unionin perussopimusten muutosten valmistelusta. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa pääministerin tulee huolehtia, että valtioneuvosto toimii kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa (HE 1/1998 vp, s. 146/I ja PeVM 10/1998 vp, s. 26/II). Presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteisellä kokouksella on keskeinen asema tässä yhteistyössä, mutta muutkin yhteismuodot ovat mahdollisia.

4 §. *Ministerit.* Pykälä korvaisi nykyisen valtioneuvostolain 1 a §:n säännökset ja valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n.

Pykälän 1 momentin mukaan ministeri toimisi joko ministeriön päällikkönä tai käsitelisi ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Ministeriön päällikkönä toimivien ministereiden ohella valtioneuvostoon voi siten edelleen kuulua myös ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä ministereitä. Tämä lähtökohta sisältyy myös perustuslain 68 §:n 2 momentin säännökseen ministeristä ministeriön päällikkönä. Samaan ministeriöön nimetyt, ministeriön asioita käsittelevät ministerit eivät ole alisteisessa asemassa ministeriön päällikkönä olevaan ministeriin nähden, vaan kukin ministeri johtaa tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin päätöksiin. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin

kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua toimialallaan. Käytännössä erot päällikkönä toimivan ministerin ja ministeriön asioita käsittelevän ministerin välillä näkyvät lähinnä toimivallan määrittelyssä ja nimikkeessä. Ministeriön asioita käsittelemään nimetyn ministerin toimiala määritellään nimenomaisesti asiaryhmittäin, kun taas päällikkönä toimivan ministerin toimialaan kuuluvat kaikki muut ministeriön asiat. Päällikkönä toimivan ministerin nimike määräytyy ministeriön nimen mukaan.

Nykyisen valtioneuvostolain 1 a §:n mukaan valtioneuvostossa on voinut olla jäseninä myös niin sanottuja salkuttomia ministereitä, jotka eivät käytä ratkaisuvalltaa missään ministeriössä, vaan osallistuvat päätöksentekoon ainoastaan valtioneuvoston istunnoissa. Tästä mahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Viime vuosikymmeninä valtioneuvoston jäseniksi ei ole enää nimitetty salkuttomia ministereitä, vaan jokaisella ministerillä on ollut vastuullaan ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Valtioneuvostoa muodostettaessa voidaan jokaiselle ministerille koota tarkoituksenmukainen toimiala jakamalla joustavasti ministeriöiden asioita. Tarvetta sellaiseen valtioneuvoston jäsenyyteen, jossa osallistutaan ainoastaan päätöksentekoon valtioneuvoston istunnoissa, ei näyttäisi siten enää olevan. Valtioneuvoston toiminnalle on ominaista myös niin sanottu valmistelupakkoperiaate eli kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Tämä jättää hyvin vähän mahdollisuuksia muodostaa salkuttomalle ministerille mielekäs tehtäväkokonaisuus.

Valtioneuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2000 asettamassa keskushallintohankkeessa on tuotu esiin mahdollisuus nimetä niin sanottuja koordinoivia ministereitä asioiden valmistelua varten. Koordinoiva ministeri määrättäisiin johtamaan jonkin asiakokonaisuuden valmistelua tai hallituksen politiikkaohjelmaa. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetut säännökset ministereistä eivät sinänsä muodostaisi estettä tällaisten yhteensovittavien ministerien toiminnalle. Ministerit toimisivat yhteensovitustehtävissään pääministerin ohjauksessa ja raportoisivat asiasta hä-

nelle, sillä perustuslain 66 §:n mukaan yhteensovittamistehtävät valtioneuvostossa kuuluvat pääministerille. Yhteensovittavien ministerien tulee myös noudattaa ministerien välistä toimivallan jakoa.

Pykälässä ei enää säädettäisi ministerien enimmäismäärää. Nykyisen valtioneuvostolain 1 a §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla enintään kahdeksantoista ministeriä pääministeri mukaan luettuna. Perustuslaki ei vaadi ministerien enimmäismäärän sääntelyä laissa, sillä perustuslain 60 §:n 1 momentissa todetaan ainoastaan valtioneuvostoon kuuluvan pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Perustuslain 68 §:n 1 momentissa ei myöskään edellytetä mitään tiettyä ministeriöiden lukumäärää, mutta perustuslain ilmaisusta ”tarvittava määrä ministeriöitä” voidaan kuitenkin lukea vaatimus siitä, että kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen (ks. HE 1/1998 vp, s. 118/II). Koska perustuslaki ei aseta asian sääntelylle tiukkoja vaatimuksia eikä ole osoitettavissa muutakaan perusteltua syytä ministerien enimmäismäärän sääntelylle, ehdotetaan, ettei asiasta enää oteta säännöstä lakiin.

Pykälässä ei myöskään säädettäisi ministerien kelpoisuusvaatimuksista, kuten ei nykyisessäkään valtioneuvostolaissa. Asiasta säädetään perustuslain 60 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ministerien on oltava rehellisiä ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Perustuslaissa asetettu kansalaisuusvaatimus ei sulje pois mahdollisuutta kaksoiskansalaisuuteen. Perustuslaissa säädetään myös ministerien vastuunalaisuudesta eduskunnalle ja ministerin vastuusta valtioneuvoston tekemästä päätöksestä (perustuslain 60 §:n 2 mom.) sekä ministerin sidonnaisuuksista (perustuslain 63 §).

Pykälään ei ole enää otettu valtioneuvostolain 1 a §:ään sisältyvää mainintaa tasavallan presidentistä ministerien nimittäjänä, sillä asiasta säädetään perustuslain 61 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättäisi valtioneuvosto. Säännös vastaa nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 2 momenttia. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68

§:n 3 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella, mutta samaan ministeriöön nimitettyjen ministereiden keskinäisestä työnjaosta valtioneuvosto päättää käytännössä järjestäytymisistunnossaan. Jos ministeriöön on nimitetty vain yksi ministeri, hän vastaa kaikista ministeriön toimialaan kuuluvista asioista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin jokaiselle ministerille annettavasta tehtävän mukaisesta nimikkeestä. Nimike vahvistettaisiin ministeriksi nimittämisen yhteydessä. Nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti antaa ministerille nimikkeen nimittäessään tämän valtioneuvoston jäseneksi. Käytännössä nimike on annettu valtioneuvoston nimittämistä koskevassa tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä. Ehdotetun momentin tarkoituksena on, että ministerin nimike vahvistettaisiin nimityksen yhteydessä presidentin avoimessa kirjeessä pääministeriksi valitun ehdotuksen mukaisesti. Ministerillä voi olla vain yksi nimike. Toimiessaan toisen ministerin sijaisena tai toisessa ministeriössä, johon ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön asioita, hän käyttää aina nimikettä ministeri. Pääministeri käyttää kuitenkin kaikissa tilanteissa pääministerin nimikettä.

5 §. *Ministerin sijaisuus.* Pykälä sisältäisi säännökset pääministerin ja ministerin sijaisuudesta. Pykälä korvaisi nykyisen valtioneuvostolain 2 §:n.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta määrätä pääministerin sijainen ja sijaiset muille ministereille. Momentin mukaan valtioneuvosto määräisi pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi toisen valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Lisäksi momentissa viitattaisiin perustuslain säännöksiin pääministerin sijaisuudesta. Toimivalta pääministerin ja ministerien sijaisuuden määräämisessä ehdotetaan siirrettäväksi tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Kyse on valtioneuvoston sisäisestä järjestäytymisestä, jossa päätösvalta on perusteltua osoittaa valtioneuvostolle itselleen. Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty mi-

nisteri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosi- vanhin ministeri. Virkavuosi- vanhimalla ministerillä tarkoitetaan perustuslaissa sitä ministeriä, joka on ministereistä toiminut pisimmän aikaa ministerin tehtävissä (HE 1/1998 vp, s. 117/II).

Käytännössä pääministerin sijaisesta määrättäisiin valtioneuvoston järjestäytymisen yhteydessä. Samalla vahvistettaisiin myös muiden ministerien sijaiset sekä ministerien välinen työnjako. Pääministerin estyneisyyttä koskeva säännös tulee sovellettavaksi sairauden tai muiden sellaisten tosiasiallisten esteiden ohella myös esteellisyytilanteissa samoin kuin tilanteissa, joissa pääministeri hoitaa presidentin tehtäviä.

Ministereille määrätään yleensä viisi tai kuusi sijaista. Säännöksessä ei enää ehdoteta mainittavaksi nimenomaisesti erilaisia tilapäisiä estetilanteita kuten nykyisen valtioneuvostolain 2 §:n 1 momentissa. Selvää on, että esteellä tarkoitettaisiin edelleen vuosilomaa, sairautta, esteellisyyttä tai muuta tilapäistä estettä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi määrätä näistä sijaisista erikseen. Ministerivaliokuntien sijaisuudet voisivat siten määräytyä eri tavoin kuin ministerien sijaisuudet ehdotetun 1 momentin nojalla. Tämä merkitsi muutosta nykytilaan. Ministerivaliokunnat ovat keskeisiä hallituksen valmisteluelimiä, joissa poliittisten voimasuhteiden säilyttäminen voi olla tärkeää. Ministereiden sijaisten määräämisessä ei yleensä oteta huomioon ministereiden puoluetustaa. Tämä ei ole aina edes mahdollista pienten hallitusryhmien ministereiden kohdalla. On perusteltua, että ministerivaliokuntien sijaisuuksien määräämisessä voitaisiin harkita poliittisia näkökohtia. Lakiehdotuksen 23 §:n mukaan niin sanotuissa lakisääteisissä ministerivaliokunnissa jäsenen tulee kuitenkin aina olla valtioneuvoston jäseniä. Tämä koskee myös ministerien sijaisia näissä ministerivaliokunnissa.

6 §. *Valtiosihteeri.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta nimittää ministerin avuksi hänen toimikaudekseen valtiosihteeri, joka toimisi ministerin luottamuksen varassa. Tehtävä olisi ministeriöissä uusi, sillä ainoastaan valtioneuvoston kansliassa on nykyisin

valtiosihteeri, jonka toimikausi on sidottu pääministerin toimikauteen. Tarkemmat säännökset valtiosihteeristä annettaisiin valtion virkamieslaissa (750/1994) ja -asetuksessa (971/1994 sekä valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valtiosihteeri vahvistaisi ministeriön poliittista johtamisjärjestelmää ja tukisi ministeriä hänen tehtäviensä hoidossa. Valtiosihteeri avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla ja asioiden koordinoinnissa sekä edustaisi ministeriä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Ministerien nykyinen tehtävämäärä ja ajankäyttötarpeet edellyttävät aikaisempaa vahvempia, ministerin toimintaa tukevia järjestelyjä ministeriöissä, jotta ministerit voisivat keskittyä valtioneuvoston jäsenille kuuluvien keskeisten tehtävien hoitamiseen. Valtiosihteerit eivät olisi poliittiselta tai oikeudelliselta asemaltaan ministeriin rinnastettavia, eikä heille siten annettaisi valtioneuvoston jäsenen sijaisen tehtäviä.

Ehdotetun pykälän mukaan ministeriä avustamaan voitaisiin nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pykälässä säädettäisiin myös ministerin mahdollisuudesta määrätä valtiosihteeri toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Tarkoituksena on, että ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioitaisiin kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä.

Valtiosihteerit olisivat ministerikohtaisia, ja heidät sijoitettaisiin ministeriöihin asianomaisen ministerin sijoituksen mukaisesti. Valtiosihteerin käsittelemät asiat vastaisivat ministerin toimialaa. Näin turvattaisiin se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteeri.

Valtiosihteerien tehtävänä olisi toimia ministerin lähimpänä apuna lähinnä asioiden valmistelussa. Näissä tehtävissä valtiosihteerii ohjaisivat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Luottamussuhde ministeriin merkitsisi, että valtiosihteeri sitouttaisi ministerin päätettyihin ratkaisuihin ja että ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnas-

ta. Valtiosihteerin keskeisiä tehtäviä olisi hallitusohjelmaan ja hallituksen strategiasalkkuun sisältyvien hankkeiden eteenpäin vieminen. Valtiosihteeri voisi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin, edustaa ministeriä erilaisissa tilaisuuksissa sekä seurata valtion keskushallinnon uudistamishankkeessa tarkoitettujen hallituksen politiikkaohjelmien valmistelua ja toteutusta. Lakisääteisissä ministerivaliokunnissa, joista säädettäisiin lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa, valtiosihteeri ei kuitenkaan voisi toimia ministerin sijaisena. Valtiosihteeri ei myöskään voisi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston istunnoissa, tasavallan presidentin esittelyissä, eduskunnan täysistunnoissa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voisi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta kuitenkaan niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri voisi tarvittaessa myös edustaa ministeriä erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa. Tämä koskisi myös sellaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhteydenpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Valtiosihteeri voisi siten tarvittaessa toimia ministerin sijaisena myös EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa. Valtiosihteeri toimisi neuvostossa Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti. Ministerin osallistuminen ministerineuvoston kokouksiin olisi perusteltua erityisesti silloin, kun käsiteltävänä on Suomen kansallisen edun kannalta tai muutoin merkittäviä asioita.

Valtiosihteerin nimittäisi valtioneuvosto asianomaisen ministerin ohjauksessa tapahtuvasta esittelystä. Kyse olisi ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimivasta, ministerin valitsemasta ja ministerin toimikaudeksi nimitetystä henkilöstä. Tehtävä täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoimena olemisesta ilmoittamatta. Poikkeuksellisen nimitysmenettelyn perusteena on ministerin luottamukseen liittyvä tehtävän erityisluonne. 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. Käytännössä tämä edellyttäne, että nimitettävä henkilö joko edustaa poliittisesti samaa näkemystä kuin ministeri tai on poliittisesti sillä tavoin neutraali, että edellytykset luottamukselle ovat olemassa. Poikkeuksellisesta nimitysmenettelystä säädettäisiin valtion virkamiesasetuksessa.

Valtiosihteerin tehtävä päättyisi ministerin toimikauden päättymiseen. Ministerin tai hallituksen vaihtuessa ei kuitenkaan olisi estettä nimittää niin haluttaessa valtiosihteeri tehtävään uudelleen. Valtiosihteeri voitaisiin irtisanoa tehtävästä kesken ministerin toimikauden ehdotetun valtion virkamieslain 26 ja 26 a §:n nojalla. Ministerin luottamuksen menetyksellä muodostaisi valtiosihteerin tehtävän osalta irtisanomisen erityisen syyn.

Valtiosihteeri olisi kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Valtiosihteeriksi voitaisiin kuitenkin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta. Tehtävän erityisen luonteen vuoksi kelpoisuusvaatimukset on perusteltua muotoilla kansliapäällikön kelpoisuusvaatimuksia välttämättömmin. Palkkaukseltaan valtiosihteeri rinnastuisi lähinnä kansliapäällikön virkaan. Virkanimike "valtiosihteeri" vastaisi kansainvälisesti käytössä olevia, vastaavien virkojen nimikkeitä. Nimike on nykyisin käytössä ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kansliapäällikköjen viroissa. Vastaisuudessa näitä virkoja voitaisiin kutsua erotuksena määräaikaisiin valtiosihteeeriin nimikkeellä "valtiosihteeri kansliapäällikkönä". Johdonmukaista kuitenkin olisi, että nykyiset ministeriöiden kansliapäällikköjen valtiosihteeri-nimikkeet tarkistettaisiin vastaisuudessa kansliapäällikkö-nimikkeiksi.

Valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti valtiosihteerien tehtävät olisivat valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja, joista eduskunta siten päättäisi. Uutta hallitusta muodostettaessa jouduttaisiin virkoja mahdollisesti siirtämään ministeriöstä toiseen. Viran siirto tapahtuisi valtion virka-

mieslain 5 §:ssä säädettävässä menettelyssä. Virkaan liittyvät määrärahat puolestaan siirrettäisiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 a §:ssä säädetyssä menettelyssä. Kyseinen menettely koskee henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamista ja virkojen siirtoa virastosta toiseen.

Valtiosihteerin muodollinen asema ja tehtävät säänneltäisiin valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriön asetuksina annettavissa ministeriöiden työjärjestyksissä. Tältä osin on tarkoituksena noudattaa pitkälti nykyistä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin asemaa ja tehtäviä. Keskeisenä poikkeavana piirteenä olisi lähinnä se, että valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin toimii nykyisin muodollisesti kanslian kansliapäällikkönä. Vastaisuudessa valtioneuvoston kansliassa ei enää olisi nimenomaisesti kansliapäällikköä, vaan kanslian alivaltiosihteerin hoitaisi kansliapäällikön tehtävät. Nämä tehtävät kuuluvat pääosin jo nykyisin alivaltiosihteerille. Jos ministerillä ei olisi valtiosihteeria, huolehtisi hän vastaavista tehtävistä itse apunaan erityisavustaja.

Ehdotetussa valtiosihteerijärjestelmässä valtiosihteerin toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. Valtiosihteerillä olisi oikeus pidättää päätettäväkseen asia, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista. Tämä tarkoittaisi asioita, joissa ratkaisulta on ministeriössä siirretty ministeriltä virkamiehen ratkaistavaksi. Pääsäännön mukaan keskeiset asiat ministeriössä ratkaisee kuitenkin ministeri. Valtiosihteerillä ei olisi oikeutta pidättää kansliapäällikölle kuuluvia asioita ratkaistavakseen. Näin vältettäisiin mahdolliset sekaannusta aiheuttavat tilanteet niissä ministeriöissä, joissa toimii useita ministereitä ja valtiosihteejä. Valtiosihteerillä olisi kuitenkin oikeus osoittaa kansliapäällikölle kuuluva asia ministerin ratkaistavaksi. Valtiosihteerin ei siten ratkaisisi kansliapäällikölle kuuluvaa asiaa itse, vaan siirtäisi sen ministerin päätettäväksi. Valtiosihteerin voisi pidättää asiassa ratkaisuvallan ministerille esimerkiksi ehdotetun valtioneuvostolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa kansliapäällikölle ratkaistavaksi säädetty asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä. Ministeriökohtaisten tarpeiden mukaisesti val-

tiosihteerille voitaisiin myös säätää ministeriöasetuksissa ratkaisuvallaa sellaisissa asioissa, jotka voidaan ehdotetun valtioneuvostolain 15 §:n 2 momentin nojalla antaa ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi.

