

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettu laki muutettavaksi vastaamaan uuden perustuslain säännöksiä. Tarkistukset koskevat valtioneuvoston norminantovaltaa ja valtioneuvoston toimivaltaa tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvissa asioissa sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välistä toimivaltaa valtioneuvostolle kuuluvissa nimitysasioissa. Laista poistettaisiin viittaukset hallitusmuodon pykäliin. Valtioneuvoston ohjesäännön säännös tasavallan presidentin esittelyn päätösvaltaisuudesta siirrettäisiin lakiin samoin kuin ohjesäännön

säännökset valtioneuvoston esittelijästä sekä esittelijän virkasyyspaikasta. Säännöstä pääministerin oikeudesta esitellä ratkaisu ministeriöiden väliseen toimivaltaristiriitaan täsmennettäisiin. Ministeriön asetuksenanto säädettäisiin ministerin tehtäväksi sekä ministeriön työjärjestys annettavaksi ministeriön asetuksena silloin, kun se sisältäisi oikeussääntöjä. Lisäksi muutettaisiin presidentin esteen ilmoittamiskäytäntöjä.

Laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/1922) eli ministeriölain nimike muutettiin vuonna 1993 annetulla lailla (1120/1993) laiksi valtioneuvostosta. Samassa yhteydessä kumottiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (79/1922) eli ratkaisulaki, jolla oli muutettu hallitusmuodon 28, 40 ja 41 §:ää siltä osin kuin ne olivat ristiriidassa ratkaisulain kanssa. Viimeksi mainitusta laista siirrettiin osa säännöksistä hallitusmuotoon ja osa lakiin valtioneuvostosta. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättiin myös säännös oikeuskanslerinvirastosta sekä säännökset asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa. Samalla myös tarkennettiin säännöstä valtioneuvoston yleisistunnon norminantovallasta.

Laissa valtioneuvostosta ei enää ole jäljellä ainuttakaan alkuperäistä säännöstä.

Lain 2 §:n 2 momentissa, 7 §:ssä ja 11 §:n 2 momentissa viitataan hallitusmuodon nimenomaiseen pykälään. Tasavallan presidentin esittelyn päätösvaltaisuudesta säädetään ainoastaan valtioneuvoston ohjesäännössä (1522/1995).

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:ssä säädetään valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöistä. Pääsäännön mukaan yleisistunnossa toimivat esittelijöinä tasavallan presidentin nimittämät ministeriöiden virkamiehet. Tämän lisäksi valtioneuvosto voi määrätä korkeakoulututkinnon suorittaneen virkamielen ylimääräiseksi esittelijäkseen.

Ministeriöiden virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista on säädetty hallitusmuodon 28 ja 85 §:n nojalla valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöiden asetuksissa. Esittelijöinä toimivien virkamiesten virkasyyspaikka on

valtioneuvoston ohjesäännön 39 §:n mukaan Helsingin hovioikeus.

Hallitusmuodon 28 §:n mukaan presidentillä on ollut oikeus antaa asetuksia hallitusmuodossa rajatuista asioista, jollei sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu. Asetuksenantovallan siirtämisestä samoin kuin valtioneuvoston säädöksen nimikkeestä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 5 §:ssä. Asetuksenantovaltaa on sen mukaan voitu osoittaa valtioneuvostolle hallitusmuodon, muun lain tai asetuksen säännöksellä ja valtioneuvoston antaman säädöksen nimikkeenä on ollut valtioneuvoston päätös.

Tämän lisäksi valtioneuvosto on antanut määräyksiä myös ilman nimenomaista valtuutusta. Valtioneuvoston päätöksellä on ilman valtuutusta voinut antaa määräyksiä lähinnä hallinnon sisäiseksi luonnehdittavista asioista ja muiden säädösten täytäntöönpanoon liittyvistä teknisistä asioista. Tällaisen norminannon valtiosääntöisenä perustana on pidetty valtioneuvostolle hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin ja 40 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa yleistä toimivaltaa hallitus- ja hallintoasioissa. Yleistä toimivaltaa nojalla valtioneuvosto on vakiintuneesti antanut päätöksillään myös valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä.

Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:ssä on säädetty mahdolliseksi ministerille ministeriössä kuuluvan päätösvalan siirtäminen virkamiehelle myös ministeriön työjärjestyksellä. Aikaisemmin siirto oli mahdollinen ainoastaan asetuksella. Kun päätösvalan siirto toteutetaan työjärjestyksellä, hyväksyy jokainen ministeriön asioita käsittelemään määrätty ministeri siirron oman toimialansa osalta (valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n 2 momentti). Näin on korostettu kunkin ministerin vastuuta siitä toimialasta, joka hänelle on valtioneuvoston työnjaossa määrätty. Periaatteellisesti tärkeän sekä laajakantoisen asian siirto virkamiehen ratkaisovaltaan on kielletty (valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n 1 momentti). Siirtokieltä normienantovallasta ei nykyisiin säännöksiin sisälly. Käytännössä kuitenkin ministerit ovat antaneet omalle toimialalleen kuuluvat normit.

Vuonna 1991 muutettiin tulkintaa presidentin estyneisyydestä. Tämän jälkeen presidentti on ollut kolme kertaa estynyt hoitamasta tehtäviään. Näinä kertoina este on ollut voimassa ainoastaan muutaman minuutin kestävä esittelyn ajan. Esteestä valtioneuvoston sekä tasavallan presidentin kanslia

ovat tiedottaneet etukäteen. Myös tiedotusvälineet ovat olleet paikalla kuvaamassa tilanteet. Este merkitään valtioneuvoston pöytäkirjaan. Pöytäkirja on julkinen asiakirja.

Valtioneuvoston toimivalta tasavallan presidentin päättävältään kuuluvien asioiden käsittelyssä on perustunut valtioneuvoston päätöksiin sekä osittain vakiintuneeseen käytäntöön. Tammikuun 5 päivänä 1944 annettu valtioneuvoston päätös asiain esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa ja siitä johtuvista toimenpiteistä eli niin sanottu Linkomiehen kiertokirje on viimeinen voimassa oleva tätä asiaa koskeva päätös. Päätöksessä asiat jakaantuvat kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat asiat, jotka ministeri esittelee presidentille ilman, että valtioneuvoston yleisistunto on ennalta käsitellyt niitä. Toiseen ryhmään kuuluvat asiat käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta valtioneuvosto ei tee niistä ratkaisuehdotusta vaan päättää ainoastaan, että asia voidaan esitellä presidentille. Kolmannen ryhmän muodostavat asiat, jotka käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja joista valtioneuvosto esittää presidentille myös ratkaisuehdotuksensa.

2. Nykytilan arviointi

Uusi perustuslaki ratkaisee valtioneuvostosta annetun lain tulkintaongelmat, jotka ovat koskeneet valtioneuvoston oikeutta antaa asetuksia sekä tasavallan presidentin päättävältään kuuluvien asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Uuden perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan virkanimitysasioiden yleistä toimivaltaa kuuluu valtioneuvostolle. Hallitusmuodon 40 §:n 1 momenttiin ja vastaavasti uuden perustuslain 67 §:ään perustuvan valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat - ja siten myös nimitysasiat - ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistavaksi yleisistunnossa. Oikeustilan selkeyttämiseksi nimitysasioissa olisi lakiin lisättävä valtuutus säätää niitä koskevasta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivaltajaosta muita hallitus- ja hallintoasioita vastaavasti valtioneuvoston ohjesäännössä.

Kun uusi perustuslaki ei sisällä nykyisen hallitusmuodon 28 ja 85 §:ää vastaavia asetuksenantovaltuuksia, tulee virkaan vaaditta-

vista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säätää lailla tai lain nojalla annettavalla asetuksella. Valtuutus säätää ministeriöiden virkoihin vaadittavista opinnäytteistä ja erityisistä kelpoisuusehdoista asetuksella olisi luontevinta lisätä valtioneuvostosta annettuun lakiin.

Nykyisen käsityksen mukaan tuomioistuinten välisestä toimivaltaajaosta on säädettävä laintasoisesti. Oikeusministeriön asettama työryhmä on mietinnössään 15 päivänä joulukuuta 1997 ehdottanut ylempien virkamiesten virkasyytefoorumisäännösten muuttamista siten, että heitä koskevat virkasyyteasiat yleensä käsiteltäisiin hovioikeuden sijasta käräjäoikeudessa. Mietintö ei vielä ole johtanut hallituksen esityksen antamiseen. Yksistään valtioneuvoston esittelijöitä koskevaan erillismuutokseen ei liene aihetta, joten säännös virkasyytefoorumista olisi sijoitettava lakiin nykyistä valtioneuvoston ohjesäännön 39 §:ää vastaavassa muodossa.

