

Hallituksen esitys Eduskunnalle asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi säännökset, joiden mukaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallan jako määräytyy hallitus- ja hallintoasioissa. Samoin ehdotetaan uudistettaviksi säännökset ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset laeiksi hallitusmuodon muuttamisesta, valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta sekä asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain kumoamisesta.

Hallitusmuodon säännökset valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivallasta eivät koskaan ole olleet sellaisinaan sovellettavina. Hallitusmuodon voimaan tullessa vuonna 1919 jäivät aluksi aikaisemmat säännökset toistaiseksi voimaan, ja vuonna 1922 hallitusmuodon säännökset tulivat osittain syrjäytyneiksi poikkeuslakina säädetyllä lailla asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä, joka on muutettuna edelleen voimassa.

Esityksessä pyritään selkiyttämään nykyisiä säännöksiä luopumalla poikkeuslaista. Perustuslain tasolle kuuluvat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi hallitusmuotoon sekä muut säännökset tavallisessa järjestyksessä säädettävään lakiin ja asetuksena säädettävään valtioneuvoston ohjesääntöön, minkä lisäksi jokaisesta ministeriöstä olisi edelleen myös erillinen asetus. Laki asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä ehdotetaan kumottavaksi, ja ne laintasoiset säännökset, jotka lain kumoamisen jälkeen ovat vielä tarpeen, ehdotetaan otettaviksi lakiin valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta, jonka nimike samalla muutetaan laiksi valtioneuvostosta.

Hallitusmuotoon ehdotettujen säännösten mukaan valtioneuvoston toimivallalla tarkoitettaisiin vastedes kokonaisuutta, joka käsittäisi sekä valtioneuvoston yleisistunnon että ministeriöiden toimivallan. Ratkaisuvallan jaosta yleisistunnon ja ministeriöiden kesken säädettäisiin valtioneuvostosta annetun lain mukaan viime kädessä valtioneuvoston ohjesäännössä. Ohjesäännössä lueteltaisiin ne valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat, jotka ratkaistaan yleisistunnossa, ja muut asiat ratkaistaisiin asianomaisessa ministeriössä.

Vaikka yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallasta säädettäisiin pääsäännön mukaan valtioneuvoston ohjesäännössä, eduskunta voisi kuitenkin lailla yksittäisessä tapauksessa järjestää valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan käyttämisen tahtomallaan tavalla. Päätösvaltaa, joka on säädetty valtioneuvostolle eduskunnan tarkastusta edellyttävän valtuuslain taikka perusoikeuksien rajoittamista tai niistä tehtävää poikkeusta tarkoittavan lain nojalla, käyttäisi aina yleisistunto.

Säädösten antamiseen valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä ei esityksessä ehdoteta asiallisia muutoksia. Näin ollen valtioneuvoston päätökset antaisi edelleen valtioneuvoston yleisistunto ja ministeriön päätökset ministeriö.

Esityksen mukaan ministeriön ratkaisuvaltaan kuuluva asia voidaan eräin edellytyksin yksittäistapauksessa siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi, mistä ehdotetaan säädettäväksi laissa valtioneuvostosta. Ministeriöiden ratkaistaviksi kuuluvien valitus- ja alustusasioiden siirtäminen yleisistunnolle ei kuitenkaan oikeusturva- ja yhdenvertaisuussyiden vuoksi olisi mahdollista.

Hallitusmuodon 87 §:n 7 kohta, joka koskee

lähettiläiden ja lähetettyjen konsuleiden nimitämistä, ehdotetaan kumottavaksi vanhentuneena.

Lainmuutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden hyväk-

symisestä ja vahvistamisesta. Hallitusmuodon 87 §:n 7 kohdan kumoaminen on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan lain vahvistamisesta seuraavan kuukauden alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	4	4.2. Esityksen valmistelu ja lausunnonantajat	11
1. Johdanto	4	5. Esityksen vaikutukset	11
2. Nykytila	5	5.1. Taloudelliset vaikutukset	11
2.1. Valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivalta ja sitä koskevat keskeiset säännökset	5	5.2. Organisatoriset vaikutukset	11
— Säädöstenantovalta	5	5.3. Vaikutukset eduskunnan ja hallituksen toimivaltasuhteisiin	11
— Toimivallanjako hallitus- ja hallintoasioissa	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	12
— Valtioneuvoston ratkaisulain poikkeusluettelon merkitys	6	1. Lakiehdotusten perustelut	12
— Ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian siirtäminen yleisistunnossa ratkaistavaksi	7	1.1. Hallitusmuoto	12
— Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä	8	1.2. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta	13
— Pidätysoikeus virkamiehen ratkaistavissa asioissa	8	1.3. Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä	15
2.2. Epäkohdat ja uudistamistarve	8	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	16
— Toimivallanjako yleisistunnon ja ministeriöiden kesken	8	3. Voimaantulo	16
— Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä	9	4. Säätämisyjärjestys	16
3. Esityksen tavoitteet ja tärkeimmät muutosehdotukset	9	LAKITEKSTIT	17
3.1. Tavoitteet	9	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	17
3.2. Toimivallanjako yleisistunnon ja ministeriöiden kesken	9	2. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta	17
3.3. Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä	10	3. Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain kumoamisesta .	19
4. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	11	LIITTEET	20
4.1. Asian aikaisempi valmistelu	11	Liite 1: Rinnakkaistekstit	20
		Liite 2: Luonnos asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta	24

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Valtioelinten toimivallasta ja toimivallanjaosta niiden kesken säädetään hallitusmuodossa ja muissa laeissa. Hallitusvalta kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Valtioneuvoston yleisistunnolla ja ministeriöillä on toimivaltaa hallitus- ja hallintoasioissa. Toimeenpanovaltaa koskevista asioista valtioneuvostolla on yleinen toimivalta, jota rajoittaa toisaalta tasavallan presidentin valtiosäännössä säädetty toimivalta ja toisaalta alempien viranomaisten lakeihin ja asetuksiin perustuva toimivalta. Valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluu myös eduskunnan ja tasavallan presidentin päätettävien asioiden valmistelu.

Hallitusmuodossa olevia säännöksiä ei ole koskaan sellaisenaan sovellettu, vaan niitä muutettiin vuonna 1922 asiain ratkaisemista valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetulla lailla (79/22), jäljempänä valtioneuvoston ratkaisulaki, ja sitä ennen vuosina 1919—1922 noudatettiin Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta annetun lain nojalla aikaisempia senaattia koskeneita säännöksiä.

Vuonna 1921 hallitus esitti säädettäväksi lain valtioneuvostosta (HE 7/1921 vp). Koska ehdotus sisälsi sekä hallitusmuodon muuttamista koskevia säännöksiä että hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa edellytetyjä säännöksiä ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta, lakiehdotus jaettiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa kahtia. Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetussa laissa (78/22), jäljempänä ministeriölaki, säädettiin hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa tarkoitetuista asioista, joista ei tarvinnut säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvoston ratkaisulakiin otettiin puolestaan perustuslain säätämisyjärjestystä vaativat, poikkeusta hallitusmuodosta merkitsevät säännökset sekä näihin säännöksiin liittyvät muut säännökset.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen toimivallanjaon perusteita ei ole lainsäädännössä selvästi määritelty. Esimerkiksi kysymys yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallanjaosta on edelleen epäselvä. Vaihtoehtoina ovat olleet joko yleisistunnossa ratkaistavien asioiden määrittely kootusti asetuksen tasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä (80/22 ja 995/43) tai sitten erikseen kutakin

asiaa koskevassa laissa, asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä. Asia oli ennen vuotta 1931 järjestetty ensimmäisen vaihtoehdon mukaan, joskaan sitä ei kaikin osin noudatettu. Vuonna 1931 valtioneuvoston ohjesäännössä siirryttiin jälkimmäiseen määrittelytapaan siltä osin kuin on kysymys vuonna 1931 tai myöhemmin annetusta säädöksestä.

Hallitusmuodon mukaan ministeriössä voi tehdä päätöksiä ainoastaan ministeri. Valtioneuvoston ratkaisulaille mahdollistettiin kuitenkin ratkaisuvallan uskominen ministeriöissä myös virkamiehille. Lisäksi valtioneuvoston ratkaisulakiin otettiin säännöksiä asioiden ratkaisemisesta ministeriöissä.

Kun valtion tehtävät ovat laajentuneet sekä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä päätettävien asioiden määrät lisääntyneet, eivät hallitusmuodon ja sitä muuttaneen valtioneuvoston ratkaisulain säännökset enää vastaa päätöksenteolle ja yhteiskunnan sekä hallinnon ohjaukselle asetettavia tarpeita.

Esityksen tavoitteena on selkiinnyttää säännöksiä, joiden mukaan ratkaisuvallan jako valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä määräytyy. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvostolle kuuluviksi säädetään hallitusmuodossa ne hallitus- ja hallintoasiat, jotka on laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston tai sen ministeriöiden päätettäväksi. Siitä, mitkä näistä asioista ratkaistaan yleisistunnossa ja mitkä ministeriöissä, ehdotetaan säädettäväksi keskitetysti valtioneuvostoa koskevassa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Pääsääntönä olisi tämän jälkeen, että yleisistunnossa ratkaistaan ohjesäännössä erikseen luettavat asiat ja muut asiat ratkaistaan ministeriöissä. Samassa yhteydessä ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksiä, joilla ratkaisuvallan käyttö ministeriöissä on järjestetty.

Esityksen toisena päätavoitteena on selkiinnyttää valtioneuvostoa koskevia säännöksiä niin, että perustuslakiin kuuluvat säännökset ovat hallitusmuodossa eivätkä poikkeuslaissa ja muut valtioneuvostoa koskevat säännökset valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hallitusmuodon 40 ja 41 §:ää. Poikkeuslakina säädetty valtioneuvoston ratkaisulaki ehdotetaan kumottavaksi, ja kaikki valtioneuvostosta tarvittavat laintasoiset säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi nykyiseen

ministeriölakiin, jonka uudeksi nimikkeeksi tulisi laki valtioneuvostosta. Lakien tultua hyväksytyiksi uudistetaan myös valtioneuvoston ohjesäännön säännökset. Tätä koskeva asetusluonnos on esityksen liitteenä.

Esityksessä ei puututa tasavallan presidentin ratkaistavien asioiden valmisteluun eikä niiden esittelyyn tasavallan presidentille valtioneuvostossa.

