

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia, ulkoasiainhallintolakia sekä valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia.

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettua lakia ja ulkoasiainhallintolakia muutettavaksi vastaamaan perustuslakiin tehtyjä muutoksia.

Samalla ehdotetaan tehtäväksi eräitä valtioneuvoston jäsenen asemaa koskevia muutoksia. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi säännös, joka mahdollistaisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen perustellusta syystä määräajaksi ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Samalla muutettaisiin valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä. Lakiin otettaisiin erityissäännökset esteellisyyden toteami-

seen liittyvästä menettelystä. Valtioneuvoston jäsenen sovellettaisiin hallintolaissa säädettyjä esteellisyyisperusteita kuten nykyisinkin.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla tasavallan presidentin ja pääministerin oikeudesta tehdä aloite ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutumisesta.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi nykyisin valtioneuvoston ohjesäännössä oleva ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva säännös. Lakiin siirrettävä säännös koskee asioiden valmistelua valtioneuvostossa ministeriöiden yhteistyössä. Säännöstä sovelletaan yhdessä valmistelun yhteensovittamista koskevien säännösten kanssa. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi edelleen se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012 samanaikaisesti perustuslain muuttamisesta annetun lain kanssa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Perustuslain muutokset	3
Laki valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesääntö	4
Muu lainsäädäntö	5
2.2 Nykytilan arviointi	8
Perustuslain muuttamisesta annetusta laista aiheutuva tarkistustarve	8
Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen	9
Ministerin esteellisyys	10
Ministeriöiden välinen yhteistyö	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	12
4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja organisaatioon	12
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	12
4.3 Taloudelliset vaikutukset	13
5 ASIAN VALMISTELU	13
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	13
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	15
1.1 Laki valtioneuvostosta	15
1.2 Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettu laki	22
1.3 Ulkoasiainhallintolaki	22
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET	23
3 VOIMAANTULO	23
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	23
LAKIEHDOTUKSET	24
Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta	24
Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta	26
Laki ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta	27
RINNAKKAISTEKSTIT	28
ASETUSLUONNOS	33
Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta	33

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta annettiin toukokuussa 2010 (HE 60/2010 vp). Esityksen käsittelyn yhteydessä tehtiin lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (LA 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä ja lakialoitteesta mietinnön (PeVM 9/2010 vp). Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2011 lain perustuslain muuttamisesta lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (EV 310/2010 vp, LJL 3/2011 vp). Eduskunta hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2011 lain perustuslain muuttamisesta (EK 16/2011 vp). Laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011) tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Perustuslain säännöksiin tehtävät muutokset valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltuuksien osalta edellyttävät muutoksia valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), jossa tarkemmin säädetään valtioneuvoston toiminnasta.

Laki valtioneuvostosta tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2003. Lailla kumottiin valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annettu laki (78/1922). Laissa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaoista, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa, päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä ministeriöissä sekä valtuudesta antaa valtioneuvoston ohjesäännössä tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi laissa on säännöksiä pääministerin tehtävistä ja ministerin sijaisuudesta. Lakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen kolme kertaa. Lain 6 §:ään lisättiin 1 päivänä tammikuuta 2005 voimaan tulleella lailla (1187/2004) uusi 2 momentti, jonka mukaan myös muuta ministeriä kuin pääministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihtööri. Lain 1 §:stä poistettiin 1 päivänä tammikuuta 2007 voimaan tulleella lailla (970/2007) ministeriöluettelosta työministeriö ja kauppa- ja teollisuusmi-

nisteriö sekä lisättiin luetteloon työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi 1 päivänä toukokuuta 2010 voimaan tulleella lailla (305/2010) muutettiin opetusministeriön nimike opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain muutokset

Toimivalta hallituksen esitysten antamiseen osoitetaan perustuslain muuttamisesta annetulla lailla yksinomaan valtioneuvostolle, joka päättää myös hallituksen esitysten täydentämisestä ja peruuttamisesta perustuslain 71 §:n mukaisesti. Perustuslain 46 §:n uuden 1 momentin mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle myös hallituksen kertomukset.

Perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetään, että jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi ja että hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämä jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla muutetaan perustuslain 58 §:n 2 momentti kuulumaan siten, että jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, ja valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon, minkä jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla lisätään perustuslain 66 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroo-

pan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Perustuslain muuttamisesta annetulla lailla muutetaan perustuslain 126 §:ää valtion virkoihin nimittämisestä. Kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen nimittäminen osoitetaan valtioneuvostolle. Siten ministeriöiden kansliapäällikön virkaan sekä valtiosihteeri kansliapäällikkönä virkaan nimittämisestä ei enää säädetä perustuslaissa, vaan tavallisen lain tasolla. Sääntelyn tarkoituksena on siirtää nimitysvalta tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle.

Laki valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesääntö

Pääministerin tehtävistä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentissa viitataan perustuslaissa säädettyihin pääministerin tehtäviin valtioneuvoston johtamisessa. Perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa, huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan pääministeri valvoo lisäksi hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii lain 23 §:ssä säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Edelleen pykälän 3 momentin mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Ministerin sijaisuudesta säädetään lain 5 §:ssä. Pykälän 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 päättää järjestäytyessään sijaisten määräämisestä siten, että jokaisella ministerillä on tilapäisten esteiden, kuten esteellisyytilanteiden, lomien, virkamatkojen tai vastaavien poissaolotilanteiden varalta riittävä määrä sijaisia. Pääministerin sijaisuuden osalta 5 §:ssä viitataan perustuslakiin. Perustuslain 66 §:n mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi

määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Yleiset säännökset valtioneuvoston päätöksenteosta ovat lain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaviin kuuluvat perustuslain 67 §:n mukaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentissa tarkennetaan yleisistunnossa tehtävien päätösten alaa. Säännöksessä luetaan keskeisimpiä yleisistunnossa ratkaistavia asiaryhmiä. Tällaisia ovat tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään tarkemmin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuvallasta. Yleisistunnolle kuuluvista yleisistä asioista säädetään 3 §:ssä, taloudellisista asioista 4 §:ssä ja virkamiehiä koskevista asioista 5 §:ssä. Ohjesäännön 3 §:n 5 kohdassa on erityinen säännös edustautumisesta Euroopan unionissa. Niistä asioista, jotka kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviin muun lain tai asetuksen perusteella, säädetään 6 §:ssä. Lisäksi ohjesäännön 7 §:ssä on säännöksiä eräiden muiden valtioneuvostossa ratkaistavien asioiden osalta. Yleisistunnossa ratkaistavista viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyttä koskevista asioista säädetään 8 §:ssä. Ne valtioneuvostossa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty yleisistunnossa ratkaistavaksi, ratkaistaan ministeriössä.

Valtioneuvoston toimivallasta nimittää ministeriöiden virkoihin säädetään valtioneuvostosta annetun lain 13 §:ssä. Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muussa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään

valtioneuvoston asetuksella. Presidentin nimitysvaltaan kuuluvia ministeriöiden virkoja ovat nykyisin puolustusministeriön upseerin virat. Presidentin toimivallasta nimittää ministeriöiden kansliapäällikön virkaan tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä virkaan ei perustuslain muutoksen jälkeen enää säädetä perustuslaissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä säädetään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisestä kokouksesta. Perustelujen mukaan yhteisen kokouksen on voinut kutsua koolle joko pääministeri tai presidentti. Oikeudesta kutsua yhteinen kokous koolle ei tällä hetkellä säädetä erikseen.

Muu lainsäädäntö

Ministerin esteellisyys

Hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksillä turvataan yleistä luottamusta viranomaisten toimintaan ja julkiseen hallintoon. Hallintolain mukaan virkamies ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Valtioneuvostosta annetussa laissa ei ole säännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministeri on hallintolain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu monijäsenen toimeilimen jäsen, jota koskevat hallintolain esteellisyyssäännökset. Virkamiehen esteellisyyssperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellisyyden toteamisesta säädetään hallintolain 29 §:ssä. Hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Esteellisyyssäännösten tavoitteena on turvata asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja objektiivisuutta viranomaisessa. Hallintolain esteellisyyssäännökset voivat tulla sovellettaviksi ministeriin hänen osallistuessaan asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentin esittelyssä sekä hänen käyttäessä ratkaisuvalltaa ministeriössä. Esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös valmistelussa, kuten käsiteltäessä valmisteltavana olevaa asiaa ministeriössä, ministerivalio-

kunnassa tai muussa valtioneuvoston poliittisessa valmisteluelimessä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin kohdissa 1–6 säädetty esteellisyyssperusteet kiinnittyvät pääosin henkilön muodolliseen asemaan ja ovat siten tulkinnaltaan yleensä melko yksiselitteisiä. Ministeri on esteellinen

- jos hänen läheisensä on asianosainen;
- jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;
- jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimeilimen 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; tai

- jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimeilimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetyn esteellisyyden yleislausekkeen mukaan ministeriä tai virkamiestä on pidettävä esteellisenä, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekkeen tulkinnan ohella on tullut ministereiden osalta esiin asianosaisuutta koskevan 1 kohtaan ja erityistä hyötyä koskevaan 3 kohtaan liittyviä kysymyksiä (ks mm Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän muistio, VNK:n raporttisarja 7/2009).

Erityisenä syynä puolueettomuuden vaarantumiselle on pidetty muun muassa sitä, että ministerillä on taloudellisia sidonnaisuuksia käsiteltävään asiaan tai että asia muutoin erityisesti koskee ministeriä tai hänen läheistään. Yleisesti kuitenkin edellytetään, että erityisen syyn tulee olla ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vai-

kutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin muissa määritellyissä esteellisyysperusteissa. Käytännössä esteellisyyden yleislauskeen tulkinnassa on annettu merkitystä sille, että ministerin on tehtäviensä hoidon vuoksi pystyttävä täysipainoisesti osallistumaan valtioneuvostossa käsiteltäviä asioista käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ministerin tehtäviin kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen sekä yleisemmin yhteiskuntapoliittiseen julkiseen keskusteluun osallistuminen. Oikeuskäytännössä ministerin ei ole katsottu tulleen esteelliseksi sillä perusteella, että hän on etukäteen julkisesti osallistunut valtioneuvoston päätettävänä olevasta asiasta käytyyn keskusteluun (KHO 2008:1). Myöskään virkamiehen julkisuudessa esittämät mielipiteet hänen käsiteltäväänä olevasta asiasta eivät sellaisinaan ole aiheuttaneet virkamiehen esteellisyyttä. Tosin virkamiehen puolueettomuuden on kuitenkin katsottu vaarantuneen virkamiehen ennakoasenteen johdosta, jos hänen esittämänsä mielipiteet käsiteltävästä asiasta ovat olleet vahvasti yksipuolisia.

Ministerin esteellisyys tulee tarkasteltavaksi hallintopäätöksiä valmisteltaessa ja niitä ratkaistaessa. Valtioneuvostossa tehtäviä hallintopäätöksiä ovat muun muassa eräät lupasiat, valtionavustusten myöntäminen ja nimityspäätökset, joissa käsittelyn tasapuolisuus- ja puolueettomuusvaatimukset ovat korostetusti esillä.

