



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio

Valtioneuvostolain muutostarpeiden
arviointityöryhmän
(VNL 2008 -työryhmä) muistio

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILEHTI 30.1.2009	
Tekijät Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä pj. alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen			
Julkaisun laji Raporttisarjan julkaisu	Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	Toimielimen asettamispäivä 27.3.2008	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio			
Tiivistelmä Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä on selvittänyt valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyys sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista. Työryhmä on kuullut ministerin toimikaudeksi nimitettyjä valtiosihteereitä ja ministeriöiden kansliapäälliköitä valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta. Työryhmä on valmistellut erilliset selvitykset valtiosihteerijärjestelmästä, valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä sekä ministerin esteellisyydestä. Työryhmä toteaa, että valtiosihteerijärjestelmän toimintaa koskevat kehittämisehdotukset eivät anna aiheutta väliittömiin säädösmuutoksiin. Ministeriöiden käytäntöihin tulisi vakiinnuttaa keskustelut ministerin, kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyöstä, työnjaosta, johtoryhmätyöskentelystä ja ministerin sijaisena toimimisesta. Ministerin tulisi antaa kirjallisesti valtiosihteerille sellaiset toimeksiannot, jotka koskevat laajavaikutteisten ja muutoin merkittävien hankkeiden valmistelua ja niiden johtamista. Näin ei kuitenkaan lisittäisi valtiosihteerin muodollisia toimivaltuuksia valtiosihteerin säädännäisestä asemasta poikkeavalla tavalla. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja EU-ministerivaliokunnassa valtiosihteereillä tulisi olla mahdollisuus olla läsnä puheenjohtajan suostumuksella asiantuntijana silloin, kun ministeri on estynyt. Valtiosihteerin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin voitaisiin harkita lisättäväksi vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta tai muunlainen vastaava johtamistaidon vaatimus. Ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää on työryhmän mukaan tarpeen tarkistaa niissä tilanteissa, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä 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. Pääministerin erikoisasema hallituksen muodostajana edellyttää, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä olisi harkittava erikseen. Työryhmän arvion mukaan ministerin esteellisyystilanteiden ongelmia ehkäisee ennalta perustuslain 63 §:ssä säädetty ministerin velvollisuus antaa viivytystä nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvitys niistä sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministereitä koskevaa sääntelyä voitaisiin kuitenkin selkeyttää lisäämällä valtioneuvostolakiin hallintolakia täydentävät erityissäännökset ministerin esteellisyydestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Hallituksen kertomusten tarkistaminen on ollut työryhmän työn aikana esillä eduskunnan käsitellessä hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2007. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 5/2008 vp) todennut, että mahdollisuuksia kertomusmenettelyn kehittämiseen on aiheellista jatkossa tarkastella, minkä vuoksi valiokunta kiinnittää puhemiesneuvoston huomiota asiaan. Työryhmä pitää tärkeänä, että hallituksen toimenpidekertomusta kehitetään edelleen yhteistyössä eduskunnan kanssa.			
Avainsanat valtioneuvostolaki, valtiosihteeri, valtioneuvoston jäsen, sijaisuusjärjestelmä, ministerin esteellisyys, hallituksen toimenpidekertomus			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 7/2009		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 54
ISBN (paino) -	ISBN (PDF) -	ISSN -	
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys julkaisut@vnk.fi	
Taitto Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare PRESENTATIONSBLAD		PRESENTATIONSBLAD 30.1.2009	
Författare Arbetsgruppen för lagen om statsrådet 2008 ordf. understatssekreterare Heikki Aaltonen			
Typ av publikation Rapportseriens publikation	Uppdragsgivare Statsrådets kansli	Datum då organet tillsattes 27.3.2008	
Publikationens namn Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio Promemoria från arbetsgruppen med uppgift att bedöma behovet av ändringar i lagen om statsrådet			
Referat Arbetsgruppen för lagen om statsrådet 2008 har gjort en utredning om hur väl statssekreterarsystemet fungerar, om ministrarnas ställföreträdersystem, om bestämmelserna om ministrars jäv samt om granskningen av regeringens berättelseförfarande. De statssekreterare som utsetts för respektive ministers mandatperiod och ministeriernas kanslichefer har hörts av arbetsgruppen om hur väl statssekreterarsystemet fungerar. Arbetsgruppen har berett utredningar om statssekreterarsystemet, systemet med ställföreträdare för statsrådsmedlemmarna och ministrars jäv. Arbetsgruppen konstaterar att utvecklingsförslagen gällande statssekreterarsystemet inte ger anledning till omedelbara lagstiftningsändringar. Ministerierna bör etablera regelbundna diskussioner om ministrarnas, kanslichefernas och statssekreterarnas samarbete, arbetsfördelning, arbete i ledningsgrupperna och agerande som ministrarnas ställföreträdare. En minister bör skriftligen till statssekreteraren ge sådana uppdrag som gäller beredningen och styrningen av omfattande projekt och av projekt som i övrigt är av stor betydelse. Detta innebär inte att statssekreterarens formella befogenheter skulle utvidgas på ett sätt som avviker från statssekreterarens lagstadgade ställning. Statssekreterarna bör ha möjlighet att med ordförandens tillstånd närvara i finanspolitiska ministerutskottet och EU-ministerutskottet som sakkunniga även när ministern i fråga har förhinder. Till statssekreterares formella behörighetsvillkor kunde eventuellt tillfogas ett krav om i praktiken visad ledarförmåga eller annat motsvarande krav om ledarförmåga. Enligt arbetsgruppen finns det orsak att granska det nuvarande systemet för ministrarnas ställföreträdare i sådana situationer då en minister är förhindrad att sköta sitt uppdrag under en längre period p.g.a. sjukdom eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Statsrådets funktionsförmåga och regeringens politiska balans bör säkerställas på ett sådant sätt att en minister i en dylik situation inte blir tvungen att begära befrielse från sitt medlemskap i statsrådet. Statsministerns specialställning som regeringsbildare kräver att ställföreträdersystemet för statsministerns del bör dryftas separat. Varje ministers skyldighet enligt 63 § i grundlagen, att utan dröjsmål efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse om sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministrarnas tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet, förebygger enligt arbetsgruppen problem i anslutning till jävsituationer. Lagstiftningen om ministrar kunde dock göras klarare genom att till lagen om statsrådet foga specialbestämmelser om ministrars jäv och beslutsfattandet om detta som kompletterar förvaltningslagen. Översynen av regeringens berättelser har under arbetsgruppens mandatperiod tagits upp i riksdagen i samband med behandlingen om regeringens åtgärder under år 2007. Riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande (GrUB 5/2008 rd) konstaterat att det är befogat att i fortsättningen utreda möjligheterna att förbättra förfarandet med berättelser, och att det därför vill att talmanskonferensen uppmärksammar frågan. Arbetsgruppen anser det viktigt att arbetet med att vidareutveckla berättelsen om regeringens åtgärder i samarbete med riksdagen fortsätter.			
Nyckelord lagen om statsrådet, statssekreterare, medlem av statsrådet, ställföreträdersystem, ministrars jäv, berättelse om regeringens åtgärder			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapportserie 7/2009		Språk Fi	Sidantal 54
ISBN (tryck) -	ISBN (PDF) -		ISSN -
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning julkaisut@vnk.fi	
Layout Statsrådets kansli Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Tryckort Statsrådets kansli	

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 27 päivänä maaliskuuta 2008 työryhmän selvittämään valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyyden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista.

Työryhmän tuli kuulla valtiosiihteereitä ja kansliapäälliköitä valtiosiihteerijärjestelmän toimivuudesta sekä eduskuntaa hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamisesta.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin alivaltiosiihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta ja varapuheenjohtajaksi hallitusneuvos Seija Salo valtioneuvoston kansliasta sekä jäseniksi osastopäällikkö Auni-Marja Vilavaara valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä, valtioneuvoston controller Soili Vasikainen valtiovarainministeriöstä ja esittelijäneuvos Risto Hiekkataipale oikeuskanslerinvirastosta. Työryhmän sihteereinä toimivat hallitussiihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta, erityisasiantuntija Veli-Pekka Hautamäki oikeusministeriöstä sekä hallinnollinen notaari Pirkko Pulli valtioneuvoston kansliasta.

Työryhmä on valmistellut kolme selvitystä:

- 1) Selvitys valtiosiihteerijärjestelmästä (muistion liite 1)
- 2) Selvitys valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä (muistion liite 2)
- 3) Selvitys ministerin esteellisyydestä (muistion liite 3).

Työryhmä kuuli professori Veli-Pekka Viljasta sijaisuusjärjestelmää koskevaa selvitystä ja ministerin esteellisyyttä koskevaa selvitystä varten, sekä professori Olli Mäenpäättä ministerin esteellisyyttä koskevaa selvitystä varten.

Muistiossa käsitellään lyhyesti selvityksiä sekä johtopäätöksiä.

Valtiosiihteerijärjestelmää koskeva selvitys käsittelee ministerin toimikaudeksi nimitettäviä valtiosiihteereitä. Selvityksen ulkopuolelle jäävät pääministerin valtiosiihteerin tehtävä sekä ministeriöissä olevat valtiosiihteerit kansliapäällikkönä.

Työryhmä selvitti kokemuksia valtiosiihteerijärjestelmästä kuulemalla työnsä aikana valtiosiihteeri Timo Reinaa, valtiosiihteeri Stefan Johanssonia, valtiosiihteeri Katariina Poskipartaa, valtiosiihteeri Velipekka Nummikoskea, kansliapäällikkö Harri Skogia, kansliapäällikkö Sirkka Hautojärveä, kansliapäällikkö Harri Pursiaista ja kansliapäällikkö Jarmo Vaittista.

Oikeusministeriö asetti 31 päivänä tammikuuta 2008 työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten. Muistiossaan (OM, 2008:8) Perustuslaki 2008 -työryhmä toteaa, että

- ministeriöiden johtamisjärjestelmän mahdolliseen edelleen kehittämiseen liittyviä seikkoja on syytä arvioida valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta koskevan erillisen selvityksen valmistuttua. Asialla on yhteys myös ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämismenettelyyn; sekä että
- valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta ja ministerin esteellisyyttä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita selvitetään erikseen valtioneuvoston kanslian asettamassa Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmässä.

Valtioneuvosto asetti 30 päivänä lokakuuta 2008 parlamentaarisen komitean valmistelemaan perustuslain muuttamista. Komitean tulee valmistella tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin Perustuslaki 2008 -työryhmän luovuttaman muistion pohjalta. Komitean tulee kuulla eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja ylimpien tuomioistuinten edustajia. Komitean toimikausi kestää syyskuun 2009 loppuun. Tarkoitus on, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Valtioneuvoston kanslia toimitti 13.1.2009 Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksen valtiosihteerijärjestelmästä komitean käyttöön. Alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen oli komitean kuuluttavana 16.1.2009.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden kokous 5.11.2007 esitti selvitettäväksi Hallituksen toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen yhdistämismahdollisuudet. Kertomusmenettelyn tarkistaminen on ollut työryhmän työn aikana esillä eduskunnan käsitellessä Hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2007. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on lausunnossaan (TrVL 1/2008 vp) perustuslakivaliokunnalle esittänyt, että hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus on perusteltua yhdistää. Tarkastusvaliokunta esittää, että samalla ratkaistaan, minkä valiokunnan toimialaan kertomuksen käsittely kuuluu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 5/2008 vp) todennut, että kertomusmenettelyn kehittämistä on aiheellista jatkossa tarkastella, minkä vuoksi valiokunta kiinnittää puhemiesneuvoston huomiota asiaan.

Työryhmä pitää tarpeellisena, että Hallituksen toimenpidekertomusta kehitetään edelleen yhteistyössä eduskunnan kanssa sen jälkeen, kun puhemiesneuvosto on käsitellyt asiaa.

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä on kokoontunut 19 kertaa. Työryhmä pyysi ja sai määräaikaansa pidennystä 31.1.2009 saakka.

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston kanslia toimittaa työryhmän muistion ja selvitykset tiedoksi valtioneuvoston jäsenille, kansliapäällikkökokoukselle, ministereiden valtiosihteereille, ministeriöille sekä perustuslain muutoksia valmistelevan parlamentaarisen komitean käyttöön.

Työryhmän johtopäätöksiin sisältyvät ehdotukset valtioneuvostolain muutoksiksi olisi otettava jatkovalmisteluun valtioneuvoston kanslian johdolla.

Työryhmän johtopäätökset, jotka tarkoittavat nykyisen käytännön täsmentämistä, olisi sisällytettävä käytännön ohjeisiin, kuten Ministerin käsikirjaan, kun sitä seuraavan kerran muutetaan.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen ehdotuksensa valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 30. päivänä tammikuuta 2009


Heikki Aaltonen


Selja Salo


Auni-Marja Vilavaara


Tuula Majuri


Soili Vasikainen


Risto Hiekkataipale


Marika Paavilainen


Veli-Pekka Hautamäki


Pirkko Pulli

Sisällys

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE	5
1 VALTIOSIHTTEERIJÄRJESTELMÄSTÄ	11
2 VALTIONEUVOSTON JÄSENTEN SIJAISUUSJÄRJESTELMÄSTÄ	13
3 MINISTERIN ESTEELLISYYDESTÄ	14
4 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET	15
4.1 Valtiosihteerijärjestelmästä	15
4.2 Valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä	15
4.3 Ministerin esteellisyydestä	16
LIITE 1 Selvitys valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta	17
LIITE 2 Selvitys valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä	35
LIITE 3 Selvitys ministerin esteellisyydestä	43

1 VALTIOSIHTEERIJÄRJESTELMÄSTÄ

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän valtiosihteerijärjestelmää koskeva selvitys käsittelee ministerin toimikaudeksi nimitettäviä valtiosihteeireitä. Selvityksen ulkopuolelle jäävät pääministerin valtiosihteerin tehtävä sekä ministeriöissä olevat valtiosihteerit kansliapäällikkönä.

Työryhmä on koonnut kokemuksia valtiosihteerijärjestelmästä kuulemalla ministerin toimikaudeksi nimitettyjä valtiosihteeireitä ja ministeriöiden kansliapäälliköitä. Liitteenä 1 olevassa selvityksessä kuvataan nykyinen valtiosihteerijärjestelmä sekä sen valmistelu ja järjestelmälle asetetut tavoitteet.

Pääministerillä on jo vuodesta 1990 lähtien ollut valtiosihteerin virka. Muiden ministereiden toimikaudeksi nimitettäviä valtiosihteerin virkoja on perustettu vuodesta 2005 alkaen. Vuoden 2005 alussa perustettiin yhdeksän valtiosihteerin virkaa ja vuoden 2007 aikana lisäksi yksi valtiosihteerin virka. Ministereiden lukumäärä on aikaisemmin ollut 18, Matti Vanhasen II hallituksessa ministereitä on 20.

Työryhmä on kuullut kansliapäälliköitä, jotka edustavat yhteensä neljää eri ministeriötä, sekä neljän eri hallituspuolueen valtiosihteeireitä. Kuulemisten yhteydessä muotoutui kuva valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta ja osin myös kehittämistarpeista.

Valtiosihteerijärjestelmä on ollut käytössä Matti Vanhasen I ja II hallituksen aikana. Järjestelmä on suhteellisen uusi. Kokemukset vaihtelevat tilanteesta, jossa ministeriössä ei ole kokemusta lainkaan valtiosihteeristä tai ministeriössä on ollut valtiosihteerin virka mutta nyt ei ole, tilanteeseen jossa ministeriössä ei ole ollut valtiosihteerin virkaa, mutta nyt on kaksi ministeriötä ja molemmilla valtiosihteerin omilla toimialoillaan.

Valtiosihteerit sijoittuvat ministeriön johtoon ja tähän liittyvät yhteistyökysymykset on järjestetty kunkin ministeriön oman toimintakulttuurin mukaisella tavalla. Käytännön järjestelyihin avustavan henkilökunnan ja työtilojen sekä -välineiden osalta ministeriössä ryhdytään hallitusta muodostettaessa tehtyjen päätösten mukaisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut käytännössä toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä sekä helpottaa ministerin työtaakkaa ja aikatauluongelmia. Ministerin toimialasta ja ministerin valtiosihteerilleen antamista toimeksiantoista riippuen valtiosihteerin tehtävät painottuvat joko suurten hankkeiden valmistelun johtamiseen tai tiettyyn tehtäväkenttään kuten esimerkiksi kansainvälisiin tehtäviin ja EU-asioiden valmisteluun.

Ratkaisuvallan puuttuminen tai päätösvalan pidättämisoikeuden puuttuminen eivät ole käytännössä aiheuttaneet ongelmia.

Valtioneuvoston kanslia järjestää hallituskauden alussa valtiosihteeireille lyhyen brief-tilaisuuden samaan tapaan kuin kanslia järjestää brief-tilaisuuden valtioneuvoston jäsenille. Pääministerin valtiosihteerin järjestämiä valtiosihteeritapaamisia on pidetty hyödyllisinä ja ajankohtaisasioiden käsittelyssä tärkeinä. Lisäksi ministeriöissä keskustellaan valtiosihteerin toimikauden alussa toimintatavoista ja yhteistyöjärjestelyistä sekä annetaan tarpeellinen informaatio valtionhallinnon ja valtioneuvoston toiminnasta.

Valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin ministereiden kasvaneella työmäärällä mm kansainvälisissä asioissa sekä EU-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. EU:n nykyisistä perussopimuksista ja niitä uudistavasta Lissabonin sopimuksesta ei sinänsä katsota muodostuvan estettä sille, että tarpeen vaatiessa ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanossa toimisi valtiosihteerin virka. 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. Asiaa koskevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön ja valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan antaman suosituksen mukaisesti on vakiintunut käytäntö, jossa valtiosihteeri 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.

Valtioneuvostolain mukaan ministerivaliokuntien jäsenet ovat valtioneuvoston jäseniä ja ministerin sijaisena valiokunnassa voi olla vain toinen ministeri. Valtioneuvostolain 5 § 2 momentin mukaisesti ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa valtioneuvosto voi määrätä erikseen. Tällaisia määräyksiä ei ole annettu.

Käytännössä ministerin sijaisen tarve lakisääteisissä ministerivaliokunnissa on ollut poikkeuksellista, ja on liittynyt joko EU-ministerivaliokunnan tai talouspoliittisen ministerivaliokunnan työhön. EU-ministerivaliokunnassa on hyväksytty valtiosihteerin läsnäolo ministerin tai ministeriön edustajana, kun kyse on ollut hallitustyön kannalta tärkeän asian käsittelystä, on tarvittu kaikkien puolueiden edustus paikalle tai tietyn ministeriön kanta esille. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa poikkeustilanteissakin estyneellä ministerillä on ollut sijaisena saman puolueen toinen ministeri. Tämä käytäntö saattaa poiketa siitä pääsäännöstä, että ministerin sijaisuus määräytyy valtioneuvoston hyväksymän sijaisuuslistan mukaisesti. Lisäksi tätä mahdollisuutta ei ole käytettävissä silloin, kun valiokunnassa on vain yksi ministeri puolueen hallitusryhmästä.