2. Nykytila

2.1. Valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivalta ja sitä koskevat keskeiset säännökset

Säädöstenantovalta

Hallitusmuodon 28 §:n 1 momentin mukaan presidentillä on oikeus antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, sekä asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta ja hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetuksenantovaltaa voidaan saman säännöksen mukaan uskoa valtioneuvostolle. Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentista tästä valtioneuvostolle uskotusta säädöstenantovallasta säädetään, että valtioneuvosto antaa säädöskokoelmassa julkaistavalla päätöksellään säännöksiä asioista, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu.

Valtioneuvoston ratkaisulain 5 §:n mukaan sanotulla lailla muutetaan myös hallitusmuodon 28 §:ää siltä osin kuin se on ristiriidassa valtioneuvoston ratkaisulain kanssa. Asiallisesti valtioneuvoston ratkaisulaki ei kuitenkaan ole muuttanut hallitusmuodon 28 §:ää, mikä on todettu myös asiaa koskeneessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 7/HE 7/1921 vp). Asetukset, jotka valtioneuvosto antaa valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentin perusteella, eroavat presidentin antamista asetuksista siten, että niiden nimikkeenä on "valtioneuvoston päätös" eikä asetus. Pelkästään uusien nimitysten käyttöönottoaminen hallitusmuodossa käytettyjen sijaan ei vaadi perustuslain säätämistäjärjestystä, joten valtioneuvoston asetusten kutsumisesta valtioneuvoston päätöksiksi voidaan hallitusmuodon 28 §:n estämättä säätää myös tavallisella lailla. Nimikkeillä on

tarkoituksena ainoastaan erottaa toisistaan presidentin ja valtioneuvoston antamat asetukset.

Hallitusmuodon 28 §:stä ei nimenomaan ilmene, millä tavoin asetuksenantovaltaa voidaan uskoa valtioneuvostolle. Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentissa sen sijaan säädetään, että asetuksenantovaltaa voidaan uskoa valtioneuvostolle hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa. Tältäkään osin valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentin ei voida katsoa olevan ristiriidassa hallitusmuodon 28 §:n 1 momentin kanssa, jossa kysymys on jätetty avoimeksi. Valtioneuvoston ratkaisulain myötä on kuitenkin vakiinnutettu selkeä tulkinta, jonka mukaan hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettu valtuus voidaan uskoa valtioneuvostolle myös asetuksella.

Hallitusmuodon 28 §:ssä ja valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentissa ei ole erikseen mainittu ministeriöitä, mutta käytännössä lähinnä lakien täytäntöönpanoa koskevaa säädöstenantovaltaa on laeissa annettu myös ministeriöille. Tämä käytäntö on jo niin vakiintunut, että sitä voidaan pitää osana valtiosääntöä. Tämän valtuuden mukaisesti ministeriöt ovat antaneet säädöskokoelmassa julkaistavia ministeriön päätöksiä.

Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään ne säädöskokoelmassa julkaistavat säännökset, jotka valtioneuvosto antaa hallitusmuodon, muun lain tai asetuksen nojalla. Asiasta on säädetty myös valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin johdantokappaleessa (929/87), jonka mukaan yleisistunnossa on käsiteltävä säädöskokoelmassa julkaistavat valtioneuvoston päätökset.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden valta antaa säädöksiä voi perustua myös niin sanottuihin valtuuslakeihin, joiden nojalla valtioneuvosto tai ministeriö on saanut oikeuden antaa päätöksiä asioista, joista säätäminen valtiosäännön mukaan edellyttäisi eduskunnan myötävaikutusta.

Toimivallanjako hallitus- ja hallintoasioissa

Yleiset säännökset ja periaatteet toimivallanjaosta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä ovat hallitusmuodossa, valtioneuvoston ratkaisulaissa ja vuodelta 1943 olevassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Hallitusmuodon 41 §:n 1 momentissa on yleissäännös siitä, mitä asioita valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluu. Sen mukaan "valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle". Tästä säännöksestä käy ilmi, että yleinen toimivalta hallitus- ja hallintoasioissa kuuluu valtioneuvostolle ja että presidentillä on niissä toimivaltaa ainoastaan erityisten säännösten nojalla.

Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 1 momentissa säädetään ministeriöiden ratkaistavista asioista, että "ministeriössä lopullisesti ratkaistavia ovat hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella uskotaan sen ratkaistavaksi".

Hallitusmuodon 40 ja 41 §:iä on valtioneuvoston ratkaisulain mukaan muutettu siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa valtioneuvoston ratkaisulain kanssa. Hallitusmuodon 40 §:n 1 momentissa säädetään asioiden käsittelystä valtioneuvostossa. Lähtökohtana on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisistunnossa, jollei niitä ole asetuksella siirretty ministerin päätettäväksi.

Hallitusmuodon 40 §:n ja myös valtioneuvoston ratkaisulain säätämisen jälkeen oli epäselvää, voitiinko myös perustuslaissa tai muussa laissa valtioneuvoston ratkaistavaksi säädettyjä asioita siirtää asetuksella ministeriön ratkaistavaksi. Tämän vuoksi valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentin alkuun lisättiin vuonna 1931 annetulla lailla (49/31) virke, jonka mukaan "valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistaviksi". Säännös koskee yksiselitteisesti myös perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjä asioita. Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentti sisältää kuitenkin luettelon niistä asioista, joita ei voida asetuksella siirtää ministeriön ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston ratkaisulain säätämisen jälkeen annetussa vuoden 1922 valtioneuvoston ohjesäännössä noudatettiin senaatin ohjesäännössä jo vuonna 1917 omaksuttua periaatetta, jonka mukaan yleisistunnossa ratkaistavat asiat luettelaaan erikseen ja muut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriöissä. Vuonna 1931 annetulla asetuksella (50/31),

joka annettiin samalla kun valtioneuvoston ratkaisulakiin lisättiin edellä mainittu säännös valtioneuvostolle kuuluvien asioiden uskomi-
sesta ministeriöiden ratkaistaviksi, valtioneuvoston ohjesäännön luetteloon yleisistunnossa ratkaistavista asioista lisättiin uusi kohta, jonka mukaisesti yleisistunnossa ratkaistiin myös "uuden lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistaviksi". Tällöin tuli "uusi-
en" asioiden osalta jälleen pääsäännöksi asioiden ratkaiseminen yleisistunnossa. Yleisistunnon toimivallasta on nykyisin yli 1 500 säännöstä noin 600:ssa eri laissa, asetuksessa ja valtioneuvoston päätöksessä. Eräitä vuonna 1931 tai sen jälkeen laissa valtioneuvoston ratkaistavaksi säädettyjä asioita on siirretty ministeriön ratkaistavaksi.

Voimassa olevassa vuoden 1943 valtioneuvoston ohjesäännössä noudatetaan osin aikaisempaa käytäntöä niin, että yleisistunnossa ratkaistavat asiat on tyhjentävästi lueltu ohjesäännössä, mutta ohjesäännön 12 §:n 1 momentin mukaan yleisistunnossa on momentissa erikseen luettujen asioiden lisäksi ratkaistava "vuonna 1931 tai myöhemmin annetun lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei ole uskottu ministeriön ratkaistaviksi". Ohjesäännön 13 §:n 1 momentin mukaan ne valtioneuvostolle kuuluvat asiat, joita 12 §:n mukaan ei ole käsiteltävä yleisistunnossa, ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin 18 kohdassa on säädetty, että yleisistunnossa on ratkaistava myös asiat, jotka valtioneuvosto on määrännyt yleisistunnossa käsiteltäväksi. Tämän mukaisesti on esimerkiksi valtioneuvostolle kuuluvia täytäntöönpano- ja valmistelutehtäviä säänneltäessä valtioneuvoston päätöksillä määrätty yleisesti myös yleisistunnon ja ministeriön välisestä toimivallanjaosta.

Valtioneuvoston ratkaisulain poikkeusluettelon merkitys

Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentissa olevassa luettelossa mainittuja asioita ei voida asetuksella siirtää ministeriön ratkaistaviksi. Momentissa tarkoitetaan lähinnä sellaisia asioita, jotka on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty valtioneuvostolle kuuluviksi.

Luettelossa mainittu hallinnollisen jaotuksen muuttaminen koskee hallitusmuodon 50 §:ssä määriteltyä yleistä hallinnollista jaotusta läänihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Valtion piiri- ja paikallishallinnon jaotuksen muuttamisesta on säädetty eritasoisilla säännöksillä, ja ainoastaan muutamassa tapauksessa aluejaot on lailla säädetty valtioneuvoston ratkaistaviksi. Oikeudellisesta jaotuksesta päätetään nykyisin — säännöksistä riippuen — asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Kirkollista jaotusta koskevista päätöksistä ainoastaan evankeliluterilaisen kirkon seurakuntajakoa koskevia päätöksiä alistetaan valtioneuvoston vahvistettaviksi.

Valtioneuvoston yleisistunnon virkanimitystoimivallasta on — hallitusmuodon 88 §:n 3 momentin yleissäännöksen puitteissa — käytännössä kokonaan säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä sekä hallintoasetuksissa. Lääninhallitusten ja keskusvirastojen virkanimityspäätöksistä ei ole voinut hallintoasetusten mukaan valittaa. Nykyisin virkanimityksistä valittaminen on valtion virkamieslain (755/86) 92 §:n 1 momentin mukaan kielletty, jollei laissa toisin säädetä. Nykyään voidaan tehdä valtioneuvostolle valitus vain tuomiokapitulien virkanimityksistä. Siten valtioneuvoston ratkaisulain poikkeusluettelon säännöksellä, joka koskee virkanimityksiä ja valituksia keskusvirastojen ja lääninhallitusten virkanimityksistä, ei enää ole merkitystä.

Virkaehdotuksista voi valittaa valtioneuvostolle korkeakoulujen ja tuomiokapitulien virkanimitysasioissa. Käytännössä lähes kaikki valtioneuvostolle tulevat valitukset ehdollepanoista ovat koskeneet korkeakoulujen professorien virkoja. Vuoden 1992 alun jälkeen täytettäviksi tulevien professorin virkojen osalta ei ehdollepanosta enää voida valittaa, koska sitä koskee korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä annetun lain (856/91) 13 §:ssä säädetty valituskielto.