Valtiosihteerillä olisi myös asioiden esittelyoikeus ministeriössä ja valtioneuvostossa. Valtiosihteerille määrättäisiin nimityspäätöksessä asioiden esittely- ja pidätysoikeus niihin asiaryhmiin, jotka kuuluvat asianomaisen ministerin toimialaan eri ministeriöissä. Valtiosihteerin olisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet ja asioiden esittelijänä esittelijän vastuussa. Hänen asemansa olisi sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa.

7 §. *Ministeriön organisaatio.* Pykälä sisältäisi perussäännökset ministeriön organisaatiosta. Nykyisessä valtioneuvostolaissa ei ole yleissäännöksiä asiasta lukuun ottamatta ministeriön toiminnan järjestämistä koskevaa asetuksenantovaltuutta 12 §:n 2 momentissa.

Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksiköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ministeriöiden organisaatorakenne perustuu käytännössä nykyisin osastoihin lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa, jonka organisaatio muodostuu yksiköistä. Ministeriöissä on nykyisin myös osastojen ulkopuolisia toimintayksiköitä. Ehdotetulla säännöksellä olisi välitöntä vaikutusta ministeriöiden organisaatioon. Ministeriöiden jakautuminen osastoihin kytkeytyy myös valtion talousarvioon, sillä valtion virkamieslain 4 §:ssä edellytetään ministeriön osastopäälliköiden ja apulaisosastopäälliköiden virkojen erittelyä talousarviossa.

Osastojen sisäiset rakenteet sitä vastoin vaihtelevat ministeriökohtaisesti. Organisaatorakenteita onkin viime vuosina kehitetty kunkin ministeriön omista tarpeista lähtien. Näin on tarkoitus toimia myös vastaisuudessa. Edellytykset mahdollisiin ministeriöiden välisiin toimialamuutoksiin on kuitenkin turvattava. Asiaryhmien ja niitä hoitavien hallintokokonaisuuksien siirto ministeriöstä toiseen täytyy edelleen olla mahdollista. Ministeriöiden organisaatiosta säädetään nykyisin melko yleispiirteisesti myös valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksis-

sa. Yksityiskohtaisemmat säännökset sisältyvät ministeriön asetuksena annettaviin ministeriöiden työjärjestyksiin. Tämän lisäksi osastoilla ja muilla toimintayksiköillä on omat työjärjestyksensä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtuuden säätää ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisistä perusteista valtioneuvoston asetuksella sekä valtuuden tarkempien säännösten antamiseen ministeriön työjärjestyksellä. Ministeriöiden työjärjestykset annettaisiin ministeriön asetuksella kuten nykyisin. Niitä ei ole pidetty pelkästään ministeriön sisäistä järjestystä koskevinä hallinnollisina määräyksinä (ks. PeVM 12/1999 vp). Valtioneuvoston asetuksen tasolla säädettävänä ministeriön järjestysmuodon ja toiminnan yleisinä perusteina voidaan pitää ainakin ministeriön organisaation perusrakennetta samoin kuin ministeriön henkilöstöä, sen kelpoisuusvaatimuksia ja nimittämistä sekä asioiden valmistelua, ratkaisemista ja päätösvalan pidättämistä koskevia perussäännöksiä.

8 §. *Toimialajako kansainvälisissä asioissa.* Pykälään ehdotetaan siirrettäväksi sellaisenaan nykyinen valtioneuvostolain 3 a §, jota tarkistettiin vuonna 2000 siirrettäessä EU-sihteeristö ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan (laki 540/2000; HE 26/2000 vp).

Pykälän 1 momentti sisältää pääsäännön toimialajaosta valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden käsittelyssä. Sen mukaan käsittelystä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisältyy kuulua. Perustuslain 68 §:n 3 momentista johtuu, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Tarkemmin toimialajaosta ministeriöiden välillä kansainvälisissä asioissa säädetään nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee kuitenkin merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Tämä on yhdenmukaista perustuslain 93 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainvä-

liset suhteet kuuluvat.

Momentin toisen virkkeen mukaan Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Tämä on yhdenmukaista perustuslain 93 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, koska tällöin on muodollisesti kysymys perustuslain 93 §:n 1 momentin tarkoittamista kansainvälisistä velvoitteista, jotka kuitenkin sisällöllisesti rinnastuvat läheisemmin perustuslain 93 §:n 2 momentin tarkoittamiin Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa hallitusten välisessä konferenssissa valmisteltavat unionin päätöksenteon tehostamiseen tähtäävät perussopimusten muutokset, uusien toimivaltuuksien luovuttamista jäsenvaltioilta unionin toimielimille koskevat sopimusmuutokset, Euroopan unionin laajentumisen edellyttämät perussopimusten muutokset sekä uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Perussopimusten muuttamista koskevissa asioissa ulkoasiainministeriöllä olisi ensisijainen esittelyvastuu.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoasiainministeriön tehtävänä on avustaa toimivaltaisia ministeriöitä niiden hoitamien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa momentin mukaan Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat siten kuin ehdotetun 9 §:n 2 momentissa säädetään. Viimeksi mainituilla Euroopan unionissa käsiteltävillä valtiosopimuksilla ja muilla kansainvälisillä velvoitteilla tarkoitetaan erityisesti Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioissa sekä Euroopan yhteisöjen ja jäsenvaltioiden välisen jaetun toimivallan alalla jäsenvaltioiden välillä ja kolmansien valtioiden kanssa tehtäviä sopimuksia, jotka eivät muodollisesti kuulu unionin toimivaltaan.

9 §. *Toimialajako Euroopan unionissa päätettävissä asioissa.* Pykälään ehdotetaan siirrettäväksi sellaisenaan nykyisen valtioneuvostolain 3 b §, joka lisättiin lakiin siirrettäessä EU-sihteeristö ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan (laki 540/2000; HE 26/2000 vp).

Pykälän 1 momentin mukaan Euroopan

unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Pykälässä käytetty ilmaisu "Euroopan unionissa päätettävät asiat" vastaa tulkintasisällöltään perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädettyä vastaavaa ilmaisua. Siihen sisältyvät varsinaiset Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvat asiat sekä sen toimielinjärjestelmässä tehtävät päätökset, jotka eivät muodollisesti kuulu unionin toimivaltaan, mutta ovat unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia. Näitä päätöksiä ovat myös jäsenvaltioiden edustajien perustamissopimusten mukaisessa menettelyssä unionin tehtävien hoitamiseksi yhdessä tekemät nimityspäätökset (PeVM 10/1998 vp ja 6/1999 vp). Unionin perussopimusten muuttamista koskevien asioiden käsittelystä säädettäisiin erikseen lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston kanslian tehtävästä yhteensovittaa eri ministeriöissä käsiteltävien Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelu ja käsittely. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kuitenkin poiketa tästä pääsäännöstä jonkin asiaryhmän osalta. Säännöksen tarkoituksena ei ole muuttaa jokaisen ministeriön vastuuta omaan toimialaansa kuuluvien asioiden yhteensovittamisesta EU-asioiden komitean alaisessa jaostokäsittelyssä tai osana tavanomaista toimialaansa kuuluvien tehtävien valmistelua. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on vastata koko yhteensovitusjärjestelmän toimivuudesta ja varmistaa yksittäisissä EU-asioissa, että Suomella on yhtenäinen kansallinen kanta riittävän ajoissa, että sen muodostamiseen osallistuvat kaikki asian kannalta toimivaltaiset ministeriöt ja että kanta on linjassa hallituksen EU-politiikan yleistavoitteiden kanssa. Käytännössä poliittinen yhteensovitus tapahtuu pääministerin johdolla EU-ministerivaliokunnassa ja ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia voi Euroopan unionia koskevassa yksittäisessä asiassa ilmoittaa kansallisen kannan tai muun toimintaohjeen Suomen pysyvälle edustustolle Euroopan unionissa.

10 §. *Toimivallan ratkaiseminen.* Pykälä koskee ministeriöiden toimivaltaan liittyvien

kysymysten ratkaisemista yksittäisissä tapauksissa. Toimivaltaristiriitojen ratkaiseminen ministeriöiden välillä kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle.

Pykälän 1 momentti vastaa asiasisällöltään nykyistä valtioneuvostolain 4 §:n 1 momenttia. Momentin mukaan valtioneuvosto ratkaisisi pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Ehdotuksessa on korvattu nykyisen säännöksen ilmaus "epäselvyys" "erimielisyydellä". Tarkoitus kuitenkin on, että säännös koskisi sekä niitä tilanteita, joissa toimivaltainen ministeriö on epäselvä, että tilanteita, joissa ministeriöiden välillä on erimielisyyttä toimivaltaisesta ministeriöstä. Pääministeri esittelisi asian yleisistunnon ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentti vastaisi sellaisenaan nykyistä valtioneuvostolain 4 §:n 2 momenttia. Momentissa säädetään tilanteesta, jossa laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Tällöin valtioneuvoston yleisistunto päättäisi, mikä ministeriö asian käsittelee. Asian esittelisi yleisistunnossa se ministeriö, jonka toimialaan asia lähinnä kuuluu ja jonka vastuulla valmistelutyö on suoritettu. Ristiriitatilanteissa näidenkin asioiden ratkaisun esittelisi pääministeri 1 momentin mukaisesti.

11 §. *Toimialajaon muuttamisen vaikutukset.* Pykälä koskisi tilanteita, joissa ministeriöiden välinen toimialajako muuttuu joko hallitusta muodostettaessa hallitusneuvotteluissa sovitun perusteella tai muulloin hallituskauden aikana. Pykälässä säädettäisiin toimialamuutosten yhteydessä tapahtuvista voimavarojen ja vireillä olevien asioiden siirroista.

Ministeriöiden toimialajaosta ja asioiden jakautumisesta ministeriöiden välillä ehdotetaan säädettäväksi keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä kuten nykyisinkin. Ministeriöiden toimialojen määräytymiseen vaikuttaa kuitenkin myös erityislainsäädäntöön sisältyvät tehtäväsäännökset, joissa yleensä nimetään toimivaltainen ministeriö. Tämän vuoksi toimialojen muuttaminen saattaa käytännössä edellyttää asetusmuutosten lisäksi myös lainsäädännön tarkistuksia. Uuden ministeriön perustaminen edellyttää lisäksi valtion talousarvion muuttamista eduskunnalle

annettavalla lisätalousarvioesityksellä. Hallitus voi antaa eduskunnalle myös ennalta tiedon uuden ministeriön perustamisesta tai merkittävistä ministeriöiden toimialajaon muutoksista hallitusohjelmaa koskevassa tiedonannossaan.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi nykyinen valtioneuvostolain 11 a § eräiltä osin tarkistettuna. Nykyisen säännöksen mukaan siirtyisivät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot ja laitokset uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Virastojen ja laitosten ohella ministeriöiden toimialalla on myös erilaisia toimielimiä, kuten lautakuntia, neuvostoja ja neuvottelukuntia, sekä valtioneemmistöisiä osakeyhtiöitä, joiden tulisi myös siirtyä toimialamuutoksen yhteydessä uuden ministeriön hallinnonalalle. Tämän vuoksi nykyistä säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi maininnalla toimielimistä ja yhtiöistä. Selkeyden vuoksi momentissa säädetään myös siitä, että vireillä olevat asiat ja ministeriön tekemät sitoumukset siirtyvät uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle. Ministeriön tekemien yksityisoikeudellisten sitoumusten siirtymisessä on kuitenkin otettava huomioon sopimusoikeudellisista periaatteista johtuvat rajoitukset.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi nykyinen valtioneuvostolain 11 b §. Asioiden siirtyessä ministeriöltä toiselle siirtyisivät myös asioita hoitavat virkamiehet uuteen ministeriöön. Siirto voisi koskea myös valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla määrääjäksi virkasuhteeseen nimitettyjä virkamiehiä, jotka olisivat toisen ministeriön palveluksessa määrääjän päättämiseen asti. Nykyisen valtioneuvostolain 11 b §:n mukaan virka ja virkamies voidaan siirtää ministeriöstä toiseen ilman virkamiehen suostumusta. Säännöksellä poiketaan valtion virkamieslain 5 §:ssä omaksutusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan virkamiehen siirtäminen edellyttää aina virkamiehen suostumusta. Poikkeussäännöstä perusteltiin aikanaan sillä, ettei siirto yleensä aiheuta virkamiehille erityisiä ongelmia, koska ministeriöt ja lähes tulkoon kaikki niiden yksiköt sijaitsevat suppealla alueella Helsingin keskustassa (HE 306/1994 vp). Ministeriöiden yksiköjä on kuitenkin nykyisin ryhdytty sijoitta-

maan eri puolille maata. Ministeriöiden toimialamuutokset eivät välttämättä merkitsisi sitä, että siirrettävän yksikön tai osaston toimipaikkakunta muuttuisi, mutta tämä ei ole kokonaan poissuljettua. Virkapaikan muuttaminen toiselle paikkakunnalle ilman virkamiehen suostumusta ei ole sopusoinnussa perustuslain 9 §:n 1 momentin kanssa, jossa turvataan oikeus asuinpaikan valitsemiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että virka ja virkamies voitaisiin siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa. Virkoja ja virkamiehiä siirrettäessä ministeriöiden toimialamuutosten yhteydessä sovellettaisiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettuja säännöksiä ja tehtyjä sopimuksia. Siirtämisestä päättäisi valtioneuvosto yleisistunnossaan.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin valtion talousarviosta annettuun lakiin, jonka 7 b §:ssä säädetään määrärahan siirtämisestä ministeriön toimialan muuttuessa. Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvosto voi valtioneuvoston kanslian esittelystä siirtää talousarviossa osoitetun määrärahan ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toisen ministeriön käytettäväksi vastaaviin menoihin. Menettelyä ei kuitenkaan voida soveltaa, jos muutos merkitsisi kokonaan uuden ministeriön perustamista tai muuttaisi asianomaisten ministeriöiden toiminnan pääasiallista luonnetta, vaan tällöin on sovellettava normaalia talousarviomenettelyä. Voimavarsiiirtoja voidaan ylipäänsä toteuttaa vain eduskunnan hyväksymien määrärahojen käyttötarkoitusta muuttamatta ja eduskunnan hyväksymien valtion talousarvioon otettujen määrärahojen rajoissa. Menoja ei siten voida toimialamuutosten yhteydessä lisätä.

2 luku. Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

12 §. *Valtioneuvoston päätöksenteko.* Pykälä sisältäisi yleiset säännökset valtioneuvoston ratkaisuvallan jakautumisesta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Pykälä korvaisi nykyisen valtioneuvostolain 7 §:n 1 momentin. Lakiin ei enää olisi tarpeen ottaa nykyistä valtioneuvostolain 6 §:ää vastaavaa säännöstä lähinnä niin sanot-

tujen valtuuslakien nojalla tehtävistä päätöksistä ja niiden ratkaisemisesta valtioneuvoston yleisistunnossa.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Perustuslaissa asetetaan eräitä rajoja valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämiselle. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut, joiden merkitys sitä vaatii. Osittain asian kuuluminen yleisistunnon toimivaltaan ilmenee jo suoraan perustuslain asianomaisista säännöksistä. Siten yleisistunnon ratkaistaviksi kuuluvat esimerkiksi perustuslain 58 §:n mukaisesti tasavallan presidentille tehtävät valtioneuvoston ratkaisuehdotukset. Perustuslain 67 §:n 1 momentti edellyttää, että valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin perustuslain 67 §:n 1 momenttia vastaavasti valtioneuvoston päätöksenteon lähtökohtana se, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston toimivallalla tarkoitetaan siten kokonaisuutta, joka sisältää sekä valtioneuvoston yleisistunnon että ministeriöiden toimivallan.

Nykyisen valtioneuvostolain 7 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Tämä pääsääntö ehdotetaan säilytettäväksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleisistunnon ratkaistaviin kuuluvista asioista. Säännöksessä pyrittäisiin nykyisestä poiketen luonnehtimaan keskeisiä yleisistunnossa ratkaistavia asiaryhmiä lain tasolla. Tällaisia olisivat säännöksen mukaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Ehdotus ei merkitsisi olennaista muutosta nykytilaan, sillä nämä

asiaryhmät kuuluvat jo perustuslain tai muiden voimassa olevien säännösten nojalla yleisistunnon ratkaistaviksi.

Momentissa tarkoitetut presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset koskevat muun muassa eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä, hallituksen toimenpidekertomusta ja kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta samoin kuin hallituksen kirjelmiä, tasavallan presidentin asetuksia, virkanimityspäätöksiä sekä päätöksiä kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifiointista. Eduskunnalle annettavilla valtioneuvoston kirjelmillä tarkoitetaan säännöksessä lähinnä perustuslain 96 §:ssä säädettyjä Euroopan unionin asioita koskevia kirjelmiä ja perustuslain 63 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ministerin sidonnaisuuksia koskevia kirjelmiä. Säännösehdoituksessa tarkoitettuja Euroopan unionissa käsiteltäviä asioita puolestaan ovat esimerkiksi esitykset Euroopan yhteisön Suomea koskeviksi alue- ja rakennepoliittisiksi ohjelmiksi sekä vuosittain laadittavat vakaushjelmat samoin kuin Suomen ehdokkaiden nimeäminen Euroopan yhteisöjen toimielimiin ja Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Säännöksen luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan säännösehdoituksen mukaan yleisistunnossa ratkaistaviin asioihin kuuluisivat myös sellaiset muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Tällaisia olisivat esimerkiksi hallinnonalojen määrärahaehykset ja niihin liittyvät kannanotot, lakisääteiset valtakunnalliset suunnitelmat, valtioneuvoston periaatepäätökset, yhteiskuntapoliittisesti merkittävien määrärahojen jakaminen, yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät luvat sekä hallinnolliset aluejaot.

Momentin viimeisen virkkeen mukaisesti yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään kuitenkin aina joko perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Nykyisin valtioneuvoston ohjesääntö sisältää tarkemmat säännökset yleisistunnon ratkaisuvallasta säädettäisiin keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Ohjesäännössä lueteltaisiin yleisistunnossa ratkaistavat asiat, ja muut asiat ratkaistaisiin asianomaisissa ministeriöissä. Eduskunta voisi kuitenkin

edelleen järjestää lailla valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan käyttöä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ministeriöiden ratkaisuvallasta. Nykyisen valtioneuvoston ratkaisuvallasta koskevan pääsääntön mukaisesti muut kuin 2 momentissa tarkoitettavat valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaisiin ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ei siten voida ilman laissa tai asetuksessa säädettyä valtuutusta ratkaista asioita, jotka on säädetty ministeriön ratkaistaviksi.

