

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Keskiviikko 5.3.1997 klo 10.00

Esityslista

13/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995 (K 5/1996 vp)*
  - *Jatkettu I käsittely*
  - Työasiainvaliokunnan lausunto 3/1997 vp.
4. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995 (K 8/1996 vp) - Ministerivaliokunnat*
  - *Jatkettu I käsittely*

Kuultavina:

    - Valtioneuvoston oikeuskansleri *Jorma S. Aalto*
    - Ulkoasiainneuvos *Eikka Kosonen*, Ulkoasiainministeriö
    - VTT *Eero Murto*
    - Ministeri *Esko Rekola*
    - OTT *Kauko Sipponen*
    - VTT *Seppo Tiihonen*

Seuraava kuuleminen on 6.3.
5. Muut mahdolliset asiat.
  - PeV:n vierailu suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 - 12, os. Punanotkon-katu2.
6. Seuraava kokous on **torstaina 6.3.1997 klo 10.00.**

Eero Murto

Muistio

VTT

perustuslakivaliokunnalle 5.3.1997

## MINISTERIVALIOKUNNAT VALTONEUVOSTON TOIMINTOJEN YHTEENSOVITTAMISEN JA PÄÄMINISTERIN POLIITTISEN JOHTAMISROOLIN NÄKÖKULMASTA

Hallituksen toiminnassa on päätöksenteon ja pääministerin johtajan roolin kannalta merkittävin vaihe - virkamies- ja ministeriövalmistelun jälkeen - asioiden poliittinen yhteensovittaminen, jossa yleensä ministerivaliokunnilla (ja iltakoululla) on keskeinen rooli. Ne myös ikään kuin korostavat ministerien osuutta ratkaisujen valmistelussa (ennen muodollista päätöstä). Valiokunnat ovat hyvin usein tosiasiallisia ratkaisu-elimiä, mutta monesti nämäkin menettelyt ovat riittämättömiä ennen valtioneuvoston muodollista ratkaisua.

Ministerivaliokuntien puheenjohtajuuksien kautta pääministeri on koko ajan hallituksen sisäisen toiminnan keskiössä. Muutosidonnaisten koko hallitusten yhteisten virallisten kokousten takia ministerivaliokunnissa (ja iltakoulussa) korostuu pääministerin asema ja nousee esiin pääministerin persoona, kyky sekä poliittinen rooli. Valiokuntien ministerijäsenet - ne, jotka ovat jäseninä useassa valiokunnassa - muodostavat hallituksen sisäisen, institutionaalisen aseman mukaisen, tiettyihin asiakokonaisuuksiin paneutuvan ydinryhmän. Muodolliset sisäpiirit muotoutuvatkin usein valiokuntajäsenyyksien kautta. Joskus tosiasiallisetkin. Valiokuntien jäsenyydet tuottivat eliittiasemia ja sisäpiirejä jo itsenäisyyden alussa. Tärkeisiin valiokuntiinhan pääministeri "valitsee" pakollisten jäsenten lisäksi hallitustoiminnan ja -yhteistyön kannalta keskeiset ministerit. Valintavapaus on hyvin muodollinen.

Yleistäen voi sanoa, että talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä ulkoasiainvaliokunta (nykyisin ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta) ovat olleet tietynlaisia hallituksen sisäisen vallan lähteitä. Pääministerin muodollista asemaa on vahvistettu säännöksillä talouspoliittisessa- ja EU-ministerivaliokunnassa.

Tietysti on muistettava myös se, että lakisääteiset ministerivaliokunnatkin ovat osittain kankeahkoja sen takia, että niillä on oma rytminsä ja työtapansa. Lisäksi käsiteltävien asioiden määrä on joissakin - lähinnä raha-asianvaliokunnassa - ollut liian suuri. Muun muassa tämän vuoksi esimerkiksi raha-asianvaliokunta on pitkälti ollut valtiovarainministeriön tosiasiallisen vallan vahviste.

\* \* \*

Vanhimmassa lakisääteisessä valiokunnassa - **raha-asiaivaliokunnassa** - on itsenäisyyden alusta lähtien käsitelty satoja asioita kuukaudessa ja tuhansia vuodessa. On siten selvää, etteivät pääministerit, eivätkä muutkaan ministerit, ole ehtineet paneutua moniinkaan siellä käsiteltäviin asioihin.

Raha-asiaivaliokunnan keskeiset jäsenet ovat aina olleet pääministeri ja valtiovarainministeri, joilla muutenkin on hallituksessa talouspoliittinen johtoasema. Tärkein jäsen on pääministerin puheenjohtajuudesta huolimatta ollut valtiovarainministeri, jonka asemaa valiokunta on vahvistanut, mutta ennen kaikkea valiokunta on nostanut valtiovarainministeriön asemaa muihin ministeriöihin nähden. Sillä on ylivertainen asema muiden ministeriöiden valmisteleminen

asioiden valvonnassa.