Sen sijaan muissa valtioneuvoston ja ministerien toimivaltaan kuuluvissa asioissa kuin hallintopäätöksissä esteellisyysskysymykset eivät yleensä tule ajankohtaisiksi. Esteellisyyssääntely ei yleensä ole merkityksellinen esimerkiksi silloin, kun on kyse säädösvallan käyttämisestä valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston jäsenen ei katsota olevan esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsitelyyn, joka koskee valtioneuvoston työkentelyn järjestämistä tai ministereiden työnjakoa. Yksittäisiä valtioneuvoston järjestäytymisasiota ovat esimerkiksi ministerien sijaisten määrääminen, ministereiden välisen työnjaon vahvistaminen, ministerivaliokuntien asettaminen ja ministereiden vuosilomajan vahvistaminen.

Hallintolain menettelysäännöksiä esteellisyyden toteamisesta monijäsenisessä toimie-

limessä noudatetaan valtioneuvostossa soveltuvin osin. Valtioneuvoston yleisistunnossa ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja esteellisyyden toteaa valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtaja. Valtioneuvosto ei tällöin tee erillistä päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä läsnä oleva valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n mukaisesti valtioneuvoston virkainten lainmukaisuutta sekä antaa valtioneuvostolle ja ministeriöille pyydettyä tietoa ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri voi valvoa valtioneuvoston toiminnan laillisuutta myös valtioneuvoston virallisten istuntojen ulkopuolella.

Ministerin esteellisyydestä tehdään merkinä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Käytännössä esteellisen ministerin ei ole ollut tarpeen poistaa kokoussalista, jos asia päätetään esityksen mukaisesti ilman keskustelua. Istunnossa läsnä olevaa esteellistä ministeriä ei kuitenkaan lasketa mukaan yleisistunnon päätösvaltaisuutta määriteltäessä. Esteellisen ministerin sijaan tulee tarvittaessa hänen sijaisekseen valtioneuvostolain 5 §:n mukaisesti määrätty toinen ministeri. Pääministerin kohdalla noudatetaan perustuslain 66 §:n 2 momentissa säädettyä sijaisuusjärjestelyä.

Ministerin esteellisyystilanteiden syntymisen estämiseksi on säädetty rajoituksia ministerin mahdollisuuksiin toimia ministeriaikanaan sellaisissa tehtävissä, joissa toimiminen voisi johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenen toimintaan. Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävän hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on luovuttava valtioneuvoston jäsenyyden ajaksi tehtävistä, jotka voivat tehdä hänet esteelliseksi hoitamaan keskeisiä virkatehtäviään. Tällaisia ovat muun muassa palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtion yhtiöissä ja valtion liikelaitoksissa, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yk-

sityisissä yrityksissä, etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Luottamusta ministerin toiminnan asianmukaisuuteen vahvistaa lisäksi ministerin velvollisuus tehdä julkiseksi merkittävät sidonnaisuutensa. 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.

Ministeriöiden välinen yhteistyö

Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä. Säännöksen mukaan viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallintolain 5 §:stä ilmenee, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Perustuslain 65 ja 66 §:stä ilmenee ajatus valtioneuvostosta yhtenä kokonaisuutena, joka vastaa yhteisesti hallitus- ja hallintoasioiden hoitamisesta. Perustuslain 66 §:ssä todetaan pääministerin huolehtivan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Perustuslain 68 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta säädetään erikseen Euroopan unionissa päätettävien asioiden osalta valtioneuvostosta annetun lain 3 ja 9 §:ssä. Lisäksi lain tasolla säädetään yhteistyön järjestämisestä ongelmatilanteissa. Lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeri-

ön käsiteltäväksi kuuluu sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Varsinainen ministeriöiden yhteistyötä koskeva säännös on valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Lisäksi säännöksessä todetaan, että pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

Ulkoasiainhallintolain säännökset virkaan nimittämisestä

Ulkoasiainhallintolaki (204/2000) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Laissa säädetään Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittämisestä säädetään lain 15 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan. Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Ulkoasiainhallintolain 19 §:ssä säädetään tehtävään määräävästä viranomaisesta. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan muu viranomainen ei voi määrätä 1 momentissa tarkoitettua virkamiestä toiseen tehtävään ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättyneeseen.

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista

Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista (1096/2006) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Lailta turvataan valtioneuvoston jäsenten edellytyksiä hoitaa tehtäviään valtioneuvostossa. Laissa säädetään muun ohella valtioneuvoston jäsenelle maksettavasta palkkiosta sekä vuosilomaan rinnastettavasta vapaasta.

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.

Palkkioon oikeuttava ajanjakso on valtioneuvoston toimikausi, joka määräytyy perustuslain säännösten mukaisesti. Perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai ministerille säädetään perustuslain 64 §:ssä. Eron myöntäminen on sidottu eronpyyntöön, eduskunnan ilmaisemaan epäluottamukseen tai yksittäisen ministerin osalta myös pääministerin aloitteeseen. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu.

Lain 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. Päivärahaetuutta ei makseta valtioneuvoston jäsenelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenellä on kalenterivuositain oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Lain 5 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen tapaturmakorvauksesta, työterveyshuollosta

sekä sairaanhoito- ja muista terveydenhuoltopalveluista on soveltuvin osin voimassa, mitä niistä valtion virkamiesten osalta säädetään tai määrätään. Säännöksessä rinnastetaan valtioneuvoston jäsenen asema virkamiehiin, vaikka virkamiehiä koskevan säännöksen kohdalla säännöksen tai määräyksen soveltamista valtioneuvoston jäseneneen ei ole erikseen mainittu.