Hallitusmuodon 85 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa erivapauden asetuksella säädettyistä kelpoisuusehdoista muuhun kuin oikeusvirkaan. Jos kelpoisuusvaatimuksissa edellytetään korkeakoulututkintoa, ei erivapauden myöntämistä valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentin mukaan voida asetuksella uskoa ministeriölle. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin 15 kohdan ja 13 §:n 1 momentin mukaan muut kuin korkeakoulututkintoa koskevat erivapaudet kuuluvat sen si-

jaan jo nykyisin ministeriöiden ratkaistaviksi. Erivapausasiaa ei voida siirtää ministeriön ratkaistavaksi edes lailla, jos on kyseessä korkeakoulututkintoa edellyttävä valtion virka.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan vuosittain noin 60—100 erivapaushakemusta. Ne on ratkaistu käytännöllisesti katsoen poikkeuksetta esityksen mukaisesti.

Ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian siirtäminen yleisistunnossa ratkaistavaksi

Suomen hallintojärjestelmälle on ominaista viranomaisten hierarkkinen itsenäisyys. Tähän näkemykseen on liittynyt, ettei yleisistunnossa ole ilman valtuuttavaa säännöstä katsottu voitavan ratkaista asioita, jotka on säädetty ministeriön ratkaistaviksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 2 momentissa säädetään, että jos ministeri katsoo ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian olevan niin laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän, ettei ministeriön tulisi sitä ratkaista, hänen tulee alistaa valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia yleisistunnossa ratkaistava. Vuonna 1985 valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:ään lisättiin 3 momentti, jonka nojalla valtioneuvosto voi pääministerin esityksestä määrätä, että ministeriön päätösvaltaan muuten kuin lain nojalla kuuluva asia on saatettava yleisistunnon käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 3 momenttia valmisteltaessa katsottiin, ettei asetuksella ole mahdollista säätää valtioneuvostolle pidätysoikeutta lailla ministeriön päätösvaltaan säädettyssä asiassa. Toimivallan siirtoon valtuuttavalta säännökseltä katsottiin vaadittavan vähintään samaa säättämistasoa kuin toimivaltaa määrittävältä säännökseltä. Tällaista rajoitusta ei kuitenkaan ole 2 momentin alistamista koskevassa säännöksessä, eikä ministerin alistaessa asian yleisistunnossa ratkaistavaksi myöskään käytännössä ole tehty eroa siinä suhteessa, minkä tasoisen säädöksen perusteella asia on ministeriön päätettäväksi säädetty.

Edellä selostettu tulkinta on johtanut siihen, että valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt asiat ovat eri asemassa kuin ministeriön ratkaistaviksi säädettyt asiat. Valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentin mukaan jopa perustuslaissa valtioneuvostolle säädetty asia voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistavaksi, mutta sen sijaan asetuksella ei voida

siirtää yleisistunnon ratkaistavaksi edes tavallisella lailla ministeriölle säädettyä asiaa.

Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä

Hallitusmuodon 40 §:n mukaan päätösvaltaa ministeriössä käyttää ministeriön päällikkönä oleva ministeri. Muun ministerin ja virkamiesten ratkaisuvallasta on säädetty mahdolliseksi valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:ssä, jolla näin ollen on katsottava muutetun hallitusmuodon 40 §:ää. Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 2 momentin mukaan asiat, jotka päätetään ministeriössä, ratkaisee ministeriön päällikkö tai muu valtioneuvoston jäsen, jonka toimialaan asia kuuluu. Asetuksella voidaan kuitenkin säätää, että asian ratkaisee ministeriön kansliat tai osastopäällikkö tai muu esittelijä.

Virkamiesten ratkaistavista asioista on yleensä säädetty eri ministeriöistä annetuissa asetuksissa virkamiesten tehtäviä koskeissa yksityiskohtaisissa luetteloissa. Valtioneuvoston ratkaisulain säännöstä on tulkittu myös niin, ettei asetuksessa ole tarpeen yksityiskohtaisesti säätää asian ratkaisemisvaltaa tiettyyn virka-asemaan kuuluvaksi, vaan asetuksessa on lueteltu asiat, jotka kuuluvat tietyn nimikkeisten virkamiesten (esimerkiksi apulaisosastopäällikköjen) ratkaistaviksi tai jotka yleensä ovat virkamiesten ratkaistavia. Siitä, mikä virkamies asian ratkaisee, määrätään yleensä ministerin vahvistamassa ministeriön työjärjestyksessä.

Koko valtioneuvostoa koskevassa valtioneuvoston ohjesäännössä on säännöksiä kansliapäällikköiden ratkaistavista asioista, joskin nämä asiat on pääosin siirretty eri ministeriöistä annetuilla asetuksilla osasto- ja toimistopäällikköiden ratkaistaviksi.

Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 3 momentissa on säädetty virkamiehille annettavista henkilökohtaisista määräyksistä käyttää ratkaisuvallasta ministeriössä. Säännöksen mukaan asetuksella voidaan säätää, mitkä ministeriössä päätettävät asiat voidaan tasavallan presidentin erillisellä määräyksellä antaa kanslia- tai osastopäällikön tai muun esittelijän ratkaistavaksi. Tällaisia henkilökohtaisia määräyksiä ei ole viime vuosina annettu.

Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 2 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrätynlaiset asiat on ratkaistava ministeriön istunnossa, jossa on vähintään kolme jäsentä. Ainoa tällainen laki on eräiden asioiden ratkaisemi-

sesta oikeusministeriön istunnossa annettu laki (324/70), jolla eräitä oikeusministeriön vankeinhoito-osaston asioita on säädetty ratkaistaviksi oikeusministeriön istunnossa. Laissa on säädetty myös virkamiehet, jotka ottavat osaa istuntoon.

Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 4 momentissa on rajoitus, jonka mukaan valtioneuvostolle hallitusmuodon tai muun lain mukaan kuuluvaa asiaa, joka asetuksella on siirretty ministeriössä ratkaistavaksi, sekä ministeriön istunnossa päätettäväksi säädettyä asiaa ei saa antaa ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi.

Pidätysoikeus virkamiesten ratkaistavissa asioissa

Valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 5 momentin mukaan ministeri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama valta voidaan asetuksella tai tasavallan presidentin henkilökohtaisella määräyksellä antaa kanslia- tai osastopäällikölle. Valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:n mukaan kansliapäällikkö ja osastopäällikkö voi yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka ratkaiseminen on asetuksella annettu hänen alaiselleen virkamiehelle.

Virkamies on myös itse velvollinen harkitsemaan, onko hänen ratkaistavakseen annettu asia siirrettävä ministerin päätettäväksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:n 3 momentin mukaan asia on alistettava ministerin ratkaistavaksi, jos se on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen taikka jos siitä on hankittava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausunto.

2.2. Epäkohdat ja uudistamistarve

Toimivallanjako yleisistunnon ja ministeriöiden kesken

Säännösten vanhentuneisuuden, ristiriitaisuuksien sekä valtioneuvoston ohjesäännössä vuonna 1931 omaksutun yleisistunnossa ratkaistavien asioiden määrittelytavan vuoksi on toimivallanjako yleisistunnon ja ministeriöiden välillä muodostunut hajanaiseksi. Säännösten moninaisuus ja hajanaisuus on osaltaan myös vaikeuttanut sen yleisesti hyväksytyyn pyrkimyksen toteuttamista, että yleisistunto voisi

keskittyä käsittelemään vain tärkeitä ja keskeisiä kysymyksiä.

Nykyisten säännösten mukaan asetuksella voidaan siirtää laissa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädetyjä asioita ministeriön ratkaistaviksi, mitä on jossakin määrin tehtykin. Tällainen käytäntö johtaa kuitenkin entistä sekavamman tilanteeseen. Asetuksella ei voida siirtää valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 3 momentissa mainittuja asioita, vaikka esimerkiksi yleisistunnossa ratkaistavia erivapausasioita olisi tarkoituksenmukaista siirtää ministeriöille. Toisaalta taas taloudellisissa valtuuslaeissa ja sodan tai muun kriisin varalta valtioneuvostolle annettujen valtuuksien siirtämistä asetuksella ministeriöille ei ole nykyisin rajoitettu, vaikka ne saattavat oikeuttaa jopa merkittävästi rajoittamaan ihmisten perusoikeuksia.

Julkisen hallinnon laajentuessa ja valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden määrän lisääntyessä toimivaltasäännösten hajanaisuus on osaltaan vaikeuttanut valtioneuvoston toiminnan yhteensovittamista. Eri aikoina ja eri hallinnonaloilla on saatettu päätyä erilaisiin säännöksiin yleisistunnon ja ministeriöiden ratkaisuvallasta. Yleisistunnossa ratkaistavien asioiden määrittäminen kootusti yhdessä säädöksessä antaisi paremmat edellytykset tarkastella yleisistunnossa ratkaistavia asioita koko valtioneuvoston toiminnan kannalta ja pitäen lähtökohtana niiden yhteiskunnallista merkitystä ja periaatteellista tärkeyttä.

Yleisistunnon kehittäminen lähinnä periaateratkaisuja tekeväksi valtioneuvoston osaksi edellyttää, että yksittäiset hallintoasiat voidaan siirtää ministeriöiden ratkaistaviksi ja että toisaalta ministeriöiden ratkaisuvalltaan kuuluvat hallitusohjelman toteuttamisen ja hallituksen politiikan suuntaamisen kannalta tärkeät asiat ovat helpommin siirrettävissä yleisistunnossa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.

Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä

Yleistymässä on käytäntö, jonka mukaan yksittäisen virkamiehen ratkaistavista asioista määrää ministeri ministeriön työjärjestyksessä. Menettelyä ei voitane pitää valtioneuvoston ratkaisulain vastaisena, vaikkei se suoranaisesti perustukaan valtioneuvoston ratkaisulain säännöksiin, joita säädettäessä ei näytä edes pohditun tällaista menettelyä. Epäilyksiä tämän tulokinnan oikeellisuudesta on kuitenkin esitetty.

Noudatettu ja yleistymässä oleva menettely on johtunut siitä käytännön vaatimuksesta, että on tahdottu entistä joustavammin määrätä eri virkamiesten ratkaistavista asioista. Joustavuus puolestaan on tarpeen hallinnon ja ministeriöiden organisaatioiden kehittämishankkeiden toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston ratkaisulain säännös virkamiesten päätösvallan pidättämisoikeudesta on liian suppea. Sen nojalla ei ole voitu antaa ministeriöiden alivaltioshteereille eikä apulaisosastopäälliköille oikeutta siirtää asia ratkaistavakseen, vaikka se olisi ilmeisen tarpeellista. Asiasta voitaisiin säätää joustavammin asetuksella, jotta virkanimikkeiden ja organisaation muutokset eivät vaatisi lain muuttamista.