2 VALTIONEUVOSTON JÄSENTEN SIJAISUUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän tehtävänä oli selvittää valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmän toimivuutta. Työryhmä tarkasteli nykyisen sijaisuusjärjestelmän säädösperustaa (perustuslain 66 § ja valtioneuvostolain 5 § 1 momentti) ja käytäntöä. Nykyinen sijaisuusjärjestelmä on tarkoitettu tilanteisiin, joissa pääministeri tai ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä tilapäisestä syystä. Tilapäisen esteen kestosta ei ole säännöksiä. Käytännössä on vakiintunut tulkinta siitä, että este on tilapäinen, kun sen kesto vastaa ministeripalkkiolain 3 §:n mukaista vuosilomaan rinnastettavaa aikaa eli 30 päivää.

Työryhmä tarkasteli laajasti sijaisuusjärjestelmän käytäntöjä ja totesi, että esteen tilapäisyyttä arvioidaan yksittäistapauksittain.

Pidempien poissaolojen osalta ei ole säädetty menettelytapoja. Pidemmän poissaolon tarve voi johtua hyvin monenlaisesta syystä. On tilanteita, joissa on vaihtoehtoja poissaolon ajankohdalle, kuten esimerkiksi asevelvollisuuden suorittamisessa tai opintovapaan pitämisessä. Eräiden pidempää poissaoloa edellyttävien tilanteiden osalta ajankohtaa ei aina ole mahdollista valita. Valtioneuvoston jäsenyydenkin aikana ministerit ovat tarvinneet aikaa sairastamiseen tai äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaisiin.

Kokemukset pääministerin pidempikestoista esteistä liittyvät tilanteisiin, joissa pääministeri on hoitanut presidentin tehtäviä tasavallan presidentin ollessa estynyt.

Nykyisessä käytännössä on ongelmallista, että valtioneuvoston jäsen joutuu eroamaan tehtävästään äitiys- ja vanhempainvapaan ajaksi silloin, kun perhevapaan kesto ylittää vuosilomaan rinnastettavan ajan. Tällainen käytäntö valtiollisen toiminnan ylimmällä tasolla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä.

Ministereiden sijaisuusjärjestelmän ongelmat liittyvät käytännössä hallituksen poliittisen tasapainon säilyttämiseen. Nykyinen sijaisuusjärjestelmä ei turvaa sitä, että ministerin sijainen tulisi samasta puolueesta.

Työryhmä katsoo, että nykyistä ministerin sijaisuusjärjestelmää olisi kehitettävä erityisesti niistä tilanteista varten, jolloin ministeri on poissa sairauden tai perhevapaiden (äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaa) ajan ilman, että hän joutuu eroamaan. Hänen tulee saada täksi ajaksi ministerisijainen. Ministeri, joka on estynyt hoitamasta tehtäväänsä, ei voisi tänä aikana hoitaa ministerin tehtäviä miltei osin.

Tällainen ministerin pidempiä poissaoloja varten oleva sijaisuusjärjestelmä edellyttää valtioneuvostolaissa säädetyn sijaisuusjärjestelmän tarkistamista ja pidempiä poissaoloja koskevasta menettelystä säätämistä.

Pääministerin erikoisasema hallituksen muodostajana edellyttää, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä olisi harkittava erikseen.

3 MINISTERIN ESTEELLISYYDESTÄ

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän tehtävänä oli selvittää ministerien esteellisyyden sääntelyä ja arvioida sen mahdollista kehittämistarvetta. Laaditun selvityksen lähtökohtana on voimassa oleva ministerien esteellisyyden sääntely hallintolaissa. Selvityksessä kiinnitetään huomiota ministerin aseman erityispiirteisiin ja konkreettisiin esteellisyytapauksiin. Erityiskysymyksinä nousevat esiin neuvostot, allekirjoitusvaltuudet valtiosopimusten osalta ja valtuuskunnat.

Ministerin tehtävään kuuluu poliittisten linjausten ja kannanottojen tekeminen, poliittisten päämäärien edistäminen ja ylipäänsä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen. Vaikka oikeuskäytännössä kriteerit virkamiehen esteellisyyden muodostumiselle hallintolain 28 §:ään sisältyvän esteellisyyden yleislausekkeen perusteella näyttäisivät olevan melko korkealla, voidaan todeta, ettei säännöksen soveltaminen ministeriin ole ongelmatonta. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien säännösten tulisi pikemminkin turvata ministerin mahdollisuutta poliittisten kannanottojen esittämiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiseen kuin rajata sitä tarpeettomasti. Ministerin tehtävään kuuluu myös poliittisen vastuun kantaminen päätöksistä, jolloin kovin herkkä vetoaminen esteellisyyteen voi olla myös tältä kannalta ongelmallista.

4 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Valtiosihteerijärjestelmästä

Työryhmä toteaa, että valtiosihteerijärjestelmän kehittämis ehdotukset eivät tässä vaiheessa näyttäisi antavan aihetta välittömiin säädösmuutoksiin. Sen sijaan työryhmä haluaa nostaa esiin eräitä näkökohtia, jotka olisi otettava huomioon valtiosihteereiden työn käytännön järjestämisessä.

Ministeriöiden käytäntöihin tulisi vakiinnuttaa keskustelut ministerin, kansliapäällikön ja valtiosihteerin kesken toimintatavoista (esim. kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyö ja työnjako, johtoryhmätyöskentely, ministerin sijaisena toimiminen).

Ministerin tulisi antaa kirjallisesti valtiosihteerille ne toimeksiannot, jotka koskevat laajavaikutteisten ja muutoin merkittävien hankkeiden valmistelua ja niiden johtamista. Tällaisella toimeksiannolla ei kuitenkaan voida lisätä valtiosihteerin muodollisia toimivaltuuksia valtiosihteerin säädännäisestä asemasta poikkeavalla tavalla.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja EU-ministerivaliokunnassa valtiosihteereillä tulisi olla mahdollisuus olla läsnä asiantuntijana puheenjohtajan suostumuksella silloin, kun ministeri on estynyt. Näin turvattaisiin kaikille hallituspuolueille mahdollisuus vaikuttaa ministerivaliokunnan työhön ja toisaalta turvattaisiin ministeriön kannan esille tuonti ministerivaliokunnan työssä.

Valtiosihteereiden ja kansliapäälliköiden kuulemisissa esitettiin harkittavaksi sitä, että ministerin toimikaudeksi nimitettävältä valtiosihteeriltä edellytettäisiin muodollisena kelpoisuusvaatimuksena johtamisessa vaadittavia taitoja. Valtiosihteerin viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä. Valtiosihteeri ei toimi ministeriön linjajohdossa, mutta hänelle voidaan osoittaa johtamistehtäviä erilaisissa valmisteluhankkeissa. Valtiosihteerin virka kuuluu myös valtion ja ministeriöiden ylimpiin virkoihin, ja valtiosihteerit ovat osa ministeriön ylintä johtoa. Työryhmän käsityksen mukaan näiden seikkojen perusteella valtiosihteerin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin voitaisiin harkita lisättäväksi vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta tai muunlainen vastaava johtamistaidon vaatimus.

4.2 Valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä

Työryhmä katsoo, että on tarpeen tarkistaa ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää tilanteissa, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä pidempiaikaisesti sairauden tai äitiys-, isyys tai vanhempainvapaan johdosta. Valtioneuvoston toimintakyky ja hallituksen poliittinen tasapaino on turvattava ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä näissä tilanteissa.

Sijaisuusjärjestelmän kehittäminen yli 30 päivää kestäviä sairaus- ja perhevapaatilanteita varten edellyttää säädösmuutoksia. Säädösmuutoksin on turvattava estyneenä olevalle ministerille sijainen ja mahdollisuus palata tehtävään poissaoloperusteiden lakatessa saman hallituksen toimikauden aikana. Ministerin sijainen nimitettäisiin normaaliin tapaan ministerin tehtävään toisen ministerin poissaolon ajaksi. Poissa ollessaan ministeri ei voisi hoitaa ministerin tehtäviä milteään osin.

Työryhmä katsoo, että pääministerin erikoisasema hallituksen muodostajana edellyttää, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä olisi harkittava erikseen.

4.3 Ministerin esteellisyydestä

Työryhmä toteaa, että perustuslain 63 §:ssä säädetyllä ministerin velvollisuudella antaa viivytyksettä nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvitys niistä sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä, on ennalta ehkäisevä vaikutus ministerin esteellisyytilanteiden osalta.

Työryhmän mielestä ministerien esteellisyyttä koskevan oikeuskäytännön perusteella ei ole osoitettavissa, että asiaan liittyisi suuria ongelmia.

Työryhmän arvion mukaan hallintolain säännökset esteellisyydestä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta (hallintolaki 27–29 §) eivät sellaisenaan täysin sovellu ministerin asemaan, huomioon ottaen aseman erityispiirteet. Eritoten tällä voidaan viitata hallintolain 28 §:n 7 kohdan yleislausekkeeseen. Työryhmän arvion mukaan ministereitä koskevaa sääntelyä voitaisiin selkeyttää lisäämällä valtioneuvostolakiin hallintolakia täydentävät erityissäännökset ministerin esteellisyydestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta.

Vakiintunutta käytäntöä siitä, että ketään valtioneuvoston jäsentä ei katsota esteelliseksi talousneuvostoa asetettaessa, tulisi työryhmän mielestä soveltaa myös tutkimus- ja innovaatio-neuvoston sekä työ-, koulutus- ja elinkeinoasiain neuvoston asettamiseen.

Työryhmä pitää selvänä sitä, että ministerin ei tulisi esittää itselleen kansainvälisten sopimusten allekirjoitusvaltuuksia. Samoin valtuuskunnan puheenjohtajana toimivaa ministeriä tulee pitää esteellisenä esittämään itseään valtuuskuntaan. Valtuuskunnan muiden ministerien osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon heidän asemansa valtuuskunnassa, minkä ei voida katsoa johtavan esteellisyyteen valtuuskunnan asettamisessa.

Työryhmän mielestä Eurooppa-neuvostossa pääministeriä avustavaa ministeriä ei voi pitää esteellisenä valtioneuvoston päättäessä Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostoon.

Työryhmä katsoo, ettei ministerin esteellisyyttä koskevan sääntelyn mahdollista tarkistamista tarvitse kiirehtiä omana erillisenä hankkeenaan, vaan se voitaisiin toteuttaa osana vastaisuudessa tapahtuvaa laajempaa valtioneuvostolain tarkistamishanketta.

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä

SELVITYS VALTIOSIHTTEERIJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDESTA

1 Työryhmän tehtävä

Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän tehtävänä on selvittää valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta. Työryhmä on työnsä kuluessa koonnut kokemuksia valtiosihteerijärjestelmästä sen voimassaoloajalta 1.1.2005 alkaen kuulemalla valtiosihteereitä ja kansliapäälliköitä. Muistiossa kuvataan nykyinen valtiosihteerijärjestelmä sekä sen valmistelu ja järjestelmälle asetetut tavoitteet.

Työryhmä on kuullut yhteensä neljää eri ministeriötä edustavaa kansliapäällikköä sekä neljän eri hallituspuolueen ministerin valtiosihteeriä. Kuulemisten yhteydessä muotoutui kuva valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta ja osin myös kehittämistarpeista. Kuulemisten sisältö on esitetty tiivistetysti. Muistion loppuun on kirjattu työryhmän arvioita valtiosihteerijärjestelmästä sekä johtopäätökset.

2 Valtiosihteerijärjestelmä

2.1 Valtiosihteerin

Valtioneuvostolain (175/2003, muut 1187/2004) 6 §:n 1 momentin mukaan pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteerin. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Pykälän 2 momentin mukaan myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteerin. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.

Pääministerillä on jo vuodesta 1990 lähtien ollut valtiosihteerin. Muiden ministereiden toimikaudeksi nimitettäviä valtiosihteerin virkoja on perustettu vuodesta 2005 alkaen. Vuoden 2005 alussa perustettiin yhdeksän valtiosihteerin virkaa ja vuoden 2007 aikana lisäksi yksi valtiosihteerin virka. Ministereiden lukumäärä on aikaisemmin ollut 18, Matti Vanhasen II hallituksessa ministereitä on 20.

2.2 Valtiosihteerin tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, muut 1401/2004) 44 §:n 2 momentin mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista;
- 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla;
- 3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;
- 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa;
- 5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;
- 6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Valtiosihteerin toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden

välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmistelussa. Valtiosihteerillä ei ole muodollista ratkaisuvalltaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 37 §:n mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä ei ole oikeutta päätösvalan pidättämiseen.

2.3 Ministerin mahdollisuus määrätä valtiosihteeri toimimaan sijaisenaan

Valtioneuvostolain 6 §:n mukaan ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.

EU-ministerineuvosto

Valtiosihteerin osallistuminen ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston lakiasäätäviin kokouksiin on ollut esillä molempien valtiosihteerijärjestelmää koskevien hallituksen esitysten käsittelyssä. Hallituksen esityksissä esitetyt perustelut ovat olleet lähes samat kuitenkin niin, että hallituksen esityksessä 142/2004 sanamuotoja on tarkennettu. Siinä todetaan nimenomaan, että *"Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203 artiklan kohdan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Tämän ei ole katsottu muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteerin rinnastettavia virkamiehiä. Valtiosihteeri voi myös osallistua neuvostossa äänestyksiin. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokoukseen häntä kuultaisiin eduskunnan valiokunnassa ministerin sijasta sekä EU-ministerivaliokunnassa asiantuntijana"*.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 5/2004) hallituksen esitykseen 142/2004 todetaan, että *"Valtiosihteeri voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin neuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa."*

Valtioneuvoston oikeuskansleri on keskusteltuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kanssa antanut suosituksen valtiosihteerin asemasta EU:n ministerineuvostossa. (Oikeuskansleri Nikula 2005): *Valtiosihteeri ei ministerin ollessa pois neuvoston kokouksesta kuulu neuvoston päätöksentekokokoonpanoon (quorumiin eli päätöksentekoon tarvittavaan jäsenmäärään). Hän voisi kuitenkin siinä, samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin pysyvä edustaja, tarvittaessa ilmoittaa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan, joka on tullut selville jo päätösvaiheessa olevan asian aiemmissa valmisteluvaiheissa poliittisella tasolla kotona sekä EU:n valmisteluelimissä. Valtiosihteeri ilmoittaisi, miten Suomen äänivallan käyttämiseen on puoleltamme eri asiakysymyksiin valmistelussa suhtauduttu.*

Tämän mukaisesti valtiosihteerit voivat toimia myös EU:n ministerineuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa ministerin edustajana samoin kuin näissä kokouksissa toimii Suomen pysyvä edustaja Brysselissä. Valtiosihteeri voi tarvittaessa ilmoittaa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan.

Hallituksen esityksessä 23/2008 vp. Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa toimitelimiä koskevien määräysten osalta 9c artiklan (uusi 16 artikla) kohdalla seuraavaa:

"Artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto koostuu yhdestä kunkin jäsenvaltion ministeritason edustajasta, jolla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet ja äänioikeus. Määräys vastaa asiallisesti SEY 203 artiklan ensimmäistä kohtaa. Uutta on maininta äänioikeudesta".

Eduskunta on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen sekä näiden sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevan lain 11.6.2008 (EV 61/2008 vp). EU:n perustamissopimus tai sitä uudistavat sopimukset eivät muodosta estettä sille, että ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöskokoonpanossa toimisi valtiosihteeri.

Hallituksen työskentely

Valtioneuvoston jäsenen tehtäviin kuuluvat seuraavat valtioneuvoston kokoukset: valtioneuvoston yleisistunto, esittely tasavallan presidentille, iltakoulu ja muut hallituksen neuvottelut (kuten esimerkiksi budjetti- ja kehysriihi) sekä lakisääteiset ministerivaliokunnat, joita ovat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta. Lisäksi pidetään ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisiä kokouksia.

Yksittäisiä asioita tai asiaryhmiä valmistelemaan asetetut ylimääräiset ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät tai politiikkaohjelmat ovat myös osa valtioneuvostossa tapahtuvasta valmistelusta.

Valtioneuvostolain 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Säännöksen perusteluissa todetaan tämän tarkoittavan sitä, että myös jäsenten sijaisten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Perusteluihin kirjatun mukaan ministeri ei voisi määrätä esimerkiksi valtiosihteeriä tai erityisavustajaansa sijaisekseen näihin valiokuntiin.

Valtioneuvostolain 5 §:n 2 momentin nojalla ministerien sijaisista ministerivaliokunnissa valtioneuvosto voi määrätä erikseen. Säännöksen perustelujen mukaan näin voitaisiin huolehtia esimerkiksi poliittisen tasapainon säilymisestä valiokunnassa. Käytännössä ministerin sijaisista ministerivaliokunnissa ei ole määrätty erikseen.

Hallituksen esityksissä 270/2002 vp. ja 142/2004 vp. todetaan, että "valtiosihteeri voi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin, lukuun ottamatta kuitenkaan lakisääteisiä ministerivaliokuntia, joiden jäseninä voi olla vain ministereitä".

Ministerivaliokuntien työ on järjestetty valtioneuvostolain säännösten mukaisesti. Pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallituskausilla, jolloin ministereillä on ollut valtiosihteereitä, valtiosihteerit eivät ole toimineet ministerin sijaisina lakisääteisissä ministerivaliokunnissa. Ministerin sijaisista lakisääteisissä ministerivaliokunnissa ei kuitenkaan ole määrätty erikseen vaan ministerin sijaisena on toiminut toinen ministeri.

Siitä, että lakisääteisessä ministerivaliokunnassa ministerin sijaisena on toinen ministeri, EU-ministerivaliokunnassa on kahden vuoden aikana poikettu kahden asian käsittelyssä. Poikkeusjärjestelystä on aina keskusteltu pääministerin EU-asioiden neuvonantajan kanssa. Käsiteltävän asian on pitänyt olla merkittävä. Kun EU-ministerivaliokunta käsitteli Lissabonin sopimusta keväällä 2007, pienen puolueen kumpikaan ministeri ei päässyt kokoukseen, jolloin valtiosihteeri oli läsnä ja edusti ryhmää. Syksyllä 2008 kumpikaan valtiovarainministeriön ministereistä ei päässyt EU-ministerivaliokunnan kokoukseen. Kun käsiteltävässä asiassa valtiovarainministeriön kanta oli kuitenkin tuotava esille, hyväksyttiin se, että sen esitti valtiosihteeri.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käytäntö on ollut sama. Poikkeustilanteissa ministereillä on ollut sijaisena saman ministeriryhmän toinen ministeri.

Myöskään raha-asiainvaliokunnassa tai ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa valtiosihteerit eivät toimi ministerin sijaisina.

Valtiosihteerit voivat kuitenkin osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin. Valtiosihteeri voi edustaa ministeriä budjetti- ja kehysriihessä, iltakoulussa, hallituksen neuvottelussa ja muissa vastaavissa koko hallituksen neuvotteluissa.