2.2 Nykytilan arviointi

Perustuslain muuttamisesta annetusta laista aiheutuva tarkistustarve

Pääministerin tehtävistä säädetään perustuslain 66 §:ssä ja valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ssä. Pääministerin tehtäviä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus ja selkeys edellyttävät valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n tarkistamista siten, että siinä otetaan huomioon perustuslain 66 §:n uusi säännös pääministerin tehtävästä toimia Suomen edustajana Euroopan unionissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ää tulisi tarkistaa, jotta se olisi yhdenmukainen niiden perustuslakiin tehtyjen muutosten kanssa, jotka koskevat toimivaltaa hallituksen esitysten antamiseen, täydentämiseen ja peruuttamiseen samoin kuin hallituksen kertomusten antamiseen eduskunnalle.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden nimitämistä koskevan toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle edellyttää valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n ja ulkoasiainhallintolain tarkistamista.

Perustuslain 58 §:n uudet säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä eivät edellytä valtioneuvostosta annetun lain muuttamista.

Perustuslain 66 §:n uusi säännös pääministerin tehtävästä Euroopan unionissa edellyttää myös edustautumista Euroopan unionissa koskevan valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 5 kohdan tarkistamista.

Perustuslain 46 §:n muutos, jonka mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan johdosta ryhtynyt, on otettava huomioon viimeisteltäessä kertomusmenettelyn uudistamista valtioneuvostossa. Eduskunnalle an-

nettavan kertomuksen nimikkeen tulee osoittaa, että kertomuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain muutoksella on lisäksi vaikutuksia, jotka heijastuvat niihin käytäntöihin, jotka ovat vakiintuneet valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin yhteistoiminnalle. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 9/2010 vp) todetaan, että valiokunnan ja presidentin yhteisten kokouksien merkitys entisestään korostuu. Valiokunta pitää tärkeänä kehittää kokouksen menettelytapoja, suunnitelmallisuutta ja valmistelua ulkoasianvaliokunnan esittämällä tavalla mm siten, että myös presidentillä on mahdollisuus tehdä aloite yhteiskokouksen koolle kutsumiseksi. Tässä yhteydessä on pidetty yhtenä vaihtoehtona säätää valtioneuvostolaissa tasavallan presidentin oikeudesta tehdä aloite kutsua yhteinen kokous koolle. Samalla olisi säädettävä myös pääministerin vastaavasta oikeudesta.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen

Lainsäädännössä ei nykyisin ole säännöksiä ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä. Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetään ministereiden sijaisuuksista sellaisia tilanteita varten, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtäväänsä tilapäisen esteen vuoksi. Pääministerin sijaisuudesta säädetään lisäksi perustuslain 66 §:n 2 momentissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:ssä säädetty sijaisuusjärjestelmä on tarkoitettu ministerin lyhytkestoisiin esteisiin. Säännöstä on sovellettu esimerkiksi vuosilomien aikana, virkamatkoista johtuvien esteiden johdosta sekä jääviystilanteissa. Tilapäisen esteen kestosta ei ole säännöksiä. Esteen tilapäisyyttä on arvioitu yksittäistapauksittain. Vakiintuneen tulkinnan mukaan ministerin este on tilapäinen, kun se on kestoaltaan noin 30 päivää tai sitä lyhyempi. Tämä aika vastaa nykyisen valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 3 §:n mukaista vuosilomaan rinnastettavaa aikaa (30 päivää).

Käytännössä ministeri on joutunut eroamaan tehtävästään, kun poissaolo on vuosilomaan rinnastettavaa aikaa pitkäkestoisem-

pi. Matti Vanhasen I ja II hallituksessa ministeri piti puolen vuoden äitiys- ja vanhempainvapaan lapsen syntymän vuoksi. Vapaan ajaksi toinen saman puolueen kansanedustaja nimitettiin ministeriksi. Äitiysvapaalle lähtenyt ministeri pyysi eron valtioneuvoston jäsenyydestä ja vastaavasti hänen sijaisensa pyysi eron äitiysvapaalla olleen ministerin palatessa hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtäviä.

Ministerin eroa ei ole pidetty hyvänä vaihtoehtona silloin, kun on ollut kyse lähtökohdaisesti pitkäkestoisesta mutta kuitenkin etukäteen tiedossa olevan pituisesta poissaolosta, jolle on olemassa perusteltu syy. Tällaisia perusteltavissa olevia poissaoloja voivat olla esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuvat poissaolot. Nykyinen käytäntö valtioneuvoston jäsenten kohdalla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä se ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä. Valtioneuvoston jäsenellä tulisikin olla mahdollisuus perustelusta syystä keskeyttää ministerin tehtävien hoitaminen määräajaksi ilman, että hän joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Tällöin hän voisi palata hoitamaan ministerin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman tarvetta tulla uudelleen nimitetyksi valtioneuvoston jäseneksi.

Perustuslain 61 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla. Perustuslain esitöiden mukaan yksittäistä ministerin vaihdoista ei yleensä kuitenkaan olisi pidettävä säännöksessä tarkoitettulla tavalla merkittävänä.

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

Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi valtioneuvoston yleisistunnossa määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Pääministerin valintamenettely on kehittynyt parlamentarismia korostaen niin, että eduskunta valitsee pääministerin ja pääminis-

terin vaihdos johtaa koko valtioneuvoston eroon ja uudelleen nimittämiseen. Pääministeriä koskee valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetussa laissa säädetty oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka aikana pääministerin tehtäviä hoitaa perustuslain 66 §:n 2 momentin ja valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n mukaisesti pääministerille määrätty sijainen tai tämän ollessa estynyt ministerit virkaikäjärjestyksessä. Nyt ehdotettava mahdollisuus tehtävien hoitamisen keskeyttämiseen vuosilomaan rinnastettavaa 30 päivän aikaa pidemmäksi ajaksi ei koskisi pääministeriä. Pääministerin tehtävien keskeyttäminen olisi siis edelleen saatettava eduskuntaryhmien väliseen keskusteluun.

