

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2004 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n ja valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta (HE 142/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Risto Volanen ja EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia

- kansliapäällikkö Juhani Korpela, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Erkki Virtanen, kauppaja teollisuusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääni
- professori Mikael Hidén
- kansleri (emeritus) Jaakko Nousiainen
- ministeri Esko Rekola
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

sessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeri toimii ministeriön johdossa esikunta-asemassa.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lakiin valtioneuvostosta ja valtion virkamieslakiin.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ministereiden työtehtävät ovat lisääntyneet. Eri-tyisesti kansainväliset kokoukset ja tapaamiset sekä EU:n ministereiden viralliset ja epäviralliset kokoukset ovat vieneet lisääntyvässä määrin ministereiden työaika. Ministeriön poliittiseen johtamiseen on jäänyt yhä vähemmän aikaa. Ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista on pohdittu jo 1970-luvulta lähtien. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi valtioneuvostolakiin 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). Valtioneuvostolain säätämisen yhteydessä vaihtoehtovertaailujen jälkeen päädyttiin esittämään valtiosihteerijärjestelmää. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan puoltanut valtiosihteerijärjestelmän toteuttamista esityksen pohjalta katsoen valtiosihteerin muodollisen esimiesaseman ja päätösvallan sekä oikeuden esitellä asioita ministeriössä ja valtioneuvostossa vaativan vielä lisäselvitystä (PeVM 13/2002 vp). Eduskunta hyväksyi valtioneuvostolain, jonka mukaan vain pääministeriä avustamaan voitiin nimittää valtiosihteerin. Valtiosihteerijärjestelmää ehdotetaan nyt laajennettavaksi. Esityksen mukaan valtiosihteerin voidaan nimittää niihin ministeriöihin, joihin se hallituksen muodostamisen yhteydessä katsotaan tarpeelliseksi. Lisäksi esitystä on täsmennetty aiemmin ongelmallisiksi todettujen vastuusuhteiden osalta. Valtiosihteerillä ei ole muodollista päätösvaltaa eikä esimiesasemaa linjaorganisaatiossa.

Hallituksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valtiosihteerin tehtävät

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtiosihteerin tehtävät liittyvät ministerin avustamiseen ja asioiden valmisteluun. Valtiosihteerille ei anneta hallinnollista ratkaisuvalltaa asioissa, jotka valtioneuvostolain 15 §:n 2 momentin mukaan voidaan antaa ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi. Vaikka valtiosihteerin on esikunta-asemassa, ministeriön kansliapäällikkö ja valtiosihteerin eivät ole toisiinsa nähden alisteisessa asemassa. Molempien tehtävät määritellään valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosihteerille ei esitetä oikeutta pidättää päätösvaltaa. Kansliapäällikön tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa. Kansliapäälliköllä on siten selkeä ns. linjavastuu ministeriön toiminnasta. Valtiosihteerillä ei myöskään ole yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatiotehtäviä. Sen sijaan hänelle kuuluisi ministeriöiden välisten asioiden valmistelu- ja yhteistyötehtäviä sekä ministeriössä tapahtuvien valmistelutehtävien ja hallitusohjelman seuraaminen. Ottaessaan kantaa edelliseen valtiosihteeritehtäviin koskevaan esitykseen valiokunta piti juuri muodollisen päätösvallan antamista valtiosihteerille lisäselvitystä vaativana (PeVM 13/2002 vp, s. 2—3). Valiokunta pitää esitystä näiltä osin nyt asianmukaisena. Valtiosihteerijärjestelmä vahvistaa ministeriöiden poliittista ohjausta.

Ministereiden poliittiseen avustajakuntaan kuuluu erityisavustajien lisäksi muita virkamiehiä ja toimihenkilöitä. Tarkoituksena esityksen perustelujen mukaan on siirtää erityisavustajat valtioneuvoston kanslian hallinnon alaan ja luopua ministereiden muista poliittisista avustajista. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtiosihteerijärjestelmään siirryttäessä luovutaan ministeriöihin nimitettävistä muista poliittisista avustajista esityksen perustelujen mukaisesti.

Ministerin määräämät tehtävät

Esityksen mukaan valtiosihteerin voi toimia ministerin sijasta asioita valmistelemissa ministeri-

työryhmissä ja -valiokunnissa lakisääteisiä ministerivaliokuntia lukuunottamatta. Valtioneuvoston istunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin hän ei kuitenkaan voi toimia ministerin sijasta. Eduskunnan valiokunnassa valtiosihteeri voi toimia ministerin sijasta lukuun ottamatta tilanteita, joissa valiokunta haluaa kuulla nimenomaisesti ministereitä. Esityksen mukaan valtiosihteeri voi edustaa ministeriä erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa koskien muun muassa selaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhteydenpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista.