Valtiosihteeri voi edustaa ministeriä myös päätöksiä valmistelevan ministerityöryhmän tai politiikkaohjelman ministerityöryhmän kokouksessa. Jos ao. ministeri on ministerityöryhmän puheenjohtaja, ryhmän keskuudesta valittu varapuheenjohtaja johtaa puhetta varsinaisen puheenjohtajan ollessa estynyt.

Valtiosihteereitä voidaan kuulla asiantuntijana lakisääteisissä ministerivaliokunnissa. He voivat myös olla pysyvinä asiantuntijoina ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, EU-ministerivaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

3 Valtiosihteerin nimittämisestä ja toimialasta

3.1 Nimittäminen

Valtiosihteerin nimittää virkaansa valtioneuvoston yleisistunto (VNOS 42 §) asianomaisen ministerin esityksestä. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta (virkamiesasetus 7 §). Tehtävään nimitettävältä henkilöltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa. Tehtävään voidaan nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus (VNOS 43 § 1 kohta).

Valtiosihteeri on virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet ja asioiden esittelijänä esittelijänvastuussa. Hänen asemansa on sidottu ministerin toimialaan, toimikauteen ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Valtiosihteeri voidaan irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty (valtion virkamieslaki 26 a §).

3.2 Toimiala

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 a §:n mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri määrätään toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön toimialaan kuluvia asioita. Määräys annetaan nimittämiskirjassa. Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa. Valtioneuvosto päättää ministereiden työnjaosta ministeriöissä.

Valtiosihteeri on kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Valtiosihteerin tehtävät ovat kuitenkin ministerikohtaisia ja vastaavat ministerin toimialaa. Näin turvataan se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteeri. Valtiosihteerin toimiala kohdennetaan nimittämispäätöksessä asianomaisiin ministeriöihin ministerin tehtävien mukaan.

Ministerit voivat antaa valtiosihteerilleen valmisteltavaksi tiettyjä laajojakin asiakokonaisuuksia.

3.3 Valtiosihteerin viran täytön joustavuus ja tähän liittyvät hallinnolliset järjestelyt

Valtiosihteereiden virat sekä toimintamenot siirretään ministeriöihin, joihin hallitusneuvottelujen perusteella nimitetään valtiosihteeri ministerin toimikaudeksi ja ministerin toimialalle. Näin tehdään tarvittaessa hallituskauden aikanakin.

Esimerkiksi ulkoasiainministerillä on ollut valtiosihteeri 31.12.2008 saakka, jonka jälkeen sisäasiainministerillä on ollut valtiosihteeri 1.1.2009 alkaen. Tämä on edellyttänyt hallituksen sisäisiä päätöksiä työnsä järjestämisestä, valtioneuvoston päätöstä nimittää valtiosihteeri sisäasiainministerin toimialalle sekä hallinnollisia päätöksiä viran ja sen määrärahan siirtämisestä ulkoasiainministeriöstä sisäasiainministeriöön.

Ministeriöissä järjestetään tämän johdosta muun muassa seuraavia asioita:

- valtiosihteerin nimitys ja palkanmaksu, sekä työhuone ja työvälineet
- virka-auton käyttö, virkamatkat ja työterveydenhuolto
- valtiosihteerin sihteeripalvelut, mikä usein tarkoittaa sihteerin nimittämistä sekä palkanmaksun, työtilojen ja työvälineiden järjestämistä.

Järjestelyjen tarve arvioidaan aina uudelleen uuden hallituksen muodostamisen yhteydessä. Käytännön järjestelyt hoidetaan pitkälti valtiovarainministeriön sekä asianomaisen ministeriön kansliapäällikön ja hallinto- ja virkasuhdeasioista vastaavan yksikön kanssa.

4 Valtiosihteerijärjestelmän tausta ja tavoitteet

Valtioneuvostolakitoimikunta valmisteli valtioneuvostosta annetun lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 2002:7) ehdotettiin, että säädettäisiin mahdollisuudesta valtiosihteerien asettamiseen, jolloin valtiosihteerien asettamistarve jäisi käytännössä arvioitavaksi hallituskokoonpanoa muodostettaessa eri hallitusryhmien ja ministerien tarpeiden mukaisesti.

Valtioneuvostolakitoimikunnan mietinnössä käsitellään ministeriöiden johtamisjärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoja. Valtioneuvostolakitoimikunta piti ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista tärkeänä ja selvitti apulaisministerijärjestelmän sekä valtiosihteerijärjestelmän käyttöönoton vaatimat toimenpiteet samoin kuin mallin, joka perustui ministereiden lukumäärän lisäämiselle. Toimikunta päätyi ehdottamaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerin tueksi asetettaisiin tarvittaessa valtiosihteeri.

Valtioneuvostolakitoimikunnan mietinnössä tehtyyn esitykseen perustuvan hallituksen esityksen (HE 270/2002) perusteluissa (4.2. Keskeiset ehdotukset – Valtiosihteerijärjestelmä) tuodaan esiin seuraavaa (kursiivilla on merkitty keskeiset valtiosihteerijärjestelmän perustelut ja tavoitteet):

Esityksessä ehdotetaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien tueksi asetetaan tarvittaessa valtiosihteerit. Valtiosihteerin tarve arvioitaisiin kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä. Järjestelmää ei olisi välttämätöntä ulottaa kaikkiin ministeriöihin ja ministereihin. Ministerikohtainen tarve valtiosihteerin nimitämiselle voisi siten jäädä joustavien käytännön ratkaisujen varaan, jolloin voitaisiin ottaa huomioon eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet.

Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitettäisiin ministerin avuksi hänen toimikautekseen. Valtiosihteeri toimisi ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukisi ministeriä niiden tehtävien hoitamisessa, joissa ministerien ajankäyttöongelmat ovat polttavimmat. Valtiosihteeri myös parantaisi ministerin mahdollisuuksia ohjata ministeriötään ja hallinnonalaansa, joista hän kantaa parlamentaarisen vastuun. Hän avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun (nyt hallituksen strategia-asiakirja) toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Ministeri voisi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteeri voisi osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin tai -valiokuntiin, lukuun ottamatta kuitenkaan niin sanottuja lakisääteisiä ministerivaliokuntia,

joiden jäseninä voisi olla vain ministereitä. Valtiosihteeri ei myöskään voisi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston istunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voisi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta kuitenkin niitä tilanteita, joissa valiokunta halua nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri voi edustaa ministeriä erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa ja tapaamisissa. Tämä koskisi myös sellaista Euroopan unioniin liittyvää toimintaa ja yhteydenpitoa, joka ei edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista. *Valtiosihteeri voisi tarvittaessa osallistua ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston varsinaisiin kokouksiin. Nykyisin ministerin sijasta neuvoston kokouksiin osallistuu tarvittaessa Suomen pysyvä edustaja Brysselissä.* Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203(1) artiklan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Tämän ei ole katsottu muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista esimerkiksi ministerin estetilanteissa ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteeriin rinnastettavia virkamiehiä. Ministerin osallistuminen neuvoston kokouksiin on perusteltua erityisesti silloin, kun käsiteltävänä on Suomen kansallisen edun kannalta tai muutoin merkittäviä asioita. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokoukseen häntä kuultaisiin eduskunnan valiokunnassa ministerin sijaisena.

Valtiosihteerin nimittäisi virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti (ministerin esityksestä). Virka täytettäisiin sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Tehtävään voitaisiin kuitenkin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta. Valtiosihteeri olisi kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Valtiosihteerien tehtävät olisivat kuitenkin ministerikohtaisia. Valtiosihteerin käsittelemät asiat vastaisivat ministerin toimialaa. Näin turvataisiin se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteeri. Valtiosihteerin toimivalta eri ministeriöissä turvattaisiin asetuksentasoisin säännöksin, joiden nojalla toimivalta voitaisiin tarpeen mukana kohdentaa asianomaisiin ministeriöihin nimittämispäätöksessä. Valtiosihteeri olisi virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet ja asioiden esittelijänä esittelijänvastuussa. Hänen asemansa olisi sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa.

Ehdotetussa valtiosihteerijärjestelmässä valtiosihteeri toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. *Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteeriin, sillä valtiosihteerillä ei olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön ratkaisutaviksi kuuluvia asioita.* Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät vastaisuudessa ministeriön hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosihteerien nimittäminen vain osaan ministeriöistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin, sillä valtiosihteerien tehtävät muodostuisivat pitkälti ministerin ja hänen erityisavustajansa nykyisistä tehtävistä.

Eduskunta hyväksyi lain valtioneuvostosta 28.2.2003 (175/2003) ja laki tuli voimaan 1.4.2003. Hallituksen esityksestä poiketen laki sisälsi säännökset vain pääministeriä tämän toimikaudeksi avustamaan nimitettävästä valtiosihteeristä.

Valtioneuvostolain muutosesityksessä (HE 142/2004 vp) esitettiin ministereiden avuksi esikunta-asemassa toimivia valtiosihteereitä. Valtiosihteeri olisi ministerin toimikaudeksi nimitettävä ja hänen luottamustaan nauttiva. Valtiosihteerit nimitettäisiin niiden ministereiden avuksi, joiden kohdalla se katsotaan eniten tarpeelliseksi helpottamaan lisääntyntä tehtävien määrää. Ehdotettiin myös, että neuvottelevien virkamiesten nimikkeellä ministerin poliittisena avustajana toimivista virkamiehistä luovutaan. Ministereillä olisi jatkossakin erityisavustajia rajattu määrä. Kansliapäälliköt johtaisivat ministeriön ja hallinnonalan toimintaa linjavastuussa kuten nykyisinkin.

Hallituksen esityksessä 142/2004 perustellaan valtiosihteeri-järjestelmä pääosin samansisältöisesti kuin hallituksen esityksessä 270/2002. Valtiosihteerin ja kansliapäällikön asemaa linjajohdossa on täsmennetty. Valtiosihteerille ei ehdoteta enää miltään osin oikeutta päätösvallan pidättämiseen. Sen sijaan alkuperäinen tavoite tukea ministeriä EU-tehtävissä myös EU-ministerineuvostossa perustellaan uudelleen ja hieman tarkennettuna. Nämä kohdat on esitetty hallituksen esityksessä 142/2004 seuraavasti:

Pääministerin valtiosihteeristä muiden ministerien valtiosihteerien asema eroaisi siinä, että he eivät olisi linjassa ministeriön ylimpiä virkamiehiä, vaan linjajohto kuuluisi ministerin alaisuudessa kansliapäällikölle. Valtiosihteerillä ei olisi pääministerin valtiosihteerin tavoin yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatiotehtäviä, vaan hän johtaisi ministerin apuna asioiden sisällöllistä valmistelua ministerin toimialalla. Hänellä ei olisi pidätysoikeutta ministeriön virkamiesten tehtäviin nähden.

Ministerin tehtävänä on osallistua säännöllisesti EU:n ministerineuvoston varsinaisiin kokouksiin. Valtiosihteeri voisi vain poikkeustapauksissa ministerin ollessa estynyt edustaa häntä kokouksissa. Tämä tulisi kysymykseen sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen pysyvä edustaja nykyään osallistuu kokouksiin ministerin sijasta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 203(1) artiklan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Tämän ei ole katsottu muodostavan estettä sille, että ministerineuvoston kokouksiin osallistuu jäsenvaltioista ministerin edustajana ja valtuutuksella valtiosihteerin rinnastettavia virkamiehiä. Valtiosihteeri voi myös osallistua neuvostossa äänestyksiin. Valtiosihteerin osallistuessa neuvoston kokoukseen häntä kuultaisiin eduskunnan valiokunnassa ministerin sijasta sekä EU-ministerivaliokunnassa asiantuntijana.

Valtiosihteeri-järjestelmä toteutettiin valtioneuvostolain muutoksella (1187/2004), joka tuli voimaan 1.1.2005. Hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus valtioneuvostolain 6 §:n 2 momentiksi oli tämän sisältöinen: *"Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä ja edustamaan häntä EU:n ministerineuvoston kokouksissa."* Eduskunta hyväksyi lain (Eduskunnan vastaus 208/2004 vp) muutettuna perustuslakivaliokunnan mietinnössään (PeVM 5/2004 vp.) esittämällä tavalla siten, että valtioneuvostolain 6 pykälän 2 momenttiin ei sisälly kohtaa: *"...ja edustamaan häntä EU:n ministerineuvoston kokouksissa"*. Myöhemmin oikeuskansleri Paavo Nikula antoi tästä asiasta suosituksen (2005).

5 Valtiosihteerit 1.1.2005 alkaen

Ensimmäiset valtiosihteerit pääministerin valtiosihteerin lisäksi nimitettiin Matti Vanhasen I hallituksen valtiovarainministerille, sisäasiainministerille, alue- ja kuntaministerille, maa- ja metsätalousministerille, liikenne- ja viestintäministerille, kauppa- ja teollisuusministerille, peruspalveluministerille, sosiaali- ja terveysministerille sekä ympäristöministerille.

Matti Vanhasen II hallituksen ministereistä pääministerin lisäksi valtiosihteeri on valtiovarainministerillä, hallinto- ja kuntaministerillä, opetusministerillä, kulttuuri- ja urheiluministerillä, maa- ja metsätalousministerillä, elinkeinoministerillä, työministerillä, sosiaali- ja terveysministerillä ja peruspalveluministerillä. Ulkoasiainministerillä on ollut valtiosihteeri 31.12.2008 saakka, jonka jälkeen sisäasiainministerillä on ollut valtiosihteeri 1.1.2009 alkaen.

Valtiosihteerit 1.1.2005 alkaen tähän saakka on lueteltu selvityksen [liitteessä 1.1.](#)

6 Valtiosihteerijärjestelmän toimivuus

6.1 Kuuleminen

Työryhmän työ ajoittuu pääministeri Matti Vanhasen II hallituskaudelle. Työryhmä kutsui kuultavaksi yhden valtiosihteerin kustakin hallitusryhmästä (hallitusryhmä valitsi itse henkilön) ja neljä kansliapäällikköä. Kuultavana olivat seuraavat henkilöt:

1. Valtiosihteeri Timo Reina, (hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, VM)
2. Valtiosihteeri Stefan Johansson, (kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin, OPM, Matti Vanhasen I hallituksessa ympäristöministeri Wallinin valtiosihteeri).
3. Valtiosihteeri Katariina Poskiparta (työministeri Tarja Cronberg, TEM),
4. Valtiosihteeri Velipekka Nummikoski (valtiovarainministeri Jyrki Katainen, VM)
5. Kansliapäällikkö Harri Skog (OPM, kansliapäällikkönä elokuusta 2006 alkaen, ministeriön ensimmäiset valtiosihteerit (kaksi) nimitettiin Matti Vanhasen II hallituksen kauden alussa keväällä 2007)
6. Kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi, (YM, kansliapäällikkönä vuodesta 1994 lähtien, ympäristöministerillä sekä asuntonministerillä oli valtiosihteeri Matti Vanhasen I hallituksen kaudella)
7. Kansliapäällikkö Harri Pursiainen (LVM, kansliapäällikkö huhtikuusta 2006 lähtien, ministerillä oli valtiosihteeri Matti Vanhasen I hallituksen kaudella)
8. Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen (MMM, ministerillä on ollut valtiosihteeri Matti Vanhasen I ja II hallituksissa)

Kuulemistilaisuuksia oli yhteensä 8. Niissä keskusteltiin valtiosihteerijärjestelmän tavoitteiden toteutumisesta, tehtävien muotoutumisesta sekä järjestelmän kehittämistarpeista (ks. kysymykset selvityksen liitteinä). Seuraavassa esitetään tiivistetysti, mitä kuultavat ovat lausuneet. Sen jälkeen esitellään työryhmän arvio valtiosihteerijärjestelmästä.

6.2 Tavoitteiden toteutuminen

Kaikissa kuulemistilaisuuksissa todettiin samansuuntaisesti, että valtiosihteerijärjestelmä on käytännössä vastannut tavoitteita vahvistaa asioiden valmistelun poliittista ohjausta.

Valtiosihteerijärjestelmälle asetetut tavoitteet siitä, että valtiosihteeri toimisi ministerin sijaisena kansainvälisissä- ja EU-tehtävissä, eivät ole toteutuneet täysin ajatellulla tavalla. Ministerit ovat antaneet toimeksiantoja vaihtelevasti. Kansainvälisiä tehtäviä ja EU-asioiden valmistelu-tehtäviä on annettu valtiosihteereille esimerkiksi ympäristöministeriössä ja maa- ja metsätalou-sministeriössä.

Ministerin ja valtiosihteerin yhteistyö järjestyy hyvin vaihtelevasti. Ministerin toimeksiannoilla on suuri merkitys. Valtiosihteeri voi saada johtaakseen suuren, poliittisesti merkittävän hankkeen valmistelun. Toiset valtiosihteerit saavat vastataksaan tietyn tehtäväkokonaisuuden kuten esim. EU-asioiden valmistelun. Osa ministereistä harkitsee tilannekohtaisesti missä ja minkä tyyppisissä asioissa käyttävät valtiosihteereitä apunaan.

Valtiosihteerien tuomaa poliittista asiantuntemusta asioiden valmistelussa pidetään tärkeänä ja koetaan, että valtiosihteereille on löytynyt luontevasti tehtäviä ja oma rooli. Se, että kaikilla ministereillä ei ole valtiosihteeriä, näkyy käytännössä siten, että on asioita, joissa neuvotteluosapuolena toisesta ministeriöstä voi olla ministeri, ja toisesta valtiosihteeri, tai siten, että neuvotteluosapuolina on toisesta ministeriöstä valtiosihteeri ja toisesta muu virkamies.

Osassa ministeriöitä oli osoittautunut tärkeäksi, että valtiosihteeri on virkamiesten tavoitettavissa ministeriössä. Valtiosihteeri on poliittinen kannanottaja virkakuntaan päin. Keskusteluissa tuotiin lisäksi esiin se, että virkamiehillä on oltava mahdollisuus myös suoraan yhteydenpitoon ministeriin.

Kansliapäälliköt toivat valtiosihteereitä enemmän esiin yhteydet ministeriön johtamisjärjestelmään. Kansliapäälliköiden tehtävien kannalta on merkittävää, kuinka valtiosihteerit sijoittuvat ministeriön johtoon. Eräissä ministeriöissä valtiosihteeri on johtoryhmän varapuheenjohtaja, osassa varapuheenjohtaja on vakituinen virkamies (kansliapäällikkö) valtiosihteerin ollessa johtoryhmässä asiantuntijana asioissa, joissa hänellä on valmisteluvastuuta. Kansliapäälliköiden vastatessa linjajohdosta, valtiosihteerin tehtävät määrittävät säännönmukaisesti substanssiin liittyen.

Jokaiseen kuulemistilaisuuteen liittyi myös yleiskeskustelua, jossa todettiin, että valtiosihteerijärjestelmän arviointiin vaikuttaa se, että järjestelmä on ollut käytössä vasta kahden hallituksen aikana. Tähän mennessä ministeriöillä – lukuun ottamatta oikeusministeriötä ja puolustusministeriötä – on kokemusta siitä, miten ministerin toimikaudeksi ministerin toimialalle nimitetty valtiosihteeri sijoittuu ministeriön hallinto-organisaatioon sekä asioiden valmistelutehtäviin. Kokemukset vaihtelevat. Käytännöt eivät ole kuitenkaan vielä vakiintuneet.

Valtiosihteeri toimii ministerin luottamuksen varassa. Vastuu eduskunnalle toteutuu ministerin kautta. Vastuukysymys nähtiin selkeänä, valtiosihteerit erityisesti korostivat olevansa tietoisia siitä, että heidän puheistaan ja tekemisistään kantaa ministeri viime kädessä poliittisen vastuun. Tämä lisää tietynlaista varovaisuutta yhteistyössä eduskunnan kanssa. Eduskunnan valiokunnat voivat aina kuulla valtiosihteeriä asiantuntijana.

Kuulemistilaisuuksissa sivuttiin valtiosihteerijärjestelmän valmistelun aikana esillä ollutta apulaisministerijärjestelmävaihtoehtoa. Nyt todettiin, että tällaisessa järjestelmässä voisi syntyä kilpailua ministerin ja apulaisministerin välille, kun molemmilla olisi eduskunnan mandaatti. Muutenkin apulaisministerijärjestelmää pidettiin vieraana Suomen poliittis-valtiolliselle järjestelmälle. Keskusteluissa viitattiin myös Valtioneuvostolakitoimikunnan selvitykseen ja johtopäätöksiin.

Linjaukset siitä, että valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena eduskunnassa täysistunnossa tai ministerin vastatessa kansanedustajien kysymyksiin, toimivat hyvin. Valiokunnissa esiintyminen ministerin sijaisena on jo vakiintunut, mitä pidettiin hyvänä.

Valtiosihteeri -nimikkeestä ei esitetty kritiikkiä. Kansainvälisissä yhteyksissä nimike toimii hyvin. Todettiin, että "State secretary" antaa selkeän viestin neuvottelukumppaneille, että asiasta neuvotellaan suoraan ministerin toimeksiannosta.

"Valtiosihteeri" ja "valtiosihteeri kansliapäällikkönä" -nimikkeiden sekoittumisriski tuotiin esiin.

6.3 Valtiosihteereiden tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 § 2 momentin mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana:

6.3.1 Edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista

Tätä pidettiin yleisesti valtiosihteerin päätehtävänä. Kansliapäälliköt näkivät hallitusohjelman seurannan kokonaisuutena myös omaksi keskeiseksi tehtäväkseen ministeriön toiminnasta ja tehtävien hoidon tuloksellisuudesta vastatessaan. Valtiosihteerit toimivat ministerinsä toimialalla, mikä ei välttämättä ole yhden ministeriön koko toimiala. Kansliapäälliköt taas ovat tehtäväänsä mukaisesti vastuussa ministeriön koko toimialasta.

6.3.2 Ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla

Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa, tämän suhteen ei ole ollut epäselvyyttä. Valtiosihteerit totesivat, että heidän tehtävänsä muodostuvat nimenomaan suhteessa ministeriin. Ministeri päättää, miten delegoi tehtäviään ja vastuuta valmistelusta. Toiset antavat

valtiosihteerille suuria erillisiä hankkeita valmisteltaviksi, toiset painottavat avustamista esim. EU-asioissa. Myös valtiosihteerin aikaisempi kokemus, asiantuntemus ja toimintatavat vaikuttavat tehtävien muotoutumiseen.

Järjestelmän alkuperäinen rajausta siinä, että valtiosihteeri ei voi edustaa ministeriä valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä, on vakiintunut, eikä tässä ole ollut ongelmia.

Yleisesti nähtiin hyvänä, että valtiosihteerillä on johdettavanaan isoja hankkeita. Tästä on myös hyviä kokemuksia.

Valtiosihteeri on esittelijä, mutta tätä oikeutta ei ole käytetty. Esittelijän oikeuksia kukaan ei nähnyt ongelmallisina.

6.3.3 Huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä

Valtiosihteereiden tehtäväsäännöksen kohta 3) ”huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä” herätti keskustelua ja kuvauksia kansliapäällikön ja valtiosihteerin työnjaon järjestämisestä.

Valtiosihteerin tehtävät rajoittuvat ministerin toimialallaan antamiin toimeksiantoihin. Kansliapäälliköillä on taas yleisvastuu siitä, että työt tulevat tehtyä tuloksellisesti ja hallitusohjelmaa toteutetaan.

Eräissä ministeriöissä oli muodostunut käytännöksi pitää valtiosihteerin kauden alussa *alkukokous*, jossa käydään läpi kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyötä (mm. ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö). Keskustelussa tuli esiin myös toimintatapoja keskustella aina tapauskohtaisesti siitä, miten menetellään (näin esim. opetusministeriö).

Toimintatapoihin liittyvä kysymys on myös johtoryhmyöskentely. Käytännöt vaihtelevat ja hankalina on pidetty niitä aikoja, jolloin valtiosihteerin rooli johtoryhmässä ei ole vielä vakiintunut.

6.3.4 Avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa

Eräissä ministeriöissä (maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö) valtiosihteereille on kehittynyt merkittävä rooli edustaa ministeriä EU-asioissa ja kansainvälisissä asioissa. Näissä ministeriöissä valtiosihteerin rooli on helpottanut näkyvällä tavalla kansliapäällikön tehtävää (linjajohtajana, jonka läsnäololla ministeriössä on merkitystä).

EU-asioiden hoidossa epäkohtana nähtiin se, että valtiosihteeri ei voi olla ministerin sijaisena EU:n ministerineuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa. (PeVM 5/2004), tai kotimaassa EU-ministerivaliokunnassa.

6.3.5 Edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti

Epäkohtana pidettiin sitä, että valtiosihteeri ei voi olla ministerin sijaisena EU-ministerivaliokunnassa eikä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellään laajoja talouspoliittisia kannanottoja ja suunnitelmia. Tällöin olisi asianmukaista, että ministerin poissa ollessa valtiosihteeri voisi olla sijaisena sen sijaan että sijainen nyt on mahdollisesti toisesta puolueesta oleva ministeri. Keskusteluissa tuli esiin, että valtiosihteerillä tulisi olla mahdollisuus toimia ministerin sijaisena ainakin EU-ministerivaliokunnassa, jossa EU-asioiden valmistelu tapahtuu. Valtiosihteeri voi nykyisen käytännön mukaan kuitenkin olla ministerin sijasta kuultavana eduskunnan suuressa valiokunnassa.

Valtiosihteeriä voidaan aina kuulla ministerivaliokunnissa ja he voivat olla valiokunnissa joko pysyvinä tai tilapäisinä asiantuntijoina.

Valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena raha-asiainvaliokunnassa (lakisääteinen ministerivaliokunta). Kuulemisissa esitetyn perusteella tähän ei ole ollut tarvettakaan.

6.3.6 Muista tehtävien hoitoon liittyvistä kysymyksistä

Yhteistyö virkamieskunnan kanssa on koettu yleisesti sujuvan hyvin. Toimivat henkilösuhteet esim. valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä ovat tärkeitä.

Valtiosihteerit pitivät rajaa poliittisen toimimisen ja virkamiestyön välillä yleensä selkeänä. Kansliapäällikköjen näkökulmasta näin ei käytännössä aina ole. Joissakin ministeriöissä on ollut tilanteita, että valtiosihteeri on ohjannut valmistelua ohi virkatien ja tästä on syntynyt ongelmia. Kansliapäälliköt painottivat alkukeskustelun merkitystä. Tällä tarkoitettiin työsuhteen alussa ministerin, valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä käytävää keskustelua nimenomaan virkamieskoneiston ja poliittisen johdon välisen yhteistyön toimivuuden turvaamiseksi. Lisäksi kansliapäälliköt toivat esiin, että kaikkien toimeksiantojen olisi kuljettava ministeriön hallinnossa kansliapäälliköiden ja osastopäälliköiden kautta ja että heidän kanssaan olisi neuvoteltava myös poliittisesti ajankohtaisten asioiden valmistelutyön järjestämisestä ja aikataulusta.

Esitettiin näkemys siitä, että valtiosihteereiltä tulisi edellyttää käytännön johtamiskokemusta.

Kansliapäälliköiltä kysyttiin erikseen jaetun kysymyspaperin ulkopuolelta heidän kokemuksiinsa valtiosihteerin viran täyttömenettelystä, nimityksestä sekä virkasuhteeseen liittyvistä järjestelyistä. Ne, joilla oli tähän kommentoitavaa, katsoivat hallinnon toimivan tältä osin pääsääntöisesti hyvin ja asioiden hoituvat sujuvasti ja selkeästi.

6.4 Kuulemisissa esiin tulleet kehittämistarpeet

Kehittämistarpeet liittyivät valtiosihteereillä heidän rooliinsa valmistelun poliittisina ohjaajina ja kansliapäälliköillä taas heidän rooliinsa ministeriön linjavastuussa olevina johtajina.

Korostettiin sitä, että valtiosihteerijärjestelmää on opittu käyttämään ja sen hyödyt erityisesti poliittisen ohjauksen vahvistumisena ministeriöiden työssä nähty sitä mukaa, kun kokemus järjestelmästä on lisääntynyt.

Valtiosihteerijärjestelmän valmisteluvaiheessa oli esillä nk. apulaisministerijärjestelmä. Nyt apulaisministerijärjestelmää pidettiin vieraana Suomen poliittis-valtiolliselle järjestelmälle. Järjestelmästä voisi aiheutua kilpailutilanne ministerin ja apulaisministerin välille, koska molemmat toimisivat vastuullisina suoraan eduskunnalle.

6.4.1 EU-ministerineuvosto

Nykyisessä tilanteessa pystytään toimimaan, koska neuvostossa päätettäviin asioihin on olemassa Suomessa valmisteltu kanta. Tilannetta kuitenkin selkeyttäisi se, jos valtiosihteeri voisi täysivaltaisena toimia ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksenteko-kokoonpanossa.

6.4.2 Lakisääteiset ministerivaliokunnat

Keskusteluissa pidettiin tärkeänä sitä, että valtiosihteeri voisi olla ministerin sijaisena EU-ministerivaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

6.4.3 Johtaminen

Valtiosihteerit kuuluvat ministeriön ylimpään johtoon, mutta eivät ole ministeriön linjajohdossa. Ministeriön ylimmältä johdolta edellytetään muodollisena kelpoisuusvaatimuksena käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta. Kuulemisissa esitettiin harkittavaksi sitä, että ministerin toimikaudeksi nimitettävältä valtiosihteeriltä edellytettäisiin muodollisena kelpoisuusvaatimuksena johtamisessa vaadittavia taitoja.

Kansliapäälliköt toivat esiin tarvetta vahvistaa valtiosihteereiden informoimista valtioneuvoston ja valtionhallinnon toiminnasta erityisesti silloin, kun valtiosihteeri tulee tehtäväänsä valtionhallinnon ulkopuolelta.

Yhden hallituspuolueen valtiosihteerit olivat valmistelleet ehdotuksen siitä, että ministeriöiden organisaatioita kehitettäisiin niin, että vastuu asioiden valmistelun sisällöstä kuuluisi valtiosihteereille, ja vastuu päätösten toteuttamisesta kansliapäälliköille.

7 Työryhmän johtopäätökset

Valtiosihteerijärjestelmä on ollut käytössä Matti Vanhasen I ja II hallituksen aikana. Järjestelmä on suhteellisen uusi. Kokemukset vaihtelevat tilanteesta, jossa ministeriössä ei ole kokemusta lainkaan valtiosihteeristä tai ministeriössä on ollut valtiosihteeri mutta nyt ei ole, tilanteeseen jossa ministeriössä ei ole ollut valtiosihteeriä, mutta nyt on kaksi ministeriä ja molemmilla valtiosihteeri omilla toimialoillaan.

Valtiosihteerit sijoittuvat ministerin johtoon ja tähän liittyvät yhteistyökysymykset on järjestetty kunkin ministeriön oman toimintakulttuurin mukaisella tavalla. Käytännön järjestelyihin avustavan henkilökunnan ja työtilojen sekä – välineiden osalta ministeriössä ryhdytään hallitusta muodostettaessa tehtyjen päätösten mukaisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut käytännössä toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä sekä helpottaa ministerin työtaakkaa ja aikatauluongelmia. Ministerin toimialasta ja ministerin valtiosihteerilleen antamista toimeksiantoista riippuen valtiosihteerin tehtävät painottuvat joko suurten hankkeiden valmistelun johtamiseen tai tiettyyn tehtäväkenttään kuten esimerkiksi kansainvälisiin tehtäviin ja EU-asioiden valmisteluun.

Ratkaisuvallan puuttuminen tai päätösvalan pidättämisoikeuden puuttuminen eivät ole käytännössä aiheuttaneet ongelmia.

Valtioneuvoston kanslia järjestää hallituskauden alussa valtiosihteereille lyhyen brief-tilaisuuden samaan tapaan kuin kanslia järjestää brief-tilaisuuden valtioneuvoston jäsenille. Pääministerin valtiosihteerin järjestämiä valtiosihteeritapaamisia on pidetty hyödyllisinä ja ajankohtaisasioiden käsittelyssä tärkeinä. Lisäksi ministeriöissä keskustellaan valtiosihteerin toimikauden alussa toimintatavoista ja yhteistyöjärjestelyistä sekä annetaan tarpeellinen informaatio valtionhallinnon ja valtioneuvoston toiminnasta.

Valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin ministereiden kasvaneella työmäärällä mm kansainvälisissä asioissa sekä EU-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. EU:n nykyisistä perussopimuksista ja niitä uudistavasta Lissabonin sopimuksesta ei sinänsä katsota muodostuvan estettä sille, että tarpeen vaatiessa ministerin sijaisena ministerineuvoston päätöksentekokokoonpanossa toimisi valtiosihteeri. 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. Asiaa koskevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön ja valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan antaman suosituksen mukaisesti on vakiintunut käytäntö, jossa valtiosihteeri 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.

Valtioneuvostolain mukaan ministerivaliokuntien jäsenet ovat valtioneuvoston jäseniä ja ministerin sijaisena valiokunnassa voi olla vain toinen ministeri. Valtioneuvostolain 5 § 2 momentin mukaisesti ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa valtioneuvosto voi määrätä erikseen. Tällaisia määräyksiä ei ole annettu.

Käytännössä ministerin sijaisen tarve lakisääteisissä ministerivaliokunnissa on ollut poikkeuksellista, ja on liittynyt joko EU-ministerivaliokunnan tai talouspoliittisen ministerivaliokunnan työhön. EU-ministerivaliokunnassa on hyväksytty valtiosihteerin läsnäolo ministerin tai ministeriön edustajana, kun kyse on ollut hallitustyön kannalta tärkeän asian käsittelystä, on tarvittu kaikkien puolueiden edustus paikalle tai tietyn ministeriön kantaa esille. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa poikkeustilanteissakin estyneellä ministerillä on ollut sijaisena saman puolueen toinen ministeri. Tämä käytäntö saattaa poiketa siitä pääsäännöstä, että ministerin sijaisuus määräytyy valtioneuvoston hyväksymän sijaisuuslistan mukaisesti. Lisäksi tätä mahdollisuutta ei ole käytettävissä silloin, kun valiokunnassa on vain yksi ministeri puolueen hallitusryhmästä.

Työryhmä haluaa nostaa esiin eräitä näkökohtia, jotka olisi otettava huomioon valtiosihteerien työn käytännön järjestämisessä.

Ministeriöiden käytäntöihin tulisi vakiinnuttaa keskustelut ministerin, kansliapäällikön ja valtiosihteerin kesken toimintatavoista (esim. kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyö ja työnjaako, johtoryhmätyöskentely, ministerin sijaisena toimiminen).

Ministerin tulisi antaa kirjallisesti valtiosihteerille sellaiset toimeksiannot, jotka koskevat laaja-vaikutteisten ja muutoin merkittävien hankkeiden valmistelua ja niiden johtamista. Tällaisella toimeksiannolla ei kuitenkaan voida lisätä valtiosihteerin muodollisia toimivaltuuksia valtiosihteerin säädännäisestä asemasta poikkeavalla tavalla.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja EU-ministerivaliokunnassa valtiosihteereillä tulisi olla mahdollisuus olla läsnä asiantuntijana puheenjohtajan suostumuksella silloin, kun ministeri on estynyt. Näin turvattaisiin kaikille hallituspuolueille mahdollisuus vaikuttaa ministerivaliokunnan työhön ja toisaalta turvattaisiin ministeriön kannan esille tuonti ministerivaliokunnan työssä.

Kuulemisissa esitettiin harkittavaksi sitä, että ministerin toimikaudeksi nimitettävältä valtiosihteeriltä edellytettäisiin muodollisena kelpoisuusvaatimuksena johtamisessa vaadittavia taitoja. Valtiosihteerin viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä. Valtiosihteeri ei toimi ministeriön linjajohdossa, mutta hänelle voidaan osoittaa johtamistehtäviä erilaisissa valmisteluhankkeissa. Valtiosihteerin virka kuuluu myös valtion ja ministeriöiden ylimpiin virkoihin, ja valtiosihteerit ovat osa ministeriön ylintä johtoa. Työryhmän käsityksen mukaan näiden seikkojen perusteella valtiosihteerin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin voitaisiin harkita lisättäväksi vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta tai muunlainen vastaava johtamistaidon vaatimus.

Työryhmä toteaa, että valtiosihteerijärjestelmän kehittämis ehdotukset eivät tässä vaiheessa näyttäisi antavan aihetta välittömiin säädösmuutoksiin. Työryhmän ehdotusten mukaiset käytännöt olisi kirjattava esim. Ministerin käsikirjaan sitä seuraavan kerran muutettaessa.

Valtiosihteerit 1.1.2005 alkaen tähän saakka

Hallitus	Ministeri, ja ministeriö, johon hänet nimitetty	Ministeriö, jossa ministeri on määrätty toimimaan	Valtiosihteeri
Vanhanen I	Pääministeri Matti Vanhanen, VNK		Risto Volanen
	Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma, VM		Pertti Rauhio
	Sisäasianministeri Kari Rajamäki, SM		Kari Salmi
	Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, SM	YM: asuntoasiat ja rakentaminen	Antti Mykkänen
	Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja MMM		Pekka Pesonen Jouni Lind
	Liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen, LVM		Ulpu Iivari
	Liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen, LVM		Perttu Puro
	Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen, KTM		Anssi Paasivirta
	Sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen, STM		Leila Kostainen
	Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä, STM		Terttu Savolainen
	Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam, YM	UM: Pohjoismainen yhteistyö	Stefan Wallin
	Ympäristöministeri Stefan Wallin, YM	UM: Pohjoismainen yhteistyö	Stefan Johansson
Vanhanen II	Pääministeri Matti Vanhanen, VNK		Risto Volanen
	Valtiovarainministeri Jyrki Katainen, VM		Velipekka Nummikoski
	Ulkoasianministeri Ilkka Kanerva, UM		Teija Tiilikainen
	Ulkoasianministeri Alexander Stubb, UM		Teija Tiilikainen -> 31.12.2008
	Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, VM		Timo Reina
	Sisäasiainministeri Anne Holmlund, SM		Antti Pelttari 1.1.2009 ->
	Opetusministeri Sari Sarkomaa, OPM		Heljä Misukka
	Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin, OPM	STM: tasa-arvoasiat	Stefan Johansson (-> 6.11.2008) Carl Haglund (20.11.2008 ->)
	Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila, MMM		Jouni Lind
	Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen, TEM		Mikko Alkio
	Työministeri Tarja Cronberg, TEM		Katariina Poskiparta
	Sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä, STM		Terttu Savolainen
	Peruspalveluministeri Paula Risikko, STM		Ilkka Oksala

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
Valtioneuvoston istuntoyksikkö

KIRJE
10.4.2008

ASIA: SELVITYS VALTIOSIHTTEERIJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDESTA

– Kysymysluettelo keskusteluja varten VNL 2008 -työryhmän kokouksissa 15.4. ja 29.4.2008

Taustaa

Valtioneuvoston kanslia asetti 27.3.2008 työryhmän (VNL 2008 -työryhmä) selvittämään valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisjärjestelmää, ministereiden esteellisyyden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista.

Työryhmä päätti kokouksessaan 4.4.2008 kuulla valtiosihteereitä (yksi kustakin hallitusryhmästä) kokouksissaan 15.4.2008 ja 29.4.2008 valtiosihteerijärjestelmästä tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella.

Kysymykset

Seuraavassa esitetään lyhyesti valtiosihteerijärjestelmän tavoitteet (KM 2002:7), tehtävät sekä virkojen perustamiseen, nimittämiseen sekä hallinnolliseen ylläpitoon liittyvät järjestelyt. Pyydämme teitä kommentoimaan jokaista kohtaa, sen mukaan kuin omien kokemusten perusteella on ollut.

1. Tavoite

Ministeriöiden johtamisjärjestelmä vahvistettiin siten, että ministereiden avuksi on voitu asettaa valtiosihteeri. Valtiosihteeri avustaa ministeriä poliittisessa johtamisessa ja toimii kansliapäällikön rinnalla. Valtiosihteeri voi toimia ministerin sijaisena muissa kuin lakisääteissä ministerivaliokunnissa sekä EU-ministerineuvostossa. Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitetään ministerin toimikaudeksi. Ministerikohtainen valtiosihteerin tarve arvioidaan kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä, jolloin otetaan huomioon myös eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet.

Valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukee ministeriä tämän tehtävien hoitamisessa niissä kohdin, joissa ministerien ajankäyttöongelmat ovat polttavimmat. Valtiosihteeri parantaa ministerin mahdollisuuksia ohjata ministeriöitään ja hallinnonalaansa, joista hän kantaa parlamentaarisen vastuun. Hän avustaa ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

- *Miten arvioitte näiden tavoitteiden toteutuneen?*
- *Valtiosihteerit toimivat virkavastuulla ja ministerin luottamuksen varassa – minkälaisena kysymyksenä pidätte sitä, että valtiosihteerit eivät ole tehtävissään poliittisessa vastuussa eduskunnalle?*
- *Onko valtiosihteeri-nimike ja status selkeä ja toimiva myös kansainvälisissä yhteyksissä?*

2. Valtiosihteerin tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 § 2 momentin mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin lähimpänä apuna ja edustajana:

1. edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista;

2. ohjata ministerin apuna asioiden valmistelun ministerin toimialalla;
3. huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;
4. avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa,
5. edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;
6. hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

- Miten hyvin nämä tehtävät vastaavat käytännössä tehtävien muodostumista ja painotumista?
- Ovatko nykyiset toimivaltuudet riittävät esim. poliittisen ohjauksen tehostamiseen, ministeriöiden väliseen koordinointiin, kantojen yhteensovittamiseen, hallitusohjelman toimeenpanoon ministerin toimialalla?
- Valtiosihteereillä ei ole ratkaisuvalltaa ministerin toimialalla; onko tämä noussut esille käytännössä jollakin tavoin?
- Onko se, että valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena lakisäänteisissä ministerivaliokunnissa ministerin sijaisena, noussut esille käytännössä jollakin tavoin? Jos, niin miten?
- Onko ministerin sijaisena toimiminen ministerityöryhmissä noussut käytännössä esille jollakin tavoin? Jos, niin miten?
- Onko se, että valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä, noussut esille käytännössä jollakin tavoin? Jos niin, miten?

3. EU-tehtävät

Valtiosihteerin läsnäoloa EU-ministerivaliokunnassa ja EU:n neuvostossa on käsitelty erikseen. Perustuslakivaliokunnan kannan (PeVM 5/2004) mukaisesti valtiosihteereiden toimivaltaa rajoitettiin EU:n ministerineuvostossa. EU-neuvoston osalta asiasta on oikeuskansleri Nikulan muistio 14.4.2005.

- *Pyydämme kommenttejanne EU-neuvoston toimintaan liittyvään oikeuskanslerin suositukseen:*

Suositus (Oka 2005): Valtiosihteeri ei ministerin ollessa pois neuvoston kokouksesta kuulu neuvoston päätöksentekokokoonpanoon (quorumiin eli päätöksentekoon tarvittavaan jäsenmäärään). Hän voisi kuitenkin siinä, samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin pysyvä edustaja, tarvittaessa ilmoittaa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan, joka on tullut selville jo päätösvaiheessa olevan asian aiemmissa valmisteluvaiheissa poliittisella tasolla kotona sekä EU:n valmisteluelimissä. Valtiosihteeri ilmoittaisi, miten Suomen äänivallan käyttämiseen on puoleltamme eri asiakysymyksiin valmistelussa suhtauduttu.

4. Toimiala

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 a §:n mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri määrätään toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Määräys annetaan nimittämiskirjassa. Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa.

Ministerin toimiala määritetään viime kädessä valtioneuvoston päätöksellä ministereiden työnjaosta ministeriöissä.

- *Onko toimiala määritetty riittävän selkeästi oman työnne kannalta?*
- *Miten näette valtiosihteerin ja ministerin toimialalle kuuluvan ministeriön/ministeriöiden virkakoneiston suhteen toimivan? Miten tämä tulee esille(esim. tiedonsaanti, asioiden valmistelu, yhteistyöjärjestely, ratkaisuvallan käyttö ministeriössä)?*

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
Valtioneuvoston istuntoyksikkö

KIRJE
24.4.2008

ASIA: SELVITYS VALTIOSIHTTEERIJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDESTA

– Kysymyksiä kansliapäälliköiden kanssa käytäviä keskusteluja varten VNL 2008
-työryhmässä

Taustaa

Valtioneuvoston kanslia asetti 27.3.2008 työryhmän (VNL 2008 -työryhmä) selvittämään valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta, ministereiden sijaisjärjestelmää, ministereiden esitteellisuuden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista.

Työryhmä kuulee valtiosihteereitä (yksi kustakin hallitusryhmästä) sekä kansliapäälliköitä valtiosihteerijärjestelmästä tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella.

Kysymykset

Seuraavassa esitetään lyhyesti valtiosihteerijärjestelmän tavoitteet (KM 2002:7). Pyydämme teitä kommentoimaan jokaista kohtaa omien kokemusten perusteella.

1. Tavoite

Ministeriöiden johtamisjärjestelmä vahvistettiin siten, että ministereiden avuksi on voitu asettaa valtiosihteeri. Valtiosihteeri avustaa ministeriä poliittisessa johtamisessa ja toimii kansliapäällikön rinnalla. Valtiosihteeri voi toimia ministerin sijaisena muissa kuin lakisääteisissä ministerivaliokunnissa sekä EU-ministerineuvostossa. Ministerin luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitetään ministerin toimikaudeksi. Ministerikohtainen valtiosihteerin tarve arvioidaan kunkin hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä, jolloin otetaan huomioon myös eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet.

Valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukee ministeriä tämän tehtävien hoitamisessa niissä kohdin, joissa ministerien ajankäyttöongelmat ovat polttavimmat. Valtiosihteeri parantaa ministerin mahdollisuuksia ohjata ministeriöitään ja hallinnonalaansa, joista hän kantaa parlamentaarisen vastuun. Hän avustaa ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

Ehdotetussa valtiosihteerijärjestelmässä valtiosihteeri toimii ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteeriiin, sillä valtiosihteerillä ei olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön ratkaistaviksi kuuluvia asioita. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät vastaisuudessa ministeriön hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosihteerin asettaminen vain osaan ministeriöistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin.

- *Miten arvioitte näiden tavoitteiden toteutuneen?*
- *Valtiosihteerit toimivat virkavastuulla ja ministerin luottamuksen varassa – minkälaisena kysymyksenä pidätte sitä, että valtiosihteerit eivät ole tehtävissään poliittisessa vastuussa eduskunnalle?*
- *Onko valtiosihteeri-nimike selkeä ja toimiva yleensä ja miten se soveltuu ministeriön virkanimikkeistöön?*

2. Valtiosihteerin tehtävät ja kansliapäällikön tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 § 2 momentin mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin lähimpänä apuna ja edustajana:

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista;
- 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmistelun ministerin toimialalla;
- 3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;
- 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa,
- 5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;
- 6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa:

- 1) vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti,
- 2) huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä;
- 3) vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriön sisällä;
- 4) johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa;
- 5) vastaa ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta;
- 6) vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä;
- 7) huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta.

- *Miten hyvin nämä tehtävät vastaavat käytännössä tehtävien muodostumista ja painotumista?*
- *Komentoikaa käytännön kokemusten kannalta valtiosihteerin tehtävää huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;*
- *Kansliapäällikön tehtävänä on vastaa ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta – miten tämä suhteutuu valtiosihteerin tehtävään hallitusohjelman toteuttamisessa?*
- *Kansliapäällikön tehtävänä on vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriön sisällä – kun valtiosihteeri vastaa jonkin virkamiestyön valmistelusta, miten yhteensovittaminen on käytännössä järjestetty?*
- *Valtiosihteereillä ei ole ratkaisuvalltaa ministerin toimialalla; onko tämä noussut esille käytännössä jollakin tavoin?*

3. Toimiala

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 a §:n mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri määrätään toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön toimialaan kuluvia asioita. Määräys annetaan nimittämiskirjassa. Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa.

Ministerin toimiala määritetään viime kädessä valtioneuvoston päätöksellä ministereiden työnjaosta ministeriöissä.

- *Onko toimiala määritetty riittävän selkeästi tilanteissa, joissa ministeriössä on kaksi valtiosihteeriä kahden eri ministerin toimialoilla?*

SELVITYS VALTIONEUVOSTON JÄSENTEN SIJAISUUSJÄRJESTELMÄSTÄ

1 Valtioneuvoston jäsenen tehtävistä ja asemasta

Perustuslain 60 §:n mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädettyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan (PL 65 §).

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

Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle (parlamentaarinen vastuu). Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriväviä mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi (vastuu päätöksen lainmukaisuudesta sekä tarkoituksenmukaisuudesta). Ministerin oikeudellisesta vastuusta ja sen toteutumisesta säädetään erikseen (perustuslaki 114–116 §, laki valtakunnanoikeudesta ja ministeri-vastuuasioiden käsittelystä 196/2000).

Perustuslain 64 §:n mukaan tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu.

Pääsääntönä on, että valtioneuvoston vapauttaminen tehtävästään tapahtuisi pääministerin pyynnöstä ja ministerin vapauttaminen tehtävästään tapahtuisi asianomaisen itsensä pyynnöstä.

2 Sijaisuusjärjestelmästä

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri. Pääministerin estyneisyyttä koskevaa säännöstä sovelletaan sairauden tai muiden sellaisten tosiasiallisten esteiden ohella myös esteellisyystilanteisiin. Säännöksen tarkoituksena on turvata valtioneuvoston toiminta pääministerin ollessa estynyt tilapäisestä syystä hoitamaan tehtäviänsä. Säännöstä sovelletaan myös silloin, kun pääministeri hoitaa presidentin tehtäviä.

Perustuslain 59 §:n mukaan tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Hoitaessaan presidentin tehtäviä pääministeri tai muu ministeri on estynyt samanaikaisesti hoitamasta ministerin tehtävää. Tätä on pidetty vakiintuneena käytäntönä. Perustuslain 48 §:n 1 momentin mukaan presidentin tehtäviä hoitaessaan ministeri, joka on myös kansanedustaja, ei voi hoitaa edustajantointaan.

Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 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 määrää järjestäytymisistunnossaan muiden ministereiden sijaiset ja pääministerille erikseen määrätyn sijaisen. Kullekin ministerille määrätään neljästä viiteen sijaista siltä varalta, että ensimmäinen sijainen tai joku muista sijaisista on estynyt. Sijaisia määrättäessä pyritään siihen, että sijainen olisi samasta puolueesta. Tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista.

3 Tilapäinen este

Perustuslain 66 §:n mukainen sijaisuusjärjestely on säännöksen perusteluiden mukaan tarkoitettu tilanteisiin, jossa pääministeri on estynyt hoitamaan tehtävänsä tilapäisestä syystä. Tilapäisen syyn kestoa ei ole täsmennetty.

Valtioneuvostolain 5 §:ssä säädetään sijaisuusjärjestelmästä, kun ministeri on estynyt hoitamaan tehtäviään tilapäisen esteen vuoksi. Valtioneuvostolain perusteluissakaan ei täsmennetä esteen kestoa tai sitä, miten esteen tilapäisyys ratkaistaan.

Käytännössä on vakiintunut tulkinta siitä, että este on tilapäinen, kun sen kesto vastaa ministerille säädettyä vuosilomaan rinnastettavaa aikaa eli 30 päivää. Ministereiden vuosilomaan rinnastettavasta ajasta säädetään valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 3 §:ssä (jäljempänä ministeripalkkiolaki, 1096/2006). Käytännössä myös hieman pidempikestoista estettä on pidetty tilapäisenä, mikäli este on määräaikainen. Käytännössä arvioidaan yksittäistapauksittain sitä, onko este tilapäinen.

4 Valtioneuvoston jäsenen estyneisyys hoitamaan ministerin tehtävää – käytäntöä

Loma

Ministeripalkkiolain 3 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenellä on kalenterivuositteittäin oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Jos valtioneuvoston jäsen ei voi pitää vapaataan, se korvataan hänelle rahamääräisenä.

Nykyisen käytännön mukaan valtioneuvoston kanslia laatii yhteistyössä ministereiden kanssa lomalistan. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain ministereiden kesäkuukausina (kesäkuu-elokuu) pidettäväksi aiotut lomat. Muina ajankohtina pidettäviä lomia ei erikseen vahvisteta eikä myöskään valtioneuvosto käsittele ministereiden vahvistettuihin lomiin tekemiä muutoksia.

Loma-ajankohdan vahvistamisen ensi sijaisena tarkoituksena on varmistaa se, että valtioneuvosto on kaikkina ajankohtina päätösvaltainen sekä se, että jokaisella hallinnonalalla on aina ministeri tai hänen sijaisensa paikalla.

Valtioneuvoston jäsenen tehtävien erityisluonne tulee esiin KHO:n ratkaisussa 15.8.1993, taltio n:o 0848, D:no 4237/4/92, jonka mukaan ministerin vahvistettu loma ei estä häntä toimimasta ministerinä tuona aikana.

Sairauslomat

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenten tapaturmakorvauksesta, työterveyshuollosta sekä sairaanhoito- ja muista terveydenhoitopalveluista on soveltuvin osin voimassa, mitä niistä valtion virkamiesten osalta säädetään tai määrätään.

Mikäli ministeri sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi tarvitsee lomaa, poissaolosta ilmoitetaan valtioneuvoston kanslialle. Kun loman tarpeen syynä on sairaus, ministerit toimittavat

lääkärintodistuksen valtioneuvoston kansliaan. Lyhytkestoisen sairaus- ja muiden lomien aikana ministerin tehtäviä hoitaa hänen sijaisekseen määrätty ministeri. Pidemmistä sairauslomista ei ole kokemusta.

Äitiys-, isyys-, vanhempainvapaa- ja hoitovapaa

Ministeriä koskevat samat säännökset perhevapaista kuin muitakin kansalaisia. Äitiys-, isyys-, vanhempain- ja hoitorahasta ja tähän liittyvästä vapaasta on säädetty sairausvakuutuslaissa (21.12.2004/1224, aikaisempi 4.7.1963/364) ja sairausvakuutusasetuksessa (1.11.1963/473, jota on muutettu lukuisia kertoja, viimeisin 47/2004, joka tuli voimaan 1.2.2004). Myös ottovanhemmilla on oikeus vanhempainvapaaseen vanhempainrahakauden aikana. Vuoden 2007 alusta alkaen ottovanhemmille maksettava vanhempainrahakausi on ollut 200 päivää. Säännösten tavoitteena on tukea perheitä ja mahdollistaa se, että työssäkäyvä vanhempikin voi olla alle 3-vuotiaan lapsen hoitaja. Mitään ammattiryhmää ei ole suljettu säännösten ulkopuolelle.

Ministerit ovat hoitaneet perhevapaat sijaisuusjärjestelyin (isyysvapaat ja osan äitiyspäivärahakautta) tai sitten eronneet valtioneuvoston jäsenyydestä vanhempainrahakauden ajaksi. Seuraavassa kuvataan lyhyesti käytännön tilanteita.

- Naisministeri piti vuosilomaan rinnastettavan vapaansa lapsen synnyttyä ja palasi heti sen päätyttyä hoitamaan ministerin tehtäviä. Toisen naisministerin äitiyspäivärahakauden alkuaan (2 kk) oikeusministerin tehtäviä hoidettiin vahvistetun valtioneuvoston jäsenten sijaisuusluettelon mukaisesti. Sen jälkeen äitiyslomalla ollut ministeri erosi valtioneuvoston jäsenyydestä ottaessaan vastaan viran muualla.

- Pääministeri on ollut isyyslomalla (2 vk) ja pääministerin tehtävät on hoidettu pääministerin sijaisuusjärjestelyn avulla.

- Ministeri on ollut isyyslomalla (2 vk) ja ministerin tehtävät on hoidettu sijaisuusjärjestelyn avulla.

- Paavo Lipposen II hallituksen alussa sovittiin, että peruspalveluministerin paikka jaetaan kahden puolueen kesken. Tarkoitus oli, että ministerinpaikka jaettaisiin 2 + 2 vuotta kestäviin kausiin, millä turvattaisiin vaalituloksen näkyvyys myös hallituskokoonpanossa. Järjestely toteutui käytännössä 1 + 2 + 1 vuoden jaksoissa. Järjestelyn mukaisesti naisministeri aloitti kautensa peruspalveluministerinä. Hänen äitiyslomansa osalta meneteltiin siten, että hän erosi 14.4.2000 hoidettuaan peruspalveluministerin tehtävää noin vuoden. Peruspalveluministeriksi nimitettiin toisen puolueen kansanedustaja, joka hoiti ministerin tehtävää sopimuksen mukaisesti kahden vuoden ajan. Hän erosi ministerin tehtävistä kahden vuoden kuluttua ja äitiyslomalla ollut toisen puolueen kansanedustaja nimitettiin jälleen peruspalveluministeriksi 19.4.2002 alkaen.

- Naisministeri on ollut ministerinä Matti Vanhasen I ja II hallituksessa, ja molemmilla kausilla pitänyt puolen vuoden äitiys- ja vanhempainvapaan lapsen syntymän vuoksi. Vapaa on hoidettu siten, että vapaan ajaksi toinen saman puolueen kansanedustaja on nimitetty ministeriksi. Äitiysvapaalle lähtenyt ministeri on pyytänyt eron valtioneuvoston jäsenyydestä ja vastaavasti hänen sijaisensa on pyytänyt eron äitiysvapaalla olleen palatessa hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää.

- Adoptiotilanne on tullut esille yhden naisministerin perheessä Matti Vanhasen II hallituksen kaudella. Loman osalta toimittiin siten, että ministeri piti lomaa (7 päivää) ennen kesäkuukausia (kesäkuu-elokuu).

Asevelvollisuus, siviilipalvelus, naisten vapaaehtoinen asepalvelu

Asevelvollisuuslain (28.12.2007/1438, aikaisempi 15.9.1950/452) 2 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ”Jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei jäljempänä toisin säädetä.” Velvollisuudesta muulla tavoin osallistua isänmaan puolustukseen tai sitä avustaa on säädetty erikseen.

Siitä, miten asevelvollisuuden suorittaminen, siviilipalvelus tai vapaaehtoinen asepalvelu järjestetään ministerin tehtävien yhteydessä, ei ole säännöksiä tai ohjeita.

Käytännössä tilanne on ollut esillä kerran. Opetusministeri on eronnut ministerin tehtävistä asevelvollisuuden loppuun suorittamisen ajaksi. Hänen sijastaan ministeriksi nimitettiin toinen henkilö.

Opintovapaa

Valtioneuvoston jäsenet eivät ole olleet opintovapaalla valtioneuvoston kanslian tietojen mukaan.

Poissaolo pakottavista perhesyistä

Virkamiehellä ja työntekijällä on oikeus tilapäiseen palkattomaan poissaoloon työstä, jos hänen välitön läsnäolonsa on välttämätön hänen perhettään kohdanneen, sairaudesta tai onnettomuudesta johtuvan ennalta arvaamattoman ja pakottavan syyn vuoksi. Valtioneuvoston jäsenet ovat ottaneet vapaata perhesyiden vuoksi käyttäen lomaoikeuttaan.

5 Yleisiä perusteita pidemmän poissaolon järjestämiseksi

Valtioneuvoston jäsenyyden aikana voi tulla ajankohtaiseksi tilanteita, joiden yhteensovittaminen ministerin tehtävien kanssa on haaste. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi sairaus, lapsen syntymä ja hoito tai adoptio.

Käytännössä on ollut ongelmallista, että valtioneuvoston jäsenet ovat joutuneet eroamaan ministerin tehtävästään äitiys- ja vanhempainvapaan ajaksi silloin, kun perhevapaa kesto ylittää ministerin vuosilomaan rinnastettavan ajan. Vastaavaa käytäntöä ei näyttäisi olevan muissa merkittävässä yhteiskunnallisissa tehtävissä.

Seuraavassa tarkastellaan ensin sitä, missä määrin valtioneuvoston jäsenen asemaa voidaan rinnastaa (ylimpien) virkamiesten asemaan, sen jälkeen tarkastellaan kansanedustajan asemaa sekä lopuksi lyhyesti suuryrityksen toimitusjohtajan sijaisuusjärjestelmää.

Virkamiehet – valtioneuvoston jäsenet

Ylimpien virkamiesten asemasta sairaus- ja perhevapaiden osalta säädetään virkamieslainsäädännössä. Virkaehtosopimuksissa sovitaan tarkemmin niistä järjestelyistä, joiden avulla sairausloma ja perhevapaat sovitetaan yhteen työelämän kanssa.

Valtioneuvoston jäseniin ei suoraan sovelleta lakia valtion virkamiehistä, lakia virkaehtosopimuksista tai niiden perusteella annettuja tai sovittuja määräyksiä.¹

On tilanteita, joissa valtioneuvoston jäsenet rinnastetaan virkasuhteessa valtioon oleviin virkamiehiin. Näin esimerkiksi silloin, kun selvitetään käytännön järjestelyitä terveydenhoidon tai sairausloman osalta.

On myös tilanteita, joissa valtioneuvoston jäsenen asemasta on omat erityiset säännökset ja määräykset kuten esimerkiksi

- palkkio (*laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista, 1096/2006*),
- eläke-etuudet (*laki valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä, 870/1977, joka on kumottu muutoksella 832/2004, joka sisältää nimikkeen muutoksen siten, että laki on nykyään kansanedustajain eläkelaki*),
- vuosiloman pituus (*säännös oli ennen 3.4.2003 valtioneuvoston ohjesäännön 59 §:ssä, ja 1.1.2007 jälkeen palkkiolain 3 §:ssä*) sekä
- pääministerin sijaisuus ja ministerin sijaisuus (*perustuslaki, 731/1999, 66 § 2 momentti, ja laki valtioneuvostosta, 175/2003, 5 §*).

Lisäksi on tilanteita, joissa säännöksiä tai ohjeita ei ole lainkaan. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi perhevapaat kuten äitiysvapaa-, isyysvapaa-, vanhempainvapaa- ja hoitovapaakaudet, asepalveluaika tai kouluttautuminen.

Kansanedustajat

Valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien asemaa on tarkasteltu yhdessä säädettäessä palkkioista ja päivärahaetuksien maksamisesta. Pääsääntöisesti valtioneuvoston jäsenet ovat myös kansanedustajia.

Kansanedustajille maksettavista palkkioista ja etuuksista säädetään laissa edustajanpalkkiosta (jäljempänä edustajapalkkiolaki, 328/1047). Valtioneuvoston jäsenten palkkiosta ja päivärahaetuksista säädetään laissa valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista (aikaisemmin mainittu ministeripalkkiolaki).

Kansanedustaja saa edustajanpalkkiota eduskuntavaalien tuloksen vahvistamispäivästä lähtien siihen päivään saakka, jona edustajantoimi lakkaa. Edustajantoimen keskeytymisestä sekä siitä vapauttamisesta ja erottamisesta säädetään perustuslain 28 §:ssä.

Ministeripalkkiolain 1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenille maksetaan tehtävän asianmukaisen hoitamisen vaatima palkkio. Palkkio vastaa edustajanpalkkiolain mukaan eduskunnan varapuhemiehelle maksettavaa palkkiota. Pääministerille maksettava palkkio vastaa suuruudeltaan eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota. 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.

¹ Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (HE 238 v. 1984 vp.) todetaan, että "...Henkilöitä, jotka eivät ole palvelussuhteessa valtioon ja joihin ei tämän vuoksi sovelleta virkamieslakia, ovat esimerkiksi kansanedustajat ja valtioneuvoston jäsenet sekä ne, jotka osallistuvat viranomaisen antamaan koulutukseen olematta samalla palvelussuhteessa valtioon" (Virkamiesten oikeusasema, Bruun-Mäenpää-Tuori, 1995). Myöhemmissä hallituksen esityksissä tai uudistetuissa säännöksissä esimerkkiluettelossa ei mainita valtioneuvoston jäseniä. Virkamiesten rikosoikeudellista vastuuta käsiteltäessä todetaan muun muassa, että "Valtioneuvoston jäsenet eivät ole virkamiehiä tässä tarkoitettussa mielessä, koska he ovat erityisen ministerivastuun alaisia. Kuitenkin eduskuntavalmistelussa katsottiin, että ministereihin voidaan soveltaa virkarikossäännöksiä (LaVM 7/1989 vp.). Tähän tulkintaan päädyttiin myös valtakunnan oikeuden tuomiossa 29.10.1992 (EOA 1993 s. 43–51)" (Virkamiesoikeuden perusteet, Koskinen-Kulla, 2001).

Ministeripalkkiolain 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.

Kansanedustaja saa edustajanpalkkion myös sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta. Sairausvakuutuslain nojalla suoritettava päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan Kela maksaa eduskunnalle. Kansanedustajalla ei ole sijaista sairaus-, äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden aikana. Hänen eduskunnan kansliaan työsuhteessa oleva avustajansa huolehtii edustajantoimeen liittyvistä juoksevista asioista, kuten kirjeenvaihdosta ja sähköpostista.

Täysistuntopoissaolosta kansanedustaja ilmoittaa eduskunnan keskuskansliaan. Poissaoloilmoitus tehdään vain silloin, kun syynä on sairaus tai eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä. Sairauteen rinnastettava poissaolon syy on äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaa. Mikäli kansanedustaja osallistuu päivärahakauden aikana istuntoihin tai valiokuntakokouksiin, eduskunnan tilitoimisto ilmoittaa siitä Kelalle, jolloin niiltä päiviltä ei makseta eduskunnalle päivärahaa. Puhemiesneuvosto voi edustajan pyynnöstä päättää, että hänelle poissaolon ajalta ei suoriteta edustajanpalkkiota. Tällainen menettely voi tulla kyseeseen esimerkiksi hoitovapaan ajalta. Tällöinkään kansanedustaja ei eroa tehtävästään.

Edustajanpalkkion maksaminen perustuu kansanedustajan palkkiolakiin ja poissoloilmoitusmenettely puhemiesneuvoston hyväksymiin ohjeisiin. Yksityiskohtaisia menettelytapaohjeita antaa eduskunnan tilitoimisto.

Yritysten toimitusjohtajat

Suurten yritysten (pörssiyritysten) toimitusjohtajat eivät kuulu työlainsäädännön piiriin. Toimitusjohtajan kanssa tehdään henkilökohtainen toimitusjohtajasopimus. Suomen kansalaisena toimitusjohtajalle kuuluvat esim. sairausvakuutuslain mukaiset etuudet (kuten sairausloma, perhevapaat) tai esimerkiksi asevelvollisuuslain mukainen velvollisuus. Tämä otetaan huomioon heidän kanssaan tehtävissä johtajasopimuksissa. Suurten yritysten toimitusjohtajalla on aina sijainen. Tämä järjestely ei perustu lainsäädäntöön tai suosituksiin, vaan siihen, että yrityksen hallitus pitää huolen siitä, että yritystä hoidetaan asianmukaisesti.

6 Valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmän arviointia

Nykyisessä käytännössä on ongelmallista, että valtioneuvoston jäsenet ovat joutuneet eroamaan ministerin tehtävästään äitiys- ja vanhempainvapaan ajaksi silloin, kun perhevapaan kesto ylittää ministerin vuosilomaan rinnastettavan ajan. Tällainen käytäntö valtiollisen toiminnan ylimmällä tasolla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä.

Ministereiden sijaisuusjärjestelmän ongelmat liittyvät käytännössä hallituksen poliittisen tasapainon säilyttämiseen. Nykyinen sijaisuusjärjestelmä ei turvaa sitä, että ministerin sijainen tulisi samasta puolueesta.

Kysymys mahdollisuudesta järjestää pidempiaikainen poissaolo ja sen jälkeinen paluu tehtävään on jossain määrin rinnasteinen tehtävissä, joihin liittyy yhteiskunnallisesti merkittävä vastuu ja asema. Tilannetta on pyritty ratkaisemaan kuhunkin tilanteeseen sopivin sijaisuusjärjestelyin. Esimerkiksi suurten yritysten toimitusjohtajilla on käytännössä aina sijainen, joka ottaa toimitusjohtajan tehtävät automaattisesti toimitusjohtajan ollessa estynyt. Pidemmistä poissaoloista toimitusjohtajat tiedottavat yrityksen hallitusta ja osakkaita. Kansanedustajalla ei ole sijaista hänen ollessaan perhevapaalla tai sairaana. Valiokuntatyöhön osallistuminen ja tärkeimpiin täysistuntoihin osallistuminen on mahdollista järjestää äitiys-, isyys- tai vanhem-

painrahakaudella ilmoittamalla tästä kansaneläkelaitoksen ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kansanedustajan eduskunta-avustaja pystyy huolehtimaan juoksevista asioista kuten postista ja muista yhteydenotoista edustajan ollessa poissa työstään.

Valtioneuvoston jäsenen aseman tekee erityiseksi tehtävään nimittämisprosessi, parlamentaarinen vastuu sekä hallituksen toimintakykyisyyteen liittyvän poliittisen tasapainon merkitys. Tämän vuoksi ministerin pidempiä poissaoloja varten oleva sijaisuusjärjestelmä edellyttää valtioneuvostolaissa säädetyn sijaisuusjärjestelmän tarkistamista ja pidempiä poissaoloja koskevasta menettelystä säätämistä.

Pääministerin erikoisasema hallituksen muodostajana edellyttää, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä olisi harkittava erikseen.

7 Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että on tarpeen tarkistaa ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää tilanteissa, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä pidempiaikaisesti sairauden tai äitiys-, isyys tai vanhempainvapaan johdosta. Valtioneuvoston toimintakyky olisi turvattava ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä näissä tilanteissa.

Sijaisuusjärjestelmän kehittäminen yli 30 päivää kestäviä sairaus- ja perhevapaa-tilanteita varten edellyttää säädösmuutoksia. Säädösmuutoksin on turvattava estyneenä olevalle ministerille sijainen hoitamaan hänen tehtäviään poissaolon ajan, sekä mahdollisuus palata tehtäväänsä poissaoloperusteen lakatessa saman hallituksen toimikauden aikana. Ministerin sijainen nimittettäisiin normaaliin tapaan ministerin tehtävään toisen ministerin poissaolon ajaksi. Poissaollessaan ministeri ei voisi hoitaa ministerin tehtäviä miltei osin.

Työryhmä toteaa, että pääministerin erikoisasema hallituksen muodostajana edellyttää, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä olisi harkittava erikseen.

Lähteet

Perustuslaki (731/1999).

Laki valtioneuvostosta (78/1922 muutoksineen).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Valtioneuvoston ohjesääntö (18.12.1995/1522).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö, 4.10.2002, joka sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi valtioneuvostosta sekä ehdotuksen valtioneuvoston ohjesäännön muuttamiseksi.

VNK:n muistio 13.6.1975 Valtioneuvoston jäsenen asemasta ja valtioneuvoston työskentelystä.

VNK:n muistio 30.11.1974 Ministereiden vuosi- ja sairaslomista.

Ministerin käsikirja.

VNK:n muistio 16.9.1992 (Seija Salo) – Valtioneuvoston jäsenen vuosilomasta.

VNK:n muistio 11.7.1995 (Seija Salo) – Ministereiden sijaisuuksista.

VNK:n muistio 16.9.2002 (Auni-Marja Vilavaara) – Valtioneuvoston jäsenten palkkioista ja muista etuuksista.

VNK:n muistio 25.6.2008 (Kari Peltonen) – Kansanedustajien palkkiosta ja vapaista.

KHO 15.8.1993, taltio n:o 0848, D:no 4237/4/92 (ministerin vahvistettu vuosiloma ei estä häntä toimimasta ministerinä tuona aikana).

Laki valtioneuvoston jäsenten palkkioista, 229/1955.

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

Laki valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä 870/1977 ja 1532/1993 – kumottu säädöksellä 832/2004, laki kansanedustajain eläkelain muuttamisesta.

Kansanedustajan eläkelaki (14.7.1967/329).

Sairausvakuutuslaki (21.12.2004/1224, aikaisempi 364/1963) ja -asetus (473/1963).

Asevelvollisuuslaki (1438/2007, aikaisempi 452/1950).

Valtion virkamieslaki (750/1994).

Hallituksen esitys 291/1993 vp. laiksi virkamieslaiksi ja virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

Virkamiesten oikeusasema, Bruun-Mäenpää-Tuori, 1995.

Virkamiesoikeuden perusteet, Koskinen-Kulla, 2001.

VNL 2008 -työryhmän asiantuntijakuuleminen: professori Veli-Pekka Viljanen, 30.9.2008.

Keskustelu eduskunnan tilitoimiston toimistopäällikön, Pertti Rosilan, kanssa tammikuussa 2009.

SELVITYS MINISTERIN ESTEELLISYYDESTÄ

1 Työryhmän tehtävä

Valtioneuvoston kanslia asetti päätöksellään 27.3.2008 valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä). Työryhmän yhtenä tehtävänä on selvittää ministerien esteellisyys sääntelyä ja arvioida sen mahdollista kehittämistarvetta.

Arvioinnin lähtökohtana on voimassa oleva ministerien esteellisyys sääntely hallintolaissa. Tämän jälkeen edetään ministerin aseman erityispiirteisiin ja konkreettisiin esteellisyystapauksiin. Käytäntöä on jaotettu jääviysperusteiden avulla. Erityiskysymyksinä nousevat esiin neuvostot, allekirjoitusvaltuudet valtiosopimusten osalta ja valtuuskunnat. Säädösvallan käyttö lukeutuu esteellisyys sääntelyn soveltuvuuden ulkopuolelle, joten se on aiheellista tuoda esiin omana kohtanaan.

2 Ministerien esteellisyys sääntely

2.1 Perustuslaissa säädetty ilmoitusvelvollisuus

Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaan ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Säännöksen tavoitteena on mahdollisimman pitkälti etukäteen ehkäistä tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan, sekä siirtää painopistettä ministerien toiminnan jälkikäteisestä arvioinnista mahdollisia väärinkäytöksiä estäviin toimiin (HE 1/1998 vp, s. 114/II). Käytäntönä on ollut, että valtioneuvoston jäseniä pyydetään ilmoittamaan perustuslain 63 §:n mukaiset sidonnaisuutensa lomakkeella. Ilmoituslomakkeet lähetetään valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle.

2.2 Valtioneuvostolaissa oleva sääntely

Valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvä esteellisyys voi koskea osallistumista valtioneuvoston yleisistuntoon, presidentin esittelyyn sekä ratkaisuvallan käyttöön ministeriössä samoin kuin niihin liittyvää valmistelua. Valtioneuvoston päätöksentekoa sääntelevässä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 5 §:ssä säädetään ministerien sijaisjärjestelmästä mm. esteellisyystilanteita varten, mutta muutoin laissa ei ole erityisiä säännöksiä ministerin esteellisyydestä.

2.3 Hallintolain esteellisyys säännökset

Ministerin oikeuteen osallistua asian käsittelyyn sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä. Tämä perustuu hallintolain 27 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan virkamiehen esteellisyys säännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen jäsentä, ja siten myös valtioneuvoston jäseniä (HE 72/2002 vp, s. 80). Hallintolain 27 §:ssä säädetään seuraavasti:

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

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Valtioneuvostossa ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja pääministeri tai hänen sijaisensa toteaa jäävyyden. Jos ministeri on esteellinen, hän ei saa osallistua asian ratkaisemiseen päätöksentekijänä tai esittelijänä. Hän ei saa myöskään muutoin osallistua asian käsittelyyn. Tämä tarkoittaa esteellisyyttä myös yksittäisen hallintoasian valmisteluun. Hallintolain 29 §:

Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä.

Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäsenen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Ministerien esteelisyysääntelyn kannalta keskeinen säännös on virkamiesten esteelisyysperusteita sääntelevä hallintolain 28 §, joka soveltuu tilanteisiin, jossa ministerit käsittelevät hallintoasioita. Pykälää ei kuitenkaan sovelleta säädösvallan käyttöön, eikä esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätösten kaltaisiin asioihin. Lisäksi voidaan todeta, että hallintolain säännöksiä noudatetaan tietyissä tilanteissa soveltuvin osin. Nämä tilanteet ovat päätöksenteko ministerin jäävyydestä ja päätös ministerin läsnäolosta kokoussalissa. Hallintolain 28 §:

Virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu 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;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:

- 1) Virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
- 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisukulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Useimmat hallintolain 28 §:ssä säädetyistä esteellisyysperusteista ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja siten tulkinnaltaan yleensä melko yksiselitteisiä. Pykälän 1 momentin 7 kohdan sisältämä ns. *esteellisyys* *yleislauseke* on sitä vastoin tulkinnanvaraisempi ja edellyttää huolellista tapauskohtaista punnintaa. Säännöksen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Oikeuskansleri on arvioinut yleislausekkeen tulkintaa muun muassa seuraavasti (**OKA 12/50/02 12.6.2002**):

Hallintomenettelylain esteellisyysäännöksen viimeisenä kohtana oleva täydentävä yleislauseke on avoin ja tulkinnanvarainen. Yleislausekkeen soveltamiseen on ollut saatavissa varsin vähän tulkintatukea oikeuskäytännöstä. Valtioneuvoston jäsenten esteellisyyskysymyksissä noudatetusta tulkintalinjasta voidaan tässä yhteydessä esimerkkeinä mainita seuraavat tapaukset: Kauppa- ja teollisuusministeri, joka omisti noin 500 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita, oli esteellinen käsittelemään kyseisen yhtiön yhdessä erään toisen merkittävän puunjalostusyhtiön kanssa omistaman yhtiön energihuollon investointiavustusasiasiaa (ks. **OKA 20.5.1999**). Toisaalta maa- ja metsätalousministeri, joka omisti 16 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita, ei ollut esteellinen esittelemään luonnonsuojelutarkoituksessa tehtyä rantojen-, vanhojen metsien- ja soidensuojeluohjelman toteuttamiseen liittyvää aluevaihtoa valtion ja kyseisen yhtiön välillä (ks. **OKA 14.12.1999**). Liikenne- ja viestintäministerin vähääkin suurempia omistuksia viestintäalan yrityksissä on tarkoin punnittu ministerin virkatehtäviin kuuluvien toimilupa-asioiden käsittelyn kannalta. Lopputuloksena on voinut olla asianomaisen yhtiön osakkeista luopuminen. Myös valtiovarainministerille on annettu ohjeeksi hallintomenettelylain esteellisyysäännöksen yleislausekkeen perusteella vetäytyä käsittelemästä valtion maksuliikenteen kilpailuttamista koskenutta asiaa, koska valtio omisti 40 prosenttia yhdestä tarjouksen tehneestä rahalaitoksesta.

Hallintolain esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettua "erityisen syyn" on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin laissa erikseen määritellyissä muissa esteellisyystilanteissa kuten esimerkiksi asianosaisjäävissä, intressijäävissä tai yhteisöjäävissä (HE 72/2002 vp, s. 82).

Esteellisyys hallintoasioiden käsittelyssä ei katsota noudattavan yhtä tiukkoja kriteerejä kuin tuomioistuinmenettelyssä. Esimerkiksi virkamiehen julkisuudessa esittämät ennakkokäsitykset ja kannanotot eivät lähtökohtaisesti muodosta esteellisyyttä. Perustuslaissa turvatun sananvapauden käyttäminen ei voi yleensä virkamiehenkään kohdalla sellaisenaan johtaa esteellisyteen. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että sellaiset ennalta esitetyt hyvin vahvat ja yksipuoliset mielipiteet, jotka sisältävät selvän ennakkoasenteen tai kannanoton yksittäisen hallintoasian ratkaisemiseen, voivat kuitenkin muodostaa esteellisyysperusteen (ks. esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003, s. 286 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel, Yleishallinto-oikeus 2006, s. 204). Oikeuskäytännössä kriteerit esteellisuuden muodostumiselle julkisten ennakkokannanottojen perusteella näyttäisivät olevan melko korkealla (**KHO 15.1.2008/33; KHO 2004:16**).

Tapauksessa KHO 2004:16 asia koski kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivan lupa- ja valvontajaoston puheenjohtajan mahdollista esteellisyyttä käsitellä ja ratkaista jaostossa vireillä oleva kallionlouhintaa ja louheen murskausta koskeva ympäristölupahakemus. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se seikka, että jaoston puheenjohtaja oli sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaisen louhinta- ja murskaushankkeen taustaa, aikaisempia vaiheita ja hankkeen sallittavuutta alueella voimassa olevan yleiskaavan kannalta sekä omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä, ei tehnyt puheenjohtajaa hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu tavoin ennakkoasenteen perusteella esteelliseksi sittemmin osallistumaan

louhinta- ja murskaushanketta koskevan ympäristölupa-asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen lupa- ja valvontajaostossa.

Z oli lupa- ja valvontajaoston puheenjohtajana etukäteen selvittänyt toimittajalle X:n hanketta ja sen sallittavuutta. Haastattelu, jossa alueella voimassa oleva yleiskaava oli korostunut, saattoi antaa sen kuvan, että ympäristöluvan oikeudelliset edellytykset olisi ratkaistu jo yleiskaavalla siten, ettei tästä enää voitaisi ympäristölupaa koskevassa päätöksessä poiketa. Tällaista oikeudellista yhteyttä ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuitenkaan ollut, vaan ympäristöluvan edellytyksistä ja luvan sisällöstä päätetään itsenäisesti ympäristönsuojelulain säännösten nojalla. Luottamuksen Z:n puolueettomuuteen ei kuitenkaan tämän vuoksi tai muutoinkaan hallinto-oikeuden päätöksessä mainituin perustein, kun otetaan huomioon myös jaoston puheenjohtajalle kuuluva oikeus kertoa julkiselle sanalle tärkeistä jaostossa vireillä olevista asioista, voitu katsoa siten vaarantuneen, että hän olisi ollut esteellinen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu tavoin.

2.4 Kuntalain esteellisyysäännökset

Kuntalain (365/1995) 52 §:ssä on esteellisyttä koskevia säännöksiä, jotka voidaan tässä yhteydessä ottaa huomioon hallintolain esteellisyysperusteiden soveltuvuutta koskevinä esimerkkeinä. Pykälän 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Pykälän 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa. Pykälän 5 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

3 Ministerin aseman erityispiirteistä

Ministeri ei ole oikeudelliselta asemaltaan virkamies, vaan julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, jonka oikeusasemasta on säädetty erikseen. Siten esimerkiksi ministerin oikeudellisesta vastuusta ja sen toteutumisesta on säädetty erikseen (perustuslaki 114–116 §, laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 196/2000) samoin kuin ministerille tehtävässään maksettavista palkkioista ja korvauksista (laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista 1096/2006).

Ministerin tehtävään kuuluu poliittisten linjausten ja kannanottojen tekeminen, poliittisten päämäärien edistäminen ja ylipäänsä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen. Vaikka oikeuskäytännössä kriteerit virkamiehen esteellisyyden muodostumiselle hallintolain 28 §:ään sisältyvän esteellisyyden yleislausekkeen perusteella näyttäisivät olevan melko korkealla, voidaan todeta, ettei säännöksen soveltaminen ministeriin ole ongelmaton. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien säännösten tulisi pikemminkin turvata ministerin mahdollisuutta poliittisten kannanottojen esittämiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiseen kuin rajata sitä

tarpeettomasti. Ministerin tehtävään kuuluu myös poliittisen vastuun kantaminen päätöksistä, jolloin kovin herkkä vetoaminen esteellisyyteen voi olla myös tältä kannalta ongelmallista.

Asialla on lisäksi vaikutuksia valtioneuvoston kykyyn tehdä päätöksiä. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuudesta säädetään perustuslain 67 §:n 3 momentissa, jonka mukaan valtioneuvosto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Asian käsittely edellyttää lisäksi, että paikalla on se ministeri, jonka toimialaan esiteltävä asia kuuluu tai tämän sijainen. Istunnossa läsnä olevaa esteellistä valtioneuvoston jäsentä ei lasketa mukaan yleisistunnon päätösvaltaisuutta määritettäessä.

Ministerin esteellisyysskysymystä ei ole aikaisemmin juurikaan arvioitu laajemmin edellä mainituista näkökohdista. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoja ministerin esteellisyydestä on toki useitakin. Asiasta ei keskusteltu myöskään valtioneuvostolain uudistamisen yhteydessä, jossa lähtökohtana oli tukeutuminen hallintolain esteellisyyssäännöksiin. Ministerin esteellisyysskysymys on ollut yleisemmin esillä lähinnä ns. yhteisöjäävin kannalta (mm. ministerien jäsenyydet yritysten johtoelimissä).

Vuonna 1995 hallitusmuodon säännöksiä (270/1995) tarkistettiin siten, että rajoitettiin ministerin mahdollisuutta hoitaa ministerintoimeen kuulumattomia tehtäviä ja veloitettiin heidät ilmoittamaan määrätyt ulkopuoliset sidonnaisuutensa eduskunnalle (nykyinen perustuslain 63 §). Näillä säännöksillä on käytännössä kyetty hyvin pitkälle ennalta ehkäisemään mahdollisten jääviystilanteiden muodostumista.

Valtioneuvostolain uudistamisen yhteydessä keskusteltiin valtioneuvoston päätöksenteon osalta lähinnä äänestysmenettelystä. Uudistuksessa säilytettiin ns. kollegiaalinen äänestysmenettely, jonka käytölle valtioneuvoston yleisistunnossa on kauas ulottuva historiallinen tausta. Valtioneuvostolain 17 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa on siten käytössä monijäsenisessä tuomioistuimessa noudatettava äänestysmenettely. Se tarkoittaa, että päätös tehdään kaikista asiassa tehdyistä ehdotuksista, ilman kannatusta jääneistäkin, yhdessä äänestyksessä ja että ministeri ei saa kieltäytyä ottamasta asiaan kantaa. Parlamentaarisen äänestystavan ei katsota sellaisenaan soveltuvan yleisistunnon päätöksentekoon, jossa muun muassa kaikkien läsnä olevien ministerien on otettava asiaan kantaa (HE 270/2002 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin valtioneuvostolain säätämisen yhteydessä, ettei tällaista äänestysmenettelyä voida pitää valiokunnan mielestä ilman muuta sopivana monijäsenisen poliittisen toimielimen toiminnassa. Valiokunta puolsi asian selvittämistä vastaisuudessa (PeVM 13/2002 vp, s. 4).

4 Käytännössä ilmenneitä ministerin esteellisyyksiä

4.1 Yleistä

Esteellisyyssperusteita on mahdollista luokitella erilaisiin jääviystilanteisiin. Tällaiset luokittelut vaihtelevat viranomaisasiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa, mutta luokittelulla ei sinänsä ratkaista esteellisyysskysymystä. Tässä jääviystilanteet ovat osallisuus- ja intressijäävi, läheisyysjäävi, edustusjäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, sekä yleislausekkeeseen perustuva jäävi.

Seuraavassa on käytännön esimerkkejä jääviystilanteita koskevista ratkaisuista ja kannanotoista. Suurin osa esimerkeistä on saatu oikeuskanslerinviraston RATU-tietokannasta, joka on oikeuskanslerinviraston omaa ratkaisutoimintaa tukeva sisäinen tietokanta. Mukana on myös kaksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Jotkin esimerkit ulottuvat ajallisesti taaksepäin 1970-luvulle saakka, mikä pitää huomioida lainsäädännön ja tulkintalinjausten muutosten osalta.

4.2 Osallisuus- ja intressijäävi

Osallisuus- ja intressijäävi syntyy tyypillisesti tilanteessa, jossa ministeri päättäisi esimerkiksi lupa-asiasta, jossa hän itse olisi omistuksensa, osakkuutensa tai jäsenyytensä vuoksi saamassa hyötyä. Toisaalta hyödyn vähäisyys saattaa olla tekijä, joka ei tee ministeriä esteelliseksi.

OKA 13.2.1997, 20.2.1997: Puolueiden puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä hallituksen jäsenet *katsottiin esteelliseksi päättämään* valtion avustusten myöntämisestä puolueille ja Ahvenanmaan maakunnalle sekä avustusten myöntämiseen puolueille niiden lehdistön tukemiseen ja Ahvenanmaan maakunnalle tiedotustoiminnan tukemiseen. Myös puoluesihteerin olisi katsottu esteelliseksi, jos hän olisi ollut valtioneuvoston jäsen. Esteelliseksi merkittiin myös puolueen naisjärjestön puheenjohtaja.

OKA 6.4.1972: Ministeri *oli esteellinen* käsittelemään asiaa, jossa oli kysymys Postipankin hallituksen nimittämisestä, kun hän oli ollut nimitettävien joukossa.

4.3 Läheisyysjäävi

Hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa on lueteltu sellaiset henkilöt, joita pidetään virkamiehille läheisinä henkilöinä. Lähimpien sukulaisten lisäksi läheisinä pidetään virkamiehen puolisoa tai virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa. Lähimpien sukulaisten puoliset sekä virkamiehen puolison lapset luetaan läheisiin. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. On siis selvää, että ministeri ei voi osallistua esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen puolisonsa toimii esittelijänä. Joissain tapauksissa voinee kuitenkin syntyä epäselvyyttä siitä, kuinka läheisestä henkilöstä on kysymys ja vaikuttaako henkilösuhde ministerin päätöksentekoon.

OKA 31.1.2006: Ministeri *oli esteellinen* asiassa, jossa kaupunki ja Tielikelaitos olivat ai-keissa perustaa yhteisyrityksen. Ministeri oli kaupunginvaltuuston jäsen ja hänen puolisonsa kaupungin apulaiskaupunginjohtaja.

OKA 8.5.1974: Sosiaali- ja terveysministerin *tuli pidättäytyä esittelemästä* apteekkioikeuden myöntämistä koskevaa asiaa, kun apteekkioikeutta oli hakenut ministerin lapsen avio-puolison isä.

4.4 Edustusjäävi

Edustusjäävillä tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamies toimii yksityisen avustajana tai edustajana ja hänen on sillä perusteella pidättäydyttävä asian käsittelystä virkatehtäväänsä. Esteellisyyden on katsottu syntyvän jo sen perusteella, että virkamiehen lähisukulainen toimii avustajana tai edustajana asian käsittelyssä.

AOK 20.4.2007: Arvioitaessa ministerin mahdollisuutta osallistua henkivakuutusyhtiön edustajiston toimintaan oli otettava huomioon, että vakuutustoiminta kuului ministerin toimialaan. Ministerin tulee ennakollisin toimin välttää sellaisten tilanteiden syntymistä, että hän tulisi esteelliseksi hoitamaan virkatoimiaan. Toiseksi kysymys on yleisestä luottamuksesta ministerin virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan. Ministerin *tuli pidättäytyä* osallistumasta henkivakuutusyhtiön edustajiston toimintaan sinä aikana, jona hän on sosiaali- ja terveysministerinä.

AOK 15.8.2006: Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ministerin asettumiselle ehdokkaaksi vakuutusyhtiön edustajiston vaaleissa *ei ollut oikeudellista estettä*, koska vakuutusyhtiöitä ja vakuutustoimintaa koskevat asiat eivät kuuluneet ministerin toimialaan. Kysymys ei ollut myöskään esteellisyydestä valtionavustusasioissa tai muissa toistuvasti valtioneuvoston

yleisistunnossa käsiteltävissä asioissa (ks. myös oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006, s. 28).

4.5 Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi

Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävin ilmenemistä ministerin toiminnassa voinee pitää harvinaisena, koska tällaisessa jäävydessä on kyse siitä, että virkamies on palvelussuhteessa asianomaiseen tai intressenttiin tai että hänellä on tältä toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan.

OKA 20.11.1989: Ministeri *ei ollut esteellinen* esittelemään valtioneuvostossa ja tasavallan presidentille Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen esitystä, joka koski erään henkilön nimittämistä Kansaneläkelaitoksen hallituksen jäseneksi. Ministeri oli nimitetty Kansaneläkelaitoksen hallituksen jäseneksi, mutta hän ei ollut vielä ryhtynyt hoitamaan tehtävää.

OKA 21.10.1987: Sisäasiainministeri *oli esteellinen* tehdessään päätöstä kuntien kantokykyluokituksesta, koska ministeri oli erään kaupungin virkavapaalla oleva kaupunginjohtaja. Kaupunki maksoi hänelle korvauksena ansionmenetyksestä kaupunginjohtajan ja ministerin palkan välisen erotuksen. Ministeri oli palvelussuhteessa, jolla tarkoitetaan myös virkasuhdetta, ao. kaupunkiin.

4.6 Yhteisöjäävi

Yhteisöjäävyyttä koskevien säännösten sisällyttämistä hallintomenettelylakiin perusteltiin aikoinaan virkamiesten lisääntyneellä osallistumisella erilaisten aatteellisten ja taloudellisten organisaatioiden toimintaan. Puolueettomuusvaatimus korostuu, kun ministeriössä päätetään asioista, jotka vaikuttavat liiketoiminnan edellytyksiin ja liikelaitoksen tai valtionyhtiön kanssa kilpailevien yritysten asemaan (Niemi – Keravuori, Hallintolaki 2003, s. 226–227).

Peruspalveluministeri oli kutsuttu erään raha-automaattivaroja saaneen ja edelleen hakeneen säätiön sääntöjen mukaisesti "arbetande ledamot" -jäseneksi. Tällaiseksi jäseneksi voidaan sääntöjen mukaan kutsua henkilöitä, joilla katsotaan kykijensä, tietojensa ja kokemustaustansa puolesta olevan valmiuksia edistää säätiön tavoitteita. Raha-automaattivaroista myönnettävällä avustuksella oli ilmeisen suuri merkitys säätiölle. Raha-automaattivarojen jakoasian valmistelu ministeriössä ja esittely valtioneuvostossa kuului peruspalveluministerin tehtäviin. Esteellisyystilanteessa ministeri olisi tullut esteelliseksi ao. vuoden raha-automaattivarojen jakoa koskevan asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että *ministerin olisi ollut suositeltavampaa pyytää eroa* säätiön em. tehtävästä, jotta hän olisi voinut osallistua tehtäviinsä kuuluvan raha-automaattivarojen jakoa koskevan asian käsittelyyn (ks. oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2003, s. 30–31).

4.7 Yleislausekkeeseen perustuva jäävi

Yleistä

Hallintolain 28 §:n yleislausekkeen tulkinta on saanut erityispiirteitä ministerin esteellisyyttä koskevissa asioissa. On katsottu, ettei esteellisyyttä arvioitaessa toimivaltainen ratkaisija saa vetäytyä asian käsittelystä ilman riittäviä perusteita. Oikeuskansleri on todennut tämän vaatimuksen korostuvan muun ohella ministerin ratkaistessa päätettäväkseen kuuluvia asioita ministeriössä (**OKA 13/5/92 17.9.1993**). Merkille pantavaa on, että yleislausekkeen soveltamiseen palautuvat usein tilanteet, joihin muut säännökset eivät sovellu, tai joissa hallintolain muiden esteellisyyssuhteiden ei katsota täyttyvän siinä määrin, että niitä voitaisiin soveltaa asiaan. Tämä on käynyt ilmi esimerkiksi sananvapauteen liittyvissä asioissa:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **KHO 2008:1** todettiin, ettei pääministeri ollut ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellinen käsittelemään kuntajakoasiaa valtioneuvostossa. Valituksenalaisessa asiassa oli kysymys valtioneuvoston päätöksestä, joka koski kuntajaon ja samalla yleisen hallinnollisen aluejaotuksen osittaista uudistamista Helsingin seudulla. Pääministeri *ei tullut esteelliseksi* sillä perusteella, että hän oli etukäteen julkisesti osallistunut asiasta käytyyn keskusteluun ja puolueensa puheenjohtajana käsitellyt Helsingin seudun aluejaotuksen kehittämistä puoluejohtajien neuvotteluisissa. Myöskään sillä seikalla, oliko pääministerin osallistumisella ennakolta julkiseen keskusteluun vaikutusta valtioneuvoston työskentelyyn, ei ollut asiassa oikeudellista merkitystä.

AOK 25.6.2007: Ministerin esteellisyyttä Helsingin ja Sipoon alueliitosasiassa tutkiessaan apulaisoikeuskansleri *ei pitänyt ministeriä esteellisenä* käsittelemään asiaa valtioneuvostossa sitä koskevien julkisten kannanottojen vuoksi.

Ministeri todettiin esteelliseksi

OKA 18.1.2007: Ministeriä oli pyydetty pankin neuvottelukuntaan. Esteellisyyškysymyksen arvioinnissa otettiin huomioon erityisesti valtioneuvoston jäsenen asema valtionyhtiöiden merkittävimpiä omistusjärjestelyjä koskevassa päätöksenteossa ja tiedusteluajankohtana ollut valtion maksuliikepankkien valintaprosessi. Ensiksi mainittuja asioita käsitellään valtioneuvoston yleisistunnon lisäksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Jälkimmäisiä asioita, joissa päätöksen tekee valtiovarainministeriö, käsitellään valmistavasti raha-asiainvaliokunnassa. Ministerille *suositeltiin pidättäytymistä* pankin neuvottelukunnan jäsenyydestä.

OKA 12/50/02 12.6.2002: Ministeri ei ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan (intressijäävi) tai pykälässä säädetyn muun nimenomaisen esteellisyyssperusteen vuoksi esteellinen käsittelemään valtionavustusasiaa. Hänen puolueettomuutensa oli kuitenkin voitu katsoa vaarantuneen saman pykälän 1 momentin 6 kohdan yleislausekkeessa tarkoitetuin tavoin. Ministerin olisi näin ollen *tullut katsoa itsensä esteelliseksi* ja lain 11 §:n nojalla vetäytyä ministerinä ratkaisemasta valtionavustusasiaa. Valtion talousarvion määrärahasta vuosittain myönnettävät liikuntalain 8 §:n mukaiset perustamiskustannushakemukset muodostavat yhden kokonaisuuden, joten ministerin esteellisyys olisi tarkoittanut sitä, että hänen olisi tullut vetäytyä koko asian ratkaisusta. Asiaan ei vaikuttanut se, että ei ollut ilmennyt sellaista, mikä osoittaisi ministerin tosiasiallisesti menetelleen puolueellisesti opetusministeriön valtionavustuspäätöksellä ratkaistussa yksittäisessä asiassa.

OKA 28.12.2001: Oikeuskansleri katsoi parhaaksi, että valtiovarainministeri *jääväisi itsensä* hallintomenettelylain yleislausekkeen perusteella asiassa, joka koski valtion maksuliikenteen kilpailuttamista. Kilpailussa tarjouksen oli tehnyt kolme rahalaitosta, joista valtiovarainministeriön vastuualueeseen kuului valtion suuromistusosuus yhdestä rahalaitoksesta. Ministeri oli lisäksi edustanut valtio-omistajaa pankin yhtiökokouksissa.

OKA 25.1.1999: Ministerin osakeomistus televisioyhtiössä oli omiaan vaarantamaan hänen puolueettomuutensa lupa-asioiden valmistelijana, esittelijänä ja ratkaisijana. Ministeriä *oli pidettävä esteellisenä* lupa-asioissa. Ratkaisussa mainitaan, että perusoikeusuudistuksen voimaantultua esteellisyyden yleislauseke merkitsi hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, että *menettelyn on sekä oltava puolueeton että myös näytettävä puolueettomalta*. Ministerin osakeomistuksen televisioyhtiöstä ei sinänsä yksinään katsottu muodostavan merkittävää taloudellista intressiä.

OKA 13.6.1997: Ministeri oli julkisuudessa mainittu ehdokkaana erään yhdistyksen toimitusjohtajaksi. Ministerin *ei suositeltu osallistuvan* valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istuntoon, jossa käsiteltiin kaupungin hakemusta, koska hakemusasiasia liittyi suunniteltuun kaupungin ja yhdistyksen väliseen kiinteistökauppaan.

OKA 4.10.1996: Valtioneuvoston jäsenenä toimivan puolueen puheenjohtajan, joka samalla oli puoluehallituksen puheenjohtaja, *oli syytä vetäytyä* valtakunnalliseen radiotoimintaan liittyvää toimilupaa koskevassa asiassa, koska puolue omisti merkittävän osan yhdestä toimilupaa hakeneesta yhtiöstä.

OKA 16.10.1995: Ministeri *oli esteellinen* käsittelemään osuuskunnan saneerausasiaa sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa että valtiovarainministeriössä, koska hän oli ollut osuuskunnan edustajiston jäsen. Oli vaikea kuvitella, ettei asian laatu, intressin suuruus ja asian harkinnanvaraisuus huomioon ottaen yleisön luottamus ministeriin olisi vaarantunut, jos hän olisi käsitellyt asian.

OKA 13/5/92 17.9.1993: Ministerin *olisi tullut jäävätä itsensä* esteellisyyssäännösten yleislausekkeen perusteella sen johdosta, että esteellisyysskysymys oli tulkinnanvarainen intressijääviyden ja yhteisöjääviyden osalta. Intressijäävyys oli saattanut perustua siihen, että ministerin yritys oli aluetukipäätöksen jälkeen tapahtuneessa tarjouskilpailussa saanut toimituksen ja sitä kautta hyötyä. Yhteisöjäävin osalta kysymys oli siitä, että ministeri oli aluetuen hakijana olleen kaupungin valtuuston puheenjohtaja.

Ministerin ei todettu olevan esteellinen

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **KHO 27.9.2006/2473** päädyttiin siihen, *ettei ministeri ollut esteellinen* osallistumaan kaavoitusasian käsittelyyn ministeriössä.

OKA 19.2.1992: Kun otettiin huomioon hallituksen edustajien asema Pohjoismaiden Neuvoston istunnossa, *ministereitä ei ollut pidettävä esteellisinä* käsittelemään asiaa, joka koski lähes kaikkien heidän määräämistään hallituksen edustajiksi Pohjoismaiden Neuvoston istuntoon. Aiemmin (**OKA 17.2.1989**) oikeuskansleri oli pitänyt oikeana ulkoasiainministeriön esitystä, jonka mukaan *ministerit olivat esteellisiä* käsittelemään valtioneuvostossa asiaa, joka koski heidän määräämistään hallituksen edustajiksi Pohjoismaiden Neuvoston istuntoon.

OKA 47/d/84 4.12.1984: Ministeri *saattoi valtioneuvostossa esitellä* neuvottelukunnan varapuheenjohtajan ja jäsenten määräämisen, vaikka hän oli sanotun neuvottelukunnan puheenjohtaja, kun hän oli puheenjohtaja suoraan asetuksen perusteella eikä esitys koskenut häntä itseään.

5 Joitakin erityiskysymyksiä

5.1 Neuvostot

Talousneuvosto on pääministerin johdolla toimiva hallituksen, tärkeimpien etujärjestöjen ja Suomen Pankin välinen yhteistyöelin. Se tarkastelee kansakunnan menestymisen kannalta keskeisiä talous- ja yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä. Talousneuvoston asettaa valtioneuvosto (ks. laki talousneuvostosta 2/1966).

AOKS 4.5.2006: Talousneuvoston asettamista koskevaan päätökseen oli sovellettava hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Koska tarvittavaa määrää esteettömiä ministereitä ei istunnossa ollut, esittelyistä poistettiin valtioneuvoston esittelystä.

OKA 5.5.2003: Talousneuvostoon ehdotettavia ministereitä ei ollut pidettävä esteellisinä käsittelemään talousneuvoston jäseniksi määräämistä koskevaa asiaa valtioneuvostossa.

OKA 5.5.1994: Valtioneuvoston yleisistunnon asettaessa talousneuvoston eivät neuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi ehdotetut seitsemän ministeriä olleet esteellisiä ottamaan osaa päätöksen tekemiseen, koska *kysymys oli valtioneuvoston kollektiiviedustuksesta*.

Talousneuvoston jäseneksi määrääminen on rinnastettavissa ministerivaliokuntien asettamiseen sekä ministereiden työnjakoon ja vuosiloman määräämiseen.

Viimeisimmässä talousneuvoston asettamispäätöksessä (**OKA 17.4.2008**) on palattu siihen, että kukaan valtioneuvoston jäsenistä ei ole esteellinen neuvoston asettamiseen. Talousneuvoston asettamisessa ei ole kysymys samantyyppisestä esteellisyyden tarkastelusta kuin hallintolain esteellisyyssäännöksissä. Sama huomio voidaan talousneuvoston ohella esittää myös *tutkimus- ja innovaationeuvoston* (ks. valtioneuvoston asetus tutkimus- ja innovaationeuvostosta 1043/2008) osalta sekä *työ-, koulutus- ja elinkeinoasiain neuvoston* osalta (ks. valtioneuvoston asetus työ-, koulutus- ja elinkeinoasiain neuvostosta 433/2008).

5.2 Allekirjoitusvaltuudet valtiosopimusten osalta

Allekirjoitusvaltuuksien osalta voidaan tehdä jako 1) tasavallan presidentin esittelyssä tapahtuvaan päätöksentekoon ja 2) valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Ministeri on esteellinen *esittelemään* itselleen allekirjoitusvaltuuksia sekä valtioneuvoston yleisistunnossa (päättäjänä) että tasavallan presidentin esittelyssä (esittelijänä). Allekirjoitusvaltuuden myöntämisessä on kyse asian muodollisesta hoitamisen tavasta, jossa päätöksenteon yhteydessä ei anneta sisällöllisiä valtuuksia, vaan ministeri saa valtuuden tehdä päätöksessä mainittu toimi (allekirjoitus).

5.3 Valtuuskunnat

Valtuuskuntaan nimitetään tavallisesti asianomaisen toimivaltaisen ministeriön ministereistä se, jonka tehtäviin/tehtäväalaan valtuuskunnassa valmisteltavana oleva asia kuuluu. Jos asia on poliittisesti, oikeudellisesti, yhteiskunnallisesti tai muutoin koko hallituksen kannalta merkittävä, itse asiaa voidaan käsitellä monella tasolla alkaen ministeriön virkamiestasosta ministeriöiden yhteenliittymiin (ministerivaliokunta, ministeriryhmä ym.). Olennaista on, että ministerillä on asianmukaiset tiedot ja hänet on sillä tavoin evästetty, että lopputulos vastaa Suomessa eri tasoilla asetettuja tavoitteita.

Valtioneuvoston yleisistunto asettaa nykyisin lähes kaikki ministerien johtamat "vuosikokousvaltuuskunnat" kuten "UNESCO-valtuuskunta", "OECD-valtuuskunta", "FAO-valtuuskunta", "WHO-valtuuskunta" jne. Näihin ei esittelymuistiossa vielä anneta ns. käyttäytymisohjeita, vaan lähinnä kerrotaan, mitä asioita tullaan käsittelemään. Käyttäytymisohjeet hankitaan tällöin yleensä kokouksen aikana eli päätöslauselmat hyväksytetään kotimaassa.

Ministerit ovat olleet valtioneuvostossa jäävejä päättämään osallistumisestaan näihin valtuuskuntiin, poikkeuksena kuitenkin Pohjoismaiden Neuvoston valtuuskunnan asettaminen jolloin esteelliseksi on katsottu vain ja ainoastaan esittelevä ministeri. Myös EU-valtuuskuntien asettamisessa ministerit on katsottu esteelliseksi päättämään osallistumisestaan.

YK-valtuuskunta on mennyt tasavallan presidentin päätettäväksi lähinnä sillä perusteella, että presidentti itse on ollut valtuuskunnan puheenjohtaja. Tasavallan presidentin esittelyssä ministeri on valtuuskuntia – myös EU-valtuuskuntia – asetettaessa katsottu esteelliseksi vain silloin, jos hän esittää itseään valtuuskuntaan.

Valtuuskuntien asettamisessa tulisi ottaa huomioon toiminnan sisältö ja luonne suhteessa esteellisyyssääntelyn soveltamiseen. Esteellisyyden tulkinta on valtuuskuntien asettamista koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa ollut varsin tiukkaa sen ulottuessa muihinkin ministereihin kuin pelkästään siihen ministeriin, joka määrätään valtuuskunnan puheenjohtajaksi. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimivaa ministeriä lukuun ottamatta muut valtuuskuntaan osallistuvat ministerit eivät valtioneuvostossa tapahtuvassa päätöksenteossa valtuuskuntaroolinsa perusteella ole siinä asemassa, että heitä tulisi pitää esteellisinä päättämään asiasta.

5.4 Eurooppa-neuvosto

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättää Suomen edustajista Euroopan unionin virallisiin sekä epävirallisiin huippukokouksiin. Suomea edustaa Eurooppa-neuvostossa pääministeri ja usein tasavallan presidentti kokouksen käsitellessä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Edustaja (pääministeri) ja häntä avustavat ministerit on katsottu esteellisiksi valtioneuvoston päätöksenteossa.

6 Säädösvallan käyttö

Esteellisyysilanteilta vaikuttavissa asioissa saattaa olla kysymys *säädösvallan käytöstä*, jolloin hallintolain esteellisyysäännöksiä ei sovelleta.

OKA 34/20/02 20.9.2002: Maa- ja metsätalousministeriön oli määrä antaa maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla asetus maatalouden ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen maksatuksesta. Maa- ja metsätalousministeri oli maanviljelijänä yksi tuen saajista. Asetusluonnoksen 4 ja 5 §:ssä säädettyjen luonnonhaittakorvausten enimmäismäärät perustuivat saadun selvityksen mukaan suoraan Euroopan komission hyväksymiin ohjelmiin. Asetuksen säännökset eivät näin ollen sisältäneet tukien enimmäismääriä koskevaa kansallisen viranomaisen harkintavaltaa. Ministeriön asetuksen antamisessa oli kysymys ministeriön ja sen päällikkönä toimivan ministerin tehtäviin kuuluvasta säädösvallan käytöstä. Ministeriä ei ollut pidettävä esteellisenä antamaan kyseinen ministeriön asetus.

OKA 15.2.1990: Opetusministeri, joka oli yliopiston hallituksen jäsen, ei ollut esteellinen esittelemään valtioneuvostossa hallituksen esitystä sanottua yliopistoa koskevan lain muuttamiseksi. Kysymys oli säädösvallan käyttöön luettavasta säädösvalmistelusta, jota hallintomenettelylain esteellisyyspykälät eivät koskeneet, kun otettiin huomioon, mitä lakia koskeneessa hallituksen esityksessä oli esitetty.

OKA 26.1.1990: Kauppa- ja teollisuusministeri, joka oli Vientitakuukeskuksen hallitonneuvoston puheenjohtaja, ei ollut esteellinen tekemään kauppa- ja teollisuusministeriön päätöstä alustoimitusten rahoitukseen myönnettävien korkotukilainojen yleisistä ehdoista, koska kysymys oli säädösvallan käytöstä.

OKA 1134/a/77 30.12.1977: Ministeri oli erään yhtiön hallituksen jäsen ja toisen yhtiön hallitonneuvoston puheenjohtaja. Hän sai näistä tehtävistä säännöllistä palkkaa ja lisäksi osinkotuloja. Hän oli osallistunut hallituksessa yksityisten yritysten ja niiden omistajien verohuojennuksia koskevien lakien valmisteluun ja käsittelyyn. Lait, joiden käsittelyyn ministeri oli ottanut osaa, olivat olleet luonteeltaan yleisiä minkään niistä koskematta vain mainittuja yhtiöitä yksin taikka edes yksin niitä elinkeinohaaroja, joilla sanotut yhtiöt toimivat. Ministeri ei ollut esteellinen myötävaikuttamaan yleisluontoisten normisäännösten antamiseen silloinkaan, kun säädös saattoi vaikuttaa muun ohella myös hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa.

7 Työryhmän johtopäätökset

Työryhmä toteaa, että perustuslain 63 §:ssä säädetyllä ministerin velvollisuudella antaa viivytyksettä nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvitys niistä sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä, on ennalta ehkäisevä vaikutus ministerin esteellisyysilanteiden osalta.

Työryhmän mielestä ministerien esteellisyyttä koskevan oikeuskäytännön perusteella ei ole osoitettavissa, että asiaan liittyen olisi olemassa suuria ongelmia.

Työryhmän arvion mukaan hallintolain säännökset esteellisyydestä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta (hallintolaki 27–29 §) eivät sellaisenaan täysin sovellu ministerin asemaan, huomiioon ottaen aseman erityispiirteet. Eritoten tällä voidaan viitata hallintolain 28 §:n 7 kohdan yleislausekkeeseen. Työryhmän arvion mukaan ministereitä koskevaa sääntelyä voitaisiin selkeyttää lisäämällä valtioneuvostolakiin hallintolakia täydentävät erityissäännökset ministerin esteellisyydestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta.

Vakiintunutta käytäntöä siitä, että ketään valtioneuvoston jäsentä ei katsota esteelliseksi talousneuvostoa asettaessa, tulisi työryhmän mielestä soveltaa myös tutkimus- ja innovaatio-neuvoston sekä työ-, koulutus- ja elinkeinoasiain neuvoston asettamisen osalta.

Työryhmä pitää selvänä sitä, että ministerin ei tulisi esittää itselleen kansainvälisten sopimusten allekirjoitusvaltuuksia. Samoin valtuuskunnan puheenjohtajana toimivaa ministeriä tulee pitää esteellisenä esittämään itseään valtuuskuntaan. Valtuuskunnan muiden ministerien osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon heidän asemansa valtuuskunnassa, minkä ei voida katsoa johtavan esteellisyyteen valtuuskunnan asettamisessa.

Työryhmän mielestä Eurooppa-neuvostossa pääministeriä avustavaa ministeriä ei voi pitää esteellisenä valtioneuvoston päättäessä Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostoon.

Työryhmä katsoo, ettei ministerin esteellisyyttä koskevan sääntelyn mahdollista tarkistamista tarvitse kiirehtiä omana erillisenä hankkeenaan, vaan se voitaisiin toteuttaa osana vastaisuudessa tapahtuvaa laajempaa valtioneuvostolain tarkistamishanketta.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI

PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. (09) 16001, (09) 57811

f. (09) 1602 2165

julkaisut@vnk.fi

www.vnk.fi/julkaisut