

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n ja valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien tueksi voitaisiin tarvittaessa nimittää valtiosihteerejä. Valtiosihteerien tarve arvioitaisiin kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitettäisiin ministerin toimikaudeksi.

Valtiosihteeri toimisi ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaisi ja edustaisi ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kanto-

jen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeri toimisi ministeriön johdossa esikunta-asemassa.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lakiin valtioneuvostosta ja valtion virkamieslakiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan hetken jälkeen, kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1. Johdanto.....	4
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö	4
Perustuslaki	4
Laki valtioneuvostosta ja valtion virkamieslaki	4
Valtioneuvoston ohjesääntö ja ministeriöitä koskevat asetukset	4
Valtion virkamiesasetus	5
2.2. Ministeriöiden johtaminen.....	5
2.3. Kansainvälinen vertailu.....	6
Yleistä	6
Ruotsi	7
Norja	7
2.4. Nykytilan arviointi.....	8
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	9
3.1. Tavoitteet	9
3.2. Keskeiset ehdotukset	9
Valtiosihteerijärjestelmä	9
4. Esityksen vaikutukset	10
4.1. Taloudelliset vaikutukset	10
4.2. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	10
4.3. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset	10
5. Asian valmistelu.....	11
5.1. Ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevat aikaisemmat valmisteluvaiheet	11
5.2. Esityksen valmisteluvaiheet ja valmisteluaineisto.....	12
5.3. Lausunnot.....	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1. Lakiehdotusten perustelut.....	13
1.1. Laki valtioneuvostosta	13
1.2. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta.....	15
2. Tarkemmat säännökset	15
3. Voimaantulo.....	15
LAKIEHDOTUKSET	16
valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.....	16
valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta.....	17
LIITE RINNAKKAISTEKSTIT	18

valtion virkamieslain muuttamisesta	18
valtion virkamieslain muuttamisesta	19
LIITE	20
ASETUSLUONNOKSET	20
valtion virkamiesasetuksen 7 §:n muuttamisesta	20
valtion virkamiesasetuksen 7 §:n muuttamisesta	21

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevan, sisällöllisesti valtioneuvostolain uudistamiseen liittyvän lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle” (EV 262/1998 vp).

Eduskunnan käsittelyssä alkuvuodesta 2003 olleessa hallituksen esityksessä uudeksi valtioneuvostolaiksi (HE 270/2002 vp) vertailtiin eri vaihtoehtoja ja päädyttiin esittämään ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien avuksi olisi asetettu tarvittaessa valtiosihteerit. Eduskunta rajasi valtiosihteerijärjestelmän koskemaan ainoastaan pääministerin toimikaudeksi asetettavaa valtiosihteeria.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Perustuslaki

Ministeriöitä koskevassa perustuslain 68 §:ssä säädetään ministeriön päällikkydestä. Säännöksen mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Säännös edellyttää, että myös ministerin sijainen ministeriön päällikkönä on ministeri.

Perustuslain 126 §:ssä säädetään, että tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt.

Laki valtioneuvostosta ja valtion virkamieslaki

Laki valtioneuvostosta (175/2003) tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2003. Lain 6 §:ssä säädetään valtiosihteeristä. Pykälän mukaan pääministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteerit. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Valtion virkamiehistä annetun lain (750/1994) muutoslaki (750/2003) tuli voimaan samanaikaisesti valtioneuvostolain kanssa. Sen 7 §:n mukaan valtiosihteerin virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Saman lain 26 § koskee ylimpien virkamiesten irtisanomisperusteita. Sen mukaan valtiosihteerit voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Virkamieslain 26 a §:n mukaan valtiosihteerit voidaan lisäksi irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

Valtioneuvoston ohjesääntö ja ministeriöitä koskevat asetukset

Valtioneuvostolain ohella valtioneuvostosta annetaan yleisiä säännöksiä valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003).

Ohjesäännön 42 §:n mukaan valtiosihteerin nimittää valtioneuvosto. Kelpoisuusvaatimuksena ohjesäännön 43 §:n mukaan valtiosihteerillä on ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus.

Valtiosihteerin tehtävistä on säädetty ohjesäännön 44 §:ssä. Pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna: 1) edistää ja

seurata hallitusohjelman toteutumista; 2) johtaa pääministerin apuna asioiden valmistelua; 3) huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa; 4) käsitellä ne asiat, jotka pääministeri hänelle antaa.

