

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksestä
laeiksi Suomen Hallitusmuodon 38 §:n, valtioneuvostosta annetun
lain ja valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunta on 1 päivänä joulukuuta 1994 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 306.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, selvitysmies, ylijohtaja Pekka Kilpi sisäasiainministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, hallitusneuvos Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta, hallitusneuvos Vellamo Kivistö valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

Valtioneuvoston organisaation joustavoittamiseksi ja toimintaedellytysten parantamiseksi ehdotetaan hallitusmuotoa muutettavaksi niin, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voidaan säätää lailla tai asetuksella.

Valtioneuvostosta annettua lakia muutettaisiin siten, että siinä olisivat säännökset ministeriöiden ja ministerien enimmäismäärästä sekä ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädettäisiin asetuksella.

Ministeriöiden toimialajaon muutosta vastavasti voitaisiin valtioneuvoston päätöksellä siirtää ministeriöön perustettu virka toiseen ministeriöön ja tehdä erinäisin rajoituksin valtion talousarviossa tarpeelliset määrärahajärjestelyt. Tästä säädettäisiin valtion talousarviosta annettua laissa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden tultua hyväksytyiksi ja vahvistetuiksi.

Suomen Hallitusmuodon 38 §:n muutosehdotus on perustuslakia koskevana käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että ehdotus valtion talousarviosta

annettuun lakiin otettavaksi uudeksi 7 b §:ksi voidaan hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa niiden hyväksymistä jäljempänä ilmeväin huomautuksin ja muutoksin. Valiokunnan käsityksen mukaan uudistus tulisi saattaa voimaan pikaisesti, esimerkiksi 1.4.1995.

Hallitusmuodon 38 §:n erilaiset viittaussäännökset voivat aiheuttaa epäselvyyttä siitä, voidaanko lailla säätää "valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta". Lainsäätäjän kompetenssin osoittamiseksi valiokunta on muuttanut ehdotuksen sanontaa.

Lakiehdotuksen n:o 1 voimaantulosäännöksen 2 momentti antaa erheellisesti sen kuvan, että valtuutuslainsäädäntö koskisi tiettyä asetusta eikä asetuksia yleensä. Valiokunta on muuttanutannonnan valtiosääntöoikeudellisesti kestävämmäksi.

Valtioneuvostolain 1 §:ssä on hallitusmuodon 38 §:n 2 momentin vaatimusten mukaisesti säännös ministeriöiden enimmäismäärästä. Nykyiseen tapaan valtioneuvostossa voisi olla valtioneuvoston kanslia ja enintään 12 muuta ministeriötä. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä ratkaisu ei olisi omiaan edistämään uudistuksen tavoitteena olevaa valtioneuvoston organisaation joustavoittamista. Ministeriöiden enimmäismääräksi tulee valiokunnan mielestä laissa vahvistaa ministeriöiden suurinta lukua vastaava määrä. Valiokunta on muuttanut pykälää tällä tavoin.

Lain 1 §:n mukaan kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunnan mielestä näihin vaatimuksiin on luettava muun muassa toimialan

selkeys ja havainnollisuus kansalaisille heidän asioidensa hoitamisen kannalta.

Valtioneuvostolain 1 a §:ssä säilyy ehdotuksen mukaan mahdollisuus siihen, että sama ministeri toimisi päällikkönä useammassa ministeriössä. Tämä ei valiokunnan käsityksen mukaan voi nykyoloissa missään tilanteessa olla toimiva tapa johtaa ministeriöitä, minkä vuoksi valiokunta on poistanut tämän kohdan pykälästä.

Lain 11 b § poikkeaisi vastikään säädetyn valtion virkamieslain yleislinjasta, koska virkamiehen suostumus ei olisi edellytyksenä siirtämiselle. Valiokunta kannattaa ehdotusta, joka koskee pelkästään ministeriöitä, mutta korostaa samalla, ettei tämän erityissäännöksen hyväksyminen merkitse linjanmuutosta eduskunnan tuoreeseen ratkaisuun.

Hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin säännösten takia 3. lakiehdotuksen sanontaa on täsmen-

nettävä maininnoin siitä, että määrärahoja saadaan siirtää toisen ministeriön käytettäväksi ”vastaaviin menoihin”. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Määrärahan siirtämisen edellytyksenä olisi, ettei toimialamuutos vaikuta ministeriöiden toiminnan pääasiallista luonnetta muuttavasti. Tätä kriteeriä arvioitaessa on valiokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä huomiota esimerkiksi ministeriöiden välillä suoritettavan tehtävämuutoksen olennaisuuteen niiden muiden tehtävien kannalta.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon 38 §:n muuttamisesta

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 38 §:n 2 momentti seuraavasti:

38 §

Ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken *sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta* säädetään lailla tai asetuksella. (Poist.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(Poist.) Asetuksella voidaan 38 §:n 2 momentin nojalla poiketa siitä, mitä ennen tämän lain voimaantuloa on laissa säädetty ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä viraston ja laitoksen kuulumisesta ministeriön hallinnonalalle.

2.