3. Esityksen tavoitteet ja tärkeimmät muutosehdotukset

3.1. Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on järjestää valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen ratkaisuvallan jako selkeästi ja joustavasti. Keskeiset säännökset koottaisiin hallitusmuotoon, poikkeuslakina annettu valtioneuvoston ratkaisulaki kumottaisiin ja lain tasoa edellyttävät säännökset koottaisiin ministeriölakiin, jonka nimike samalla muutettaisiin laiksi valtioneuvostosta. Samoin tavoitteena on joustavoittaa ministeriön sisäistä päätöksentekoa.

Hallitusmuotoon otettaisiin nykyiseen tapaan säännökset valtioneuvoston toimivallasta ja siitä, miten toimivallasta tarkemmin säädetään. Ehdotuksen mukaan lopulliset päätökset tehtäisiin edelleen joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Ratkaisuvallan josta yleisistunnon ja ministeriön kesken ei ehdotuksen mukaan säädettäisi perustuslain tasolla, vaan hallitusmuodossa olisi viitattu lakiin valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesääntöön. Näin hallitusmuodon säännökset antaisivat mahdollisuuden nykyistä joustavammin kehittää valtioneuvoston päätöksentekoa.

3.2. Toimivallanjako yleisistunnon ja ministeriöiden kesken

Yleisistunnon ja ministeriöiden välinen ratkaisuvallan jako tulisi määritellä selkeästi ja

joustavasti. Parhaiten tähän päästäisiin siten, että valtioneuvoston toimivallan katsotaan käsittävän sekä valtioneuvoston yleisistunnon että ministeriöiden toimivallan. Hallitusmuodossa säädettäisiin, että valtioneuvostolle kuuluvat laeissa ja asetuksissa valtioneuvoston ja ministeriöiden päätettäviksi säädetyt asiat, ja toimivallanjaosta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädettäisiin kootusti laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston ohjesäännössä lueteltaisiin ne asiat, jotka ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa, ja muut asiat ratkaistaisiin ministeriöissä. Ehdotuksen mukaan siis myös laeissa, asetuksissa ja valtioneuvoston päätöksissä ministeriöille kuuluviksi säädetyt hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa, jos näin säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Esityksessä kuitenkin turvattaisiin mahdollisuus erityisestä syystä säätää laissa jokin asia kuuluvaksi nimenomaisesti yleisistunnolle tai ministeriölle.

Ministeriössä ratkaistava asia voitaisiin yksittäistapauksessa siirtää ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämä on välttämätöntä, koska joskus asian ratkaisuun saattaa liittyä huomattavan laajoja vaikutuksia, joiden vuoksi yleisistunnon on syytä ottaa asiaan kantaa.

3.3. Ratkaisuvallan järjestäminen ministeriöissä

Hallitusmuodon mukaan jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministerit ovat parlamentarismien periaatteen mukaisesti poliittisessa vastuussa eduskunnalle. Näistä syistä ministerillä on yleinen toimivalta hänen johtamassaan ministeriössä ratkaistavissa asioissa. Ministerin yleistöimivalta toteutuu siten, että ministeri päättää asiat, joita ei ole annettu virkamiesten ratkaistavaksi, ja että hän voi tarvittaessa pidättää minkä tahansa asian itselleen. Ministerilain 1 §:n 5 momentin mukaan ministeriön päällikköinä toimivien ministerien lisäksi valtioneuvostossa voi olla ministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsitteleviä ministereitä ja salkuttomia ministereitä. Näistä edelliset on heille määrättyjen asioiden osalta käytännössä rinnastettu ministeriöiden päälliköihin.

Ratkaisuvallan käyttämistä ministeriöissä koskevien säännösten tulisi olla tarpeeksi joustavia, jotta ne eivät myöhemmin muodostu esteeksi hallinnon kehittämiseksi esimerkiksi tulosjohtamiseen siirryttäessä. Tasavallan presidentillä ja yleisistunnolla tulee kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa ministeriöiden ratkaisuvallan käytön järjestämisen yleisiin perusteisiin, mikä tapahtuisi parhaiten koko valtioneuvostoa koskevan valtioneuvoston ohjesäännön kautta. Tämä takaisi myös sellaisen yhtenäisyyden, joka ratkaisuvallan määrittelyssä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää. Ministerin vastuu ministeriönsä toiminnasta ja asioiden ratkaisusta puoltaa taas sitä, että ministerille annetaan harkintavaltaa järjestettäessä yksityiskohtaisesti ratkaisuvallan käyttö ministeriöissä.

Esityksessä on lähtökohtana, että pääsäännöt asioiden ratkaisemisesta otetaan lakiin valtioneuvostosta ja yleiset säännökset ratkaisuvallan järjestämisen perusteista valtioneuvoston ohjesääntöön. Esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavia asioita ei kuitenkaan lueteltaisi yksityiskohtaisesti valtioneuvoston ohjesäännössä eikä välttämättä edes ministeriöasetuksissa, vaan yksityiskohtaisesta virkamiesten ratkaisuvallasta voisi ministeri määrätä esimerkiksi työjärjestyksessä.

Ministerillä on pidätysoikeus kaikkiin ministeriössä päätettäviin asioihin jo valtiosäännön yleisten periaatteiden nojalla. Asia todettaisiin kuitenkin myös laissa. Virkamiehen pidätysoikeus sen sijaan rajattaisiin laissa niihin asioihin, jotka hänen alaisensa saa ratkaista. Ministeriön niistä virkamiehistä, jotka voivat pidättää ratkaistavakseen asian, säädettäisiin asetuksella.

Ministeriöiden istuntoa koskevasta säännöksestä, joka nykyisin on valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 2 momentissa, ehdotetaan luovuttavaksi. Päätöksenteko virkamiesten muodostamassa kollegiossa poikkeaa normaaleista ministeriöiden organisointi- ja päätöksentekoperiaatteista, eikä oikeusministeriön vankeinhoitosastoa lukuun ottamatta tällaiseen päätöksentekomenettelyyn ole turvauduttu. Laki eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa jäisi tässä yhteydessä edelleen voimaan, ja sitä sovellettaessa noudatettaisiin edelleen myös kumottavan valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n säännöksiä.

4. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

4.1. Asian aikaisempi valmistelu

Esityksessä käsiteltäviä kysymyksiä on selvitetty lukuisissa komiteoissa ja virkatyönä 1940-luvulta lähtien. Muutoksia valtioneuvoston ratkaisulakiin ei tänä aikana kuitenkaan ole tehty lukuun ottamatta vuonna 1965 uudistettua 3 §:ää. Muutoksella siirryttiin ministeriön virkamiesten ratkaisuvallan määrittämiseen asetuksella, kun se aiemmin oli pääasiassa järjestetty tasavallan presidentin henkilökohtaisilla määräyksillä. Samalla ratkaisuvallan pidättämis-oikeus annettiin ministerin lisäksi kansliapäällikölle ja osastopäälliköille. Valtioneuvoston ohjesääntöä muutettiin vuonna 1985 niin, että valtioneuvosto voi pääministerin esityksestä määrätä ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian yleisistunnossa ratkaistavaksi. Sitä ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi ulottaa koskemaan laissa ministeriön ratkaistaviksi säädettyjä asioita.

4.2. Esityksen valmistelu ja lausunnonantajat

Vuodesta 1987 on hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan johdolla toiminut valtioneuvoston kehittämishanke. Hankkeen tarkoituksena on ollut selvittää erityislainsäädäntöön perustuva valtioneuvoston toimivalta sekä selvittää mahdollisuuksia yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan tarkoituksenmukaisempaan määrittämiseen. Tässä yhteydessä on käyty läpi koko lainsäädäntö. Samalla valmisteltiin virkamiestyönä ehdotus hallituksen esitykseksi valtioneuvoston ratkaisulain muuttamisesta. Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä ja oikeuskanslerinvirastolta. Annetuissa lausunnoissa suhtauduttiin ehdotukseen yleensä myönteisesti ja pidettiin uudistuksia tarpeellisina. Periaatteellisesti parempana vaihtoehtona pidettiin kuitenkin uudistuksen toteuttamista hallitusmuotoa muuttamalla.

Oikeusministeriö asetti 4 päivänä joulukuuta 1990 valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien perussäännösten uudistamiseksi työryhmän, jonka tehtävänä oli aiemman valmistelutyön pohjalta arvioida, millä tavoin valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien perussäännösten uudistaminen olisi toteutettava, sekä laatia ehdotus valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan

uudistuksen toteuttamisesta. Tämä työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministerille 23 päivänä huhtikuuta 1991.

Työryhmän laatimasta ehdotuksesta pyydettiin lausunto valtioneuvoston kanslialta, kaikilta ministeriöiltä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilta. Kaikissa lausunnoissa kannatettiin uudistuksen toteuttamista. Eräissä yksityiskohdissa ehdotettiin joitakin muutoksia. Ulkoasiainministeriö teki aloitteen hallitusmuodon 87 §:n 7 kohdan kumoamisesta vanhentuneena. Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on otettu oikeusministeriössä virkatyönä tapahtuneessa jatkovalmistelussa huomioon.

5. Esityksen vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Välillisesti ehdotettu muutos tehostaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaa sekä asioiden valmistelua, mikä tuonee ajan mittaan säästöjä. Edelleen lukuisat säädösmuutokset ratkaisuvalltaa delegoitaessa tulevat tarpeettomiksi, mikä säästää ministeriöiden työvoimaa muihin tehtäviin sekä vähentää tarpeetonta päätöksentekoa.

5.2. Organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoranaisia organisatorisia vaikutuksia. Valtioneuvoston toimivallan määrittely siten, että se käsittää sekä yleisistunnon että ministeriöt, antaa mahdollisuuden kehittää valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksentekoa. Se antaa myös hyvän lähtökohdan valtioneuvoston toiminnan yhteensovittamisen kehittämiseksi varsinkin asioiden valmisteluvaiheessa.

5.3. Vaikutukset eduskunnan ja hallituksen toimivaltasuhteisiin

Esityksessä ehdotetut muutokset koskevat toisaalta valtioneuvoston ratkaisuvallan määrittelyä ja toisaalta menettelyä, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat jaetaan yleisistunnon ja ministeriöiden ratkaistaviin. Hallitus ja hallintoasioissa ratkaisuvallan jaosta ei enää säädettäisi hajallaan eri laeissa ja asetuksissa,

vaan kootusti laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Ratkaisuvallan käyttämisestä voitaisiin kuitenkin säätää myös ministeriöasetuksissa ja niiden nojalla määrätä työjärjestyksissä.

Esityksen mukaan lain tai asetuksen säännös jonkin asian kuulumisesta valtioneuvostolle tai ministeriölle ei enää määräisi tosiasiallista ratkaisutasoa. Lailla voitaisiin kuitenkin erityisesti syystä säätää jokin asia nimenomaisesti ratkaistavaksi yleisistunnossa sekä kieltää jonkin ministeriön ratkaistavaksi säädettävän asian siirtäminen yleisistunnolle. Nykyisen lain-

säädännön mukaan - lukuun ottamatta valtioneuvoston ratkaisulain poikkeusluetteloon kuuluvia asioita - mikä tahansa valtioneuvostolle kuuluva asia voidaan asetuksella siirtää ministeriön ratkaistavaksi. Siltä osin kuin kysymys on mahdollisuudesta säätää jokin lailla ministeriölle säädetty asia valtioneuvoston ohjesäännössä yleisistunnolle, uudistus merkitsisi yleisesti ottaen säädöstason alenemista. Pääsäännön mukaan hallitus voisi, ottaen huomioon kaikki valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat asiat kokonaisuutena, joustavasti itse päättää yleisistunnossa ratkaistavista asioista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Hallitusmuoto

Yleistä. Koska tässä esityksessä on kysymys vain valtioneuvoston toimivallan ja sen jaon järjestämisestä, hallitusmuotoon ehdotetaan tehtäväksi vain ne muutokset, jotka ovat välttämättömiä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä syystä esityksessä vältetään pelkästään lakiteknisiiä muutoksia, koska niiden myötä saattaisi tulla esiin myös sellaisia kysymyksiä, joihin tässä yhteydessä ei ole syytä puuttua.

40 §. Ehdotetussa 1 momentissa, joka vastaa nykyistä 41 §:n 1 momenttia, säädettäisiin valtioneuvostolle kuuluvista asioista. Pääasiallisena muutoksena on se, että valtioneuvoston toimivalta ymmärrettäisiin kokonaisuutena, joka käsittää sekä yleisistunnossa että ministeriöissä ratkaistavat asiat. Muutos on tarpeen, jottei tämän säännöksen ja ehdotetun hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin ja sen nojalla annettujen säännösten välille synny ristiriitaa. Valtioneuvoston toimivalta ilmenisi pääsääntöisesti laeista ja asetuksista. Muilta osin säännös ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan, joten siitä ilmenee valtioneuvoston yleistuimivalta sekä valtioneuvoston tehtävä presidentin päätösten täytäntöönpanijana. Yleistuimivalta määriteltäisiin kuitenkin koko valtioneuvostolle kuuluvaksi, jolloin se käsittäisi sekä yleisistunnon että ministeriöt.

Ehdotetussa 2 momentissa, joka vastaa ny-

kyistä 1 momenttia, säädettäisiin valtioneuvoston päätöksentekotasoiista, joita olisivat valtioneuvoston yleisistunto ja ministeriö. Ratkaisuvallan järjestämisestä valtioneuvostossa säädettäisiin yleisesti ja yksityiskohtaisemmin hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa tarkoitettussa laissa ja asetuksessa. Hallitusmuodossa ei luelteltaisi tarkasti lailla säädettäviä asioita, vaan se jätettäisiin asian monitahoisuuden vuoksi eduskunnan harkintaan. Ministeriöissä ratkaistavien asioiden ratkaisuvallan perusteista säädettäisiin myös edellä mainituissa laeissa ja asetuksissa.

Hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa edellytetään ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistettavaksi lailla sekä tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken samoin kuin valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annettavaksi asetuksella. Säännöksessä tarkoitettuna lakina on nykyinen laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta sekä keskeisenä asetuksena valtioneuvoston ohjesääntö, joihin ratkaisuvallan järjestämistä koskevat keskeisimmät säännökset ehdotetaan edelleenkin sisällytettäväksi. Lain nimike ehdotetaan samalla muutettavaksi laiksi valtioneuvostosta. Tällöin valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä koskevat perussäännökset olisivat kootusti samassa laissa ja asetuksessa.

Ehdotetussa säännöksessä puhutaan ministeriöstä eikä ministeristä, joten säännös mahdollistaa päätösvallan uskomisen myös ministeriön virkamiehelle, mistä nykyisin säädetään poik-

keuslakina säädetyssä valtioneuvoston ratkaisulaisissa.

Pykälän nykyisessä 2 momentin säännöksessä valtioneuvoston päätösvaltaisuudesta on tähänkin asti ollut kysymys yleisistunnon päätösvaltaisuudesta. Ehdotuksessa nykyistä 2 momenttia vastaa 3 momentti. Koska valtioneuvosto tulisi merkitsemään yleisistunnon ja ministeriöiden kokonaisuutta, on selkeyden vuoksi perusteltua muuttaa momentin säännöksen sanamuotokin koskemaan nimenomaan yleisistuntoa. Vakiintuneesti on katsottu, että tasavallan presidentin tehdessä päätöksensä valtioneuvostossa on tuolloinkin vähintään viiden ministerin oltava läsnä. Ehdotettu sanamuodon muutos ei merkitse tämän tulkinnan muuttamista.

41 §. Koska pykälän 1 momenttia vastaava säännös on otettu ehdotuksen 40 §:n 1 momentiksi, ehdotetaan 1 momentti kumottavaksi.

87 §. Ulkoasiainministeriön ja ulkomaanedustustojen virat yhdistettiin 1 päivänä maaliskuuta 1978 voimaan tulleella lailla ulkoasiainhallinnosta (1129/77) ulkoasiainhallinnon virroiksi. Virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen erotettiin toisistaan siten, että virkaan nimitetty voi tässä virassaan työskennellä joko ministeriössä tai ulkomaanedustuksessa.

Esimerkiksi edustuston päällikön tehtävään määrää virkamiehen tasavallan presidentti. Nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan päälliköksi voidaan määrätä presidentin, valtioneuvoston tai ministerin nimittämä virkamies.

Pykälän 7 kohdan mukaan tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston esityksestä lähettiläät ja lähetetyt konsulit. Näitä ulkomaanedustustojen virkoja ei edellä selostetun lain voimaantulon jälkeen siis ole ollut. Koska säännöksessä on puhe nimittämisestä, ei edustuston päällikön tehtävään määräämisen ole myöskin hallitusmuodon 33 § huomioon ottaen katsottu edellyttävän valtioneuvoston esitystä.

Selkeyden vuoksi on pykälän 7 kohta perusteltua kumota sekä asiallisesti että muodollisesti vanhentuneena.

1.2. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta

Lain nimike ja väliotsikot. Kun hallitusmuodon muutosehdotuksen mukaan ratkaisuvallan järjestämistä valtioneuvostossa koskevat tar-

kemmat säännökset otettaisiin tähän lakiin, tulee lain nimike muuttaa sen sisältöä vastaavaksi. Nimikkeeksi ehdotetaan ”Laki valtioneuvostosta”, jota ehdotettiin jo vuonna 1921 ministeriölain ja valtioneuvoston ratkaisulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä.

Lain selkeyttä ehdotetaan lisättäväksi sijoittamalla lakiin väliotsikot. Koska lain 1 ja 2 §:ssä ovat säännökset ministeriöiden lukumäärästä ja nimistä sekä ministereistä ja heidän sijaisuutensa järjestämisestä, ehdotetaan lain 1 §:n edelle lisättäväksi väliotsikko ”Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit”. Lain 3 ja 4 §:ssä ovat säännökset valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden yleisestä toimialasta sekä toimialajaon vahvistamisesta sellaisessa tapauksessa, jossa siitä on epäselvyyttä. Tämän vuoksi lain 3 §:n edelle ehdotetaan lisättäväksi väliotsikko ”Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimialat”. Vastaavasti ehdotetaan lisättäväksi väliotsikko 5 §:n samoin kuin lakiin lisättävän 9, 11 ja 12 §:n edelle.

Lisäksi ehdotetaan lakiin otettavaksi uusi 2 a §, jonka mukaan valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Se ei olisi valtioneuvoston osa samassa mielessä kuin yleisistunto, ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia. Koska oikeuskanslerinviraston toiminta kuitenkin liittyy läheisesti valtioneuvoston työhön, on asianmukaista ottaa annettavaan yleislakiin säännös myös oikeuskanslerinvirastosta. Tarkemmat säännökset oikeuskanslerinvirastosta on annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (416/57). Myös ehdotetun uuden 2 a §:n edelle ehdotetaan otettavaksi väliotsikko.

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

5 §. Ehdotuksen mukaan pykälään sisällytettäisiin nykyisin valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momentissa olevat säännökset. Säännökset pysyvät asiallisesti ennallaan, mutta niitä tarkennetaan siten, että lainkohdassa mainitaan nimenomaisesti valtioneuvoston yleisistunto. Pykälän ottamisella lakiin tahdotaan säilyttää ennallaan nykyinen valtioneuvoston asetuksenantovalta.

6 §. Säännösehdotuksen mukaan yleisistunnon tulisi aina ratkaista perusoikeuksien rajoittamista tai niistä tehtävää poikkeusta merkitsevässä laissa tai sellaisen lain nojalla valtioneuvostolle säädetyt tai määrätyt asiat. Sama

koskisi myös niin sanottujen valtuuslakien nojalla saatua toimivaltaa, mikäli laissa säädetyn toimivaltuuden käyttämistä koskee eduskunnan joko etu- tai jälkikäteen tarkastusmenetely. Tällaisina valtuuslakeina voidaan mainita mm. valmiuslaki (1080/91), puolustustilalaki (1083/91), väestönsuojelulaki (438/58), valuuttalaki (954/85), vientimaksulaki (52/74), vientitalletuslaki (578/79), laki hintasulusta (717/88) sekä laki kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1682/91; SopS 114). Säännös ei merkitsisi muutosta tässä tarkoitetuissa laeissa ministeriölle säädettyyn toimivaltaan.

7 §. Pykälässä ehdotetaan pääsäännöksi, että valtioneuvostolle hallitusmuodon 40 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä ole asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä säädetty ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivaltaan kuuluvista lukuisista asioista on helpompi luella ne, jotka ratkaistaan yleisistunnossa. Samalla yleisistunnossa ratkaistavat asiat tulevat säädetyiksi yhtenäisesti samassa säädöksessä. Pykälässä ehdotetaan kuitenkin nimenomaisesti säädettäväksi, että lailla voidaan säätää jokin asia ratkaistavaksi yleisistunnossa. Tätä mahdollisuutta tulisi käyttää harkitusti ja vain, kun sitä on pidettävä erityisen tarpeen vaatimana.

8 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että muutoin ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia voidaan yksittäistapauksessa siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos asianomainen ministeri, pääministeri tai muu valtioneuvoston jäsen pitää kysymystä niin laajakantoisena tai periaatteellisesti tärkeänä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa.

Säännös vastaa olennaisesti nykyisin voimassa olevaa valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:ssä olevaa sääntelyä, mutta siinä laajennettaisiin pääministerin aloitemahdollisuus koskemaan muitakin kuin asetuksella ministeriölle säädetyjä asioita. Samalla tälle siirtämiselle ehdotetaan säädettäväksi eräitä rajoituksia. Siirrettävän asian tulee olla laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä. Myöskään ministeriön ratkaistavaksi kuuluvaa valitus- ja alustusasiaa ei yhdenvertaisuus- ja oikeusturvavasyistä voitaisi yksittäistapauksessa siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi. Siirtämispäätöksen tekisi aina valtioneuvoston yleisistunto.

Asiaa ei yksittäistapauksessakaan voitaisi siirtää, mikäli asian siirtäminen on kielletty laissa. Säännös merkitsee samalla, että eduskunta voi erikseen rajata myös niiden asioiden joukkoa, jotka voidaan ehdotetun 7 §:n nojalla valtioneuvoston ohjesäännöllä säätää yleisistunnon ratkaistavaksi.

Tarkoituksena on, että siirrettävyyden pääsäännöstä poikettaisiin vain harvoin. Koska siirtämisoikeutta koskevat valtioneuvoston ohjesäännön säännökset siirrettäisiin lakiin, valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 2 ja 3 momentti voidaan kumota.

Asioiden ratkaiseminen ministeriöissä

9 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi asioiden ratkaisijoista ministeriöissä. Ministeriöissä asian voisi ratkaista päällikkönä oleva ministeri sekä ministeri, joka käsittelee ministereiden työnjaon mukaisesti ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, sekä ministeriön virkamies. Tarkoituksena on, että ehdotetun hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin mukaisesti ratkaisuvallan tarkemmista perusteista säädettäisiin yhtenäisyyden turvaamiseksi valtioneuvoston ohjesäännössä. Yksityiskohtaisesti ratkaisuvallasta ministeriöissä säädettäisiin tai määrättäisiin ministeriöistä annetuissa asetuksissa ja ministeriöiden työjärjestyksissä.

Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin, ettei ministeriön päällikkönä toimiva ministeri voisi ministeriön työjärjestyksessä siirtää toisen ministeriössä asioita käsittelevän valtioneuvoston jäsenen toimialaan kuuluvia asioita vastoin tämän tahtoa virkamiesten ratkaistavaksi. Ministeriön työjärjestys voi olla yhtenäinen taikka koostua eri osastojen tai yksiköiden työjärjestyksistä.

10 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ministerin oikeudesta pidättää asia ratkaistavakseen. Ministerin oikeus on yleinen ja koskee kaikkia ministeriössä tehtäviä päätöksiä. Jos saman ministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty useampia ministereitä, kunkin ministerin pidätysoikeus luonnollisesti koskee vain työnjaossa hänen ratkaistavakseen vahvistettuja kysymyksiä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi virkamiehen oikeudesta pidättää asioita ratkaistavakseen. Laissa ei enää lueteltaisi niitä johtavia virkamiehiä, joille pidätysoikeus voidaan antaa, vaan siitä säädettäisiin asetuksessa, ensisijassa valtioneuvoston ohjesäännössä. Vir-

kamies saisi pidättää ainoastaan sellaisen asian, joka on annettu hänen alaisensa ratkaistavaksi.

Tasavallan presidentin estyneisyys

11 §. Tasavallan presidentin valtioneuvoston pöytäkirjaan 20 päivänä joulukuuta 1991 saneleman uuden estyneisyyttä koskevan tulkinnan mukaan ulkomaanmatka muodostaa esteen vain, mikäli sen aikana tarvitaan presidentin päätöksiä, jotka olisi tehtävä hallitusmuodon 34 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla eikä presidentti katso voivansa palata maahan asioita käsittelemään. Estyneisyys koskee ainoastaan kysymyksessä olevaa päätöksentekotilannetta.

Ehdotettu uusi 11 § korvaa kumottavaksi ehdotetun valtioneuvoston ratkaisulain 4 §:ssä nykyisin olevan presidentin estyneisyyden ilmoittamista koskevan säännöksen. Uusi säännös ehdotetaan jaettavaksi selkeyden vuoksi kolmeen momenttiin. Muutos olisi pelkästään lakitekninen säännöksen sisällön säilyessä ennallaan. Näin ollen edellä selostettu tulkinta koskisi uuttakin säännöstä.

Estyneisyysilmoitus esiteltäisiin 1 momentin nojalla pääsääntöisesti edelleenkin tasavallan presidentin ilmoittettua estyneisyydestään. Oikeusministeriöllä kuitenkin yhä olisi oikeus esitellä estyneisyys todettavaksi myös silloin, kun tasavallan presidentti ei syystä tai toisesta ole itse voinut estyneisyydestään ilmoittaa.

Ehdotetun 2 momentin nojalla olisi edelleenkin ilmoitettava virallisessa lehdessä, kuka on ryhtynyt hoitamaan presidentin tehtäviä. Samoin eduskunnan puhemiehelle olisi lähetettävä ilmoitus, mikäli presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen.

Pykälän 3 momentissa säädetään esteen lakkaamisesta. Sitä koskeva menettely säilyisi ennallaan.

Tarkemmat säännökset

12 §. Pykälän 1 momentissa todettaisiin yleisesti, että tarkempia säännöksiä valtioneuvostosta annetaan asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä ministeriölain 5 §:ää vastaava säännös, jonka mukaan tarkempia säännöksiä ministeriöiden sisäisestä järjestysmuodosta annetaan asetuksella. Nykyi-

sin jokaisesta ministeriöstä on annettu oma hallintoasetuksensa. Asiasta on määrätty myös ministeriöiden työjärjestyksissä, mikä ehdotetaan sekin todettavaksi laissa. Työjärjestykset vahvistaa ministeri.

1.3. Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Valtioneuvoston ratkaisulaki ehdotetaan kumottavaksi. Lakiin sisältyvät säännökset ovat osittain vanhentuneita ja tarpeettomia, ja osittain laissa säädetyistä asioista ehdotetaan säädettäväksi hallitusmuodossa sekä ministeriölaissa eli tulevassa laissa valtioneuvostosta. Lain 3 §:n säännökset ministeriön istunnosta jäisivät kuitenkin edelleen noudatettaviksi eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa annettua lakia sovellettaessa, niin kauan kuin laki olisi voimassa.

Valtioneuvoston ratkaisulain 1 §:n 1 kohdassa on säädetty tasavallan presidentin lopullisesti käsiteltäviksi eduskunnalle menevät ja eduskunnalta tulevat kirjelmät. Eduskunnalle annetaan erilaisia asiakirjoja sekä tasavallan presidentin istunnosta että valtioneuvoston yleisistunnosta. Kansanedustajille ja valiokunnille antavat myös valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt asiakirjoja ja tietoja ilman edeltävää käsittelyä virallisissa istunnoissa. Yleisistunnon käsittelyn jälkeen annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selonteot, tiedonannot ja ilmoitukset. Samoin lähetetään eduskunnan vahvistettavaksi alistettavat valtioneuvoston päätökset eduskunnalle ilman, että presidentti osallistuu asian käsittelyyn. Varsinaisesti kirjelmänä eduskunnalle on lähetetty hallituksen esityksen peruuttamista, lain vahvistamatta jättämistä ja ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämistä koskevat ilmoitukset, jotka kuuluvat muutoinkin tasavallan presidentin toimivaltaan ja esiteilään presidentin ratkaistaviksi.

Valtioneuvoston ratkaisulain 1 §:n 2 kohdassa presidentille kuuluvaksi on säädetty kaupunkien perustaminen ja niiden erioikeudet. Kaupungit perustetaan kunnallislain (953/76) 3 §:n 2 momentin mukaan asetuksella, joten kaupunkien perustaminen kuuluu presidentin päätettäviin asioihin jo tuon lain nojalla. Kaupunkien erioikeuksista olisi säädettävä lailla, mikäli niitä haluttaisiin vastaisuudessa perustaa. Tällöin lailla tulisi erikseen säädettäväksi myös asiaa koskevasta presidentin tai valtioneuvoston toimivallasta.

Valtioneuvoston ratkaisulain 1 §:n 3 kohdassa presidentille kuuluvaksi on säädetty valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettavien maksujen määrääminen. Hallitusmuodon 62 §:ssä on säädetty näiden maksujen perusteista säädettyväksi lailla. Hallitusmuodossa ei kuitenkaan ole säädetty maksujen lopullista määräämistä tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvaksi, eikä tällä valtioneuvoston ratkaisulain säännöksellä ole muutettu hallitusmuotoa, joten hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettulla lailla maksujen määrääminen voidaan säätää myös jonkin muun viranomaisen tehtäväksi. Osana hallitusmuodon VI luvun 1 päivänä maaliskuuta 1992 voimaan tullutta kokonaisuudistusta (1077/91) muutettiin myös hallitusmuodon 62 §:ää. Maksun määräämistä koskevan toimivallan järjestämiseen muutos ei vaikuta.

Valtioneuvoston ratkaisulain 2—4 §:ään sisältyvistä asioista ehdotetaan säädettyväksi hallitusmuodossa sekä laissa valtioneuvostosta.

Valtioneuvoston ratkaisulain luettelo asioista, joita ei asetuksella saa siirtää ministeriölle, jos ne on laissa säädetty valtioneuvostossa ratkaistaviksi, ehdotetaan muiden ratkaisulain säännösten mukana kumottavaksi. Luettelossa olevia asioita ei ole tarkoitus sellaisinaan siirtää ministeriöissä ratkaistaviksi, vaan tarkoitus on valtioneuvoston ohjesäännössä vastaisuudessaakin säätää esimerkiksi tärkeimmät aluejaotukset sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston nimitettävien virkamiesten erivapaudet käsiteltäviksi yleisistunnossa.

Valtioneuvoston ratkaisulain 5 §:n mukaan lailla on muutettu eräitä hallitusmuodon säännöksiä siltä osin, kuin ne ovat ristiriidassa valtioneuvoston ratkaisulain kanssa. Ehdotuksen mukaan poikkeuslaista luovutaan ja muutetaan hallitusmuotoa, jolloin näistä asioista säädettäisiin tavallisessa järjestyksessä annetulla lailla. Ratkaisulain kumoaminen ei vaikuta siihen, että lailla on sen 5 §:n mukaan osittain kumottu Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta annetun lain 5 §.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen liitteenä on luonnos asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännöstä tulisi keskeinen valtioneuvoston ja ministeriöiden ratkaisuväl-

lan järjestämistä koskeva säädös. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista asioista.

Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin myös tarkemmat perusteet asioiden ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä sekä ministeriön johtavien virkamiesten oikeudesta pidättää asia ratkaistavakseen.

3. Voimaantulo

Ehdotetut lainmuutokset edellyttävät, että valtioneuvoston ohjesäännön muutokset tulevat voimaan samanaikaisesti kuin nämä lainmuutokset. Samalla olisi tarkoitus uudistaa valtioneuvoston ohjesääntöä muiltakin osin. Myös ministeriöasetuksia ja ministeriöiden työjärjestyksiä tulisi uudistaa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan noin vuoden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Kuitenkin hallitusmuodon 87 §:n 7 kohdan kumoaminen ehdotetaan tulevaksi voimaan lain vahvistamista seuraavan kuukauden alusta.

4. Säättämisjärjestys

Ehdotettu laki hallitusmuodon muuttamisesta tulee perustuslain muutoksena käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Esityksen mukaan kaikki valtioneuvostoa koskevat perustuslainsäätämisyjärjestyssä vaativat säännökset sisällytetään hallitusmuotoon, jolloin muut valtioneuvostoa koskevat säännökset voidaan antaa tavallisella lailla tai asetuksella. Näin ollen ehdotettu laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimivallasta annetun lain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Aiemmin yleisperusteluissa esitetyistä syistä valtioneuvoston ratkaisulain ei myöskään katsota muuttaneen hallitusmuodon 28 §:ää sillä tavoin, että asiasta tulisi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 momenttia vastaava säännös otetaankin lakiin valtioneuvostosta. Valtioneuvoston ratkaisulaki voidaan poikkeuslakina kumota tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 41 §:n 1 momentti ja 87 §:n 7 kohta sekä *muutetaan* 40 § seuraavasti:

40 §

Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset. Valtioneuvostolle kuuluvat ne hallitus- ja hallinto-asiat, jotka laissa tai asetuksessa on säädetty valtioneuvoston tai sen ministeriöiden päätettäväksi, samoin kuin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa tai muussa laissa taikka asetuksessa pidätetty presidentille tai uskottu alemmalle viranomaiselle.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomai-

sessä ministeriössä. Ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään yleisesti 38 §:n 2 momentissa tarkoitetussa laissa ja tarkemmin samassa momentissa tarkoitetussa asetuksessa. Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Suomen Hallitusmuodon 87 §:n 7 kohta kumotaan kuitenkin päivästä kuuta 199 .

2.

Laki**valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) nimike ja 5 §, näistä 5 § sellaisena kuin se on 9 päivänä tammikuuta 1970 annetussa laissa (16/70), ja *lisätään* 1 §:n edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 2 a § sekä sen ja 3 ja 5 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 6—12 § sekä 9, 11 ja 12 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

Laki**valtioneuvostosta***Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit*

1 §

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimialat

3 §

Oikeuskanslerinvirasto

2 a §

Valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen.

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossa säädös-kokoelmassa julkaistavalla valtioneuvoston päätöksellä määräyksiä asioista, joihin nähden

sille on annettu sellainen valtuus hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa.

6 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka säädetään tai määrätään valtioneuvoston ratkaistaviksi perusoikeuksien rajoittamista tai niistä tehtävää poikkeusta merkitsevässä, hallitusmuodossa olevan erityisen säännöksen perusteella säädettävässä laissa tai sellaisen lain nojalla. Yleisistunnossa ratkaistaan myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä annetussa laissa tai sen nojalla valtioneuvoston ratkaistavaksi säädetyt tai määrättyt asiat, jos tällaisessa laissa säädetyin toimivallan antaminen tai käyttö edellyttää eduskunnan tarkastusta.

7 §

Valtioneuvostolle hallitusmuodon 40 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä valtioneuvoston ohjesäännössä säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Asia on kuitenkin ratkaistava yleisistunnossa, jos laissa niin nimenomaisesti säädetään.

8 §

Yleisistunnossa ratkaistavaksi voidaan yksittäistapauksessa siirtää muutoin ministeriön päätettäväksi kuuluva asia, jos asianomainen ministeri, pääministeri tai muu valtioneuvoston jäsen katsoo asian olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Päätöksen asiasta tekee yleisistunto asianomaisen ministerin tai pääministerin esityksestä.

Yleisistunnolle ei kuitenkaan saa siirtää valitus- tai alustusasiaa eikä myöskään muuta asiaa, jonka siirtäminen on laissa kielletty.

Asioiden ratkaiseminen ministeriössä

9 §

Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee mi-

nisteriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. Tarkemmat säännökset ja määräykset ratkaisuvallan käytön järjestämisestä ministeriöissä annetaan valtioneuvoston ohjesäännössä tai ministeriöistä annettavissa asetuksissa ja ministeriön työjärjestyksissä.

10 §

Ministeri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi.

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

Tasavallan presidentin estyneisyys

11 §

Tasavallan presidentin estyneisyyttä koskeva asia on oikeusministeriöstä esiteltävä yleisistunnossa.

Virallisessa lehdessä on ilmoitettava, kuka on hallitusmuodon 25 §:n mukaan ryhtynyt hoitamaan presidentin tehtäviä. Jos presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen, lähetetään ilmoitus myös eduskunnan puhemiehelle.

Esteen lakkaaminen on 1 ja 2 momentissa säädetyllä tavalla esiteltävä ja ilmoitettava.

Tarkemmat säännökset

12 §

Tarkemmat säännökset valtioneuvostosta annetaan asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ministeriöiden toiminnan sisäisestä järjestämisestä säädetään lisäksi erillisillä asetuksilla tai määrätään asetuksen nojalla ministeriön työjärjestyksissä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

3.

Laki**asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30 päivänä maaliskuuta 1922 annettu laki (79/22) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

riön istunnosta jäävät edelleen noudatettaviksi siltä osin kuin on kysymys eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa annetun lain (324/70) soveltamisesta.

2 §

Kumottavan lain 3 §:n säännökset ministe-

3 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 1992

Tasavallan Presidentti**MAUNO KOIVISTO**Oikeusministeri *Hannele Pokka*

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 41 §:n 1 momentti ja 87 §:n 7 kohta sekä *muutetaan* 40 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

40 §

(Ks. voimassa oleva 41 §:n 1 mom.)

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi.

Valtioneuvosto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

41 §

Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille *eikä myöskään ole* uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle.

Ehdotus

40 §

Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset. *Valtioneuvostolle kuuluvat ne hallitus- ja hallintoasiat, jotka laissa tai asetuksessa on säädetty valtioneuvoston tai sen ministeriöiden päätettäväksi, samoin kuin* muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa tai muussa laissa taikka asetuksessa pidätetty presidentille tai uskottu alemmalle viranomaiselle.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään yleisesti 38 §:n 2 momentissa tarkoitetussa laissa ja tarkemmin samassa momentissa tarkoitetussa asetuksessa.

Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

41 §

(1 momentti kumotaan; ks. ehdotuksen 40 §:n 1 mom.)

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

87 §

Presidentti nimittää:

7) lähettäiläät ja lähetetyt konsulit, valtioneuvoston esityksestä.

(7 kohta kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 . Suomen Hallitusmuo-
don 87 §:n 7 kohta kumotaan kuitenkin
päivästä kuuta 199 .

2.

Laki

valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) nimike ja 5 §,
näistä 5 § sellaisena kuin se on 9 päivänä tammikuuta 1970 annetussa laissa (16/70), ja
lisätään 1 §:n edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 2 a § sekä sen ja 3 ja 5 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 6—12 § sekä 9, 11 ja 12 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus***Laki****valtioneuvostosta***Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit*

1 §

Oikeuskanslerinvirasto

2 a §

Valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen.

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimialat

3 §

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

5 §

(Ks. valtioneuvoston ratkaisulain 2 §:n 1 mom.)

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossa säädös-
kokoelmassa julkaistavalla valtioneuvoston pää-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

töksellä määräyksiä asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuus hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa.

6 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka säädetään tai määrätään valtioneuvoston ratkaistaviksi perusoikeuksien rajoittamista tai niistä tehtävää poikkeusta merkitsevässä, hallitusmuodossa olevan erityisen säännöksen perusteella säädettävässä laissa tai sellaisen lain nojalla. Yleisistunnossa ratkaistaan myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä annetussa laissa tai sen nojalla valtioneuvoston ratkaistavaksi säädetyt tai määrättyt asiat, jos tällaisessa laissa säädetyin toimivallan antaminen tai käyttö edellyttää eduskunnan tarkastusta.

7 §

Valtioneuvostolle hallitusmuodon 40 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jolle niitä valtioneuvoston ohjesäännössä säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Asia on kuitenkin ratkaistava yleisistunnossa, jos laissa niin nimenomaisesti säädetään.

8 §

Yleisistunnossa ratkaistavaksi voidaan yksittäistapauksessa siirtää muutoin ministeriön päättäväksi kuuluva asia, jos asianomainen ministeri, pääministeri tai muu valtioneuvoston jäsen katsoo asian olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Päätöksen asiasta tekee yleisistunto asianomaisen ministerin tai pääministerin esityksestä.

Yleisistunnolle ei kuitenkaan saa siirtää valitus- tai alustusasiaa eikä myöskään muuta asiaa, jonka siirtäminen on laissa kielletty.

Asioiden ratkaiseminen ministeriössä

9 §

Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. Tarkemmat säännökset ja määräykset ratkaisuvallan käytön järjestämisestä

(Ks. valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 2 ja 3 mom.)

(Ks. valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 2 mom.)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Ks. valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n 5 mom.)

ministeriöissä annetaan valtioneuvoston ohjesäännössä tai ministeriöistä annettavissa asetuksissa ja ministeriön työjärjestyksissä.

10 §

Ministeri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi.

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

Tasavallan presidentin estyneisyys

(Ks. valtioneuvoston ratkaisulain 4 §)

11 §

Tasavallan presidentin estyneisyyttä koskeva asia on oikeusministeriöstä esiteltävä yleisistunnossa.

Virallisessa lehdessä on ilmoitettava, kuka on hallitusmuodon 25 §:n mukaan ryhtynyt hoitamaan presidentin tehtäviä. Jos presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen, lähetetään ilmoitus myös eduskunnan puhemiehelle.

