

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perjantai 21.2.1997 klo 9.45

Esityslista

8/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *HE 261/1996 vp laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*
 - *I käsittely*
Hyväksytään 6., 7., 14. ja 20.2. toimitetut asiantuntijoiden kuulemiset. Seuraava kuuleminen on 27.2.
4. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 1995 (K 8/1996 vp) - Ministerivaliokunnat*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavina:
 - Kansleri *Jaakko Nousiainen*
 - VTT *Seppo Tiihonen*
 - Professori *Kaarlo Tuori*Asiasta ei ole kutsuttu muita asiantuntijoita.
5. *HE 265/1996 vp laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta*
 - *Jatkettu I käsittely*
Lausuntoluonnos: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
6. Muut mahdolliset asiat.
 - PeV:n vierailu *eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tiistaina 25.2.1997 klo 11.30.*
 - PeV:n vierailu *suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 - 12, os. Punanotkon-katu2.*
7. Seuraava kokous on **tiistaina 25.2.1997 klo 10.00.**

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan perustuslakivaliokunnan minulta pyytämän lausunnon ministerivaliokuntien tehtävistä, toimivallasta ja toimintavoista. Lausuntopyyntö liittyy muodollisesti valiokunnassa käsiteltävänä olevaan oikeuskanslerin kertomukseen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995 (K 8/1996 vp).

1. Lakimääräiset ja ylimääräiset ministerivaliokunnat

Ministerivaliokuntia koskevat säännökset sisältyvät nykyisin v. 1995 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (1522/95) 42-48 sekä 53.2 ja 55.4 §:ään. Sen sijaan hallitusmuodossa tai valtioneuvostolaissa ei säännöksiä valiokunnista ole.

Valiokunnat jakautuvat lakimääräisiin, pakollisesti asetettaviin, sekä ylimääräisiin, joiden asettaminen on harkinnanvaraista. Lakimääräisiä valiokuntia on nykyisin neljä:

- raha-asiainvaliokunta,
- ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta,
- talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä
- EU-ministerivaliokunta.

Lakimääräisistä valiokunnista pisimmät perinteet on raha-asiainvaliokunnalla sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisella valiokunnalla (aiemmin ulkoasiainvaliokunta). Talouspoliittinen ministerivaliokunta lakimääräistettiin v. 1977 ja EU-ministerivaliokunta v. 1996.

Valtioneuvoston ohjesääntö sisältää säännöksiä lakimääräisten valiokuntien sekä tehtävistä että kokoonpanosta. Raha-asiainvaliokunnan tehtävien osalta tosin siinä tosin tyydytään delegoimaan valtioneuvostolle itselleen valiokunnassa käsiteltävien asioiden määrääminen: "Valtioneuvosto määrää asiat, jotka taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa tai valtiovarainministeriön raha-asiainkäsittelyssä" (43 §). Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on "valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden yhteensovittamista koskevat kysymykset" (44.4 §). Talouspoliittisen ministerivaliokunnan on puolestaan käsiteltävä valmistavasti asioita, jotka koskevat mm. kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja investointien ohjaamista siten kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää (45.2 §). EU-ministerivaliokunnan valmistavasti käsiteltäviin kuuluvat puolestaan "ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäväksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa EU-asioiden komitea pitää aiheellisena" (48.4 §).

Ylimääräisten valiokuntien asettamisesta valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään ainoastaan, että "tarvittaessa voidaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valmistelua varten asettaa muukin valiokunta, jonka jäsenet pääministeri määrää". Käytännössä säännöstä (ja aiemman VNOS:n vastaavaa säännöstä) on tulkittu siten, että ylimääräisen valiokunnan asettamisesta tiettyihin valmistelutehtäviin päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, minkä jälkeen pääministeri määrää sen jäsenet. Kuten asianlaita on lakimääräisissä valiokunnissa jo VNOS:n niiden kokoonpanosta sisältämien säännösten nojalla, myös ylimääräisiin ministerivaliokuntiin voidaan määrätä jäseniksi vain valtioneuvoston jäseniä.

2. Ministerivaliokuntien toimivalta

Ministerivaliokuntien toimivalta rajoittuu asioiden valmisteluun valtioneuvoston yleisistuntoa varten eikä niillä siten ole oikeudellisessa suhteessa muodollista päätösvaltaa. Tällaisen päätösvalan antaminen valiokunnille olisi mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ratkaisemista sääntelevän HM 40.2 §:n mukaan näet ratkaisuelimiä ovat ainoastaan valtioneuvoston yleisistunto ja ministeriöt. Vanhastaan on tosin

3.

oikeustieteellisessäkin kirjallisuudessa kiinnitetty huomiota siihen, että raha-asiainvaliokunnan asema ns. ennakkolisessa finanssivalvonnassa lähestyy VNOS:n säännösten nojalla muodollisenkin päätösvallan käyttämistä. Nykyisin tämä asema perustuu, paitsi valiokunnan tehtävistä säätävään 43 §:ään, 10 §:n 2 kohtaan. Sen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään muun ohessa "asiat, joissa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ei puolla ministeriön aikomaa ratkaisua, eikä ministeri luovu siitä". Ministeri ei siten voi ennakkoliseen finanssivalvontaan kuuluvassa asiassa päätyä raha-asiainvaliokunnan kannasta poikkeavaan ratkaisuun mutta hänellä on sen sijaan mahdollisuus saattaa asia valtioneuvoston yleisistunnon lopullisesti ratkaistavaksi.

Muodollisen päätösvallan puuttuminen ei tietysti vielä sinänsä kerro koko totuutta ministerivaliokuntien tosiasiallisesta asemasta. Kriittisissä arvioinneissa on usein kiinnitetty huomiota siihen, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettely on varsin jäykkää ja muotoihin sidottua eikä sovellu hyvin poliittisia linjoja vetäviin keskusteluihin. Valmisteluvaiheen merkitystä on ollut omiaan korostamaan myös hallitustemme koalitioluonne, joka on poliittisesti tärkeissä asioissa pakottanut etsimään tarvittavaa yksimielisyyttä muilla kuin jäykkiä menettelysääntöjä noudattavilla foorumeilla. Muodollisesti pelkästään valmistava käsittely valiokunnissa on useinkin tosiasiallisesti ratkaiseva vaihe; onpa mahdollista, että jotakin poliittista linjausta koskevaa asiaa ei ylipäätään katsota välttämättömäksi saattaa valtioneuvoston yleisistunnossa muodollisesti päätettäväksi.

Aika ajoin tietty valiokunta on käytännössä muodostunut eräänlaiseksi valtioneuvoston yleisistuntoa suppeammaksi kabinetiksi, johon kuuluvat poliittisesti keskeiset ministerit ja jossa myös tosiasiallisesti tehdään poliittisesti tärkeät ratkaisut. Tällainen rooli oli aikaisemmin raha-asiainvaliokunnalla. Nyttemmin raha-asiainvaliokunta on, muun muassa sen käsiteltäviksi tulevien asioiden merkittävän karsimisen vuoksi, menettänyt asemansa talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle, jota voinee tällä hetkellä pitää eräänlaisena "super-valiokuntana", ainakin sisäpolitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.

3. Valiokuntien toimintatavat

VNOS:n säännökset valiokuntien työskentelystä ovat niukat, mikä ilmentää pyrkimystä säilyttää valiokuntalaitoksen joustavuus ja vapaamuotoisuus. VNOS 53.2 §:n mukaan tosin erimielisyyden sattuessa valiokunnassa noudatetaan samaa kollegiaalista äänestysmenettelyä kuin valtioneuvoston yleisistunnossa ja äänestyksestä myös tehdään merkintä päätösluetteloon, milloin sellaista pidetään. Käytännössä lienee kuitenkin harvinaista, että valiokunnan kanta ratkaistaisiin tämän kaltaisen muodollisen äänestyksen jälkeen. - Pöytäkirjaa valtioneuvoston ohjesääntö edellyttää pidettäväksi ainoastaan ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa sekä raha-asiainvaliokunnassa. Pöytäkirjan vahvistaminen oikeaksi on säädetty valiokunnan sihteerin tehtäväksi. (53.4 §)

Tätä tehtävää lukuunottamatta valiokuntien sihteereistä eikä myöskään niiden kokouksiin osallistuvista asiantuntijoista ei sisälly säännöksiä valtioneuvoston ohjesääntöön. Varsin yleistä on, että valiokuntien kokouksiin osallistuu säännöllisesti pysyvinä asiantuntijoina johtavia virkamiehiä ja että ne kokouksissaan kuulevat muitakin asiantuntijoita. Pysyvistä asiantuntijoista saatetaan määrätä jo samalla pääministerin päätöksellä kuin jäsenenä toimivista ministereistakin.

4. Valtioneuvoston epäviralliset valmisteluelimet

Poliittinen käytäntö on tuonut valtioneuvoston ohjesäännössä tarkoitettujen ministerivaliokuntien rinnalle muitakin valmisteluelimiä, jotka toimivat täysin vailla säännöspohjaa. Näistä vanhin on hallituksen iltakoulu, johon nykyisin osallistuvat ministereiden ohella säännöllisesti myös ennen kaikkea hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Jo pitkään on myös ollut tapana käyttää asioiden valmistelussa ja hallituspuolueiden kantojen yhteensovittamisessa ministeriryhmiksi tai ministerityöryhmiksi kutsuttuja elimiä, jotka asiallisesti ovat hyvin lähellä ylimääräisiä valiokuntia. Muodollisesti ministerityöryhmien ja ylimääräisten valiokuntien erona kuitenkin on, että ainakaan pääsäännön mukaan ministeriryhmien asettamisesta ei - ylimääräisistä ministerivaliokunnista poiketen - päätetä muodollisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Niiden asettamisesta sovitaan iltakoulussa tai muissa ministereiden epävirallisissa neuvotteluissa. Esimerkkinä ministerivaliokunnan ja ministerityöryhmän välisen eron häilyvyydestä voi

käyttää hallinnon kehittämisasioiden valmistelun organisointia. Holkerin ja Ahon hallituksissa asetettiin erityinen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, kun taas Lipposen hallituksessa on tyydytty ministerityöryhmään.

Poliittisesti tärkeissä kysymyksissä, joissa hallituspuolueiden linjoissa on vähintäänkin painotuseroja, suppean kabinetin roolissa on käytännössä saattanut toimia hallitusryhmien puheenjohtajien kokous, joka niin ikään on täysin vailla säännöspohjaa. Sekin vahvistaa osaltaan kuvaa, jonka mukaan asioiden valmistelu ja poliittisten näkemysten yhteensovittaminen hallituksen piirissä hakeutuu joustaviin muotoihin, usein säännöksiin virallistetut toimintamuodot kuten juuri ministerivaliokunnat sivuuttaen.

5. Erikseen säännellyt neuvostot

Joissakin suhteissa ministerivaliokuntia muistuttavat myös eräät erikseen säännellyt neuvostotyyppiset elimet, joissa on jäseninä useita ministereitä. Erityisesti on mainittava

- puolustusneuvosto, joka toimii "ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa" (A puolustusneuvostosta 137/57, 1 §) ja joka muun ohessa voidaan nähdä eräänlaiseksi puolustushallinnon kahden haaran väliseksi yhdyssiteeksi,

- talousneuvosto, jonka valtioneuvosto voi asettaa "kokonaistaloudellista suunnittelutyötä sekä kansantalouden suotuisan kehityksen edistämistä tarkoittavien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelua varten" (L talousneuvostosta 2/66, 1 §) sekä

- valtion tiede- ja teknologianeuvosto, jonka tehtävänä on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden apuna muun muassa "käsitellä tiede- ja teknologiapoliitiikan suuntaamista ja yhteensovittamista koskevat asiat sekä valmistaa valtioneuvostolle sitä koskevia suunnitelmia ja ehdotuksia" (A valtion tiede- ja teknologianeuvostosta 934/86, 2 §:n 1 kohta).

Puolustusneuvoston erityispiirteenä on sen asema tasavallan presidentin neuvottelukuntana. Muutoin tarkoittamani neuvostot eroavat muodollisessa suhteessa ministerivaliokunnista muun muassa siinä, että niiden jäseninä on myös muita kuin ministereitä. Ministerivaliokunnissa käytössä oleva pysyvien asiantuntijoiden järjestelmä on kuitenkin omiaan vähentämään tämän muodollisen eron tosiasiallista merkitystä.

6. Arviointia

De lege ferenda -näkökulmasta voidaan asettaa ainakin seuraavat ministerivaliokuntia koskevat kysymykset;

- (1) Tulisiko hallituksen sisäinen valmisteluorganisaatio saattaa tiukemman oikeudellisen sääntelyn kohteeksi ja tulisiko valmisteluja poliittinen kannanmuodostus myös käytännössä kanavoida oikeudellisesti säännelyihin muotoihin?

- (2) Tulisiko valiokunnat nykyiseen tapaan säilyttää muodollisesti pelkästään valmistelemina eliminä vai tulisiko niiden voida käyttää - yleisistunnon ja ministeriöiden rinnalla - myös muodollista päätösvaltaa?

(1) Olen jo edellä viitannut eräisiin näkökohtiin, jotka puoltavat organisatorista ja toiminnallista joustavuutta valtioneuvoston yleisistunnon muodollista päätöksentekoa edeltävässä valmistelussa. Näihin kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon jo autonomian ajalta periytyvä määrämuotoisuus ja jäykkyys, joka estää sitä toimimasta kannanmuodostuksen tosiasiallisena foorumina. Huolimatta pyrkimyksestä siirtää asioita yhä enemmän ministeriöissä ratkaistaviksi yleisistunnossa käsiteltävien asioiden lukumäärä on myös edelleen varsin korkea ja yhtä asiaa varten käytettävissä oleva käsittelyaika varsin lyhyt. Ministeristömme ovat lisäksi yleensä koalitionhallituksia, mikä lisää poliittisten kantojen yhteensovittamiseen kohdistuvia paineita.

Pitkän aikavälin kehityslinjana näyttääkin olleen, että samalla kun yleisistunnon määrämuotoisuus on säilytetty yleisistunnon muodollista käsittelyä edeltävässä vaiheessa on omaksuttu joustavampia toimintamuotoja. Tämä on yhtäältä lisännyt ja toisaalta vähentänyt valiokuntalaitoksen painoarvoa. Painoarvon lisääntyminen on ilmennyt ennen kaikkea "super-valiokunta"kehityksessä: kuten edellä totesin, aikaisemmin raha-asiainvaliokunta ja nyttemmin talouspoliittinen ministerivaliokunta ovat saattaneet käytännössä saada yleisistuntoa suppeamman kabinetin roolin. Valiokuntien samanaikaisen painoarvon vähentymisen merkiksi voi taas tulkita niitä korvaavien kokonaan säännöstämättömien toimintamuotojen yleistymisen; esimerkkeinä olen yllä maininnut iltakoulun, ministerityöryhmät ja hallitusryhmien puheenjohtajien kokouksen.

3.

Yleisesti ottaen en pidä kehitystä huolestuttavana enkä edes usko, että sen suuntaa pystyttäisiin säädännäisin keinoin ohjaamaan: tosiasiallinen poliittinen kannanmuodostus valtioneuvoston piirissä kanavoituu muotoihin, jotka kulloinkin vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Toisaalta päätöksenteossa, jolla on välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, on oikeusturva-, laillisuusvalvonta- ja vastuusyistä tärkeätä säilyttää määrämuotoisuus säänneltyine esittely-, äänestys- ja pöytäkirjaamisenmenettelyineen. Sikäli kuin valtioneuvostolla tällaista päätöksentekoa pysytetään, yleisistuntoa leimaavasta muotosidonnaisuudesta on nähdäkseni pidettävä kiinni.

En sen sijaan pidä tarkoituksenmukaisena määrämuotoisuuden lisäämistä valiokuntien työskentelyssä. Säänneltyjen menettelymuotojen edellyttäminen on nähdäkseni paikallaan vain silloin, kun oikeudelliset valvonta- ja vastuunäkökohdat sitä puoltavat. Tämä ymmärtääkseni selittääkin sen, että valtioneuvoston ohjesäännössä raha-asiaivaliokunta sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on työskentelyn säännöstämisessä asetettu muista ministerivaliokunnista poikkeavaan asemaan.

Täysin ongelmaton kuvailemani kehitys ei tietystikään ole. Poliittisen kannanmuodostuksen siirtyminen valtioneuvoston yleisistunnosta - ja osin ministerivaliokunnistakin - säännöstämättömiin muotoihin saattaa hämärtää sen läpinäkyvyyttä ja vähentää sen julkista kontrolloitavuutta, ehkä jopa haitata parlamentarisminkin toimivuutta. Tältä kannalta voi pitää toivottavana, että myös sellaiset tärkeät poliittiset linjanvedot, joilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, tuotaisiin valtioneuvoston yleisistuntoon, eikä niitä jätettäisi vain jonkin valiokunnan tai ministereiden epävirallisen yhteiselimen kannanottojen varaan. Valtioneuvoston käytännössä onkin muutaman viime vuosikymmenen kuluessa kehittynyt tällaisia linjanvetoja varten erityinen päätöksentekomuoto, valtioneuvoston periaatepäätös.

(2). Valtioneuvoston ratkaisuvalltaa käyttävät nykyisin joko yleisistunto tai ministeriö. Vastaavasti parlamentarismimme on nojautunut yhtäältä koko valtioneuvoston kollektiiviseen ja toisaalta kunkin ministerin yksilölliseen poliittiseen vastuuseen. En pidä sen paremmin oikeudellisten päätösvaltasuhteiden selkeyden kuin parlamentaaristen vastuusuhteidenkaan kannalta tarkoituksenmukaisena, että yleisistunnon ja ministeriöiden rinnalle (tai väliin!) tuotaisiin uusi muodollisen päätöksenteon foorumi, ministerivaliokunnat.

Ministerivaliokuntien muodollista päätösvaltaa saatetaan perustella niiden kannanmuodostuksen tosiasiallisella merkityksellä. Tämän perustelun vasta-argumenttina voidaan viitata ensinnäkin siihen yleiseen näkökohtaan, jonka mukaan oikeudellisilla muoto-, menettely- ja organisatiosäännöksillä on mahdotonta vangita tosiasiallisia poliittisen kannanmuodostuksen prosesseja. Toiseksi on syytä toistaa mahdollisuus saattaa välitöntä oikeudellista vaikutusta vailla olevat poliittiset linjanvedot yleisistuntoon valtioneuvoston periaatepäätöksinä käsiteltäviksi.

Toisena perusteluna ministerivaliokuntien muodollisellekin päätösvalalle saatetaan käyttää nopean päätöksenteon välttämättömyyttä varsinkin kriisitilanteissa. Tällä näkökohdalla saattaisi olla merkitystä erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan, ehkä myös EU-ministerivaliokunnan kohdalla. Valtioneuvoston organisaation ja toimintamuotojen sääntelyä ei kuitenkaan nähdäkseni tulisi rakentaa tämän kaltaisten poikkeustilanteiden varaan. Voidaan myös huomauttaa siitä, että muun muassa teknisen kehityksen ansiosta valtioneuvosto kyetään yleisistuntonakin varsin nopeaan päätöksentekoon.

Kolmantena argumenttina saatetaan esittää, että on ristiriitaista, että valtioneuvoston ratkaisuvallaa voi käyttää ministeriön virkamies mutta ei sen sijaan useasta ministeristä koostuva valiokunta. On kuitenkin huomattava, että ministeri voi pidätysoikeutensa avulla kontrolloida ministeriönsä kaikkea päätöksentekoa. Jos yleisistunnon ja ministeriöiden välinen ratkaisuvallan jako lisäksi todella noudattaa HM 40.2 §:n säännöstä, jonka mukaan "yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii", en näe valiokuntien puuttuvassa päätösvallassa myöskään poliittisen demokratian tai parlamentarismin kannalta ongelmaa.

Mikäli valiokunnille annettaisiin muodollista päätösvaltaa, niiden työskentelytavat ja menettely olisi säänneltävä nykyistä täsmällisemmin. Tällöin taas menetettäisiin ne edut, joita seuraa valiokuntalaitoksen joustavuudesta verrattuna yleisistunnon jäykkyyteen.

Porthaniassa 21.2.1997



Kaarlo Tuori