Valtiontalouden kokonaisuutta tarkasteltaessa on talouspoliittisen ministerivaliokunnan rooli on kuitenkin noussut raha-asiainvaliokuntaa merkittävämmäksi. Toisen maailmansodan jälkeen puolestaan ulkopoliitiikka oli niin keskeisellä sijalla, että pääministerit siirsivät "vähemmän tärkeän" raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajan tehtävän muille ministereille.

Lakisäätteisistä valiokunnista raha-asianvaliokunta olisi ensimmäisenä "lakkautuslistalla".

\* \* \*

Vuonna 1977 lakisäätiseksi tullut **talouspoliittinen ministerivaliokunta** (perustamisen taustalla oli yli 25-vuotinen perinne ylimääräisestä valiokunnasta, joka oli yleensä nimeltään yleistaloudellinen ministerivaliokunta) on ollut raskaan sarjan ministerien foorumi. Yleistäen voi sanoa - kun valiokuntaa tarkastellaan pitkällä aikajänteellä - että jos ministeri ei ole kuulunut tähän valiokuntaan eikä myöskään ulkoasiainvaliokuntaan, ministeri ei ole ollut hallituksen ydinryhmää. Ulkopuolelle jäänyt on saattanut olla liiaksi muualta tulevan informaation varassa.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksista on muodostunut ikäänkuin hallituksen sisäpiirin taloustuntto. Painoarvoa lisää myös sen henkilökoonpano, joka on aina arvovaltainen. Kaikissa hallituksissa jäsenenä ovat hallituspuolueiden ykkösmiehet. Pääministerit ja ministerit ovat haastatteluissani katsoneet, että valiokunta on hallituksen tärkein valiokunta.

Talouspolitisesta ministerivaliokunnasta on muotoutunut Sorsan II hallituksesta lähtien tietynlainen hallituksen virallinen työvaliokunta, joka käsittelee keskeiset talouspoliittiset asiat. Kun jokin uusi asia käsitellään tässä valiokunnassa, on se samalla hallituksen talouseliitin ensimmäinen kannanotto, jolla on painoarvoa. Valiokunta on tavallisesti keskittynyt uuden politiikan valmisteluun ja valikoituihin asioihin. Rutiiniasiat hoidetaan muualla. Valiokunnan jäsenyydet ovat vahvistaneet hallituksen sisällä siihen kuuluvien ministerien asemaa. Kokoonpano on tosin varsin laaja, joten tehokkuus saattaa jo kärsiä.

Keskeisimmät jäsenet ovat tässäkin valiokunnassa yleensä pääministeri ja valtiovarainministeri. Arvovaltaisen kokoonpanonsa vuoksi valiokunta voi tehdä tosiasiallisia päätöksiä sitoumusten muodossa. Valiokunnan päättämän asian yksityiskohtainen hiominen siirtyy muualle. Käsittely on poliittisempaa (kuten ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassakin) kuin normaali virkamiesvalmisteluja raha-asiainvaliokunnan käsittely.

\* \* \*

Vuonna 1922 lakisäätiseksi tulleen ulkoasiainvaliokunnan (**ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta**) aktiivisuus, painoarvo ja pääministerin rooli ovat vaihdelleet paitsi ulkopoliittisen tilanteen myös ulkoministerin ja presidentin henkilön myötä. Pitkällä aikajänteellä sisäpiiri, tai paremminkin keskeinen toimijakolmikko, on ollut presidentti, pääministeri ja ulkoasiainministeri. Heistä valiokunnan käsittelemät asiat ovat suurelta osin olleet riippuvaisia. He ovat vaikuttaneet siihen, mitkä asiat on katsottu välttämättömäksi tuoda valiokunnan käsittelyyn. Yleensä valiokunnan jäsenet ovat olleet paremmin ulkopoliitikasta informoituja kuin muut hallituksen jäsenet.

Pääministerin kokonaisjohtajuutta ajatellen puheenjohtajuus ulkoasiainvaliokunnassa myös legitimoii pääministerin ulkopoliittisen toimijan roolia. Tosiasiallinen rooli on tosin vaihdellut.

Koiviston ja Ahtisaaren presidenttikausilla valiokunta on jopa kokoontunut presidentin johdolla (kuten usein aikaisemminkin). Valiokunnan kokoustiheys on tilannetekijöiden mukaan vaihdellut. 1980-luvulla kokousten määrä oli vähimmillään vuodessa alle kymmenen. Tilanteesta riippuen valiokunta on ollut joskus hyvinkin merkittävä hallituksen sisärengas.

\* \* \*

Viimeksi perustetun lakisääteisen ministerivaliokunnan eli Euroopan unionia koskevien asioiden valiokunnan (ns. **EU-ministerivaliokunta**) kokouksiin voivat osallistua muutkin ministerit kuin vain varsinaiset jäsenet. Nimettyjen jäsenten lisäksi nykyisessä hallituksessa kokouksiin ovat osallistuneet säännöllisimmin ministerit Alho, Jaakonsaari, Enestam ja Taina. Valiokuntaan kuuluu puolet ministereistä ja kun kaikilla on lisäksi osallistumisoikeus, ei valiokunta ole ns. hallituksen - ei muodollisenkaan - sisäpiirin lähde. Pääministeri lisäksi valiokunnan valmistelemaan käsittelyyn voivat myös tuoda asioita vastuuministeriön ministeri ja EU-asioiden komitea.

\* \* \*

Hallituksessa voi olla myös **muita ministerivaliokuntia tarpeiden mukaan**. Ne valmistelevat asioita vain valtioneuvoston istuntoon. Kaikki jäsenet määrää pääministeri, mutta pääministerin ei ole niissä välttämättä puheenjohtaja eikä jäsenkään. Ylimääräisten valiokuntien määrä nousi ajoittain niin suureksi, että yksi ministeri saattoi kuulua samanaikaisesti jopa 10-12 valiokuntaan. Toiset pääministerit ovat panneet valiokuntiin paljonkin painoa, toiset eivät.

Ylimääräisten valiokuntien puheenjohtajuus on pääministerin kokonaisjohtajuuden kannalta mielenkiintoinen asia. Jotkut pääministerit ovatkin kieltäytyneet asettamasta sellaisia ministerivaliokuntia, joissa pääministeri ei ole puheenjohtaja. Tässäkin pääministerien toimintatavat ja tyyli ovat vaihdelleet.

\* \* \*

Mielenkiinnon vuoksi todettakoon, että kun tutkitaan naisten osallistumisia "muodollisiin sisä-piireihin" eli ministerivaliokuntatoimintaan, niin se on ollut koko itsenäisyyden ajan kaikissa (66 hallitusta) hallituksissa todella vähäistä - viimeisiä hallituksia lukuun ottamatta. Ja syytkin ovat selvät. .

Kun tarkastellaan valiokuntapaikkoja vain raha-asiainvaliokunnan, talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja uiko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan valtioneuvoston ohjesäännössä nimettyjen ministeripostien perusteella, niin naisministeri olisi päässyt suoraan valiokunnan jäseneksi - ilman pääministerin "määräystä" 66 hallituksesta vain viiteen. Ensimmäisen kerran tämä mahdollisuus oli vasta vuonna 1972 Paasion vähemmistöhallituksessa (Margit Eskman). Kaiken kaikkiaan vain kahdeksan eri naisministeriä on suoraan ministeripostinsa kautta koko itsenäisyyden aikana päässyt lakisääteisen ministerivaliokunnan jäseneksi eli hallituksen muodolliseen sisäpiiriin. Ja peräti puolet kaikista tapauksista ajoittuu Lipposen hallitukseen.

\* \* \*

Usein hallituksen sisärenkaan jäsenet ovat myös hallituksen virallisten elimien jäseniä. Näillä ministereillä on siten useita sekä epävirallisia että virallisia keskustelufoorumeja muihin ministereihin verrattuna. Heillä on kontrollissa poliittinen valmisteluaineisto ja -koneisto, unohtamatta avustajia ja keskeisiä virkamiehiä, jotka ovat myös pysyvinä asiantuntijoita va-

liokunnissa. Valiokuntien toiminta korostaa ennen kaikkea valtiovarainministeriön (raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta) ja ulkoasiainministeriön roolia. Näiden virkamiehet muun muassa valmistelevat kokoukset ja toimivat valiokuntien sihteereinä.

## Kauko Sipponen : Ministerivaliokunnista

### PÄÄMINISTERI JOHTAJANA

Pääministerin asema valtioneuvostossa on ollut suhteellisen vaatimaton poliittisen johtajuuden kannalta ajatellen. Vasta viime vuosina on hänen johtamismahdollisuuksiaan valtioneuvoston yleisistunnossa alettu vahvistaa. Useissa tapauksissa pääministeri itse on katsonut olevansa pikemmin tekninen puheenjohtaja ja sovittelija kuin muitakin yhteisiin tavoitteisiin ja ponnisteluihin kokoava poliittinen johtaja. Valtioneuvostossa asioiden valmistelu on merkittävä vaihe. Virallinen päätös valtioneuvoston yleisistunnossa on monesti vain muodollinen välttämättömyys.

Lähemmin tarkasteltaessa ilmenee, että valmisteluvaiheessa pääministerillä on valmistelu hallinnassaan. Hän johtaa puhetta kaikissa lakisääteisissä ministerivaliokunnissa ja iltakoulussa sekä tietyin ehdoin ja edellytyksin myös puolustusneuvostossa ja talousneuvostossa. Näiden toimielinten välityksellä hän pääsee vaikuttamaan, millaisina asiat tulevat valtioneuvoston yleisistuntoon. Valmisteluyksikköjen avulla hän pääsee muille ministereille tuntemattomiin tietoihin. Kaikki tämä on sitäkin merkittävämpää, kun päätös, ratkaisu ja muu toimenpide miltei aina tehdään valmistelun mukaisesti.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta aloitti toimintansa 30 vuonna 1917, sekä ulkoasiainvaliokunta-nykyinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta -vuonna 1919. Nämä molemmat sisältyivät valtioneuvoston ohjesääntöön (80/22), joka säilyi harvinaisen pitkään. Vuonna 1977 talouspoliittinen ministerivaliokunta muutettiin lakisääteiseksi. EU-ministerivaliokunta aloitti toimintansa vuonna 1995. Varsinkin Kalevi Sorsan hallituksissa 1970-luvulla asetettiin lukuisia ylimääräisiä ministerivaliokuntia, joiden lukumäärä saattoi enimmillään nousta vajaaseen kahteenkymmeneen. Näistä on pyritty vapautumaan. Lipposen hallitus asettikin alkuun vain neljä lakiperusteista ministerivaliokuntaa sekä lisäksi lokakuussa 1996 lähialueministerivaliokunnan.

Käytäntö on paljolti muokannut ministerivaliokunnan toimintamuotoja. Kun valiokunnista ei ole säädetty lakitasolla, niillä ei ole lopullista päätösvaltaa.

Nykyisin on alettu käyttää entistä enemmän myös varsin vapaamuotoisesti toimivia ministerityöryhmiä sekä ns. hallitusryhmien vetäjien kokouksia. Kokoomushallituksissa pienillä hallituspuolueilla on ollut vaikeuksia seurata asioiden kulkua. Jos niillä on vain yksi edustaja hallituksessa, hänellä on ollut miltei ylivoimainen tehtävä osallistua monien ministerivaliokuntien kokouksiin. Muiden kuin lakisääteisten valiokuntien kokouksiin on voitu lähettää ministerin sijasta jokin toinen korkean tason edustaja, mutta tämä ei ole ollut mahdollista ratkaisuvaiheessa.

## RAHA-ASIAINVALIOKUNTA

Kuten Seppo Tiihonen ( Hallitusvalta s.276) kirjoittaa, raha-asiainvaliokunta perustettiin 1917, se ryhtyi valvomaan ministeriöiden päätöksiä 1931, sai sotien aikana valtioneuvoston yleisen hallinnollisen valvontaroolin ja 1950-luvulla sen tehtäviä siirrettiin valtiovarainministeriölle. Samalla valvontavalta ulotettiin taloudellisesti vähäisiinkin asioihin. Valiokunnan avulla valtiovarainministeriö valvoo, ettei tärkeitä taloudellisia kysymyksiä ratkaista ohi valiokunnan. Siihen aikaan kun lähes kolme vuosikymmentä sitten työskentelin valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä havaitsin, että valiokunnan suorittama valvonta oli peittävä ja pitävä.

Raha-asiainvaliokunta on olennaisesti pääministerin, valtiovarainministerin ja valtiovarainministeriön instrumentti. Valtioneuvosto määrää asiat, jotka taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen valtioneuvoston päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa tai valtiovarainministeriön raha-asiainkäsittelyssä. Asiat valmistellaan valtiovarainministeriössä, ne esittelee valtiovarainministeriön johtoon kuuluva korkea virkamies ja yhtenä käsittelijänä on pysyvästi valtiovarainministeri. Valtiovarainministeriön merkitystä on lisännyt ennen talvisotaa käyttöön otettu valmistava raha-asiainvaliokunnan istunto, jossa budjettipäällikkö esittelee asianomaisen ministerin ja esittelijän olematta läsnä. Asioiden käsittelytapaa heijastaa sekin, että esittelijät poistettiin raha-asiainvaliokunnan varsinaisesta istunnostakin vuonna 1976.

Raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävät asiaryhmät laajenivat ja valvonta tiukkeni jatkuvasti, kunnes tätä kameralistista järjestelmää on alettu viime vuosina valtionhallinnossa toteutettujen uudentyyppeiden ajatusten mukaisesti sopeuttaa tavoitejohtamiseen vähentämällä valvontatehtäviä ja keskittymällä suurempiin menokohteisiin. Raha-asiainvaliokunnan jäsenten vastuusta saatiin selvitystä ns. salaputkijutussa. - Vastoin aikaisempaa "doktriinia virallinen vastuu laajennettiin myös päätöksiä valmistelevaan toimintaan, samoin kuin toisessa yhteydessä oikeuskanslerin katsottiin olevan virkavastuussa myös esiintymisestään iltakoulussa.

Valtiovarainministeriön raha-asiainvaliokunnan kautta suorittama tarkka ennakkollinen finanssivalvonta on muun ohella antanut aiheen puhua valtiovarainministeriöstä superministeriönä. Eduskunnassa on tällaista ylivertaista asemaa kritisoitu mm. käsiteltäessä vuonna 1990 valtioneuvoston hallinnonuudistuksesta antamaa selontekoa.

## ULKOASIAINVALIOKUNTA

Ulkoasiainvaliokunta syntyi vuonna 1919 varsin epämuodollisesti, sillä ensi alkuun sen kokouksissa ei pidetty pöytäkirjoja eikä niissä ollut läsnä esittelijöitä.

Virallisiin arkistoihin ulkoasiainvaliokunnasta alkoi kertyä tietoja vasta vuodesta 1947, jolloin sotasyyllisyysjutun vaikutuksesta valiokunnassa alettiin pitää pöytäkirjaa. Kuten tunnettua, sotasyyllisyys oikeudenkäynnissä määriteltiin valtakunnan ulkopoliittinen johto olennaisesti juuri ulkoasiainvaliokunnan jäsenyyttä kriteerinä pitäen.

Ulkoasiainvaliokunta ei toimi samalla tavoin säännöllisesti kuin raha-asiainvaliokunta, vaan sen toimintarytmi mukautuu ulko- ja sisäpoliittisiin tilanteisiin.

Verrattuna nykypäivän tilanteeseen voidaan sanoa, että itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä ulkoasiainvaliokunnan työmäärä ei ollut suuri eikä sen jäsenyys aivan ensiarvoisen tärkeääkään. Sotien aikana hallituksissa toimi käytännössä ulkoasiainvaliokuntaakin suppeampi ryhmä, joka tosiasiallisesti periaatekysymyksissä ennen kuin ne tulivat viralli-

seen käsittelyyn ; kyseessä oli kabinettityyppinen toiminta. Niinpä talvisodan aikana pidettiin vain yhdeksän ulkoasiainvaliokunnan kokousta, ja niistäkin seitsemän hiljaisimpana aikana eli tammikuussa 1940. Säädösten mukaan ulkoasiainvaliokunta on valtioneuvoston eikä tasavallan presidentin valmisteluelin. Näyttää kuitenkin siltä, että tasavallan presidentit ovat useinkin ottaneet osaa valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnankokouksiin toimien samalla niissä puheenjohtajina. Esimerkiksi presidentti Relander johti ensimmäisinä presidenttivuosinaan ulkopoliittikkaa olennaisesti ulkoasiainvaliokunnan välityksellä siirtäen tosin myöhemmin virkavuosinaan ulkoasiain johtoa ulkoasiainministerille. Presidentti Paasikivi osallistui valiokunnan toimintaan, varsinkin pääministeri Pekkalan toimikauden aikana. Presidentti Kekkonen piti pitkänä toimikautenaan suoria yhteyksiä ulkoasiainministeriöön eikä ole tietoa hänen osallistumisestaan ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin. Presidentit Koivisto ja Ahtisaari ovat ottaneet osaa ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin tarvittaessa käyttäen sitä keskusforumina. Säädösten mukaan valtioneuvostossa on ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka puheenjohtajana on pääministeri sekä jäseninä tietyt ministerit. Presidentin osallistumisesta ei puhuta mitään. Voidaan sanoa, että presidentin osallistuminen muuttaa valiokunnan tosiasialliseksi päättäjäksi, vaikka asia muodollisesti tuotaisiinkin myöhemmin valtioneuvoston ja presidentin esittelyyn. Näitä syistä presidentin osallistumisesta näyttää pitkältä traditiosta huolimatta syntyvän hienoista epävarmuutta.

Presidentille ulkoasiainvaliokunta näyttää olevan monessa suhteessa käyttökelpoinen instrumentti. Hän pääsee keskustelemaan ministereiden kanssa, ja saadun tiedon mukaan keskusteluissa käsitellään lähinnä merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä eikä yksityiskohtaisia päätöksiä. Voisiko ajatella, että menettely muodollistettaisiin kirjoittamalla säädökseen samoin kuin asetukseen puolustusneuvostosta : "Milloin tasavallan presidentti on saapuvilla ulkoasiainvaliokunnan kokouksessa eikä toisin määrää, hän johtaa asian käsittelyä".

#### TALOUSPOLIITTINEN MINISTERIVALIOKUNTA

Valtioneuvostoon asetettiin 1950-luvun alusta alkaen säännönmukaisesti talouspoliittinen ministerivaliokunta, joka 1970-luvulla muutettiin lakisääteiseksi. Suuret talouspoliittiset hankkeet tarvitsivat valmistelua ja poliittista sitoutumista ohi raha-asiainvaliokunnassa suoritettuna lähinnä sittenkin teknisluontoisen valmistelun. Tulopolitiikka ja taloudelliset linjaukset tarvitsivat nopearytmistä johto- ja neuvotteluelintä.

Investointiasioita käsiteltäessä valiokunnassa on ollut mukana myös Suomen Pankin edustaja. Aikanaan talouspoliittinen suunnittelu-neuvosto kytkeytyi talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan. 1970-luvun alussa oli mukana muuttamassa pääministerin johtotoimintaa

yhteiskuntasuunnittelupainotteiseksi. Se ei kuitenkaan onnistunut, koska valtioneuvoston kanslian suunnittelijat eivät päässeet osallistumaan konkreettiseen ja nimenomaan valtionalouden suunnitteluun.

Valtiovarainministeriö otti asian reviiritaisteluna, ja pääministereille - Koivisto, Aura, Karjalainen - riitti poliittinen johtajuus sekä ministerivaliokunnat, joiden avulla he kykenivät ainakin seuraamaan yksityiskohtaisesti yhteiskuntapolitiikan kehitystä reaalisesti valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Nyt on kuitenkin vähitellen oivallettu, että valtioneuvoston ja koko maan johtoa varten pääministeri tarvitsee sittenkin ministerivaliokuntien ym. lisäksi myös henkilökohtaista avustajakuntaa, minkä johdosta valtioneuvoston kansliaa on uusittu.



## EU-MINISTERIVALIOKUNTA

on vasta aloittanut toimintansa. Sen perustaminen osoittaa EU-jäsenyyden tosiasiallista merkitystä koko yhteiskunnassamme. Tietävästi presidentti Ahtisaari ei ole osallistunut tämän ministerivaliokunnan kokouksiin.

### JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Ministerivaliokunnat ovat maallemme ominainen järjestelmä, joka näyttää välttämättömältä asioiden huolellista valmistelua, ministerien välisiä keskusteluja sekä pääministerin johtamistoimintaa varten. Se on osoittautunut mukautumiskelpoiseksi eikä ole vielä jäykistynyt byrokraattiseksi. Se antaa myös virkakunnalle tietyn rytmiikan sekä toiminnan ehdot.

Ministerivaliokuntia on voimakkaasti karsittu. Jäljellä on vain neljä lakimääräistä valiokuntaa sekä ylimääräinen lähialueministerivaliokunta. Kaikki toimivat pääministerin johdolla. "Niin kuin iltakoulussakin, esittelyn suorittaminen sekä pöytäkirjan pitäminen ja säilyttäminen on vähitellen varmistunut. Valiokuntien pöytäkirjat, jotka arkistoidaan, eivät kuitenkaan ole julkisia; ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat ovat salaisia.

Huomattava osa valmistelutoimintaa tapahtuu nykyisin ministerityöryhmissä, jotka ovat asetettavissa ad hoc tavallisesti tiettyä kysymystä varten. Laajaa tehtävää varten tarvitaan merkittävästi sihteeristöä. Esimerkiksi ansiokkaasti toiminut hallinnon kehittämisenministerivaliokunta on lakannut. Jollain tavalla sen sijasta toimii valtiosuhteidenministerivaliokunta, jonka eräänä osana on valtioneuvostotyöryhmä. Tämä työryhmä pohtii tietävästi myös ministerivaliokuntien asemaa sekä erästä valtiosäännön kannalta mielenkiintoista kysymystä, valtiosihteereitä.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 1997.

*Kauko Siipinen,*

### Eduskunnan perustuslakivaliokunta: kuuleminen aiheesta ministerivaliokunnat

Ministerivaliokuntalaitos kuuluu valtioneuvoston historiallisiin traditioihin. 1800-luvun lopulla talousosaston senaattorivaliokunnat olivat talousosaston jäsenistä muodostettuja tilapäisiä tai pysyviä valmisteluelimiä, joiden varsinaisina jäseninä oli ainoastaan senaattoreita tai poikkeustauksessa mukana saattoi olla myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Säädöksissä määritellyn aseman senaatin talousosaston valiokunnat saivat 1892 senaatin ohjesäännössä, mutta säännöllinen valiokuntatoiminta talousosastossa oli alkanut jo vuonna 1885. Vuoden 1892 ohjesäännön maininta liittyy talousosaston varapuheenjohtajan aseman vahvistamiseen, sillä ohjesäännön mukaan, "jos jonkin asian valmistamista varten huomataan tarpeelliseksi valiokunnan asettaminen senaatin jäsenistä, on varapuheenjohtajan ne valitseminen". Vuoden 1894 työjärjestysluonnoksessa todettiin asianomaisen esittelevän toimituskunnan päällikön toimivan puheenjohtajana valiokunnassa, jos puheenjohtaja ei siihen kuulunut. Esittelijä velvoitettiin olemaan läsnä asiantuntijana ja kirjoittavan mietinnön.

Senaattori valiokuntien tehtäväkentät ja roolit siirtyivät suoraan itsenäisen Suomen valtioneuvostoon. Myös valiokuntien asettamismenettely tapahtui vanhan mallin mukaisesti yleisistunnossa pääministerin tekemän henkilövalinnan perusteella. Jo heti itsenäisyyden alussa valtioneuvostoon asetettiin kaksi lakisääteistä ministerivaliokuntaa, raha-asiainvaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta. Velvoite valiokuntien asettamiseen tuli valtioneuvoston ohjesäännöstä. Molempien valiokuntien puheenjohtajana oli pääministeri. Raha-asiainvaliokunta oli näistä vanhempi, sillä raha-asiainvaliokunta oli asetettu senaatin talousosastoon säännöllisesti jo vuodesta 1905 lähtien. Vuosisadan lopulla toteutettu valtionalouden tili- ja budjettijärjestelmän uudistaminen edellytti vuosittain laadittavia budjetteja. Valtionalouden asioiden käsittely ja menojen ennakkollinen valvonta uskottiin erityiselle senaattorivaliokunnalle. Tuo käytäntö jatkui itsenäisyyden alkupuolella vanhan mallin mukaisesti.

Itsenäisyyden alussa nousivat ulkopoliittiset asiat hallituspolitiikan keskiöön. Ulkopoliittisten asioiden valmisteluun asetettiin erityinen ulkoasioita käsittelevä ministerivaliokunta. Vaikka ulkoasiainvaliokunnalla sen enempää kuin raha-asiainvaliokunnallakaan ei ollut omaa ratkaisuvalltaa vaan ainoastaan asioiden valmistelutehtävä, valiokuntien toiminta säädeltiin juridisesti. Niissä edellytettiin pidettäväksi pöytäkirjaa.