Kun vuonna 1922 säädetyt ministeriölain alkuperäisiä säännöksiä ei enää ole voimassa, ryhtyy valtioneuvoston kanslia välittömästi perustuslain tultua voimaan toimenpiteisiin valtioneuvostosta annetun lain uudistamiseksi kokonaisuudessaan. Siinä yhteydessä ratkaistaisiin ministeriöiden toimialamuutosten säätämismenettely, johon eduskunta kiinnitti huomiota perustuslain hyväksymiseen liittämässään lausumassa. Ministeriöiden johtamisjärjestelmiin tulevien mahdollisten muutosten vaikutus valtioneuvoston ja etenkin ministeriöiden toimintaan selvitetäisiin samassa yhteydessä. Myös tästä eduskunta hyväksyi lausuman liitettäväksi eduskunnan vastaukseen uudeksi perustuslaiksi. Lisäksi pääministerin asema hallituksen johtajana tulisi valtioneuvostosta annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvittää uutta perustuslakia koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti.

3. Keskeiset tavoitteet ja ehdotukset

Valtioneuvostosta annettuun lakiin tehdään tässä vaiheessa uuden perustuslain vaatimat välttämättömät muutokset. Laista poistetaan viittaukset hallitusmuodon pykäliin. Valtioneuvoston ohjesäännön säännös tasavallan presidentin esittelyn päätösvaltaisuudesta siirretään lakiin. Säännöksiä ministeriön asetuksenantovallasta sekä ministeriöiden välisen toimivaltariitojen esittelystä tarkennetaan

tulkintaongelmien välttämiseksi.

Oikeuskanslerinvirastoa koskeva erillinen pykälä korvataan lain 1 §:ään lisättävällä maininnalla oikeuskanslerinvirastosta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista sekä hänen tehtävistään on tarkoitus säätää laki, joka tulisi voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa. Samassa laissa tullaan säätämään myös oikeuskanslerinvirastosta. Oikeuskanslerinviraston toiminta liittyy kuitenkin niin läheisesti valtioneuvoston työhön, että maininta siitä on aiheellista säilyttää valtioneuvostosta säädetyssä laissa.

Tasavallan presidentti nimittää uuden perustuslain nojalla ministeriöiden virkamiehistä ainoastaan ministeriön kansliapäällikön sekä upseerit, joiden virka on ministeriössä. Ministeriöiden muihin virkoihin nimittäisi valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö. Nimitystoimivallasta tältä osin ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston ohjesäännössä sekä ministeriöistä annetuissa asetuksissa.

Johto- ja vastuusuhteiden kannalta on nimitystoimivallasta säädettäessä johtavana periaatteena pidetty sitä, että nimittäjänä toimisi se viranomainen, jonka toimivaltaan virkamiehen valmisteltavat asiat kuuluvat. Periaate on mainittu viimeksi 23 päivänä kesäkuuta 1994 tehdyssä nimitystoimivaltaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

Virkamiehen, joka toimii esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa ja joka valmistelee myös tasavallan presidentin päätösvaltaan valtioneuvostossa kuuluvat asiat, nimitystoimivalta olisikin luontevaa säätää valtioneuvoston yleisistunnolle. Esittelijän vastuusta säädetään uuden perustuslain 118 §:n 2 momentissa.

Mahdollisuus ylimääräisten esittelijöiden ottamiselle säilytettäisiin. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin kuitenkin ylimääräiseltä esittelijältä vaadittavista kelpoisuusvaatimuksista nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Nimitystoimivallasta sekä valtioneuvoston virkamiesten keskeisistä kelpoisuusehdoista säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännöllä ja kunkin ministeriön tehtävien vaatimista erityisistä kelpoisuusehdoista ministeriöstä annetulla asetuksella. Lakiin lisättäisiin valtuutus kelpoisuusehtojen säätämiseksi asetuksella.