Pääministerin toimikaudeksi nimitetystä valtiosihteeristä on säännöksiä valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (459/2003). Ne täydentävät valtioneuvoston ohjesäännön säännöksiä valtiosihteerin tehtävistä. Tarkempia säännöksiä on valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä on yleinen säännös ministeriön kansliapäällikön tehtävästä. Sen mukaan kansliapäällikön tulee johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa:

1) vastata ministeriön toimivuudesta ja huolehtia, että ministeriön tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti;

2) huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä;

3) vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta;

4) vastata ministeriön hallinnonalan organisaation ylläpidosta ja kehittämisestä;

5) johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa;

6) vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriön sisällä.

Kansliapäällikköiden tehtävistä on säädetty lisäksi ministeriökohtaisissa asetuksissa.

Valtion virkamiesasetus

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7 §:n 2 momentissa säädetään pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin viran täyttämistä. Tämä virka täytetään haettavaksi julistamatta tai sen avoimena olemisesta ilmoittamatta.

2.2. Ministeriöiden johtaminen

Ministerien työmäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmenien aikana. Erittäin ministerien EU-tehtävät ja muut kansainväliset tehtävät ovat lisänneet työmäärää tuntuvasti. Tähän on vaikuttamassa myös EU:n ministerineuvoston roolin muuttuminen, EU:n laajentuminen sekä näihin liittyvä

vastuuministerien yhteydenpidon lisääntyminen. Saman suuntaisesti vaikuttaa myös laajempi kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen.

Ministerin toiminta ulottuu oman ministeriön ja sen alaisen hallinnon ohella useisiin muihin tahoihin, lukuisiin useita hallinnonaloja koordinoiviin toimielimiin, puolueisiin, etujärjestöihin ja tiedotusvälineisiin. Ministerien ajankäytössä ei siten ole kyse vain ministeriön sisäisestä toiminnasta vaan yhä enemmän ministerin suhteesta ministeriön ulkopuolisiin tahoihin.

Valtioneuvoston toiminta on ministeriöpäätöksistä. 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 lähes poikkeuksetta 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.

Ministerivaliokuntiin, ministerityöryhmiin ja muihin 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 entistä korostuneemmin esiin tarve tehostaa ministeriöiden välistä koordinoitua muissakin kuin EU-asioissa ja pyrkimys sovittaa yhteen eri ministeriöiden kantoja keskenään. Koordinointi ja kantojen yhteensovittaminen ei voi toimia pelkästään virkamiesten välisenä yhteistyönä, vaan se edellyttää poliittista ohjausta ja sovittelua.

Hallinnonalarajat ylittäviin toiminnallisiin tarpeisiin on vastattu osaltaan myös ns. ohjelmajohtamismallilla. Kuluvan vaalikauden alusta on hallitusohjelman mukaisesti asetet-

tu neljä poikki-hallinnollista määrätyn ministerin johtamaa politiikkaohjelmaa.

EU:n ministerineuvostolla, joka on jäsenvaltioiden poliittisten edustajien kokous, on ollut vuosittain noin 100-130 istuntoa eri kokoonpanoissa. Kokoukset saattavat kestää useampia päiviä. Ministerillä on voinut olla toimialallaan useita EU-sektoreita, ja tämän vuoksi useat ministerit ovatkin joutuneet osallistumaan ministerineuvoston kokouksiin useamman kuin yhdessä neuvoston kokoonpanossa. Tämä on luonnollisesti lisännyt vuosittaisten kokousten määrää.

Nykyisin ministerin sijaisena neuvoston kokouksiin osallistuu tarvittaessa ulkoasiainhallinnon virkamiehenä Suomen EU:ssa oleva pysyvä edustaja, jolla kuitenkin ei ole äänioikeutta neuvostossa. Sevillassa sovittu neuvostorakenteen uudistus ei näyttäisi merkittävästi vähentäneen ministerien kokousvelvoitteita. Erona aikaisempaan on lähinnä se, että neuvoston kokouksia järjestetään sinänsä harvemmin, mutta samaan neuvoston kokoukseen osallistuu useampi ministeri.