Samalla kun säädetään ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä, lakiin olisi otettava säännös poliittisen valtiosihteerin asemasta keskeytyksen johdosta. Ministerin poliittinen valtiosihteerit toimii ministerinsä luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa on sidottu ministerin toimikauteen.

Ministerin esteellisyys

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ei nykyisin sisälly erityissäännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministerin esteellisyyteen ja sen toteamista koskevaan menettelyyn sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Valtioneuvostolain tarkistamistarpeita vuonna 2011 selvittäneen työryhmän mukaan ministerin esteellisyyttä koskevan oikeuskäytännön perusteella ei ole osoitettavissa, että asiaan liittyisi suuria ongelmia.

Hallintolain 28 §:n esteellisyyden yleislausekkeen soveltaminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa eikä säännökseen liittyvää tulkinnallisuutta voida käytännössä kokonaan poistaa. Säännöksen tulkinnassa on jo nykyisin otettu huomioon ministerin asemaan liittyvänä erityispiirteenä tarve turvata ministerin osallistuminen täysipainoisesti yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun siten, että julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisista kysymyksistä eivät sellaisinaan johda esteellisyyteen valtioneuvostossa. Esteellisyysperusteita voidaankin sinänsä pitää valtioneuvoston toiminnan kannalta varsin selkeinä ja kattavina eikä nykyisen ja melko va-

kiintuneen tulkintakäytännön perusteella ole nähtävissä tarvetta muuttaa ministerien esteellisyysperusteiden sääntelyä.

Sen sijaan hallintolain mukaisia esteellisyyden toteamisessa noudatettavia menettelyllisiä säännöksiä voidaan pitää jossain määrin heikommin valtioneuvoston työskentelyyn soveltuvina. Valtioneuvosto on valtioneuvoston elin, jonka tehtävät ja toiminta rinnastuu hallintoviranomaiseen vain rajatuilta osin. Käytännössä hallintolain esteellisyyttä koskevia menettelyllisiä säännöksiä on nykyisin sovellettu vain niiltä osin kuin ne soveltuvat valtioneuvoston päätöksentekokäytäntöihin. Valtioneuvoston yleisistunto ei tee erillistä päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Sen sijaan ministeri ilmoittaa esteellisyydestään asian käsittelyn yhteydessä. Ministerin esteellisyydestä tehdään merkintä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Nykykäytännön mukaan esteelliseksi todettu ministeri on voinut jäädä paikalle kokoussaliin, jos käsiteltävänä oleva asia ratkaistaan esityksen mukaisesti keskusteluita.

Hallintolain esteellisyydestä päättämistä koskevien säännösten ja menettelytapojen ei ole katsottu kaikilta osin soveltuvan valtioneuvoston toimintaan. Hallintolain säännökset monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättämisestä eivät sellaisenaan sovellu valtioneuvoston istuntokäytäntöihin ja niitä sovelletaan nykyisin vain soveltuvien osin. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn menettelyihin soveltuvana voidaan pitää sitä, että jokainen valtioneuvoston jäsen arvioi esteellisyytensä itse ja ilmoittaa esteellisyydestään. Tällöin valtioneuvosto ei kollegiona tee päätöstä jäsenensä esteellisyydestä.

Monijäsenisen toimielimen päättäessä hallintolain mukaan jäsenensä esteellisyydestä voidaan varmistua siitä, että esteellisyyteen vetoamiselle on hyväksyttävät perustelut. Valtioneuvostossa päätöksenteon lainmukaisuus on kuitenkin järjestetty toisin. Viime kädessä valtioneuvoston oikeuskansleri voi puuttua valtioneuvoston jäsenen toimintaan, jos esteellisyyden perusteista on epäselvyyttä. Oikeuskansleri voi esittää huomautuksen ja ryhtyä tarvittaessa muihin toimenpiteisiin havaitessaan valtioneuvoston jäsenen toimenpiteen antavan siihen aiheutta. Ministeri

voi selvittää esteellisyyttään myös etukäteen pyytämällä oikeuskanslerin kannanottoa.

Esteellisyyttä koskevat menettelysäännökset olisi perusteltua sovittaa valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esityksessä noudatettuihin istunto- ja laillisuusvalvontakäytäntöihin soveltuviksi. Ministerin tehdessä päätöksiä ministeriössä hän arvioisi esteellisyytensä käsiteltävänä olevan asian osalta itse kuten virkamiehetkin.

Ministeriöiden välinen yhteistyö

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia. Valtioneuvoston ja ministeriöiden työssä on viime vuosina pyritty vahvistamaan poikkihallinnollista, horisontaalisten asioiden valmistelun yhteistyötä käytännössä.

Puutteellisesta yhteistyöstä johtuvat ongelmat voivat ilmetä laatuongelmina ja esimerkiksi lainsäädännön toimeenpanossa vaikuttavuusongelmina. Säädosvalmistelun laatuongelmat voivat näkyä myös liian laajana sääntelynä, kun kukin ministeriö valmistele lainsäädäntöä omasta näkökulmastaan. Jotta erilaiset ohjaukset ja sääntelyvaihtoehdot tulisivat asianmukaisesti kartoitettua ja arvioidua, usean ministeriön toimialalle kuuluvien asioiden valmistelussa olisi toimittava yhteistyössä näiden alojen asiantuntijoiden kanssa. Yhteistyö valmisteluvaiheessa tukee myös päätöksentekoa valtionneuvoston yleisistunnossa.

Asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään siitä, että tietyn asian käsittely kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Tämän toimivaltaisen ministeriön vastuulla on myös riittävän yhteistyön järjestäminen muiden ministeriöiden kanssa. Ministeriöiden välistä yhteistyötä olisi vahvistettava säätämällä lain tasolla yhteistyöstä asioiden valmistelussa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa valtioneuvostosta annettu laki vastaamaan perustusla-

kiin tehtyjä muutoksia. Valtioneuvostosta annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että hallituksen esitysten, hallituksen kertomusten sekä hallituksen kirjelmien antaminen eduskunnalle todettaisiin kuuluvan yksinomaan valtioneuvoston toimivaltaan. Toimivalta nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt osoitettaviin valtioneuvostolle. Nimitämistoimivallan osalta muutettaisiin myös ulkoasiainhallintolakia osoittamalla toimivalta nimittää ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä valtioneuvostolle. Pääministerin tehtäviä koskevaan valtioneuvostosta annetun lain sääntöön lisättäisiin viittaus pääministerin asemaan Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa.

Lisäksi esitetään muutettavaksi valtioneuvoston jäsenen asemaa eräiltä osin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määräajaksi. Esityksen tavoitteena tältä osin on mahdollistaa ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen määräajaksi perustellusta syystä, esimerkiksi sairauden tai perhevapaan ajaksi, ilman että ministerin on välttämätöntä erota tehtävistään. Määräajan päätyttyä ministerin tehtävien hoitaminen jatkuisi saman hallituskauden aikana ilman uutta nimityspäätöstä. Valtioneuvoston yleisistunto voisi tällöin päättää, että keskeyttävän ministerin tehtävät siirretään toiselle ministerille samassa ministeriössä. Mikäli ministerin tehtävien keskeyttäminen edellyttää muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministereiden tehtävänjakoon ja nimikkeisiin, tai valtioneuvoston kokoonpanon täydentämistä, muutokset kuuluisivat tasavallan presidentin ratkaisovaltaan, jolloin pääministeri esittelisi ehdotuksensa presidentille perustuslain mukaisesti. Samalla lakiin lisättäisiin ministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteerää koskeva säännös, jonka mukaan valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos asianomaisen ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ministerin esteellisyyttä koskevaa sääntelyä ottamalla nykyistä paremmin huomioon valtioneuvoston tehtävät ja toimintamuodot ja sen asema valtiolimenä. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jossa viita-

taan hallintolain 28 §:ssä säädettyihin esteellisyysperusteisiin. Samalla säädettäisiin ministerin esteellisuuden toteamista koskevasta menettelystä. Ministereihin sovellettaisiin nykyiseen tapaan hallintolaisissa säädettyjä esteellisyysperusteita. Valtioneuvoston jäsen arvioisi ja ratkaisisi itse kysymyksen esteellisyydestään hallintolain esteellisyysperusteiden mukaisesti. Valtioneuvoston jäsenen tulisi ilmoittaa esteellisyydestään asian käsittelyn yhteydessä. Valtioneuvoston jäsen ei saisi osallistua esteellisenä asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Esteellisen valtioneuvoston jäsenen tilalle tulisi tarvittaessa hänen sijaisena.

Tässä yhteydessä ehdotetaan myös säädettäväksi lain tasolla tasavallan presidentin ja pääministerin oikeudesta tehdä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutumisesta.

Ministeriöiden yhteistyön tärkeyttä asioiden valmistelussa korostettaisiin siirtämällä tätä koskeva säännös asetuksen tasolta lakiin. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja organisaatioon

Toimivalta hallituksen esitysten antamiseen, hallituksen esitysten täydentämiseen ja peruuttamiseen sekä hallituksen kertomusten antamiseen siirtyisi valtioneuvostolle. Tämä vähentää tasavallan presidentin esittelyyn tulevien asioiden lukumäärää jossain määrin. Tässä yhteydessä on arvioitu ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen merkityksen korostuvan.

Vuonna 2009 pidettiin 36 tasavallan presidentin esittelyä, joista kaksi oli kesällä Naantalissa Kultarannassa. Asioita oli yhteensä 817, joista valtioneuvoston yleisistunto käsiteli ennakoivasti 766. Näistä asioista hallituksen esityksiä oli 282 ja hallituksen kertomuksia eduskunnalle 2 kappaletta.

Vuonna 2010 pidettiin 44 tasavallan presidentin esittelyä, joista kaksi pidettiin kesällä Naantalissa Kultarannassa. Asioita oli yhteensä 893, joista valtioneuvoston yleisistunto käsiteli ennakoivasti yhteensä 842 asiaa. Näistä asioista hallituksen esityksiä oli 339, hallituksen kertomuksia 2 ja hallituksen kirjelmää 2 kappaletta.

Hallituksen esitysten ja kertomusten antamista koskevan toimivallan siirtyminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle vaikuttaa käytännön päätöksenteon järjestelyihin valtioneuvostossa. Näihin järjestelyihin kuuluvat tasavallan presidentin informoiminen valmisteltavista asioista, esittelylistakäytäntö, esittelytilaisuuksien järjestelyt sekä päätösten allekirjoittaminen.

Säännöksellä, jolla korostetaan ministeriöiden välisen yhteistyön tärkeyttä, on tarkoitus parantaa säädösvalmistelua ja muiden asioiden valmistelua. Tavoitteena on, että esiteltävien päätösten taustalla olisi kattavampaa asioiden selvittämistä ja eri näkökantojen yhteensovittamista. Säännöksellä luodaan edellytyksiä kehittää ministeriöiden väliseen yhteistyöhön toimivia käytäntöjä. Ministeriöiden välinen toimiva yhteistyö edistää valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden toteuttamista.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ministerin tehtävistä eroamista ei ole pidetty hyvänä vaihtoehtona silloin, kun on ollut kyse lähtökohtaisesti pitkäkestoisesta mutta kuitenkin etukäteen tiedossa olevan pituisesta poissaolosta, jolle on olemassa perusteltu syy. Tällaisia perusteltavissa olevia poissaoloja voivat olla esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuvat poissaolot. Nykyinen käytäntö valtioneuvoston jäsenten kohdalla poikkeaa yhteiskunnassa muutoin noudatetuista menettelytavoista eikä se ole omiaan tukemaan yleisiä tasa-arvo- ja perhepoliittisia pyrkimyksiä. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin menettelytavoista, joilla tuettaisiin valtioneuvoston jäsenen mahdollisuutta perustellusta syystä keskeyttää ministerin tehtävien hoitaminen määräajaksi ilman, että hän joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä. Määräajan päätyttyä hän voisi palata hoitamaan ministe-

rin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman uutta nimityspäätöstä.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät lähinnä ehdotettuihin säännöksiin ministerin tehtävien hoidon keskeyttämisestä. Tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ministerille ei lähtökohtaisesti maksettaisi palkkiota. Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettuun lakiin ehdotetut muutokset kuitenkin mahdollistaisivat laissa mainituissa tilanteissa palkkion maksamisen myös keskeytyksen ajalta.

Ministerin tehtävien hoidon keskeyttämisen ajaksi on mahdollista täydentää valtioneuvoston kokoonpanoa nimittämällä valtioneuvoston jäseneksi keskeytyksen ajaksi uusi ministeri. Tällöin palkkiota voitaisiin eräissä laissa määritellyissä tilanteissa maksaa tietyn ajan sekä tehtäviensä hoidon keskeyttäneelle ministerille että hänen sijaiselleen valtioneuvoston jäseneksi nimitetylle ministerille.

Keskeytykseen liittyvästä tapauskohtaisesta harkinnasta sekä keskeytyksen perusteiden arvioinnissa huomioon otettavista yksilöllisistä olosuhteista johtuen keskeytystilanteiden määrää ei voida etukäteen arvioida tarkasti. Ministerin tehtävien hoidon keskeyttämiset tulevat todennäköisesti olemaan melko harvinaisia ja niistä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävän vähäiseksi.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2011 valtioneuvostosta annetun lain muutostarpeiden valmistelemiseksi työryhmän, jossa olivat edustajat valtioneuvoston kansliasta, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, oikeuskanslerinvirastosta sekä Helsingin yliopistosta. Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) tuli selvittää, mitä tarkistuksia hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain muuttamisesta ja eduskunnan vastaus tulevat edellyttämään valtioneuvostosta annettuun

lakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön. Sen tuli tarkastella laajasti valtioneuvostosta annetun lain muutostarpeita ja ensisijaisesti keskittyä perustuslain muutoksesta johtuvien tarkistusten voimaansaattamiseen.

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) käsitteli lisäksi ehdotuksia, jotka perustuvat valtioneuvostolaki 2008 -työryhmän selvityksiin valtiosihteerijärjestelmän toimuudesta, valtioneuvoston jäsenten sijaisuusjärjestelmästä sekä ministerin esteellisyydestä (VNK:n raporttisarja 7/2009).

Työnsä aikana valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmä (2011) kuuli tasavallan presidentin kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön sekä valtionalouden tarkastusviraston asiantuntijoita. Työryhmä kuuli alustavista ehdotuksistaan tasavallan presidentin kansliaa, oikeuskanslerinvirastoa ja ministeriöitä sekä valtionalouden tarkastusvirastoa. Työryhmä luovutti syyskuussa 2011 valtioneuvoston kanslialle muistionsa, jonka liitteenä on työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi (VNK:n raporttisarja 13/2011).

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Valtioneuvoston kanslia pyysi hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnot tasavallan presidentin kanslialta, ministeriöiltä, oikeuskanslerinvirastolta sekä valtionalouden tarkastusvirastolta. Lausuntonsa antoivat tasavallan presidentin kanslia, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, oikeuskanslerinvirasto sekä valtionalouden tarkastusvirasto.

Useimmilla lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa hallituksen esitystä koskevaan luonnokseen.

Muutoksia esittivät tasavallan presidentin kanslia, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja oikeuskanslerinvirasto. Lisäksi valtionalouden tarkastusvirasto esitti, että valtioneuvoston ohjesäännön jatkovalmistelussa harkittaisiin vielä tarvetta säätää ministeriöi-

den välisen yhteistyön järjestämisestä tarkemmin.

Tasavallan presidentin kanslia esitti valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan säännösmuutoksen osalta yksityiskohtaisten perustelujen tarkentamista tavalla, jossa otettaisiin paremmin huomioon se, että hallituksen esitysten antaminen ja eräät muut asiat siirtyisivät perustuslain muutoksella tasavallan presidentin toimivallasta valtioneuvoston toimivaltaan. Lisäksi tasavallan presidentin kanslia esitti, että säännöksessä todettaisiin tasavallan presidentin oikeus tehdä aloite ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.

Oikeusministeriö esitti lakiteknisii huomioita sekä ministeriöiden välistä yhteistyötä koskevan säännöksen sekä valtiosihteerin

virkasuhteen päättymistä koskevan säännöksen tarkentamista.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ministerin tehtävien hoitamisen keskeytykseen liittyvää valtiosihteerin virkasuhteen päättymistä koskevaa säännöstä olisi muutettava. Lisäksi valtiovarainministeriö esitti näkökohtia ministeriöiden yhteistyötä koskevasta sääntelystä ja ministereiden erityisavustajien asemasta.