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksenantovallan on perustuttava joko

uudessa perustuslaissa tai laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Valtioneuvosto ei siten voi antaa asetuksia yleistoimivaltansa eikä tasavallan presidentin antaman asetuksen nojalla. Valtioneuvoston asetuksenantovaltaa koskevat valtioneuvostosta annetun lain säännökset jätettäisiin pois laista.

Valtioneuvoston tehtäviin liittyvän hallitus- ja hallintoasioiden yleistoimivallan nojalla valtioneuvosto voi vastaisuudessakin antaa hallinnollisia määräyksiä, vaikka määräysten antovallasta ei olisikaan erikseen säädetty. Valtioneuvoston yleisestä valtiosääntöisestä asemasta ja valtioneuvoston tehtävistä säädetään uuden perustuslain 3 ja 65 §:ssä. Näihin säännöksiin perustuvan yleistoimivallan nojalla valtioneuvosto voi kuitenkin antaa vain valtion viranomaisiin kohdistuvia hallinnon sisäisiä määräyksiä.

Jos ministerin ratkaisuvalltaa siirretään ministeriössä virkamiehelle työjärjestyksellä tai ministeriön työjärjestys sisältää muita oikeussääntöjä, olisi työjärjestys annettava ministeriön asetuksena.

Tasavallan presidentin tilapäinen estyneisyys koskee nykyisen käytännön mukaan ainoastaan presidentin päätöksentekotilannetta valtioneuvostossa. Tiedottaminen nykyaikaisin tiedotusmuodoin olisi virallisen lehden kuulutusta huomattavasti tehokkaampi tapa saattaa este yleisön tietoon. Virallisesti tieto olisi aina tarkistettavissa valtioneuvoston pöytäkirjasta.

Presidentin pysyvistä esteistä sitä vastoin olisi vastaisuudessakin tiedotettava virallisesti. Tiedon julkaiseminen Suomen säädöskoelmassa olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempi tapa viralliselle ilmoitukselle kuin virallinen lehti, jonka tulevaisuudesta valtion niin sanottuna virallisena tiedotuskanavana ei ole varmuutta.

Vuosikymmenien kuluessa valtiokäytännössä vakiintuneet menettelymuodot tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisessä toimivallassa on nyt selkeästi kirjoitettu perustuslakiin. Menettelysääntöjä valtioneuvos-

ton roolissa selkeyttää etenkin asioiden jakautuminen kolmen pääryhmän sijasta kahteen: sellaisiin, joista valtioneuvoston yleisistunto tekee ratkaisuehdotuksen ja sellaisiin, jotka ministeri esittelee presidentin päätettäväksi ilman, että asiaa olisi ennalta käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa. Tavoitteena olisi säätää niistä asiaryhmistä, jotka perustuslain ja muun lainsäädännön säännösten lisäksi esiteltäisiin presidentille ilman yleisistunnon ennakkokäsittelyä.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon välinen toimivalta samoin kuin valtioneuvoston oikeus antaa normeja selkeytyy, tehostaa se välillisesti valtioneuvoston toimintaa sekä asioiden valmistelua ministeriöissä.

5. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti elokuussa 1997 työryhmän selvittämään Perustuslaki 2000 -hankkeen edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita sekä uuden perustuslain voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyjä. Esitys perustuu pääosin työryhmän muistioon "Uusi perustuslaki ja lainsäädännön muutostarpeet" (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1999). Lisäksi esityksessä on otettu huomioon valtioneuvoston kanslian asettaman tasavallan presidentin asetuksenantovaltaa eräissä asioissa selvittävän työryhmän esitykset tasavallan presidentin päättäntävaltaan kuuluvista asioista sekä uutta perustuslakia koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitettyjä näkökohtia.

Valtioneuvoston kanslia pyysi esityksestä tasavallan presidentin kanslialta, oikeuskanslerinvirastolta sekä ministeriöiltä lausunnot. Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on pyritty ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiesityksen perustelut

1 §. Pykälään lisättäisiin kolmas momentti, johon maininta oikeuskanslerinvirastosta siirrettäisiin.