EU:n toimintatapojen muuttaminen korostaa ministerineuvoston roolia. EU:n ministerineuvoston kokousten ja niihin liittyvän yhteydenpidon ohella ministereiden työmäärää kasvattavat EU-asioiden hoitamiseen liittyvä lisääntyvä hallitustenvälinen yhteistoiminta, kahdenväliset tapaamiset EU:n jäsenvaltioiden välillä sekä tapaamiset EU:n ulkopuolisten niin sanottujen kolmansien maiden kanssa. Kahden- ja monenvälinen toiminta lisääntyy EU:n laajentumisen seurauksena oleellisesti. EU-toiminta edellyttää ministerien osallistumista myös moniin muihin kansainvälisiin kokouksiin erilaisilla EU:n politiikkalohkoilla. Tämä tulee lisääntymään globalisaation myötä.

Suomen ulkopuolelle suuntautuvan toiminnan ohella ministerien tehtäviin kuuluu osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun valtioneuvostossa ja eduskunnassa. EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain, ja ministerit ovat kuultavina neuvoston kokouksiin liittyen.

EU-asioista aiheutuva työmäärä vaihtelee eri ministeriöiden välillä. Osalle ministeriöistä EU-asiat muodostavat kuitenkin merkittävän ja keskeisen työn. Ministerikohtainen työnjako vaikuttaa siihen, millaiseksi minis-

terin työmäärä EU-asioissa käytännössä muodostuu. EU:n neuvostorakenne ja ministerien toimialat eivät ole yhdenmukaiset. Se myös lisää työmäärää.

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 ministerien mahdollisuutta ministeriöidensä poliittiseen ohjaukseen ja mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti ministeriönsä ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisisessa vastuussa.

2.3. Kansainvälinen vertailu

Yleistä

Vuonna 2003 valtioneuvostolain valmistelun yhteydessä selvitettiin erityisesti ministerien toimintaa ja ministeriöiden poliittista ohjausta tukevia järjestelyjä lähinnä 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 valtiosihteerit tai vaihtoehtoisesti apulaisministeri tai nuorempi ministeri. Viimeksi mainitut vastaavat usein itsenäisesti joistakin ministeriön asiarhymistä, vaikka eivät kuulukaan hallituskaabinettiin.

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 päällikköministerienä toimivien kabinettiministerien ohella on kabinetin ulkopuolisia ministereitä, jotka ovat joko kakkosministerienä kabinettiministerien ministeriöissä tai päällikköinä kabinetin ulkopuolisissa ministeriöissä. Kolmantena ryhmänä hallitukseen kuuluu nuorempia ministereitä (*parliamentary under-secretaries*), jotka avustavat kabinettimistereitä 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 (*expeditiionschef* ja *rättschef*) ei ole asetettu hierarkiseen 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 suurkärjävaaaleissa vaalikelpoinen, mutta hän ei voi toimia suurkärjäedustajana 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 lopuissa 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 toimin-

taa 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

Ministereitä tukevia nykyisiä järjestelyjä ministeriöiden johtamisessa ei voida pitää kaikilta osin riittävänä. Tämä on todettu useassa aikaisemmassakin yhteydessä. Asioiden valmistelun ohjaus, ministeriöiden välinen koordinointi ja kantojen yhteensovittaminen, hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan 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 työmäärä 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. EU:n päätöksenteon ja toimintatapojen muuttuminen ja EU:n laajentuminen vaikuttavat ministerien työmäärään. Ministerien EU-tehtäviin vaikuttaa vastaisuudessakin unionin tuleva kehitys.

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 poliitisiin valtiosihteeihin rinnastettavia avustajia. Vertailevat tiedot sellaisten, Suomea lähellä olevien maiden kuten Ruotsin ja Norjan järjestelmistä tukevat ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista.

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.

Asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta olisi edullista, jos poliittiset linjaukset ja poliittinen yhteensovittaminen voitaisiin tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisissa vaiheissa.

Ministereille on 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. Ministerien sijaisuusjärjestelmä ei tuo ratkaisua ministerien kasvaneesta työmäärästä aiheutuviin ongelmiin. EU-tehtävien sijaisuus on kuitenkin helpompaa järjestää niissä ministeriöissä, joissa on kaksi ministeriä.

