

KYSELY VALTIONEUVOSTON RAKENTEISTA / ALANKOMAA

1. Valtioneuvostosta

1. Montako ministeriä on?

Alankomaiden nykyhallituksessa (Rutte II) on 13 ministeriä ja seitsemän valtiosihteeriä (apulaisministeriä).

Alankomaissa termi hallitus käsittää kuninkaan ja täysivaltaiset ministerit, ministerineuvosto ministerit (ilman kuningasta) ja kabinetti ministerit ja valtiosihteerit (apulaisministerit). Hallituksen työtä linjataan pääasiassa ministerineuvostossa, käytännön toimeenpanosta vastaa koko kabinetti.

Ministerineuvosto kokoontuu yleensä kerran viikossa perjantaisin. Tarvittaessa kokouksiin osallistuvat myös Alankomaiden kuningaskuntaan kuuluvien Aruban, Curaçaon ja St. Maartenin itsehallintoalueiden edustajat. Tällöin käytetään termiä valtakunnan ministerineuvosto (rijksministerraad).

2. Onko käytössä vara- tai apulaisministereitä?

Alankomaiden järjestelmässä valtiosihteeri (staatssecretaris) vastaa toimivallaltaan lähinnä vara- tai apulaisministeriä. Valtiosihteereitä on tällä hetkellä seitsemän.

Valtiosihteeri avustaa ministeriä ministeriön poliittisessa johtamisessa. Hänellä on itsenäinen vastuu hallituksen muodostamisen yhteydessä määrittelystä toimialasta, mutta kokonaisvastuu säilyy ministerillä. Valtiosihteerin valtuuksista säädetään yleisellä tasolla perustuslaissa, tehtävänkuvat vaihtelevat hallituksesta toiseen.

Valtiosihteeri on kabinetin mutta ei hallituksen jäsen, ja osallistuu ministerineuvoston kokouksiin ainoastaan kun hänen oma tehtäväkenttensä on esillä tai ministerin sijaisena toimiessaan. Valtiosihteereillä ei ministerineuvostoon osallistuessaan ole äänioikeutta.

Valtiosihteereitä nimitetään yleensä laajan toimialan omaaviin ministeriöihin. Kaikissa ministeriöissä tehtävää ei ole. Nykyhallituksessa ministeriöitä on 11, ministereitä 13 ja valtiosihteereitä seitsemän. Ulko- ja sisäministeriöissä on kaksi täysivaltaista ministeriä, loppuissa puolustusministeriötä lukuun ottamatta ministeri ja valtiosihteeri. Puolustusministeriössä on sen pienen koon vuoksi ainoastaan yksi ministeri. Talous-, ympäristö- ja oikeusministeriöiden valtiosihteerit saavat erikoistuneesta tehtäväkentästään johtuen käyttää kansainvälisissä yhteyksissä ministerin titteliä.

Valtiosihteerit ovat usein eri puolueesta kuin varsinaiset ministerit. Ministeri ei itse valitse valtiosihteeriään, mutta osallistuu päätöksentekoon. Käytännössä valtiosihteerinimitykset sovitaan hallituseuvotteluissa ministeripaikkojen tapaan. Valtiosihteerien nimittäminen on usein keino poliittisen tasapainon saavuttamiseen määrätyllä toimialalla tai hallituskoalitiossa kokonaisuudessaan.

Valtiosihteerien tulee nauttia parlamentin luottamusta. Epäluottamuslauseen jälkeen on valtiosihteerin erottava, mutta ministeri voi jatkaa tehtävässään, vaikka onkin viime kädessä vastuussa myös valtiosihteerin toiminnasta. Ministerin saadessa epäluottamuslauseen tulee valtiosihteerin kuitenkin jättää eronpyyntö, sillä uuden ministerin tulee voida osallistua valtiosihteerin valintaan (vaikka ei nimitystä itse teekään).

3. Montako ministeriötä on?

Nykyhallituksessa ministeriöitä on 11, mukana lukien pääministerin kanslia (Ministerie van Algemeene Zaken). Ministeriöiden määrää vähennettiin edellisen hallituksen (Rutte I) aloittaessa vuonna 2010 kahdella.