Laki**valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) 3 § ja sen edellä oleva väliotsikko,

sellaisina kuin ne ovat, 3 § muutettuna 9 päivänä tammikuuta 1970, 15 päivänä tammikuuta 1971, 7 päivänä tammikuuta 1983, 16 päivänä joulukuuta 1983, 17 päivänä tammikuuta 1986, 26 päivänä kesäkuuta 1987, 23 päivänä joulukuuta 1987, 2 päivänä joulukuuta 1988, 13 päivänä tammikuuta 1989 ja 23 päivänä marraskuuta 1990 annetuilla laeilla (16/70, 43/71, 1 ja 978/83, 23/86, 572 ja 1100/87, 1008/88, 31/89 ja 995/90) ja 3 §:n edellä oleva väliotsikko 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1120/93),

muutetaan 1 § ja sen edellä oleva väliotsikko,

sellaisina kuin ne ovat, 1 § muutettuna 4 päivänä joulukuuta 1953 annetulla lailla (481/53) sekä mainituilla 7 päivänä tammikuuta 1983 ja 13 päivänä tammikuuta 1989 annetuilla laeilla ja 1 §:n edellä oleva väliotsikko mainitussa 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a §, 3 a §:n edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 11 a ja 11 b § sekä 11 a §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

Ministeriöt ja ministerit

1 §

Valtioneuvostossa on valtioneuvoston kanslia ja enintään *seitsemäntoista* muuta ministeriötä. Kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

1 a §

Tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston jäseniksi, pääministeri *mukaan luettuna*, enintään kahdeksantoista ministeriä, jotka toimivat (*poist.*) ministeriön päällikköinä tai käsittelevät *ministeriöiden* toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä.

Toimialajako eräissä tapauksissa

3 a §

Erinäiset säännökset

11 a ja 11 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki**valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annettuun lakiin (423/88) uusi 7 b § seuraavasti:

7 b §

Määrärahan siirtäminen ministeriön toimialan muuttuessa

Milloin talousarvion mukaisten ministeriöi-

den välillä tehdään varainhoitovuoden aikana sellaisia toimialamuutoksia, jotka eivät muuta ministeriöiden toiminnan pääasiallista luonnetta, valtioneuvosto voi valtioneuvoston kanslian esittelystä siirtää ministeriön toimintaan varain-

hoitovuoden talousarviossa osoitetun määrärahan toimialajaon muutosta vastaavasti toisen ministeriön käytettäväksi *vastaaviin menoihin* siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus käsiteltäisiin valtioväijärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 3 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Vastalause

Lakiehdotusten hyväksyminen merkitsee käytännössä, että valtioneuvosto voisi omilla ratkaisullaan muotoilla uudelleen vaikka koko ministeriöhallinnon, riippumatta siitä, mitä eduskunta on aikaisemmin päättänyt ministeriöistä ja niiden toimialoista. Hallitusmuodon 38 §:n voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan asetuksella voitaisiin muuttaa ministeriöiden lukumäärää ja toimialaa, vaikka eduskunnan säätämässä laeissa olisi toisin säädetty.

Ratkaisut uusista ministeriöistä ja nykyisten muuttamisista tulisivat tehtäviksi uuden hallituksen muodostamisvaiheessa, jossa ohjelmakypsytykset sekä henkilövalinnat aiheuttavat jo riittävästi pohdittavaa. Uusien ministeriöiden perustamisen taloudellisten ja hallinnollisten vaikutusten kunnolliseen arvioimiseen ei näissä oloissa jää lähestulkoonkaan riittävästi aikaa.

Seurauksena voi olla ministereiden taloudellisten ja poliittisten vastuusuhteiden vakava hämärtyminen. Sekä kansalaisten että eduskunnan mahdollisuudet seurata ja valvoa ministereiden toimintaa heikkenevät. Sama sekavuus haittaisi myös ministeriöiden kansainvälisiä suhteita.

Lakiehdotuksen hyväksyminen merkitsisi myös, että ministeriöiden hallinnonalaan kuulu-

vat virastot ja laitokset voitaisiin siirtää muuttamatta uusiin valtioneuvoston asetuksilla perustettuihin ministeriöihin. Tällaisten siirtojen hallinnolliset ja taloudelliset seurausvaikutukset voivat olla täysin ennakoimattomia. Niistä saattaa koitua myös arvaamatonta haittaa kansalaisten palveluille.

Tähän saakka noudatettu menettely, jossa eri ministeriöiden yksiköitä on voitu siirtää jonkun toisen ministerin vastuualueelle tai samaan ministeriöön nimittää kaksi ministeriä sekä määrätä heille tehtävien ja vastuun jako, ei ole sekään aina toiminut kitkattomasti, mutta se on merkittävästi vähemmän haittoja aiheuttava kuin lakiehdotusten hyväksymisen seuraukset.

Edellä esitetyn perusteella kunnioittavasti ehdotamme,

että 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentti hylättäisiin,

ja siltä varalta, että tämä säännös kuitenkin hyväksyttäisiin, ehdotamme,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 3 päivänä helmikuuta 1995

Paavo Nikula
Eeva-Liisa Moilanen

Ensio Laine
Esko Helle

Raimo Vistbacka