Raha-asiainvaliokunnasta on säilynyt yhtenäinen pöytäkirjasarja. Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjat muodostavat yhtenäisen sarjan vasta toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta. Molemmat valiokunnat ovat toimineet säännöllisesti, joskin niiden toimintatavat ovat vaihdelleet. Ulkoasiainvaliokunnan toimintarytmi on liittynyt ulkopoliittisten asioiden rytmiin ja asioiden käsittelytapa on määrittynyt valiokunnan puheenjohtajan ja ulkoministerin tekemien tulkintojen mukaisesti toisin kuin raha-asiainvaliokunnassa, jonka käsittelemät asiat on määritelty valtioneuvoston tekemissä budjetin valmistelun ja valvonnan yleisohjeissa. Ajoittain ulkoasiainvaliokunta on

käsitellyt asioita esittelijöiden suorittamien esittelyjen pohjalta niin kuin raha-asiainvaliokuntakin, mutta tiettyinä kausina se on toiminut hallituksen ulkopoliittisen sisäpiirin sisäisenä keskusteluforumina. Tietoja sen toiminnasta on tällöin saatavissa vain satunnaisesti, sen mukaan kuin pääministeri tai ulkoministeri ovat muistiinpanoja sen kokouksista itselleen tehneet

Itsenäisyyden alkukaudella valtioneuvosto on asettanut myös erityisiä tiettyä asiaa käsitteleviä tilapäisiä ministerivaliokuntia. Niiden toiminta on vaihdellut tilanteen mukaisesti. Niistä ei ole jäänyt systemaattisia tietoja arkistoihin. Mitään velvollisuutta pöytäkirjojen tekemiseen ei ole ollut. Tämä on täysin luonnollista, sillä tilapäiset ministerivaliokunnat ovat valmistelleet hallituksen poliittisia linjauksia. Hallituksen sisäisten erilaisten poliittisten näkökantojen selvittelyn ohella valiokunnat ovat sovitelleet toisiinsa läheisesti liittyvien ministeriöiden erilaisia näkökantoja.

Sodan aikana valiokuntien merkitys korostui. Ulkoasiainvaliokunta toimi aktiivisesti erityisesti talvisodan aikana, mutta sen jälkeen sen tehtävät ovat siirtyneet hallituksen suppeille kabineteille. Raha-asiainvaliokunta sai valtionalouden kurissapitämisen korostumisen takia runsaasti uusia tehtäviä. Erityisen selvästi valiokunnan merkitys kasvoi sodan jälkeen. Valiokunnan käsittelemä asiämäärä lisääntyi aina 1980-luvun lopulle saakka. Vuonna 1986 käsiteltäviä listoja oli vuodessa noin 8500, mutta vuonna 1996 listoja oli noin 1000. Nykyisin valiokunta käsittelee ainoastaan kaikkein tärkeimpiä valtionalouden kysymyksiä.

Ulkoasiainvaliokunnan merkityksen kehitys on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Sodan jälkeinen siirtyminen ulkopoliitiikan hoidossa presidenttikeskiseen suuntaan on heikentänyt valtioneuvoston ulkopoliittista roolia yleensäkin. Muutos ilmenee erityisen selkeästi ulkoasiainvaliokunnan käsittelemissä asioissa, sillä ne eivät ole olleet ulkopoliittisen päätöksenteon keskiössä. Presidentti Paasikiven aikana ulkoasiainvaliokunta vielä kokoontui varsin aktiivisesti, valiokunta käsittelee tärkeitä asioita ja presidentti osallistui sen kokouksiin, mutta presidentti Kekkonen aikana valtioneuvoston käsittelyyn tuli entistä vähemmän asioita. Samalla myös valiokunnan merkitys väheni. Presidentti osallistui kokouksiin hyvin satunnaisesti, mikä on tietenkin asioiden käsittelyn perussääntö valiokunnassa, sillä valiokunta on pääministerin johdossa. Presidentti Koivisto ryhtyi 1980-luvun lopulla, erityisesti Holkerin hallituksen aikana tuomaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon uusia piirteitä. Hän alkoi osallistua valiokunnan kokouksiin, joissa hän piti usein ulkopoliittisia tilannekatsauksia.

Edellä käsiteltyjen kahden alkuperäisen ministerivaliokunnan lisäksi valtioneuvostossa on nykyisin kaksi uutta lakisäätteistä ministerivaliokuntaa: ne ovat 1970-luvulla asetettu talouspoliittinen ministerivaliokunta ja 1995 asetettu EU-asioiden ministerivaliokunta. 1995 ulkoasiainvaliokunnan nimi muutettiin ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi ministerivaliokunnaksi. Pääministeri on myös näiden uusien ministerivaliokuntien puheenjohtaja.