Esteen lakkaaminen on 1 ja 2 momentissa säädetyllä tavalla esiteltävä ja ilmoitettava.

Tarkemmat säännökset

5 §
Tarkempia säännöksiä ministeriöiden sisäisestä järjestysmuodosta annetaan asetuksella.

12 §

Tarkemmat säännökset valtioneuvostosta annetaan asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ministeriöiden toiminnan sisäisestä järjestämisestä säädetään lisäksi erillisillä asetuksilla tai määrätään asetuksen nojalla ministeriön työjärjestyksissä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Asetus

valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta

Pääministerin esittelystä

kumotaan 17 päivänä joulukuuta 1943 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 13 §:n 2 ja 3 momentti, 32 §, 33 §:n 1 momentin 9 kohta ja 47 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 3 momentti 16 päivänä toukokuuta 1985 annetussa asetuksessa (410/85), 32 § ja 33 §:n 1 momentin 9 kohta 17 päivänä kesäkuuta 1966 annetussa asetuksessa (360/66) ja 47 §:n 2 momentti 5 päivänä toukokuuta 1989 annetussa asetuksessa (396/89),

muutetaan 2 luvun otsikko, 11 ja 12 §, 13 §:n 1 momentti, 35 ja 36 § sekä 50 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 12 § osittain muutettuna 30 päivänä joulukuuta 1959, 13 päivänä huhtikuuta 1962, 21 päivänä lokakuuta 1977, 4 päivänä joulukuuta 1987 ja 26 päivänä tammikuuta 1990 annetuilla asetuksilla (564/59, 295/62, 742/77, 929/87 ja 87/90), 35 § muutettuna mainituilla 4 päivänä joulukuuta 1987 ja 17 päivänä kesäkuuta 1966 annetuilla asetuksilla sekä 36 § ja 50 §:n 2 momentti viimeksi mainitussa asetuksessa, sekä

lisätään asetukseen uusi 11 a § ja siitä mainitulla 4 päivänä joulukuuta 1987 annetulla asetuksella komotun 37 §:n tilalle uusi 37 § seuraavasti:

2 luku

Asioiden käsittely ja ratkaiseminen valtioneuvostossa

11 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan seuraavat asiat:

1) valtioneuvostosta annetun lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitetut asiat;

2) eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, ilmoitukset ja selonteot;

3) ministereiden välinen työnjako ja muut valtioneuvostolle kuuluvat hallituksen järjestäytymistä ja työskentelyä koskevat asiat samoin kuin valtioneuvoston ylimääräiseksi esittelijäksi määrääminen;

4) valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtävi-

en ja toiminnan ohjaamista ja järjestämistä koskevat periaate- ja suunnittelupäätökset;

5) asioiden valmistelusta valtioneuvostossa annettavat yleiset määräykset;

6) kannanotot hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmiin, lakisäätteiset valtakunnalliset suunnitelmat ja valtion työllistämissuunnitelma, ei kuitenkaan vähäisiä muutoksia työllistämissuunnitelmaan;

7) läänien alueet, alioikeuksien tuomiopiirit ja valtion piirihallinnon jaotusta koskevat asiat, jollei jaotus noudata läänijakoa, sekä kuntajaon muuttaminen, jos ne kunnat, joita muutos koskee, eivät ole muutoksesta yhtä mieltä;

8) valitukset virkaehtouksista tasavallan presidentille kuuluvissa nimitysasioissa;

9) tasavallan presidentin tai valtioneuvoston täytettävän viran toistaiseksi täyttämättä jättäminen, milloin asianomainen ministeriö on tehnyt siitä esityksen, sekä sellaisen viran haltijan oikeuttaminen jatkamaan virassa eroamisiansä jälkeen;

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

11) virkavapauden myöntäminen yli yhdeksi vuodeksi niille virkamiehille, jotka tasavallan presidentti nimittää, jollei kysymys ole virkavapaudesta, johon virkamiehellä on oikeus lain tai virkaehtosopimuksen nojalla, sekä virkaehtoimittavan virkamiehen ottaminen yli yhdeksi vuodeksi virkaan, jonka haltijan tasavallan presidentti nimittää;

12) valtioneuvoston nimittämien ulkoasiainhallinnon virkamiesten virantoimituspaikan määrääminen;

13) yleiset määräykset sopimuspalkkaisten virkamiesten kanssa tehtävien sopimusten ehtoista sekä perusteet valtion virkamiesten erorahan suuruudelle;

14) poikkeaminen sopimuspalkkaluokasta tai muusta säädetystä palkkausperusteesta taikka 13 kohdassa mainituista valtioneuvoston antamista yleisistä määräyksistä;

15) valtion virkaehtosopimukset, jotka voidaan tulla kseen lain mukaan edellyttävät valtioneuvoston hyväksymistä, palvelussuhteen ehtojen määrääminen toisin kuin valtion virkaehtosopimuksessa on sovittu, virkaehtosopimusten rikkomisesta tuomittavien hyvityssakkojen enimmäismäärien tarkistukset sekä eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäviksi toimitettavat muut virka- ja toimiehtosopimukset;

16) maataloustulosopimukset;

17) valtion edustajan määrääminen yhteisöjen ja säätiöiden hallintoelimiin sekä valtiolenemistöisten yhtiöiden yhtiökokouksiin, kun valtiota edustaa valtioneuvoston jäsen;

18) valtion talousarvion soveltamisesta annettavat yleiset määräykset ja ohjeet;

19) valtion takauksiin, korkotukilainoihin ja valtion varoista myönnettäviin lainoihin liittyvät yleiset määräykset;

20) eduskunnan suostumukseen perustuvien valtiontakausten myöntäminen sekä takausmaksusta vapauttaminen;

21) valtiontukea koskevat yleiset määräykset sekä luokitus- ja jakoperusteet, jos määräysten tai perusteiden antamiseen liittyy laajaa harkintavaltaa, yhteiskuntapoliittisesti merkittävien

määrärahojen jako samoin kuin määrärahojen jako alueellisesti, jolleivät jakoperusteet ole säädöksissä tai määräyksissä taikka valtion talousarvion perusteluissa;

22) kuntien yleisen valtioneuvoston keskimääräisen markkamäärän vahvistaminen, kantokykyluokitus ja harkinnanvarainen avustus sekä kunnallishallinnon ohjaamiseksi tarkoitetut määräykset, lailla kunnille määrätyn tehtävän hoitamisen perusteet ja määräykset kuntien yhteistoiminnasta silloin, kun kunnat eivät pääse sopimukseen keskenään;

23) asetuksessa säädettyjen markkamäärien rajoissa valtion omaisuuden luovutus ja vuokraus sekä määrääminen valtion perintönä saaman omaisuuden käytöstä;

24) tilinpäätösten hyväksyminen, jos hyväksymiseen liittyy päätös merkittävän voiton tai tuoton käytöstä, sekä raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakaminen;

25) yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät toimitukset;

26) puolustustarvikkeiden maastavienti tai kauttakuljetus, jollei se ole arvoltaan vähäistä eikä tilapäistä maasta poisviemistä;

27) poikkeuksellisista kansalaisansioista myönnettävät eläkkeet ja valtiolliset hautajaiset;

28) asian tai asiakirjan määrääminen yksittäistapauksessa salaiseksi sekä määräys asiakirjan salassapitoajan jatkamisesta; sekä

29) yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti merkittävät hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole säädetty kuuluviksi minkään muun viranomaisen toimivaltaan.

11 a §

Sen lisäksi mitä 11 §:ssä säädetään, seuraavat lain tai asetuksen mukaan valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt asiat ratkaistaan yleisistunnossa:

1) virkanimitykset ja virkaan siirtäminen;
2) keskushallinnon virastojen johtokuntien jäsenten määrääminen;

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

4) valtion liike- ja teollisuuslaitoksia sekä valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat asiat;

5) valtiollisia vaaleja koskevat asiat;

- 6) rahan ulkoista arvoa koskevat asiat;
- 7) maksujen ja maksuperusteiden vahvistaminen; sekä
- 8) pakkolunastusta koskevat luvat.

12 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan seuraavat eri viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskevat asiat:

- 1) epäselvyydet siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, sekä tarvittaessa asian määrääminen valmisteltavaksi yhteisesti kahdessa tai useammassa ministeriössä;
- 2) asiat, joissa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ei puolla ministeriön aikomaa ratkaisua, eikä ministeri luovu siitä;
- 3) ministeriöiden tai ministeriön ja jonkin muun viranomaisen välillä säädettyihin neuvotteluihin tai sitovaan lausuntoon sidotut ratkaisut, joissa ministeriö aikoo poiketa toisen osapuolen näkemyksestä; sekä
- 4) muut usean ministeriön toimialaan kuuluvat asiat, joista ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään.

13 §

Valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvat asiat, joita 11, 11 a ja 12 §:n mukaan ei ole käsiteltävä yleisistunnossa, ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä.

35 §

Ministeriön päällikkönä toimiva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, ratkaisee ministeriössä päätettävät asiat. Muut kuin periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat voidaan kuitenkin antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi.

Jollei ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavia asioita säädetä ministeriöstä annetussa asetuksessa, määrää niistä ministeriön päällikkönä toimiva ministeri tai,

milloin ministeriön toimialaan kuuluvia asioita vahvistetun työjaon mukaisesti käsittelee kaksi tai useampi valtioneuvoston jäsen, kukin ministeri omalta osaltaan.

Virkamiesten ratkaistavia asioita koskevien määräysten tulee ilmetä ministeriön työjärjestyksistä tai niiden liitteistä. Ministeriön työjärjestyksen liitteineen tulee olla saatavissa ministeriöstä.

36 §

Ministeri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi, ei kuitenkaan ministeriön istunnossa päätettävää asiaa, jollei laissa toisin säädetä.

Jos virkamies katsoo, että 35 §:n mukaisesti hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

37 §

Ministeriön kansliapäällikkö tai valtiosihtööri, alivaltiosihtööri, osastopäällikkö ja apulaisosastopäällikkö, sekä milloin ministeriöstä annetussa asetuksessa niin säädetään, toimiston tai muun yksikön päällikkö, voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista.

50 §

Myös virkamies tekee ratkaisunsa toisen virkamiehen esittelystä, jollei asetuksessa toisin säädetä tai jollei asia koske ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistojenpidettä. Esittelyä ei tarvita asiassa, joka koskee ministeriön sisäistä henkilöstö- ja taloushallintoa, ellei erikseen toisin säädetä tai määrätä.

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .