



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) muistio



# Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) muistio



<b>Julkaisija</b> VALTIONEUUVOSTON KANSLIA		<b>KUVAILULEHTI</b> 21.9.2011	
<b>Julkaisun laji</b> Raportti	<b>Toimeksiantaja</b> Valtioneuvoston kanslia	<b>Toimielimen asettamispäivä</b> 17.2.2011	
<b>Julkaisun nimi</b> Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) muistio			
<b>Tiivistelmä</b> Eduskunta hyväksyi keväällä 2011 lepäämään ehdotuksen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (LJL 3/2011, HE 60/2010). Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä on tarkastellut perustuslakiin ehdotettavia muutoksia, joilla on vaikutuksia toimintoihin, joista säädetään valtioneuvostolaissa. Samalla on tarkasteltu aikaisemmin tehtyjä valtioneuvostolain muutosehdotuksia, jotka perustuvat valtioneuvoston kanslian 27.3.2008 asettaman valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksiin. Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä selvitti valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyyden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista (VNK:n raporttisarja 7/2009).  Työnsä aikana valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) kuuli tasavallan presidentin kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön sekä valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita sekä alustavista ehdotuksistaan tasavallan presidentin kansliaa, oikeuskanslerinvirastoa, ministeriöitä ja valtiontalouden tarkastusvirastoa.  Tarkistamistyöryhmän ehdotuksen mukaan pääministerin tehtäviä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus ja selkeys edellyttävät valtioneuvostolain tarkistamista siten, että siinä otetaan huomioon perustuslain uusi säännös pääministerin tehtävästä toimia Suomen edustajana Euroopan unionissa. Lisäksi valtioneuvostolakia tulisi tarkistaa, jotta se olisi yhdenmukainen niiden perustuslakiin tehtyjen muutosten kanssa, jotka koskevat toimivaltaa hallituksen esitysten antamiseen, täydentämiseen ja peruuttamiseen samoin kuin hallituksen kertomusten antamiseen eduskunnalle. Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämistä koskevan toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle edellyttää valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain tarkistamista.  Työryhmä ehdottaa myös, että valtioneuvostolakiin lisätään uusi säännös, joka mahdollistaisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen perustellusta syystä määräajaksi. Säännös mahdollistaisi sen, että ministerin ei olisi välttämätöntä erota tehtävistään. Pääministerin aseman erityisyyden vuoksi hänen tehtäviensä hoitamisen keskeyttäminen vastaavalla tavalla suoraan lain säännöksen nojalla ei kuitenkaan olisi mahdollista. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen perusteltu syy voisi olla esimerkiksi sairaus tai perhevapaa. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin virkasuhde päättyisi, jos ministeri keskeyttää tehtäviensä hoitamisen. Tehtävien hoitamisen keskeyttäminen vaikuttaisi ministerin palkkion maksamiseen, minkä vuoksi tältä osin ehdotetaan tarkistettavaksi valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia.  Lisäksi valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä. Lakiin otettaisiin erityissäännökset esteellisyyden toteamiseen liittyvästä menettelystä. Valtioneuvoston jäsenen sovellettaisiin hallintolaissa säädettyjä esteellisyyserusteita kuten nykyisinkin.  Työryhmä katsoo myös, että valtioneuvostolakiin olisi lisättävä nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä oleva ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva säännös. Lakiin siirrettävä säännös koskee asioiden valmistelua valtioneuvostossa ministeriöiden yhteistyössä. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi edelleen se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosin kuuluu.			
<b>Avainsanat</b> perustuslaki, valtioneuvostolaki, valtioneuvoston ohjesääntö, toimivalta, pääministeri, valtioneuvoston jäsen, valtios sihteeri, sijaisuusjärjestelmä, keskeyttäminen, ministerin esteellisyys, yhteistyö			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 13/2011		<b>Kieli</b> Fi	<b>Kokonaissivumäärä</b> 60
<b>ISBN (paino)</b>	<b>ISBN (PDF)</b>	<b>ISSN</b>	
<b>Kustantaja</b> Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Lisätietoja: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Julkaisun jakelu ja välitys</b> <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a>	
<b>Taitto</b> Valtioneuvoston kanslia, Anja Järvinen		<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen	

<b>Utgivare</b> STATSRÅDETS KANSLI		<b>PRESENTATIONSBLAD</b> 21.9.2011	
<b>Typ av publikation</b> Rapport	<b>Uppdragsgivare</b> Statsrådets kansli	<b>Datum då organet tillsattes</b> 17.2.2011	
<b>Publikationens namn</b> Arbetsgruppen för översyn av lagen om statsrådet (2011)			
<b>Referat</b>			
<p>Riksdagen lämnade våren 2011 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag vilande (VLF 3/2011, RP 60/2010). Arbetsgruppen för översyn av lagen om statsrådet har granskat de ändringar som föreslås i grundlagen som har effekter på sådana funktioner som lagen om statsrådet föreskriver om. Samtidigt har man granskat de förslag till ändringar av lagen om statsrådet som gjorts tidigare, som baserade sig på de utredningar som gjordes av den av statsrådets kansli den 27 mars 2008 tillsatta arbetsgruppen för lagen om statsrådet 2008. Arbetsgruppen för lagen om statsrådet 2008 gjorde en utredning om hur väl statssekreterarsystemet fungerar, om ministrarnas ställföreträdersystem, om bestämmelserna om ministrarnas jäv samt om granskningen av regeringens berättelseförfarande (SRK:s rapportserie 7/2009).</p> <p>Under arbetets gång hörde arbetsgruppen för översyn av lagen om statsrådet (2011) sakkunniga vid republikens presidents kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet, enheten för politikanalys vid statsrådets kansli samt sakkunniga vid statens revisionsverk, och i fråga om de preliminära förslagen republikens presidents kansli, justitiekanslersämbetet, ministerierna och statens revisionsverk.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag förutsätter en enhetlig och tydlig reglering av statsministerns uppgifter att lagen om statsrådet ses över så att den beaktar lagens nya bestämmelse om statsministerns uppgift att företräda Finland i Europeiska unionen. Dessutom bör lagen om statsrådet ses över så att den är förenlig med de ändringar som gjorts i grundlagen om behörigheten att lämna, komplettera och återta regeringens propositioner, samt om att överlämna regeringens berättelser till riksdagen. För att ge statsrådet behörighet att utnämna ministeriernas kanslichefer krävs det att lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen ses över.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår också att det i lagen om statsrådet fogas en ny bestämmelse som gör det möjligt att av grundad anledning avbryta skötseln av ministeruppdraget för en viss tid. Bestämmelsens syfte är att möjliggöra att en minister inte blir tvungen att begära befrielse från sitt medlemskap i statsrådet. På grund av statsministerns särställning är det dock inte direkt med stöd av en bestämmelse i lagen möjligt att statsministern på motsvarande sätt avbryter skötseln av sitt uppdrag. För en minister kan till exempel sjukdom eller familjeledighet vara en sådan grundad anledning. Tjänsteförhållandet för en statssekreterare som utnämns för en ministers mandatperiod föreslås avslutas om denna minister avbryter skötseln av sitt uppdrag. Att en minister avbryter skötseln av sitt uppdrag inverkar på utbetalningen av ministerarvodet, och därför föreslås det att man till den delen ser över lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet.</p> <p>Dessutom föreslås det att en ny bestämmelse om jäv för medlem av statsrådet fogas till lagen om statsrådet. Det föreslås att det till lagen fogas specialbestämmelser för förfaranden vid fastställandet av jäv. Avsikten är att liksom för närvarande på medlemmar av statsrådet tillämpa jävsgrunderna enligt förvaltningslagen.</p> <p>Arbetsgruppen anser också att det till lagen om statsrådet bör fogas en likadan bestämmelse som gäller samarbetet mellan ministerierna, som finns i statsrådets reglemente. Den bestämmelse som ska fogas till gäller beredningen av ärenden i statsrådet i samarbete mellan ministerierna. Avsikten är att det fortfarande ska vara det ministerium till vars ansvarsområde ärendet hör som svarar för ordnandet av samarbete.</p>			
<b>Nyckelord</b> grundlagen, lagen om statsrådet, reglemente för statsrådet, behörighet, statsminister, medlem av statsrådet, statssekreterare, ställföreträdersystemet, avbryta, ministers jäv, samarbete			
<b>Seriens namn och nummer</b> Statsrådets kanslis rapportserie 13/2011		<b>Språk</b> Fi	<b>Sidantal</b> 60
<b>ISBN (tryck)</b>	<b>ISBN (PDF)</b>	<b>ISSN</b>	
<b>Förläggare</b> Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Distribution och försäljning</b> <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a>	
<b>Layout</b> Statsrådets kansli, Anja Järvinen		<b>Sekretessgrad</b> Offentlig	

# Sisällys

Valtioneuvoston kanslialle . . . . .	7
1 Työryhmän työstä . . . . .	9
2 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta . . . . .	10
- Perustuslain muutosehdotuksesta (HE 60/2010) aiheutuvat muutokset . . . . .	10
- Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän ehdotuksista aiheutuvat muutokset . . . . .	10
- Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) kannanotot . . . . .	11
3 Muiden muutosehdotusten käsittely . . . . .	13
- Päätöksentekojärjestys valtioneuvoston yleisistunnossa . . . . .	13
- Ministerivaliokuntien ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen (TP-Utva) toiminta . . . . .	13
- Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) kannanotot . . . . .	14

## LIITTEET

1 Hallituksen esitys	
2 Luonnos valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (liite 2 a) ja luonnos sen perustelumuiistiksi (liite 2 b)	
3 Selvitys valtiosihteerien asemasta Euroopan unionin neuvostossa	



## Valtioneuvoston kanslialle

Valtioneuvoston kanslia asetti 17 päivänä helmikuuta 2011 työryhmän valmistelemaan valtioneuvostosta annettuun lakiin tarvittavat muutokset.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) tehtävänä oli selvittää, mitä tarkistuksia hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp) ja eduskunnan vastaus tulevat edellyttämään valtioneuvostosta annettuun lakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös ne ehdotukset, jotka perustuvat valtioneuvoston kanslian 27.3.2008 asettaman valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksiin.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) oli kuultava työnsä aikana tasavallan presidentin kansliaa, valtionalouden tarkastusvirastoa ja kaikkia ministeriöitä. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus valtioneuvostosta annetun lain muuttamiseksi hallituksen esityksen muotoon, sekä tehdä tarvittavat ehdotukset valtioneuvoston ohjesäännön sekä käytännön ohjeiden tarkistamiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta ja varapuheenjohtajaksi hallitusneuvos Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta sekä jäseniksi osastopäällikkö Auni-Marja Vilavaara valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäasianministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Risto Hiekkataipale oikeuskanslerinvirastosta sekä hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta. Työryhmään kutsuttiin pysyväksi asiantuntijaksi EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen. Työryhmän sihteereinä toimivat hallinnollinen notaari Pirkko Pulli valtioneuvoston kansliasta, hallitussihteeri Arno Liukko valtioneuvoston kansliasta sekä erityisasiantuntija Valtteri Nieminen valtioneuvoston kansliasta.

Työryhmä kuuli asiantuntijana hallintojohtaja Ari Rouhetta ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Seppo Kipinoista puolustusministeriöstä, oikeudellista neuvonantajaa Jukka Lindstedtiä tasavallan presidentin kansliasta, pääjohtaja Tuomas Pöystiä valtionalouden tarkastusvirastosta ja erityisasiantuntija Taina Kulmalaa valtioneuvoston kansliasta.

Työryhmä on pitänyt 11 kokousta.

Työryhmä valmisteli luonnoksen hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Työnsä aikana työryhmä pyysi 27.5.2011 tasavallan presidentin kanslian, ministeriöiden, oikeuskanslerinviraston sekä valtionalouden tarkastusviraston kommentteja silloiseen luonnokseen hallituksen esitykseksi. Kommentit ja ehdotukset käsiteltiin työn jatkovalmistelussa.

Työryhmä viimeisteli muistionsa ja ehdotuksena. Muistion liitteenä on hallituksen esitys laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (liite 1) sekä alustavat ehdotukset valtioneuvoston ohjesääntöön tarpeellisista muutoksista ja niiden perusteluiksi (liite 2 a ja b).

Muistioon on liitetty myös työn kuluessa tehty 18.5.2011 päivätty selvitys valtiosihteereiden asemasta Euroopan unionin neuvostossa (liite 3). Liitteeseen 3 ei sisälly säännösehdotuksia.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) luovuttaa muistionsa ja ehdotuksensa kunnioittaen valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2011

Heikki Aaltonen

Marika Paavilainen

Auni-Marja Vilavaara

Tuula Majuri

Päivi Pekkarinen

Hannu Taipale

Risto Hiekkataipale

Olli Mäenpää

Kare Halonen

Pirkko Pulli

Arno Liukko

Valtteri Nieminen

# 1 Työryhmän työstä

Hallitus antoi 15.5.2010 eduskunnalle esityksen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010). Esityksen tavoitteena on jatkaa perustuslain kokonaisuudistuksessa ja sitä edeltäneissä osittaisuudistuksissa omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi. Esityksen käsittelyn yhteydessä tehtiin lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (LA 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä ja lakialoitteesta mietinnön (PeVM 9/2010 vp). Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2011 lain perustuslain muuttamisesta lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (LjL 3/2011 vp). Työryhmän työn päättyessä lepäämään hyväksytyyn lain käsittely eduskunnassa on vielä kesken.

Työryhmä on tarkastellut hallituksen esitystä Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010) ja erityisesti perustuslakiin ehdotettuja muutoksia, joilla on vaikutuksia toimintoihin, joista säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa.

Samalla on tarkasteltu niitä ehdotuksia, jotka perustuvat valtioneuvoston kanslian 27.3.2008 asettaman Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksiin. Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä selvitti valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyyden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista (Vnk:n raporttisarja 7/2009).

Valtioneuvostosta annettu laki (175/28.2.2003) tuli voimaan 1.4.2003. Laissa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa, päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä ministeriöissä sekä valtuudesta antaa valtioneuvoston ohjesäännössä tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista.

Lakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen kolme kertaa. Muutos (1187/2004, HE 142/2004) tuli voimaan 1.1.2005. Sillä lisättiin lain 6 §:ään uusi 2 momentti, joka koski muun ministerin kuin pääministerin toimikaudeksi nimitettäviä valtiosihteeireitä. Kaksi muuta muutosta ovat koskeneet lain 1 §:ää, jossa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta luettelemalla ministeriöiden nimikkeet. Muutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2008 (970/2007, HE 54/2007), poistettiin säännöksestä kohta 12 (työministeriö) ja muutettiin kohta 10 poistamalla kauppa- ja teollisuusministeriön nimike ja lisäämällä työ- ja elinkeinoministeriön nimike. Muutoksella, joka tuli voimaan 1.5.2010 (305/2010, HE 11/2007), muutettiin opetusministeriön nimike opetus- ja kulttuuriministeriöksi (kohta 7).

## 2 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

### Perustuslain muutosehdotuksesta (HE 60/2010) aiheutuvat muutokset

Perustuslain muutosehdotuksista (HE 60/2010) osa liittyy valtioneuvoston toimintaan ja ne koskevat siten säännöksiä, jotka kuuluvat valtioneuvostosta annetun lain alaan. Näitä ovat ehdotukset, joiden tarkoitus on osoittaa *valtioneuvostolle toimivalta antaa hallituksen esitykset sekä päättää hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta samoin kuin hallituksen kertomuksen antamisesta eduskunnalle*. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kirjattavaksi perustuslaissa säädettyihin pääministerin tehtäviin hänen *asemansa Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa*.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain presidentin päätöksentekoa koskevaa 58 §:ää siten, että *tasavallan presidentin harkintavalta päätöksenteossa sidottaisiin eräissä asiaryhmissä valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen* silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Asiaa toista kertaa presidentille esiteltäessä muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevän kannan mukaisesti.

*Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisestä* ei enää säädettäisi perustuslaissa. Asiasta tulisi ottaa tarpeelliset säännökset valtioneuvostosta annettuun lakiin. Tarkoituksena on, että nimitystoimivalta siirtyisi tältä osin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle.

### Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän ehdotuksista aiheutuvat muutokset

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä selvitti valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyys sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista (VNK:n raporttisarja 7/2009).

*Valtiosihteerijärjestelmän* osalta valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä totesi, että EU:n perussopimuksista ja niitä uudistaneesta Lissabonin sopimuksesta ei katsota muodostuvan estettä sille, että tarpeen vaatiessa ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanossa toimisi valtiosihteeri. Tällainen käytäntö on omaksuttu useissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Suomessa valtiosihteerin valtuudet toimia ministerin sijaisena rajattiin nimenomaisesti valtioneuvostosta annetun lain 6 §:ssä asioiden valmisteluun liittyviin kansallisiin ja kansainvälisiin tehtäviin. Siten valtiosihteerin toimivaltuuksien laajentaminen tältä osin edellyttäisi valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän käsityksen mukaan valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n 2 momentin tarkistamista.

*Ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää* on valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän mukaan tarpeen tarkistaa niissä tilanteissa, joissa muu ministeri kuin pääministeri on estynyt hoitamaan tehtävänsä pidempiaikaisesti sairauden tai äitiys-, isyys tai vanhempainvapaan johdosta. Valtioneuvoston toimintakyky ja hallituksen poliittinen tasapaino olisi turvattava ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä näissä tilanteissa.

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri. Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n mukaan valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi toisen valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään.

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän arvion mukaan *hallintolain säännökset esteellisyydestä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta* eivät sellaisenaan täysin sovellu ministerin asemaan, huomioon ottaen aseman erityispiirteet. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien säännösten tulisi turvata ministerin mahdollisuutta poliittisten kannanottojen esittämiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiseen, ei rajata sitä tarpeettomasti. Ministerin tehtävään kuuluu myös poliittisen vastuun kantaminen päätöksistä, jolloin kovin herkkä vetoaminen esteellisyyteen voi olla myös tältä kannalta ongelmallista. Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän arvion mukaan ministereitä koskevaa sääntelyä voitaisiin selkeyttää lisäämällä valtioneuvostolakiin hallintolakia täydentävät erityissäännökset ministerin esteellisyydestä ja siitä koskevasta päätöksenteosta.

## Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) kannanotot

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä toteaa ja ehdottaa seuraavaa:

- Pääministerin tehtäviä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus ja selkeys edellyttävät valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n tarkistamista siten, että siinä otetaan huomioon perustuslain 66 §:n uusi säännös pääministerin tehtävästä toimia Suomen edustajana Euroopan unionissa.
- Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ää on tarkistettava, jotta se olisi yhdenmukainen niiden perustuslakiin tehtyjen muutosten kanssa, jotka koskevat toimivaltaa hallituksen esitysten antamiseen, täydentämiseen ja peruuttamiseen samoin kuin hallituksen kertomusten antamiseen eduskunnalle.
- Hallituksen esitysten ja kertomusten antamista koskevan toimivallan siirtyminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle vaikuttaa käytännön päätöksenteon järjestelyihin valtioneuvostossa. Näihin järjestelyihin kuuluvat tasavallan presidentin informoiminen valmisteltavista asioista, esittelylistakäytäntö, esittelytilaisuuksien järjestelyt sekä päätösten allekirjoittaminen. Tarvittaessa käytännön toimintaohjeita Ministerin käsikirjassa ja Valtioneuvoston esittelijän oppaassa on muutettava vastaavasti.
- Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämistä koskevan toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle edellyttää valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n ja ulkoasiainhallintolain tarkistamista.
- Ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää on tarkistettava siten, että otetaan huomioon ne tilanteet, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtävänsä pidempiaikaisesti sairauden tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan johdosta, mikä edellyttää valtioneuvosta annetun lain muuttamista lisäämällä siihen uusi pykälä sekä valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 2 §:n muuttamista.

- Ehdotettava mahdollisuus ministerin tehtävien keskeyttämiseen ei koskisi pääministeriä. Pääministerin tehtävien keskeyttäminen olisi siis edelleen saatettava puolueiden eduskuntaryhmien väliseen keskusteluun.
- Valtioneuvostosta annettuun lakiin olisi lisättävä säännös, johon on kirjattu nykyinen käytäntö siitä, että ministerin ollessa esteellinen hän ei voi osallistua asian käsittelyyn valtioneuvostossa sekä menettely esteen toteamiselle asian käsittelyn yhteydessä.
- Nyt valtioneuvoston ohjesäännössä oleva säännös yhteistyöstä ministeriöiden kesken olisi siirrettävä valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n säännökseen, joka koskee nyt ministeriöiden välistä toimialajakoa, ja tarkistettava säännöstä siten, että se ohjaa yhteistyöhön asioita valmisteltaessa ministeriöissä.
- Ottaen huomioon työryhmätyön aikana tehdyt lisäselvitykset valtiosihteereiden asemasta Euroopan unionin neuvostossa ei ole perusteita ehdottaa muutoksia valtiosihteereiden tehtäviä koskevaan valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n 2 momenttiin.

Muutosehdotukset on kirjattu hallituksen esityksen muotoon. Luonnos on valmisteltu oletuksella, että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksestä 60/2010 vp seuraavat muutokset perustuslakiin. Hallituksen esitys valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on muistion liitteenä 1.

Valtioneuvoston ohjesääntöön ehdotettavat muutokset on alustavasti kirjattu ja esitetty liitteessä 2 a ja muutosten perustelut liitteessä 2 b.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) teki tarkennetun selvityksen valtiosihteerin asemasta Euroopan unionin neuvostossa. Selvitys on muistion liitteenä 3.

### 3 Muiden muutosehdotusten käsittely

#### Päätöksentekojärjestys valtioneuvoston yleisistunnossa

Valtioneuvostosta annetun lain 17 §:n 2 momentin ja sen perustelujen sanamuodot ovat käytännön soveltamistilanteissa aiheuttaneet epäselvyyttä siitä, äänestetäänkö valtioneuvoston yleisistunnossa kaikissa erimielisyystilanteissa, vai voiko ministeri kirjata eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan myös niissä tilanteissa, joissa valtioneuvostossa ei ole äänestetty.

Kevään 2011 aikana Ministerin käsikirjaan on pyritty kirjaamaan selkeästi valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä kuvaavaan kohtaan ensin menettelytapa tilanteessa, jossa on useampia ehdotuksia, ja sen jälkeen menettelytapa tilanteessa, jossa joku ministereistä on eri mieltä. Perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetään, että jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi. Valtioneuvostosta annetun lain 17 §:n 2 momentissa todetaan, että jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä. Käsikirjaan tehdyllä kirjauksella on pyritty selkeyttämään käytäntöä siitä, että "jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä".

#### Ministerivaliokuntien ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen (TP-Utva) toiminta

Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:ssä säädetään asioista, joiden valmistelua varten valtioneuvostolla on *ministerivaliokunta*. Tällä hetkellä valtioneuvostossa on neljä lakisääteistä ministerivaliokuntaa: ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Ministerivaliokunnan jäsenet ovat valtioneuvoston jäseniä. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain 6 §:ssä säädetään siitä, että pääministeri toimii ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä säädetään siitä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Käytännöksi on muodostunut, että ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu aina yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

Jokaisella ministerivaliokunnalla on oma sihteeristönsä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristö toimii ulkoasiainministeriössä, EU-ministerivaliokunnan sihteeristö toimii valtioneuvoston kansliassa, raha-asiainvaliokunnan ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristöt toimivat valtiovarainministeriössä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristö ulkoasiainministeriössä toimii myös ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen sihteeristönä.

Sihteeristöt toimivat käytännössä hyvin eri tavoin. Käytäntöjen yhdenmukaistamisesta on keskusteltu. Esillä on ollut seuraavia kysymyksiä

- ministerivaliokuntien sihteeristöjen yhteystietojen saatavilla pito
- valiokuntien koollekutsumisen käytännöt
- valiokuntien kokouksia varten toimitettavan aineiston valmistelun ja jakelun ohjaus

- valiokuntien kokousaineiston julkisuus
- valiokuntien kokousten pöytäkirjat ja niiden julkisuus
- valiokuntien kannanotoista tiedottaminen

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen käytännön järjestelyt hoitaa ulkoasiainministeriössä toimiva ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristö. Yhteisen kokouksen toimintatapojen kehittäminen ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimintatapojen kehittäminen ovat ajankohtaisia.

Perustuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 60/2010) antamassaan mietinnössä (9/2010) perustuslakivaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan käsitykseen siitä, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen merkitys yhteistyön muotona tulee entisestään korostumaan. Näissä kokouksissa on syytä käsitellä myös merkittävimmät unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat asiat. Valiokunta pitää tärkeänä kehittää kokouksen menettelytapoja, suunnitelmallisuutta ja valmistelua ulkoasiainvaliokunnan esittämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta pitää ulkoasiainvaliokunnan tapaan tärkeänä, että myös presidentillä on mahdollisuus tehdä aloite yhteiskokouksen koolle kutsumiseksi.

## Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) kannanotot

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä toteaa ja ehdottaa seuraavaa:

- Valtioneuvostosta annetun lain 17 §:n 2 momentin säännöksen mukaista päätöksentekojärjestystä valtioneuvoston yleisistunnossa on vahvistettu selkeyttämällä menettelytapojen kirjausta Ministerin käsikirjassa. Säännökset itsessään ovat selkeät, minkä vuoksi erimielisyyttä ja äänestämistä koskevat säännösmuutokset eivät ole tässä yhteydessä perusteltuja.
- Ministerivaliokuntien ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutsumisen sekä kokoontumisen käytännöt olisi jatkossakin järjestettävä mahdollisimman joustavalla tavalla siten, että tasavallan presidentin, pääministerin ja muiden ministereiden asema on otettu huomioon.
- On tarpeen vielä erikseen tarkastella ehdotusta, joka koskee tasavallan presidentin aloiteoikeutta kutsua koolle ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous.
- Ministerin käsikirjaan keväällä 2011 kirjatut tarkemmat ministerivaliokuntien sihteeristöjen yhteystiedot sinänsä parantavat mahdollisuuksia olla yhteydessä sihteeristöihin ministerivaliokunnan tehtäviin liittyvissä asioissa sekä välittää aineistoa kokouksiin.

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia, ulkoasiainhallintolakia sekä valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia.

Eduskunta on hyväksynyt lain Suomen perustuslain muuttamisesta, joka tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettua lakia ja ulkoasiainhallintolakia muutettavaksi vastamaan perustuslakiin tehtyjä muutoksia.

Samalla ehdotetaan tehtäväksi eräitä valtioneuvoston jäsenen asemaa koskevia muutoksia. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi säännös, joka mahdollistaisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen perustellusta syystä määräajaksi ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Samalla muutettaisiin valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä. Lakiin otettaisiin erityissäännökset esteellisyyden toteamiseen liittyvästä menettelystä. Valtioneuvoston jäsenen sovellettaisiin hallintolaissa säädettyjä esteellisyyssperusteita kuten nykyisinkin.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä oleva ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva säännös. Lakiin siirrettävä säännös koskee asioiden valmistelua valtioneuvostossa ministeriöiden yhteistyössä. Säännöstä sovelletaan yhdessä valmistelun yhteensovittamista koskevien säännösten kanssa. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi edelleen se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosin kuuluu.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012 samanaikaisesti perustuslain muuttamisesta annetun lain kanssa.

-----

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT .....	3
1 JOHDANTO .....	3
2 NYKYTILA .....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi .....	8
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	11
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	11
4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja organisaatioon.....	11
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	12
4.3 Taloudelliset vaikutukset .....	12
5 ASIAN VALMISTELU.....	12
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	12
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	14
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT .....	14
1.1 Laki valtioneuvostosta.....	14
1.2 Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettu laki...	20
1.3 Ulkoasiainhallintolaki.....	20
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET .....	21
3 VOIMAANTULO.....	21
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	21
LAKIEHDOTUKSET .....	22
Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta .....	22
Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	24
Laki ulkoasiainhallintolain muuttamisesta.....	25
RINNAKKAISTEKSTIT.....	26
Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta .....	26
Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	29
Laki ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta .....	30

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta annettiin toukokuussa 2010 (HE 60/2010 vp). Esityksen käsittelyn yhteydessä tehtiin lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (LA 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä ja lakialoitteesta mietinnön (PeVM 9/2010 vp). Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2011 lain perustuslain muuttamisesta lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (EV 310/2010 vp, LjL 3/2011 vp). Eduskuntavaalien jälkeen eduskunta hyväksyi lain perustuslain muuttamisesta [täydennetään]. Laki Suomen perustuslain muuttamisesta ( /2011) tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Perustuslain säännöksiin tehtävät muutokset valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltuuksien osalta edellyttävät muutoksia valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), jossa tarkemmin säädetään valtioneuvoston toiminnasta.

Laki valtioneuvostosta tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2003. Lailla kumottiin valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annettu laki (78/1922). Laissa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaoista, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa, päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä ministeriöissä sekä valtuudesta antaa valtioneuvoston ohjesäännössä tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi laissa on säännöksiä pääministerin tehtävistä ja ministerin sijaisuuksista. Lakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen kolme kertaa. Lain 6 §:ään lisättiin 1 päivänä tammikuuta 2005 voimaan tulleella lailla (1197/2004) uusi 2 momentti, jonka mukaan myös muuta ministeriä kuin pääministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Lain 1 §:stä poistettiin 1 päivänä tammikuuta 2007 voimaan tulleella lailla (970/2007) ministeriöluettelosta työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö sekä lisättiin luetteloon työ-

ja elinkeinoministeriö. Lisäksi 1 päivänä toukokuuta 2010 voimaan tulleella lailla (305/2010) muutettiin opetusministeriön nimeksi opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

##### Perustuslain muutokset

Toimivalta hallituksen esitysten antamiseen osoitetaan perustuslain muuttamisesta annetulla lailla ( /2011) yksinomaan valtioneuvostolle, joka päättää myös hallituksen esitysten täydentämisestä ja peruuttamisesta perustuslain 71 §:n mukaisesti. Perustuslain 46 §:n uuden 1 momentin mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle myös hallituksen kertomukset.

Perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetään, että jos presidentti ei pääätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi ja että hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämä jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla muutetaan perustuslain 58 §:n 2 momentti kuulumaan siten, että jos presidentti ei pääätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, ja valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon, minkä jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla lisätään perustuslain 66 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin pääätä.

Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla muutetaan perustuslain 126 §:ää valtion virkoihin nimittämistä. Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämistä ei enää säädetä perustuslaissa, vaan tavallisen lain tasolla. Sääntelyn tarkoituksena on siirtää nimitysvallta kansliapäälliköiden osalta tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Tämä koskee myös ulkoasiainministeriön valtiosihteeriä kansliapäällikkönä.

Laki valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesääntö

Pääministerin tehtävistä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentissa viitataan perustuslaissa säädettyihin pääministerin tehtäviin valtioneuvoston johtamisessa. Perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa, huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan pääministeri valvoo lisäksi hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii lain 23 §:ssä säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Edelleen pykälän 3 momentin mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Ministerin sijaisuudesta säädetään lain 5 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi toisen valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Valtioneuvosto päättää järjestäytyessään sijaisten määräämisestä siten, että jokaisella ministerillä on tilapäisten esteiden, kuten esteellisyytilanteiden, lomien, virkamatkojen tai vastaavien poissaolotilanteiden varalta riittävä määrä sijaisia. Pääministerin sijaisuuden osalta 5 §:ssä viitataan perustuslakiin. Perustuslain 66 §:n mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Yleiset säännökset valtioneuvoston päätöksenteosta ovat lain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaviin kuuluvat perustuslain 67 §:n mukaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentissa tarkennetaan yleisistunnossa tehtävien päätösten alaa. Säännöksessä luetellaan keskeisimpiä yleisistunnossa ratkaistavia asiaryhmiä. Tällaisia ovat tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään tarkemmin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuvallasta. Yleisistunnolle kuuluvista yleisistä asioista säädetään 3 §:ssä, taloudellisista asioista 4 §:ssä ja virkamiehiä koskevista asioista 5 §:ssä. Ohjesäännön 3 §:n 5 kohdassa on erityinen säännös edustautumisesta Euroopan unionissa. Niistä asioista, jotka kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviin muun lain tai asetuksen perusteella, säädetään 6 §:ssä. Lisäksi ohjesäännön 7 §:ssä on säännöksiä eräiden muiden valtioneuvostossa ratkaistavien asioiden osalta. Yleisistunnossa ratkaistavista viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyttä koskevista asioista säädetään 8 §:ssä. Ne valtioneuvostossa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty yleisistunnossa ratkaistavaksi, ratkaistaan ministeriössä.

Valtioneuvoston toimivallasta nimittää ministeriöiden virkoihin säädetään valtioneuvostosta annetun lain 13 §:ssä. Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muussa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Presidentin nimitysvalltaan kuuluvia ministeriöiden virkoja

ovat nykyisin puolustusministeriön upseerin virat. Presidentin toimivallasta nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ei perustuslain muutoksen jälkeen enää säädetä perustuslaissa.

Muu lainsäädäntö

Ministerin esteellisyys

Hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksillä turvataan yleistä luottamusta viranomaisten toimintaan ja julkiseen hallintoon. Hallintolain mukaan virkamies ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Valtioneuvostosta annetussa laissa ei ole säännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministeri on hallintolain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettuna monijäsenen toimielimen jäsen, jota koskevat hallintolain esteellisyyssäännökset. Virkamiehen esteellisyyssperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellisyyden toteamisesta säädetään hallintolain 29 §:ssä. Hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Esteellisyyssäännösten tavoitteena on turvata asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja objektiivisuutta viranomaisessa. Hallintolain esteellisyyssäännökset voivat tulla sovellettaviksi ministeriin hänen osallistuessaan asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentin esittelyssä sekä hänen käyttäessä ratkaisuvalltaa ministeriössä. Esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös valmistelussa, kuten käsiteltäessä valmisteltavana olevaa asiaa ministeriössä, ministerivaliokunnassa tai muussa valtioneuvoston poliittisessa valmisteluelimessä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin kohdissa 1–6 säädettyt esteellisyyssperusteet kiinnittyvät pääosin henkilön muodolliseen asemaan ja ovat siten tulkinnaltaan yleensä melko yksiselitteisiä. Ministeri on esteellinen

- jos hänen läheisensä on asianosainen;
- jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian

ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;

- jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

- jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetyn esteellisyyden yleislausekkeen mukaan ministeriä tai virkamiestä on pidettävä esteellisenä, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekkeen tulkinta on saanut erityispiirteitä ministerin esteellisyyttä koskevista asioista (ks Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän muistio, VNK:n raporttisarja 7/2009).

Erityisenä syynä puolueettomuuden vaarantumiselle on pidetty muun muassa sitä, että ministerillä on taloudellisia sidonnaisuuksia käsiteltävään asiaan tai että asia muutoin erityisesti koskee ministeriä tai hänen läheistään. Yleisesti kuitenkin edellytetään, että erityisen syyn tulee olla ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin muissa määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Käytännössä esteellisyyden yleislausekkeen tulkinnassa on annettu merkitystä sille, että ministerin on tehtäviensä hoidon vuoksi pystyttävä täysipainoisesti osallistumaan valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ministerin tehtäviin kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen sekä yleisemmin yhteiskuntapoliittiseen julkiseen keskusteluun osallistuminen. Oikeuskäytännössä ministerin

ei ole katsottu tulleen esteelliseksi sillä perusteella, että hän on etukäteen julkisesti osallistunut valtioneuvoston päätettävänä olevasta asiasta käytyyn keskusteluun (KHO 2008:1). Myöskään virkamiehen julkisuudessa esittämät mielipiteet hänen käsiteltävään olevasta asiasta eivät sellaisinaan ole aiheuttaneet virkamiehen esteellisyyttä. Toisin virkamiehen puolueettomuuden on kuitenkin katsottu vaarantuneen virkamiehen ennakoasenteen johdosta, jos hänen esittämänsä mielipiteet käsiteltävästä asiasta ovat olleet vahvasti yksipuolisia.

Ministerin esteellisyys tulee tarkasteltavaksi hallintopäätöksiä valmisteltaessa ja niitä ratkaistaessa. Valtioneuvostossa tehtäviä hallintopäätöksiä ovat muun muassa eräät lupasiat, valtionavustusten myöntäminen ja nimityspäätökset, joissa käsittelyn tasapuolisuus- ja puolueettomuusvaatimukset ovat korostetusti esillä.

Sen sijaan muissa valtioneuvoston ja ministerien toimivaltaan kuuluvissa asioissa kuin hallintopäätöksissä esteellisyyskysymykset eivät yleensä tule ajankohtaisiksi. Esteellisyyssäätely ei yleensä ole merkityksellinen esimerkiksi silloin, kun on kyse säädösvallan käyttämisestä valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston jäsenen ei katsota olevan esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee valtioneuvoston työkentelyn järjestämistä tai ministereiden työnjakoa. Yksittäisiä valtioneuvoston järjestymisasiota ovat esimerkiksi ministerien sijaisten määrääminen, ministereiden välisen työnjaon vahvistaminen, ministerivaliokuntien asettaminen ja ministereiden vuosiloma-ajan vahvistaminen.

Hallintolain menettelysäännöksiä esteellisyyden toteamisesta monijäsenisessä toimielimessä noudatetaan valtioneuvostossa soveltuvin osin. Valtioneuvoston yleisistunnossa ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja esteellisyyden toteaa valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtaja. Valtioneuvosto ei tällöin tee erillistä päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä läsnä oleva valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n mukaisesti valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta sekä antaa valtioneuvostolle ja ministeriöille pyydettäessä tietoja ja

lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri voi valvoa valtioneuvoston toiminnan laillisuutta myös valtioneuvoston virallisten istuntojen ulkopuolella.

Ministerin esteellisyydestä tehdään merkintä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Käytännössä esteellisen ministerin ei ole ollut tarpeen poistua kokoussalista, jos asia päätetään esityksen mukaisesti ilman keskustelua. Istunnossa läsnä olevaa esteellistä ministeriä ei kuitenkaan lasketa mukaan yleisistunnon päätösvaltaisuutta määriteltäessä. Esteellisen ministerin sijaan tulee tarvittaessa hänen sijaisekseen valtioneuvostolain 5 §:n mukaisesti määrätty toinen ministeri. Pääministerin kohdalla noudatetaan perustuslain 66 §:n 2 momentissa säädettyä sijaisuusjärjestelyä.

Ministerin esteellisyytilanteiden syntyminen estämiseksi on säädetty rajoituksia ministerin mahdollisuuksiin toimia ministeriaikanaan sellaisissa tehtävissä, joissa toimiminen voisi johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenen toimintaan. Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävän hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on luovuttava valtioneuvoston jäsenyyden ajaksi tehtävistä, jotka voivat tehdä hänet esteelliseksi hoitamaan keskeisiä virkatehtäviä. Tällaisia ovat muun muassa palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtion yhtiöissä ja valtion liikelaitoksissa, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisissä yrityksissä, etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Luottamusta ministerin toiminnan asianmukaisuuteen vahvistaa lisäksi ministerin velvollisuus tehdä julkiseksi merkittävät sidonnaisuutensa. Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaan ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omis-

tuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

#### Ministeriöiden välinen yhteistyö

Asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta on säädetty erikseen Euroopan unionissa päätettävien asioiden osalta valtioneuvostosta annetun lain 3 ja 9 §:ssä. Lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön käsiteltäväksi kuuluu sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Varsinainen ministeriöiden yhteistyötä koskeva säännös on valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Lisäksi säännöksessä todetaan, että pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

Perustuslain 65 ja 66 §:stä ilmenee ajatus valtioneuvostosta yhtenä kokonaisuutena, joka vastaa yhteisesti hallitus- ja hallintoasioiden hoitamisesta. Perustuslain 66 §:ssä todetaan pääministerin huolehtivan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Perustuslain 68 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 60 §:n perustelujen mukaan "valtioneuvosto toimii tärkeimmissä asioissa kollegisesti, monijäsenisessä kokoonpanossa". Siksi 60 § 2 momentissa säädetään erikseen asian käsittelyyn osallistuneen ministerin vastuusta päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä pöytäkirjaan merkittäväksi. Valtioneuvoston jäsen vastaa siten sellaisestakin päätöksestä, jota on valmisteltu toimialajakoa koskevien säännösten mukaisesti toisen ministerin johdolla. Ministerin on tunnettava päätösehdotus ja sen kes-

keiset perustelut. Valtioneuvoston vakiintuneen käytännön mukaan esittelyasiakirjat, jotka sisältävät päätösehdotukset, lähetetään päätöksentekijöille kaksi vuorokautta ennen valtioneuvoston yleisistuntoa perehtymistä varten. Valtioneuvoston jäsenen oikeudesta saada päätöksenteko lykätyn asiaan perehtymistä varten säädetään valtioneuvostosta annetun lain 18 § 2 momentissa.

Ulkoasiainhallintolain säännökset virkaan nimittämisestä

Ulkoasiainhallintolaki (204/2000) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Laissa säädetään Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittämisestä säädetään lain 15 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan. Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Ulkoasiainhallintolain 19 §:ssä säädetään tehtävään määrävästä viranomaisesta. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan muu viranomaisesta ei voi määrätä 1 momentissa tarkoitettua virkamiestä toiseen tehtävään ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättymään.

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista

Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista (1096/2006) tuli

voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Lailla turvataan valtioneuvoston jäsenten edellytyksiä hoitaa tehtäviään valtioneuvostossa. Laissa säädetään muun ohella valtioneuvoston jäsenelle maksettavasta palkkiosta sekä vuosilomaan rinnastettavasta vapaasta.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä päivästä, jona hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää, ja hänen oikeutensa palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

Palkkioon oikeuttava ajanjakso on valtioneuvoston toimikausi, joka määräytyy perustuslain säännösten mukaisesti. Perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai ministerille säädetään perustuslain 64 §:ssä. Eron myöntäminen on sidottu eronpyyntöön, eduskunnan ilmaisemaan epäluottamukseen tai yksittäisen ministerin osalta myös pääministerin aloitteen. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu.

Lain 2 §:n 2 momentin mukaan, siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairausloman, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan taikka osittaisen vanhempainvapaan perusteella, päivärahaetus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetua ei makseta valtioneuvoston jäsenelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenellä on kalenterivuositain oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Lain 5 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen tapaturmakorvauksesta, työterveyshuollosta sekä sairaanhoito- ja muista terveydenhuoltopalveluista on soveltuvin osin voimassa, mitä niistä valtion virkamiesten osalta säädetään tai määrätään. Säännöksessä rinnastetaan valtioneuvoston jäsenen asema virka-

miehiin, vaikka virkamiehiä koskevan säännöksen kohdalla säännöksen tai määräyksen soveltamista valtioneuvoston jäseneneen ei ole erikseen mainittu.

## 2.2 Nykytilan arviointi

Perustuslain muuttamisesta annetusta laista aiheutuva tarkistustarve

Pääministerin tehtävistä säädetään perustuslain 66 §:ssä ja valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ssä. Pääministerin tehtäviä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus ja selkeys edellyttävät valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n tarkistamista siten, että siinä otetaan huomioon perustuslain 66 §:n uusi säännös pääministerin tehtävästä toimia Suomen edustajana Euroopan unionissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ää tulisi tarkistaa, jotta se olisi yhdenmukainen niiden perustuslakiin tehtyjen muutosten kanssa, jotka koskevat toimivaltaa hallituksen esitysten antamiseen, täydentämiseen ja peruuttamiseen samoin kuin hallituksen kertomusten antamiseen eduskunnalle.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämistä koskevan toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle edellyttää valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n ja ulkoasiainhallintolain tarkistamista.

Perustuslain 58 §:n uudet säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä eivät edellytä valtioneuvostosta annetun lain muuttamista.

Perustuslain 66 §:n uusi säännös pääministerin tehtävästä Euroopan unionissa edellyttää myös edustautumista Euroopan unionissa koskevan valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 5 kohdan tarkistamista.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen

Lainsäädännössä ei nykyisin ole säännöksiä ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä. Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetään ministereiden sijaisuuksista sellaisia tilanteita varten, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä tilapäisen esteen vuoksi. Pääministerin sijai-

suudesta säädetään lisäksi perustuslain 66 §:n 2 momentissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:ssä säädetty sijaisuusjärjestelmä on tarkoitettu ministerin lyhytkestoisiin esteisiin. Säännöstä on sovellettu esimerkiksi vuosilomien aikana, virkamatkoista johtuvien esteiden johdosta sekä jääviystilanteissa. Tilapäisen esteen kesto ei ole säännöksiä. Esteen tilapäisyyttä on arvioitu yksittäistapauksittain. Vakiintuneen tulkinnan mukaan ministerin este on tilapäinen, kun se on kestoaltaan noin 30 päivää tai sitä lyhyempi. Tämä aika vastaa nykyisen valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 3 §:n mukaista vuosilomaan rinnastettavaa aikaa (30 päivää).

Käytännössä ministeri on joutunut eroamaan tehtävästään, kun poissaolo on vuosilomaan rinnastettavaa aikaa pitkäkestoisempi. Matti Vanhasen I ja II hallituksessa ministeri piti puolen vuoden äitiys- ja vanhempainvapaan lapsen syntymän vuoksi. Vapaan ajaksi toinen saman puolueen kansanedustaja nimitettiin ministeriksi. Äitiysvapaalle lähtenyt ministeri pyysi eron valtioneuvoston jäsenyydestä ja vastaavasti hänen sijaisensa pyysi eron äitiysvapaalla olleen ministerin palatessa hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtäviä.

Ministerin eroa ei ole pidetty hyvänä vaihtoehtona silloin, kun on ollut kyse lähtökohdaisesti pitkäkestoisesta mutta kuitenkin etukäteen tiedossa olevan pituisesta poissaolosta, jolle on olemassa perusteltu syy. Tällaisia perusteltavissa olevia poissaoloja voivat olla esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuvat poissaolot. Nykyinen käytäntö valtioneuvoston jäsenten kohdalla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä se ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä. Valtioneuvoston jäsenellä tulisi olla mahdollisuus perustellusta syystä keskeyttää ministerin tehtävien hoitaminen määräajaksi ilman, että hän joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Tällöin hän voisi palata hoitamaan ministerin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman tarvetta tulla uudelleen nimitetyksi valtioneuvoston jäseneksi.

Perustuslain 61 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla. Perustuslain esitöiden mukaan yksittäistä ministerin vaihdoista ei yleensä kuitenkaan olisi pidettävä säännöksessä tarkoitettulla tavalla merkittävänä.

Pääministeri on eri asemassa kuin muut ministerit. Perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi valtioneuvoston yleisistunnossa määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiin vanhin ministeri.

Pääministerin valintamenettely on kehittynyt parlamentarismia korostaen niin, että eduskunta valitsee pääministerin ja pääministerin vaihdos johtaa koko valtioneuvoston eroon ja uudelleen nimittämiseen. Pääministeriä koskee valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetussa laissa säädetty oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka aikana pääministerin tehtäviä hoitaa perustuslain 66 §:n 2 momentin ja valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n mukaisesti pääministerille määrätty sijainen tai tämän ollessa estynyt ministerit virkaikäjärjestyksessä. Nyt ehdotettava mahdollisuus tehtävien hoitamisen keskeyttämiseen vuosilomaan rinnastettavaa 30 päivän aikaa pidemmäksi ajaksi ei koskisi pääministeriä. Pääministerin tehtävien keskeyttäminen olisi siis edelleen saatettava eduskuntaryhmien väliseen keskusteluun.

Samalla kun säädetään ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä, lakiin olisi otettava säännös poliittisen valtiosihteerin asemasta keskeytyksen johdosta. Ministerin poliittinen valtiosihteeri toimii ministerinsä luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa on sidottu ministerin toimikauteen.

#### Ministerin esteellisyys

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ei nykyisin sisälly erityissäännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministerin esteellisyyteen ja sen

toteamista koskevaan menettelyyn sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä. Valtioneuvostolain tarkistamistarpeita vuonna 2011 selvittäneen työryhmän mukaan ministerin esteellisyyttä koskevan oikeuskäytännön perusteella ei ole osoitettavissa, että asiaan liittyisi suuria ongelmia.

Hallintolain 28 §:n esteellisyyden yleislausekkeen soveltaminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa eikä säännökseen liittyvää tulkinnallisuutta voida käytännössä kokonaan poistaa. Säännöksen tulkinnassa on jo nykyisin otettu huomioon ministerin asemaan liittyvänä erityispiirteenä tarve turvata ministerin osallistuminen täysipainoisesti yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun siten, että julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisista kysymyksistä eivät sellaisinaan johda esteellisyyteen valtioneuvostossa. Esteellisyysperusteita voidaankin sinänsä pitää valtioneuvoston toiminnan kannalta varsin selkeinä ja kattavina eikä nykyisen ja melko vaikiintuneen tulkintakäytännön perusteella ole nähtävissä tarvetta muuttaa ministerien esteellisyysperusteiden sääntelyä.

Sen sijaan hallintolain mukaisia esteellisyyden toteamisessa noudatettavia menettelyllisiä säännöksiä voidaan pitää jossain määrin heikommin valtioneuvoston työskentelyyn soveltuvina. Valtioneuvosto on valtioelin, jonka toiminta rinnastuu hallintoviranomaiseen vain rajatuilla osin. Käytännössä hallintolain esteellisyyttä koskevia menettelyllisiä säännöksiä on nykyisin sovellettu vain niiltä osin kuin ne soveltuvat valtioneuvoston päätöksentekokäytäntöihin. Valtioneuvoston yleisistunto ei tee erillistä päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Sen sijaan ministeri ilmoittaa esteellisyydestään asian käsittelyn yhteydessä. Ministerin esteellisyydestä tehdään merkintä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Nykykäytännön mukaan esteelliseksi todettu ministeri on voinut jäädä paikalle kokoussaliin, jos käsiteltävänä oleva asia ratkaistaan esityksen mukaisesti keskusteluita.

Hallintolain esteellisyydestä päättämistä koskevien säännösten ja menettelytapojen ei ole katsottu kaikilta osin soveltuvan valtioneuvoston toimintaan. Hallintolain säännökset monijäsenisen toimielimen jäsenen es-

teellisyydestä päättämisestä eivät sellaisenaan sovellu valtioneuvoston istuntokäytäntöihin ja niitä sovelletaan nykyisin vain soveltuvin osin. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn menettelyihin soveltuvana voidaan pitää sitä, että jokainen valtioneuvoston jäsen arvioi esteellisyytensä itse ja ilmoittaa esteellisyydestään. Tällöin valtioneuvosto ei kollegiona tee päätöstä jäsenensä esteellisyydestä.

Monijäsenisen toimielimen päättäessä hallintolain mukaan jäsenensä esteellisyydestä voidaan varmistua siitä, että esteellisyyteen vetoamiselle on hyväksyttävät perustelut. Valtioneuvostossa päätöksenteon lainmukaisuus on kuitenkin järjestetty toisin. Viime kädessä valtioneuvoston oikeuskansleri voi puuttua valtioneuvoston jäsenen toimintaan, jos esteellisyyden perusteista on epäselvyyttä. Oikeuskansleri voi esittää huomautuksen ja ryhtyä tarvittaessa muihin toimenpiteisiin havaitessaan valtioneuvoston jäsenen toimenpiteen antavan siihen aihetta. Ministeri voi selvittää esteellisyyttään myös etukäteen pyytämällä oikeuskanslerin kannanottoa.

Esteellisyyttä koskevat menettelysäännökset olisi perusteltua sovittaa valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä noudatettuihin istunto- ja laillisuusvalvontakäytäntöihin soveltuviksi. Ministerin tehdessä päätöksiä ministeriössä hän arvioisi esteellisyytensä käsiteltävänä olevan asian osalta itse kuten virkamiehetkin.

#### Ministeriöiden välinen yhteistyö

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia. Valtioneuvoston ja ministeriöiden työssä on viime vuosina pyritty vahvistamaan poikkihallinnollista, horisontaalisten asioiden valmistelun yhteistyötä käytännössä.

Puutteellisesta yhteistyöstä johtuvat ongelmat voivat ilmetä laatuongelmina ja esimerkiksi lainsäädännön toimeenpanossa vaikuttavuusongelmina. Säädosvalmistelun laatuongelmat voivat näkyä myös liian laajana sääntelynä, kun kukin ministeriö valmistelee lainsäädäntöä omasta näkökulmastaan. Jotta erilaiset ohjaukskeinot ja sääntelyvaihtoehdot tulisivat asianmukaisesti kartoitettua ja arvi-

oitua, olisi toimittava käytännössä usean ministeriön toimialalla yhteistyössä alan asiantuntijoiden kanssa. Yhteistyö valmisteluvaiheessa tukee myös päätöksentekoa ja siten itse päätöksentekoa.

Asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään siitä, että tietyn asian käsittely kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Tämän toimivaltaisen ministeriön vastuulla on myös riittävän yhteistyön järjestäminen muiden ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston jäsenten yhteistä vastuuta ja ministeriöiden välistä yhteistyötä olisi vahvistettava säätämällä lain tasolla yhteistyöstä asioiden valmistelussa.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksen tavoitteena on saattaa valtioneuvostosta annettu laki vastaamaan perustuslakiin tehtyjä muutoksia. Valtioneuvostosta annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että hallituksen esitysten, hallituksen kertomusten sekä hallituksen kirjelmien antaminen eduskunnalle todettaisiin kuuluvan yksinomaan valtioneuvoston toimivaltaan. Toimivalta nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt osoitettaviksi valtioneuvostolle. Nimittämis-toimivallan osalta muutettaisiin myös ulkoasiainhallintolakia osoittamalla toimivalta nimittää ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäälliköksi valtioneuvostolle. Pääministerin tehtäviä koskevaan valtioneuvostosta annetun lain säännökseen lisättäisiin viittaus pääministerin asemaan Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa.

Lisäksi esitetään muutettavaksi valtioneuvoston jäsenen asemaa eräiltä osin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määrääjäksi. Esityksen tavoitteena tältä osin on mahdollistaa ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen määrääjäksi perustellusta syystä, esimerkiksi sairauden tai perhevapaan ajaksi, ilman että ministerin on välttämätöntä erota tehtävistään. Määräajan päätyttyä ministerin tehtävien hoitaminen jatkuisi saman hallituskauden aikana ilman uutta nimityspäätöstä. Valtioneuvoston yleisistunto voisi tällöin päättää, että keskeyttävän ministerin tehtävät siirre-

tään toiselle ministerille samassa ministeriössä. Mikäli ministerin tehtävien keskeyttäminen edellyttää muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministereiden tehtävänjakoon ja nimikkeisiin, tai valtioneuvoston kokoonpanon täydentämistä, muutokset kuuluisivat tasavallan presidentin ratkaisulvaltaan, jolloin pääministeri esittelisi ehdotuksensa presidentille perustuslain mukaisesti. Samalla lakiin lisättäisiin ministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeria koskeva säännös, jonka mukaan valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ministerin esteellisyttä koskevaa sääntelyä ottamalla nykyistä paremmin huomioon valtioneuvoston toimintamuodot ja sen asema valtiolimenä. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jossa viitataan hallintolain 28 §:ssä säädettyihin esteellisyysperusteisiin. Samalla säädettäisiin ministerin esteellisyden toteamista koskevasta menettelystä. Ministereihin sovellettaisiin nykyiseen tapaan hallintolaissa säädettyjä esteellisyysperusteita. Valtioneuvoston jäsen arvioisi ja ratkaisisi itse kysymyksen esteellisyydestään hallintolain esteellisyysperusteiden mukaisesti. Valtioneuvoston jäsenen tulisi ilmoittaa esteellisyydestään asian käsittelyn yhteydessä. Valtioneuvoston jäsen ei saisi osallistua esteellisenä asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Esteellisen valtioneuvoston jäsenen tilalle tulisi tarvittaessa hänen sijaisena.

Ministeriöiden yhteistyön tärkeyttä asioiden valmistelussa korostettaisiin siirtämällä tätä koskeva säännös asetuksen tasolta lakiin. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja organisaatioon**

Toimivalta hallituksen esitysten antamiseen, hallituksen esitysten täydentämiseen ja peruuttamiseen sekä hallituksen kertomusten antamiseen siirtyisi valtioneuvostolle. Tämä vähentää tasavallan presidentin esittelyyn tulevien asioiden lukumäärää.

Vuonna 2009 pidettiin 36 tasavallan presidentin esittelyä, joista kaksi oli kesällä Naantalissa Kultarannassa. Asioita oli yhteensä 817, joista valtioneuvoston yleisistunto käsiteli ennakoivasti 766. Näistä asioista hallituksen esityksiä oli 282 ja hallituksen kertomuksia eduskunnalle 2 kappaletta.

Vuonna 2010 pidettiin 44 tasavallan presidentin esittelyä, joista kaksi pidettiin kesällä Naantalissa Kultarannassa. Asioita oli yhteensä 893, joista valtioneuvoston yleisistunto käsiteli ennakoivasti yhteensä 842 asiaa. Näistä asioista hallituksen esityksiä oli 339, hallituksen kertomuksia 2 ja hallituksen kirjelmia 2 kappaletta.

Hallituksen esitysten ja kertomusten antamista koskevan toimivallan siirtyminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle vaikuttaa käytännön päätöksenteon järjestelyihin valtioneuvostossa. Näihin järjestelyihin kuuluvat tasavallan presidentin informoiminen valmisteltavista asioista, esittelylistakäytäntö, esittelytilaisuuksien järjestelyt sekä päätösten allekirjoittaminen.

Säännöksellä, jolla korostetaan ministeriöiden välisen yhteistyön tärkeyttä, on tarkoitus parantaa säädösvalmistelua ja muiden asioiden valmistelua. Tavoitteena on, että esiteltävien päätösten taustalla olisi kattavampaa asioiden selvittämistä ja eri näkökantojen yhteensovittamista. Säännöksellä luodaan edellytyksiä kehittää ministeriöiden väliseen yhteistyöhön toimivia käytäntöjä. Ministeriöiden välinen toimiva yhteistyö edistää valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden toteuttamista.

#### 4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ministerin tehtävistä eroamista ei ole pidetty hyvänä vaihtoehtona silloin, kun on ollut kyse lähtökohtaisesti pitkäkestoisesta mutta kuitenkin etukäteen tiedossa olevan pituisesta poissaolosta, jolle on olemassa perusteltu syy. Tällaisia perusteltavissa olevia poissaoloja voivat olla esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuvat poissaolot. Nykyinen käytäntö valtioneuvoston jäsenten kohdalla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä se ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin menettelyta-

voista, joilla tuettaisiin valtioneuvoston jäsenen mahdollisuutta perustellusta syystä keskeyttää ministerin tehtävien hoitaminen määräajaksi ilman, että hän joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Määräajan päätyttyä hän voisi palata hoitamaan ministerin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman uutta nimityspäätöstä.

#### 4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät lähinnä ehdotettuihin säännöksiin ministerin tehtävien hoidon keskeyttämisestä. Tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ministerille ei lähtökohtaisesti maksettaisi palkkiota. Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettuun lakiin ehdotetut muutokset kuitenkin mahdollistaisivat laissa mainituissa tilanteissa palkkion maksamisen myös keskeytyksen ajalta.

Ministerin tehtävien hoidon keskeyttämisen ajaksi on mahdollista täydentää valtioneuvoston kokoonpanoa nimittämällä valtioneuvoston jäseneksi keskeytyksen ajaksi uusi ministeri. Tällöin palkkiota voitaisiin eräissä laissa määritellyissä tilanteissa maksaa tietyn ajan sekä tehtäviensä hoidon keskeyttäneelle ministerille että hänen sijaiselleen valtioneuvoston jäseneksi nimitetyille ministerille.

Keskeytykseen liittyvästä tapauskohtaisesta harkinnasta sekä keskeytyksen perusteiden arvioinnissa huomioon otettavista yksilöllisistä olosuhteista johtuen keskeytystilanteiden määrää ei voida etukäteen arvioida tarkasti. Ministerin tehtävien hoidon keskeyttämiset tulevat todennäköisesti olemaan melko harvinaisia ja niistä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi.

### 5 Asian valmistelu

#### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2011 valtioneuvostosta annetun lain muutostarpeiden valmistelemiseksi työryhmän, jossa olivat edustajat valtioneuvoston kansliasta, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, oikeuskanslerinvirastosta sekä Helsingin yliopistosta. Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011)

tuli selvittää, mitä tarkistuksia hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain muuttamisesta ja eduskunnan vastaus tulevat edellyttämään valtioneuvostosta annettuun lakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön. Sen tuli tarkastella laajasti valtioneuvostosta annetun lain muutostarpeita ja ensisijaisesti keskittyä perustuslain muutoksesta johtuvien tarkistusten voimaansaattamiseen.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) käsitteli lisäksi ehdotuksia, jotka perustuvat valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksiin valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta, valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä sekä ministerin esteellisyydestä (VNK:n raporttisarja 7/2009).

Työnsä aikana valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) kuuli tasavallan presi-

dentin kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön sekä valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita sekä alustavista ehdotuksistaan tasavallan presidentin kansliaa, oikeuskanslerinvirastoa ja ministeriöitä. Se laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

## **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

[Täydennetään]

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki valtioneuvostosta

**2 §.** *Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan ministeriöt toimivat yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosin kuuluu. Pykälän otsikkoon lisättäisiin uudesta momentista johtuva viittaus ministeriöiden väliseen yhteistyöhön.

Säännöksessä ilmaistaisiin jo nykyisin valtioneuvostossa noudatettava periaate, jonka mukaan ministeriöiden tulee toimia yhteistyössä valmisteltaessa hallinnonalojen rajat ylittäviä poikkihallinnollisia asioita. Lain tasolle kirjattuna yhteistyöstä säädettäisiin samassa yhteydessä kuin säädetään ministeriöiden toimialajaostakin. Säännöksellä asetettaisiin perusta kehittää ministeriöiden yhteistyötä yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhteistyön tarve ja sisältö määräytyisivät tapauskohtaisesti. Yhteistyö on tarpeen erityisesti laajakantoisissa ja useamman ministeriön toimialaan ja tehtäviin vaikuttavissa asioissa. Yhteistyöhön voi sisältyä yhteensovittamista, avustamista ja muuta valmistelua. Yhteistyö on aloitettava ajoissa, usein asian valmistelun alkaessa. Jos asia kuuluu usean ministeriön toimialalle, vastuuministeriö on se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosin kuuluu.

Ehdotettu 2 momentti olisi ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva yleissäännös. Säännöksellä ei olisi vaikutusta niihin jo olemassa oleviin säännöksiin, joilla säädetään vastuu valmistelusta ja yhteensovittamisesta tietyille ministeriöille. Ehdotetun säännöksen rinnalle jäisivät edelleen muut yhteensovittamista koskevat lain erityissäännökset kuten 3 §:ssä säädetty Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista koskeva säännös sekä lain ja 8 ja 9 §:n säännökset toimialajaosta kansainvälissä asioissa ja Euroopan unionissa päätettävissä asioissa.

**3 §.** *Pääministeri.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaussäännös siitä, että pääministerin tehtävästä edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa. Pykälää on tarpeen täydentää, jotta siitä informatiivisesti käy ilmi perustuslain 66 §:ään tehty muutos. Perustuslain 66 §:ään on otettu uusi 2 momentti, jossa säädetään että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja että pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Viittaussäännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Pääministerin tehtävien sisältö määräytyisi perustuslain mukaisesti.

**5 a §.** *Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen.* Lakiin ehdotettavassa uudessa 5 a §:ssä säädettäisiin muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määräajaksi ministerin esittämästä perustellusta syystä. Valtioneuvoston yleisintunto käsittelisi ministerin tehtävien hoidon keskeyttämistä pääministerin esittelystä ministerin tehtyä esityksen perusteluineen. Valtioneuvosto harkitsisi keskeyttämisen perusteita ja keskeyttämisen merkitystä hallituksen toimintakyvyn ja poliittisen tasapanon kannalta. Keskeyttämisen perusteista ei säädettäisi laissa nimenomaisesti. Säännöksen tarkoituksena perusteltuna syynä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuva poissaolo. Tehtävien hoitamisen keskeyttämisen aikana ministeri ei voisi hoitaa ministerin tehtävää miltaan osin. Ministeri voisi palata hoitamaan ministerin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman, että hänet olisi nimittävänä uudelleen valtioneuvoston jäseneksi.

Nykyinen lainsäädäntö asettaa keskeyttämiselle eräitä reunaehtoja. Keskeyttämisen sijasta saattaisi kyseeseen tulla ministerin ero. Perustuslain 63 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Tällaisen tehtävän vastaanottaminen edellyttäisi

eroa valtioneuvoston jäsenyydestä. Ministerin ero voi tulla kyseeseen myös suoraan lain nojalla. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänen katsotaan perustuslain 64 §:n nojalla eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu. Vaalilain 164 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei voi olla Euroopan parlamentin jäsen. Perustuslain 27 §:ssä säädetään eräistä korkeista tehtävistä, joissa toimivat henkilöt eivät voi olla kansanedustajana. Tällaisina tehtävinä mainitaan valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsen sekä valtakunnansyyttäjä. Näihin tehtäviin nimitetyksi tuleminen ei voisi myöskään olla peruste ministerin tehtävien keskeyttämiselle, vaan kyseeseen tulisi ero valtioneuvoston jäsenyydestä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määräajaksi. Ministerillä on oikeus valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain mukaan saada kalenterivuositain 30 päivän vapaa. Näin ollen keskeyttämisen määräaika olisi lähtökohtaisesti pidempi kuin aika, jonka ministeri jo nykyisin voi pitää vapaata ministerintuimestaan. Nimenomaista enimmäiskesto keskeyttämiselle ei asetettaisi, vaan se jäisi ministerin tekemän esityksen ja valtioneuvoston harkinnan varaan. On kuitenkin huomattava, että ministeri on nimitetty lähtökohtaisesti koko hallituskaudeksi toteuttamaan hallitusohjelmaa. Sen vuoksi pitkiin poissaloihin olisi syytä suhtautua pidättyvästi.