1990-luvulla toteutetut lakisäätteisten ministerivaliokuntien muutokset korostavat ensinnäkin pääministerin asemaa hallituksen keskeisten tehtäväkenttien - ulko- ja turvallisuuspolitiikka, talouspolitiikka, EU-politiikka, valtionalouden hoito - yleisenä johtajana ja koordinoijana. Toisaalta valiokuntien jäsenten määrittelytapa viittaa siihen, että valiokunnat toimivat valtioneuvoston ministeriökohtaisen eikä pelkästään poliitti-

sen koordinaation välineinä. Jälkimmäiseen seikkaan viittaa se, että valtioneuvoston ohjesäännössä luetellaan ne ministerit, joiden tulee olla valiokunnan jäsenenä sekä säädetään, että lisäksi sen ministerin, jonka asiaa valiokunnassa käsitellään, tulee osallistua istuntoon.

Valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelua varten voidaan valtioneuvoston yleisistunnossa asettaa myös muita valiokuntia. Niiden jäsenet määrää pääministeri. Nykyisessä hallituksessa sellaisia ei ole. Edellisissä hallituksissa on ollut muun muassa hallinnon kehittämisasioiden käsittelyä varten ministerivaliokunta. Ahon hallituksessa toimi erityinen veropoliittinen ministerivaliokunta. Ylimääräisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana ei ole ollut pääministeri. Nykyisessä hallituksessa on iltakoulussa asetettu hallinnon kehittämisen ministeriryöryhmä, jonka toiminta ei poikkea ministerivaliokunnan toiminnasta. Jokainen hallitus luo tässä suhteessa oman toimintatapansa. Yleisenä periaatteena on pääministeri Koiviston toisen hallituksen jälkeen näyttää kuitenkin olleen, että hallitukseen asetetaan vain joitakin eilakisääteisiä ministerivaliokuntia. 1970-luvulla ministerivaliokuntia saattoi olla kymmeniä. Pääministeri Koiviston noudattama periaate, että pääministeri johtaa henkilökohtaisesti hallituksen työtä on myös lujittunut 1980-luvulta alkaen.

Ministerivaliokuntien työskentelystä ei ole tarkempia määräyksiä. Niiden työssä voidaan soveltaa osin niitä periaatteita, joita komiteoista on säädetty. Niinpä esimerkiksi edellä mainituissa hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnissa oli useita pysyviä virkamiesasiantuntijoita, mutta nykyinen hallinnon kehittämisen ministeriryöryhmä on ottanut itselleen ainoastaan yhden pääsihteerin. Se käsittelee asioita esittelystä.

Ministerivaliokuntien jäseniä ovat senaatin valiokuntien tapaan ministerit. EU-asiainministerivaliokunnassa voi Ahvenanmaan maakunnan edustaja olla läsnä, kun asia liittyy Ahvenanmaahan.

Lakisääteiset ministerivaliokunnat rytmittävät yleisistunnon, iltakoulun ja presidentin esittelyn ohella ministerien ja pääministerin viikko-ohjelman. Ministerivaliokunnilla on säännölliset viikoittaiset kokousajat.

Ministerivaliokunnista pidetään pöytäkirjaa.

Muiden kuin raha-asiainvaliokunnan ja ulko- ja turvallisuusasiain ministerivaliokunnan kokouksista tiedottaa valtioneuvoston tiedotusyksikön edustaja valiokunnan puheenjohtajan tai esittelevän ministerin ohjeiden mukaan. Keskustelua ei referoida.

Valtioneuvoston päätöksentekoa on 1980-luvulta lähtien uudistettu voimakkaasti. Voidaan sanoa, että valtioneuvostossa ollaan siirtymässä kollegiaalisesta hallitusmallista kohti ministeriöjohtoista hallitusmallia. Tähän muutokseen kuuluu se, että päätösvaltaa on siirretty yleisistunnosta ministeriöille, budjetin rakennetta on yleispiirteistetty ja henkilöstöpolitiikan toimivaltaa on delegoitu. Jotta tällöin kuitenkin kyettäisiin varmistamaan valtioneuvoston toiminnan riittävä yhdenmukaisuus ja yhtenäisyys, huomio kiinnittyy erilaisiin koordinaatiomenettelyihin. Vaihtoehtoisia malleja ovat joko pääministerin roolin vahvistaminen tai ministeriövaliokuntalaitoksen tehostaminen. Suomalaisissa monipuoluehallituksissa pääministerin aseman vahvistaminen on

perinteisesti osoittautunut vaikeaksi kysymykseksi. Ministerivaltiokuntalaitos on osoittautunut toimivammaksi ratkaisuksi.

Olen korostanut ministerivaliokuntalaitoksen keskeistä asemaa Suomen valtioneuvoston koordinaatiojärjestelmässä. Ministerivaliokuntalaitoksen vahvuus liittyy valtioneuvosto-käsitteen nimenomaan suomalaiseen erityisyyteen, eli siihen, että valtioneuvosto tarkoittaa samaan aikaan sekä poliittista hallitusta että ministeriöitä. Ministerivaliokuntalaitos poikkeaa englantilaisesta kabinettityyppisestä päätöksenteosta, jossa toimijana on poliittinen hallitus eikä kabinetissa ole mukana virkamiehiä, ei edes junioriministereitä. Suomalaisissa ministerivaliokunnissa asioita käsitellään poliittisista lähtökohdista käsin, mutta samalla mukana ovat valtioneuvoston ylimmän virkamies-johtamisen näkökannat.