13 §. *Nimitysvalta.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset ministeriöiden virkoja koskevasta valtioneuvoston nimitysvallasta sekä nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä. Säännökset vastaisivat pääosin nykyisen valtioneuvostolain 7 §:n 2 momenttia. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan kuitenkin otettavaksi yleisistunnon ratkaisuvallasta määrittävä, valtion virkoja koskeva yleissäännös.

Yleistoimivalta valtion virkoihin nimityksessä on osoitettu valtioneuvostolle perustuslain 126 §:n 2 momentissa. Tasavallan presidentti nimittää perustuslain 126 §:n 1 momentin nojalla ministeriöiden virkamiehistä ainoastaan kansliapäälliköt sekä perustuslain 128 §:n 2 momentin nojalla muun muassa ne upseerit, joiden virka on ministeriössä. Ulkoasianhallintolain 15 §:n mukaan presidentti nimittää ulkoasiainministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin. Muihin ministeriöiden virkoihin nimittää valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö. Tarkemmin nimitystoimivallasta säädetään nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöistä annetuissa valtioneuvoston asetuksissa. Nimitystoimivallan järjestelyissä on yleensä pidetty lähtökohtana sitä, että nimittäjänä toimii se viranomainen, jonka toimivaltaan virkamiehen valmisteltavat asiat kuuluvat. Luontevaa siten on, että valtioneuvoston yleisistunto nimittää valtioneuvoston esittelijänä toimivan ministeriön virkamiehen.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin valtioneuvoston nimitystoimivalta niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei ole perustuslaissa tai muussa laissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Momentissa säädettäisiin myös nimitystoimivallan jakau-

tumista yleisistunnon ja ministeriön välillä koskevasta asetuksenantovallasta. Tarkoituksena on edelleen säätää yleisistunnon nimityksistä ministeriön viroista valtioneuvoston ohjesäännössä kuten nykyisinkin. Nimitystoimivallan jakautumisessa yleisistunnon ja ministeriön välillä tulee ottaa huomioon myös asian suhde ministeriöiden organisaatioon ja yleisistunnon toimivaltaan. Ehdotetun 7 §:n mukaan osastot muodostaisivat ministeriön organisaation perusrakenteen. Valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa säädettäisiin vastaisuudessa ministeriöiden organisaation perusteista. Niiltä osin, kuin yleisistunto päättää ministeriön osastoista ja muista toimintayksiköistä, olisi perusteltua, että yleisistunnolla olisi myös nimitystoimivalta toimintayksiköiden johtaviin virkoihin. Valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin mukaan ministeriön osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön virat ja niitä vastaavat sekä ylemmät ministeriön virat ovat myös valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin yleissäännös valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivallasta silloin, kun virkanimitys tai virkaan siirtäminen ja tehtävään määrääminen on muualla laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Nykyisin yleisistunnon toimivalta tällaisissa asioissa perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön 9 §:n 1 kohtaan.

14 §. *Asian siirtäminen yleisistuntoon.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta yksittäistapauksessa siirtää asia ministeriöstä yleisistunnon ratkaistavaksi. Pykälä vastaisi olennaiselta sisällöltään nykyisen valtioneuvostolain 8 §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia olisi yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsottaisiin olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Perustuslain 67 §:n 1 momentissa lähdetään siitä, että yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tämän vuoksi nykyinen, siirtomahdollisuuden tarjoava säännös ehdotetaan tarkistettavaksi velvoittavaan muotoon. Perustuslain tarkoit-

tamalla tavalla laajakantoiset tai tärkeät asiat olisi siten aina siirrettävä yleisistunnon ratkaistaviksi. Säännös tarkoittaisi myös sitä, ettei muita ministeriön päätettäviksi kuuluvia asioita saisi siirtää yleisistunnon ratkaistaviksi.

Asioiden siirrolle ehdotetaan säädettäväksi myös eräitä muita rajoituksia yhdenvertaisuus- ja oikeusturvaväyistä. Pykälän 2 momentin mukaan yleisistunnolle ei saisi siirtää ministeriön ratkaistavaksi kuuluvia valitusta alustuksia. Ministeriössä ratkaistaan edelleen joitakin alustuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi maakuntakaavan vahvistaminen ympäristöministeriössä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 31 §), rakennussuojelupäätöksen ja korvaussopimuksen vahvistaminen ympäristöministeriössä (Rakennus- ja suojelulaki 60/1985, 5 ja 12 §), eräiden lainan maksuhelpotuspäätösten alustaminen maa- ja metsätalousministeriön ratkaistavaksi (Valtioneuvoston asetus porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituksesta 175/2001, 55 §) sekä maaseutuelinkeinopiirin lausunnon alustaminen maa- ja metsätalousministeriölle (Laki maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä 1317/1990, 37 §). Pykälään ei kuitenkaan enää otettaisi nykyistä valtioneuvostolain 8 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä sellaisista asioista, joiden siirtäminen on laissa kielletty. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei tietävästi ole tällaisia siirtokieltoja. Nimenomaisen säännöksen puuttuminen ei myöskään estäisi eduskuntaa vastaisuudessa säätämästä tällaista kieltoa lain tasolla.

Pykälän mukaan siirtämisestä päättäisi yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Havaitessaan asian laajakantoisuuden tai tärkeyden olisi pääministerin tai asiassa toimivaltaisen ministerin esitettävä siirtoa. Siirtämispäätöksen tekisi kuitenkin aina yleisistunto. Yleisistunnon tulee ensin päättää asian käsiteltäväksi ottamisesta eli siitä, onko kyse pykälän 1 momentissa tarkoitettua laajakantoisesta tai periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Vasta tämän jälkeen yleisistunto päättäisi itse asiasta.

15 §. *Asioiden ratkaiseminen ministeriössä.* Pykälä sisältäisi yleiset säännökset ministerin päätösvallasta ja asioiden ratkaisemisesta ministeriössä. Pykälä vastaisi olennaiselta si-

sällöltään nykyisen valtioneuvostolain 9 §:ää ja osittain myös valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:ää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ministerin ratkaisuvallasta toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä tehtävästä ministeriön toiminnan johtamisesta päätetyn työnjaon mukaisesti. Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Edelleen perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetään ministerin vastuunalaisuudesta eduskunnalle. Näille säännöksille rakentuu ministerin yleistöimivalta toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ministeriössä päätettävän asian ratkaisee ministeriön päällikkönä toimiva ministeri tai ministeri, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita valtioneuvoston päättämän ministereiden työnjaon mukaisesti. Kukin ministeri johtaa tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat työnjaon mukaisesti. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua toimialallaan. Ministerin itsenäisyyttä korostaa myös ministerin mahdollisuus siirtää työjärjestyksessä päätösvaltaansa virkamiehille sekä oikeus pidättää itselleen päätösvalta asiassa, joka on siirretty virkamiehen ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset ministerin ratkaisuvallan siirrosta ministeriön virkamiehille. Perustuslain 68 §:n 2 momentin katsotaan sisältävän vaatimuksen siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehille (HE 1/1998 vp, s. 119/I ja PeVM 10/1998 vp, s. 22/I). Perustuslaki ei kuitenkaan estä antamasta rajoitetusti virkamiehille ratkaisuvallaa. Näiden lähtökohtien mukaisesti ehdotetaan, että ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voitaisiin antaa ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita. Yhteiskunnallisella ja taloudellisella merkittävyydellä tarkoitetaan asian merkitystä ministeriön toiminnan kokonaisuuden kannalta sekä ministeriön ulkopuolelle suuntautuvien vaikutusten kannalta.

Ministeriön asetuksen antaminen pidettäisiin momentissa nimenomaisesti ministerille, kuten perustuslakivaliokunta aikanaan edellytti perustuslakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 22/I). Ehdotetun säännöksen mukaan ratkaisuvaltaa voitaisiin antaa vain ministeriön esittelijöinä toimiville virkamiehille kuten nykyisinkin valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n mukaan. Näin rajattaisiin ratkaisuvallan siirto vain niihin virkamiehiin, jotka kytkeytyvät muutoinkin ministeriön päätöksentekoon. Esimerkiksi teknisissä tai muissa tehtävissä avustava virkamiehistö rajattaisiin siirtomahdollisuuden ulkopuolelle.

Momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan ratkaisuvallan siirron perusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on säätää valtioneuvoston ohjesäännössä yleispiirteisesti niistä asiaryhmistä, joissa päätösvaltaa voidaan siirtää virkamiehille. Näin turvattaisiin ministeriöiden välillä yhtenäisyys ratkaisuvaltaa koskevissa järjestelyissä. Virkamiesten ratkaisuvaltaan kuuluvia asiaryhmiä voisivat olla muun muassa sellainen määrärahojen ja tukien jako tai lupien myöntäminen, joka ei ole luonteeltaan yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävää, sekä ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa tai muuta ministeriön sisäistä hallintoa koskevat päätökset samoin kuin ministeriön lausunnon tai hallinnonalan ohjeiden antaminen.

Ehdotetun momentin mukaan tarkemmat säännökset ministeriön virkamiesten ratkaisuvallasta annettaisiin ministeriön asetuksena annettavalla työjärjestyksellä, jonka hyväksyy ministeriön päällikkönä toimiva ministeri kuten nykyisinkin. Jos ministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelee ministerien välisen työnjaon mukaisesti useampi ministeri, kukin ministeriön asioita käsittelevä ministeri hyväksyy työjärjestyksen omalla toimialallaan ennen sen antamista. Asiasta säädetään nykyisin valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n 2 momentissa. Ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei siten voi siirtää ministeriön työjärjestyksellä toisen ministerin toimialaan kuuluvia asioita vastoin tämän tahtoa virkamiesten ratkaistaviksi.

Oikeus virkamiehelle säädetyin ratkaisuvallan käyttöön olisi myös sellaisella virkamiehellä, joka on nimitetty vakinaisen virkamiehen virkavapauden ajaksi vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen, sekä virkamiehellä, joka toimii vakinaisen virkamiehen sijaisena tämän tilapäisen esteen vuoksi.

On mahdollista, että virkamiehen ratkaistaviksi kuuluviin asioihin voi yksittäistapauksissa sisältyä myös sellaisia merkittäviä asioita, joissa olisi perusteltua, että myös ministerillä olisi asiasta tieto ja että hän voisi halutessaan käyttää pidätysoikeuttaan. Ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen olisikin saatettava asia ennen sen ratkaisemista ministerin tietoon, jos virkamies katsoo, että asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä.

16 §. *Ratkaisuvallan pidättäminen ministeriössä.* Pykälässä säädettäisiin pidätysvallan käytöstä ministeriössä asioita ratkaistaessa. Pykälä vastaisi sisällöltään nykyisen valtioneuvostolain 10 §:ää ja valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:ää.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ministerin oikeudesta pidättää virkamiehen päätettäväksi säädetty asia ratkaistavakseen. Ministerin oikeus on yleinen ja koskee kaikkia ministeriössä tehtäviä päätöksiä. Jos saman ministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty useampia ministereitä, kukin ministerin pidätysoikeus koskee vain ministerien välisessä työnjaossa hänen ratkaistavakseen kuuluvia asioita.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:n 2 momenttia vastaava säännös virkamiehen velvollisuudesta saattaa asia ennen sen ratkaisemista ministerin tietoon, jos asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä. Näin varmistettaisiin, että ministerillä on tieto kaikista merkittävistä ministeriössä päätettävistä asioista. Tiedon saatuaan hän voisi myös pidättää asian ratkaistavakseen. Säännöksessä tarkoitettu asian yhteiskunnallinen tai taloudellinen merkittävyys vastaisi ehdotetussa 15 §:n 2 momentissa asetettuja rajoja virkamiehen ratkaistaviksi annettaville asioille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ministeriön virkamiesten oikeudesta pidättää asia ratkaistavakseen ja sitä koskevasta asetuk-

senantovaltuudesta. Nykyisin virkamiehen oikeus pidättää asioita ratkaistavakseen on annettu ministeriön johtaville virkamiehille. Valtioneuvoston ohjesäännön 37 §:ssä pidätysoikeus on säädetty ministeriön kansliapäällikölle tai valtiosihteerille sekä alivaltiosihteerille ja osastopäällikölle. Niistä ministeriön virkamiehistä, joilla olisi pidätysoikeus, säädettäisiin myös vastaisuudessa valtioneuvoston ohjesäännössä. Esityksessä ehdotetun, ministeriä avustavan valtiosihteerin oikeudesta pidättää asioita ratkaistavakseen tai ministerin ratkaistavaksi säädettäisiin myös valtioneuvoston ohjesäännössä.

Virkamies saisi pidättää ainoastaan sellaisen asian, joka on annettu hänen alaisensa ratkaistavaksi. Pidätysvalta määräytyisi siten ministeriön organisatoristen ja hierarkkisten järjestelyjen mukaisesti. Tarkoitus on, että valtiosihteerin oikeus pidättää asioita ministerin ratkaistavaksi ulottuisi kuitenkin myös kansliapäällikön ratkaistaviksi säädettyihin asioihin. Käytännössä pidätysoikeuden käyttö on ollut ministeriöissä poikkeuksellista.

3 luku. Päätöksentekojärjestys

17 §. *Päätöksentekojärjestys valtioneuvoston yleisistunnossa.* Pykälä sisältäisi säännökset asioiden esittelystä ja päätöksenteosta valtioneuvoston yleisistunnossa. Asiasta ei ole säännöksiä nykyisessä valtioneuvostolaissa. Ehdotetut säännökset vastaisivat sisältönsä osittain nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön 50 §:n 1 momenttia, 51 §:n 2 momenttia sekä 53 §:n 1 ja 3 momenttia.

Valtioneuvostosta annettavaan lakiin ei ehdoteta säännöksiä valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuudesta, sillä asiasta säädetään perustuslain 67 §:n 3 momentissa. Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Asian käsittely edellyttää lisäksi, että paikalla on se ministeri, jonka toimialaan esiteltävä asia kuuluu tai tämän sijainen. Ministerin oikeuteen osallistua asian käsittelyyn sovelletaan hallintomenettelylain (598/1982) säännöksiä esteellisyydestä, joita vastaavat säännökset sisältyvät eduskunnalle annettuun uutta hallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2002 vp). Istunnossa läsnä olevaa esteellistä valtioneuvoston jäsentä ei lasketa mukaan yleisistunnon pää-

tösvaltaisuutta määritettäessä. Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin läsnäolovaatimusta ei ole kuitenkaan pidettävä yleisistunnon päätösvaltaisuuden edellytyksenä, vaan yksinomaan oikeuskanslerin virkavelvollisuuksiin liittyvänä vaatimuksena (HE 1/1998 vp, s. 118/II).

Pykälän 1 momentissa todettaisiin esittely yleisistunnon päätöksenteon perustana. Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Valtioneuvoston esittelijällä tarkoitetaan lakiehdotuksen 21 §:n mukaisia esittelijöitä. Momentin mukaan pääministeri voisi antaa yleisiä määräyksiä virkamiehen saapuvilla olosta istunnossa. Nämä määräykset voivat koskea virkamiehen läsnäoloa sekä valtioneuvoston yleisistunnossa että esiteltäessä asioita tasavallan presidentille.

Käytännössä esittely valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuu ministeriöittäin. Asioiden käsittely istunnossa jakaantuu nykyisin niin sanottuun päätöslistamenettelyyn ja esittelymenettelyyn. Päätöslistalla käsitellään asiat, jotka on tarkoitus hyväksyä ilman muutoksia ja keskustelua esittelijän kirjallisen päätösehdotuksen mukaisesti. Näiden asioiden käsittelyssä esittelijä ei nykyisten määräysten mukaan ole saapuvilla esittelyssä. Päätöslistalla olevat asiat hyväksytään pääsääntöisesti sellaisenaan. Asianomaisella ministerillä on kuitenkin oikeus poistaa asia käsittelystä tai muut ministerit voivat pyytää asiakirjat niihin perehtymistä varten taikka valtioneuvosto voi siirtää asian käsittelyä lisätietojen hankkimiseksi tai muusta syystä. Esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttu istuntoon. Esittelijä kutsutaan yleisistuntoon silloin, kun häneltä halutaan lisätietoa, esitykseen aiotaan tehdä muutoksia tai päätökseen liittää lausumia taikka esityksestä halutaan yleensäkin keskustella. Perustuslain 118 §:n 2 momentissa säädetyn esittelijän vastuun vuoksi esittelijän läsnäolo on välttämätöntä tilanteissa, joissa tehdään esittelijän ratkaisuehdotuksesta poikkeava päätös.

Pykälän 2 momentin mukaan käsiteltävään asiaan lausuu istunnossa kantansa ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos

ministeri yhtyy esittelijän ratkaisuehdotukseen eikä muita ehdotuksia tehdä, päätetään asia esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Jos ministeri ei yhdy esittelijän ratkaisuehdotukseen, vaan tekee oman ehdotuksensa, johon muut ministerit yhtyvät, ratkeaa asia ministerin kannan mukaisesti.

Momentissa säädettäisiin myös äänestysmenettelystä yleisistunnossa. Asiasta päätettäisiin äänestämällä, jos asian käsittelyn aikana on esitetty useampia ratkaisuehdotuksia eli jos muu ministeri asianomaisen ministerin kannasta poiketen on joko yhtynyt esittelijän kantaan tai tehnyt oman ratkaisuehdotuksensa. Ministerien ehdotukset eivät edellytä kannatusta muilta ministereiltä, jotta ne otettaisiin äänestykseen. Sitä vastoin esittelijän ehdotuksesta, johon kukaan ministereistä ei ole yhtynyt, ei voida äänestää. Vain ministeri voi viedä asian äänestykseen. Äänestykseen johtava erimielisyys edellyttää siten aina valtioneuvoston jäsenten välillä vallitsevaa erimielisyyttä.

Asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa. Tämä tarkoittaa niin sanottua kollegiaalista äänestysmenettelyä, jonka käytölle valtioneuvoston yleisistunnossa on kauas ulottuva historiallinen tausta. Parlamentaarinen äänestystapa ei sellaisenaan sovellu yleisistunnon päätöksentekoon, jossa muun muassa kaikkien läsnä olevien ministerien on otettava asiaan kantaa. Kollegiaalisesta, monijäsenisen tuomioistuimen äänestysmenettelystä riita-asioissa säädetään oikeudenkäymiskaaren 23 luvussa, rikosasioissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 10 luvussa ja hallintolainkäyttöasioissa hallintolainkäyttölain (586/1996) 52 §:ssä.

Menettelylle on ominaista, että siinä kaikki äänestyksen kohteena olevat ehdotukset ratkaistaan yhdessä äänestyksessä. Äänestettäessä lausuu ensimmäisenä mielipiteensä virkaiältään nuorin valtioneuvoston jäsen ja sen jälkeen muut valtioneuvoston jäsenet virkaikäjärjestyksessä. Viimeiseksi esittää käsityksensä puheenjohtaja. Äänestettäessä ei kukaan istuntoon osallistuvista valtioneuvoston jäsenistä saa kieltäytyä lausumasta mielipidettään siinäkään tapauksessa, että hän olisi aikaisemmin vastustanut asian ottamista rat-

kaistavaksi. Eniten ääniä saanut ehdotus tulee päätökseksi. Jos äänestyksessä on kaksi mielipidettä, ratkaistaan asia enemmistön kannan mukaisesti. Äänten mennessä tasan voittaa se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt tai joka on lievempi sille, johon päätetty seuraamus kohdistuu. Jos on äänestetty useammasta kuin kahdesta mielipiteestä, voittaa se, jota useimmat ovat kannattaneet. Äänestysmenettelyn käyttö yleisistunnossa on jäänyt poikkeukselliseksi, sillä normaalisti hallituksen päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen. Viime vuosina äänestykset ovat jääneet alle kymmeneen kertaan vuosittain.

Valtioneuvoston vakiintuneen käytännön mukaan ministerit voivat ilmaista valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteon yhteydessä käsityksensä päätettävästä asiasta lausumalla, joka merkitään valtioneuvoston pöytäkirjaan. Myös osa muista ministereistä tai koko valtioneuvosto voi yhtyä lausumaan. Lausumalla pyritään usein selventämään päätöksen perusteita tai tavoitteita. Lausuma ei voi olla sen päätöksen vastainen, johon se liittyy. Päätösehdotuksesta eri mieltä oleva valtioneuvosto jäsen voi tehdä ennen asiasta päättämistä vastaehdotuksen, jolloin asiasta äänestetään, tai esittää tehtyyn päätökseen eriävän mielipiteen. Lausuma ei korvaa kumpaakaan näistä menettelyistä. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan jokainen asian käsittelyyn osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin esittelijän eriävän mielipiteen merkitsemisestä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Ehdotetun momentin mukaan esittelijän mielipide on hänen pyynnöstään merkittävä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Esittelijä vastaa myös päätöksestä, joka poikkeaa hänen ratkaisuehdotuksestaan. Vastuusta vapautukseen esittelijän on ilmoitettava nimenomaisesti eriävä mielipiteensä sekä oma ratkaisuehdotuksensa ja sen perustelut esittelytilaisuudessa.

18 §. *Käsittelyn siirtäminen.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää asian

käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Asiasta ei ole nykyisin säännöksiä valtioneuvostolaissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Asian käsittelyn siirtämisessä on noudatettu valtioneuvoston 7 päivänä huhtikuuta 1982 tekemän päätöksen mukaista menettelyä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin valtioneuvoston mahdollisuus päätöksellään siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa. Selkeyden vuoksi siirtomahdollisuus on perusteltua todeta laissa, vaikka ilman nimenomaista säännöstäkin olisi selvää, että valtioneuvosto voi aina siirtää asian käsittelyä. Ilman nimenomaista säännöstä on myös selvää, että ministeri, jonka käsiteltäväksi asia kuuluu valtioneuvoston päättämän työnjaon mukaisesti, voi poistaa asian käsittelystä. Käsittelyä ei kuitenkaan voida siirtää silloin, kun valtioneuvoston päätös tulee tehdä lainsäädäntöön perustuvaan määräpäivään mennessä tai kun valtioneuvosto ei voi muista merkitykseltään tähän rinnastettavista syistä lykätä ratkaisua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen oikeudesta saada päätöksenteko yleisistunnossa lykättyksi asiaan perehtymistä varten ja sitä koskevasta asetukseenantovaltuudesta. Päätöksenteon lykkäämistä koskevan menettelyn yksityiskohdista ei ole tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla, vaan asiasta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Oikeudella saada päätöksenteko lykättyksi pyritään turvaamaan ministerien mahdollisuudet perehtyä kaikissa tilanteissa päätettävinä oleviin asioihin. Tämän vuoksi päätöksenteon ajankohtaa tulee siirtää riittävästi, jotta ministerille jää aikaa perehtyä asiaan. Käytännössä tämä tarkoittaa yleensä asian lykkäämistä seuraavaan varsinaiseen yleisistuntoon. Nykyisin noudatetun valtioneuvoston 7 päivänä huhtikuuta 1982 tekemän päätöksen mukaan valtioneuvoston jäsenellä on oikeus saada asian käsittely lykättyksi seuraavaan varsinaiseen yleisistuntoon asiaan perehtymistä varten. Valtioneuvoston jäsen voi käyttää tätä oikeuttaan samassa asiassa vain kerran ja vain osallistuessaan asian käsittelyyn ensimmäistä kertaa tai asian ollessa toiseen kertaan käsiteltävänä lykkäyksen jälkeen. Tarkoituksena on, että asiasta säädettäisiin nykyisin noudatettua käytäntöä vastaavasti valtioneuvoston ohje-

säännössä.

19 §. *Esittely tasavallan presidentille.* Pykälässä säädettäisiin asioiden esittelystä tasavallan presidentin päätettäväksi. Esittely tapahtuu pääsääntöisesti esittelyistunnossa, johon valtioneuvosto osallistuu koko ministeristönä. Presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa, ja presidentin päätöksenteko on kytketty valtioneuvoston myötävaikutukseen. Presidentin päätöksentekoa koskevat perussäännökset sisältyvät perustuslain 58 §:ään. Nykyisen valtioneuvostolain säännökset presidentin päätöksenteosta ovat melko niukat. Valtioneuvostolain 1 b §:ssä säädetään ainoastaan saapuvilla olevien ministerien vähimmäismäärästä presidentin tehdessä päätöksiä valtioneuvostossa. Valtioneuvoston ohjesäännön 50 §:n 1 momentti, 52 § ja 54 § sisältävät myös säännöksiä asioista, joita ehdotettu pykälä koskee.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että tasavallan presidentin päätettäväksi säädetty asia esitellään presidentille valtioneuvostossa. Momenttiin otettaisiin myös nykyistä valtioneuvostolain 1 b §:ää vastaava säännös vähintään viiden ministerin osallistumisesta asian käsittelyyn esiteltäessä asioita presidentille. Päätösvaltavaatimus olisi siten sama kuin perustuslain 67 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministerin esteellisyys ei kuitenkaan vaikuttaisi päätösvaltaisuusvaatimuksen täyttymiseen, sillä päätöksenteko asiassa kuuluu presidentille. Sitä vastoin ministerin esteellisyys vaikuttaa hänen oikeuteensa toimia esittelijänä. Momentissa säädettäisiin myös yhdenmukaisesti perustuslain 58 §:n 1 momentin kanssa siitä, että presidentti johtaa puhetta asioita hänelle esiteltäessä (ks. PeVM 12/1999 vp).

Pykälän 2 momentissa todettaisiin perustuslain 58 §:n 4 momenttia vastaavasti se, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Esittelijöinä toimivat siten ministerit, kukin omalla toimialallaan. Asian esitelletty ministeri myös varmentaa presidentin päätöksen ja vastaa päätöksestä laaditun toimituskirjan oikeellisuudesta. Ministerit ovat perustuslain 118 §:n 2 momentissa säädetyin esittelijän vastuun alaisia toimissaan esittelijöinä presidentin päätöksen-

teossa (HE 1/1998 vp, s. 172/II).

Momentissa ehdotetaan myös nimenomaisesti säädettäväksi ministerin velvollisuudesta esitellä asia valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti niissä asioissa, jotka presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa ennen asian esittelemistä presidentin päätettäväksi tehtyä esitystä presidentin päätöksen sisällöksi. Valtioneuvoston ratkaisuehdotus tehdään kaikissa muissa kuin perustuslain 58 §:n 3 momentissa luetelluissa asioissa. Sellaisessakin tilanteessa, jossa esittelevän ministerin kanta poikkeaa valtioneuvoston kannasta, ministerillä on velvollisuus noudattaa valtioneuvoston enemmistön kantaa esitellessään asian presidentin päätettäväksi. Ministerillä on tosin mahdollisuus asiaa presidentille esitellessään tuoda esiin oma poikkeava käsityksensä (HE 1/1998 vp, s. 107/I). Ministerin oikeudellinen vastuu ulottuu myös myötävaikutukseen presidentin päätöksenteossa. Perustuslain 60 §:n 2 momentin nojalla ministeri vastaa oikeudellisesti sellaisesta presidentin päätöksestä, jonka tekemiseen hän on myötävaikuttanut, jollei hän ole ilmoittanut siihen eriävää mielipidettä (HE 1/1998 vp, s. 111-112).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin perustuslain 58 §:n 5 momenttia vastaavasti sellaisista asiaryhmistä, joista presidentti päättää erityisessä menettelyssä. Tällaisia asioita ovat sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat sekä erät tasavallan presidentin kansliaa koskevat asiat. Presidentin päätöksenteosta puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevissa sotilaskäskyasioissa säädetään puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 b §:ssä. Presidentti tekee päätökset puolustusvoimien sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esityksestä valtioneuvoston ulkopuolella. Asiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Laajakantoisissa ja periaatteellisesti merkittävissä sotilaskäskyasioissa puolustusministerillä on läsnäolo- ja kannanottovelvollisuus, minkä lisäksi myös pääministerillä on läsnäolo- ja puheoikeus. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilas-

käskyasian presidentin ratkaistavaksi valtioneuvostossa. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimista annetun lain 8 c §:n 2 momentin mukaan presidentti tekee päätökset puolustusvoimien sotilaallisista nimitysasioista, ylimpiä virkoja ja tehtäviä lukuun ottamatta, puolustusvoimain komentajan esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Puolustusministerillä on esittelystä läsnäolo- ja puheoikeus.

Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista presidentti tekee päätöksen rajavartiolaitoksesta annetun lain (329/1999) 48 b §:n mukaisesti. Presidentti tekee päätökset näissä asioissa sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Asiaa esiteltäessä pääministerillä on läsnäolo- ja puheoikeus. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai sisäasiainministerin esityksestä siirtää asian ratkaistavaksi valtioneuvostossa, jolloin presidentti päättää asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Rajavartiolaitoksen upseerinimityksistä, ylimpiä virkoja lukuun ottamatta, presidentti päättää rajavartiolaitoksesta annetun lain 49 §:n 3 momentin mukaan samassa menettelyssä kuin rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista.

Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 4 §:n 2 momentin mukaan presidentti tekee päätökset yksinomaan tasavallan presidentin kansliaa koskevissa asioissa valtioneuvoston ulkopuolella tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön kirjallisesta esittelystä.

Pykälän 4 momentti sisältäisi asian palautumista valtioneuvostoon koskevan, luonteeltaan informatiivisen viittaussäännöksen perustuslakiin. Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Kun asia esitellään ensi kertaa presidentin päätettäväksi, presidentti ei siten voi päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti. Jos presidentti ei katso jostakin syystä voivansa välittömästi tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista

päätöstä, asia palautuu valtioneuvostoon uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvostolla on tällöin mahdollisuus arvioida asiaa uudelleen ja keskustella asiasta presidentin kanssa. Valtioneuvosto tekee tämän jälkeen uuden ratkaisuehdotuksen, joka voi kuitenkin sisältönsä olla sama kuin aikaisempi ehdotus. Asiaa uudelleen presidentille esiteltäessä presidentti voi tehdä uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, lukuun ottamatta kuitenkin hallituksen esityksen antamista tai peruuttamista koskevaa päätöstä.

Asian palautumisen valtioneuvoston valmisteluun ei tarvitse johtua valtioneuvoston ja presidentin erimielisyydestä. Se voi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asiaa presidentille esiteltäessä ilmenee vielä lisäselvitystä vaativia kysymyksiä. Asian palautuminen uuteen valmisteluun voi olla perusteltua esimerkiksi päätökseen liittyvien laillisuusnäkökohtien selvittämiseksi (HE 1/1998 vp, s. 107).

20 §. *Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman yleisistunnon valmistelemaa käsittelyä.* Pykälässä säädettäisiin menettelystä niiden asioiden kohdalla, joista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Pykälä korvaisi nykyisen valtioneuvostolain 5 §:n.

Pykälän mukaan valtioneuvostossa ei käsiteltäisi valmistelevasti asiaa, jonka tasavallan presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tältä osin ehdotus vastaa nykyisen valtioneuvostolain 5 §:ssä omaksuttua perusratkaisua, joka on tarkoituksenmukaista säilyttää nykyisellään. Perustuslain 58 §:n 3 momentissa luetellaan ne asiat ja asiaryhmät, joista presidentti päättää poikkeuksellisesti ilman pääsäännön mukaista valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Säännös ei suoranaisesti määritä sitä, liittyykö siinä tarkoitettuihin asiaryhmiin joiltakin osin valtioneuvoston yleisistunnon valmisteleva käsittely vai esitelläänkö asiat presidentille ilman valmistelevaa yleisistuntonkäsittelyä. Tällaisia asioita ovat:

- valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
- ennen aikaisten eduskuntavaalien määrittäminen;

- armahdus sekä sellaiset muut laissa erikseen säädetyt asiat, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä;

- Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettujen muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat.

Kolmas luetelmakohta edellyttää siinä tarkoitettujen asiaryhmien yksilöimistä laissa. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, ettei yleisistunnossa ole tarpeen käsitellä sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkökohtia. Tällaisia laissa erikseen säädettyjä asioita, jotka presidentti ratkaisee ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, ovat nykyisin muun muassa arvonimien sekä ansio- ja kunniamerkkien myöntäminen (laki julkisen arvonannon osoituksista 1215/1999, 2 §:n 2 mom.; laki Suomen Punaisesta Rististä 238/2000, 3 §:n 2 mom.; ulkoasiainhallintolaki, 29 §).

Presidentti tekee näissäkin asioissa päätöksen valtioneuvostossa, mutta ehdotetun pykälän mukaan asioita ei käsiteltäisi valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa ennen niiden esittelyä presidentille. Asioita voitaisiin tarvittaessa käsitellä hallituksen iltakoulussa tai muissa neuvotteluissa taikka ministerivaliokunnissa. Presidentti tekee päätöksensä asianomaisen ministerin esittelystä. Koko valtioneuvoston kokoonpanoa koskevan muutoksen esittelee presidentin päätettäväksi kuitenkin valtioneuvoston asianomaisen esittelijä perustuslain 58 §:n 4 momentin mukaisesti.

Nykyisen valtioneuvostolain 5 §:n mukaan valtioneuvostossa ei käsitellä valmistelevasti myöskään vieraan valtion pyytämää agreementtia eli hyväksyntää diplomaattiselle edustajalleen, Suomen edustajan määräämistä ulkomaiseen juhlatilaisuuteen tai presidentin tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa asiaa koskevaa eduskunnan kirjelmää. Näistä asioista ei enää säädettäisi ehdotetussa pykälässä. Toisen valtion pyytämästä hyväksynnästä edustajalleen ehdotetaan säädettäväksi ulkoasiainhallintolain 29 §:ssä. Presidentti päättäisi edelleen asiasta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta eikä asiaa käsiteltäisi valmistelevasti yleisistunnossa. Suomen edusta-

jan määräämisestä ulkomaiseen juhlatilaisuuteen ei enää nykyisin tehdä määrämuotoisia päätöksiä, joten asian käsittelystä ei ole tarpeen säätää. Eduskunnan kirjelmillä saateetaan valtioneuvoston tietoon pääsääntöisesti sellaisia eduskunnan päätöksiä, jotka eivät kuulu presidentin toimivallan alaan. Näitä kirjelmia ei esitellä presidentille. Eräät eduskunnan kirjelmät koskevat kuitenkin myös presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi hallituksen esityksen raukeamista ja hallituksen antamia kertomuksia koskevat eduskunnan kirjelmät sekä valmiuslain (1080/1991) ja puolustustilain (1083/1991) nojalla annettujen presidentin asetusten voimassaoloa koskevat kirjelmät. Nykyisestä poiketen tällaiset kirjelmät käsiteltäisiin vastaisuudessa ensin valtioneuvoston yleisistunnossa ennen niiden esittelyä presidentille. Kirjelmät liittyvät sisältönsä osalta olennaisesti valtioneuvoston toimintaan, minkä vuoksi niiden käsittely yleisistunnossa on perusteltua.

21 §. *Valtioneuvoston esittelijät.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa asioita esittelevistä virkamiehistä. Pykälä vastaisi olennaiselta sisällöltään nykyisen valtioneuvostolain 3 §:ää ja 12 §:n 2 momentissa säädettyä asetuksenantovaltuutta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimisivat tavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät. Säännös ei koskisi nimitysvaltaa kyseisiin virkoihin, mikä määräytyy muiden säännösten perusteella. Säännöksen mukaan kaikilla presidentin ja yleisistunnon nimittämällä ministeriöiden virkamiehillä olisi ilman eri säännöstä tai määräystä oikeus esitellä asioita yleisistunnossa. Vastaviin virkoihin määräämiskäyttöön nimitetyillä olisi myös esittelyoikeus ilman eri määräystä. Ministeriön virkamiehiä momentin tarkoitamassa mielessä olisivat myös sisäasiainministeriön osaston muodostavan rajavartiolaikoksen esikunnan virkamiehet.