Pääsääntöisesti valtioneuvoston jäsenet ovat myös kansanedustajia. Valtioneuvoston päätös ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä ei vaikuta hänen asemaansa kansanedustajana. Edustajantoimen hoitamisen keskeyttämisestä sekä vapautuksesta edustajantoimesta säädetään perustuslain 28 §:n 1 ja 2 momentissa. Pykälän 1 momentin mukaan edustajantoimi keskeytyy asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi ja 2 momentin mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy. Kansanedustajille maksettavista palkkioista ja etuuk-

sista säädetään laissa edustajanpalkkiosta (328/1047). Kansanedustaja saa edustajanpalkkion myös sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta. Sairausvakuutuslain nojalla suoritettava päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan Kansaneläkelaitos maksaa eduskunnalle. Kansanedustajalla ei ole sijais- tai sairaus-, äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden aikana.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen voi aiheuttaa tarpeen tarkistaa valtioneuvoston kokoonpanoa ja jäsenten tehtäviä. Valtioneuvoston kokoonpanon, yleisistunnon poliittisen tasapainon sekä ministereiden välisen työnjaon tarkistaminen kuuluvat normaaleihin valtioneuvoston järjestäytymisasioihin, joista keskustellaan pääministerin johdolla hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken. Pääministeri ja muut ministerit ovat vakiintuneesti yhteydessä eduskuntaan ja tasavallan presidentin kansliaan. Nämä vakiintuneet käytännöt turvaavat myös tiedonvaihdon valtioneuvoston kokoonpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttävän ministerin tehtävien siirtämisestä toiselle ministerille samassa ministeriössä. Vaihtoehtoisesti tehtävänsä keskeyttävän ministerin tehtävät jaettaisiin tarpeen mukaan useamman eri ministerin kesken. Mahdollista olisi myös se, että tehtävänsä keskeyttävän ministerin tilalle nimitettäisiin uusi ministeri. Mikäli valtioneuvoston toiminta edellyttää ministerin tehtävien keskeyttämisen ajaksi muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministereiden tehtävänjakoon ja nimikkeisiin, muutokset kuuluisivat tasavallan presidentin ratkaisuvaltaan, jolloin pääministeri esittelee ehdotuksensa presidentille. Ehdotukset voitaisiin tehdä määräajaksi. Jos tehtävänsä keskeyttävän ministerin tilalle tulee uusi ministeri, tasavallan presidentti nimittäisi ministerin perustuslain mukaisesti pääministerin tekemän ehdotuksen mukaisesti. Uusi ministeri nimitettäisiin lähtökohtaisesti määräajaksi.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen vaikuttaisi ministerin vastuuseen valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista. Perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetään, että ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle ja että jokainen asian käsitte-

lyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Ministeri ei keskeyttäessään tehtäviensä hoitamisen voisi vapautua vastuunalaisuutta eduskunnalle koskevasta edellytyksestä, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen on nautittava eduskunnan luottamusta. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttänyt valtioneuvoston jäsen voitaisiin myös keskeytyksen aikana erottaa valtioneuvoston jäsenyydestä sen vuoksi, että hän ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Eduskunnan luottamuksen voi menettää yksittäinen ministeri tai valtioneuvosto. Yksittäinen ministeri, joka ei ole saanut epäluottamuslausetta, voidaan erottaa ilman omaa pyyntöään, mutta vain pääministerin aloitteesta. Ministerin erosta säädetään perustuslain 64 §:ssä.

Sen sijaan ministeri ei vastaisi valtioneuvoston keskeytyksen aikana tekemistä päätöksistä, koska hän ei keskeytyksen aikana osallistu asioiden käsittelyyn valtioneuvostossa milloin osin.

Pääministerin osalta olisivat voimassa nykyiset perustuslain säännökset, jotka lähtevät siitä, että eduskunta valitsee pääministerin ja että pääministerin vaihdos johtaisi aina siihen, että koko valtioneuvosto nimitetään uudelleen. Pääministerin aseman erityisyyden vuoksi hänen osalta ei tehtävien hoitamisen keskeyttäminen siten tulisi kysymykseen, kuten säännöksessä erikseen todettaisiin.

**6 §. Valtiosihteeri.** Pykälään lisättäisiin säännös ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen vaikutuksista ministeriä avustamaan nimitetyn valtiosihteerin virkasuhteeseen. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin virkasuhde päättyisi suoraan lain nojalla, jos ministeri keskeyttää tehtäviensä hoitamisen lain 5 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Säännös noudattaisi poliittisten valtiosihteerien kohdalla omaksuttua periaatetta, jonka mukaan valtiosihteeri toimii ministerinsä luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa ja tehtävänsä on kytketty ministerin toimikauteen. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä huolimatta ministerin toimikausi jatkuisi. Tästä syystä lakiin otettaisiin valtiosihteerin virkasuhteen päättymisen osalta asiaa selkeyttävä säännös. Ministerin

erityisavustajien osalta olisi noudatettava käytäntöä, jonka mukaan heidät nimitettäisiin siksi ajaksi, jonka ministeri hoitaa tehtäviään. Ministerin keskeyttäessä tehtäviensä hoidon päättyisivät erityisavustajien virkasuhteet. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että heidät nimitetään uudelleen keskeytyksen päätyttyä. Estettä ei olisi myöskään sille, että valtiosihteeri ja erityisavustajat voisivat tulla nimitetyiksi tehtäviensä hoidon keskeyttäneen ministerin tilalle tulevan ministerin toimikaudeksi.

**12 §. Valtioneuvoston päätöksenteko.** Lain 12 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta. Pykälän 2 momenttia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista asioista ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan perustuslakiin tehtyjä muutoksia. Momenttia muutettaisiin asiallisesti siten, että hallituksen esitysten, hallituksen kertomusten sekä hallituksen kirjelmien antaminen eduskunnalle todetaan kuuluvaksi valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan.

Hallituksen esitykset, hallituksen kertomus sekä hallituksen kirjelmät kuuluvat niihin asioihin, jotka tällä hetkellä ratkaistaan valtioneuvostossa tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta eli siten, että valtioneuvoston yleisistunto on käsitellyt ne valmistelevasti. Näiden asioiden siirtyessä perustuslain muutoksella tasavallan presidentin toimivallasta valtioneuvoston toimivaltaan niistä päätetään vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston jäsen huolehtisi edelleen siitä, että tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvista asioista tiedotetaan tasavallan presidentille jo asiaa valtioneuvostossa valmisteltaessa.

Hallituksen esitys, hallituksen kertomus sekä hallituksen kirjelmä jäisivät vakiintuneina nimikkeinä edelleen käyttöön. Siten esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävä valtioneuvoston kirjelmä tarkoittaisi jatkossakin Euroopan unionia koskevaa asiaa. Hallituksen kirjelmä puolestaan tarkoittaisi jatkossakin asiakirjaa, jolla hallitus ilmoittaa eduskunnalle hallituksen esityksen peruuttamisesta tai siitä, ettei tasavallan presidentti ole vahvistanut lakia.

**13 §. Nimitysvalta.** Perustuslain 126 §:n muutoksen johdosta 13 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta nimittää

ministeriöiden kansliapäälliköt siirtyisi valtioneuvoston yleisistunnolle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet. Lisäksi 1 momentissa olevaa viittaussäännöstä tasavallan presidentille kuuluvasta ministeriön virkoja koskevasta nimitysvallasta tarkennettaisiin. Perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan presidentti nimittää upseerit. Perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös kattaa upseerin virat puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä puolustusministeriössä. Tämän johdosta säännöksessä viitattaisiin siihen, että puolustusministeriön viroissa toimivien upseerien nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 5 §:n 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksen esikunta on samalla sisäasiainministeriön rajavartiosasto. Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on samalla sisäasiainministeriön rajavartiosaston osastopäällikkö. Kaikki rajavartiosaston virat ovat kuitenkin rajavartiolaitoksen virkoja eivätkä ministeriön virkoja.

Muutos ei koskisi 1 momentin säännöstä siitä, että nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin samoin määräämisestä ulkoasiainhallinnon tehtäviin säädetään ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) ja -asetuksessa (256/2000). Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Ulkoasiainhallintolakiin esitetyn muutoksen jälkeen valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö nimittäisi ulkoasiainhallinnon virkoihin ja määräisi muihin tehtäviin.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan. Sen mukaan jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Nimitystoimivallan muutos ei muuta sitä valtioneuvostosta annetun lain 21 §:ssä säädettyä käytäntöä, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät virkamiehet. Siten

ministeriön nimitysvaltaan kuuluviin virkoihin nimittetyt ministeriön virkamiehet voivat toimia valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä vain valtioneuvoston yleisistunnon erikseen tekemän määräyksen perusteella.

**17 a §. Ministerin esteellisyys.** Pykälä olisi laissa uusi ja siinä säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä.

Pykälän 1 momentissa toistettaisiin jo nykyisin hallintolain 27 §:stä ilmenevä esteellisyttä koskeva yleinen periaate, jonka mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn esteellisenä eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.

Ministeri ei saisi osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muihin käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa, valtioneuvoston yleisistunnossa eikä tasavallan presidentin esittelyssä. Ministeri ei esimerkiksi voisi osallistua esteellisenä valmisteluun ministerityöryhmissä eikä muissa poliittisissa valtioneuvoston toimielimissä.

Säännöksellä turvattaisiin asian käsittelyn puolueettomuutta. Käsittelyn puolueettomuuden turvaaminen ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa edellyttäisi ministerin poistumista asian käsittelystä. Kiellon ulkopuolelle jäisivät sellaiset tilanteet, joissa esteellisen ministerin paikallaololla ei voi olla vaikutusta asian käsittelyyn. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa ministeri voisi esteellisyydestään huolimatta jäädä istuntosaliin, jos käsiteltävänä oleva asia päätetään esityksen mukaisesti ilman keskustelua. Sen sijaan jos käsiteltävänä olevasta asiasta avataan keskustelu, esteellisen ministerin tulisi poistua kokoussalista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin esteellisyyssperusteista. Ministerin esteellisyys ratkaistaisiin nykyiseen tapaan hallintolain 28 §:ssä lueteltujen esteellisyyssperusteiden mukaisesti.

Tämä vahvistaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä, joka on muodostunut ottaen huomioon ministerin asema ja tehtävät valtioneuvoston jäsenenä. Soveltamiskäytännön tarkistaminen valtioneuvoston työn järjestämistä koskevien asioiden käsittelyn ja ratkaisun osalta vahvistaisi sitä, että ministereihin sovelletaan edelleen samaa lainsäädäntöä kuin virkamiehiinkin. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädetyt esteellisyyssperus-

teet ovat tulkinnaltaan melko yksiselitteisiä eikä niihin liity valtioneuvoston jäsenen sovellettuina erityisiä tulkinnallisia piirteitä.

Eniten tulkintaa edellyttävänä pidetään käytännössä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Ministerin kohdalla esteellisyyksymyksen ratkaisemisessa on otettava huomioon ministerin asema ja tehtävät valtioneuvoston jäsenenä. Ministeri toimii oman hallinnonalansa johtajana ja hän vaikuttaa keskeisesti toimialansa ohjaukseen ja politiikkatoimien suuntaamiseen. Ministerin tehtäviin kuuluvat poliittisten linjausten ja kannanottojen tekeminen, poliittisten päämäärien edistäminen, sidosryhmäyhteistyö sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen. Kynnyksen esteellisyyden muodostumiselle esteellisyyden yleislausekkeen perusteella on ministerin kohdalla katsottu jo nykyisin asettuvan melko korkealle. Ministerin ei lähtökohtaisesti pitäisi tulla esteelliseksi poliittisten kannanottojen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen perusteella. Ministerin tulee asemansa ja tehtäviensä mukaisesti osallistua täysipainoisesti poliittiseen toimintaan ja vaikuttamiseen ilman, että ennen päätöksentekoa julkisesti esitetyt yhteiskuntapoliittiset kannanotot johtavat esteellisyyteen valtioneuvostossa. Kynnyksen esteellisyyden syntymiseen julkisten kannanottojen perusteella tulisi käytännössä olla korkealla myös valtioneuvoston päätöksentekokyvyn varmistamiseksi.

Esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi tehtäessä hallintopäätöksiä valtioneuvostossa. Valtioneuvostossa tehtäviä tyypillisiä hallintopäätöksiä ovat eräät lupa-asiat, valtionavustusten myöntäminen ja virkanimitykset. Valtioneuvoston tai ministeriön päätöksillä ratkaistaan myös valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen jakopäätökset alueellisin tai käyttötarkoituksen mukaisin perustein. Tällöin ministerin tulee harkita esteellisyyttään, jos hän on muussa tehtävässä tai luottamusasemassa, esimerkiksi kunnallisella tai maakunnallisella tasolla, osallistunut määrärahaesityksien käsittelyyn. Ministerin tulisikin tämäntyyppisten ja usein toistuvien esteellisyytilanteiden torjumiseksi arvioida mahdollisuuttaan osallistua ministerin-

toimen ulkopuolisiin toimieliimiin ennakkollisesti perustuslain 63 §:ssä tarkoitettuna sidonnaisuuskysymyksenä.

Osa valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista on sellaisia, joissa esteellisyyssperusteissa tarkoitettua esteellisyytilannetta ei muodostu. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi säädösvalmistelu, hallituksen esitysten antaminen sekä asetuksenanto.

Valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluu myös asioita, joissa ministeri määrätään tai valtuutetaan toimimaan asiassa, joka kuuluu valtioneuvoston jäsenen tehtävään. Tähän ryhmään kuuluvat asiat, joissa päätetään jäsenien nimeämistä neuvostoihin ja vastaaviin toimieliimiin valtioneuvoston edustajina. Eri-laisia nimeämis- ja määräämisasioita, joista päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, on lueteltu valtioneuvoston ohjesäännössä. Nykykäytännön mukaan eräitä pysyviä neuvottelukuntia sekä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välisiin neuvotteluihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä kokous- ja neuvotteluvaltuuskuntia asettaessa ministeriä on pidetty esteellisenä osallistumaan asian käsittelyyn, jos häntä esitetään nimettäväksi kyseiseen elimeen. Tätä käytäntöä on kuitenkin tarpeen kehittää siten, että ministeriä ei pidettäisi esteellisenä osallistumaan asian käsittelyyn, kun on kyse ministerin nimeämisestä neuvottelukuntaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään kokous- tai neuvotteluvaltuuskuntaan. Ministeriä ei tällöin pidetä asianosaisena eikä häntä näin ollen tule ilman erityistä syytä pitää esteellisenä osallistumaan asian käsittelyyn ja esittelyyn. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa ministeriä ollaan nimeämässä kansainvälisen valtuuskunnan tai vastaavan elimen puheenjohtajaksi.

Esteellisyyssäännökset soveltuisivat jatkosakin valtiosopimusten allekirjoittamisvaltuuksien antamiseen. Ministeri ei voisi esittää itselleen allekirjoitusvaltuuksia valtioneuvoston yleisistunnossa eikä presidentin esittelyssä. Tältä osin noudatettaisiin nykyistä käytäntöä myös jatkossa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ministerin velvollisuudesta ilmoittaa esteellisyydestä ja sen perusteista sekä esteellisyyden toteutamisessa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettu menettely poikkeaa hallintolaissa

säädetyistä monijäsenistä toimielintä koskevasta menettelystä. Valtioneuvosto on valtioneuvoston, jonka toimintaan ei sellaisenaan voida soveltaa hallintoviranomaisten menettelysääntöjä. Asiaan vaikuttaa myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä valvoa valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta sekä oikeuskanslerin läsnäolo valtioneuvoston istunnoissa.

Valtioneuvoston jäsen arvioisi itse kysymyksen esteellisyydestään. Tarvittaessa ministeri voi pyytää valtioneuvoston oikeuskanslerilta kannanottoa esteellisyydestään. Lähtökohtaisesti ministeri on kuitenkin velvollinen itse huolehtimaan siitä, ettei hän osallistu asian käsittelyyn esteellisenä. Ministeri kykenee itse parhaiten tekemään selkoa esteellisyyden perusteena olevista olosuhteista. Esteellisyydelle tulisi kuitenkin olla riittävä peruste, jotta ministeri voisi esteellisyyden perusteella vetäytyä asian käsittelystä ja ratkaisemisesta.

Menettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi ministerin olisi asian käsittelyn yhteydessä esitettävä myös perustelut esteellisyydelle. Perusteiden ilmoittamisella varmistettaisiin, että esteellisyyteen vetoamisen asianmukaisuus. Tarvittaessa valtioneuvoston oikeuskansleri voisi kiinnittää huomiota perusteluiden hyväksyttävyyteen.

Valtioneuvoston jäsen ratkaisisi kysymyksen esteellisyydestään itse paitsi silloin, kun on kyse asian käsittelystä ministeriössä, myös silloin kun asiaa käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentin esittelyssä, ministerivaliokunnassa tai epävirallisissa valmisteluelimissä.

Ministerin tulee huolehtia siitä, ettei hän osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Käsittelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi säädettäisiin ministerin velvollisuudesta ilmoittaa esteellisyydestään. Ministerin tulisi asian käsittelyä aloitettaessa ilmoittaa, jos hänellä on tiedossa, että häntä koskee jokin esteellisyysperuste. Ilmoitus esteellisyydestä ja sen perusteista olisi vapaamuotoinen. Valtioneuvosto ei tekisi päätöstä esteellisyydestä. Kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnossa ja muissa valtioneuvoston elimissä, joiden istunnoista pidetään pöytäkirjaa, ministerin ilmoitus esteellisyydestä kirjattaisiin asianmukaisesti. Esteellisyyssilmoituksen vastaanotta-

misen jälkeen olisi tarkastettava istunnon päätösvaltaisuus.

Osa valtioneuvostossa tehtävistä päätöksistä on luonteeltaan laajoja ja niissä saattaa olla useita asianosaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi vuosittaiset yleisistunnossa tehtävät raha-automaattivarojen jakoa ja puolueille myönnettäviä valtionavustuksia koskevat päätökset sekä monet ministeriöissä tehtävät valtakunnalliset avustusten jakopäätökset kuten erilaisten järjestöjen sekä valtakunnallisten liikuntapaikkojen valtionavustuksia koskevat päätökset sekä eräiden talousarviossa alueellisesti tai tiettyihin tarkoituksiin osoitetujen määrärahojen jakoa koskevat päätökset. Tällaisille päätöksille on ominaista, että jaettavista avustuksista tai määrärahojen jaosta päätetään kerralla usean eri asianosaisen osalta. Tällaisessa tilanteessa ministeri ei voisi ilmoittaa esteellisyyttään päätöskokoukseen kuuluvan yksittäisen asian kohdalla vaan esteellisyytilanteessa hänen tulee pidättäytyä osallistumasta koko päätöksen tekoon.

Asioiden laajuus ja asianosaisten suuri määrä voivat vaikeuttaa esteellisyysselvitysten selvittämistä. Valtioneuvoston jäsenelle tulisi aina varata riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia esteellisyysselvityksen selvittämiseen. Käytännössä riittävän ajan varaaminen paitsi itse asiaan tutustumiselle mutta myös esteellisyysselvityksen selvittämiseen voisi tarkoittaa sitä, että asia olisi annettava ministerin tutustuttavaksi asian laajuudesta riippuen riittävän ajoissa ennen asian käsittelyä. Tarvittaessa valtioneuvosto voisi myös siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa valtioneuvostosta annetun lain 18 §:n mukaisesti tai ministeri voisi käyttää oikeuttaan lykätä päätöksentekoa. Mahdollisia esteellisyysselvityksiä olisi asioiden tehokkaan ja joutuisan käsittelyn varmistamiseksi pystyttävä selvittämään jo ennakolta ennen päätöksentekotilannetta. Kysymys esteellisyydestä olisi asian luonteen vuoksi aina ratkaistava viipymättä.

Ministerin esteellisyyssääntely ei koskisi virkamiehiä. Virkamiehen esteellisyyssperusteet ja esteellisyyden toteamista koskeva menettely määräytyisivät jatkossakin hallintolain säännösten mukaisesti. Valtioneuvoston esittelijöiden kohdalla sovellettaisiin myös vastaisuudessa pääsääntöä, jonka mukaan

virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisydestään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös siitä, että esteellisen valtioneuvoston jäsenen tilalle tulisi tarvittaessa hänen sijaisensa. Säännöksellä turvattaisiin asioiden viivytyksen ja joutuisa käsittely valtioneuvostossa.

Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Pääministerin sijaisuudesta on voimassa, mitä siitä perustuslaissa säädetään. Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Esteellisen muun ministerin tilalle tulisi hänen sijaisekseen valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla määrätty ministeri. Yleisistunnossa sijaisuusjärjestelyllä olisi merkitystä lähinnä niissä tilanteissa, joissa puheenjohtajana toimiva pääministeri tai asian esittelevä ministeri on esteellinen. Muissa tapauksissa esteellisen ministerin tilalle ei välttämättä tarvittaisi sijaista, ellei se ole välttämätöntä päätösvaltaisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen voisi käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Säännös soveltuisi lähinnä sellaisiin tilanteisiin, joissa esteellisen ministerin tilalle ei ole käytännön syistä saatavissa esteetöntä ministeriä. Ministeri voisi käsitellä esteellisenä ainoastaan sellaisen asian, joka edellyttää välitöntä ratkaisemista. Tällöinkään esteellisyys ei saisi vaikuttaa asian ratkaisuun.

## 1.2 Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettu laki

**2 §.** Ministerin keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen hänelle ei pääsäännön mukaan maksettaisi palkkiota keskeyttämisen ajalta. Suomessa on luottamustehtävien palvelusuhteesta eroavasta oikeudellisesta luonteesta

ta huolimatta kuitenkin katsottu esimerkiksi kansanedustajan, valtioneuvoston jäsenen ja Euroopan parlamentin edustajan eläke-etuuksien yhteydessä, että tehtävän muodostavat etujen tarpeen kannalta jossain määrin valtion virkasuhdetta muodostavan kokonaisuuden.

Ministerille, joka keskeyttää tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapaturman taikka äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi, ehdotetaan maksettavaksi palkkio sen mukaan kuin valtion yleisessä työ- ja virkaehtosopimuksessa on sovittu virkamiehelle maksettavasta palkasta. Asiasta säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Pykälän 3 momenttia tarkistettaisiin 2 momenttiin ehdotettua muutosta vastaavasti ja siihen tehtäisiin teknisiä muutoksia.

## 1.3 Ulkoasiainhallintolaki

**15 §.** Ulkoasiainhallinnon viroista säädetään ulkoasiainhallintolaisissa (204/2000). Lain 15 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Perustuslain 126 §:n muutosehdotuksen johdosta myös toimivalta ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin nimittämiseen siirtyisi valtioneuvostolle. Nimitysvalta osoitettaisiin valtioneuvoston yleisistunnolle yhdenmukaisesti valtioneuvostosta annetun lain 13 §:ää koskevan ehdotuksen kanssa.

**19 §.** Ulkoasiainhallintolain 19 §:n mukaan tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Edustuston päällikön tehtävään määrääminen säilyy perustuslain uudistuksessa tasavallan presidentin päätettävänä. Myös kiertävän suurlähettilään tehtävä rinnastuu edustuston päällikön tehtävään. Sen sijaan ulkoasiainhallinnon sisäisestä tarkastuksesta vastaavan ulkoasiainhallinnon tarkastajan tehtävään määrääminen ehdotetaan tässä yhteydessä siirrettäväksi valtioneuvostolle.

## 2 Tarkemmat säännökset

Laki valtioneuvostosta sisältää keskeiset valtioneuvoston ratkaisuvallaa koskevat säännökset. Lakiin sisältyy valtuutuslainsäädäntöä, joiden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkentavia säännöksiä ratkaisuvallan jaostan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Nämä tarkentavat säännökset sisältyvät valtioneuvoston asetuksena annettuun valtioneuvoston ohjesääntöön.

Ohjesäännön 3 § koskee valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäviä ja ratkaistavia yleisiä asioita. Sen 1 kohtaan otettaisiin säännös, jonka nojalla valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluisi käsitellä ja ratkaista eduskunnalle annettava hallituksen esitys, hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä. Pykälän 5 kohtaa muutettaisiin niin, että yleisistunnon toimivaltaan kuuluisi käsitellä ja ratkaista pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen samoin kuin muun kuin pääministerin toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumisesta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa.

Ohjesäännön 10 §:ssä säädetään toimivaltaisesta ministeriöstä. Sen 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Vastaava säännös tulisi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ään. Ohjesäännön 10 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ministeriöiden välistä yhteistyötä koskevaan säännökseen.

Ohjesäännön 42 § koskee toimivaltaa virkamiesten nimittämiseen. Pykälää muutettaisiin niin, että valtioneuvoston todettaisiin nimittävän ministeriöiden kansliapäälliköt. Lisäksi kumottaisiin 42 §:n 2 momentti, jonka mukaan nimittämistä ulkoasiainhallinnon virkoihin säädetään erikseen.

Luonnos valtioneuvoston ohjesääntöä koskeväksi asetusmuutokseksi on esityksen liitteinä.

## 3 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen perustuslain muutosten kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2012.

## 4 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyhteistyö

Valtioneuvostolle ehdotettua mahdollisuutta päättää ministerien tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä on arvioitava tasavallan presidentin toimivaltuuksien kannalta.

Perustuslain 61 §:n 1 momentin mukaan presidentti nimittää muut ministerit kuin pääministerin pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 64 §:n 1 momentin mukaan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta.

Ministerien tehtävien hoitamisen keskeyttäminen olisi mahdollista ainoastaan perustellusta syystä, esimerkiksi sairauden tai perhevapaan ajaksi. Ministerien tehtävien hoitamisen keskeyttäminen perustuisi aina ministerien omaan pyyntöön. Jos ministerien tehtävien hoitamisen keskeyttäminen edellyttää muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministerien tehtäväjaossa yli ministeriörajaa tai ministerien nimikkeissä, muutokset kuuluisivat edelleen presidentin ratkaisuvallan. Valtioneuvoston mahdollinen täydentäminen keskeytyksen ajaksi samoin kuin eron myöntäminen ministerille kuuluisi edelleen presidentin toimivaltaan ja ministerien nimittäminen tapahtuisi pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Keskeyttämistä koskevaa sääntelyä ei siten ole pidettävä ongelmallisena presidentin toimivaltuuksien näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

**Laki****valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

## 2 §

*Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö*

-----

Ministeriöt toimivat yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu.

## 3 §

*Pääministeri*

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa samoin kuin hänen tehtäväänsä edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa.

-----

## 5 a §

*Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen*

Valtioneuvosto voi hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määräajaksi ministerin esittämästä perustellusta syystä.

## 6 §

*Valtiosihteeri*

-----

Valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.

## 12 §

*Valtioneuvoston päätöksenteko*

-----

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

-----

## 13 §

*Nimitysvalta*

-----

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimityminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan josta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

-----

## 17 a §

*Ministerin esteellisyys*

Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

2.

**Laki**

**valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain  
2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

2 §

-----  
Valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ei makseta palkkiota. Valtioneuvoston jäsenen keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapa-  
turman taikka äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi maksetaan hänelle kuitenkin palkkio vastaavasti mitä valtion yleisessä virka- ja työehto-

sopimuksessa on valtion virkamiesten osalta sovittu palkkauksesta.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairauspoissaolon, työtapa-  
turman, äitiysvapaan, isyysvapaan tai vanhem-  
painvapaan perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta hänelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta

3.

**Laki****ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

## 15 §

*Virkaan nimittävä viranomainen*

Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikönä. Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

## 19 §

*Tehtävään määräävä viranomainen*

Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Helsingissä    päivänä    kuuta 2011

**Tasavallan Presidentti**

Pääministeri

1.

**Laki****valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*Voimassa oleva laki*

2 §

*Ministeriöiden toimialat*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

3 §

*Pääministeri*

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa.

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii 23 §:n 1 momentissa säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

*Ehdotus*

2 §

*Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

*Ministeriöt toimivat yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu.*

3 §

*Pääministeri*

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa *samoin kuin hänen tehtävistään edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa.*

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii 23 §:n 1 momentissa säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

*uusi pykälä*

5 a §

*Ministerin tehtävien hoitamisen  
keskeyttäminen*

Valtioneuvosto voi hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määrääjäksi ministerin esittämästä perustellusta syystä.

6 §

*Valtiosihteeri*

Pääministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. (1187/1.1.2005)

6 §

*Valtiosihteeri*

Pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

*Valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.*

12 §

*Valtioneuvoston päätöksenteko*

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

12 §

*Valtioneuvoston päätöksenteko*

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. *Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät* sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

## 13 §

*Nimitysvalta*

Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muussa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

*uusi pykälä*

## 13 §

*Nimitysvalta*

Valtioneuvosto nimittää *ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi*. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

## 17 a §

*Ministerin esteellisyys*

Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyyserusteita.

Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

2.

## Laki

**valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain  
2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

Valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä päivästä, jona hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää, ja hänen oikeutensa palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

*uusi momentti*

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairausloman, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan taikka osittaisen vanhempainvapaan perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta valtioneuvoston jäsenelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

Valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä päivästä, jona hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää, ja hänen oikeutensa palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

*Valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ei makseta palkkiota. Valtioneuvoston jäsenen keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapa-turman taikka äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi maksetaan hänelle kuitenkin palkkio vastavasti mitä valtion yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa on valtion virkamiesten osalta sovittu palkkauksesta.*

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen *sairauspoissaolon, työtapa-turman, äitiysvapaan, isyysvapaan tai vanhem-painvapaan* perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta *hänelle* samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

## 3.

**Laki****ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*Voimassa oleva laki*

15 §

*Virkaan nimittävä viranomainen*

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

19 §

*Tehtävään määrävä viranomainen*

Tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Muu viranomainen ei voi määrätä 1 momentissa tarkoitettua virkamiestä toiseen tehtävään ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättymään.

*Ehdotus*

15 §

*Virkaan nimittävä viranomainen*

*Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä.* Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

19 §

*Tehtävään määrävä viranomainen*

*Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään.* Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Muu viranomainen ei voi määrätä 1 momentissa tarkoitettua virkamiestä toiseen tehtävään ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättymään.

**Valtioneuvoston asetus**

**valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta**

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 20

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä, *kumotaan* valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:n 2 momentti ja *muutetaan* 3 §:n 1 ja 5 kohta, 10 §:n 3 momentti sekä 42 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 3 §:n 5 kohta asetuksessa 1021/2007, seuraavasti:

3 §

*Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat yleiset asiat*

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *yleiset asiat*:

1) eduskunnalle annettava hallituksen esitys, hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä sekä valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;

5) pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen samoin kuin muun kuin pääministerin toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa;

10 §

*Toimivaltainen ministeriö*

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

42 §

*Virkamiesten nimittämistoimivalta*

Ministeriön virkamiehistä kansliapäällikön, valtiosihteerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohdajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen, neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

Hallitussihteeri

**Valtioneuvoston asetus**  
**valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta**

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 20  
\_\_\_\_\_

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä, *kumotaan* valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:n 2 momentti ja *muutetaan* 3 §:n 1 ja 5 kohta, 10 §:n 3 momentti sekä 42 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 3 §:n 5 kohta asetuksessa 1021/2007, seuraavasti:

*Voimassa oleva asetus:*

3 §

*Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat  
yleiset asiat*

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *yleiset asiat*:

1) eduskunnalle annettava valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;  
-----

5) Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa;  
-----

10 §

*Toimivaltainen ministeriö*

-----  
Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

*Ehdotus:*

3 §

*Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat  
yleiset asiat*

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *yleiset asiat*:

1) eduskunnalle annettava *hallituksen esitys, hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä* sekä valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;  
-----

5) *pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen samoin kuin muun kuin pääministerin toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa*;  
-----

10 §

*Toimivaltainen ministeriö*

-----  
*Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä.* Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

## 42 §

*Virkamiesten nimittämistoimivalta*

Ministeriön virkamiehistä valtiosihteerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohdajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen, neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

Nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin säädetään erikseen.