Yleensä ministeri osallistuu EU:n ministerineuvoston kokouksiin. Tätä on pidetty poliittisen vastuun toteutumisen kannalta tärkeänä niin ministerineuvostossa kuin eduskunnassa. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203 artiklan 1 kappaleen mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Perustelujen mukaan tämän ei ole katsottu sinänsä muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteeriin rinnastettavia virkamiehiä. EU:n ministerineuvostossa valtiosihteeri toimii Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti. Valtiosihteeri voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin neuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa.

Valiokunta korostaa, että valtiosihteeri on poliittisessa vastuussa ministerille ja ministeri eduskunnalle. Valiokunta on muuttanut lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin sanamuotoa vastaamaan paremmin esityksen perusteluja ja poliittisen vastuun toteutumiseksi Suomessa omaksuttua unioniasiodien valmistelumenetelmää.

Valtiosihteerin viran siirtäminen

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan valtion virkamieslain 5 §:ää muutetaan siten, että valtion talousarviossa eriteltävä ministeriön valtiosihteerin virka on mahdollista siirtää toiseen ministeriön valtioneuvoston päätöksellä. Näihin järjestelyihin valiokunnalla ei ole huomauttamista.

Muuta

Perustuslakivaliokunta ei ole tässä yhteydessä arvioinut sitä, tulisiko valtiosihteerijärjestelmää kehittää edelleen apulaisministerijärjestelmän suuntaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän kehittämistä samoin kuin siihen liittyviä mahdollisia perustuslain muutostarpeita voidaan arvioida valtiosihteerijärjestelmästä saatujen kokemusten pohjalta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 6 §:n 2 momentti muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

6 §

Valtiosihteeri

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan
nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri-

ri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä *kansallisissa ja kansainvälisissä* tehtävissä (*poist.*).

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok (osittain)	Simo Rundgren /kesk
vpj.	Arja Alho /sd (osittain)	Arto Satonen /kok
jäs.	Leena Harkimo /kok	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Roger Jansson /r	Astrid Thors /r
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Anne Holmlund /kok (osittain)
	Annika Lapintie /vas	Toimi Kankaanniemi /kd
	Reino Ojala /sd	Veijo Puhjo /vas
	Klaus Pentti /kesk	Arto Seppälä /sd (osittain).
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallitus esittää, että ministerien tueksi voitaisiin tarvittaessa nimittää valtiosihteereitä. Hallitus katsoo, että ministeriöiden johtamisjärjestelmää tulee vahvistaa. Hallitus katsoo, että useat ministerit tarvitsevat henkilön, joka tukee ja edustaa ministeriä tämän määräämissä tehtävissä.

Esitys poliittisista valtiosihteereistä ei ole uusi. Viimeksi eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti (PeVM 13/2002 vp) yksimielisesti hylättäväksi hallituksen esityksen poliittisista valtiosihteereistä talvella 2003. Valiokunta katsoi tuolloin, että valtiosihteereiden tehtävät oli määritelty epätasällisesti ja että valtiosihteerit olisivat aiheuttaneet ongelmia hallinnon selkeydelle. Eduskunta hylkäsiikin valiokunnan mietinnön pohjalta valtiosihteerijärjestelmän muodostamisen.

Katsomme, että hallituksen esitys poliittisista valtiosihteereistä on edelleenkin huonosti perusteltu. Poliittiset valtiosihteerit eivät vahvista ministeriöiden poliittista ohjausta vaan aiheuttavat ongelmia vastuukysymyksissä ja toimivaltasuhteissa.

Ministerin avustajana ja edustajana toimiminen luo hiukan erilaisia ongelmia parlamentaarisen ministerivastuun kannalta. Avustajan roolissa ministerin vastuu säilyy kaikissa tilanteissa parlamentaarisen vastuun kannalta samanlaisena kuin ministerin oma vastuu olisi ilman avustajaakin.

Ministerin vastuuasema siinä tapauksessa, että hänen edustajanaan toimiva valtiosihteeri on ylittänyt toimivaltansa, on parlamentaarisen vastuun kannalta selvästi ongelmallinen tilanne. Jälkikäteen on erittäin kiistanalaista osoittaa, toimiko valtiosihteeri ministerin antamalla valtakirjalla vai toimiko hän omin päin jossakin asiassa.