Ministereillä on poliittisissa tehtävissä apunaan erityisavustajia. Valtioneuvoston kanslian määrärahoista palkattujen 27:n erityisavustajan lisäksi ministerien poliittiseen avustajakuntaan on otettu muita virkamiehiä ja toimihenkilöitä. Tällä hetkellä ministeriöissä toimii yhteensä neljä ministeriön palkkaamaa tällaista poliittista avustajaa. Tarkoituksena on luopua muista avustajista ja menetellä jatkossa niin, että kaikkia erityisavustajia hallinnoi valtioneuvoston kanslia. Erityisavustajien järjestelmän kehittämällä ei kuitenkaan voida poistaa niitä ongelmia, joita aiheutuu ministerien työmäärän kasvusta.

Valtioneuvoston virkamiesjohtajien nimitysmenettely on uudistettavana valtiovä-

rainministeriössä. Uudistuksella on tarkoitus osaltaan edistää hallituksen ohjelmallisten tavoitteiden toteutumista parantamalla johtamisen laatua.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Esityksessä on tavoitteena vahvistaa ministeriöiden johtamisjärjestelmää ja tukea ministereitä heidän tehtäviensä hoitamisessa. Uudistuksella pyritään parantamaan ministerien mahdollisuuksia ohjata tehokkaasti ministereitä ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisisessa vastuussa.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Valtiosihteerijärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan ministerien poliittisen tuen vahvistamista ministeriöissä siten, että ministerien tueksi asetetaan tarpeen mukaan valtiosihteerit.

Valtiosihteeri olisi esikunta-asemassa suoraan ministerin alainen, ja ministeriöissä kansliapäällikkö toimisi edelleen linjavastuusesta ministerin alaisena.

Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitettäisiin ministerin avuksi hänen toimikaudekseen. Valtiosihteeri toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukisi ja edustaisi ministeriä tämän määräämissä tehtävissä. Hän avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

Ministeri voisi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteeri voisi siten edustaa ministeriä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Näissä tehtävissä valtiosihteeriä ohjaisivat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Luottamussuhde ministeriin merkitsisi, että

valtiosihteeri edustaisi ministerin kantaa ja ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta.

Valtiosihteeri voisi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin, lukuun ottamatta kuitenkaan lakisääteisiä ministerivaliokuntia, joiden jäseninä voi olla vain ministereitä. Valtiosihteeri ei myöskään voisi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston istunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa eikä ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voisi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri voisi edustaa ministeriä erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa. Tämä koskisi myös sellaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhteydenpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista.

Ministerin tehtävänä on osallistua säännöllisesti EU:n ministerineuvoston varsinaisiin kokouksiin. Valtiosihteeri voisi vain poikkeustapauksissa ministerin ollessa estynyt edustaa häntä kokouksessa. Tämä tulisi kysymyksen sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen pysyvä edustaja nykyään osallistuu kokouksiin ministerin sijasta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203 artiklan kohdan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Tämän ei ole katsottu muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteerin rinnastettavia virkamiehiä. Valtiosihteeri voi myös osallistua neuvostossa äänestyksiin. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokoukseen häntä kuultaisiin eduskunnan valiokunnassa ministerin sijasta sekä EU-ministerivaliokunnassa asiantuntijana.

Valtiosihteerin nimittäisi virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti, kuten jo nyt virkamiesasetuksen 7 §:ssä säädetään koskien pääministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeriä. Virka täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoimena olemisesta ilmoittamatta.

Tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Tehtävään voitaisiin kuitenkin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta niin kuin valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä säädetään.

Valtiosihteerien tehtävät olisivat ministerikohtaisia. Valtiosihteerin käsittelemät asiat vastaisivat ministerin toimialaa. Näin turvataisiin se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteeri. Valtiosihteeri olisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet. Hänen asemansa olisi sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa.

Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteeriin. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Pääministerin valtiosihteeristä muiden ministerien valtiosihteerien asema eroaisi siinä, että he eivät olisi linjassa ministeriön ylimpiä virkamiehiä, vaan linjajohto kuuluisi ministerin alaisuudessa kansliapäällikölle. Valtiosihteerillä ei olisi pääministerin valtiosihteerin tavoin yleisiä pysyvien virkamiesten johtotai koordinaatiotehtäviä, vaan hän johtaisi ministerin apuna asioiden sisällöllistä valmistelua ministerin toimialalla. Hänellä ei olisi pidätysoikeutta ministeriön virkamiehiin nähden.