## 42 §

*Virkamiesten nimittämistoimivalta*

Ministeriön virkamiehistä *kansliapäällikön*, valtiosihteerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohdajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen, neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

*poist.*

—————  
*Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .*



**VALTIONEUVOSTON OHJESÄÄNNÖN MUUTTAMINEN VALTIONEUVOSTOSTA ANNETTUUN LAKIIN EHDOTETTujen MUUTOSTEN JOHDOSTA**

Eduskunta on hyväksynyt [täydennetään].2011 lain perustuslain muuttamisesta (LjL 3/2011 vp, HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp). Perustuslain muutokset edellyttävät muutoksia eräisiin valtioneuvoston toimintoihin, joista säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (172/2003). Muutokset koskevat valtioneuvoston ratkaisuvalltaan ja nimitysvalltaan kuuluvia asioita. Lisäksi valtioneuvostosta annettua lakia tarkistetaan siten, että ministeriöiden toimialajakoa koskevaan 2 §:n säännökseen lisätään uusi 2 momentti ministeriöiden yhteistyöstä. Tämän johdosta ehdotetaan tarkistettaviksi valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) säännöksiä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista yleisistä asioista (3 §), ministeriöiden välisestä yhteistyöstä (10 §) sekä virkamiesten nimittämistoimivallasta (42 §).

**1. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät ja ratkaistavat yleiset asiat (VNOS 3 §)**

*Ohjesäännön 3 §:n 1 kohtaan* ehdotetaan lisättäväksi hallituksen esitykset, hallituksen kertomukset ja hallituksen kirjelmät valtioneuvoston yleisistunnon toimivalltaan kuuluvina yleisinä asioina. Nämä ratkaistaan nykyisin valtioneuvostossa tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta eli siten, että valtioneuvoston yleisistunto on käsitellyt ne valmistelevasti. Näiden asioiden siirtymässä perustuslain muutoksella tasavallan presidentin toimivallasta valtioneuvoston toimivalltaan niistä päätetään vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallituksen esitys, hallituksen kertomus sekä hallituksen kirjelmä jäisivät vakiintuneina nimikkeinä edelleen käyttöön. Siten esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävä valtioneuvoston kirjelmä tarkoittaisi jatkossakin Euroopan unionia koskevaa asiaa. Hallituksen kirjelmä puolestaan tarkoittaisi jatkossakin asiakirjaa, jolla hallitus ilmoittaa eduskunnalle hallituksen esityksen peruuttamisesta tai siitä, ettei tasavallan presidentti ole vahvistanut lakia.

*Ohjesäännön 3 § 5 kohdassa* säädetään siitä, että eräät Suomen edustamista Euroopan unionin toiminnassa koskevat asiat käsittelee ja ratkaisee valtioneuvosto yleisinä asioina. Säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee

- pääministeriä avustavan ministerin osallistumisen Eurooppa-neuvoston kokoukseen sekä
- muun kuin pääministerin toimimisen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa.

Perustuslain muutoksen jälkeen sen 66 §:ssä säädetään, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja että hän edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ei ole tarpeen tehdä päätöstä siitä, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa tai muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa. Sama koskee hänen sijaistaan, josta myös säädetään perustuslain 66 §:ssä. Valtion ylimmän johdon osallistumista vaativaa Euroopan unionin muuta toimintaa ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella. Sitä ovat muun muassa jäsenvaltioiden sekä niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, valtion- tai hallitusten päämiesten epäviralliset tapaamiset. Unionin muuta toimintaa ovat myös EU:n ns. kolmas maa -kokoukset, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Tällaisia kolmas maa -kokouksia ovat EU:n ja Aasian välinen huippukokous (ASEM), EU:n ja Latalalaisen Amerikan ja Karibian alueen välinen huippukokous (EU-LAC), EU:n ja Afrikan välinen huippukokous (EU-Afrikka) sekä EU:n ja eräiden Itä-Euroopan maan välinen huippukokous (Itäinen kumppanuus). Lisäksi unionin muuta toimintaa ovat huippukokoukset, joissa EU:n johto ja päämiehet tapaavat esimerkiksi Yhdysvaltojen presidentin tai Venäjän presidentin.

*Pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen:* Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat EU-sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan nojalla poikkeuksellisesti päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komission jäsen, jos käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Valtioneuvoston yleisistunto päättää tällöin tällaisen pääministeriä avustavan ministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

*Muun kuin pääministerin tai tämän perustuslain 66 §:n mukaisesti määräytyvän sijaisen toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa:* Valtioneuvoston yleisistunto voi harkintansa mukaan poikkeuksellisesti päättää, että pääministerin ohella tai sijasta joku muu edustaa Suomea muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa. Kyse on tällöin siitä, että valtioneuvosto päättää esimerkiksi tasavallan presidentin tai asianomaisen ministerin edustavan Suomea tällaisessa kokouksessa. Tällaiseen kokoukseen tasavallan presidentin lisäksi osallistuvasta ministeristä päättää myös valtioneuvoston yleisistunto. Muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa ministerin osallistuminen valtion ylimmälle johdolle kuuluvaan Euroopan unionin toimintaan osana Suomen valtuuskuntaan kuuluu ministerin virkatehtäviin, eikä valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen tehdä siitä erikseen päätöstä. Tällaisia muita tilanteita voivat olla esimerkiksi osallistuminen pääministerin valtuuskuntaan EU:n kolmas maa -kokouksessa.

*Virkamatkapäätös:* Valtioneuvoston kanslia tekee virkamatkapäätöksen virkamiesvaltuuskunnasta, eikä tästä päätetä erikseen valtioneuvoston yleisistunnossa.

## **2. Ministeriöiden välinen yhteistyö (VNOS 10 §)**

Ohjesäännön 10 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus valtioneuvostolain 2 §:ään, jonka 2 momentissa säädettäisiin ministeriöiden toimimisesta yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu. Ohjesäännön 10 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä kumottaisiin samalla säännös, jonka mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla.

## **3. Yleisistunnon nimitystoimivalta (VNOS 42 §)**

Ohjesäännön 42 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että pykälän 1 momenttiin lisätään kansliapäällikön virkaan nimittäminen. Perustuslain 126 §:n muutoksen johdosta valtioneuvostosta annetun lain 13 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että siinä todettaisiin valtioneuvoston nimittävän ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Vastaavasti ulkoasiainhallintolain 15 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että uuden säännöksen mukaan valtioneuvosto nimittäisi virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittäisi valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin säädetään erikseen. Tämä 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

## VALTIOSIHTTEERIEN ASEMA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTOSSA

### 1. Euroopan unionin neuvoston kokoonpano

Lissabonin sopimuksella muutetun EU-sopimuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet sekä sille kuuluva äänioikeus. EU:n neuvostosta täysin erillinen toimielin on Eurooppa-neuvosto, johon EU-sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja.

Alun perin perussopimusten mukaan yhteisöjen neuvoston muodostivat jäsenvaltioiden edustajat ja jokainen hallitus lähetti neuvoston kokoukseen yhden jäsenistään. Määräystä on sittemmin useamman kerran muutettu mm. sen selventämiseksi liittovaltioiden osalta, että myös aluetason ministerit voivat täysivaltaisina jäseninä edustaa kotivaltiotaan tätä sitovasti. Järjestely on ollut tarpeen esimerkiksi Belgialle ja Saksalle, jossa kansallisesti toimivalta tietyn asian osalta kuuluu osavaltioille. Viimeksi neuvoston kokoonpanoa koskevaa määräystä on muutettu Lissabonin sopimuksella, jolla määräyksen sijaintia osana perussopimusten uudelleenjärjestelyä muutettiin ja samalla määräykseen lisättiin maininta äänioikeudesta.

EU:n neuvosto hyväksyi Lissabonin sopimuksen voimaantulopäivänä 1.12.2009 uudistetun työjärjestyksen itselleen. Siinä toistetaan ja tarkennetaan EU-sopimuksen sääntelyä neuvoston kokoonpanosta. Työjärjestyksen 11 artikla koskee äänestysmenettelyä ja päätösvaltaisuutta ja sen 4 kohdassa todetaan, että neuvoston "äänestys edellyttää perussopimusten mukaisesti äänestykseen osallistuvien neuvoston jäsenten enemmistön läsnäoloa" ja että äänestyshetkellä "puheenjohtaja varmistuu pääsihteeristön avustuksella siitä, että istunto on päätösvaltainen." Lisäksi neuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 3 kohdassa toistetaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 239 artiklaa ja todetaan, että jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsentä. Työjärjestyksen 4 artiklassa todetaan, että jollei "11 artiklassa tarkoitettua äänioikeuden siirtämistä koskevista säännöksistä muuta johdu, voi neuvoston jäsentä, joka on estynyt osallistumasta istuntoon, edustaa sijainen". Äänioikeuden antamista koskevasta menettelystä ei ole määräyksiä eikä käytännön päätöksentekotilanteessa tietyn jäsenen äänioikeutta muodollisesti siirretä toiselle erikseen nimettävälle jäsenelle.

Työjärjestyksen päätösvaltaisuutta koskeva määräys neuvoston jäsenten enemmistön läsnäolosta perustuu siihen, että perussopimusten mukaan jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsentä. Tästä seuraa, että enintään puolet neuvoston jäsenistä voi olla edustettuna toisen jäsenvaltion edustajan kautta. Nykyisessä unionissa, jossa on 27 jäsenvaltiota, neuvostossa täytyy äänestystilanteessa siten olla vähintään 14 jäsentä, jotka täyttävät perussopimuksen mukaiset edellytykset.

Päätösvaltaisuuden laskeminen koskee vain äänestystilannetta. Päätöksentekovaltaisuutta laskettaessa neuvoston pääsihteeristön käytäntönä on laskea ministeritasoon mukaan myös valtiosihteerin nimikkeen omaavat.

Vaikka äänestyksiin liittyvä päätösvaltaisuusedellytys ei täytyisi, neuvosto voi aina muuten käsitellä asioita, sillä jäsenvaltiota voi keskusteluissa edustaa työjärjestyksen 4 ja 11 artiklan mukaisesti virkamies, jolla ei kuitenkaan ole äänioikeutta. Keskeistä on siten pitää erillään äänestäminen ja muu jäsenvaltion edustaminen.

Neuvoston kokousten keskustelut on haluttu pitää poliittisina ja torjua kokousten muuttuminen korkean tason virkamiesten tapaamisiksi. Unionin näkökulmasta henkilö, joka käyttää puheenvuoroja neuvoston kokouksessa, edustaa jäsenvaltiota

Neuvosto voi nykyisin kokoontua kymmenessä eri kokoonpanossa, jotka on lueteltu neuvoston työjärjestyksen liitteessä I.

Neuvoston työjärjestyksen 5 artiklan mukaisesti neuvoston jäsenillä voi olla mukanaan avustavia virkamiehiä, mutta neuvosto voi myös päättää keskustella tietyistä asiasta vain jäsentensä kesken. Tavallisesti neuvoston yksittäisessä kokouksessa jäsenvaltion delegaatioon kuuluu useita henkilöitä ja tavallisimmin delegaatiota johtaa ministeri. Paikalla on lisäksi lähes aina pysyvä edustaja, jos kyse on Coreper II:ssa käsitellyistä asioista, ja pysyvän edustajan sijainen, jos kyse on Coreper I:ssä käsitellyistä asioista. Paikalla voi myös ministerin sijasta tai ohella olla esim. valtiosihtööri. Ei ole epätavallista, että tietyn maan delegaatiota tietyssä kokouksessa johtaisi muu kuin ministeri, esim. valtiosihtööri, jonka asema jäsenvaltiossa määräytyy kansallisesti. Delegaation johto voi siirtyä pois ministeriltä myös, jos hän joutuu poistumaan kesken kokouksen tai ennen sen päättymistä. Suomen edustautumisen osalta on sovittu siitä, että jos neuvoston kokouksessa paikalla on sekä valtiosihtööri että pysyvä edustaja/pysyvän edustajan sijainen, delegaatiota johtaa valtiosihtööri.

## 2. Päätöksenteko ja keskustelut Euroopan unionin neuvostossa

Neuvoston kokouksissa muodollinen päätöksenteko painottuu ns. A-kohtamenettelyyn. Työjärjestyksen 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti esityslistan A-kohdiksi otetaan ne asiat, jotka neuvosto voi hyväksyä ilman keskustelua. Tämä ei kuitenkaan estä neuvoston jäseniä esittämästä mielipidettään näiden kohtien hyväksymisen yhteydessä eikä estä mahdollisuutta saada lausumia merkityksi pöytäkirjaan. A-kohdat ovat siten asioita, jotka neuvosto voi aiemman valmistelun mukaisesti päättää ilman keskustelua. A-kohtina voi tulla hyväksyttäväksi lainsäädäntöä ja monentasoisia muita asioita. A-kohdat hyväksytään tavallisesti neuvoston kokouksen alussa sellaisinaan sillä perusteella, että jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet aiemman valmistelun perusteella kantansa niihin neuvoston sihteeristölle jo ennen neuvoston kokousta. Yleensä A-kohta-asiat on jo edeltä hyväksytty Coreperissa ns. I-kohtina. Neuvoston päättäessä jostakin asiasta määräenemmistöllä A-kohtina voidaan hyväksyä myös asioita, joissa yksi tai useampi jäsenvaltio on ilmoittanut äänestävänä vastaan. Neuvoston tietty sektorikokoonpano voi hyväksyä A-kohtia kaikilta politiikka-aloilta.

Neuvoston päätösvaltaisuus tarkistetaan ennen A-kohtien päättämistä. Käytännössä päätösvaltaisuuden saavuttaminen ei ole ollut ongelma, koska jäsenvaltiot pääsäännön mukaan edustautuvat neuvoston kokouksissa ministeritasolla ja päätösvaltaisuuskyynnys on puolet jäsenistä eli verrattain alhainen.

Neuvoston kokouksissa keskustelut käydään B-kohdista. Keskustelujen tarkoituksena voi esimerkiksi olla evästää myöhempää valmistelua ja päästä eteen päin yksittäisissä ongelmakysymyksissä. Myös B-kohtina käsitellään lainsäädäntöä ja muita asioita. Muodollisia äänestyksiä B-kohdissa on hyvin harvoin ja kanta ilmaistaan osallistumalla keskusteluun. Jos jäsenvaltio ei käytä puheenvuoroa, voidaan tämä tulkita niin, että päätettävä asia on sen hyväksyttävissä. Epäselvässä tilanteessa puheenjohtaja voi myös tarkistaa yksittäisen jäsenvaltion edustajalta tämän kannan. Jäsenvaltio ei voi siirtää keskustelua vetoamalla siihen, ettei ministeri päässyt paikalle. Tilaisuus vaikuttaa on siinä neuvoston kokouksessa, jossa asiasta keskustellaan. Tiettyä B-kohtaa koskevan keskustelun päätteeksi neuvoston puheenjohtaja voi suoraan ilman muodollista äänestystä todeta, että keskustelun perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen esimerkiksi sillä perusteella, että päätöksen taakse tarvittava määräenemmistö on koossa. Puheenjohtaja voi myös ilman äänestystä esim. todeta, että asiaa ei voida päättää ja että valmistelua pitää jatkaa, jolloin asia käsitellään yleensä myöhemmin uudestaan A- tai B-kohtana. Osassa B-kohtia tarkoitus on ainoastaan keskustella jostakin asiasta ilman päätöksenteon tarvetta.

Yksittäinen asia, esimerkiksi direktiivi, voi tulla neuvostossa hyväksytyksi A-kohtana ilman että sitä on käsitelty jossain vaiheessa B-kohtana.

Kansallisesti kannat A- ja B-kohtiin valmistellaan etukäteen ja yhteensovitetaan valtioneuvoston sisällä ministeriöiden kesken. Tarvittaessa kanta tietyssä asiassa muodostetaan yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa. Jokainen neuvoston kokous ja siinä käsiteltävät asiat käsitellään EU-

ministerivaltiokunnan kokouksessa, jonka jäseniä ovat vain ministerit. EU-ministerivaliokunnassa asiansa esittelee se ministeri, jolla kokousedustautuminen kuuluu. Jokainen neuvoston kokous käsitellään myös eduskunnan suuressa valiokunnassa.

### 3. Edustautuminen Euroopan unionin neuvoston kokouksissa vuonna 2010 ja 2011

EU:n neuvoston lehdistötiedotteista kerättyjen tietojen perusteella edustautuminen EU:n neuvoston kokouksissa on viime ja tänä vuonna ollut seuraavankaltaista:

Vuonna 2010 virallisia neuvostokokouksia oli kaikkiaan 77. Niistä runsaat 3/5 oli kokouksia, jossa Suomen edustajaksi oli kirjattu pelkästään ministeri. Lisäksi vajaa 1/5 oli kokouksia, joissa ministerin lisäksi oli kirjattu muu nimetty edustaja (valtiosihteeri, pysyvä edustaja tai tämän sijainen, tai muu). Muut kokoukset viime vuonna eli vajaa 1/5 kokouksista olivat sellaisia, joissa ministerin sijasta Suomessa oli koko kokouksen ajan muu edustaja (pysyvä edustaja tai tämän sijainen taikka valtiosihteeri). Em. 77 kokouksesta 13 kokouksessa valtiosihteeri oli paikalla ministerin lisäksi tai sijasta.