4. Onko hallitusohjelma luonnehdittavissa lyhyehköksi strategiseksi linja-asiakirjaksi vai yksityiskohtaisemmaksi ohjelmaksi?

Hallitusohjelma eli koalitionsopimus on tavoitteenasettelussaan osin varsin yksityiskohtainen, mutta eri sektoreiden välillä on huomattaviakin eroja detajien tasossa.

Erimittaisuuden taustalla on osin poliittinen asetelma: ohjelmaa laadittaessa jakoivat hallituspuolueet ensin vastuualueet keskenään ja laativat sitten suhteellisen itsenäisesti omien sektoreidensa tavoitelinjaukset.

Ohjelma englanniksi: <http://www.government.nl/government/coalition-agreement>.

5. Voidaanko hallitusohjelmaa muuttaa kesken hallituskauden jos hallituksen tavoitteet tai toimintaympäristö muuttuvat? Miten mahdolliset muutokset toteutetaan?

Muodollisesti hallitusohjelmaa on muutettu kahteen otteeseen, ensimmäisen kerran jo ennen sen esittelyä parlamentissa marraskuussa 2012 (tavoitteeksi asetettu tuloperusteinen sairausvakuutusmaksu peruttiin) ja toisen kerran huhtikuun alussa 2014 (peruttiin ohjelmaan kirjatut laittoman maassa oleskelun kriminalisointi ja ylempien tuloluokkien veronkorotukset).

Jälkimmäisellä kerralla parlamentti käsitteli muutoksia hallituksen ilmoituksen pohjalta.

Käytännössä ohjelmaa on hallituskauden aikana muokattu myös lukuisilla hallituksen työmarkkinaosapuolten ja oppositiopuolueiden kanssa solmimilla sopimuksilla (mm. sosiaali-, asunto-, terveydenhuolto-, eläke- ja energiakysymyksissä).

2. Pääministerin asemasta

1. Mikä on pääministerin asema perustuslain mukaan?

Pääministeri on ministerineuvoston puheenjohtaja ja yleisten asioiden ministeri. Pääministeri kantaa poliittisen vastuun kuningashuoneen jäsenten toiminnasta ja edustaa Alankomaiden hallitusta kansainvälisissä yhteyksissä.

Ministerineuvosto päättää pääministerin johdolla yleisestä hallituspolitiikasta ja edistää hallituksen politiikan johdonmukaisuutta.

Ministerineuvoston ja pääministerin tehtävät on mainittu perustuslaissa vasta vuodesta 1983 lähtien. Ministerineuvoston kokoonpano, toimivalta ja työmenetelmät on määritelty vuonna 1994 hyväksytyssä työjärjestyksestä (reglement van orde voor de ministerraad).

Yleisten asioiden ministeriön tehtävät on määritelty ministeriön perustamispäätöksessä vuodelta 1947. Sen mukaan ministeriö vastaa hallituksen yleisestä politiikasta siltä osin kun se ei nimenomaisesti kuulu muiden ministeriöiden toimivaltaan.

2. Mitkä ovat pääministerin merkittävimmät toimivaltuudet käytännössä?

Ministerineuvoston puheenjohtajana pääministeri vastaa ministerineuvoston työn organisoinnista, asettaa kokousagendan, vetää johtopäätökset ja esittää ne julkisuuteen. Pääministeri johtaa puhetta myös ministerivaliokunnissa ja väliaikaisissa ministerityöryhmissä.

Yksittäisen ministeriön toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä, joilla voi olla vaikutusta yleiseen hallituspolitiikkaan, tulee ministerien konsultoida pääministeriä. Mikäli yhteisymmärrystä ei synny kahdenkeskisessä keskustelussa, tuodaan asia ministerineuvoston käsittelyyn.

Pääministeri päättää ministeriöiden välisestä työnjaosta epäselvissä tapauksissa ja voi tuoda ministerineuvoston käsittelyyn minkä tahansa yleisesti merkittävän asian, myös ohi vastuuministerin.