Lisäksi valtioneuvosto voisi momentin mukaan erikseen määrätä muita esittelijöitä. Nykyisessä valtioneuvostolain 3 §:ssä käytetyn ilmaisun "valtioneuvoston ylimääräiset esittelijät" sijasta säännöksessä puhuttaisiin

"valtioneuvoston määräämistä esittelijöistä". Tarkoitus on, että esittelijämääräyksiä annettaisiin vain ministeriöiden virkamiehille. Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmistettava asianomaisessa ministeriössä. Tämän vaatimuksen kanssa ei olisi sopusoinnussa se, että esittelijöiksi määrättäisiin ministeriöiden ulkopuolisia henkilöitä. Esittelijän vastuun vuoksi myöskään työsopimussuhteessa oleville henkilöille ei voida antaa esittelyoikeutta. Erillisen määräyksen nojalla toimivia esittelijöitä tarvitaan valtioneuvostossa edelleen, sillä ministeriöt nimittävät itse osan virkamiehistään eivätkä nämä siten saa suoraan lain nojalla oikeutta esitellä asioita yleisistunnossa. Esimerkiksi huhtikuussa 2002 valtioneuvostossa toimi noin 1 100 esittelijää, joista ylimääräisiä esittelijöitä oli 169. Luontevaa kuitenkin olisi, että valtioneuvoston yleisistunto nimittäisi valtioneuvoston esittelijöinä toimivat ministeriön virkamiehet.

Esittelijän tehtävät ja vastuu muodostavat tärkeän perustan valtioneuvoston päätöksenteolle. Esittelijän velvollisuutena on valmistella asia ratkaistavaksi. Esittelijän on selvitettävä eri ratkaisumahdollisuudet ottaen huomioon ratkaisuun vaikuttava asia-aineisto, taloudelliset edellytykset ja voimassa oleva lainsäädäntö. Esittelijän on tehtävä asiassa ratkaisuehdotus perusteluineen sekä ehdotukset tarpeellisista välitoimenpiteistä. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Säännös rinnastaa esittelijän vastuun päätöksentekijän vastuuseen. Esittelijä vapautuu vastuustaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä päätöksestä, joka poikkeaa hänen ratkaisuehdotuksestaan, vain ilmoittamalla eriävän mielipiteensä ja oman ratkaisuehdotuksensa perusteluineen esittelytilaisuudessa. Omaan ratkaisuehdotukseensa esittelijä ei voi jättää eriävää mielipidettä. Esittelijän vastuun lisäksi esittelijä vastaa virkavastuullaan siitä, että hänen menettelynsä asian käsittelyssä on lainmukaista. Eriävän mielipiteen jättäminen ei vapauta tältä osin esittelijää normaalista virkavastuusta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä säännöstä

täydentää perustuslain 118 §:n 1 momentti, jonka mukaan virkamies vastaa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston määräämiä esittelijöitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää valtioneuvoston määräämien esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista. Esittelijöiltä edellytettäisiin korkeakoulututkintoa ja tehtävään soveltuvuutta, jolla tarkoitetaan perustietoja valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön päätöksentekomenettelyistä.

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden esittelijöinä voivat toimia vain Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 34 §:n 3 momentissa säädetyt vaatimukset täyttävät ja kyseisen säännöksen nojalla valtioneuvoston tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet. Itsehallintoa koskevia asioita esitteleviltä virkamiehiltä edellytetään perehtyneisyyttä Ahvenanmaan itsehallintoon sekä käytännössä myös hyvää suullista ja kirjallista ruotsin kielen taitoa.

22 §. *Esittelyt.* Pykälässä säädettäisiin pääministerin toimivallasta määrätä valtioneuvoston yleisistunnon työskentelystä sekä menettelystä, jossa vahvistetaan tasavallan presidentin päätettäviksi kuuluvien asioiden esittelyajankohdat. Nykyisin näistä asioista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 51 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan pääministeri määräisi valtioneuvoston yleisistunnon esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen. Ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Säännöksessä pääministerille osoitettu toimivalta sisältää myös esittelypaikan määräämisen. Vakiintuneen käytännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto kokoontuu viikoittain. Esittelyjärjestyksellä tarkoitetaan sitä järjestystä, jossa ministeriöt esittelevät asiat.

Pykälän 2 momentin mukaan pääministeri voisi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä. Ehdotus vahvistaisi pääministerin valtuuksia verrattuna nykyiseen valtioneuvoston ohjesäännön 51 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan asiasta päättää valtioneuvosto pääministerin esityksestä. Pääministerin valtuuksien lisääminen olisi perusteltua ottaen huomioon perustuslain 66

§:n 1 momentissa säädetyt pääministerin tehtävät ja valtioneuvoston toimintaa koskeva pääministerin kokonaisvastuu. Ennen esittelyajankohdan määräämistä pääministerin tulee kuitenkin varata asianomaiselle ministerille tilaisuus lausua käsityksensä asiasta.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin nykyistä valtioneuvoston ohjesäännön 51 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla menettely, jossa vahvistetaan presidentin päätettäviin kuuluvien asioiden esittelyajankohdat. Valtioneuvoston kanslia vahvistaisi ajankohdat yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanslian kanssa.

23 §. *Ministerivaliokunnat.* Pykälässä säädettäisiin lakisäätteisistä ministerivaliokunnista sekä mahdollisuudesta asettaa muita ministerivaliokuntia. Perustuslain 67 §:n 2 momentti sisältää maininnan asioiden valmistelua varten asetetuista ministerivaliokunnista. Ministerivaliokunnista säädetään nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi säännökset lakisäätteisistä ministerivaliokunnista. Momentissa mainittaisiin ne asiaryhmät, joita varten valiokunnissa tulee olla ministerivaliokunnat. Nykytilannetta vastaavasti näitä asioita olisivat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Euroopan unionia koskevat asiat, raha-asiat ja talouspolitiikka. Nykyisiä ministerivaliokuntia ei mainittaisi säännöksessä nimeltä. Momentin mukaan näiden lakisäätteisten ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös jäsenten sijaisten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Ministeri ei voisi määrätä esimerkiksi valtiosihteeriä tai erityisavustajansa sijaisekseen näihin valiokuntiin. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto voisi kuitenkin määrätä ministerien sijaisista ministerivaliokunnissa erikseen siten, että sijaisuuksissa voitaisiin huolehtia esimerkiksi poliittisen tasapainon säilymisestä valiokunnassa.

Ministerivaliokunnan jäsenyyden sitomista valtioneuvoston jäsenyyteen puoltaa näiden valiokuntien huomattava tosiasiallinen merkitys valtiokäytännössä ja siitä aiheutuva tarve säilyttää valiokuntien toiminta parlamentaarisen vastuun piirissä. Ministerivaliokuntien poliittinen merkitys on voimakkaasti korostunut viime vuosikymmeninä (HE 1/1998

vp, s. 118/I). Tämä kehitys on havaittavissa kaikkien nykyisten ministerivaliokuntien osalta. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta muodostaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kantoja yhteisissä kokouksissaan tasavallan presidentin kanssa. EU-ministerivaliokunta puolestaan muodostaa valtioneuvoston kantoja Euroopan unionissa päätettäviin asioihin. Raha-asiainvaliokunnan puoltava kanta on käytännössä edellytys ministeriöiden ratkaisuvalltaan kuuluvien päätösten tekemiselle, joilla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellään sellaisia merkittäviä talouspoliittisia toimenpiteitä kuten valtion omistajavallan käyttöön osakeyhtiöissä liittyviä päätöksiä. Talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta on myös muodostunut eräänlainen hallituksen työvaliokunta, joka käsittelee kaikki keskeiset talouspoliittiset asiat.

Ministerien ohella ministerivaliokuntien kokouksiin voi osallistua asiantuntijoita. Ministeriöiden johtavat virkamiehet voivat toimia valiokunnissa pysyvinä asiantuntijoina. Valiokunnissa voidaan kuulla myös muita asiantuntijoita. Tilanteissa, joissa valtiosihteri osallistuisi ministerin sijaisena Euroopan unionin ministerineuvoston kokoukseen, valtiosihteri olisi läsnä sellaisessa EU-ministerivaliokunnan kokouksessa, jossa käsitellään ministerineuvoston kokoukseen liittyviä asioita.

Momentissa säädettäisiin lisäksi edellä mainittuja ministerivaliokuntia koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin näiden ministerivaliokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan pääministeri toimisi valiokuntien puheenjohtajana kuten nykyisinkin. Valtioneuvoston asetuksessa voitaisiin säätää mahdollisuudesta määrätä valiokuntiin jäseniä poliittisen tasapainon saavuttamiseksi. Ministerivaliokuntien toimintaa ja menettelyjä ei ole perusteltua säännellä merkittävästi nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin (ks. PeVM 1/1997 vp). Tätä puoltaa ministerivaliokuntien pääasiallinen luonne asioita valmistelevalle toimielimelle.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin valtioneuvoston mahdollisuus asettaa tarvittaessa

muitakin ministerivaliokuntia. Tällaisiin valiokuntiin jäsenet määräisi yleisistunto. Pääministeri ei välttämättä toimisi puheenjohtajana näissä valiokunnissa. Hallitus voi tarvittaessa asettaa myös ministeriryhmiä tai ministeriryhmiä asioiden valmisteluun tai poliittiseen yhteensovittamiseen. Käytännössä ministeriryhmien asettamisesta sovitaan yleensä hallituksen iltakoulussa tai muissa neuvotteluissa. Tällaisissa ministeriryhmissä ja muissa kuin lakisääteisissä ministerivaliokunnissa jäsenenä tai jäsenen sijaisena voi toimia muukin kuin valtioneuvoston jäsen. Ministerivaliokunnat eroavat epävirallisina poliittisina valmistelueliminä toimivista ministeriryhmistä lähinnä siten, että ministerivaliokunnat asetetaan määrämuotoisella päätöksellä valtioneuvoston yleisistunnossa ja niiden asiakirjat kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sekä arkistolain (831/1994) soveltamisalaan.

24 §. *Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja presidentin yhteisestä kokouksesta. Presidentin ja ministerivaliokunnan yhteisellä kokouksella ei ole aikaisemmin ollut lain-säädännön tasolla tunnustettua asemaa, joten säännös olisi kokonaan uusi.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ulkopolitiikan hoitamiseen liittyvän yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää ehdotettua tarkemmin perustuslaissa, vaan tarvittavat säännökset voidaan antaa alemmanasteisissa säädöksissä (HE 1/1998 vp, s. 145/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunta yhtyi tähän käsitykseen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 26/I), mutta katsoi uuden perustuslain merkitsevän tältä osin sillä tavoin aiemmasta poikkeavaa normistoa, että hallituksen on tarkoituksenmukaista arvioida kokonaisvaltaisesti, miten perustuslain johdosta on syytä uudistaa nykyisiä säännöksiä ulkopolitiikan hoitamisen menettelytavoista.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on tärkeä yhteistoiminnan toimielin. Nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n 4 momentin mukaan valiokunnassa on valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoelementiksi ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä perustuslain 58 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä (PeVM 1/1997 vp; HE 1/1998 vp, s. 145/I). Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita voidaan käsitellä myös ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisessä kokouksessa. Näin huolehditaan molemminpuolisesti yhteistoimintavelvoitteen noudattamisesta.

Pykälässä ehdotettu yleisluonteinen maininta ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan ja presidentin yhteisestä kokouksesta antaisi lainsäädännöllisen vahvistuksen kokouksen asemalle tärkeänä yhteistoiminnan toimielimenä. Säännöksessä kirjattaisiin jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa vakiintunut valtiokäytäntö eikä siitä sinällään aiheutuisi muutostarpeita nykyisiin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin yhteistoimintamenettelyihin. Valiokunnan ja presidentin yhteisessä kokouksessa noudatettavia menettelymuotoja ei ole tarpeen säännellä yksityiskohtaisesti, vaan ne on perusteltua jättää joustavan käytännön varaan kuten valtioneuvoston lakisäateisissä ministerivaliokunnissa yleensäkin. Yhteisen kokouksen voisi kutsua koolle joko pääministeri tai presidentti.

25 §. *Päätöksentekojärjestys ministeriössä.* Pykälässä säädettäisiin päätöksentekojärjestyksestä ratkaistaessa asioita ministeriössä. Asiasta ei ole nykyisin säännöksiä valtioneuvostolaissa, vaan asiasta säädetään ainoastaan valtioneuvoston ohjesäännön 50 ja 53 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin esittely

myös ministeriön päätöksenteon pääsääntönä. Esittelyllä tarkoitetaan päätöksen tekemisen perustana olevaa päätösehdotusta, jonka esittää päätöksentekijälle esittelijän asemassa oleva henkilö. Ministeriössä sekä ministeri että virkamiehet ratkaisisivat asiat esittelystä. Esittelyjärjestelmän käytöllä pyritään varmistamaan asioiden huolellinen ja perusteellinen valmistelu sekä turvaamaan asian lainmukainen ratkaiseminen. Esittelymenettelyä ja esittelyn sisältöä on yleisesti säännelty vain niukasti. Esittelijän yleisenä tehtävänä on huolehtia tarvittavan selvityksen hankkimisesta, valmistella asia ja tehdä siinä ratkaisuehdotus. Momentissa ei säädettäisi siitä, ketkä voivat toimia ministeriössä esittelijöinä. Selvää kuitenkin on, että esittelijänä voi toimia vain ministeriön virkamies. Siten esimerkiksi ministeriön työsopimussuhteinen henkilöstö tai ministeriön alaisen hallinnon virkamiehet eivät toimisi erityisellä määräykselläkään ministeriössä esittelijänä. Ministeriön esittelijöistä säädetään nykyisin valtioneuvoston ohjesäännön 31 §:ssä. Pykälän mukaan on ollut mahdollista määrätä myös ministeriön alaisen hallinnon virkamies esittelemään tiettyä asiaa ministeriössä. Näin ei käytännössä kuitenkaan ole tehty. Ministeriön esittelijän tehtävien ja vastuun osalta viitataan siihen, mitä edellä on todettu valtioneuvoston esittelijän tehtävistä ja vastuusta lakiehdotuksen 21 §:n perusteluissa.

Momentin mukaan esittelystä voitaisiin poiketa vain erityisestä syystä valtioneuvoston asetuksella säädetyissä tilanteissa. Esittely ei ole tarkoituksenmukaista kaikissa niissä asiaryhmissä, jotka ministeriössä päätetään. Esittelyä ei yleensä käytetä ratkaistaessa vähämerkityksellisiä asioita tai sellaisia hallintoasioita, joissa tehtyjen päätösten määrä on poikkeuksellisen suuri. Säännösehdoituksessa tarkoitettulla erityisellä syyllä viitataan muun muassa tällaisiin asioihin. Nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön 50 §:n 2 momentissa säädetään niistä asioista, jotka voidaan ministeriössä ratkaista ilman esittelyä. Tällaisia ovat ministeriön sisäistä henkilö- ja taloushallintoa koskevat asiat lukuun ottamatta kuitenkin palvelussuhdetta koskevia asioita sekä rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä koskevat asiat. Näiden lisäksi säädetään ministeriöiden työjärjestyksissä myös eräistä

muista asioista, jotka ratkaistaan ilman esittelyä. Vastaisuudessa esittelymenettelystä poikkeaminen edellyttäisi asiasta säädettäväksi valtioneuvoston asetuksessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä valtioneuvoston ohjesäännön 53 §:n 3 momenttia vastaavasti esittelijän mielipiteen merkitsemisestä asian toimituskirjan arkistokappaleeseen, jos mielipide eroaa päätöksestä. Merkintä tehtäisiin esittelijän pyynnöstä. Perustuslain 118 §:n 2 momentissa säädetyistä esittelijän vastuusta vapautuminen edellyttää eriävän mielipiteen esittämistä. Ministeriöiden asiakirjahallinnossa ei enää käytetä päätösluetteloita kuten aikaisemmin, joten eriävä mielipide merkittäisiin arkistoitavaan toimituskirjan kappaleeseen.

26 §. *Tasavallan presidentin este.* Pykälä sisältäisi säännökset presidentin esteen toteutamisesta valtioneuvoston yleisistunnossa sekä asian esittelystä ja ilmoittamisesta. Pykälä vastaisi olennaiselta sisällöltään nykyisen valtioneuvostolain 11 §:ää.

Perustuslaissa säädetään presidentin tehtävien hoitamisesta hänen ollessaan estynyt hoitamaan niitä. Perustuslain 59 §:n mukaan tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Säännös koskee sekä tilapäisen että pysyvän esteen tilanteita, joskin pysyvän esteen ollessa kyseessä on perustuslain 55 §:n 3 momentin mukaan mahdollisimman pian valittava uusi presidentti. Saman säännöksen mukaan presidentin pysyvän esteen toteaa valtioneuvosto. Pysyvällä esteellä tarkoitetaan sellaista tilaa, esimerkiksi vakavaa sairautta, joka pysyväisluonteisesti tekee presidentin tehtävien hoitamisen mahdottomaksi (HE 1/1998 vp, s. 103/II).

Presidentin tilapäisen esteen voi muodostaa esimerkiksi sairaus tai vastaava pakottava syy, joka estää tilapäisesti presidenttiä hoitamasta tehtäviään. Nykyisen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan presidentin ulkomaanmatkat muodostavat tilapäisen esteen vain niissä tapauksissa, joissa matkan aikana tarvitaan sellaisia presidentin päätöksiä, jotka hän tekee valtioneuvostossa (HE 1/1998 vp, s. 110/I). Tällainen tilapäinen este voi olla tiedossa jo ennen matkaa tai se voi muodostua matkan aikana, jos tarve päätöksentekoon

ilmenee eikä presidentti katso voivansa palata maahan asioita käsittelemään. Estyneisyys ja sijainen todetaan silloin ainoastaan kysymyksessä olevaa päätöksentekotilannetta varten. Käytännössä presidentin tilapäiset esteetilanteet ovat poikkeuksellisia, sillä presidentin esittelyn ajankohdat vahvistetaan yhteistyötoiminnassa valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian kesken, jolloin voidaan huolehtia presidentin ulkomaanmatkojen ja esittelyajankohtien yhteensovittamisesta. Vakiintuneen käytännön mukaisesti pääministeri tai muu ministeri on hoitaessaan presidentin tehtäviä estynyt samanaikaisesti hoitamaan ministerin tehtäviä.

Perustuslain säännösten katsotaan koskevan ainoastaan esteetilanteita eikä presidentin esteellisyyttä. Nimenomaisten presidenttiä koskevien esteellisyyssäännösten puuttuessa tuomarin jääviin tai virkamiehen esteellisyyteen rinnastuva esteellisyys ei voinekaan tulla kyseeseen presidentin päätöksenteossa (HE 1/1998 vp, s. 110/II).

