

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon 38 §:n, valtioneuvostosta annetun lain ja valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Valtioneuvostosta annettua lakia muutettaisiin siten, että siinä ministeriöiden yleisen toimialan sijasta säädettäisiin ministeriöiden enimmäismäärästä ja ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista. Lisäksi laissa säädettäisiin nykyiseen tapaan ministerien enimmäismäärästä. Ministeriöiden toimialasta ja

asioiden jaosta niiden kesken säädettäisiin asetuksella. Asetustason säännökset on tarkoitus koota valtioneuvoston ohjesääntöön.

Ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti voitaisiin valtioneuvoston päätöksellä siirtää ministeriöön perustettu virka toiseen ministeriöön ja erinäisin rajoituksin tehdä valtion talousarviossa tarpeelliset määrärahajärjestelyt. Tästä ehdotetaan säädettäväksi valtion talousarviosta annetussa laissa.

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

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	5. Asian valmistelu	12
YLEISPERUSTELUT	3	5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	12
1. Johdanto	3	5.2. Lausunnot	12
2. Nykytila	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	13
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
2.1.1. Hallitusmuodon säännökset	3	1. Lakiehdotusten perustelut	13
2.1.2. Ministeriöt ja niiden toimialajako .	3	1.1. Suomen Hallitusmuoto	13
2.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytäntö ...	4	1.2. Laki valtioneuvostosta	13
2.2.1. Tarkastelun kohteeksi valitut maat .	4	1.3. Laki valtion talousarviosta	15
2.2.2. Ruotsi, Norja ja Tanska	4	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	16
2.2.3. Suuret eurooppalaiset valtiot	5	3. Voimaantulo	16
— Saksa	5	4. Säättämisyjärjestys	16
— Ranska	5	LAKIEHDOTUKSET	17
— Yhdistynyt kuningaskunta	6	1. Laki Suomen Hallitusmuodon 38 §:n muuttami-	17
2.2.4. Eräät keskikokoiset eurooppalaiset	6	sesta	17
valtiot	6	2. Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttami-	18
— Alankomaat	6	sesta	18
— Itävalta	7	3. Laki valtion talousarviosta annetun lain muutta-	19
2.2.5. Yhteenveto	7	misesta	19
2.2.6. Euroopan unionin komission orga-	8	LIITTEET	20
nisaatio	8	Rinnakkaistekstit	20
2.3. Nykytilan arviointi	8	1. Laki Suomen Hallitusmuodon 38 §:n muutta-	20
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	9	misesta	20
3.1. Tavoitteet ja keinot	9	2. Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttami-	21
3.2. Selvitetyt vaihtoehdot	9	sesta	21
3.3. Keskeiset ehdotukset	10		
4. Esityksen vaikutukset	11		
4.1. Taloudelliset vaikutukset	11		
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	11		
4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	11		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Valtioneuvoston nykyinen tiukasti lakisidonnainen organisaatio ja sen muuttamisen vaikeus eivät ole antaneet hallitukselle mahdollisuutta käyttää organisaatiomuutoksia välineenä reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja tehostaa harjoitettavaa yhteiskuntapolitiikkaa. Hallitusta muodostettaessa ei ole riittävästi aikaa ministeriöiden toimialaa sääntelevien lakien muuttamiseen. Monipuoluehallituksen toimiaikana muutosten esteenä ovat niiden vaikutukset hallituspuolueiden vallanjakoon.

Hallitus pitää välttämättömänä joustavoittaa valtioneuvoston organisaatiota ja näin parantaa valtioneuvoston toimintaedellytyksiä. Tämä tarve korostuu niin kansallisen kuin kansainvälisenkin toimintaympäristön ollessa jatkuvasa, voimakkaassa ja vaikeasti ennustettavissa olevassa muutoksessa. Valtioneuvostoa tulisi tarkastella entistä enemmän kokonaisuutena, joka järjestäytyy kulloistenkin tehtävien ja tavoitteiden vaatimalla tavalla.

Tämä esitys sisältää ehdotukset hallitusmuodon, valtioneuvostosta annetun lain ja valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta niin, että ministeriöiden toimialoihin voitaisiin tehdä muutoksia nykyistä helpommin.

Esitykseen ei liity ehdotuksia sisällöllisiksi muutoksiksi ministeriöiden nykyiseen toimialajakoon. Niitä olisi tarkoituksenmukaista tehdä lähinnä hallitusta muodostettaessa.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Hallitusmuodon säännökset

Hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin mukaan valtion yleistä hallitusta varten on valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä. Hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenet kutsuu presidentti eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan. Saman momentin mukaan valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava tilanteesta. Hallitusmuotoon vuonna 1991 lisätyn 36 a §:n mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa

tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa. Hallitusmuodon 36 a §:ää ei ole vielä sovellettu käytäntöön.

Ministeriöistä säädetään hallitusmuodon 38 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on niin monta ministeriötä, kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen. Jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella.

2.1.2. Ministeriöt ja niiden toimialajako

Ministeriöistä on säädetty valtioneuvostosta annetussa laissa (78/22, jäljempänä valtioneuvostolaki) sekä tarkemmin asetuksena annettussa valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43).

Valtioneuvostolain 1 §:n mukaan valtioneuvostossa on yleistä hallitusta ja eri hallinnonhaaroja varten kaksitoista ministeriötä: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö. Valtioneuvostolla on myös kanslia, josta on voimassa, mitä ministeriöstä on säädetty. Lisäksi valtioneuvostossa voi olla kansanhuoltoministeriö.

Periaatteessa ministeriöiden toimialajaosta säädetään keskitetysti valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriöiden toimialojen määräytymiseen vaikuttavat kuitenkin myös erityislainsäädäntöön sisältyvät tehtäväsäännökset. Uusien asioiden tullessa säännellyiksi lainsäädännössä tai vanhaa lainsäädäntöä muutettaessa on myös ministeriöiden tehtäviä usein säännelty samassa yhteydessä aineellisessa lainsäädännössä.

Nykyiset ministeriöt muotoutuivat jo autonomian ajan lopulla. Senaatin talousosastossa oli vuonna 1917 kahdeksan vakinaista toimituskuntaa ja talousosaston kanslia. Heti itsenäistymisen jälkeen perustettiin ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö. Vuonna 1970 jaettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden minis-

teriö kahdeksi ministeriöksi, jolloin syntyivät liikenneministeriö ja työvoimaministeriö. Vuonna 1983 perustettiin ympäristöministeriö. Vuosina 1918—1921 ja 1939—1949 toimi valtioneuvostossa kansanhuoltoministeriö. Myös ministeriöiden toimialojen väliset muutokset ovat olleet suhteellisen vähäisiä ja sisällöltään yleensä vähämerkityksisiä. Ministeriöiden toimialajaon muutoksista itsenäisyyden aikana on tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa laadittu selvitys.

Ministerien työnjaon ei tarvitse noudattaa ministeriöjakoa. Valtioneuvostolain 1 §:n 5 momentissa säädetään, että tasavallan presidentti voi valtioneuvoston jäseniksi kutsua, pääministeri mukaan luettuna, enintään 18 ministeriä, jotka toimivat yhden tai useamman ministeriön päällikköinä tai käsittelevät niiden toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä.

Ministeriöjaon pysyvyyden vastapainoksi ministerien työnjako onkin kehittynyt ministeriöjaosta poiketen. Vallitsevan käytännön mukaan ministeriöön nimitetään usein kaksi ministeriä, jotka jakavat ministeriön tehtävät suunnilleen puoliksi. Toinen runsaasti käytetty menettely on, että tietyn toimialan ministeri määrätään hoitamaan jotakin, yleensä pienehköä osaa toisen ministeriön toimialasta.

2.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytäntö

2.2.1. Tarkastelun kohteeksi valitut maat

Hallituksen järjestelyä selvitettiin tätä esitystä valmisteltaessa kahdeksan maan osalta. Tarkasteltavina olivat Pohjoismaista Ruotsi, Norja ja Tanska, eurooppalaisista suurista valtioista Saksa, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta sekä keskikokoiset Alankomaat ja Itävalta.

2.2.2. Ruotsi, Norja ja Tanska

Ruotsi

Ruotsissa valtiopäivät valitsee pääministerin puhemiehensä esityksestä. Pääministeri nimittää muut ministerit. Hallitus päättää itse antamallaan asetuksella siitä, mitä ministeriöitä on ja miten tehtävät niiden kesken jaetaan. Ministeriöt ovat muodollisesti hallituskanslian osastoja ja niitä koskeva hallinto ja muut tukitehtävät

hoidetaan sitä varten hallituskansliassa olevassa hallintoyksikössä. Ministeriöt eivät ole itsenäisiä viranomaisia eivätkä käytä päätösvaltaa samalla tavalla kuin Suomessa. Päätösvalta on hallituksella kollegiona, joka tekee 25 000:sta 30 000:een päätöstä vuodessa.

Ministeriöitä on tällä hetkellä 13. Ministerien enimmäismäärästä ei ole säännöksiä. Tällä hetkellä hallitukseen kuuluu pääministerin lisäksi 19 ministeriä. Kussakin ministeriössä on päällikkönä ministeri, ja eräissä ministeriöissä on myös määrättyjä tehtäviä itsenäisesti hoitavia muita ministereitä.

Vaikka ministeriöiden perustaminen ja lakkauttaminen onkin yksinkertaista, ministeriöjako on osoittautunut melkoisen pysyväksi. Nykyisistä 13 ministeriöstä kahdeksan on peräisin jo 1920-luvulta, yksi 1960-luvulta, yksi 1970-luvulta, kaksi 1980-luvulta ja yksi kuluvalta vuosikymmeneltä. Uuden hallitusmuodon tultua voimaan vuonna 1975 on neljä ministeriötä perustettu ja yhtä monta lakkautettu.

Hallituksen organisaatiota on yleensä muutettu uuden hallituksen muodostamisen yhteydessä. Sen sijaan tehtäviä ministeriöiden välillä muutetaan useammin. Suurehkot muutokset tehdään yleensä hallituksen vaihtuessa, mutta pienehköjä tehtävänsiirtoja tapahtuu usein. Asiaa sääntelevä ministeriöasetus uudistetaan yleensä puolivuositain.

Hallituskanslia saa kuluvalta budjettivuodesta alkaen valtion talousarviossa keskitetysti muita kuin ulkoministeriötä koskevan yhteisen määrärahan, jonka hallitus jakaa eri ministeriöille.

Norja

Perustuslain mukaan toimeenpanovalta kuuluu kuninkaalle, mutta käytännössä hallitus käyttää kuninkaalle kuuluvaa toimivaltaa. Norjan hallituksessa on perustuslain nojalla pääministeri ja vähintään seitsemän jäsentä. Ministerien määrä on vaihdellut; tällä hetkellä heitä on 18 yhteensä 15 ministeriössä. Ministeri voi olla joko ministeriön päällikkö, johonkin ministeriöön tiettyjä tehtäviä hoitamaan määrätty ministeri tai ministeriöjaon ulkopuolinen salkuton ministeri.

Hallitusta muodostettaessa kuningas neuvotelee suurkäräjien puhemiehen ja mahdollisesti myös puoluejohtajien kanssa, minkä jälkeen hän antaa hallituksen muodostamistehtävän

henkilölle, jolla arvioidaan olevan parhaat edellytykset parlamentaarisesti toimintakykyisen hallituksen kokoamiseen. Keskusteltuaan oman puolueensa, tai jos on kysymyksessä monipuoluehallitus, myös muiden puolueiden kanssa, hallituksen muodostaja päättää tosiasiallisesti ministeriöistä ja niiden toimialasta sekä hallituksen kokoonpanosta. Myös toimikaudellaan hallitus voi käytännössä itse päättää talousarvion rajoissa organisaatiostaan ja tehtäväjaostaan. Muodollisesti pääministerin ja muut hallituksen jäsenet nimittää ja tehtäväjaosta päättää kuningas. Nimitetyn hallituksen parlamentaarista luottamusta ei virallisesti todeta.

Muutokset toteutetaan yleensä joko niin, että jokin ministeriön yksikkö siirretään tehtävineen toiseen ministeriöön, taikka sitten ministeriö voidaan jakaa tai kaksi ministeriötä yhdistää.

Kussakin ministeriössä on hallituksen ohjesäännössä olevan pääsäännön mukaan vain yksi ministeri. Tällä hetkellä kahdessa ministeriössä on useampi kuin yksi ministeri. Nykyisessä hallituksessa ei ole salkuttomia ministereitä.

Ministeriöitä on muodostettu uudelleen sekä hallituksen muodostamisen yhteydessä että hallituskauden aikana. Viime vuosina on tehty esimerkiksi seuraavat uudelleen organisoinnit: kuluttaja- ja hallintoministeriöstä muodostettiin lapsi- ja perheministeriö ja hallintoministeriö; työmarkkina-asiat siirrettiin kunnallis- ja työministeriöstä hallintoministeriölle ja myöhemmin takaisin kunnallisministeriölle; kirkko- ja opetusministeriön tehtävät jaettiin useassa vaiheessa toisaalta nykyiselle kirkko-, koulutus- ja tutkimusministeriölle, toisaalta kulttuuriministeriölle; elinkeinoministeriö sekä öljy- ja energiaministeriö yhdistettiin elinkeino- ja energiaministeriöksi sekä ulkoministeriöön yhdistettiin kauppaministeriö ja avustusministeriö.

Jokaisen ministeriön ja sen hallinnonalan määrärahoista päätetään vuosittain kansankäräjillä erikseen. Vähäiset siirrot hallinnonalalta toiselle ovat mahdollisia hallituksen päätöksin. Talousarvion joustavuutta on viime vuosina lisätty. Määrärahoja on entistä helpompi siirtää seuraavalle vuodelle, samoin henkilöstövoimavarojen siirtämistä on helpotettu.

Tanska

Valtionpäämies, nykyisin kuningatar, seuraa

hallitusneuvotteluja ja voi tarvittaessa avustaa hallituspohjaa koskevan poliittisen kriisin ratkaisemisessa, vaikkakaan tähän ei ole vakiintunut selviä menettelytapoja. Hän nimittää perustuslain nojalla pääministerin ja muut ministerit samoin kuin päättää ministeriöiden ja ministerien lukumäärästä ja tehtäväjaosta.

Kuningattaren nimitystoimivaltaa ei voida lailla rajoittaa. Perustuslaista on kuitenkin johdettu hänen velvollisuutensa ottaa nimityksessä huomioon hallituksen parlamentaarinen luottamus, jota ei kuitenkaan erikseen todeta.

Kuningattaren muodollisen toimivallan laajuus merkitsee sitä, että hallitus voi joustavasti ilman kansankäräjien myötävaikutusta järjestellä hallituksen kokoa, organisaatiota ja tehtävien jakoa. Tämä on ollut erityisen tärkeää monipuoluehallitusten sisäisissä järjestelyissä.

Tanskan hallituksen kuuluu tällä hetkellä pääministerin lisäksi 21 muuta ministeriä, joista kukin toimii jonkin ministeriön päällikkönä.

Kukin ministeriö saa talousarviossa kehysmäärärahan, jonka rajoissa menojen tulee pysyä.

2.2.3. Suuret eurooppalaiset valtiot

Saksa

Liittopäivät valitsee liittokanslerin liittopresidentin esityksestä. Muut ministerit nimittää liittopresidentti, joka on sidottu liittokanslerin esitykseen. Liittokansleri voi omalla päätöksellään perustaa uusia ministeriöitä samoin kuin päättää ministerien lukumäärästä ja tehtävien jakautumisesta heidän välillään. Liittokansleri myös kantaa hallituksen parlamentaarisen vastuun ja johtaa hallituksen toimintaa. Muut ministerit toimivat liittokanslerin päättämän peruslinjan puitteissa.

Kunkin liittovaltioministeriön johdossa on kabinettiin kuuluva ministeri. Kabinettiin voi kuulua myös salkuttomia ministereitä. Lisäksi laajasti ymmärrettyinä hallituksessa on apulaisministerin asemassa olevia ministereitä ja valtiosihteereitä. Tällä hetkellä liittohallituksessa on liittokanslerinviraston lisäksi 18 ministeriötä.

Liittovaltion talousarviossa hyväksytään määrärahat kutakin ministeriötä varten erikseen.

Ranska

Ranskan poliittisessa järjestelmässä on tasa-

vallan presidentillä keskeinen asema. Hänen antamallaan asetuksella nimitetään pääministeri, tämän esittelystä muut ministerit ja ratkaistaan näiden välinen työnjako. Koska presidentillä on katsottu myös olevan itsenäinen oikeus erottaa pääministeriä myöten hallituksen jäsenet, hallituksen on koostuttava presidentin luottamusta nauttivista henkilöistä. Tätä kuitenkin rajoittaa se, että presidentti on ministeriä nimittäessään ja erottaessaan sidottu pääministerin myötävaikutukseen. Presidentti toimii myös hallituksen puheenjohtajana, joten hänellä on välitön vaikutus sen työhön, vaikka pääministeri hallituksen käytännön työtä johtaakin. Hallituksen on nautittava parlamentarismin periaatteen mukaan myös parlamentin, tarkemmin kansalliskokouksen, luottamusta.

Ministeriöt perustetaan presidentin antamalla asetuksella. Hallituksen jäsenten lukumäärää ei ole säännelty. Hallituksessa on tällä hetkellä 22 ministeriötä. Kunkin päällikkönä on ministeri. Lisäksi hallitukseen kuuluu kuusi erityisesti tiettyä asiaa jossain ministeriössä hoitamaan määrättyä ministeriä, joten kaikkiaan hallituksessa on 28 ministeriä. Presidentin johtamaan viikoittaiseen ministerineuvoston istuntoon osallistuvat pääministerin lisäksi vain päällikköministerit. Koko ministeristö osallistuu pääministerin puheenjohtamalla lähinnä rutinäkysymyksiä hoitavan niin sanotun kabinetineuvoston kokouksiin.

Yhdistynyt kuningaskunta

Toimeenpanovalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuuluu periaatteessa hallitsijalle, mutta käytännössä maata johtaa pääministerin johtama ”hänen majesteettinsa hallitus”, jonka ytimenä on kabinetti. Hallitukseen laajassa mielessä kuuluvat tavallisesti jotain suurta ministeriötä johtavien kabinettiministerien lisäksi yleensä kakkosministerinä toimivat kabinettiin kuulumattomat ministerit, alivaltiosihteerit ja lähinnä parlamenttisihteereinä toimivat niin sanotut hallituspiiskurit. Laajassa mielessä hallitukseen kuuluvien kokonaismäärä nousee toiselle sadalle. Kabinettiin kuuluu tällä hetkellä pääministerin lisäksi 21 ministeriä. Kabinetin ulkopuolella tiettyä vastuualuetta hoitaa 27 ministeriä sekä 34 alivaltiosihteeriä.

Ministeriöiden tai ministerien lukumäärästä ja tehtävistä ei ole lain tasoisia säännöksiä. Ministeriön käsitekin on liukuva. Laajassa

mielessä ministeriöksi voidaan kutsua hyvinkin pieniä ja epäitsenäisiä viranomaisia; näin laskettuna ministeriöitä voidaan sanoa olevan satoja. Sellaisiakin ministeriöitä, joilla on oma pääluokka valtion talousarviossa, on kymmeniä. Tavallisessa kielenkäytössä kuitenkin ministeriöksi kutsutaan lähinnä vain kabinettiministerin alaisuudessa toimivia ministeriöitä, joita on tällä hetkellä 18.

Pääministerin tai ministerin nimittämisestä ei ole säännöksiä. Sovinnaissäännön mukaan hallitsijan on nimitettävä pääministeriksi henkilö, jolla on parhaat mahdollisuudet parlamentin alahuoneen luottamusta nauttivan hallituksen muodostamiseen. Kaksipuoluejärjestelmässä tämä tarkoittaa käytännössä vaalit voittaneen puolueen johtajaa. Hallitsija nimittää muut ministerit pääministerin esityksestä.

Pääministeri päättää käytännössä sekä ministeriöistä että niiden hoidettavana olevista tehtävistä, vaikka muodolliset päätökset tekeekin hallitsija. Muutokset alistetaan parlamentin hyväksyttäväksi. Hallitus voi harkintansa mukaan perustaa ministeriöitä ja ministerin virkoja. Tätä rajoittaa kuitenkin se, että lain mukaan enintään 95 parlamentin jäsentä voi yhtä aikaa olla nimitettynä ministeritason virkaan. Samoin palkkaa voidaan siitä annetun säädöksen nojalla maksaa samanaikaisesti pääministerin lisäksi vain 21 kabinettiin kuuluvalla ja 50 muulle ministerille. Yhteensä palkkaa voidaan yhtäaikaaisesti maksaa enintään 172:lle poliittisesti laajasti ymmärrettyyn hallitukseen nimitetylle.

Ministeriöjakoa on vuoden 1979 vaalien jälkeen muutettu 13 kertaa. Kun uusi ministeriö on perustettu, siitä on kuitenkin tapana antaa laki, johon sisällytetään ministeriön keskeisiä tehtäviä koskevat säännökset. Alahuone hyväksyy kunkin ministeriön määrärahat.

2.2.4. Eräät keskikokoiset eurooppalaiset valtiot

Alankomaat

Perustuslain mukaan hallitus koostuu kuninkaasta ja ministereistä. Todellista hallitus- ja toimeenpanovaltaa käyttää kuitenkin pääministerin johtama ministerineuvosto.

Hallituksen muodostamisprosessi käynnistyy kuninkaan käymillä keskusteluilla hänen johtamansa valtioneuvoston, joka on parlamenttia

muun muassa lakiesityksiä koskeissa asioissa avustava elin, varapuheenjohtajan, parlamentin molempien kamarien puhemiesten ja parlamentin poliittisten ryhmien puheenjohtajien kanssa. Saatujen selvitysten pohjalta hallitsija nimittää hallitustunnustelijan tai antaa jollekulle hallituksen muodostamistehtävän. Tehtävän saaneen on pyrittävä parlamentin tukea nauttivan hallituksen muodostamiseen.

Kehitys on johtanut siihen, että parlamentin alahuoneen, erityisesti sen poliittisten ryhmien johdon, merkitys on käynyt hallituksen muodostamisessa yhä merkittävämmäksi. Hallitusneuvotteluissa sovitaan hallitusohjelman lisäksi myös ministereistä ja laajassa mielessä hallitukseen kuuluvista valtioshteereistä sekä heidän toimialoistaan.

Kun hallitusneuvottelut on käyty, hallituksen muodostaja esittelee valtion päämiehelle hallituslistan, johon tämä on nimityspäätöksensä sidottu. Virallisesti hallitus nimitetään pääministerin varmentamalla kuninkaallisella asetuksella. Tulevalla pääministerillä on keskeinen osa hallituksen muodostamisessa samoin kuin itse hallitustyössäkin, vaikka sinänsä valtiosäännön mukaan hänen valtansa on vain puheenjohtajan valtaa. Uusi hallitus esittää muutaman viikon kuluessa ohjelmansa parlamentille.

Kutakin ministeriötä johtaa ministeri, mutta hallituksessa voi olla myös salkuttomia ministereitä. Lisäksi hallitukseen voi kuulua tiettyjä asioita hoitavia valtioshteereitä, joiden asema on käytännössä suhteellisen itsenäinen. Valtioshteerit nimitetään ja vapautetaan tehtävistään muuten samoin kuin kabinettiministerit paitsi, että pääministerin lisäksi myös asianomainen ministeri varmentaa asiasta annettavan kuninkaallisen asetuksen. Myös valtioshteerit ovat toimistaan parlamentaarisisessa vastuussa.

Tällä hetkellä Alankomaissa on pääministerin johtaman yleisten asioiden ministeriön lisäksi 11 ministerin johtamaa ministeriötä. Ulkoministeriössä on kehitysyhteistyöasioita varten salkuton ministeri. Näin ollen kabinetissa, ministerineuvostossa, on 13 jäsentä. Valtioshteereitä on tällä hetkellä seitsemän, joten hallitukseen kuuluu kaikkiaan 20 jäsentä.

Ministeriöt perustetaan kuninkaallisella asetuksella. Käytännössä ministerineuvosto itse päättää, mitä ministeriöitä on ja miten tehtävät niiden kesken jaetaan. Muutoksia ministeriöiden tehtäväjakoon tehdään yleensä vain hallituksen muodostamisen yhteydessä. Viimeksi

hallitusta muodostettaessa siirrettiin kulttuuriasiat ministeriöstä toiseen. Tällä hetkellä ministeriöjakoa ollaan kehittämässä siihen suuntaan, että toiset ministeriöt keskittyisivät yhteiskuntapolitiikkaan toisten ollessa selvemmin toimeenpanoviranomaisia. Lisäksi parhaillaan harkitaan kansainvälisten asioiden jakautumista ministeriöiden kesken.

Kullakin ministeriöllä on oma talousarvio, jonka koon määrää ministerineuvosto.

Itävalta

Liittohallitus koostuu tällä hetkellä liittokanslerin virastosta ja 13 muusta ministeriöstä. Liittopresidentti nimittää liittokanslerin, jonka tulee saada luottamuslause parlamentin alakamarissa, kansallisneuvostossa. Päätöksessään liittopresidentti ei ole sidottu esitykseen. Sen sijaan liittopresidentti nimittää muut liittohallituksen jäsenet liittokanslerin esityksestä. Kabinetin muodostavat liittokansleri ja varsinaiset ministerit. Laajassa mielessä hallitukseen kuuluvat myös poliittisesti valitut valtioshteerit.

Itävallan liittohallituksen ministeriöistä ja niiden välisestä tehtäväjaosta päätetään käytännössä hallitusneuvotteluissa, mutta muodollisesti asiasta on aina säädettävä lailla, joten tehtävänjaon muuttaminen edellyttää parlamenttikäsittelyä. Perustuslaki edellyttää valtiovarainministeriötä, mutta muista ministeriöistä on säädetty tavallisella lailla. Toimialasääntely on yksityiskohtaista.

Hallituksessa voi olla salkuttomia ministereitä. Ministeri voidaan myös määrätä toimimaan useamman kuin yhden ministeriön päällikkönä. Ministerin vaihtuminen kesken hallituskautta ei edellytä parlamentin käsittelyä, jollei samalla ministeriöiden tehtäviä muuteta. Kansallisneuvosto ohjaa talousarvion avulla melko yksityiskohtaisesti ministeriöiden toimintaa.

2.2.5. Yhteenveto

Sekä ministeriöiden että ministerien lukumäärä samoin kuin ministeriöiden toimialajako on yleensä hallituksen omissa käsissä. Selvimmin näin on asian laita Ruotsissa ja Saksassa, mutta vaadittavan asetuksen tosiasiallisen muodollisuuden vuoksi myös perustuslailliset kuningaskunnat Norja, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat kuuluvat samaan

joukkoon. Ranskassa näistä kysymyksistä päätetään tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Ainoastaan Itävallassa ministeriöistä ja niiden tehtävistä säädetään lailla, joskin myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa on tapana antaa laki jo kuningattaren muodollisella ja pääministerin tosiasiallisella päätöksellä perustetun ministeriön tehtävistä. Itävallassakin ministeriöiden toimialoista päätetään käytännössä hallitusneuvotteluissa.

Yleensä tarkastelluissa maissa on tai voi olla myös salkuttomia ministereitä sekä muita kabinettiin kuuluvia, mutta muuten kuin ministeriön päälliköksi johonkin — mutta vain yhteen — ministeriöön sijoitettuja ministereitä. Lisäksi laajassa mielessä hallitukseen kuuluu useissa maissa valtiosihteereitä.

Kabinettiministereiden lukumäärä vaihtelee Alankomaiden 13:sta Ranskan 28:aan keskiarvon ollessa 20. Ministeriöitä on vähiten Alankomaissa (12) ja eniten Tanskassa ja Ranskassa (22). Keskimäärin tarkastelluissa maissa on 17 ministeriötä.

Ministeriöjako on joustavista säännöksistä huolimatta melko pysyvä, joskin muutoksia voidaan kuitenkin pitää tavanomaisina. Yleensä ministeriörakennetta muutetaan uuden hallituksen muodostamisen yhteydessä.

Ruotsissa hallituskanslia saa valtion talousarviossa määrärahan, jonka hallitus jakaa eri ministeriöille. Samoin Alankomaissa hallitus voi itse päättää kunkin ministeriön käytettävissä olevista voimavaroista. Muualla kukin ministeriö saa suoraan valtion talousarviossa omat määrärahasa.

2.2.6. Euroopan unionin komission organisaatio

Euroopan unionin piirissä asioiden toimialoittainen jako poikkeaa olennaisesti Suomen hallinnonalajaosta. Komission organisaation perusyksiköitä ovat pääosastot (DG:t), jotka voidaan pitkälle rinnastaa ministeriöihin. Niillä on kullakin oma toimialansa. Näitä toimialoja on nykyisin 23. Yhteisön tarkoituksensa toteuttamiseksi säätämä oma lainsäädäntö on yhteisön säädöshakemistossa jaoteltu aiheen mukaisesti 17 eri lainsäädännön alaan. Myös nämä jaot poikkeavat suomalaisen lainsäädännön systematiikasta.

Euroopan unioni on pyrkinyt vahvistamaan alueellista tasa-arvoista kehitystä yhteisön

omilla rakennepoliittisilla rahastoilla, joista keskeisiä ovat rakennerahastot (aluekehitysrahasto, sosiaalirahasto ja maatalouden tuki- ja ohjausrahaston ohjausosasto), koheesiorahasto sekä Euroopan Investointipankki. Yhteisen aluepolitiikan kehittäminen ja Suomen mahdollisuus saada unionilta aluepoliittista tukea edellyttää eri hallinnonalojen rajojen ylittämistä ja yhteistyön lisäämistä sekä myös uudenlaisia työtapoja. Osaltaan tätä ilmentää Suomessa vuoden 1994 alusta voimaan tullut alueiden kehittämisestä annettu laki (1135/93).

Yhteistyö komission pääosastojen kanssa ja yhteisölainsäädännön valmistelu vaativat ministeriöiden välisen yhteistyön olennaista lisäämistä nykyiseen verrattuna. Jotta Suomi mahdollisena jäsenenä pystyisi ottamaan tehokkaasti kantaa Euroopan unionissa esille tuleviin kysymyksiin, on välttämätöntä yhteensovittaa unionin asioiden käsittelyä ministeriöiden kesken.

2.3. Nykytilan arviointi

Suomen valtionhallinto on perinteisesti ollut niin organisaatorakenteeltaan kuin toiminnallisesti jokseenkin jäykkä. Varsin monista asioista on säädetty laein ja asetuksin. Julkisen hallinnon käynnissä olevan laajan muutoksen pääperiaatteita onkin hallinnon joustavuus.

Joustavuuden lisäämisen tarve hallinnossa on viime vuosina korostunut entisestään, kun hallinnon toimintaympäristö on joutunut voimakkaaseen muutostilaan. Muutokset koskevat sekä kansallista että kansainvälistä toimintaympäristöä ja ovat sisällöltään niin taloudellisia kuin yhteiskunnallisiakin. Yleisesti arvioidaan, että muutokset ovat varsin pitkäaikaisia, osin ehkä pysyväisluontoisia ja entistä useammin vaikeasti ennustettavia.

Valtioneuvoston organisaatio on ollut koko itsenäisyyden ajan hyvin vakaa. Muutokset ministeriöiden lakisidonnaisessa toimialajaossa, saati ministeriöjaossa, ovat osoittautuneet vaikeasti toteutettaviksi. Hallitusta muodostettaessa ei nykytilanteessa ole riittävästi aikaa ministeriöiden toimialaa sääntelevien lakien muuttamiseen. Monipuoluehallituksen toimiaikana muutosten esteenä ovat niiden vaikutukset hallituspuolueiden väliseen vallanjakoon.

Nykyinen tiukasti lakisidonnainen ministeriöjako ja sen muuttamisen vaikeus eivät ole antaneet mahdollisuutta käyttää organisaatio-

tiomuutoksia välineenä reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja tehostaa harjoitettavaa yhteiskuntapolitiikkaa. Tämä merkitsee myös hallituksen heikompa kykyä kantaa poliittista vastuuta yhteiskunnan kehityksestä.

Ministeriöiden väliset tiukat organisaatiorajat eivät ole tukeneet myöskään asioiden hoidon taloudellisuutta. Yhdistämällä uusissa tilanteissa ja muuttuvia tavoitteita toteutettaessa ministeriöiden tehtäviä ja voimavaroja uudella tavalla olisi myös mahdollista säästää voimavaroja. Nykytilanteessa on jouduttu tarpeettomasti lisäämään muuttumattomien ministeriöiden resursseja.

Kehitys on vienyt siihen, että yhä useammat asiat vaativat ministeriöiden välistä yhteistyötä ja yhteensovittamista. Tässä tilanteessa valtioneuvostoa tulisikin tarkastella entistä enemmän kokonaisuutena, joka järjestäytyy kulloistenkin tehtävien ja tavoitteiden vaatimalla tavalla.

Suomen hallituksen on myös vaikea tehokkaasti hoitaa kaiken aikaa laajenevaa ja syvenevää kansainvälistä yhteistyötä, jos valtioneuvoston organisaatiota ei juuri voida muuttaa. Jos Suomi liittyy aktiivisessa muutosvaiheessa olevaan Euroopan unioniin, asioita voidaan siellä hoitaa tehokkaammin ja kansallisia etuja paremmin valvoa, jos ministeriöiden toimialajakoa voidaan tarvittaessa järjestellä unioninkin organisaatio huomioon ottaen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot

Uudistuksen tavoitteena on:

- parantaa hallituksen mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin sekä harjoittaa tehokasta yhteiskuntapolitiikkaa ja muuttaa sitä ja

- näin osaltaan toteuttaa niitä valtiosäännön ja julkisen hallinnon kehittämislinoja, joiden mukaisesti parannetaan eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen toimintaedellytyksiä samalla, kun vahvistetaan ja lisätään eduskunnan mahdollisuuksia poliittisesti ohjata ja valvoa hallitusta.

Samalla uudistuksen tavoitteena on:

- lisätä joustavuutta hallituksen toiminnassa,
- lisätä hallinnon yhteiskuntapoliittista toimintavalmiutta,

- madaltaa ministeriöiden välisiä raja-aitoja ja edistää niiden yhteistyötä,

- luoda edellytyksiä hallintokoneiston muutoksille sekä

- luoda edellytyksiä joustavaan ja tulokselliseen kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälisessä yhteistyössä on kiinnitettävä erityistä huomiota syvenevään eurooppalaiseen integraatioon mukaan lukien mahdollinen Euroopan unionin jäsenyys. Euroopan unioni on kehitysvaiheessa, jossa sen organisaatiossa voi tapahtua nopeita ja isojakin muutoksia ja sille voi tulla myös uusia tehtäviä. Näihin muutoksiin on hallituksen kyettävä reagoimaan joustavasti niin, että sen käytössä on kulloinkin tarkoituksenmukainen organisaatio, joka tehokkaasti voi valvoa Suomen etuja eurooppalaisessa integraatiokehityksessä. Jos Suomi on Euroopan unionin jäsen, tärkeä merkitys on yhteistyöllä muiden jäsenvaltioiden hallitusten kanssa.

Muutokset ministeriöiden toimialajaoissa tulisivat tehtäviksi yleensä uutta hallitusta muodostettaessa. Samalla kun näillä muutoksilla pyrittäisiin tehostamaan hallituksen politiikkaa ja parantamaan hallituksen sekä ministeriöiden toimintaedellytyksiä, ne myös helpottaisivat asiallisesti hallituksen muodostamista antaessaan ministeristön järjestelyssä lisää liikkumavaraa.

Keinona edellä asetettujen tavoitteiden edistämiseksi ehdotetaan ministeriöiden toimialajaoon sääntelyn joustavoittamista niin, että perustuslaissa ja yleensä lakitasolla tapahtuvaa sääntelyä väljennetään ja valtioneuvostolle itselleen annetaan selvästi lisää mahdollisuuksia vaikuttaa omaan organisaatioonsa. Seuraavassa jaksossa 3.2. tarkastellaan eri keinovaihtoehtoja.

3.2. Selvitetty vaihtoehdot

Tätä esitystä valmisteltaessa on keinoina tavoitteiden edistämiseksi selvitetty lähemmin neljää ministeriöiden toimialajaoon sääntelyn perusvaihtoehtoa.

Nykytilaan verrattuna vähäisin muutos tavoitteiden suuntaan olisi ministeriöiden määrittely lailla ja niiden välisen asiajaon sääntely asetuksella. Lailla siis säädettäisiin ministeriöiden nimet. Tämä vaihtoehto toisi valtioneuvoston organisaatioon joustoa jokseenkin vähän, koska ministeriöiden nimet jo pitkälle määrittelevät niiden toimialan. Ongelmaksi muodos-

tuisi samalla kuitenkin lakitasoisen sääntelyn epäselvyys, koska nimi ei läheskään aina kovin yksiselitteisesti määritteli ministeriön toimialaa.

Toisena päävaihtoehtona on selvitetty mallia, jossa lailla säädettäisiin ministeriöiden muodostamisen yleiset perusteet ja ministeriöiden enimmäismäärä. Kunkin ministeriön toimialasta ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken säädettäisiin asetuksella. Tämä malli siis jättäisi asetustasolle konkreettisen päätöksenteon siitä, mitä ministeriöitä on ja mikä on kunkin ministeriön toimiala. Käytännössä valtioneuvosto voisi tässä mallissa itse ratkaisevasti vaikuttaa omaan organisaatioonsa. Malli toteuttaisi melko pitkälle sen joustavuudelle edellä asetetut tavoitteet. Tässä mallissa kuitenkin myös eduskunnalla olisi konkreettisia välineitä ohjata ministeriöiden toimialajakoa.

Kolmannessa selvityksessä mallissa siitä, mitä ministeriöitä on, ja niiden toimialajasta säädettäisiin kokonaisuudessaan asetuksella. Malli toteuttaisi hyvin edellä asetetut tavoitteet. Tämä malli on yleinen edellä kohdassa 2.2. tarkastelluissa maissa.

Neljäntenä on tarkasteltu mallia, joka pohjautuisi kolmannen mallin tapaan siihen, että ministeriöistä ja niiden toimialajasta säädettäisiin kokonaisuudessaan asetuksella. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaan osoitettaisiin valtion talousarviossa yksi yhteinen määräraha. Virat ja virkamiehet olisivat valtioneuvoston yhteisiä. Toimintamäärärahojen ja henkilöresurssien jaosta eri ministeriöille päättäisi valtioneuvoston yleisistunto ja joltain osin mahdollisesti valtioneuvoston kanslia. Yksi yksikkö voisi hoitaa kaikkien ministeriöiden sisäisen hallinnon. Tämä malli toteuttaisi asetetut joustavuustavoitteet täysimääräisesti. Malli on käytössä Ruotsissa. Suomessa se merkitsisi valtioneuvoston nykyiseen järjestysmuotoon ja toimintatapaan suuria muutoksia, jotka vaatisivat huomattavaa lisävalmistelua.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Vaihtoehtojen vertailussa on päädytty rakentamaan esitys edellä toisena tarkastellun mallin pohjalta.

Hallitusmuotoa muutettaisiin niin, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voitaisiin säätää lailla tai asetuksella, mutta ministeriöiden enimmäismäärästä ja

niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädettäisiin lailla. Päätökset siitä, miten päätetään olemassa olevista ministeriöistä ja niiden toimialajasta, tekisi siis eduskunta.

Valtioneuvostolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä kunkin ministeriön yleisen toimialan sijasta säädettäisiin ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista. Lisäksi laissa säädettäisiin nykyiseen tapaan ministerien enimmäismäärästä. Valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin, niiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä virastojen ja laitosten kuulumisesta eri ministeriöiden hallinnonalalle säädettäisiin asetuksella. Kaikki nämä asetustason säännökset on tarkoitus koota valtioneuvoston ohjesääntöön.

Hallitusmuodon ja valtioneuvostolain muuttaminen ehdotetulla tavalla toteuttaisi siis valtioneuvoston organisaation joustavuudelle asetetut tavoitteet verraten pitkälle. Myös eduskunnalla olisi välineitä ohjata ministeriöiden toimialajakoa. Tarvittaessa eduskunta voisi lailla säätää konkreettisesti jonkin ministeriön toimialasta.

Jotta valtioneuvoston organisaatiota voitaisiin käytännössä muuttaa ehdotetussa järjestyksessä, muutoksen yhteydessä on voitava tehdä myös vastaavat voimavarasiirrot. Valtioneuvostolakiin ehdotetaankin otettavaksi säännös, jolla poiketaan valtion virkamieslaista (750/94) niin, että valtioneuvosto voi aina siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajoon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/88) ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan varainhoitovuonna voidaan ministeriöjaon puitteissa määrärahoja siirtää toisen ministeriön käytettäväksi. Menettelyä ei kuitenkaan voitaisi soveltaa, mikäli muutos merkitsisi kokonaan uuden ministeriön perustamista tai muuttaisi asianomaisten ministeriöiden toiminnan pääasiallista luonnetta, vaan tällöin on sovellettava normaalia talousarviomenettelyä.

Voimavarasiirtoja voitaisiin toteuttaa kuitenkin vain eduskunnan määrärahoille hyväksymää käyttötarkoitusta muuttamatta ja eduskunnan hyväksymien valtion talousarvioon otettujen määrärahojen rajoissa. Menoja ei siis tässä yhteydessä voitaisi lisätä.

Tämä esitys koskee vain päätöksentekoa ministeriöiden muodostamisesta ja toimiala-

jaosta. Esityksen yhteydessä ei ehdoteta ministeriöiden toimialajakoon sisällöllisiä muutoksia.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lainsäädännöllä ei itsessään olisi taloudellisia vaikutuksia. Esitys antaa kuitenkin mahdollisuuden muuttaa ministeriöiden toimialajakoa nykyistä joustavammin.

Esitykseen sisältyvässä valtioneuvostolain muutosehdotuksessa edellytetään, että kunkin ministeriön toimialan tulee olla paitsi yhteiskunnallisesti merkittävä ja hallinnollisesti tarkoituksenmukainen myös taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Säännöksellä korostetaan sitä, että ministeriöiden toimialoja muutettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös hallinnon järjestämisen taloudellisuuteen.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia ministeriöiden toimialajakoon. Sellaisia ei ole muutenkaan tarkoitus tässä yhteydessä tehdä.

Hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan ministeriöiden muodostaminen ja muutokset ministeriöiden toimialajakoon eivät enää välttämättä edellyttäisi asian saattamista eduskunnan käsittelyyn lain muutosena. Niistä voitaisiin päättää laissa säädetyn ministeriöiden enimmäismäärän ja ministeriöiden muodostamisen yleisten perusteiden puitteissa asetuksella. Tämä yksinkertaistaisi menettelyä ja laajentaisi käytännössä valtioneuvoston itsensä toimivaltaa.

Valtioneuvostolain muuttamista koskeva lakiehdotus mahdollistaisi ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti viran ja virkamiestä siirron ministeriöstä toiseen myös ilman virkamiestä suostumusta. Siirtämisestä päätäisi valtioneuvosto yleisistunnossaan. Eri ministeriöissä työskentelee yhteensä noin 3 600 virkamiestä (ilman ulkomaanedustuksessa toimivia). Valtionhallinnossa on virkamiehiä yhteensä noin 135 000. Lähes tulkoon kaikki ministeriöiden toimipaikat ovat Helsingin keskustassa. Poikkeuksia ovat oikeusministeriön

tietojärjestelmäyksikkö, joka on Hämeenlinnassa, ja työministeriön työsuojeluosasto, joka sijaitsee Tampereella.

Valtion talousarviosta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan ministeriöiden toimialajaon muuttuessa voisi valtioneuvosto päättää samalla toimialajaon muutosta vastaavista määrärahasiirroista ministeriöiden kesken. Ehdotus merkitsisi ilman talousarvion muuttamista tapahtuvia määrärahasiirtoja koskevan menettelyn laajentamista nykyisestä koskemaan henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamisen lisäksi myös muita ministeriöiden toimialojen muuttamisen edellyttämiä ministeriöiden toimintaan tarkoitettujen määrärahojen siirtoja. Menettelyn edellytyksenä olisi kuitenkin, ettei muutos merkitse uuden ministeriön perustamista tai asianomaisten ministeriöiden toiminnan pääasiallisen luonteen muuttamista.

4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

Poliittisen järjestelmän kehittämislinjana Suomessa on vahvistaa ja lisätä eduskunnan keinoja poliittisesti ohjata ja valvoa hallitusta. Tällaisia viime vuosina päätettyjä keinoja ovat hallitusohjelman saattaminen tiedonantona eduskunnan käsittelyyn, eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien aseman vahvistaminen hallituksen muodostamisprosessissa, tiedonanto-, selonteko- ja ilmoitusmenettelyjen samoin kuin kysymysjärjestelmän laajentaminen ja kehittäminen sekä ehdotettu pääministerin ensisijaisen nimitysvallan siirtäminen tasavallan presidentiltä eduskunnalle.

Samanaikaisesti eduskunnan hallitukseen kohdistaman poliittisen ohjauksen ja valvonnan tehostamisen kanssa on pyritty parantamaan hallituksen toimintaedellytyksiä. Siinä tähän asti käytetyt välineet ovat liittyneet lähinnä tulosbudjetointiin. Samalla hallitus on saanut eduskunnalta virkajärjestelyvaltaa. Nyt ehdotetussa uudistuksessa organisaatio nähdään entistä enemmän välineenä, jota joustavasti muuttamalla voidaan tehostaa hallituksen politiikkaa ja lisätä sen tuloksellisuutta.

Erityistä huomiota tässä yhteydessä on kiinnitettävä hallitusmuodon uuteen 36 a §:ään, jonka mukaan hallituksen ohjelma on annettava tiedonantona eduskunnalle. Tiedonanto on annettava myös valtioneuvoston kokoonpanon

merkittävästi muuttuessa. Koska ministeriöiden toimialajaot ovat hallituksen työskentelyn kannalta merkittäviä, uuden hallituksen ohjelmaa koskevan tiedonannon eduskunnalle tulee sisältää myös selvitys mahdollisista muutoksista ministeriöiden toimialajakoon.

Hallituksen esitys siis liittyy omalta osaltaan viime aikoina toteutettuihin poliittis-hallinnollisen järjestelmän kehittämislinjoihin ja sillä pyritään parantamaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen toimintaedellytyksiä. Ottaen huomioon suomalaiset perinteet ja ulkomaiset kokemukset voidaan arvioida, että valtioneuvoston organisaatiota ei tulevaisuudessakaan tulisi muuttamaan kovin usein eivätkä muutokset olisi yleensä kovin syvällisiä. Siksi on syytä korostaa tarvetta jatkuvasti eri tavoin kehittää hallituksen toimintaedellytyksiä.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 1991 keskushallintohankkeen ja nimesi selvitysmiehen valmistelevaan toimenpide-ehdotuksia. Selvitysmiehen aloitteesta valtioneuvoston kansliassa aloitettiin ministeriöiden toimialajaon joustavoittamisen eri vaihtoehtojen selvittäminen. Loppuraportissaan (komiteamietintö 1992:28) selvitysmies totesi, että keskushallinnon toimialoja pitää voida tarkistaa tarpeen mukaan joustavasti. Selvitysmies ehdotti, että laissa olisi määritelty ne keskeiset toimialat, joita varten on aina oltava ministeriö, sekä yleiset periaatteet muiden toimialojen muodostamisesta. Asetuksella säädettäisiin ministeriöiden nimet ja toimialat sekä ministeriöiden välinen tarkempi tehtäväjako.

Valtioneuvoston 17 päivänä kesäkuuta 1993 tekemään periaatepäätökseen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi sisältyi kannanotto, jonka mukaan ministeriöiden toimialajakoa joustavoitetaan. Päätöksen mukaan ministeriöiden lukumäärästä säädettäisiin lailla. Ministeriöiden toimialasta lailla säädettäisiin nykyistä yleispiirteisemmin. Ministeriöiden välisestä tehtäväjaosta säädettäisiin muutoin asetuksella.

Valtioneuvoston mainitun periaatepäätöksen mukaista lainsäädäntöä valmisteltiin valtioneuvoston kansliassa. Asiaa tämän valmistelun

pohjalta käsitellessään hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta tuli siihen johtopäätökseen, ettei valtioneuvoston organisaatiota ilmeisestikään voida periaatepäätöksen pohjalta riittävästi joustavoittaa. Sen vuoksi ministerivaliokunta nimesi keväällä 1994 erityisen selvitysmiehen vielä selvittämään ministeriöiden toimialajaon joustavoittamisen eri vaihtoehtoja ja tekemään asiasta ehdotuksensa.

Selvitysmiehen apuna työskenteli valtioneuvoston kansliaa ja oikeusministeriötä edustanut asiantuntijaryhmä sekä mainittujen tahojen ja sisäasiainministeriön virkamiehistä koostunut sihteeristö. Selvitysmies kuuli työssään valtioneuvoston kanslian ja kaikkien ministeriöiden virkamiesjohtoa, valtiovarainministeriön budjettiosastoa, henkilöstöosastoa ja hallinnon kehittämisosastoa, eduskunnan virkamiehiä, valtion henkilöstön keskusjärjestöjä sekä tieteellisiä asiantuntijoita erityisesti valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden, valtio-opin ja julkishallinnon alalta.

Eduskunnalle annettu esitys perustuu viimeksi tarkoitetun selvitysmiehen ehdotukseen.

Valtion vuoden 1995 talousarvioesityksen yleisperustelujen mukaan ministeriöiden toimialojen tarkistamista ja tehtävien siirtämistä hallinnonalalta toiselle joustavoitetaan.

5.2. Lausunnot

Selvitysmiehen ehdotuksesta pyydettiin valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden lausunnot. Lausunnon antajien enemmistö puolsi ehdotusta kiinnittäen enintään huomiota joihinkin yksittäisiin kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia katsoi, että ministeriöiden toimialajaon joustavoittamisessa tulisi edetä ehdotusta pidemmälle. Liikenneministeriö ei pitänyt uudistusta tarpeellisenä. Maa- ja metsätalousministeriö piti uudistuksen tavoitteita hyvinä, mutta ei pitänyt ehdotettuja lainsäädännön muutoksia riittävästi perusteltuina. Myös valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö esittivät varauksia uudistukseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö katsoi selvitysmiehen ehdottaman valtion talousarviosta annetun lain muutoksen antavan liian laajan valtuuden siirtää määrärahoja ilman talousarviomenettelyä kesken varainhoitovuotta. Lakiehdotus on valmisteltu tältä osin uudelleen oikeusministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Samoin oikeusministeriössä

on jatkovalmistelussa tehty lausuntojen pohjalta muita, lähinnä lakitekniisiä muutoksia selvitysmiehen ehdotukseen.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitus on ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevassa esityksessään (HE

285/1994 vp) ehdottanut muun muassa, että tasavallan presidentille kuuluva asetuksenantovalta siirretään lukuun ottamatta valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksia pääsääntöisesti valtioneuvostolle.

Tässä esityksessä tarkoitettua asetuksenantovaltaa käyttäisi valtioneuvosto, jos edellä mainitussa hallituksen esityksessä olevat asiaa koskevat säännösehdotukset hyväksytään.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

38 §. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän 2 momentti. Voimassa olevan 2 momentin mukaan lailla on säädettävä ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta ja asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä asioiden jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta. Tätä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään joko lailla tai asetuksella. Siitä, miten päätetään olemassa olevista ministeriöistä ja niiden toimialajaosta, säädettäisiin käytännössä valtioneuvostolaissa. Lisäksi ehdotetaan, että laissa säädettäisiin jatkossa ministeriöiden lukumäärän sijasta vain niiden enimmäismäärästä sekä ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista.

Ehdotettu muutos on valtioneuvoston organisaation joustavuuden lisäämisen välttämätön edellytys. Organisaatiovaltaa siirrettäisiinkin asetustasolle sen mukaan kuin edellä yleisperustelujen kohdassa 3.3. on selostettu.

Hallitusmuodon 38 §:n 1 momentti jäisi voimaan muuttamattomana. Sen mukaan valtioneuvostossa on niin monta ministeriötä kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen. Vaikka tätä voitaisiin pitää muutenkin selvänä, on aiheellista edelleenkin säilyttää periaate myös hallitusmuodossa, koska uusien ministeriöiden muodostaminen tulisi ehdotetun 38 §:n 2 momentin ja valtioneuvostolain muutoksen myötä helpottumaan. Pykälän 1 momentin säännös korostaa, että uuden ministeriön muodostamista on aina harkittava tarkoin.

Siirtymäsäännös. Lain tultua voimaan koot-

taisiin siirtymäsäännöksen nojalla kunkin ministeriön toimialaa ja asioiden jakoa ministeriöiden kesken koskevat säännökset lainmuutoksen voimaantulopäivästä lukien asetuksena annettuun valtioneuvoston ohjesääntöön. Hallituksen tarkoituksena on, että toimialajaon muutokset myös tulevaisuudessa toteutettaisiin valtioneuvoston ohjesääntöä muuttamalla. Tämä menettely myös helpottaisi kansalaisten ja hallinnon muiden asiakkaiden tiedonsaantia kulloinkin oikeasta viranomaisesta. Eduskunnalla olisi kuitenkin hallitusmuodon 38 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuus ottaa säännöksiä ministeriöiden toimialasta lakiin.

1.2. Laki valtioneuvostosta

1 §:n edellä oleva väliotsikko. Väliotsikko ”Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit” ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”Ministeriöt ja ministerit,” mikä johtuu väliotsikon alla olevien säännösten, erityisesti 1 §:n muutettavaksi ehdotetusta sisällöstä.

1 §. Pykälässä säädettäisiin hallitusmuodon 38 §:n uuden 2 momentin nojalla ministeriöiden enimmäismäärästä ja ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista. Koska uudistuksen tarkoituksena on, että jatkossa ministeriöiden muodostamisesta ja niiden tehtäväjaosta säädettäisiin asetuksella ja vain poikkeuksellisesti lailla, ehdotetaan 2 momenttiin otettavaksi tämän periaatteen ilmaiseva säännös. Se ei luonnollisesti estä jatkossakaan tarvittaessa säätämästä sanotuista kysymyksistä lailla.

Pykälän 1 momentissa ministeriöiden enimmäismääräksi ehdotetaan 13, pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia mukaan lu-

kien. Ministeriöiden enimmäislukumääräksi ehdotetaan niiden nykyinen määrä. Näin ollen asetuksella voidaan ministeriöiden lukumäärää vähentää, mutta ministeriöiden lukumäärän lisääminen nykyisestä edellyttää lakia. Samalla ehdotetaan, että valtioneuvoston kanslia määriteltäisiin suoraan ministeriöksi voimassa olevan säännöksen 2 momentin mukaisen monimutkaisemman menettelyn sijasta. Tämä olisi perusteltua myös siksi, ettei kysymyksestä jatkossa olisi tarpeen aina muuallakaan laissa erikseen säätää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista. Kunkin ministeriön toimialan tulee ehdotuksen mukaan olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Säännöksen tavoitteena on, että jokainen merkittävä yhteiskuntapolitiikan lohko on kootusti yhden ministeriön hoidettavana, että ministeriöiden toimialat ovat suhteellisen laaja-alaisia ja että kunkin ministeriön hoidettava asiakokonaisuus on sellainen, että asioita voidaan sen puitteissa hoitaa vaikuttavasti ja taloudellisesti. Samalle ministeriölle voisi kuulua myös useampia yhteiskuntapolitiikan lohkoja.

Pykälän 2 momentissa toistettaisiin jo hallitusmuodon ehdotetussa 38 §:n 2 momentissa annettu valtuutus säätää ministeriöiden toimialakysymyksistä asetuksella. Tämä ei merkitse muutosta hallitusmuodon 28 §:n 1 momentissa säädetyistä, joten asetuksella ei jatkossakaan voida poiketa laissa säädetyistä. Näin ollen eduskunnalla säilyy mahdollisuus niin tahtoeensa järjestää ministeriöiden toimialajakokysymyksiä lailla.

Ministeriöiden toimialojen konkreettista sääntelyä lakitasolla on aikaisemmin saatettu perustella myös sillä, että ministeriöt ovat tehneet runsaasti tapauskohtaisia päätöksiä eli hallintopäätöksiä ja että niitä tekemässä olisi oltava oikeusturvankin takia riittävän pysyvä organisaatio. Valtioneuvoston toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17 päivänä kesäkuuta 1993 tekemän periaatepäätöksen mukaan ministeriöissä ei enää tehtäisi tapauskohtaisia päätöksiä. Tapauskohtainen päätöksenteko onkin jo pitempään jatkuneen kehityksen seurauksena pääosin siirretty pois ministeriöistä ja tämä kehitys jatkuu edelleen.

Lain uuden 1 §:n 1 ja 2 momentin perusteella ehdotetaan tarpeettomina poistettaviksi nykyi-

sen 1 §:n 1 momentti, jossa säädetään olemassa olevat ministeriöt, nykyinen 1 §:n 3 momentti, jossa säädetään mahdollisuudesta perustaa kansanhuoltoministeriö, sekä kumottavaksi nykyinen 3 §, jossa säädetään ministeriöiden toimialasta.

Lain nykyisen 1 §:n 4 momentin mukaan jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Koska sama säännös on jo hallitusmuodon 38 §:n 1 momentissa, myös se ehdotetaan valtioneuvostolaista tarpeettomana kumottavaksi.

1 a §. Pykälä vastaa nykyistä 1 §:n 5 momenttia.

3 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Tältä osin viitataan edellä 1 §:n yhteydessä sanottuun.

3 a §:n edellä oleva väliotsikko. Väliotsikko on tarpeen lisätä Euroopan talousaluetta koskevia asioita käsittelevän 3 a §:n edelle, koska kumottavaksi ehdotetun 3 §:n edellä nykyisin oleva väliotsikko myös ehdotetaan kumottavaksi.

11 a §:n edellä oleva väliotsikko. Lakiin otettavaksi ehdotettavat toimialamuutosten käytännön toteuttamisen edellyttämät säännökset sijoitettaisiin uuteen 11 a ja 11 b §:ään. Koska kyseessä olevien säännösten ei voida luontevasti katsoa kuuluvan minkään laissa jo olevan säädöskokonaisuuden yhteyteen, ehdotetaan, että ne sijoitetaan omaksi ryhmäkseen ehdotettavaa ”erinäisiin säännöksiin” viittaavan oman otsikkonsa alle.

11 a §. Tämä vireillä olevia asioita ja olemassa olevia sitoumuksia koskeva pykälä on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiehdotukseen selvyyden vuoksi. Asioiden siirtyessä ministeriöltä toiselle on myös siirtyviä asioita hoitavien muiden virastojen ja laitosten siirryttävä uudelle hallinnonalalle. Myös tästä ehdotetaan selkeyden vuoksi otettavaksi säännös lakiin. Tältäkin osin säännökset on tarkoitus koota valtioneuvoston ohjesääntöön.

11 b §. Asioiden siirtyessä ministeriöltä toiselle on tarpeen, että siirtyviä asioita hoitavat virkamiehet myös siirtyvät uuteen ministeriöön. Näin on ainakin yleensä välttämätöntä menettellä, vaikkei virkamies antaisikaan suostumustaan siirtoon. Sekä voimassa olevan valtion virkamieslain (755/86) että joulukuun 1 päivänä 1994 voimaan tulevan valtion virkamieslain (750/94) mukaan tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Sen vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että ministeriöön perustettu virka voidaan aina siirtää ministeriöiden toimialajaon muutosta

vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan uuden valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla määrääjäksi nimitetty virkamies, jota ei ole nimitetty virkaan, siirtää toisen ministeriön palvelukseen määrääjän päättymiseen saakka.

Ehdotettu säännös ei yleensä aiheuta virkamiehelle erityisiä ongelmia, koska ministeriöt ja lähes tulkoon kaikki niiden yksiköt sijaitsevat suppealla alueella Helsingin keskustassa. Ministeriöiden toimialajakoa muutettaessa sekä virkoja ja virkamiehiä tässä yhteydessä ministeriöstä toiseen siirrettäessä sovelletaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettuja säännöksiä ja tehtyjä sopimuksia.

Säännös ehdotetaan sisällytettäväksi valtioneuvostolakiin eikä valtion virkamieslakiin, koska se saattaa tulla sovellettavaksi vain ministeriöiden virkamiehiin eli pienehköön virkamiesryhmään. Valtion virkamieslaki on virkamiehiä yleisesti koskeva perussäädös.

Siirtymäsäännös. Uuden valtion virkamieslain 72 §:n 1 momentin mukaan tuon lain voimaan tullessa valtion tilapäinen virkamies ja virkaatoimittava virkamies siirtyy lain 9 §:n 1 momentissa säädettyyn virkasuhteeseen siksi määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, joksi hänet on otettu tilapäiseksi virkamieheksi tai virkaatoimittavaksi virkamieheksi. Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen 11 b §:n määräaikaisten virkamiesten siirtämistä ministeriöistä toiseen koskeva säännös on tarkoitettu sovellettavaksi myös valtion virkamieslain 72 §:n 1 momentissa mainittuihin virkamiehiin. Tästä ehdotetaan otettavaksi säännös lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin.

1.3. Laki valtion talousarviosta

Talousarviota koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon valtioneuvoston hallitusmuodon VI lukuun, josta käyvät ilmi myös keskeiset budjetoitiperiaatteet kuten vuotuisperiaate, täydellisyysperiaate, tasapainoperiaate, bruttoperiaate ja julkisuusperiaate. Hallitusmuodossa on annettu mahdollisuus poiketa lailla tai talousarviossa eräistä budjetoitintaloudesta koskevista periaatteista ja menettelyistä. Talousarvion perusteluilla määritellään määrärahojen käyttötarkoitukset sekä käytön ehdot ja edellytykset. Perustelut ovat eduskunnan hyväksymällä tavalla sitovat.

Hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin säännök-

sen mukaan määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy. Sanotun valtuutuksen nojalla on annettu valtion talousarviosta annetun lain 7 a §, joka mahdollistaa viraston toimintaan tarkoitettujen määrärahojen siirtämisen henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi toisen viraston käyttöön.

Ottaen huomioon ministeriöiden toimialamuutosten sisällön ja luonteen ei valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ssä sallittu siirtomahdollisuus kuitenkaan kaikissa tapauksissa riittäisi. Tämän vuoksi ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 7 b §, joka sallisi toimialajoen muutoksen vaatimat määrärahan käyttöoikeuden siirrot. Asiasta päätettäisiin valtioneuvoston kanslian esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa. Säännöstä ei voitaisi soveltaa kokonaan uuden ministeriön perustamista tai jo olemassa olevien ministeriöiden toiminnan pääasiallisen luonteen muuttamista merkitsevän toimialamuutoksen yhteydessä, vaan tämä edellyttäisi edelleenkin eduskunnan asianomaisesta talousarviopäätöstä. Sanotut muutokset edellyttäisivät nimittäin niin olennaisia muutoksia talousarvion sisältöön ja rakenteeseen, ettei niiden tekeminen kesken varainhoitovuotta olisi perusteltua ja menettely lisäksi merkitseisi olennaista puuttumista eduskunnan budjettiltaan. Näin laaja menettely ei olisi asianmukainen myöskään siksi, että se heikentäisi valtion talousarvion ja valtion tilinpidon antaman informaation arvoa.

Ministeriöiden toimialojen muutos merkitsee vastaavia toimivaltamuutoksia. Tästä saattaa seurata toimivaltamuutoksia myös talousarviossa ministeriöiden hallinnonaloille osoitettujen tehtävä- ja toimintokohtaisten määrärahojen käytössä ja hallinnoinnissa. Tämä edellyttää, että talousarvion tilijaottelussa tarkistetaan määrärahojen tilivirastotunnukset muuttunutta tilannetta vastaavaksi.

Ehdotettu mahdollisuus siirtää määrärahoja toisen ministeriön käyttöön ei kuitenkaan koskisi määrärahojen käyttötarkoituksen muutoksia, vaan niistä edelleenkin aina päättäisi eduskunta.

Määrärahojen siirto toteutettaisiin samaa menettelyä käyttäen kuin kohdennettaessa henkilöstövoimavaroja valtion talousarviolain 7 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Määräraha

säilyisi sillä momentilla, mille se on talousarviossa myönnetty. Talousarvion tilijaottelua muuttamalla siitä osoitettaisiin tarvittava osa vastaanottavan ministeriön käytettäväksi. Siirrettävään määrärahaan mahdollisesti liittyvä henkilöstön käyttöä koskeva enimmäismäärä olisi vastaavasti jaettava tilijaottelussa ministeriöiden kesken. Järjestelyillä ei näin muutettaisi talousarvion pääluokkien, lukujen ja momenttien loppusummaa. Siirtoa koskevat muutokset sisällytettäisiin kuitenkin seuraavaan talousarvioesitykseen. Määrärahasiirron tulisi koskea toimialamuutosta vastaavaa määrää ministeriön kaikista varsinaiseen toimintaan osoitetuista määrärahoista. Nettobudjetoidun määrärahan siirtäminen olisi kuitenkin mahdollista vain, jos luovuttavalla ministeriöllä on talousarvion menopuolella vastaava määräraha.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen mukaan hallitusmuodon 38 §:n 2 momentin ja valtioneuvostolain 1 §:n 2 momentin nojalla annetaan asetuksella säännökset valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin, niiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken. Nämä säännökset on tarkoitus koota valtioneuvoston ohjesääntöön niin, että siinä säänneltäisiin mainitut asiat kattavasti. Näitä säännöksiä on nykyisen valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön lisäksi eritasoisissa muissa säädöksissä, lähinnä niin sanotussa aineellisessa lainsäädännössä.

Kun tässä yhteydessä ei tehdä ministeriöiden toimialajakoon sisällöllisiä muutoksia, valtioneuvoston ohjesäännön valmistelussa on kysymys ohjesäännön täydentämisestä ja täsmentämisestä. Valmistelu on aloitettu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Sitä jatketaan valtioneuvoston kanslian johdolla kaikissa ministeriöissä.

Valtioneuvoston ohjesäännön muutos valmistellaan niin, että se voidaan antaa samanaikaisesti eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisen kanssa. Muutoksen onkin tultava voimaan samanaikaisesti näiden lakien kanssa.

Hallitus pitää myös tärkeänä, että muissa säädöksissä kuin valtioneuvoston ohjesäännössä olevat säännökset siitä, minkä ministeriön toimialaan jokin asia kuuluu, muutetaan mahdollisimman pian poistaen toimialan sääntely

näistä erityissäännöksistä, vaikka näitä toimialasäännöksiä ehdotetun hallitusmuodon muutokseen liittyvän siirtymäsäännöksen ja siinä tarkoitettun asetuksen nojalla ei enää sovelletaisikaan. Samalla tulisi kumota virastojen ja laitosten kuulumista tietyille hallinnonalalle koskevat säännökset, koska nekin koottaisiin valtioneuvoston ohjesääntöön. Tällaista menettelyä vaatii lainsäädännön selkeys. Menettelyä puoltaa myös hallinnon asiakkaiden tarve saada tieto oikeasta viranomaisesta mahdollisimman helposti.

Tarkoituksena on, että hallitus tässä esityksessä ehdotettujen lakien voimaan tullessa antaisi ministeriöille ohjeet niiden toimialamuutosten ja toimialasäännösten vastaista valmistelua varten. Ohjeet valmistellaan valtioneuvoston kanslian johdolla sen ja oikeusministeriön yhteistyönä. Samalla valmistellaan menettely, jonka avulla voidaan seurata ministeriöiden toimialasäännösten valmistelua.

Jos eduskunta jossakin tapauksessa katsoo välttämättömäksi ottaa lakiin säännöksiä määrätyle ministeriölle kuuluvista asioista, tulisi nämä säännökset järjestelmän selkeyden ja hallittavuuden turvaamiseksi aina aikanaan siirtää valtioneuvoston ohjesääntöön. Tällä on erityistä merkitystä uuden hallituksen muodostamisvaiheessa, jossa asiat etenevät nopeasti.

Valtion talousarviosta annettuun lakiin ehdotettu uusi 7 b § edellyttää ministeriöiden toimintaan tarkoitettujen määrärahojen siirtämisestä säädettäväksi tarkemmin asetuksella. Tarkoituksena on, että myös tässä yhteydessä käytettäisiin samaa menettelyä, jota nyt sovelletaan lain 7 a §:ssä tarkoitettuja henkilövoimavaroja uudelleen kohdennettaessa.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Oikeudellista tai muutakaan estettä ei hallituksen käsityksen mukaan ole sille, että ehdotettu hallitusmuodon muutos käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

4. Säättämisjärjestys

Koska 1. lakiehdotuksessa on kysymys hallitusmuodon muuttamisesta, se on käsiteltävä

valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallitusmuodon 70 §:n 2 momentissa vahvistetaan pääsääntöisesti kielto siirtää määrärahoja talousarvion kohdasta toiseen. Tätä periaatetta on kutsuttu niin sanotuksi virementkielloksi. Kun hallitusmuodon valtiontaloussäännökset uudistettiin vuonna 1992 voimaan tulleella lailla, säädettiin nimenomainen poikkeus ehdottomaan määrärahojen siirtokieltoon. Hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin mukaan on mahdollista lailla sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy. Lisäksi eduskunta voi aina sallia siirron talousarviossa. Sanotun lain perusteluissa (HE 262/1990 vp) todetaan, että toisiinsa läheisesti liittyviä käyttötarkoituksia ovat esimerkiksi saman tyyppisten tehtävien hoitoon tarkoitetut määrärahat. Tarkoituksena oli myös helpottaa organisaatiomuutoksien, virkasiirtojen ja virkajärjestelyjen toteuttamista.

Ehdotus valtion talousarviosta annettuun lakiin otettavaksi uudeksi 7 b §:ksi, jossa annettaisiin valtioneuvostolle toimivalta siirtää ministeriöiden toimialamuutosten edellyttämät

määrärahojen käyttöoikeudet toiselle ministeriölle, ei merkitse siirrettävän määrärahan käyttötarkoituksen muuttamista eikä sen siirtämistä sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus ei läheisesti liittyisi. Käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttäisi edelleenkin aina asian saatamista eduskunnan käsittelyyn.

Kysymyksessä on hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin nojalla säädettävästä poikkeuksesta määrärahojen siirtokieltoon. Poikkeus koskisi ainoastaan tietynlaisia toimialojen muutoksia ja vain ministeriöiden toimintaan osoitettujen määrärahojen siirtoja. Näin ollen se on hallitusmuodossa sallittu poikkeus säädetyistä määrärahojen siirtokieltoa koskevasta pääsäännöstä.

Mainituin perustein lakiehdotuksen on katsottava täyttävän hallitusmuodossa asetetut edellytykset ja näin myös ehdotettu laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

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 säädetään lailla tai asetuksella. Valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Edellä 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla asetuksella voidaan 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 kaksitoista muuta ministeriötä. Kunkin ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen.

Valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin, niiden toimialasta sekä asioiden jaosta niiden kesken säädetään asetuksella.

1 a §

Tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston jäseniksi, pääministeri mukaanluettuna, enintään kahdeksantoista ministeriä, jotka toimivat yhden tai useamman ministeriön päällikköinä tai käsittelevät niiden toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä.

Toimialajako eräissä tapauksissa

3 a §

Erinäiset säännökset

11 a §

Ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot ja laitokset uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle.

11 b §

Valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan valtion virkamieslain (750/94) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräajaksi nimitetty virkamies siirtää toisen ministeriön palvelukseen määräajan päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Mitä 11 b §:ssä säädetään, sovelletaan myös valtion virkamieslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin virkamiehiin.

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 ministeriöiden välillä tehdään varainhoitovuoden aikana sellaisia toimialamuutoksia, jotka eivät muuta ministeriöiden toiminnan pääasiallista luonnetta, valtioneuvosto voi valtioneuvoston kanslian

esittelystä siirtää ministeriön toimintaan varainhoitovuoden talousarviossa osoitetun määrärahan toimialajaon muutosta vastaavasti toisen ministeriön käytettäväksi siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

38 §

38 §

Ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella.

Ministeriöiden *enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai asetuksella.* Valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta *säädetään asetuksella.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .*

Edellä 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla asetuksella voidaan 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 mainituissa 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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit

1 §

Valtioneuvostossa on yleistä hallitusta ja eri hallinnonhaaroja varten kaksitoista ministeriötä, nimittäin:

- 1) ulkoasiainministeriö;
- 2) oikeusministeriö;
- 3) sisäasiainministeriö;
- 4) puolustusministeriö;
- 5) valtiovarainministeriö;
- 6) opetusministeriö;
- 7) maa- ja metsätalousministeriö;
- 8) liikenneministeriö;
- 9) kauppa- ja teollisuusministeriö;
- 10) sosiaali- ja terveysministeriö;
- 11) työministeriö; sekä
- 12) ympäristöministeriö.

Valtioneuvostolla on myös kanslia, josta on voimassa, mitä tässä laissa on ministeriöistä säädetty.

Lisäksi voi valtioneuvostossa olla kansanhuoltoministeriö.

Jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri.

Tasavallan presidentti voi valtioneuvoston jäseniksi kutsua, pääministeri mukaanluettuna, enintään kahdeksantoista ministeriä, jotka toimivat yhden tai useamman ministeriön päällikköinä

Ministeriöt ja ministerit

1 §

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

Valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin, niiden toimialasta sekä asioiden jaosta niiden kesken säädetään asetuksella.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tai käsittelevät niiden toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä.

1 a §

Tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston jäseniksi, pääministeri mukaanluettuna, enintään kahdeksantoista ministeriä, jotka toimivat yhden tai useamman ministeriön päällikköinä tai käsittelevät niiden toimialaan kuuluvia asioita taikka ovat salkuttomina ministereinä.

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimialat

(väliotsikko kumotaan)

3 §

Valtioneuvostolle kuuluvista asioista käsittelee:

(kumotaan)

1) valtioneuvoston kanslia, joka on pääministerin alainen, asiat, jotka koskevat valtiopäivistä johtuvia muodollisia toimenpiteitä, tasavallan presidentin kansliaa, valtioneuvostoa ja asiain käsittelyjärjestystä valtioneuvostossa sekä sellaiset muut valtioneuvoston käsiteltävät asiat, jotka eivät kohdistu minkään ministeriön toimialaan;

2) ulkoasiainministeriö asiat, jotka johtuvat Suomen suhteista ulkovaltoihin;

3) oikeusministeriö asiat, jotka koskevat oikeudenhoitoa, lainsäädäntöä asioissa, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan, sekä vankeinhoitoa, niin myös valtiollisia vaaleja ja kunnallisvaalia sekä kansanäänestystä;

4) sisäasiainministeriö asiat, jotka koskevat lääninhallintoa, kunnallishallintoa lukuun ottamatta kunnallisvaaleja, väestökirjanpitoa, aluepolitiikkaa ja siihen liittyvää yhteiskuntapolitiista suunnittelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä poliisitointa, palo- ja pelastustointa, väestönsuojelua ja rajavartiolaitosta;

5) puolustusministeriö asiat, jotka koskevat valtakunnan puolustusta ja puolustusvoimia, ei kuitenkaan siviilipalvelusta;

6) valtiovarainministeriö asiat, jotka koskevat valtiontalouden hoidon ja taloussuunnittelun yleisjohtoa, valtion tulo- ja menoarviota, vero- ja tullitointa, maan rahalaitosta, yleistä tilastoa, valtionhallinnon organisoinnin ja rationalisoinnin sekä palkkaus- ja muiden henkilökunta-asiain yleistä järjestelyä sekä valtion talonrakennustointa;

7) opetusministeriö asiat, jotka koskevat yleistä opetustointa, ammattikasvatusta, evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkko-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kuntaa sekä muita uskonnollisia yhdyskuntia, sikäli kuin ne eivät kuulu jollekin muulle ministeriölle, korkeakoululaitosta, tiedettä ja taidetta sekä urheilua;

8) maa- ja metsätalousministeriö asiat, jotka koskevat maataloutta, metsätaloutta, maanmittausta, asutustoimintaa, eläinlääkintää, kalastusta ja metsästystä sekä vesivarojen käyttöä, tulvasuojelua ja maankuivatusta samoin kuin yleisten vesialueiden hallintaa ja hoitoa;

9) liikenneministeriö asiat, jotka koskevat tie-, rautatie-, ja ilmailuliikennettä sekä merenkulkua ja muuta vesiliikennettä samoin kuin niiden liikenneväyliä, niin myös tietoliikennettä ja sääpalvelua;

10) kauppaja teollisuusministeriö asiat, jotka koskevat kauppaa, hintoja ja niiden valvontaa ja sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään muita kuluttajakysymyksiä, vuorityötä ja teollisuutta;

11) sosiaali- ja terveysministeriö asiat, jotka koskevat sosiaali- ja yksityisvakuutusta, terveyden- ja sairaanhoitoa, työterveyshuoltoa sikäli kuin nämä asiat eivät kuulu työministeriölle sekä apteekkilaitosta, sosiaalihuoltoa ja -avustuksia, raittiustyötä ja väkijuomia sekä muita sosiaalisia kysymyksiä, mikäli ne eivät kuulu jollekin muulle ministeriölle;

12) työministeriö asiat, jotka koskevat työvoimapolitiikan suunnittelua ja ohjausta, työllisyyden edistämistä ja työttömyyden torjuntaa, työympäristöä, työsuhdetta, työoloja, työsuojelua, työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden toteuttamista ja sen valvontaa, työelämän osallistumisjärjestelmiä, työehtosopimuksia, työvelvollisuutta, siviilipalvelusta, siirtolaisuutta sekä merimiesten palvelu- ja opintotoimintaa;

13) ympäristöministeriö asiat, jotka koskevat ympäristön- ja luonnonsuojelua, vesien käytön, hoidon ja suojelun kokonaissuunnittelua sekä muuta vesi- ja ympäristöhallintoa, ulkoilua ja muuta luonnon virkistyskäyttöä, kaavoitus- ja rakennustointia sekä asuntotointa sikäli kuin edellä mainitut asiat eivät kuulu muulle ministeriölle; sekä

14) kansanhuoltoministeriö, milloin se on asetettu, asiat, jotka koskevat väestön toimeentulon turvaamista sekä talouselämän ja työvoiman käytön säännöstelyä sodan tai muun poikkeuksellisen tilanteen aikana ja niitä tarkoittavia valmisteluja, mikäli niitä ei ole jätetty jollekin muulle ministeriölle.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

Tarkempia säännöksiä asioiden jakautumisesta valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kesken annetaan asetuksella.

*Toimialajako eräissä tapauksissa**3 a §*
-----*Erinäiset säännökset**11 a §*

Ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot ja laitokset uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle.

11 b §

Valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan valtion virkamieslain (750/94) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräajaksi nimitetty virkamies siirtää toisen ministeriön palvelukseen määräajan päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .*

Mitä 11 b §:ssä säädetään, sovelletaan myös valtion virkamieslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin virkamiehiin.