Ministerineuvostossa äänten mennessä tasan pääministerin ääni ratkaisee.

3. Valtioneuvoston rakenteesta

1. Onko valtioneuvosto yksi yhteinen departementteihin jakautunut virasto vai koostuuko se useasta itsenäisestä ministeriöstä? Jos valtioneuvosto koostuu useista itsenäisistä ministeriöistä, kuka koordinoi valtioneuvoston toimintaa ja miten yhteistyö ministeriöiden välillä (horisontaalisuus) on varmistettu? Miten helppoa (tai vaikeaa) on resurssien (määrärahat, henkilöstö) siirto ministeriöiden välillä?

Alankomaiden 11 ministeriötä ovat itsenäisiä. Ministeriöiden toimintaa koordinoi ministerineuvosto pääministerin johdolla. Pääministeri vastaa hallituksen politiikan johdonmukaisuudesta ja ministerineuvoston päätösten toimeenpanosta.

Ministeriöiden välinen yhteensovittaminen tapahtuu viime kädessä ministerineuvostossa. Määrättyjä politiikkasektoreita koskevat kysymykset valmistellaan ministerivaliokunnissa. Ministerivaliokunnissa puhetta johtaa pääministeri, mutta päätösten valmistelusta ministeriöiden välillä vastaa valiokunnan keskuudesta nimitettävä koordinoiva ministeri.

Erityisiä kysymyksiä varten voi ministerineuvosto perustaa myös pysyviä tai määräaikaista ministeriryhmiä. Ryhmissä puhetta johtaa samoin pääministeri, ellei ministerineuvosto yhdessä toisin päättä.

Päätösvalmistelua varten voi ministerineuvosto päättää myös ministeriöiden välisten virkamies- ja asiantuntijaryhmien asettamisesta.

Resurssien siirtoa ja jakamista ministeriöiden välillä pyritään edistämään kunnianhimoisen valtionhallinnon reformiohjelman avulla. Pääasiassa kyse on tähän saakka kuitenkin ollut virkamiesjohdon kierrätyksestä ja toimitilojen ja tukipalveluiden yhdistämisestä.

Määrärahojen siirto ministeriöiden välillä vaatii periaatteessa parlamentin hyväksynnän.

2. Kuinka helposti istuva hallitus voi päättää, mitä ministeriöitä sillä on? Päätetäänkö ministeriöjaosta parlamentin säätämän lain tasolla vai valtioneuvoston asetuksella/ohjeella?

Ministeriön perustamisesta ja lakkauttamisesta päätetään asetuksella (muodollisesti kuninkaan päätös).

Edellishallitus yhdisti aloittaessaan vuonna 2010 maatalous- ja talousministeriöt sekä ympäristö- ja liikenneministeriöt. Nykyhallitus säilytti lukumäärän, mutta siirsi 2012 ulkomaankaupan ja viennin edistämisen talousministeriön toimivallasta ulkoministeriön alaisuuteen.

3. Mikä on ministeriön/departementin pääasiallinen tehtävä?

Ministeriö vastaa hallituksen politiikan valmistelusta ja toimeenpanosta vastuusektorillaan ja johtaa ja valvoo alaisuuteensa kuuluvien keskusvirastojen ja muiden toimeenpaneuvien elinten työtä.

4. Valtion keskusvirastojen aseman lyhyt kuvaus. Miten keskusvirastoja ohjataan? Missä määrin keskusvirastot toimivat päätösten/säädösten valmistelijoina tai ovat siinä mukana?

Toimeenpanoviranomaiset jaetaan Alankomaissa karkeasti kolmeen ryhmään.

Varsinaiset keskusvirastot (diensten en inspecties) ovat ministeriöiden suorassa ohjauksessa. Näihin kuuluvat mm. verohallinto, vankilahallinto, opetushallitus ja sosiaali- ja terveystieteiden hallitus.

Julkishallinnolle maksullisia palveluita tuottavat liikelaitokset (agentschappen) ovat itsenäisiä, mutta poliittisen vastuun toiminnasta kantaa ministeri. Näitä ovat mm. ilmatieteen laitos, ulosottovirasto ja tie- ja vesilaitos.