Alkuvuoden 2011 osalta tarkastelluista 19 virallisesta neuvostokokouksesta Suomen edustajaksi oli kirjattu pelkästään ministeri lähes 4/5:ssä kokouksia. Alkuvuonna noin 1/5 oli kokouksia, joissa ministerin lisäksi oli kirjattu muu edustaja (valtiosihteeri tai muu). Näistä alkuvuoden kokouksista vain yksi oli sellainen, jossa ministeri ei ollut osakaan kokouksesta paikalla, ja häntä edusti tällöin valtiosihteeri. Em. 19 kokouksesta 3 kokouksessa valtiosihteeri oli Suomesta paikalla ministerin lisäksi.

Tyypillinen neuvoston kokous kestää koko aamu- ja iltapäivän. Silloin kun tietyssä kokouksessa Suomea edustaa sekä ministeri että valtiosihteeri, tilanne on voinut olla se, että ministeri ja valtiosihteeri ovat osan neuvoston kokousta olleet molemmat kokouksessa, mutta osan aikaa kokouksesta ministeri on käynyt toisaalla muita neuvotteluja, jolloin valtiosihteeri on jäänyt edustamaan Suomea neuvoston kokouksessa. Vastaavasti myös valtiosihteerillä saattaa olla omia neuvotteluja neuvoston kokouksen aikana. Tilanne on voinut myös esim. olla se, että ministeri ja valtiosihteeri ovat eri ministeriöistä ja etukäteen sovitusti valtiosihteeri on toiminut yksin Suomen edustajana oman ministerinsä asioissa. Tällainen tilanne voi ajankohtaistua esimerkiksi oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa, jossa käsitellään asioita, jotka valtioneuvoston sisäisen työnjaon mukaan kuuluvat kolmen eri ministerin vastuulle.

Neuvoston lehdistötiedotteista ilmenevien tietojen mukaan tänä vuonna pidetyissä edellä mainituissa 19 neuvostokokouksessa ministeritason edustus oli keskimäärin yli 20 jäsenvaltiosta. Mukaan on tältä osin laskettu myös tilanteet, jossa jäsenvaltiolle on kirjattu ministerin lisäksi muu edustaja ja ministerinä on tässä huomioitu kaikki erilaisilla ministerin nimikkeellä toimivat henkilöt. Kokouksissa on keskimäärin muutama jäsenvaltio ollut edustettuna erilaisilla valtiosihteerin nimikkeellä toimivien henkilöiden toimesta ja muutama pysyvän edustajan tai tämän sijaisen kautta. Poikkeuksellisesti jäsenvaltion edustajana on voinut olla myös muu korkea virkamies.

Jäsenvaltio voi rinnastaa "valtiosihteerinsä" ministeritasoon neuvoston kokouksiin osallistumisen osalta. On kuitenkin huomattava, ettei "ministerille" ja "valtiosihteerille" ole yhtenäisiä määritelmiä ja jäsenvaltioiden järjestelmät eroavat suurestikin toisistaan. Valtiosihteerin asema voi jäsenvaltioissa merkitä asemaa ministerin virkamiestasoisena tukijana, kun taas toisessa jäsenvaltiossa se voi merkitä täysivaltaisen ministerin asemaa ja parlamentin jäsenyyttä. Esimerkiksi Englannissa "valtiosihteeri" toimii ulkoasiainministerinä ja suurimmalla osaa muistakin kabinetin jäsenistä on "valtiosihteerin" nimike eikä "ministerin" nimike osoita kuulumista kabinettiin sen täysivaltaisena jäsenenä. Suomessakin "valtiosihteeri" voi olla paitsi ministeriä tämän toimikaudeksi avustamaan määrätty henkilö myös ministeriön kansliapäällikkö.

Neuvostoedustautumisessa ratkaisevaa on, että jokaisella maalla on aina joku edustaja neuvoston kokouksessa. Hän voi käyttää puheenvuoroja ja ilmoittaa maan kannan. Hän voi myös käydä neuvotteluja. Tämä koskee myös Suomea. Suomen kannat esitetään EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan suuren valiokunnan käsittelyjen pohjalta.

#### 4. Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän muistio 30.1.2009

VNL 2008 työryhmä viittaa siihen, että valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin ministerien kasvaneella työmäärällä mm. kansainvälisissä asioissa sekä EU-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Muistiossa todetaan: "EU:n nykyisistä perussopimuksista ja niitä uudistavasta Lissabonin sopimuksesta ei sinänsä katsota muodostuvan estettä sille, että tarpeen vaatiessa ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanossa toimisi valtiosihteerit. Tällainen käytäntö on omaksuttu useissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Suomessa valtiosihteerien valtuudet toimia ministerin sijaisena rajattiin nimenomaisesti valtioneuvostosta annetun lain 6 §:ssä asioiden valmisteluun liittyviin kansallisiin ja kansainvälisiin tehtäviin."

Työryhmä toteaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 5/2004 vp ja valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan antaman suosituksen mukaisesti on vakiintunut käytäntö, jossa valtiosihteerit voi osallistua päätöksentekoa edellyttävään ministerineuvoston kokoukseen ministerin ollessa estynyt ja ilmoittaa siellä Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan (eli EU-asioiden kansallisessa valmistelussa muodostetun kannan) samoin kuin vastaavassa tilanteessa Suomen pysyvä edustaja Brysselissä. Lähtökohtana on, että valtiosihteerin ei katsota kuuluvan ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanoon eli quorumiin. Valtiosihteerien toimivaltuuksien laajentaminen tältä osin edellyttäisi työryhmän käsityksen mukaan valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n 2 momentin tarkistamista.

#### 5. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9.2.2010

Taxellin komitean mielestä tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n tarkistaminen siten, että valtiosihteerillä olisi valtuus toimia tarvittaessa ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston kokouksissa ja niiden päätöksenteossa. Mietinnössä todetaan: "Tämä selkeyttäisi nykytilaa, jossa rajanvedot ovat osoittautuneet ongelmallisiksi ja käytännölle vieraiksi. Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että valtiosihteerihin perustuva sijaisuusjärjestelmä ministerineuvoston kokouksiin osallistumisessa on tarpeen. Ministeri kantaisi tällöinkin parlamentaarisen vastuun kokouksissa tehdyistä päätöksistä sekä vastuun siitä, millaisia sijaisuustehtäviä hän valtiosihteerilleen osoittaa. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokouksiin eduskunnan suuri valiokunta kuulisi häntä ministerin lisäksi ennen ja jälkeen kokouksen. Suuri valiokunta saisi valtiosihteeriltä selvityksen valtioneuvoston kannoista kokouksessa käsiteltäviin asioihin ja voisi esittää niistä näkemyksensä. Pääsäännön mukaan EU:n ministerineuvoston kokouksiin osallistuisi kuitenkin edelleen ministeri."

Perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä 8.3.2010 antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia toteaa, että Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että Suomen edustaja neuvostossa on ministeri ja että valtiosihteerit on voinut edustaa Suomea vain perustelluissa poikkeustapauksissa. Käytännössä nämä tilanteet eivät lausunnon mukaan näyttäisi edellyttävän valtiosihteerien toimivaltuuksien laajentamista.

#### 6. Valtiosihteerien asemaa koskeva valtioneuvostolain 6 § 2 momentti

Poliittisten valtiosihteerien käyttö muidenkin ministereiden kuin pääministerin avustajana mahdollistettiin vuoden 2005 alussa voimaan tulleella lain muutoksella. Muutos toteutettiin lisäämällä valtioneuvostolain 6 §:ään uusi 2 momentti. Muutosta koskevassa HE:ssä (142/2004 vp) esitettiin valtiosihteerit koskevaan pykälään uutta 2 momenttia alun perin seuraavasti:

Myös muuta ministerit avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteerit. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden *valmisteluun liittyvissä tehtävissä ja edustamaan häntä EU:n ministerineuvoston kokouksessa.*

Yksityiskohtaisissa perusteluissa valtiosihteerien toimivaltuuksista todettiin: "Valtiosihteerit voisi tarvittaessa myös edustaa ministerit erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa. Tämä koskisi myös sellaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhteydenpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. Valtiosihteerit voisi myös, kuitenkin vain erityisissä poikkeustapauksissa

toimia ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa. Valtiosihteeri toimisi neuvostossa Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti. Ministeri osallistuisi EU:n ministerineuvoston kokouksiin lukuun ottamatta harvoja poikkeustapauksia.”

Lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta toteaa, että yleensä ministeri osallistuu EU:n ministerineuvoston kokouksiin ja että tätä on pidetty poliittisen vastuun toteutumisen kannalta tärkeänä niin ministerineuvostossa kuin eduskunnassa. Lisäksi mietinnössä todetaan, että EU:n ministerineuvostossa valtiosihteeri toimii Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti ja että valtiosihteeri voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin neuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa. Perustuslakivaliokunta korosti, että valtiosihteeri on poliittisessa vastuussa ministerille ja ministeri eduskunnalle ja se muutti ehdotuksen sanamuotoa ”vastaamaan paremmin esityksen perusteluja ja poliittisen vastuun toteutumiseksi Suomessa omaksuttua unioniasioiden valmistelumene- telmää” (PeVM 5/2004 vp).

Eduskunta hyväksyi lain perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti niin, että ehdotetusta uudesta 2 momentista otettiin pois viittaus ministerin edustamiseen ministerineuvoston kokouksissa. Säännös jäi siten koskemaan valmistelua ja kuuluu voimassa olevassa laissa näin:

Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden *valmisteluun liit- tyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä*.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön ja oikeuskansleri Nikulan antaman suosituksen mukaisesti on sit- temmin vakiintunut käytäntö, jossa valtiosihteeri voi osallistua päätöksentekoa edellyttävään minis- terineuvoston kokoukseen ministerin ollessa estynyt ja ilmoittaa siellä Suomen asianmukaisesti pää- tetyn kannan (eli EU-asioiden kansallisessa valmistelussa muodostetun kannan) samoin kuin vastaa- vassa tilanteessa Suomen pysyvä edustaja Brysselissä. Lähtökohtana on, että valtiosihteerin ei kat- sota kuuluvan ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanoon eli quorumiin.

## 7. Arviointia

Eduskunta ja perustuslakivaliokunta ovat kertaalleen torjuneet säännöksen, jossa mainittaisiin valtio- sihteerin tehtävänä osallistuminen ministerineuvoston kokouksiin.

Valtiosihteerien toimivaltuuksien laajentaminen edellyttäisi valtioneuvostolaki 2008 työryhmän käsi- tyksen mukaan 6 §:n 2 momentin tarkistamista. Perustuslain tarkistamiskomitea suositti mietinnös- sään, että tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi valtiosihteerien valtuus toimia ministerin sijaisena neu- voston kokouksissa ja niiden päätöksenteossa. Mietinnöstä antamassaan lausunnossa valtioneuvos- ton kanslia ei pitänyt muutosta tarpeellisena.

Suomessa omaksutun järjestelyn mukaisesti kukaan muu kuin ministeri ei voi ”äänestää” neuvostos- sa. Käytännössä rajoite kuitenkin vaikuttaa vain kokouksen päätösvaltaisuuteen eli ilman ministeriä Suomea ei lasketa siihen jäsenten enemmistöön, joka muodostaa päätöksentekokokoonpanon (quorumin). Unionin näkökulmasta suomalaisen valtiosihteerin rinnastaminen ministeriin merkitsisi sitä, että jos päätöksentekokokoonpanosta (nykyisin yleensä 14 ministeriä tai heihin rinnastuvaa) puut- tuu yksi, quorum saataisiin tällöin mahdollisesti rakennettua suomalaisen valtiosihteerin avulla. Täl- lainen tilanne aktualisoitunee kuitenkin hyvin harvoin, jos koskaan. Unionin kannalta odotettavissa oleva hyöty olisi siten tältä osin vähäinen.

Unionin säännöt näyttäisivät periaatteessa ohjaavan siihen, että mahdollisesti eteen tulevassa ää- nestyksessä äänivalta annettaisiin toisen jäsenvaltion edustajalle. Käytännössä päätöksenteko ja nii- den osalta kirjattavat äänestysratkaisut toteutetaan etukäteen ilmoitettujen kantojen mukaisesti A-kohtina, joista suuri osa ei yleensä liity mitenkään istuvan yksittäisen neuvostokokoonpanon toimi- ala- an. Keskustelujen yhteydessä Suomen edustaja, ministeri, valtiosihteeri tai esimerkiksi pysyvä edustaja tai tämän sijainen ilmaisee etukäteisvalmistelun pohjalta Suomen kannan.

Valtioneuvostolain kannalta muutos merkitsi selvyttä siihen, millä perusteella valtiosihteeri esittää kantoja neuvoston kokouksessa. Ylipäätään valtiosihteerien asemaa on nykyisellään pidetty epäselvänä. Unionin päätöksenteossa sovellettavat säännöt eivät sinänsä näyttäisi estävän sitä, että suomalainen valtiosihteeri osallistuisi neuvoston kokouksiin samoin valtuuksin kuin suomalainen ministerin, jos kansallisesti näin päätetään.

Vaikka päätös kokoukseen osallistumisesta on aina ministerin käsissä, mahdollinen muutos, jossa nimenomaisesti todettaisiin valtiosihteerin mahdollisuus osallistua neuvoston kokouksiin ministerin sijasta, todennäköisesti lisäisi valtiosihteerien osallistumista nykyisestä. Vaikuttaa selvältä, että poliittisten valtiosihteerien rinnastaminen EU-sopimuksen 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ministeritason toimijoihin alentaisi ministerien kynnystä jäädä pois neuvoston kokouksista. Ministerin puuttuminen kokouksesta vähentää Suomen kantojen painoarvoa. EU-vaikuttamisen kannalta valtiosihteeritasoisen edustautumisen lisääntymisestä tulevaa haittaa voi pitää merkittävänä, sillä se heikentäisi olennaisesti Suomen EU-tavoitteiden toteutumista. Suomen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi olisi tärkeää turvata ministeritasoinen edustus neuvostoissa. Suomen ministereillä, jotka ovat hallituksen jäseniä ja tulevat neuvostotyössä tunnetuiksi poliittisina päätöksentekijöinä, on ratkaisevasti paremmat vaikutusmahdollisuudet verrattuna muihin mahdollisiin edustajiin.

Nimenomainen lisäys siitä, että valtiosihteeri voi toimia ministerin sijaisena neuvoston kokouksessa, saattaa merkitä vaatimuksia valtiosihteerien määrän lisäämisestä. Kukin hallitus kuitenkin itse päättää, kuinka monta valtiosihteeriä kulloisillekin ministereille nimitetään. Poliittisia valtiosihteerejä on siitä alkaen, kun muita ministereitä kuin pääministeriä koskenut lainmuutos vuoden 2005 alusta tuli voimaan, ollut yleensä noin kymmenellä ministerillä eli noin puolella kulloisistakin ministereistä. Valtiosihteerin toimivaltuuksien lisääminen neuvostossa saattaisi heidän määränsä lisäämisen ohella myös muutoinkin vahvistaa valtiosihteerin asemaa. Harkittavaksi tulisi mm. tarve muuttaa valtiosihteerien asemaa kansallisessa EU-asioiden valmistelussa ja se, tulisiko heistä tällöin esimerkiksi EU-ministerivaliokunnan jäseniä. Pohdittava olisi myös sitä, mikä rooli ministerillä tiettyä neuvoston kokousta koskevassa eduskuntakuulemisessa olisi, jos kyseinen ministeri ei kokoukseen osallistu.

Suomalaiset valtiosihteerit ovat jo runsaan kuuden vuoden aikana voineet osallistua tietyn, edellä mainitun vakiintuneen käytännön mukaisesti neuvoston kokouksiin. Lisäksi jo jäseneksi liittymisestä alkaen Suomen edustajana neuvostossa on voinut olla pysyvä edustaja tai tämän sijainen. Kaikissa tilanteissa Suomella on ollut edustaja neuvoston kokouksessa, joka on keskusteluissa voinut tuoda esiin Suomen kantoja.





VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI

PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. 09 16001, 09 57811

f. 09 1602 2165

[julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)