

Keskiviikko 8.1.2003 kello 11.00

1. *Nimihuuto*
2. *Päätösvaltaisuus*
3. **HE 267/2002 vp** laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle.
4. **HE 269/2002 vp** laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty lausunnon antamista varten työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.
5. **HE 170/2002 vp** uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
Jatkettu I käsittely
Merkitään saapuneeksi Krishna-liike ISKCON Suomessa vetoamus.
6. **HE 270/2002 vp** laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
Ennakkokäsittely
Kuultavina:
 - hallitusneuvos *Seija Salo*, valtioneuvoston kanslia
 - valtioneuvoston oikeuskansleri *Paavo Nikula*
 - kansleri (emeritus) *Jaakko Nousiainen*
 - professori *Veli-Pekka Viljanen*Seuraava kuuleminen on 17.1.2002.
7. *Muut asiat*
 - Torstaina 9.1.2003 klo 18.30 tilaisuus sisäasiainministeriön tiloissa (Merimiehenkatu 11).
8. *Seuraava kokous*
Seuraava kokous on torstaina 9.1.2003 klo 10.00.

Veli-Pekka Viljanen

HE 270/2002 vp LAIKSI VALTIONEUVOSTOSTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 8.1.2003

1. Aluksi

Olen osallistunut hallituksen esityksen sisältämän valtioneuvostolakiehdotuksen valmisteluun valtioneuvostolakitoimikunnan pysyvänä asiantuntijana. Hallituksen esitys vastaa sisällöltään valtioneuvostolakitoimikunnan ehdotusta (KM 2002:7). Tämän vuoksi minulla ei ole asiallisia huomautuksia hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten sisältöön.

Pidän ehdotusta uudeksi laiksi valtioneuvostosta perustuslain asettamat sääntelyvaatimukset hyvin täyttävänä ja nykyistä oikeustilaa olennaisesti selkeyttävänä säädösehdotuksena. Ehdotettu rajattu valtiosihteerimalli (6 §) on käsitykseni mukaan Suomen oloihin hyvin sopiva malli kehittää ministeriön johtamisjärjestelmää hallituksen ja ministereiden poliittisen ohjauksen merkitystä korostavaan suuntaan. Valtioneuvostolakiehdotus sisältää myös erinäisiä parlamentaarisia piirteitä vahvistavia uudistuksia (esim. ministerien sijaisuudesta päättäisi valtioneuvosto itse; 5 §; pääministerin aseman vahvistaminen; 3 ja 22 §).

Kun nykyinen oikeustila on valtioneuvostoa koskevan sääntelyn osalta perin epäajanmukainen ja monin osin aukollinen sekä myös perustuslain näkökulmasta osin puutteellinen, pidän hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten hyväksymistä erittäin tarpeellisena.

2. Valtioneuvoston organisaation sääntely (1 - 2 §)

Valtioneuvostolakitoimikunta esitti mietinnössään kaksi vaihtoehtoista sääntelymallia, joissa toisessa valtioneuvostolakiin otettaisiin vain ministeriöiden enimmäismäärä, kun taas toisessa luetellaan ministeriöt tyhjentävästi. Hallituksen esityksessä on omaksuttu jälkimmäinen sääntelymalli.

Pidän hallituksen esityksessä omaksuttua sääntelytapaa ehdottomasti parempana kuin vaihtoehtoa, jossa vain todettaisiin ministeriöiden enimmäismäärä. Perustuslain 68 § tosin sallisi molemmat vaihtoehdot.

Arvioni mukaan kokonaan uuden ministeriön perustaminen tai nykyisen lakkauttaminen on yhteiskunnalliselta merkitykseltään senlaatuinen ratkaisu, että se tulee tehdä perusteelliseen harkintaan nojautuen nimenomaisen hallituksen esityksen perusteella. Kysymys jonkin ministeriön perustamisesta ei ole vain valtioneuvoston sisäinen asia, vaan sillä on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, mikä puoltaa eduskunnan aseman turvaamista asiaa koskevassa päätöksenteossa. Eduskunnan osalta ministeriön perustamisratkaisujen merkitystä korostaa myös se seikka, että eduskunnan valiokuntalaitos rakentuu pääosin ministeriövastaavuusperiaatteen varaan.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 - 9 § osoittavat hyvin, ettei lain tasolla selvitä ilman ministeriöiden nimeämistä, jos lain selkeydelle annetaan ylipäättään jotakin merkitystä. Mainittakoon myös, että perustuslaintasoinen Ahvenanmaan itsehallintolakikin (1 144/1991) mainitsee nimeltä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön. Usein on myös keskeinen poliittinen ja yhteiskunnallinen ratkaisu, mille ministeriölle jokin asia kuuluu (esim. saamelaisasioiden kuuluminen oikeusministeriön hallinnonalaan). Pidän nykyistä perustuslakivaliokunnan omaksumaa linjaa, jossa on luovuttu käyttämästä laissa ilmaisua "asianomainen ministeriö" ja sen sijaan nimetään, mikä ministeriö on kyseessä, perusteltuna niin lainsäädännön selkeyden (erityisesti kansalaisnäkökulmasta) kuin eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä kannalta. Ehdotettu sääntelytapa vastaa perustuslakivaliokunnan omaksumaa linjaa. Nähdäkseni hallinnon joustavuusargumentti ei ole tässä yhteydessä riittävä eikä pätevä perustelemaan toisenlaista sääntelymallia.

Veli-Pekka Viljanen

MITÄ MUUTOKSIA APULAISMINISTERIJÄRJESTELMÄ VAATISI SUOMEN PERUSTUSLAKIIN?

Seminaari "Miksi valtiosihteeri? - Uusi valtioneuvostolaki"

Eduskunta 8.1.2003

1. Lähtökohtia

Perustuslain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle.

Hallituksen esityksessä on valtioneuvostolakitoimikunnan ehdotuksen mukaisesti päädytty ehdottamaan ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista nimenomaan valtiosihteerijärjestelmän avulla. Tältä osin voidaan puhua kuitenkin rajoitetusta valtiosihteerimallista: lakiehdotus ainoastaan mahdollistaisi valtiosihteerin nimittämisen ministeriä avustamaan tämän toimikaudeksi. Ratkaisu siitä, kuinka laajana valtiosihteerijärjestelmä toteutuisi kunkin hallituksen aikana perustuisi tapauskohtaiseen tarveharkintaan.

Ilmaisu "ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen" ei ehkä aivan parhaalla mahdollisella tavalla kerro sitä, mistä on kysymys. Oman käsitykseni mukaan kysymys on ennen kaikkea siitä, mitä eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen ja eduskunnalle vastuunalaisten ministereiden poliittinen kannanmuodostus saadaan nykyistä paremmin välittymään ministeriöiden toimintaan. Kysymys on siis demokratian vahvistamisesta ministeriöhallinnossa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on nähdäkseni perustellusti päädytty siihen, että käyttökelpoisin tapa edistää ministerin mahdollisuuksia johtaa hallinnonalaansa on rakentaa ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen eduskunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainitsemista kahdesta vaihtoehdosta valtiosihteerijärjestelmän varaan.

Miksi ei apulaisministereille? Tärkeä syy tähän ovat vaikeudet sovittaa apulaisministerijärjestelmää Suomen valtiosäännön nykyiseen kokonaisuuteen. Apulaisministerijärjestelmään liittyy valtiosääntöisiä ongelmia, joiden ratkaisu ei valtioneuvostolakia valmisteltaessa osoittautunut aivan helpoksi.

2. Apulaisministerijärjestelmän tulisi ilmetä perustuslaista

Perustuslain 3 §:n 2 momentti mainitsee hallitusvallan käyttäjänä tasavallan presidentin ohella valtioneuvoston, "jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta". Perustuslain 60 §:n mukaan valtioneuvostoon kuuluu "pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä". Perustuslaki ei tunne muita kuin varsinaisia ministereitä, jotka kuuluvat valtioneuvostoon. Ministerit toimivat joko ministeriön päällikkönä tai käsittelevät ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita.

Valtioneuvoston kokoonpanon sääntely on jo sellaisenaan perustuslakikysymys. Apulaisministerijärjestelmää ei voida sen keskeisen valtiosääntöisen merkityksen vuoksi luoda ilman suoraa säädöstukea perustuslaista. Minimivaatimuksena on tältä osin tällaisen apulaisministeri-instituution tunnustaminen perustuslaissa.

3. Apulaisministerien vaikutus valtioneuvoston kokoonpanoon

Apulaisministerijärjestelmän käyttöönotolla olisi merkittäviä vaikutuksia valtioneuvoston kokoonpanoon ja kokoon. Perustuslaki ei sinänsä aseta esteitä esimerkiksi valtioneuvoston koon kasvattamiselle. Perustuslaki puhuu ainoastaan tarvittavasta määrästä ministereitä. Aikaisemman valtioneuvostokin omaksumasta ratkaisusta poiketen hallituksen esityksen mukainen uusi valtioneuvostolakikaan ei enää sisältäisi ministerien määrälle ylärajaa.

Valtioneuvoston jäsenten lukumäärän merkittävä kasvattaminen apulaisministerijärjestelmän kautta voi kuitenkin aiheuttaa seuraamusvaikutuksia eduskunnan toimintaan, jos lähtökohtana olisi, että myös apulaisministerit suurelta osin tulisivat kansanedustajien piiristä, kuten Suomen parlamentaarisessa perinteessä olisi luontevaa. Tämä vaikuttaisi nimittäin eduskunnan toimintakykyyn, koska valtioneuvoston jäsenet eivät saa olla jäsenenä eduskunnan valiokunnissa ja

valtioneuvoston jäsenten mahdollisuus osallistua täysimääräisesti eduskunnan työskentelyyn on muutoinkin rajoitetumpaa kuin muiden kansanedustajien. Siten on mahdollista, että apulaisministerijärjestelmän omaksuminen lisää paineita siihen, että eduskunnassa jouduttaisiin uudelleen arvioimaan suhtautumista ministerikansanedustajien varaedustajajärjestelmän käyttöönottoon. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä suhtauduttiin nimenomaan torjuvasti siihen, että ministeriksi nimitetyn kansanedustajan sijaan eduskuntaan tulisi täksi ajaksi hänen varaedustajansa. Tämän katsottiin heikentävän valtioneuvoston ja eduskunnan yhteydenpitoa sekä aiheuttavan vaalijärjestelmään liittyviä käytännön ongelmia (KM 1997:13, s. 152-153).

Edellä esitetyn ongelman suuruus riippuu tietysti siitä, kuinka kattavana apulaisministerijärjestelmä toteutettaisiin.

4. Apulaisministerin asema valtioneuvoston jäsenenä

Yksi apulaisministerijärjestelmään liittyvä valtiosääntöongelma koskee sitä, miltä osin apulaisministerit rinnastettaisiin varsinaisiin ministereihin ja miltä osin tarvittaisiin modifikaatioita. Kaikilta osin tällaiset ratkaisut edellyttävät perustuslainsäätäjän ratkaisua.

Lähtökohdaksi olisi tällöin otettava se, että apulaisministeri rinnastettaisiin mahdollisimman pitkälle varsinaiseen ministeriin. Suhteellinen ongelmaton rinnastus olisi vaikkapa ministerin nimittämistä (PL 61 §), kelpoisuusehtoja (PL 60 §) ja sidonnaisuuksia (PL 65 §) koskevien perustuslain säännösten kohdalla. Sen sijaan jo apulaisministerin vapauttaminen tehtävästään voi edellyttää sisällöllistä erityissääntelyä: valtiosihteerijärjestelmä rakentuu ministerin ja valtiosihteerin luottamuksen varaan; jos samanlainen luottamussuhde pyrittäisiin rakentamaan ministerin ja apulaisministerin välille, saattaa tämä edellyttää modifikaatiota apulaisministerin osalta ministerin eroa koskevaan säännökseen. Sama koskee ministerin ja apulaisministerin tehtäviä koskevaa sääntelyä.

Valtiosääntöisiä ongelmia liittyisi myös ministerin ja apulaisministerin suhdetta sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyä koskevaan sääntelyyn. Ilmeistä on, että asetelma, jossa ministerin sijasta valtioneuvoston yleisistuntoon voisi osallistua apulaisministeri, edellyttäisi nimenomaisen säännöksen ottamista perustuslakiin. Nykyisenä lähtökohdana on, että valtioneuvoston yleisistunto on kaikkien valtioneuvoston jäsenten yhteisistunto.

Ainoastaan varsinaiset ministerit voivat osallistua valtioneuvoston yleisistuntoon. Toisaalta ministereillä on myös oikeus osallistua tällaiseen istuntoon suoraan valtioneuvoston jäsenyyden perusteella.

Varsinaisessa apulaisministerijärjestelmässä apulaisministerille ei ilmeisesti voitaisi eikä olisi tarkoituksenmukaista antaa oikeutta osallistua päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa samanaikaisesti asianomaisen varsinaisen ministerin kanssa. Apulaisministerillä olisi siten oikeus osallistua valtioneuvoston istuntoon ainoastaan varsinaisen ministerin poissa ollessa. Tällainen ratkaisu edellyttäisi perustuslaintasoista säännöstä sijaisuusjärjestelyistä valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. Lisäksi sääntelytarve ulottuisi niihin edellytyksiin, joiden täytyessä apulaisministeri voisi tulla ministerin sijaan. Apulaisministerin asema ministeriön sisäisessä päätöksenteossa voitaisiin sen sijaan ilmeisesti hoitaa perustuslakia alemmanasteisin säännöksin, jos apulaisministerijärjestelmälle on luotu asianmukainen valtiosääntöinen perusta.

Perustuslaissa on nykyisin säännös valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuudesta (vähintään 5 jäsentä). Mikäli apulaisministerijärjestelmä omaksuttaisiin, saatetaan joutua päätösvaltaisuussäännöksiä arvioimaan uudelleen. Tilanne, jossa valtioneuvoston päätösvaltaisuus aikaansaataisiin varaministereiden avulla, voi ulospäin näyttää ongelmalliselta.

Huomionarvoista on myös se, että pääministerin sijaisuus on järjestetty nimenomaisin perustuslain säännöksin (PL 66 § 2 mom.), joten tältä osin ei ole sijaa apulais-ministerille.

5. Poliittinen ja oikeudellinen vastuu

Toisin kuin valtiosihteerijärjestelmä, joka nykyiseen tapaan korostaa ministerin vastuunalaisuutta, saattaisi apulaisministerijärjestelmä merkittäväällä tavalla hämärtää käsityksiä ministerin oikeudellisesta ja poliittisesta vastuusta.

Poliittisen vastuun kannalta tietysti on periaatteessa selvää, että eduskunta voi kohdistaa epäluottamuslauseen ministeriin, vaikka kyse olisi apulaisministerin tekemästä ratkaisusta. Ministeri ei toisin sanoen voi vapautua poliittisesta vastuusta sillä perusteella, että hän on siirtänyt asian apulaisministerin ratkaistavaksi. Tältä osin ei tarvittane erityistä sääntelyä. Eri asia on se, että toimisiko asia näin hyvin käytännössä.

Ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että eduskunnan luottamusta nauttiva ministeri ja eduskunnan luottamusta nauttiva apulaisministeri joutuvat toiminnassaan ristiriitaan. Luottamussuhde ei ehkä pelaakaan. Ministeri voi kokea apulaisministerin kilpailijaksi. Apulaisministerillä voi olla tarve poliittisista syistä pitää yllä korkeaa profiilia, joka ei välttämättä sovi ajatukseen apulaisministeristä varsinaisen ministerin avustajana. Juuri tässä on nähdäkseni yksi apulaisministerijärjestelmän potentiaalinen heikkous Suomen oloissa verrattuna valtiosihteerijärjestelmään, jossa valtiosihteeri toimii nimenomaan ministerin avustajana ministeriön poliittisessa johtamisessa.

Myös oikeudellisen vastuun kannalta saattaa syntyä ongelmallisia arviointitilanteita sen suhteen, onko ja milloin myös varsinainen ministeri saatettava oikeudelliseen vastuuseen apulaisministerin ratkaisusta. Yleisesti voidaan arvioida, ettei ministeri väittämättä aina vapaudu oikeudellisesta vastuusta apulaisministerin tekemän lainvastaisen päätöksen johdosta, vaan oikeudellinen vastuu saattaa kohdistua joissakin tapauksissa tällaisen päätöksen johdosta sekä ministeriin että apulaisministeriin. Tällöin joudutaan arvioimaan muun muassa sitä, millainen ohjaus- ja valvontavelvollisuus ministerillä on apulaisministeriin nähden ja onko hän tältä osin täyttänyt velvollisuutensa asianmukaisesti. Oikeudellisen vastuun järjestäminen apulaisministerijärjestelmässä saattaisi edellyttää myös säädännäisiä ratkaisuja.

6. Lopuksi

Hallituksen esityksessä (s. 15) todetaan kokoavasti, että apulaisministerijärjestelmän vieraus poliittis-valtiolliselle järjestelmällemme, ongelmalliset vastuukysymykset sekä mahdollinen tarve kansanedustajien varamiesjärjestelmän käyttöönottoon, joka nimenomaan torjuttiin perustuslakiuudistuksessa merkitsevät sitä, ettei järjestelmää voida pitää ensisijaisena vaihtoehtona. Suomen kaltaisessa pienessä maassa apulaisministerijärjestelmä saattaisi muodostaa keskinäiseen kilpailuun liittyviä jännitteitä varsinaisen ministerin ja apulaisministerin välillä. Voin hyvin yhtyä näihin käsityksiin.

Ministerien poliittisen johtamisen tukemisen tarpeen kannalta pidän valtiosihteerijärjestelmää selvästi apulaisministerijärjestelmää toimivampana. Ehkä on syytä todeta myös se, ettei apulaisministerijärjestelmä ole myöskään valtiosihteerijärjestelmää kustannuksiltaan halvempi vaan pikemminkin päinvastoin.