Valtiosihteerien nimittäminen vain osalle ministereistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin, sillä valtiosihteerien tehtävät muodostuisivat pitkälti ministerin ja hänen erityisavustajansa nykyisistä tehtävistä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtiosihteerijärjestelmän kustannukset jatkossa riippuvat siitä, missä laajuudessa valtiosihteereitä asetettaisiin. Ministerikohdainen valtiosihteerin tarve arvioidaan aina

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 valtiosihteeri, tarkoittaisi 17 uutta valtiosihteeria.

Vuoden 2005 valtion talousarviossa on varattu 1 395 000 euroa yhdeksän valtiosihteerin viran (A 33) perustamiseen ja näiden sihteerien palkkaamiseen.

4.2. 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 parlamentaaraisia 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.

4.3. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset

Valtiosihteerit muodostaisivat uudentyyppisen tehtävän ministeriöiden henkilöstörakenteessa. Valtiosihteerien toiminta 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 saat-

taisi vaihdella hallituskausittain.

Valtiosihteerin asettamisella olisi eräiltä osin vaikutuksia nykyisiin ministerien erityisavustajiin. Jos ministerillä olisi apunaan valtiosihteerit, 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 nimittäminen vain osaan ministeriöistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin, sillä valtiosihteerien tehtävät muodostuisivat pitkälti ministerin antamista ja joistakin hänen erityisavustajansa nykyisistä tehtävistä. Kansliapäälliköt keskittyisivät vastaisuudessa ministeriöiden tuloksellisesta toiminnasta huolehtimiseen. Jos ministerillä ei olisi valtiosihteerää, huolehtisi hän vastaavista tehtävistä itse apunaan erityisavustaja.

5. Asian valmistelu

5.1. 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 kehittämissivaihtoehdoista 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 valtiosihteerit. 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 hallitusohjelmasta 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. Määräaikaisuutta 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. Valtiosihteerit-

työryhmä 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 toimitaisivat sijoitettuina ministeriöihin kuten ministerien erityisavustajatkin. Alivaltiosihteerien hallinnollinen asema vastaisi työryhmän ehdotuksessa myös muutoin erityisavustajien asemaa, sillä alivaltiosihteeri olisi asianomaisen ministerin valitsema ja pääministerin määräämäänsä virkasuhteeseen nimitämä virkamies. Alivaltiosihteerillä ei olisi muodollista ratkaisuvalltaa eikä esittelyoikeuksia.

Valtiosuhteiden hallintopolitiikka hankkeeseen liittyneessä valtioneuvostotyöryhmän muistiossa vuodelta 1997 (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997) todettiin, että ministeriöiden poliittisen johtamisen resursseja 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 ministeri-

öiden poliittisen ohjauksen vahvistamiseen (ks. esim. Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001). Hankkeessa valmisteltiin myös mallia niin sanotuista koordinoivista ministereistä. Ehdotuksen mukaisesti hallitus on nimennyt hallinnonalarajat ylittäviä politiikkaohjelmia ja nimennyt niiden vastuuministerit (ks. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Muistio 28.6.2002).

Valtioneuvoston kanslia asetti 26 päivänä syyskuuta 2001 toimikunnan (valtioneuvostolakitoimikunta) valmistelemaan valtioneuvostosta annetun lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunnan tehtävänä oli selittää myös perustuslain uudistuksen yhteydessä eduskunnan hyväksymä ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskeva lausuma. Toimikunta selvitti eri vaihtoehtoja ja esitti mietinnössään (Komiteamietintö 2002:7) ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministereiden avuksi voitaisiin asettaa valtiosihteerit. Valtiosihteereiden tarve arvioitaisiin kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Toimikunnan eri johtamisjärjestelmien vertailu sisältyi Hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 270/2002). Eduskunta hyväksyi valtiosihteerijärjestelmän, mutta rajasi sen koskemaan ainoastaan pääministerin toimikaudeksi asetettavaa valtiosihteeriä.