1 b §. Perustuslain 67 §:n 3 momentissa säädetään valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuudesta. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelystä. Kun tasavallan presidentin päätöksenteko on perustuslaissa säädelty nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin, olisi tarkoituksenmukaista siirtää säännös tasavallan presidentin johtaman valtioneuvoston istunnon (esittely tasavallan presidentille) päätösvaltaisuudesta valtioneuvostosta annettuun lakiin. Nykyisin päätösvallasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 2 §:n 2 momentissa. Päätösvaltaisuus presidentin johtamassa valtioneuvoston istunnossa vaatisi yleisistunnon päätösvaltaisuutta vastaavasti viiden ministerin läsnäolon.

2 §. Pykälän 2 momentin viittaus hallitusmuodon 39 §:ään ehdotetaan korvattavaksi viittauksella perustuslakiin, jonka 66 §:n 2 momentissa säädetään pääministerin sijaisesta. Viittausta perustuslain tiettyyn pykälään ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

2 a §. Oikeuskanslerinvirastosta säädettäisiin 1 §:n 3 momentissa, joten oikeuskanslerinvirastoa koskeva 2 a § ja sen edellä oleva väliotsikko kumottaisiin.

3 §. Vuonna 1995 kumotun pykälän ja sen edellä olevan väliotsikon tilalle ehdotetaan otettavaksi valtioneuvoston esittelijöitä koskeva pykälä ja väliotsikko "Valtioneuvoston esittelijät".

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimisivat kaikki tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet. Ylimääräisistä esittelijöistä säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Hallitusmuodon 16 § edellyttää tuomioistuinten välisestä toimivaltajaosta säädettävän lailla, mistä syystä säännös valtioneuvoston esittelijöiden virkasyytepaikasta siirrettäisiin valtioneuvoston ohjesäännöstä lakiin.

4 §. Toimivaltaristiriitaisuudet ministeriöiden välillä kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi. Joissakin tapauksissa

on ollut epäselvyyttä siitä, kuka esittelee yleisistunnolle ratkaisun ristiriitaan. Tällöin esittely on pääsääntöisesti tapahtunut valtioneuvoston kansliasta. Pykälään lisätään nimenomainen maininta siitä, että epäselvyydet ministeriöiden välisestä toimialasta valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esittelystä.

Toimivaltaisesta ministeriöstä päättäminen silloin, kun asia kuuluu usean ministeriön toimialalle, on luontevinta kuitenkin esitellä siitä ministeriöstä, jonka toimialaan asia lähinnä kuuluu ja jonka vastuulla valmistelutyö on suoritettu. Ristiriitatilanteissa näidenkin asioiden ratkaisun esittelisi pääministeri 1 momentin perusteella.

Pykälä ehdotetaan selkeyden vuoksi jaettavaksi kahteen momenttiin.

Muutettavaksi ehdotettavan 5 §:n edellä oleva väliotsikko "Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa" muutettaisiin muotoon "Asioiden käsittely valtioneuvostossa", joka kuvaisi paremmin väliotsikon alla olevien pykälien sisältöä.

5 §. Valtioneuvoston asetuksenantoa (valtioneuvoston päätösten antamista) koskeva 5 §:n säännös jätettäisiin pois laista ja sen tilalle 5 §:ään otettaisiin säännös niistä tasavallan presidentin päätäntövaltaan kuuluvista asioista, joita ei valmistelevasti käsiteltäisi valtioneuvoston yleisistunnossa.

Uuden perustuslain 58 §:n 1 momentissa säädetään, että tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pykälän 3 momentissa luetellaan ne asiat ja asiaryhmät, joista presidentti päättää poikkeuksellisesti ilman pääsäännön mukaista valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaisia asioita ovat:

1) valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;

2) ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen;

3) armahdus sekä sellaiset muut laissa erikseen säädetyt asiat, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; sekä

4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat.

Presidentti tekee näissäkin asioissa päätök-

sensä valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelyä. Ainoastaan koko valtioneuvoston kokoonpanoa koskevan muutoksen esittelee presidentin päätettäväksi valtioneuvoston asianomainen esittelijä.

Asiaa, josta presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, voidaan käsitellä hallituksen iltakoulussa tai muissa neuvotteluissa. Perustuslain säännökset eivät myöskään estä tällaisen asian valmistelua ministerivaliokunnassa.

Edellä mainitun luettelon kolmas kohta edellyttää siinä tarkoitettujen asiatyypin yksilöimistä laissa. Perustuslain säännöksen taustalla on ollut ajatus, ettei yleisistunnossa ole tarpeen käsitellä sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai taluspoliittisia näkökohtia. Tällaisia asioita ovat tyypillisesti eräät välittömästi yksityistä henkilöä koskevat presidentin päätökset. Myös 5 päivänä tammikuuta 1944 annetussa valtioneuvoston päätöksessä asiain esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa ja siitä johtuvista toimenpiteistä oli tämän tyyppiset asiat määrätty ryhmään, jotka on esiteltävä presidentille suoraan ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsitelyä.

Esimerkiksi arvonimen samoin kuin ansio- ja kunniamerkin myöntäminen on yksityistä henkilöä koskeva asia ja muutoinkin luonteeltaan sellainen, ettei asian käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen.

Eduskunnalle erikseen annettavassa esityksessä laiksi julkisen arvonannon osoituksista ehdotetaan säädettäväksi niistä ansio- ja kunniamerkeistä sekä arvonimistä, joista tasavallan presidentti päättäisi vastaisuudessaakin valtioneuvostossa ilman yleisistunnon ennakollista käsitelyä.

Agrementin myöntämistä sekä Suomen edustajan määräämistä ulkomaiseen juhlatilaisuuteen koskevat asiat eivät sisältönsä vuoksi edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsitelyä. Eduskunnalle annetussa esityksessä ulkoasiainhallintolaiksi (HE 139/1999 vp) ehdotetaan säädettäväksi muista ulkoasiainhallintoa koskevista tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvista asioista, joista valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta.

Ehdotus eduskunnan työjärjestykseksi sisältää eduskunnan vastausta ja eduskunnan kirjelmää koskevan säännöksen. Eduskunnan kirjelmällä saatetaan valtioneuvostolle tiedoksi esimerkiksi eduskunnan päätökset valtioneuvoston tiedonantojen ja selvitysten

sekä eduskunnalle annettujen kertomusten ja eduskunnan tietoon saatettujen asetusten johdosta. Kirjelmällä ilmoitetaan myös joistakin eduskunnan suorittamista vaaleista. Eduskunnan kirjelmällä saatetaan valtioneuvoston tietoon pääasiassa eduskunnan päätöksiä, jotka eivät yleensä kuulu presidentin toimivallan alaan. Näitten kirjelmien saattaminen presidentin tietoon ei siten ole tarpeen.

Eduskunnan kirjelmä voi kuitenkin koskea myös presidentin toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Esimerkiksi eduskunnan päätös puolustustilain (1083/1991) tai valmiuslain (1080/1991) nojalla annetun asetuksen voimaoloa annetaan tiedoksi eduskunnan kirjelmällä. Tällöin kirjelmä tulisi esitellä tasavallan presidentille tiedoksi. Asiaa ei kuitenkaan ole tarpeen käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, etenkin kun yleisistunto ei asiassa voi enää eduskunnan päätöksen jälkeen tehdä mitään ratkaisuehdotusta.

Päätöksentekomenettelyä sotilaskäskyasioissa koskevista säännöksistä annetaan eduskunnalle oma esityksensä.

7 §. Pykälän viittaus hallitusmuodon 40 §:n 1 momenttiin on korvattu viittauksella perustuslakiin, jonka 67 §:ssä on vastaava säännös valtioneuvoston päätöksenteosta. Viittausta tiettyyn pykälään ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Momentissa säädettäisiin oikeustilaa selkeyttävä valtuutussäännös, jonka mukaan nimitystoimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden kesken säädetään asetuksella.

9 §. Pykälään on lisätty maininta siitä, että ministeriön asetuksenantovaltaa saa käyttää ainoastaan ministeri. Perustuslakivaliokunta nimenomaisesti korosti tätä perustuslakia koskevassa mietinnössään.

Ministeriön työjärjestykset annetaan hallinnollisina määräyksinä. Jos kuitenkin työjärjestyksiin sisällytetään säännöksiä ratkaisuvallan käytöstä tai muita oikeussääntöjä, olisi työjärjestys annettava ministeriön asetuksena. Lisäksi ehdotetaan selvyyden vuoksi pykälän jakamista kahdeksi momentiksi.

11 §. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että ilmoitus presidentin tilapäisestä esteestä virallisessa lehdessä poistetaan nykyisten tiedotuskäytäntöjen aikana tarpeettomana.

