

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 43/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä tammikuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 270/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Seija Salo, valtioneuvoston kanslia

- oikeuskansleri Paavo Nikula
- valtiosihteeri Antti Satuli, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Tarja Hyvönen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Miliza Vasiljeff ja neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotettuun lakiin koottaisiin keskeinen valtioneuvostoa koskeva, nykyisin monelta osin asetuksentasoinen sääntely. Esitys edellyttäisi-kin myös nykyisen valtioneuvoston asetuksena voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistusta samoin kuin ministeriöistä annettujen valtioneuvoston asetusten ja ministe-

riön asetuksena annettujen ministeriöiden työjärjestysten uudistamista.

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

nimittämismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi.

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

nisterin toimialalla sekä EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeri toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla.

Ministerivaliokuntien asema eräiden keskeisten valtioneuvostossa ratkaistavien asiaryhmien valmistelussa vahvistetaan laissa.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia valtion virkamiehistä annettuun lakiin ja ulkoasiainhallintolakiin.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvostosta, johon kootaan keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta ja päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) uudistamista. Pelkästään nykyisen sääntelyn epäsystemaattisuus, aukollisuus ja hajanaisuus puoltavat kokonaisuudistusta. Luonnollisesti samalla on uudistettava myös valtioneuvoston ohjesääntö.

Valiokunta on toimialansa huomioon ottaen ottanut kantaa ministeriöitä koskevaan sääntelyyn ja valtiosihteerijärjestelmään.

Ministeriöiden sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että ministeriöt luettelaa nimeltä valtioneuvostosta annettavassa laissa.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua perusteltuna ja toteaa, että

voimassa oleva sääntely on toteutettu ilman valiokunnan myötävaikutusta. Kokonaan uuden ministeriön perustaminen tai nykyisen lakkauttaminen on yhteiskunnalliselta merkitykseltään senlaatuinen ratkaisu, että se tulee tehdä perusteelliseen harkintaan nojautuen ja nimenomaisen hallituksen esityksen pohjalta. Kysymys jonkin ministeriön perustamisesta tai lakkauttamisesta ei ole vain valtioneuvoston sisäinen asia, vaan sillä on laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Vaikkakaan ehdotetussa uudessa laissa ei säädetä ministeriöiden toimialasta ja asioiden jakaantumisesta ministeriöiden välillä, koko ministeriön olemassaoloa koskevalla ratkaisulla voi tosiasiallisesti olla heijastusvaikutuksia hallinto-organisaatioon myös ministeriötasoa alemmalle tasolle. Lisäksi nykytilaan perustuva ajatus, että toimivaltainen ministeriö ilmaistaan muodossa "asianomainen ministeriö" on ollut omiaan hämärtämään sääntelyn sisältöä.

Lähtökohtana hallituksen esityksessä on, että ministeriöiden toimialasta ja kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Tällä tavoin voidaan sovittaa yhteen toisaalta mahdollisuus valtioneuvoston organisaation ja toiminnan joustavaan kehittämiseen sekä toisaalta eduskunnan ase-

man turvaaminen päätöksenteossa. Luonnollisesti yksittäisen ministeriön tehtäviä määrittää myös toimialakohtainen lainsäädäntö.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä ministeriöitä koskevan sääntelyn hyväksymistä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Valiokunta katsoo sääntelyn myös olevan yhteensopivan hallinnon kehittämisen yleisten periaatteiden kanssa.

Valtiosihteerijärjestelmä

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että ministerin tueksi asetetaan tarvittaessa valtiosihteeri. Tarkoitus on, että valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Valiokunta toteaa, että poliittisen ohjauksen vahvistamiselle ministeriöissä on nähty olevan tarvetta. Ministerien työmäärän lisääntyminen on heikentänyt heidän mahdollisuuksiaan johtaa tehokkaasti ministeriötä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että ministeri voisi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan tietyissä asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Tältä osin valiokunta kiinnittää huomiota siihen yksittäiseen kysymykseen, että vastaisuudessakin on maamme aseman kannalta tärkeää, että ministeri osallistuu Suomen edustajana Euroopan unionin neuvoston kokouksiin. Tätä toimintatapaa mahdollisella valtiosihteerijärjestelmällä ei tule muuttaa.

Lähtökohtana uudistuksessa on, että valtiosihteeriä ohjaavat ministeriltä saadut toimintaohjeet ja että valtiosihteeri toimii eduskunnalle poliittisessa vastuussa olevan ministerin luottamuksen varassa. Valtiosihteeri kuuluisi kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylimpään virkamiesjohtoon. Valtiosihteerin tehtävät olisivat kuitenkin ministerikohtaisia. Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteeriin, sillä valtiosihteerillä ei olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön

ratkaistavaksi kuuluvia asioita. Käytännön tilanteissa saattaisi kuitenkin syntyä ongelmia toimivaltasuhteissa. Viime kädessä valtiosihteeri voisi tällöin tukeutua ministeriötä johtavan ministerin kantaan, samoin voi tosiasiallisesti nykyisinkin ministerin erityisavustaja tehdä.

Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät vastaisuudessa ministeriön hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Käytännössä myös ministeri omalla toiminnallaan ohjaisi tätä tehtävien jakoa, kuten tapahtuu nykyisinkin ministeriöiden johtamisessa ja toiminnassa.

Valtiosihteerijärjestelmän toteuttamista ei ole asiantuntijakuulemisessa pidetty ongelmattomana. Kysymys on ollut sääntelyn yksityiskohdistista, lähinnä valtiosihteerin asemasta johtuvasta tavanomaisesta virkamiesasemasta poikkeavasta sääntelystä, sekä järjestelmän käytännön toimivuudesta. Tältä osin on noussut esiin muun muassa ministerin luottamukseen perustuvan poliittisluonteisen tehtävän sovittaminen virkamiesoikeudelliseen järjestelmään. Valiokunnan käsityksen mukaan ongelmat ovat kuitenkin ratkaistavissa joko hallituksen esityksen mukaisen tai jonkin muun järjestelmän pohjalta.

Muut kannanotot

Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetun valtion virkamieslain 5 §:n 3 momenttia tulisi tarkentaa seuraavasti: "Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään valtion viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä, ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä."

Lisäksi 2. lakiehdotuksen 26 §:n 3 kohdassa on perusteltua noudattaa virkamiesten luettelossa samaa järjestystä kuin ehdotetun 7 §:n 1 momentin 2 kohdassakin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Paula Lehtomäki /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Janina Andersson /vihr	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Lauri Kähkönen /sd	
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.