5.2. Esityksen valmisteluvaiheet ja valmisteluaineisto

Valtioneuvoston kanslia asetti 10 päivänä maaliskuuta 2004 työryhmän valmistelemaan poliittisen johdon tuen järjestämistä valtioneuvostossa. Työryhmän tehtävänä oli muun ohella valmistella ehdotukset ministereitä esikunta-asemassa avustavista poliittisista valtiosihteereistä, joiden sijoittuminen ministeriöihin harkitaan erityisesti ministeriön kansainvälisistä tehtävistä aiheutuvan työ määrän perusteella. Työryhmän tuli valmistella tarvittavat säännösehdotukset valtioneuvostolakiin ja valtion virkamieslakiin.

5.3. Lausunnot

Valtioneuvoston kanslia pyysi esitysluon-

noksesta lausunnot ministeriöiltä ja oikeuskanslerinvirastolta. Kaikki lausunnot tukivat esitettyä valtiosihteerijärjestelmää. Teknisiä

yksityiskohtia koskevat huomautukset on otettu huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki valtioneuvostosta

6 §. Valtiosihteeri. Lain 6 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta nimittää ministerin avuksi tämän toimikaudeksi valtiosihteeri, joka toimisi ministerin luottamuksen varassa. Tehtävä olisi uusi, sillä ainoastaan pääministerin apuna on valtiosihteeri, josta säädetään pykälän 1 momentissa. Tarkoituksena on, että ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimittämiseksi arvioitaisiin aina kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Tarkemmat tarvittavat säännökset valtiosihteeristä on tarkoitus säätää valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003).

Ministerin toimikaudeksi nimitetty, hänen luottamustaan nauttiva 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 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.

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 apuna asioiden valmistelussa. Valtiosihteeriä ohjaisivat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Luottamussuhde ministeriin merkitsisi, että valtiosihteeri edustaisi ministeriä ratkaisujen valmistelussa ja että ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Valtiosihteerin keskeisiä tehtäviä olisi ministerin toimeksiannon mukaan hallitusohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjaan sisältyvien hankkeiden eteenpäin vieminen. Valtiosihteeri voisi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai –valiokuntiin, edustaa ministeriä erilaisissa tilaisuuksissa sekä seurata hallituksen politiikkaohjelmien valmistelua ja toteutusta. Lakisäätöisissä ministerivaliokunnissa 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 myös, kuitenkin vain eri-

tyisissä poikkeustapauksissa toimia ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa. Valtiosihteeri toimisi neuvostossa Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti. Ministeri osallistuisi EU:n ministerineuvoston kokouksiin lukuun ottamatta harvoja poikkeustapauksia.

Valtiosihteerin nimittäisi valtioneuvosto asianomaisen ministerin esityksestä. Ministerin olisi kuitenkin hankittava ehdokkaalleen pääministerin hyväksyntä ennen esittelyä. Kyse olisi ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimivasta, ministerin valitsemasta ja ministerin toimikaudeksi nimitetystä henkilöstä. Tehtävä täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Poikkeuksellisesta nimitysmenettelystä säädettäisiin valtion virkamiesasetuksessa vastaavasti kuin on säädetty pääministerin valtiosihteeristä.

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

Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteerin eikä valtiosihteerillä olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön eikä muiden virkamiesten ratkaistaviksi kuuluvia asioita. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Lisäksi ministerin velvollisuutena olisi valvoa valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtäviä sekä heidän välistä työnjakoa.

Valtiosihteerin tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Valtiosihteeriksi voitaisiin kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:n 1 kohdan mukaisesti nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta. Palkkuksestaan valtiosihteeri rinnastuisi lähinnä

kansliapäällikön virkaan. Virkanimike olisi sama kuin on otettu käyttöön valtioneuvoston kansliassa. "Valtiosihteeri" vastaisi kansainvälisesti käytössä olevia, vastaavien virkojen nimikkeitä. Nimike on ollut käytössä ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kansliapäällikköjen viroissa. Erotukseksi ministerin toimikaudeksi nimitettävistä valtiosihteereistä näille viroille on valtion virkamieslaissa säädetty nimike "valtiosihteeri kansliapäällikkönä".