Pykälän 1 momentin mukaan presidentin este todettaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Selkeyden vuoksi momenttiin otettaisiin myös viittaussäännös perustuslakiin presidentin tehtävien hoitamisesta presidentin esteen aikana. Lisäksi momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan, että presidentin estettä koskevan asian esittely kuuluu oikeusministeriölle. Valtioneuvoston kanslia vastaa tasavallan presidentin kansliaa koskevista valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista, mutta presidentin esteetilanteissa pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian toimivalta ei olisi perusteltua ottaen huomioon pääministerin asema presidentin sijaisena. Esteilmoitus esiteltäisiin yleisistunnossa sen jälkeen, kun presidentin estyneisyydestä on ilmoitettu oikeusministeriölle. Oikeusministeriö esittelee myös presidentin pysyvän esteen valtioneuvostossa. Käytännössä esteen osallistua esittelyyn ilmoittaa presidentin puolesta tasavallan presidentin kanslia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta antaa tieto presidentin pysyvistä esteistä ilmoituksella, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Asian merkittävyyden vuoksi siitä tiedotettaisiin valtioneuvoston ilmoituksella aikaisemman oikeusminis-

terion ilmoituksen sijasta. Ilmoituksessa todettaisiin myös, kuka on ryhtynyt hoitamaan presidentin tehtäviä. Presidentin tilapäisestä esteestä ei nykyisin enää ilmoiteta Virallisesa lehdessä tai Suomen säädöskokoelmassa. Lakiin ei enää otettaisi säännöstä velvollisuudesta lähettää ilmoitus eduskunnan puhemiehelle, jos presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen. Käytännössä asiasta kuitenkin ilmoitettaisiin vastaisuudessa puhemiehelle, sillä perustuslain 48 §:n 1 momentin nojalla kansanedustajana oleva ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön hoitaessaan presidentin tehtäviä.

4 luku. Erinäisiä säännöksiä

27 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston toimintaa ja järjestysmuotoa koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Pykälän mukaan tarkemmat säännökset annettaisiin valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Tarkoituksena on, että ohjesäännössä annettaisiin valtioneuvoston yleisistuntoa, asioiden valmistelua ja ministerivaliokuntia sekä ministeriöitä yhteisesti koskevat säännökset nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön tapaan. Ohjesäännössä säädettäisiin lakiehdotuksen 2 §:n nojalla myös ministeriöiden toimialoista. Nämä säännökset olisivat luonteeltaan nykyistä yleispiirteisemmät ja kuvaisivat ministeriöiden toimialoja yleisellä tasolla. Toimialoja koskevan tiedonsaannin helpottamiseksi ohjesäännön esittelymuistioon otettaisiin kattavat tiedot ministeriöiden toimialoista. Lakiehdotuksen 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa annettaisiin tarpeelliset ministeriökohtaiset säännökset ja täsmällisemmät säännökset ministeriöiden toimialoista. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin myös valtioneuvoston virkamiesten nimittämisestä, eräistä kelpoisuusvaatimuksista, valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtävien jatkumisesta sekä valtiosihteerin toimivallasta.

Lakiehdotus sisältää useita muitakin säännöksiä valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksista. Edellä mainittujen ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa koskevan lakieh-

dotuksen 2 §:n ja ministeriön järjestysmuotoa ja toiminnan yleisiä perusteita koskevan 7 §:n 2 momentin ohella tällaisia ovat Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista koskeva säännös 9 §:n 2 momentissa, valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavia asioita koskeva säännös 12 §:n 2 momentissa, virkanimitysvallan jakoa yleisistunnon ja ministeriön välillä koskeva säännös 13 §:n 1 momentissa, ratkaisuvallan siirron perusteita ministeriössä koskeva säännös 15 §:n 2 momentissa, ministeriön virkamiehen ratkaisuvallan pidättämistä koskeva säännös 16 §:n 3 momentissa, valtioneuvoston jäsenen lykkäysoikeutta koskeva säännös 18 §:n 2 momentissa, valtioneuvoston määräämiä esittelijöitä koskeva säännös 21 §:n 2 momentissa, ministerivaliokuntien tehtäviä ja kokoonpanoa koskeva säännös 23 §:n 1 momentissa sekä esittelymenettelyn käyttöä ministeriössä koskeva säännös 25 §:n 1 momentissa. Myös ministeriön virkamiesten kelpoisuusehdoista voidaan säätää valtioneuvoston ohjesäännön lisäksi ministeriöstä annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös ministeriön asetuksenantovaltuuksista. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin tarkempien säännösten antamisesta ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnasta ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä. Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin ratkaisuvallan siirtoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta ministeriön työjärjestyksellä.

28 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotus sisältää eräitä sellaisia säännöksiä, joiden voimaantulo olisi perusteltua ajoittaa uuden hallituksen toimikauden alkuun. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että uusi laki tulisi voimaan vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetyn uuden hallituksen aloittaessa toimintansa. Hallituksen nimittämisen täsmällinen ajankohta ei kuitenkaan ole ennalta määritettävissä. Lain vahvistamisvaihetta ei välttämättä voida ajoittaa siten, että voimaantuloajankohta voitaisiin täsmentää lakia vahvistettaessa. Tästä syystä lain voimaantulosta olisi välttämätöntä säätää valtioneuvoston asetuksella. Käsillä oleva tilanne täyttäisi perustuslain 79 §:n 3 momentin asettamat vaa-

timukset, jotka edellyttävät erityistä syytä lain voimaantuloajankohdan säätämiseksi asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen lain voimaantulosta antaisi edeltävä hallitus sen jälkeen, kun uuden hallituksen nimittämisen päivämäärä on vahvistunut.

1.2. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

5 §. Pykälässä säädetään mahdollisuudesta siirtää valtion virkoja toiseen yksikköön tai virastoon kuin mihin virka on alun perin perustettu. Voimassa olevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ministeriöiden valtiosihteerien virkoja voitaisiin tarvittaessa siirtää ministeriöstä toiseen huolimatta siitä, että ne olisivat valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan valtion talousarviossa ministeriöittäin eriteltäviä virkoja. Voimassa olevan valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja ei voida siirtää toiseen virastoon valtion virkamieslaissa säädetyssä menettelyssä, vaan siirto edellyttäisi eduskunnan päätöstä valtion talousarvion muuttamisesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtiosihteerin viran siirtomahdollisuudesta toiseen ministeriöön. Viran siirto voi olla tarpeen uutta hallitusta muodostettaessa tai muutettaessa ministerien keskinäistä työnjakoa, jolloin ministerien määrä kussakin ministeriössä saattaa muuttua aikaisempaan verrattuna. Tällöin myös ministeriöihin sijoitettujen valtiosihteerien määrää olisi tarpeen muuttaa. Jos virka ei ole avoinna, se voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella. Viran siirto tapahtuisi valtion virkamieslain 5 §:n nojalla, kun taas määrärahat siirtyisivät toisen ministeriön käytettäväksi valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:n 2 momentin nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan määrärahan siirtämisestä toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvan viraston käytettäväksi päätetään valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvostossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiosihteerin viran siirtoa koskevasta päätöksestä. Ehdotetun säännöksen mukaan siirrosta päättäisi valtioneuvosto samoin kuin se

päätää talousarviossa eriteltävien virkojen siirrosta saman viraston sisällä ja muiden virkojen siirrosta toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon. Viran ja siihen liittyvän määrärahan siirtoa koskevat päätökset voitaisiin tehdä samanaikaisesti.

Pykälän 3 momentti vastaa voimassa olevaa säännöstä.

7 §. Pykälässä säädetään niistä valtion viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ministeriön ylimmiltä virkamiehiltä toimistopäälliköistä lähtien edellytetään Suomen kansalaisuutta. Perustuslain 125 §:n 1 momentissa lähdetään siitä, että julkisiin virkoihin tai tehtäviin liitettävästä kansalaisuusvaatimuksesta säädetään lain tasolla. Perustuslain säännökseen sisältyy myös se periaate, että kansalaisuusvaatimuksia asetetaan vain rajoitetusti ja perustellusta syystä.

Uusi valtiosihteerin virka kuuluisi kansliapäällikön ohella ministeriön ylimpiin virkoihin. Näissä viroissa kansalaisuusvaatimuksen asettamista on pidettävä perustelluna ennen muuta virkoihin liittyvien tehtävien kannalta, jotka kytkeytyvät läheisesti valtiolliseen johtamiseen ja kansallisista eduista huolehtimiseen. Valtiosihteerin toimisi ministerin lähimpänä apuna ja myös sijaisena useissa eri tilanteissa. Valtiosihteerille asetettava kansalaisuusvaatimus olisi yhdenmukainen perustuslain 60 §:n 1 momentissa ministerille asetettujen vaatimusten kanssa.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan edellä mainituilla perusteilla lisättäväksi maininta valtiosihteeristä. Nykyisin joidenkin ministeriöiden kansliapäälliköillä on valtiosihteerin nimike. Selvyyden ehdotetaan, että valtion virkamieslaissa näistä viroista käytettäisiin nimikettä valtiosihteerin kansliapäällikkönä.

26 §. Pykälässä säädetään niistä valtion korkeista viroista, joihin liittyvä irtisanomissuoja on valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa säädettyjä, virkamiehestä johtuvia perusteita väljempi. Pykälässä luetellut virkamiehet voidaan irtisanoa silloin, kun siihen on syytä. Tätä on perusteltu näiden virkamiesten asemalla ja valtuuksilla, jotka edellyttävät, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alaisia. Ylimpien virkamiesten vastuu hallinnon

tuloksista edellyttää myös mahdollisuutta päättää palvelussuhde silloin, kun tulostavoitteen jäävät saavuttamatta virkamiehestä johtuvista syistä (HE 291/1993 vp, s. 37—38). Pykälään ehdotetaan lisättäviksi valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja. Muutoin pykälä säilyy entisellään.

26 a §. Pykälässä säädetään valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan irtisanomisen perusteista. Näiden virkamiesten tulee nauttia ministerin erityistä luottamusta, jonka menettämisen tulee oikeuttaa palvelussuhteen päättämiseen, vaikkei siihen olisi valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa tai 26 §:ssä säädettyjä perusteita. Ministerin luottamuksen menettäminen täydentäisi näiden tehtävien kohdalla edellä mainittujen säännösten mukaisia irtisanomisperusteita.

1.3. Laki ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta

15 §. *Virkaan nimittävä viranomaislainen.* Pykälässä säädetään ulkoasianministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin nimitämisestä. Erotukseksi ministerin toimikaudeksi valitusta valtiosihteeristä kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin nimike olisi valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Pykälän 2 momentti pysyy ennallaan.

16 §. *Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan.* Pykälässä säädetään ulkoasianministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan. Erotukseksi ministerin toimikaudeksi valitusta valtiosihteeristä kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin nimike olisi valtiosihteeri kansliapäällikkönä.

29 §. *Tasavallan presidentin päätöksentekoa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.* Pykälässä säädetään niistä ulkoasiainhallinnon asioista, jotka presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaisia asioita ovat ulkoasiainhallintolain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettujen arvonimien myöntäminen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi nykyistä valtioneuvostolain 5 §:n 2 kohtaa vastaava säännös sellaisesta presidentin päätettäväksi esiteltävästä asiasta, joka koskee vieraan val-

tion pyytämää agreementtia. Agreementilla tarkoitetaan valtion antamaa hyväksyntää toisen valtion edustajalle. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) 4 artiklan mukaan lähettäjävaltion on hankittava vastaanottajavaltiolta agreementti henkilölle, joka aiotaan akkreditoida eli määrätä siihen valtioon edustuston päälliköksi. Sama koskee myös sivuakkreditoitua ja kiertävän suurlähettilään valtuuttamista.

Ehdotetun säännöksen nojalla presidentti päättäisi edelleen asiasta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta eikä asiaa käsiteltäisi valmistelevasti yleisistunnossa. Asialla ei sisältönsä vuoksi ole sellaista laajempaa merkitystä, joka edellyttäisi sen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa (ks. PeVL 15/1999 vp). Tämän vuoksi voidaan poiketa perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesta presidentin päätöksenteon pääsäännöstä, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esitys edellyttää nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön uudistamista kokonaisuudessaan samoin kuin ministeriöistä annettujen valtioneuvoston asetusten ja ministeriön asetuksena annettujen ministeriöiden työjärjestysten uudistamista.

Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ohjesäännössä annettaisiin valtioneuvoston yleisistuntoa, ministeriöiden toimialoja, asioiden valmistelua ja ministerivaliokuntia sekä ministeriöitä yhteisesti koskevat säännökset. Ohjesäännössä säädettäisiin ministeriöiden toimialoista nykyistä yleispiirteisemmin. Valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa säädettäisiin toimialoista yksityiskohtaisemmin. Tällainen sääntelytapa vähentäisi valtioneuvoston ohjesäännön tiheyttä muutostarvetta ja säilyttäisi silti edelleen tarpeellisen ministeriöiden välisen koordinoinnin toimialojen sääntelyssä.

Valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa säädettäisiin ministeriön järjestysmuodon ja toiminnan yleisistä perusteista. Tällaisia asioita ovat ministeriön toimiala yksityiskohdissaan, ministeriön organisaation perusrakenne sekä perussäännök-

set ministeriön henkilöstöstä, sen kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä samoin kuin asioiden valmistelusta, ratkaisemisesta ja päätösvallan pidättämisestä niiltä osin kuin edellä mainituista asioista ei ole kaikille ministeriöille yhteisiä säännöksiä valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ministeriön asetuksena annettavassa työjärjestyksessä säädettäisiin ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnasta tarkemmin.

Valtion virkamiesasetukseen lisättäisiin säännökset valtiosihteerin ja ministerin määräämisen erityisavustajan nimitysmenettelystä. Nämä tehtävät täytettäisiin niitä haettavaksi julistamatta tai niiden avoimena olemisesta ilmoittamatta.

Pääministeri voisi antaa yleisiä määräyksiä asioiden esittelystä ehdotetun valtioneuvostolain 17 §:n 1 momentin ja 22 §:n 1 momentin nojalla.

Alustava luonnos valtioneuvoston ohjesäännöksi on hallituksen esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Lakiehdotusten voimaantulo olisi perusteltua ajoittaa uuden hallituksen toimikauden alkuun. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että lait tulisivat voimaan vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetyn uuden hallituksen aloittaessa toimintansa. Hallituksen nimittämisen täsmällinen ajankohta ei ole ennalta määritettävissä eikä myöskään lain vahvistamisvaiheessa voida välttämättä täsmentää voimaantuloajankohtaa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lakien voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Kyseisen asetuksen antaisi edeltävä hallitus sen jälkeen, kun uuden hallituksen nimittämisen päivämäärä on vahvistunut.

4. Säättämisyjärjestys

Esitys sisältää useita säännöksiä, joilla on liittymäkohtia perustuslakiin. Säännökset liittyvät pääosin perustuslain 5 lukuun, joka koskee tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa. Ehdotettujen säännösten kytkentöjä perustuslakiin on käsitelty seikkaperäisesti säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa, joten tässä kohden kiinnitetään huomiota vain muutamaankin seikkaan.

Perustuslain 68 §:n 3 momentti edellyttää, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain asettamat vaatimukset voidaan täyttää myös nimeämällä nykyiset ministeriöt valtioneuvostosta annettavassa laissa, jolloin uuden ministeriön perustaminen edellyttäisi kyseisen lain muuttamista.

Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Perustuslaki ei edellytä ministerien enimmäismäärän sääntelyä laissa. Valtioneuvostosta annettavassa laissa ehdotetaan luovuttavaksi aikaisemmasta ministerien enimmäismäärän sääntelyä tarpeettomana.

Perustuslain 66 § sisältää pääministerin tehtävistä erityiset säännökset. Pääministerin aseman korostuminen nykyisessä hallitustavassa ja perustuslaissa on otettu huomioon myös ehdotetussa valtioneuvostolaissa, erityisesti sen 3 §:ssä.

Esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta asettaa ministerin avuksi ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteerin, joka toimisi ministerin luottamuksen varassa. Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin (HE 1/1998 vp, s. 180/I). Ministerin ja valtiosihteerin välisestä erityisestä luottamussuhteesta johtuu, että sovellettaessa yleisiä nimitysperusteita näiden tehtävien täytössä kelpoisuuden arvioinnissa painottuisivat erityisesti henkilökohtaiseen luottamukseen ja henkilön sopivuuteen perustuvat seikat muodollista ansioituneisuutta ja kokemusta enemmän.

Perustuslain 67 § ja 68 §:n 2 momentti asettavat vaatimuksia asioiden ratkaisuvallan järjestämiselle valtioneuvostossa ja ministeriöissä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tulee ratkaista laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Keskeiset ministeriölle kuuluvat asiat ratkaisee ministeriössä ministeri eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi. Ehdotetun valtioneuvostolain

12 ja 14—16 §:ssä on otettu huomioon nämä lähtökohdat.

Esitys on pyritty valmistelemaan yhdenmukaiseksi perustuslain säännösten kanssa eikä hallitus näe estettä lakiehdotusten käsit-

telylle tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki**valtioneuvostosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Valtioneuvoston organisaatio ja toimialaja-
ko**

1 §

Valtioneuvoston organisaatio

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

- 1) valtioneuvoston kanslia;
- 2) ulkoasiainministeriö;
- 3) oikeusministeriö;
- 4) sisäasiainministeriö;
- 5) puolustusministeriö;
- 6) valtiovarainministeriö;
- 7) opetusministeriö;
- 8) maa- ja metsätalousministeriö;
- 9) liikenne- ja viestintäministeriö;
- 10) kauppa- ja teollisuusministeriö;
- 11) sosiaali- ja terveysministeriö;
- 12) työministeriö;
- 13) ympäristöministeriö.

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen.

2 §

Ministeriöiden toimialat

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Pääministeri

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa.

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii 23 §:n 1 momentissa säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsitteilyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

4 §

Ministerit

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita.

Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

Jokaisella ministerillä on tehtävänsä mukainen nimike, joka vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä.

5 §

Ministerin sijaisuus

Valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi toisen valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Pääminis-

terin sijaisuudesta on muutoin voimassa, mitä siitä perustuslaissa säädetään.

Ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa valtioneuvosto voi määrätä erikseen.

6 §

Valtiosihteeri

Ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

7 §

Ministeriön organisaatio

Ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksiköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä.

8 §

Toimialajako kansainvälisissä asioissa

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu.

Ulkoasiainministeriö käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa.

Ulkoasiainministeriö avustaa 1 momentis-

sa tarkoitettujen eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat siten kuin 9 §:n 2 momentissa säädetään.

9 §

Toimialajako Euroopan unionissa päätettävissä asioissa

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu.

Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa eri ministeriöissä käsiteltävien Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä.

10 §

Toimivallan ratkaiseminen

Valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu.

Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

11 §

Toimialajaon muuttamisen vaikutukset

Ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot, laitokset, toimielimet ja yhtiöt uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle.

Valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu määrääjäksi nimitetty virkamies siirtää toisen ministeriön palvelukseen määrääjän päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa.

Määrärahan siirtämisestä ministeriön toimialan muuttuessa säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988).

2 luku

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

12 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

13 §

Nimitysvalta

Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei ole perustuslaissa tai muussa laissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan josta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston ase-

tuksella.

Jos virkanimitys tai virkaan siirtäminen ja tehtävään määrääminen on muualla laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

14 §

Asian siirtäminen yleisistuntoon

Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Yleisistunnolle ei kuitenkaan saa siirtää valitus- tai alistusasiaa.

15 §

Asioiden ratkaiseminen ministeriössä

Ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnsä mukaisesti.

Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi. Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri. Ratkaisuvallan siirron perusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön työjärjestyksellä.

16 §

Ratkaisuvallan pidättäminen ministeriössä

Ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen säädetty asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista

saatettava ministerin tietoon.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään ministeriön virkamiehen oikeudesta pidättää päätettäväkseen asia, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista.

3 luku

Päätöksentekojärjestys

17 §

Päätöksentekojärjestys valtioneuvoston yleisistunnossa

Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Pääministeri voi antaa yleisiä määräyksiä virkamiehen saapuvilla olosta istunnossa.

Käsiteltävään asiaan lausuu istunnossa kantansa ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa.

Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan.

18 §

Käsittelyn siirtäminen

Valtioneuvosto voi siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa.

Valtioneuvoston jäsenten oikeudesta saada päätöksenteko lykättyksi asiaan perehtymistä varten säädetään valtioneuvoston asetuksella.

19 §

Esittely tasavallan presidentille

Tasavallan presidentin päätettäväksi säädetty asia esitellään presidentille valtioneuvostossa. Esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa tulee vähintään viiden ministerin osallistua käsittelyyn. Presidentti johtaa puhetta asioita hänelle esiteltäessä.

Presidentti tekee päätöksensä valtioneu-

vostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Asian, jonka presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, esittelee asianomainen ministeri presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Presidentti päättää sotilaskäskeyasioista, sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista siten kuin niistä erikseen säädetään.

Asian palautumisesta valtioneuvoston valmisteltavaksi säädetään perustuslaissa.

20 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman yleisistunnon valmistelemaa käsittelyä

Valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti asiaa, jonka tasavallan presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

21 §

Valtioneuvoston esittelijät

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan sääntää valtioneuvoston määräämien esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista.

22 §

Esittelyt

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen.

Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

Valtioneuvoston kanslia vahvistaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanslian kanssa ajankohdat, jolloin asiat esitellään valtioneuvostossa tasavallan presidentille.

23 §

Ministerivaliokunnat

Valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Valiokuntien tehtäviä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvosto voi tarvittaessa asettaa muitakin ministerivaliokuntia.

24 §

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua asioiden valmistelua varten yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

25 §

Päätöksentekojärjestys ministeriössä

Ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä.

Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä asian toimituskirjan arkistokappaleeseen.

26 §

Tasavallan presidentin este

Tasavallan presidentin este todetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Presidentin tehtävien hoitamisesta presidentin esteen aikana säädetään perustuslaissa. Presidentin estettä koskevan asian esittely yleisistunnossa kuuluu oikeusministeriölle.

Presidentin pysyvästä esteestä annetaan tieto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla valtioneuvoston ilmoituksella.

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

27 §

Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista.

28 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annettu laki (78/1922) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 5 §, 7 §:n 1 momentin 2 kohta ja 26 §, sellaisina kuin niistä ovat 7 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 281/2000 ja 26 § laissa 480/1999, sekä
lisätään lakiin uusi 26 a § seuraavasti:

5 §

Virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Valtion talousarviossa eriteltävä ministeriön valtiosihteerin virka voidaan kuitenkin siirtää toiseen ministeriöön. Siirrettäessä virka toiseen virastoon tarvittava määräraha on siirrettävä toisen viraston käytettäväksi siten kuin valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ssä (423/1988) säädetään. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella.

Valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön ja ministeriön valtiosihteerin virka toiseen ministeriöön sekä muu virka toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon valtioneuvoston päätöksellä.

Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

2) ministeriön valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka

sekä sitä vastaava tai ylempi virka;

26 §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on syytä:

- 1) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
- 2) puolustusvoimain komentaja;
- 3) ministeriön valtiosihteeri, kansliapäällikkö, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;
- 4) valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt; sekä
- 5) ministerin erityisavustaja.

26 a §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

3.

Laki**ulkoasiainhallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 25 päivänä helmikuuta 2000 annetun ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15, 16 § sekä 29 § seuraavasti:

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

16 §

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan

Ulkoasiainministeriön valtiosihteeri kans-

liapäällikkönä ja alivaltiosihteeri ovat velvolliset siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan.

29 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta

Tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun arvonimen myöntämisestä sekä toisen valtion pyytämästä agreementista.

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Pääministeri *Paavo Lipponen*

2.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 5 §, 7 §:n 1 momentin 2 kohta ja 26 §, sellaisina kuin niistä ovat 7 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 281/2000 ja 26 § laissa 480/1999, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Siirrettäessä virka toiseen virastoon tarvittava määräraha on siirrettävä toisen viraston käytettäväksi siten kuin valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ssä (307/92) säädetään. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella.

Valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön sekä muu virka toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon valtioneuvoston päätöksellä.

Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

Ehdotus

5 §

Virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. *Valtion talousarviossa eriteltävä ministeriön valtiosihteerin virka voidaan kuitenkin siirtää toiseen ministeriöön.* Siirrettäessä virka toiseen virastoon tarvittava määräraha on siirrettävä toisen viraston käytettäväksi siten kuin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 a §:ssä säädetään. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella.

Valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön *ja ministeriön valtiosihteerin virka toiseen ministeriöön* sekä muu virka toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon valtioneuvoston päätöksellä.

Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

2) ministeriön valtiosihteerin, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka;

26 §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on syytä:

- 1) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
- 2) puolustusvoimain komentaja;
- 3) ministeriön kansliapäällikkö, valtiosihteeri, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään; *sekä*
- 4) asetuksella säädettävien virastojen päälliköt.

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

2) ministeriön valtiosihteerin, *valtiosihteerin kansliapäällikkönä*, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka;

26 §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on syytä:

- 1) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
- 2) puolustusvoimain komentaja;
- 3) ministeriön *valtiosihteeri*, kansliapäällikkö, *valtiosihteeri kansliapäällikkönä*, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin *valtioneuvoston* asetuksella tarkemmin säädetään;
- 4) *valtioneuvoston* asetuksella säädettävien virastojen päälliköt; *sekä*
- 5) *ministerin erityisavustaja*.

26 a §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3.

Laki**ulkoasiainhallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 25 päivänä helmikuuta 2000 annetun ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15, 16 §
 ja 29 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

16 §

Valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan

Ulkoasiainministeriön valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri ovat velvollisia siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan.

29 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta

Tasavallan presidentti päättää ilman val-

Ehdotus

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön *valtiosihteerin kansliapäällikkönä* ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös *valtiosihteerin kansliapäällikkönä* tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

16 §

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan

Ulkoasiainministeriön *valtiosihteeri kansliapäällikkönä* ja alivaltiosihteeri ovat *velvolliset* siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan.

29 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta

Tasavallan presidentti päättää ilman val-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua arvonimen myöntämisestä.

valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua arvonimen myöntämisestä *sekä toisen valtion pyytämästä agrementista.*

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä, säädetään valtioneuvostosta päivänä kuuta 200 annetun lain (/) nojalla:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

Ohjesäännön soveltamisala

Sen lisäksi, mitä perustuslaissa, valtioneuvostosta annetussa laissa (/), ja muussa laissa tai asetuksessa säädetään valtioneuvostosta noudatetaan tätä ohjesääntöä.

Ohjesäännössä annetaan yhteiset säännökset ministeriön toimialasta, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriössä, ministeriön esittelijästä sekä virkamiesten kelpoisuusehdoista ja tehtävistä.

2 luku

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

2 §

Toimivallanjako valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä.

Perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa on annettu yleiset säännökset toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä.

3 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat yleiset asiat

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *yleiset asiat*:

1) eduskunnalle annettava valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;

2) eduskunnan kirjelmä asiasta, joka ei kuulu tasavallan presidentin tehtäviin tai toimivaltaan;

3) valtioneuvoston asetukset ja valtioneuvoston ratkaisuehdotukset tasavallan presidentin päätöksiksi;

4) ministereiden välinen työnjako sekä muut valtioneuvostolle kuuluvat hallituksen järjestäytymistä ja työskentelyä koskevat asiat;

5) Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa;

6) ehdokkaiden nimeäminen Euroopan yhteisöjen komissioon, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, Euroopan keskuspankin johtokuntaan, Euroopan tilintarkastustuomioistuimeen, alueiden komiteaan, talous- ja sosiaalikomiteaan, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön neuvoo-antavaan komiteaan ja Euroopan atomienergiayhteisön tieteellistekniseen komiteaan sekä ehdokkaiden ja edustajien määrääminen Euroopan investointipankin hallintoelimiin sekä jäsenten ja vara-

jäsenten nimeäminen talous- ja rahoituskomiteaan samoin kuin valtuuksien myöntäminen sopimuksen hyväksymiselle silloin, kun sopimuksenteko nimityksistä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten mukaan on tarpeen;

7) valtuuskunnan asettaminen valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi;

8) edustajan määrääminen kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettujen yhteisöjen hallintoelimiin sekä näiden kansallisiin valmisteluelimiin, jollei päätösvalta kuulu tasavallan presidentille;

9) Euroopan unionissa päätettävien asioiden voimaansaattaminen tai täytäntöönpano, jos se edellyttää valtioneuvoston päätöstä;

10) esitykset Euroopan yhteisön Suomea koskeviksi alue- ja rakennepoliittisiksi ohjelmiksi sekä vuosittain laadittavat vakausohjelmat;

11) periaate- ja suunnittelupäätökset valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä;

12) yleiset määräykset asioiden hoidosta ja valmistelusta valtion hallinnossa;

13) lakisääteiset valtakunnalliset suunnitelmat sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet;

14) maakuntien lukumäärä, alueet ja nimet, kuntien yhteisesti hoidettavaksi säädettyä tehtävää hoitavien kuntayhtymien alueet ja pelastustoimen alueet;

15) läänien alueet sekä lääninhallitusten nimet ja toimipaikat, valtion aluehallinnon alueet, hätäkeskusalueet ja kihlakuntien alueet sekä käräjäoikeuksien tuomiopiirit, jollei jaotus noudata kihlakuntajakoa;

16) pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista määrääminen, jos kunnat eivät pääse asiasta sopimukseen;

17) valtioneuvoston esittelijäksi ja Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden esittelijäksi määrääminen;

18) Ahvenanmaan valtuuskunnan valtioneuvoston valitsemien jäsenten ja heidän varamiestensä määrääminen;

19) saamelaiskäräjien jäsenten ja varajäsenten määrääminen tehtävänsä, eron

myöntäminen pyynnöstä heille ja heidän luottamustoimensa toteaminen lakanneeksi;

20) suuronnettomuuden tutkintalautakunnan asettaminen ja tutkintaselostuksesta johtuvista toimenpiteistä päättäminen;

21) tilapäisten komiteoiden ja pysyväisluontoisten ministeriön yhteydessä toimivien neuvoa-antavien toimielimien asettaminen.

4 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat taloudelliset asiat

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *taloudelliset asiat*:

1) määrärahaehykset hallinnonaloille ja niihin liittyvät kannanotot sekä valtion talousarvion soveltamisesta annettavat yleiset määräykset;

2) eduskunnan suostumukseen perustuvan lainan takaisinmaksamisesta vapauttaminen ja lainan muuttaminen avustukseksi, valtiontakausten ja takuiden sekä niihin rinnastettavien vastuusitoumusten antaminen ja takautumisoikeudesta luopuminen samoin kuin takausmaksusta vapauttaminen;

3) yhteiskuntapoliittisesti merkittävien määrärahojen jako tai jakoa koskevat periaatteet samoin kuin määrärahojen jako alueellisesti, jolleivät jakoperusteet ole säädöksissä tai määräyksissä taikka valtion talousarvion perusteluissa eikä kyse ole virastojen ja laitosten toimintamenoihin tarkoitetuista määrärahoista;

4) kuntien yleisen valtionosuuden keskimääräisen euromäärän sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden perusteena olevan yksikköhintojen keskimääräisten euromäärien vahvistaminen, sosiaali- ja terveyshuollon valtionosuuden määrätymisen perusteena olevat laskennalliset kustannukset ja syrjäisyyseroimet, kuntien harkinnanvarainen avustus sekä kunnallishallinnon ohjaamiseksi tarkoitetut määräykset samoin kuin määräykset kuntien yhteistoiminnasta silloin, kun kunnat eivät pääse sopimukseen keskenään;

5) asetuksessa erikseen säädettyjen euromäärien rajoissa valtion maaomaisuuden luovuttaminen ja vuokraaminen, valtion ir-

taimen omaisuuden luovuttaminen sekä valtion perintönä saaman omaisuuden käytöstä päättäminen;

6) Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakaminen;

7) yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät luvat.

5 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat virkamiehiä koskevat asiat

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *virkamiehiä koskevat asiat*:

1) valtioneuvoston yleisistunnon nimitettäväksi kuuluvan virkamiehen virkasuhteen purkaminen ja irtisanominen virkamiehestä johtuvasta syystä sekä asettaminen valtioneuvoston käytettäväksi ja tätä koskevan määräajan jatkaminen;

2) erivapaus virkaan, johon tasavallan presidentti tai valtioneuvosto nimittää;

3) virkavapauden myöntäminen yli kahdeksi vuodeksi niille virkamiehille, jotka tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto nimittää, jollei kysymys ole virkavapaudesta, johon virkamiehellä on oikeus lain, asetuksen tai virkaehtosopimuksen nojalla, sekä nimittäminen yli vuodeksi kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto;

4) tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon nimitettäväksi kuuluvan virkamiehen oikeuttaminen jatkamaan virassa eroamisiansä jälkeen;

5) perusteet, joiden mukaan valtion virkamiesten erorahan suuruus määräytyy;

6) valtion virkamieslain 26 §:ssä säädettyjä virkamiehiä koskevan palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista tehdyn sopimuksen irtisanominen sekä sopimusten tarkistusperusteet;

7) valtion virkaehtosopimuksen hyväksyminen, jos sopimus voimaan tullakseen lain mukaan edellyttää valtioneuvoston hyväksymistä, palvelussuhteen ehtojen määrääminen toisin kuin valtion virkaehtosopimuksessa on sovittu sekä virkaehtosopimuksen rikkomisesta tuomittavien hyvityssakkojen

enimmäismäärien tarkistaminen;

8) viran siirtäminen toiseen ministeriöön sekä talousarviossa olevan määrärahan siirtäminen toisen ministeriön käytettäväksi.

6 §

Valtioneuvoston ratkaistaviksi laissa tai asetuksessa säädettyt asiat

Sen lisäksi mitä 3—5 §:ssä säädetään, valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt asiat:

1) virkanimitykset sekä virkaan siirtäminen ja tehtävään määrääminen;

2) keskushallinnon virastojen ja laitosten johtokuntien jäsenten määrääminen;

3) jäsenten ja asiantuntijoiden määrääminen lautakuntiin, neuvostoihin ja muihin niihin verrattaviin toimielimiin, joilla on muita kuin valmistelutehtäviä;

4) valtion liikelaitoksia sekä valtion yhtiöitä ja valtion osakasvallan käyttämistä muissa yhtiöissä koskevat asiat;

5) valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat asiat;

6) valtiollisia vaaleja koskevat asiat;

7) sisärajatarkastusten palauttamismenettelyyn liittyvät päätökset;

8) Suomen Pankkia, Valtion vakuusrahastoa, vakuutusyhtiöitä ja Kansaneläkelaitosta koskevat asiat

9) maksuja ja maksuperusteita koskevat asiat;

10) pakkolunastusta ja lunastusta koskevat luvat;

11) ydinenergiaa koskevat asiat lukuun ottamatta ydinenergialain (990/1987) 45 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja hyväksymisiä;

12) kuntajaon muuttamista koskevat asiat;

13) alistuksia koskevat asiat.

7 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat muut asiat

Edellä 3—6 §:ssä säädettyjen asioiden lisäksi valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *muut asiat*:

1) valtiolliset hautajaiset;
 2) asiakirjan salassapitoajan jatkaminen;
 3) yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole säädetty kuuluviksi minkään muun viranomaisen toimivaltaan.

8 §

Yleisistunnossa ratkaistavat viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskevat asiat

Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee seuraavat viranomaisten yhteistoimintaa koskevat asiat:

1) kysymyksen siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, sekä tarvittaessa asian määrääminen valmisteltavaksi yhteisesti kahdessa tai useammassa ministeriössä;

2) asiat, joissa valtioneuvoston rahanasiainvaliokunta ei puolla ministeriön ehdottamaa ratkaisua, eikä ministeri luovu siitä;

3) ministeriöiden tai ministeriön ja jonkin muun viranomaisen välillä käytäviksi säädettyihin neuvotteluihin taikka toisen ministeriön tai muun viranomaisen sitovaan lausuntoon sidotut ratkaisut, joissa ministeriö aikoo poiketa toisen osapuolen näkemyksestä;

4) muun kahden tai useamman ministeriön toimialaan kuuluvan asian, joista ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään.