Jos tasavallan presidentti tulee pysyvästi estyneeksi hoitamasta tehtäviään ilmoitetaan siitä Suomen säädöskokoelmassa. Kun presi-

dentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen, lähetetään asiasta edelleen ilmoitus myös eduskunnan puhemiehelle.

12 §. Perustuslain 68 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Koska valtioneuvostosta annetussa laissa tosiasiallisesti säädetään, mistä edellä tarkoitetuista asioista säädetään lailla ja mistä asetuksella, ehdotetaan pykälän 1 momentiksi johdonmukaisuuden vuoksi otettavaksi asetuksen antamista koskeva valtuussäännös. Säännöksellä myös nimenomaisesti säilytetään edelleen mahdollisuus käyttää nimikettä valtioneuvoston ohjesääntö.

Valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin myös valtioneuvoston ylimääräisistä esittelijöistä sekä heiltä vaadittavista kelpoisuusvaatimuksista.

Pykälän ehdotettu 2 momentti sisältää myös erityisiä valtuussäännöksiä kuten valtuutuksen säätää ministeriön virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusehdoista asetuksella. Säännös on valtuuttava, jolloin kelpoisuusehdoista säädetään vain tarvittaessa.

Ministeriön toiminnan järjestelyistä, jotka eivät sisällä säännöksiä ratkaisuvallan käy-

töstä eivätkä muitakaan oikeussääntöjä, voidaan myös vastaisuudessa antaa hallinnollisena määräyksenä annettavalla työjärjestyksellä.

2. Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston ohjesääntö tullaan uusimaan uuden perustuslain sekä valtioneuvostosta annetun lain muutosten edellyttämiltä osilta.

3. Voimaantulo

Tämän lain muutosten tarkoitus on tulla voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

4. Säättämisjärjestys

Ehdotettu laki liittyy perustuslain täytäntöönpanoon. Lakiehdotus noudattaa perustuslain mukaista säädöshierarkiaa eikä siinä muutoinkaan poiketa perustuslaista, joten laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/1922) 2 a § ja sen edellä oleva väliotsikko,

sellaisina kuin ne ovat laissa 1120/1993,

muutetaan 2 §:n 2 momentti, 4 §, 5 § ja sen edellä oleva väliotsikko, 7 ja 9 §, 11 §:n 2 momentti sekä 12 §,

sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 momentti laissa 590/1956, 4 § laissa 374/1967 sekä 5 ja sen edellä oleva väliotsikko, 7 ja 9 §, 11 §:n 2 momentti ja 12 § mainituissa laissa 1120/1993, sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 977/1995, uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 1 b § sekä viimeksi mainitulla lailla kumotun 3 §:n ja sen edellä olevan väliotsikon tilalle uusi 3 § ja uusi väliotsikko seuraavasti:

1 §

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto siten kuin siitä erikseen säädetään.

1 b §

Tasavallan presidentin johtaessa asian käsittelyä valtioneuvostossa tulee vähintään viiden ministerin ottaa osaa käsittelyyn.

2 §

Pääministerin tehtävien hoidosta hänen ollessaan estyneenä säädetään perustuslaissa.

Valtioneuvoston esittelijät

3 §

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä ovat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston ylimääräiset esittelijät.

Valtioneuvoston esittelijää syytetään virkakoksesta Helsingin hovioikeudessa.

4 §

Jos on syntynyt epäselvyyttä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, ratkaisee kysymyksen valtioneuvosto pääministerin esityksestä.

Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Asioiden käsittely valtioneuvostossa

5 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti:

1) asiaa, jonka tasavallan presidentti perustuslain tai muun lain mukaan päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

2) presidentin päätettäväksi esiteltävää asiaa, joka koskee vieraan valtion pyytämää agrementtia tai Suomen edustajan määräämistä ulkomaiseen juhlatilaisuuteen; eikä

3) presidentin tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa asiaa koskevan eduskunnan kirjelmän saattamista presidentin tietoon.

7 §

Valtioneuvostolle kuuluvat hallinto- ja hallitusasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa.

Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä.

9 §

Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. Ministeriön aseuksen antamisesta päättää ministeri.

Tarkempia säännöksiä ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriössä annetaan valtioneuvoston ohjesäännössä tai ministeriöstä annettavassa valtioneuvoston asetuksessa ja

ministeriön asetuksena annettavassa ministeriön työjärjestyksessä.

11 §

Presidentin pysyvistä esteistä annetaan tieto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla oikeusministeriön ilmoituksella. Jos presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen, lähetetään asiasta ilmoitus myös eduskunnan puhemiehelle.

12 §

Tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta voidaan antaa

valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös säätää:

1) valtioneuvoston ylimääräisistä esittelijöistä ja heidän erityisistä kelpoisuusehdoista;

2) ministeriön toiminnan järjestämisestä; sekä

3) ministeriön virkaan vaadittavasta tutkinnosta ja muista erityisistä kelpoisuusehdoista, jos se on virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Pääministeri Paavo Lipponen

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/1922) 2 a § ja sen edellä oleva väliotsikko,
 sellaisina kuin ne ovat laissa 1120/1993,
muutetaan 2 §:n 2 momentti, 4 §, 5 § ja sen edellä oleva väliotsikko, 7 ja 9 §, 11 §:n 2 momentti sekä 12 §,
 sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 momentti laissa 590/1956, 4 § laissa 374/1967 sekä 5 ja sen edellä oleva väliotsikko, 7 ja 9 §, 11 §:n 2 momentti ja 12 § mainitussa laissa 1120/1993, sekä
lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 977/1995, uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 1 b § ja viimeksi mainitulla lailla kumotun 3 §:n ja sen edellä olevan väliotsikon tilalle uusi 3 § ja uusi väliotsikko seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto siten kuin siitä erikseen säädetään.

2 §

2 §

Pääministerin ollessa estyneenä on hänen sijaisenaan se ministeri, joka hallitusmuodon 39 §:n mukaan toimii hänen sijassaan puheenjohtajana valtioneuvoston istunnossa.

Pääministerin tehtävien hoidosta hänen ollessaan estyneenä säädetään perustuslaissa.

4 §

Milloin syntyy epäilystä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, ratkaisee kysymyksen valtioneuvosto. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

4 §

Jos on syntynyt epäselvyyttä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, ratkaisee kysymyksen valtioneuvosto pääministerin esityksestä.

Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

Asioiden käsittely valtioneuvostossa

5 §

Valtioneuvosto antaa yleisistunnossa säädöskokoelmassa julkaistavalla valtioneuvoston päätöksellä määräyksiä asioista, joihin nähden sille on annettu sellainen valtuus hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa.

5 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti:

1) asiaa, jonka tasavallan presidentti perustuslain tai muun lain mukaan päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta;

2) presidentin päätettäväksi esiteltävää asiaa, joka koskee vieraan valtion pyytämää

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

Valtioneuvostolle hallitusmuodon 40 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa.

9 §

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

11 §

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

12 §

Tarkemmat säännökset valtioneuvostosta annetaan asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

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

7 §

agrementtia tai Suomen edustajan määräämistä ulkomaiseen juhlatilaisuuteen; eikä

3) presidentin tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa asiaa koskevan eduskunnan kirjelmän saattamista presidentin tietoon.

9 §

Valtioneuvostolle kuuluvat hallinto- ja hallitusasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä *perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa* säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa.

Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. *Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri.*

Tarkempia säännöksiä ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriössä annetaan valtioneuvoston ohjesäännössä tai ministeriöstä annettavassa valtioneuvoston asetuksessa ja ministeriön asetuksena annettavassa ministeriön työjärjestyksessä.

11 §

Presidentin pysyvistä esteistä annetaan tieto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla oikeusministeriön ilmoituksella. Jos presidentin tehtäviä hoitava ministeri on eduskunnan jäsen, lähetetään asiasta ilmoitus myös eduskunnan puhemiehelle.

12 §

Tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös säätää:

1) valtioneuvoston ylimääräisistä esittelyistä ja heidän erityisistä kelpoisuusehdoista;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2) ministeriön toiminnan järjestämisestä;
sekä

3) ministeriön virkaan vaadittavasta tutkin-
nosta ja muista erityisistä kelpoisuusehdois-
ta, jos se on virkaan kuuluvien tehtävien
hoitamiseksi perusteltua.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maa-
liskuuta 2000.*