Valiokunta on oikein poistanut poliittisilta valtiosihteereiltä oikeuden edustaa Suomea EU-ministerineuvoston kokouksissa päätöksenteko-

asioissa. Tämä on perusteltua, koska poliittisen valtiosihteerin vastuukate suhteessa eduskuntaan on puutteellinen. Kuten tämä ratkaisu osoittaa, poliittinen valtiosihteeri on toimija, jonka vastuun suhteessa eduskuntaan pitäisi toteutua ministerin vastuun kautta, mutta tämä vastuu ei aidosti toteudu. Myös toimivaltasuhteet ovat hallituksen esityksessä jääneet epäselviksi. Suhdetta kansliapäällikköön on kuvattu lukuisilla eri tavoilla. Täysin epäselväksi myös jää, mitä tarkoittaa se, että valtiosihteeri hoitaisi "muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa". Hallituksen esityksen perusteella voidaan lopulta arvioida, että suhde on suurin piirtein sama kuin ministerin erityisavustajan ja kansliapäällikön suhde.

Poliittisia valtiosihteereitä on perusteltu ministerien kiireillä. Tätä perustelua on vaikea hyväksyä siitä syystä, että huomattava osa valtioneuvoston jäsenistä katsoi, että heillä on riittävästi aikaa myös kunnallisten luottamustehtävien hoitamiseen. Peruste EU-tehtävien lisääntymisestä on oikea. Ministerin osallistuminen ministerineuvoston kokouksiin on Suomen kannalta kuitenkin niin olennaisen tärkeää, että ministerin on perusteltua luopua kotimaisista puhe-tilaisuuksista EU-ministerineuvoston kokousten vuoksi. Sillä ei puolestaan ole olennaista merkitystä, pitääkö ministerin puheen erityisavustaja tai valtiosihteeri.

Poliittisia valtiosihteereitä on myös perusteltu sillä, että ministereiden avuksi saadaan nykyistä ammattitaitoisempaa avustajakuntaa. Valtiosihteerin virka kuitenkin täytetään sitä haettavaksi julistamatta. Ennakkotiedot poliittisista valtiosihteereistä kertovat, että tarkoitus on pääsääntöisesti nimittää nykyisiä poliittisia erityisavustajia valtiosihteereiksi. Kyse on siis kaikesa yksinkertaisuudessaan paremman virkanimikkeen ja paremman palkan antamisesta nykyisille poliittisille erityisavustajille.

Hallituksen esitystä perustellaan sillä, että erityisesti ne ministerit, joiden työ määrä on

poikkeuksellisen suuri, saisivat poliittisen valtiosihteerin. Mielenkiintoista on, että ministereiden suuri työmäärä on arvioitu siten, että neljän sosialidemokraatin, neljän keskustalaisen ja yhden rkp:n ministerin työmäärä on poikkeuksellisen suuri. Tältä osin ei ole tehty mitään selvitystä työmäärän suuruudesta tai poliittisten valtiosihteerien tarpeellisuudesta.

Mielestämme on selvää, että valtiosihteerille ei pitäisi antaa esittelyoikeutta. On syytä olla huolestunut siitä, että ministeri käyttäisi valtiosihteeriansa sellaisen asian esittelyyn, mihinkä hänen oman ministeriönsä virkamies ei olisi valmis. Esittelyoikeuden tarve jää hyvin epäselväksi, koska valtiosihteerin tehtävä on avustaa ministeriä eikä valmistella esityksiä.

Käsityksemme on, että jos ministereiden työpaineiden vuoksi, jotka aiheutuvat muun muassa Suomen osallistumisesta Euroopan unionin lainsäädännön valmisteluun ministerineuvostossa, ministeriohjaus tarvitsee valtiosihteerijärjes-

telmän kaltaista vahvistusta, tämä voitaisiin toteuttaa parhaiten muuttamalla perustuslakia siten, että mahdollistettaisiin apulaisministerijärjestelmän käyttöönotto. Tällaisessa järjestelmässä apulaisministerit olisivat sekä poliittisessa että oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle ja järjestelmä olisi monessa suhteessa ongelmattomampi kuin nyt esitetty malli.

Meidän mielestämme valtiosihteerien valitseminen ministerien avustajiksi ja sijaisiksi on epätarkoituksenmukainen järjestelmä, joka on monella tavalla kritiikille altis. Esitimme mietinnön kannaksi, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset esitettäisiin valiokunnan mietinnössä hylättäväksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme, että

hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2004

Kimmo Sasi /kok
Leena Harkimo /kok
Annika Lapintie /vas

Arto Satonen /kok
Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vas