9 §

Ministeriössä ratkaistavat asiat

Valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvat asiat, joita 3—8 §:n mukaan ei ole käsiteltävä ja ratkaistava yleisistunnossa, ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä sen mukaan kuin valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ssä säädetään.

3 luku.

Ministeriöt ja niiden toimialat

10 §

Ministeriöt

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

1) valtioneuvoston kanslia;
 2) ulkoasiainministeriö;
 3) oikeusministeriö;
 4) sisäasiainministeriö;
 5) puolustusministeriö;
 6) valtiovarainministeriö;
 7) opetusministeriö;
 8) maa- ja metsätalousministeriö;
 9) liikenne- ja viestintäministeriö;
 10) kauppaa ja teollisuusministeriö;
 11) sosiaali- ja terveysministeriö;
 12) työministeriö;
 13) ympäristöministeriö.

Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin jäljempänä tässä luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (*toimivaltainen ministeriö*).

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden jaosta ministeriöiden kesken säädetään valtioneuvostosta annetun lain 8 §:ssä ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden jaosta mainitun lain 9 §:ssä.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla.

11 §

Kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät

Ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä erikseen määrättyistä kiinteistötehtävistä johtuvat asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa lääninhallituksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

12 §

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuu-

luvat:

1) pääministerin avustaminen valtioneuvoston toiminnan johtamisessa sekä valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisessa;

2) Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat;

3) valtioneuvoston tiedustustoiminta;

4) asiat, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan.

13 §

Ulkoasiainministeriön toimiala

Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat:

1) ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkomaankauppapolitiikka ja kehitys yhteistyöpolitiikka sekä kansainväliset suhteet yleisesti;

2) ulkopoliittisesti merkittävät asiat suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin;

3) suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla;

4) Suomen edustaminen kansainvälisissä järjestöissä, laitoksissa, lainkäyttö- ja tutkintaelimissä, muissa yhteenliittymissä ja kokouksissa, jollei asia kuulu muun ministeriön toimialaan;

5) Suomen ulkomaanedustus;

6) vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa.

14 §

Oikeusministeriön toimiala

Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat:

1) lainvalmistelu valtiosääntöoikeuden, yleisen hallinto-oikeuden, yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla;

2) valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen ja EU-oikeudelliset asiantuntijatehtävät;

3) tuomioistuinlaitos, syyttäjän toimi, ulosottotoimi, oikeusapu ja muu oikeudenhoito;

4) rikosseuraamukset, rikostorjunta ja kriminaalipolitiikka;

5) vaalit, kansanäänestykset ja puolueissa tarkoitettu puolueiden valvonta;

6) Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja saamelaiden kulttuuri-itsehallinto.

15 §

Sisäasiainministeriön toimiala

Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat:

1) alueiden kehittäminen ja sen suunnittelun ja toteutuksen sekä siihen liittyvien ohjelmien yhteensovittaminen;

2) aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon yleinen kehittäminen sekä aluejaot ja niiden yhteensovittaminen;

3) kihlakunta-, rekisteri- ja lääninhallinto;

4) valtion ja kuntien välinen sekä aluehallinnon tietohallintoyhteistyö ja hallinnon sähköisten asiointipalveluiden järjestämisen ohjaus;

5) kuntien hallinto, talous ja henkilöstö, kuntajaotus sekä valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely;

6) yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala;

7) maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka sekä Suomen kansalaisuus;

8) pelastustoimi;

9) rajatarkastukset, rajavalvonta ja meripelastus.

16 §

Puolustusministeriön toimiala

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat:

1) valtakunnan puolustus, aluevalvonta ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sekä hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonaisuutensa puolesta alaan kuuluvissa asioissa osana kansallista turvallisuutta;

2) puolustusvoimien organisaatio, toiminnalliset järjestelyt, varustaminen ja koulutus;

3) asevelvollisuus ja naisten vapaaehtoinen asepalvelus;

4) vapaaehtoisen maanpuolustustyön tukeminen;

5) sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhan- turvaamistoiminta.

17 §

Valtiovarainministeriön toimiala

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat:

1) taloudellisen kehityksen seuranta ja enustaminen, talous- ja finanssipolitiikan valmistelu ja politiikkatoimenpiteiden vaikutusten arviointi;

2) valtion talousarvio ja sen soveltamisen yleiset perusteet, valtiontalouden hoito ja valtion varainhoidon ja maksupolitiikan perusteet sekä indeksiehdon käytön perusteet;

3) verotus ja tullit;

4) rahoitusmarkkinoiden toiminta ja kehittäminen, valtion lainanotto ja velanhoito, valtion takaukset ja takuut sekä toiminta kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja –järjestöissä;

5) valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka sekä henkilöstövoimavarojen käytön yleinen tehostaminen;

6) hallintopolitiikka ja hallinnon kehittäminen, valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tietoturvan kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä tietoyhteiskuntakehityksen ja verkkopalvelujen edistäminen.

18 §

Opetusministeriön toimiala

Opetusministeriön toimialaan kuuluvat opetus, ammatillinen koulutus, korkeakoulut, tiede, taide, uskonto, urheilu ja nuorisoasiat.

19 §

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat:

1) maatalous;

2) maaseudun kehittäminen;

3) metsätalous ja metsäntutkimus;

4) maanmittaus ja paikkatietojen yhteiskäyttö;

5) kala-, riista- ja porotalous;

6) elintarvikkeiden ja maatalouden tuotantoprosessien turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi, kasvinterveys, luonnonmukainen tuotanto sekä eläinlääkäreiden ammatinharjoittamisen valvonta;

7) valtion maaomaisuus, siltä osin kuin asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan;

8) vesitalous mukaan lukien vedenhankinta ja viemärointi, tulvasuojelu, maankuivatus ja kastelu.

20 §

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat:

1) tie- ja rautatieliikenne, siviili-ilmailu ja vesiliikenne;

2) tiellä käytettävät ajoneuvot;

3) liikenneväylät, satamat ja lentopaikat;

4) liikenteen kuljetukset, telematiikka ja logistiikka sekä liikenteen ympäristöasiat;

5) merentutkimus ja ilmakehän tutkimus sekä sääpalvelut;

6) viestintäverkot ja niissä tarjotut palvelut sekä televisio- ja radiotoiminta;

7) viestintäverkkojen ja –palvelujen tietoturvallisuus, viestinnän yksityisyyden suoja ja luottamuksellisuus sekä sähköiset tunnistamismenetelmät ja allekirjoitukset;

8) tietoyhteiskunnan kehittäminen;

9) postitoiminta ja lehdistön tukeminen valtion varoin.

21 §

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan kuuluvat:

1) elinkeino- ja yritystoiminnan toimintaedellytykset;

2) yritystoiminnan rahoitus- ja yritystuet;

3) markkinoiden toimivuus ja kilpailun edistäminen sekä kuluttaja- ja elintarvikekysymykset;

4) ulkomaankauppa ja ulkomaiset investoinnit sekä yritysten kansainvälistyminen;

5) energiapolitiikka;

6) teknologiapolitiikka sekä tekninen turvallisuus ja luotettavuus;

7) valtion omistajapolitiikka;
8) työvoima- ja elinkeinokeskusten yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta.

22 §

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) sosiaali-, perhe- ja tasa-arvoasiat;
- 2) terveys- ja terveydensuojeluasiat;
- 3) toimeentuloturva-asiat;
- 4) vakuutusasiat;
- 5) työsuojeluasiat.

23 §

Työministeriön toimiala

Työministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) työllisyys ja työttömyys;
- 2) työvoimapalvelut;
- 3) maasta- ja paluumuutto sekä etnisten suhteiden edistäminen;
- 4) palkkaturva;
- 5) työsuhde, työaika, työelämän osallistumisjärjestelmät ja muut työympäristökysymykset;
- 6) siviilipalvelus.

24 §

Ympäristöministeriön toimiala

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) ympäristönsuojelu;
- 2) kemikaalien ja geenitekniikan käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta;
- 3) ympäristövahinkojen torjunta;
- 4) ympäristövaikutusten arvioinnin edistäminen;
- 5) alueiden käytön ja yhdyskuntien suunnittelun ohjaus;
- 6) luonnonsuojelu, maisemanhoito ja luonnon virkistyskäyttö;
- 7) rakennettu ympäristö ja rakennusperinnön hoito;

- 8) rakentamisen ja kiinteistönpidon ohjaus;
- 9) asunto-olojen kehittäminen sekä valtion tuki asumiseen ja rakentamiseen;
- 10) huoneenvuokra- ja asumisoikeussuhteet;
- 11) öljysuojarahasto.

4 luku

Valtioneuvoston ministerivaliokunnat ja asioiden valmistelu

25 §

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäseninä ulkoasiainministeri, puolustusministeri ja kolme muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä yhden ministerin valiokuntaan. Milloin ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on kutsuttu ministeri, on hänkin valiokunnan jäsen.

Asian käsittelyyn osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä.

Valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaisuuspuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

26 §

EU-ministerivaliokunta

Euroopan unionia koskevien asioiden valiokunnan (*EU-ministerivaliokunta*) puheenjohtajana on pääministeri sekä jäseninä ulkoasiainministeri, oikeusministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty minis-

teri, kauppa- ja teollisuusministeri, valtiovarainministeri ja maa- ja metsätalousministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää kaksi ja kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä yhden ministerin jäseneksi valiokuntaan. Asian käsittelyyn voi osallistua myös muu ministeri.

Valiokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa EU-asioiden komitea pitää aiheellisena.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen puheenjohtajalla on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä.

27 §

Raha-asiainvaliokunta

Raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä valtiovarainministeri ja kaksi muuta ministeriä, joista toisen määrää valtioneuvosto ja toisena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä enintään kaksi ministeriä lisäjäseniksi valiokuntaan. Milloin valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on kutsuttu ministeri, on hänkin valiokunnan jäsen.

Milloin raha-asiainvaliokunnan jäsenenä oleva ministeri tilapäisen esteen takia ei voi hoitaa tehtäviään, on hänen sijaisekseen määrätty ministeri valiokunnan jäsen.

Raha-asiainvaliokunta on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yhden läsnä olevan jäsenen tulee olla valtiovarainministeriöstä.

Valtioneuvosto määrää asiat, jotka taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa.

28 §

Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä valtiovarainministeri, valtioneuvoston määräämä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, kauppa- ja teollisuusministeri, työministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on valmistavasti käsiteltävä asiat, jotka koskevat:

- 1) kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä;
- 2) julkisen talouden kehityksen pääsuunta-aivoja;
- 3) investointien ohjaamista siten kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää;
- 4) muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

29 §

Komitealaitos

Asioiden valmistelua varten voidaan asettaa tilapäisiä komiteoita, toimikuntia ja työryhmiä.

30 §

Laintarkastus

Laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan toimiteta ehdotusta sellaiseksi ministeriön asetukseksi, jota ei julkaista säädöskokoelmassa.

31 §

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun ministeriön valmistelta-

vana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen merkitys.

Lausunto on hankittava myös silloin, kun on tarvetta saattaa raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi talousarviokäsittelystä erillisenä määrärahan talousarvioesitykseen ottamista tai talousarviossa olevan määrärahan käyttöperusteiden muuttamista koskeva asia.

32 §

Esittelylupa toiselta ministeriöltä

Toimivaltaista ministeriötä on kuultava ennen asian ratkaisua silloin, kun ministeriössä käsiteltävänä oleva asia kuuluu toisen ministeriön toimialaan.

5 luku

Asioiden käsittely valtioneuvostossa ja ministeriössä

33 §

Käsittelyn lykkääminen

Valtioneuvoston jäsen voi saada asian käsittelyn yleisistunnossa lykättyksi seuraavaan varsinaiseen istuntoon asiaan perehtymistä varten.

Kukin valtioneuvoston jäsen voi käyttää tätä oikeutta samassa asiassa vain kerran ja vain osallistuessaan asian käsittelyyn ensimmäistä kertaa.

Asian käsittelyä voidaan lykätä enintään kolme kertaa.

34 §

Valtioneuvoston esittelijät

Valtioneuvoston esittelijästä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa. Valtioneuvosto voi lisäksi määrätä esittelijäkseen korkeakoulututkinnon suorittaneen ministeriön virkamiehen, jota voidaan pitää tehtävään soveltuvana.

35 §

Ministeriön esittelijät

Ministeriössä esittelevät asioita valtioneuvoston esittelijöinä toimivat ministeriön virkamiehet ja ne virkamiehet, joiden tehtäviin se on säädetty kuuluvaksi, sekä ne ministeriön muut virkamiehet, jotka ministeriö siihen on määrännyt.

36 §

Päätösvallan siirto virkamiehelle

Ministerin ratkaisuvallasta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa.

Ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavaksi voidaan antaa asiat, jotka koskevat:

- 1) yhteiskunnalliselta merkitykseltään vähäistä päätöksentekoa, määrärahojen jakoa, lupien myöntämistä ja tukien antamista;
- 2) ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa sekä muuta sisäistä hallintoa ja järjestystä;
- 3) ministeriön lausunnon antamista
- 4) hallinnonalan ohjeita ja määräyksiä.

37 §

Päätösvallan pidätysoikeus

Ministeriön valtiosihteeri, kansliapäällikkö tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä sekä alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö voivat pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista.

Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri voi pidättää kansliapäällikön ratkaisultaan kuuluvan asian ministerin ratkaistavaksi.

38 §

Ratkaisu ilman esittelyä

Virkamies tekee ratkaisunsa toisen virkamiehen esittelystä, jollei asia koske ainoas-

taan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä. Palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta esittelyä ei kuitenkaan tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa.

39 §

Pöytäkirja

Esittelystä tasavallan presidentille, valtioneuvoston yleisistunnosta sekä valtioneuvoston valiokunnista pidetään pöytäkirjaa.

Valtioneuvoston pöytäkirjan tarkastaa ja oikeaksi vahvistaa esittelijä, minkä jälkeen se on toimitettava ministerin tarkastettavaksi. Otteen pöytäkirjasta todistaa oikeaksi pöytäkirjanpitäjä.

Valiokunnan pöytäkirjan vahvistaa oikeaksi valiokunnan sihteeri.

40 §

Oikeuskanslerin tarkastusoikeus

Oikeuskanslerin tarkastettaviksi on jokaiselta kuukaudelta kahden seuraavan kuukauden kuluessa toimitettava tasavallan presidentin esittelyjen ja valtioneuvoston yleisistuntojen pöytäkirjat.

41 §

Toimituskirja

Toimituskirja valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä päätöksestä tai asiaa koskeva kirjallinen ilmoitus on sen ministerin allekirjoitettava, jonka alaan asia kuuluu, ja asianomaisen esittelijän varmennettava.

Toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus ministerin tai virkamiehen ratkaisemasta asiasta on ratkaisijan allekirjoitettava ja asianomaisen esittelijän varmennettava. Milloin virkamies on ratkaissut asian ilman esittelyä, allekirjoittaa hän yksin toimituskirjan.

Varmentaja vastaa siitä, että toimituskirja tai ilmoitus on päätöksen mukainen.

6 luku

Ministeriön virkamiehiä koskevat säännökset

42 §

Virkamiesten nimittämistoimivalta

Ministeriön virkamiehistä valtiosihteerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohtajan, apulaisosastopäällikön, johtajan, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöjohtajan sekä lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen, korkeakouluneuvoksen, rakennusneuvoksen, opetusneuvoksen, kulttuuriasiainneuvoksen, metsäneuvoksen, maatalousneuvoksen, viestintäneuvoksen, teollisuusneuvoksen, kaupallisen neuvoksen, kansainvälisten asiain neuvoksen, ympäristöneuvoksen, hallitussihteerin ja neuvottelevan virkamiehen nimittää valtioneuvosto.

Nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin säädetään erikseen.

43 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) valtiosihteerillä ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus;

2) kansliapäälliköllä, valtiosihteerillä kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerillä, osastopäälliköllä ja virka-asemaltaan vastaavalla virkamiehellä ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

3) apulaisosastopäälliköllä, toimistopäälliköllä, hallitusneuvoksella ja virka-asemaltaan vastaavalla virkamiehellä ylempi korkeakoulututkinto, jonka on oltava hallitusneuvoksella oikeustieteen kandidaatin tutkinto, sekä perehtyneisyys viran tehtävälään ja käytännössä osoitettu johtamistaito;

4) hallitussihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto ja perehtyneisyys viran tehtävälään.

Muiden kuin 1 momentissa mainittujen virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen.

44 §

Valtiosihteerin tehtävät

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin lähimpänä apuna

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista;
- 2) johtaa ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla;
- 3) huolehtia yhteistyöstä muiden ministeriöiden kanssa;
- 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa;
- 5) edistää ja seurata ministerin toimialalle kuuluvia asioita;
- 6) käsitellä ne asiat, jotka ministeri hänelle antaa.

45 §

Kansliapäällikön tehtävät

Kansliapäällikön tulee johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa

- 1) vastata ministeriön toimivuudesta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksettaasti;
- 2) vastata ministeriön hallinnonalan organisaation ylläpidosta ja kehittämisestä;
- 3) johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa;
- 4) vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta;
- 5) vastata virkamiesvalmistelun koordinoimisesta ministeriön sisällä yhdessä valtiosihteerin kanssa.

46 §

Valtiosihteerin toimivalta

Valtiosihteeri määrätään toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on mää-

rätty käsittelemään asioita.

Määräys annetaan nimittämiskirjassa.

Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa.

7 luku

Erinäiset säännökset ja voimaantulo

47 §

Avoimen kirjeen julkaiseminen

Valtioneuvoston jäsenen nimittämistä koskeva tasavallan presidentin avoin kirje on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa.

48 §

Kirjaamo ja arkisto

Ministeriöiden tulee vastaanottaa, rekisteröidä ja arkistoida saapuvat kirjeet ja muut asiakirjat siten kuin voimassaoleva arkistolaki ja julkisuuslainsäädäntö edellyttävät. Ministeriön asiakirjoista on pyydettyessä annettava oikeaksi todistetut jäljennökset.

49 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2003.

Ennen asetuksen voimaantumista voidaan ryhtyä asetuksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

50 §

Siirtymäsäännös

Tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti asetetut toimielimet jatkavat toimintaansa toimikautensa loppuun.