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

Valtiosihteerin tehtävistä säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännössä, ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa ja ministeriön asetuksina annettavissa ministeriöiden työjärjestyksissä. Pääministerin toimikaudeksi nimitetystä valtiosihteeristä ministeriöihin ehdotettujen, ministerin toimikaudeksi nimitettävien valtiosihteerien asema eroaisi siinä, että he eivät olisi linjassa ministeriön ylimpiä virkamiehiä, vaan linjajohto kuuluisi ministerin alaisuudessa kansliapäällikölle. Valtiosihteerillä ei olisi pääministerin valtiosihteerin tavoin yleisiä pysyvien virkamiesten johtotai koordinaatiotehtäviä, vaan hän johtaisi ministerin apuna asioiden sisällöllistä valmistelua ministerin toimialalla. Hänellä ei olisi myöskään pidätysoikeutta ministeriön virkamiesten ratkaisulvaltaan kuuluviin asioihin.

Ehdotetussa valtiosihteerijärjestelmässä on tarkoitus, että valtiosihteerille ei säädettäisi ministeriöasetuksissa ratkaisulvaltaa asioissa, jotka voidaan valtioneuvostolain 15 §:n 2 momentin nojalla antaa ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi. Valtiosihteeri olisi kuitenkin valtioneuvoston nimittämänä virkamiehenä valtioneuvoston esittelijä valtioneuvostolain 21 §:n yleisen säännöksen mu-

kaisesti.

Valtiosihteeri olisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet. Hänen asemansa olisi sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa.

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 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 säädettyssä 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 päätöksenteosta. Ehdotetun säännöksen mukaan siirrosta päättäisi valtioneuvosto samoin kuin se päättää 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.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin valtiosihteerin tehtävistä ja toimivallasta. Lisäksi ohjesäännössä rajattaisiin valtiosihteerin pidätysvalta koskemaan ainoastaan pääministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeriä.

Valtion virkamiesasetuksessa säädettäisiin, että valtiosihteerin virka täytetään sitä haetavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta.

Luonnokset asetusmuutoksiksi ovat esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.**Laki****valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtioneuvostosta 28 päivänä helmikuuta 2003 annetun lain (175/2003) 6 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

6 §
Valtiosihteeri

valmisteluun liittyvissä tehtävissä ja edustamaan häntä Euroopan unionin neuvoston kokouksessa.

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun virkamieslain (750/1994) 5 § 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 (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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Pääministeri *Matti Vanhanen*

1.

Laki**valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtioneuvostosta 28 päivänä helmikuuta 2003 annetun lain (175/2003) 6 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Valtiosihteeri

Valtiosihteeri

Pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä ja edustamaan häntä EU:n ministerineuvoston kokouksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun virkamieslain (750/1994) 5 § 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 (307/1992) 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .

Valtioneuvoston asetus**valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta**

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 200

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä, *muutetaan* 3 päivänä huhtikuuta 2003 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 37 ja 45 § ja *lisätään* 44 §:ään uusi 2 momentti sekä asetukseen uusi 44 a § seuraavasti:

37 §

Oikeus päätösvallan pidättämiseen

Pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja kansliapäällikkö sekä alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö voivat pidättää itsellään päätösvallan asiassa, jonka heidän alaisensa muutoin saisi ratkaista.

6 luku

Ministeriön virkamiehiä koskevat säännökset

44 §

Valtiosihteerin tehtävät

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana:

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista;
- 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmis-

telua ministerin toimialalla;

3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;

4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa;

5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;

6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

44 a §

Valtiosihteerin toimivalta

Valtiosihteeri voidaan määrätä toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita.

Määräys annetaan nimittämiskirjassa.

Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa.

45 §

Kansliapäällikön tehtävät

Kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa:

- 1) vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti;
- 2) huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä;
- 3) vastata virkamiesvalmistelun koordinoimisesta ministeriön sisällä;
- 4) johtaa ja kehittää ministeriön henkilös-

töhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa;

5) vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta;

6) vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittamisestä.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valtioneuvoston asetus

valtion virkamiesasetuksen 7 §:n muuttamisesta

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 200

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, muutetaan 14 päivänä marraskuuta 1994 annetun valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7 §:n 2 momentti, sellaisena kun se on asetuksessa 263/2003, seuraavasti:

7 §

Valtiosihteerin virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Samaa menettelyä noudattaen

nimitetään ministerin erityisavustajan määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .