

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä
asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön
muuttamisesta**

Eduskunta on 29 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 184/
1992 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilä ja vt. lainsäädäntösihteeri Martti Simola oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Seija Salo valtioneuvoston kansliasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki, professori Olli Mäenpää, ministeri Esko Rekola, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi säännökset, joiden mukaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallan jako määräytyy hallitus- ja hallintoasioissa. Samoin ehdotetaan uudistettaviksi säännökset ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset laeiksi hallitusmuodon muuttamisesta, valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta sekä asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain kumoamisesta.

Hallitusmuotoon ehdotettujen säännösten mukaan valtioneuvoston toimivallalla tarkoitetaan vastedes kokonaisuutta, joka käsittäisi sekä valtioneuvoston yleisistunnon että ministeriöiden toimivallan. Ratkaisuvallan jaosta yleisistunnon ja ministeriöiden kesken säädettäisiin valtioneuvostosta annettavan lain mukaan viime kädessä valtioneuvoston ohjesäännössä. Siinä lueteltaisiin yleisistunnossa ratkaistavat valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat. Muut asiat ratkaistaisiin asianomaisessa ministeriössä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia säästöjen antamiseen valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä.

Ministeriön ratkaisuvalltaan kuuluva asia voitaisiin eräin edellytyksin siirtää yksittäistapauk-

sessä yleisistunnossa ratkaistavaksi. Siirtomahdollisuus ei kuitenkaan koskisi valitus- ja alistusasioita.

Lähettiläiden ja lähetettyjen konsuleiden nimittämistä koskeva hallitusmuodon 87 §:n 7 kohta ehdotetaan kumottavaksi vanhentuneena.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Hallitusmuodon 87 §:n 7 kohdan kumoaminen on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan lain vahvistamista seuraavan kuukauden alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan laki hallitusmuodon muuttamisesta tulee perustuslain muutoksena käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Muut valtioneuvostoa koskevat säännökset voidaan antaa tavallisella lailla tai asetuksella. Valtioneuvoston ratkaisulaki voidaan poikkeuslakina kumota tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleiset näkökohdat

Valiokunta puoltaa esityksestä näkyvää tavoitetta järjestää valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden säädännäiset toimivaltasuhteet joustavasti ja selkeästi ja myös joustavoittaa ministeriön sisäistä päätöksentekoa. Esityksessä ehdotetut lait ovat valiokunnan käsityksen mukaan yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia tavoitteenasettelun kannalta. Valiokunta on tehnyt lakiehdotuksiin joitain, ensi sijassa sääntelyn selkeyttä parantavia muutoksia.

Esityksessä ehdotettu hallitusmuodon tasoinen sääntely koskee toimivallanjakoa valtioneuvoston ja ministeriöiden välillä ns. hallitus- ja hallintoasioissa. Tällä rajauksella on vältetty perustuslain tasolla kysymykset valtioneuvoston (ja ministeriöiden) norminantovallan perusteista. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän tason norminanto on nykyisin määrältään ja asialliselta vaikuttavuudeltaan niin merkittävää, että sen tulisi pohjautua nimenomaisesti perus-

tuslain säännöksiin. Seikka tulisi valiokunnan mielestä ottaa asianmukaisesti huomioon jossa-kin sopivassa yhteydessä, esimerkiksi valmisteltaessa perustuslain muutoksia valtiosääntötoimikunnan (Komiteamietintö 1993:20) ehdotusten pohjalta.

Valtioneuvostolakiin ei sisältyisi säännöksiä, joilla pyritäisiin asettamaan pidäkkeitä ministeriön päätösvallan siirtämiselle virkamiestasolle (vrt. valtioneuvoston ratkaisulain 2.4 §). Valiokunnan käsityksen mukaan päätösvallan käyttämiseen vaikuttavassa yksityiskohtaisessa sääntelyssä tulisi mahdollisimman pitkälle lähteä siitä, että valtioneuvoston jäsen käyttää ministeriön päätösvaltaa asioissa, joilla saattaa olla merkitystä parlamentarismiperiaatteiden kannalta tai joiden vaikutus ei rajoitu hallintokoneistoon. Parlamentarisminäkökulmasta tulee korostaa ministerin poliittista vastuunalaisuutta ministeriön kaikesta toiminnasta.

Esityksessä ei ehdoteta valtioneuvostolakiin otettavaksi säännöksiä valtioneuvoston ministerivaliokunnista. Niissä tapahtuvan käsittelyn asiallinen merkitys yleisistunnolle kuuluvissa asioissa on käytännössä osoittautunut monesti täysin ratkaisevaksi. Joskus ministerivaliokuntakäsittelyllä on lisäksi saattanut olla muodollisestikin toinen merkitys kuin vain asiain valmistelu valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Valiokunnan mielestä ministerivaliokuntajärjestelmää koskevat perussäännökset tulisi sijoittaa valtioneuvostolakiin. Tämä on perusteltua myös ottaen huomioon tasavallan presidentin osallistumisen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin.

Yksityiskohtaiset muutokset

1. lakiehdotus

40 §. Valiokunta on sekä täsmentänyt että pykälätekstiä yksinkertaistaen selventänyt 1 momentin sanamuotoa.

Pykälän 2 momentissa valiokunta on pitänyt tärkeänä, että perustuslakiin sisältyy asiasisältöinen perussäännös ratkaisuvallan järjestämisen yleisistä perusteista yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Valiokunta onkin lisännyt momenttiin säännöksen, jonka mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Näin yleisistunnon toimivalta saa tietyt,

joskin joustavat ja yleisluonteiset kiinnekohdat itse perustuslaissa. Ne tulee aina ottaa huomioon, kun ratkaisuvallan järjestämisen perusteista muutoin eli yksityiskohtaisemmin säädettäisiin lailla.

Viimeksi mainitulta osalta valiokunta on poistanut hallituksen lakiehdotuksessa olevan viittauksen hallitusmuodon 38 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lakiin tarpeettomana. Viittaus olisi myös harhaanjohtava, jos sen ymmärrettäisiin tarkoittavan, että vain kyseisessä yhdessä laissa voitaisiin säätää asiasta. Samoin perustein valiokunta on poistanut momentista myös viittauksen mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettuun asetukseen. Valiokunta pitää sinänsä selkeyden kannalta välttämättömänä, että momenttiin perustuva yksityiskohtainen sääntely sisältyy juuri esityksessä tarkoitettuun ns. ministerilakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön.

Voimaantulosäännös. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen sisältyvät kaikki lakiehdotukset voivat saadun selvityksen mukaan tulla voimaan jo melko pian lain antamisen jälkeen eikä esityksen perusteluissa mainittu noin vuoden pituinen varautumisaika lain antamisen ja voimaantulon välillä olekaan välttämätön. Tästä syystä valiokunta on muuttanut lain voimaantulosäännöksen tavanomaisen sisältöiseksi poistamalla siitä toisen virkkeen, joka olisi tehnyt voimaantulon kaksijakoiseksi.

2. lakiehdotus

6 §. Pykälän ensimmäisen virkkeen tarkoituksena on esityksen perustelujen ja saadun selvityksen mukaan se, että yleisistunto ratkaisee perusoikeuden rajoittamista tai perusoikeudesta poikkeamista merkitsevät asiat. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi valiokunnan mielestä riittää määritellä yleisistunnon toimivalta siitä käsin, merkitseekö asia perusoikeuden rajoittamista, koska perusoikeudesta poikkeamista on käsitteellisesti aina pidettävä myös sen rajoittamisena. Valiokunta on muuttanut lakiehdotusta tällä tavoin.

Lakiehdotuksen tähän kohtaan sisältyvä maininta "hallitusmuodossa olevan erityisen säännöksen perusteella säädettävästä laista" on ainakin nykyisten perusoikeussäännösten kannalta enemminkin kysymyksiä herättävä kuin selventävä, minkä takia valiokunta on poistanut sen.

Pykälän jälkimmäisen virkkeen sisältämässä säännöksessä valiokunta ei pidä onnistuneena, että yleisistunnon toimivaltaisuus riippuisi siitä, perustuuko valtioneuvoston asema perustuslainsäätämisjärjestyksessä vai tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettuun lakiin. Valiokunnan mielestä riittävä peruste yleisistunnon toimivaltaisudelle on jo yksistään se, että asiassa tehtävä päätös on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

7 §. Sanonnan yksinkertaistamiseksi valiokunta on muuttanut pykälään sisältyvän säännön sellaiseksi, että valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Lain- ja asetuksentasoisissa säännöksissä olisi luonnollisesti otettava huomioon valiokunnan hallitusmuodon 40 §:n 2 momenttiin ehdottama yleissäännös ratkaisuvallan järjestämisen perusteista ja edistettävä sen toteutumista käytännössä.

Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että asetuksentasoinen sääntely tulisi toteuttaa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valiokunnan ehdotuksen mukainen pykälän sanonta kattaisi sen esityksessä erikseen lausutun mahdollisuuden, että asia säädetään laissa nimenomaisesti yleisistunnon toimivaltaan. Tähän liittyen valiokunta huomauttaa, että yleisistunnon toimivaltaisuus voi perustua myös perustuslain säännöksiin.

Valiokunta on viimeksi käsitellyt valtioneuvostoa perustuslakiin sisältyvänä käsitteenä mietinnössään n:o 10 hallituksen esityksestä n:o 317/1992 vp Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön. Mietintöön sisältyvässä ehdotuksessa laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta käytetään sekä ilmaisua valtioneuvosto että käsitteparia valtioneuvosto tai ministeriö.

Kyseistä käsitteparia käytetään tuon lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentissa osoittamaan nimenomaisesti, että suuri valiokunta saisi selvityksiä pyynnöstään sekä valtioneuvostolta että asianomaiselta ministeriöltä ja että mahdollinen lausunto selvityksen johdosta voitaisiin antaa vastaavasti valtioneuvostolle tai ministeriölle. Tässä yhteydessä valiokunta lisäksi selvittää, että tuossa lakiehdotuksessa käytetyn ilmaisun "valtioneuvosto" kulloisenkin merkityssisällön (yleisistunto — ministeriö) tulisi määräytyä nyt käsiteltävinä olevien lakiehdotusten ja niiden nojalla annettavien säännösten perusteella.

8 §. Valiokunnan mielestä 1 momentissa on tarpeetonta säätää erikseen, kenen aloitteesta siirtokysymys voi tulla esille. Valiokunta onkin yksinkertaistanut momentin sanamuotoa tältä osin ja toisaalta selvittänyt momentin jälkimmäistä virkettä.

Pykälän toista momenttia on täsmennetty sanonnallisesti.

3. lakiehdotus

2 §. Esityksessä ehdotetaan, että nyt kumottavan valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n säännökset ministeriön istunnosta jäisivät edelleen noudatettaviksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen järjestely olisi hyvin erikoislaatuinen eikä sitä ole syytä toteuttaa, jos tämä vain on vältettävissä.

Asioiden ratkaisemista ministeriön istunnossa on voitu pitää poikkeuksena hallitusmuodon 40 §:n 1 momentista sen sisältöisenä kuin se tällä hetkellä on voimassa. Tältä osin perustuslakia ollaan kuitenkin nyt muuttamassa käsiteltävänä olevan esityksen pohjalta.

Hallitusmuodon 40 §:n 2 momentissa niin hallituksen kuin perustuslakivaliokunnan ehdottamassa muodossa säädettäisiin valtioneuvoston päätöksentekotasoina yleisistunto ja ministeriö. Ministeriön päätöksentekomuodoista ei olisi eri säännöksiä. Itse asiassa hallituksen esitys rakentuu olennaisin osin sille näkemykselle, että päätösvaltaa delegoidaan laajasti ministeriön päälliköltä ministeriön virkamiehille valtioneuvostolain 9 §:n nojalla.

Valiokunnan hallitusmuodon 40 §:n 2 momentille ehdottaman sanamuodon mukaan "ratkaisuvallan järjestämisen perusteista muutoin säädetään lailla". Tämä sanonta mahdollistaa valiokunnan mielestä sen, että aikanaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä annetun lain 577/65 perusteella säädetyt oikeusministeriön istuntoa koskevan erillislain 324/70 nojalla ministeriön istunto käyttää päätösvaltaa tietyissä ministeriölle kuuluvissa asioissa. Nyt kumottavan valtioneuvoston ratkaisulain 3 §:n säännösten jääminen noudatettaviksi ei siten ole tarpeellista. Valiokunta on poistanut lakiehdotuksen 2 §:n, jonka tilalle tulee lakiehdotuksen 3 §.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 41 §:n 1 momentti ja 87 §:n 7 kohta sekä *muutetaan* 40 § seuraavasti:

40 §

Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset. Valtioneuvostolle kuuluvat ne hallitus- ja hallintoasiat, jotka *tässä hallitusmuodossa tai muussa laissa taikka* asetuksessa on säädetty valtioneuvoston tai (poist.) ministeriön päätettäväksi *tai joita ei ole mainituin tavoin* pidätetty presidentille tai uskottu alemmalle viranomaiselle.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomai-

nessa ministeriössä. *Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.* Ratkaisuvallan järjestämisen perusteista *muutoin* säädetään (poist.) lailla. *Tarkemmat säännökset ratkaisuvallasta annetaan asetuksella.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 . (Poist.)

2.

Laki**valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) nimike ja 5 §,

näistä 5 § sellaisena kuin se on 9 päivänä tammikuuta 1970 annetussa laissa (16/70), ja

lisätään 1 §:n edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 2 a § sekä sen ja 3 ja 5 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 6—12 § sekä 9, 11 ja 12 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

Laki**valtioneuvostosta***Ministeriöiden lukumäärä ja ministerit*

1 §

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimialat

3 §

Oikeuskanslerinvirasto

2 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa

5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan *laissa tai sen nojalla valtioneuvoston ratkaistaviksi säädettyt tai määrätyt asiat, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoittamista tai joissa tehtävä päätös on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.*

7 §

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

8 §

Yleisistunnossa ratkaistavaksi voidaan yksittäistapauksessa siirtää muutoin ministeriön päättäväksi kuuluva asia, jos *sen katsotaan* olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. *Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.*

Yleisistunnolle ei kuitenkaan saa siirtää valitus- tai alistusasiaa eikä myöskään *sellaista* asiaa, jonka siirtäminen on laissa kielletty.

Asioiden ratkaiseminen ministeriössä

9 ja 10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Tasavallan presidentin estyneisyys

11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Tarkemmat säännökset

12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki

asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

(Poist.)

2 §

(Kuten hallituksen esityksen 3 §)

Edelleen valiokunta ehdottaa,

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

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jäätteenmäki, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.

Vastalause

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on mietinnössään ottanut hallituksen esitykseen n:o 184/1992 vp sellaisen kannan, johon en voi kaikilta osin yhtyä. Esitys koskee asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Valiokunta on mietinnössään tehnyt useita hyväksyttäviä muutosesityksiä hallituksen esitykseen, mutta se on yhtynyt hallituksen esitykseen siltä osin kuin se koskee Suomen Hallitusmuodon 87 §:n 7 kohdan kumoamista. Tätä nimenomaista kohtaa en voi hyväksyä.

Hallitusmuodon kyseisen kohdan kumoaminen merkitsisi Tasavallan Presidentin "nimitysoikeuden" poistamista lähettiläiden ja lähetetty-

jen konsulien osalta. Presidentin selkeä johtoasema ulkoasiainhallinnossa on säilytettävä. Tämän tulee heijastua myös hallitusmuodostamme. Edustustojen päälliköt — olivat he sitten lähetystöjen, erityis- tai pysyvien edustustojen päälliköitä, pääkonsuleita tai konsuleita — edustavat Suomea maan ulkopuolella ja heidän statuksensa on siten korkea. Sen takia kumottavaksi ehdotetun 87 §:n 7 kohdan sijaan olisi säädettävä, että Tasavallan Presidentti määrää edustustojen päälliköt.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 41 §:n 1 momentti (poist.) sekä muutetaan 40 § ja 87 §:n 7 kohta seuraavasti:

40 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

87 §

Presidentti nimittää:

7) ja määrää edustustojen päälliköt.

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1993

Raimo Vistbacka