Itsenäisiä hallintoelimiä (zelfstandige bestuursorganen) ovat mm. keskusvaalilautakunta, Alankomaiden keskuspankki ja kilpailuvirasto. Nämä ovat päätöksenteossaan itsenäisiä, mutta poliittinen vastuu on niidenkin osalta ministerillä. Ministeri myös määrittää virastojen tehtävät (lain tasolla) ja nimittää ja erottaa niiden johtajat.

Osana valtionhallinnon reformiohjelmaa tarkastellaan myös keskusvirastojen ja laitosten asemaa kriittisesti. Tavoitteena on vähentää virastojen määrää tehtäviä yhdistämällä.

4. Valtioneuvoston päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta

1. Mistä asioista voi yksittäinen ministeri päättää ja toisaalta, mitkä asiat on päätettävä valtioneuvoston yhteisissä istunnoissa?

Ministerineuvoston yhteisesti päätettävät asiat on määritelty ministerineuvoston työjärjestyksessä. Näihin kuuluvat lait ja asetukset, kansainväliset sopimukset ja parlamentille annettavat selonteot, kaikki yleisesti merkittävät, merkittäviä budjettivaikutuksia sisältävät tai useiden ministeriöiden hallinnonalaan koskevat aloitteet, neuvottelukuntien ja pysyvien ministeriöiden välisten työryhmien asettaminen, keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset, Eurooppa-neuvoston ja EU:n neuvoston istuntojen valmistelu, kv. kokousten valtuuskuntien asettaminen ja keskeiset nimitysasiat (ministerit ja valtiosihteerit, oikeuslaitos, korkein virkamiesjohto).

Muut asiat voi toimivaltainen ministeri ratkaista itsenäisesti, ellei pääministeri toisin päättää (vrt. 2.2).

2. Montako päätöstä tehdään valtioneuvoston yhteisissä istunnoissa vuosittain?

Kaikki keskeiset poliittiset linjanvedot ja hallituspuolueiden väliset ristiriidat käsitellään ja tarvittaessa sovitellaan ministerineuvoston puitteissa. Ministerineuvosto tekee myös muodolliset päätökset kaikista kohdassa 4.1 mainituista kysymyksistä.

3. Lyhyt kuvaus ministeriön johtamisesta. Kuka on ministeriön päällikkö? Onko ministeriöissä johtoryhmät?

Ministeri on ministeriön päällikkö ja vastaa sen sisältö- ja yleisestä johtamisesta. Käytännön työtä johtaa kansliapäällikkö (secretaris-generaal) korkeimpana virkamiehenä.

Useimmissa ministeriöissä on sekä ministerivetoiset johtoryhmät (ministerstaf) että virkamiesjohtoryhmät eli hallintoneuvostot (bestuursraad). Virkamiesjohtoryhmään kuuluvat kansliapäällikkö, tämän sijainen ja osastopäälliköt.

4. Lyhyt kuvaus valtioneuvostossa päätettävien asioiden valmistelusta. Valmistellaanko asioita ministeriöiden ohella ministerityöryhmissä tai muissa valmisteluelimissä, kuten komiteoissa? Missä määrin valmistelun tueksi laaditaan politiikkaohjelmia tai lainsäädäntösuunnitelmia? Onko poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia pidetty onnistuneina?

Ministerineuvoston päätettäväksi tulevia asioita valmistellaan ministeriöiden välisissä työryhmissä ja näkemykset sovitetaan yhteen ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä. Valiokuntia on tällä hetkellä kuusi: kansainväliset ja EU-asiat, talous ja innovaatiot, kestävä elinympäristö, sosiaalinen yhteenkuuluvaisuus, turvallisuus ja oikeus ja julkishallinto.

Lisäksi ministerineuvosto voi tukeutua lukuisten neuvoa-antavien elinten asiantuntemukseen. Näistä tunnetuimpiin kuuluvat yleispoliittinen WRR (Scientific Council for Government Policy) ja ulko- ja

turvallisuuspolitiikkaan keskittyvä AIV (Advisory Council on International Affairs). Itsenäisistä asiantuntijoista koostuvat neuvostot ovat sisältökysymyksissä riippumattomia mutta valtion rahoittamia. Neuvostot laativat raportteja sekä hallituksen pyynnöstä että omasta aloitteestaan. Raportit käsitellään myös parlamentissa vastuuministerin kuulemisen muodossa.

<http://www.wrr.nl/en/home/>

<http://www.aiv-advice.nl/>

Oma, ainutlaatuinen roolinsa on hallituksen ja parlamentin lainsäädännöllisenä asiantuntijana toimivalla valtiollisella neuvostolla (Raad van State, Council of State). Neuvosto on perustuslakiin pohjautuva elin, jossa yhdistyvät perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät. Kaikki lakiesitykset toimitetaan neuvoston arvioitavaksi ennen niiden antamista parlamentille. Hallitus ja parlamentti voivat lisäksi pyytää neuvoston arvioita mistä tahansa lainsäädännön tai julkishallinnon alaan kuuluvasta kysymyksestä.

Poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia ovat eri hallitukset käyttäneet vaihtelevasti. Yhteen tai muutama hallinnonalaan keskittyviä toimintaohjelmia ja strategioita laaditaan kuitenkin säännöllisesti. Nämä ohjaavat osaltaan myös lainsäädäntötyötä.

5. Onko käytössä virallisia "gatekeepereitä" (kuten kabinetteja tms.), jotka asettavat rajoituksia tai raameja ministerin omalla toimialallaan tekemille päätöksille tai arvioivat tällaisten päätösten kokonaisvaikutuksia?

Hallituksen politiikan johdonmukaisuudesta vastaa ministerineuvosto pääministerin johdolla. Sille kuuluvat myös eri politiikkasektorien yhteensovittaminen ja kokonaisvaikutusten arviointi.

5. Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen suhteesta

1. Onko ministereillä apunaan poliittisia valtiosihteereitä? Jos on, onko jokaisella ministerillä valtiosihteerin vai nimitetäänkö ministereille valtiosihteerit jollakin muulla perusteella?

Alankomaissa ei ole Suomen järjestelmän kaltaisia avustavia poliittisia valtiosihteereitä, ainoastaan parlamentaarisella vastuulla toimivia vara- tai apulaisministereitä (vrt. kysymys 1).

2. Onko hallituksella apunaan muita poliittisesti nimitettyjä avustajia? Jos on, montako heitä on?

Hallituksella ei ole muita poliittisesti nimitettyjä avustajia.

3. Kuka on ylin virkamiesjohtaja ministeriössä (esim. kansliapäällikkö)? Mikä on toimivalta poliittisen valtiosihteerin ja ylimmän virkamiehen välillä? Toimiiko ylin virkamiesjohto alisteisessa asemassa suhteessa poliittiseen valtiosihteerin?

Ministeriön ylin virkamiesjohtaja on kansliapäällikkö. Hän on suoraan vastuussa ministerille (ja varaministerille siltä osin kun kyse on tämän toimivaltaan kuuluvasta asiasta).

4. Säädetäänkö valtiosihteerin ja ylimmän virkamiesjohtajan tehtävistä perustuslaissa, laissa vai asetuksessa? Onko poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde nähty toimivaksi?

Ylin virkamiesjohto kuuluu yleisen virkamieslain alaisuuteen. Raja poliittisen ja virkamiesjohtajan välillä on selvä (parlamentaarisessa vastuussa olevat ministeri ja varaministeri vs. virkamiesvastuulla toimiva virkamiesjohto) ja suhde näiden välillä toimiva.

Lopuksi arvionne siitä, kuinka vakiintuneita valtioneuvoston organisatorinen rakenne, johtaminen ja päätöksentekomekanismit ovat? Onko tiedossa vireillä olevia muutosesityksiä nykyiseen tilanteeseen?

Alankomaiden hallituksen rakenne ja päätöksentekomallit ovat varsin vakiintuneet eikä merkittäviä muutosesityksiä ole tällä hetkellä näköpiirissä.