Oikeuskanslerinvirasto esitti lausunnossaan ministerin esteellisyyteen liittyviä näkökantoja. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain ehdotettujen muutosten jälkeen nimikkeet hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä eivät ole enää kovin havainnollisia.

Muutosehdotukset käsiteltiin ja niiden perustella lakiesityksiä ja niiden perusteluja täydennettiin ja tarkennettiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki valtioneuvostosta

2 §. Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaisi se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosaltaan kuuluu. Pykälän otsikkoon lisättäisiin uudesta momentista johtuva viittaus ministeriöiden väliseen yhteistyöhön.

Säännöksessä ilmaistaisiin jo nykyisin valtioneuvostossa noudatettava periaate, jonka mukaan ministeriöiden tulee toimia yhteistyössä valmisteltaessa hallinnonalojen rajat ylittäviä poikkihallinnollisia asioita. Lain tasolle kirjattuna yhteistyöstä säädettäisiin samassa yhteydessä kuin säädetään ministeriöiden toimialajaostakin. Säännöksellä asetettaisiin perusta kehittää ministeriöiden yhteistyötä yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhteistyön tarve ja sisältö määräytyisivät tapauskohtaisesti. Yhteistyö on tarpeen erityisesti laajakantoisissa ja useamman ministeriön toimialaan ja tehtäviin vaikuttavissa asioissa. Yhteistyöhön voi sisältyä yhteensovittamista, avustamista ja muuta valmistelua. Yhteistyö on aloitettava ajoissa, usein asian valmistelun alkaessa. Jos asia kuuluu usean ministeriön toimialalle, vastuuministeriö on se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosaltaan kuuluu.

Ehdotettu 2 momentti olisi ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva yleissäännös. Säännöksellä ei olisi vaikutusta niihin jo olemassa oleviin säännöksiin, joilla säädetään vastuu valmistelusta ja yhteensovittamisesta tietyille ministeriöille. Ehdotetun säännöksen rinnalle jäisivät edelleen muut yhteensovittamista koskevat lain erityissäännökset kuten 3 §:ssä säädetty Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista koskeva säännös sekä lain 8 ja 9 §:n säännökset toimialajaosta kansainvälissä asioissa ja Euroopan unionissa päätettävissä asioissa.

Pykälän 1 momentti vastaisi nykyistä säännöstä.

3 §. Pääministeri. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaussäännös siitä, että pääministerin tehtävästä edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa. Pykälää on tarpeen täydentää, jotta siitä informatiivisesti käy ilmi perustuslain 66 §:ään tehty muutos. Perustuslain 66 §:ään on otettu uusi 2 momentti, jossa säädetään että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja että pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Viittaussäännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Pääministerin tehtävien sisältö määräytyisi perustuslain mukaisesti.

5 a §. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen. Lakiin ehdotettavassa uudessa 5 a §:ssä säädettäisiin muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määrääjäksi ministerin esittämästä perustellusta syystä. Valtioneuvoston yleisistunto käsitteisi ministerin tehtävien hoidon keskeyttämistä pääministerin esittelystä ministerin tehtyä esityksen perusteluineen. Valtioneuvosto harkitsisi keskeyttämisen perusteita ja keskeyttämisen merkitystä hallituksen toimintakyvyn ja poliittisen tasapanon kannalta. Keskeyttämisen perusteista ei säädettäisi laissa nimenomaisesti. Säännöksen tarkoittamana perusteltuna syynä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sairaudesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta johtuva poissaolo. Tehtävien hoitamisen keskeyttämisen aikana ministeri ei voisi hoitaa ministerin tehtävää miltään osin. Ministeri voisi palata hoitamaan ministerin tehtäviä saman hallituskauden aikana ilman, että hänet olisi nimitettävä uudelleen valtioneuvoston jäseneksi.

Nykyinen lainsäädäntö asettaa keskeyttämiselle eräitä reunaehtoja. Keskeyttämisen sijasta saattaisi kyseeseen tulla ministerin ero. Perustuslain 63 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoita-

mista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Tällaisen tehtävän vastaanottaminen edellyttäisi eroa valtioneuvoston jäsenyydestä. Ministerin ero voi tulla kyseeseen myös suoraan lain nojalla. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänen katsotaan perustuslain 64 §:n nojalla eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu. Vaalilain 164 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei voi olla Euroopan parlamentin jäsen. Perustuslain 27 §:ssä säädetään eräistä korkeista tehtävistä, joissa toimivat henkilöt eivät voi olla kansanedustajana. Tällaisina tehtävinä mainitaan valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsen sekä valtakunnansyyttäjä. Näihin tehtäviin nimitetyksi tuleminen ei voisi myöskään olla peruste ministerin tehtävien keskeyttämiselle, vaan kyseeseen tulisi ero valtioneuvoston jäsenyydestä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä määräajaksi. Ministerillä on oikeus valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain mukaan saada kalenterivuositain 30 päivän vapaa. Näin ollen keskeyttämisen määräaika olisi lähtökohtaisesti pidempi kuin aika, jonka ministeri jo nykyisin voi pitää vapaata ministerintoimestaan. Nimenomaista enimmäiskesto keskeyttämiselle ei asetettaisi, vaan se jäisi ministerin tekemän esityksen ja valtioneuvoston harkinnan varaan. On kuitenkin huomattava, että ministeri on nimitetty lähtökohtaisesti koko hallituskaudeksi toteuttamaan hallitusohjelmaa. Sen vuoksi pitkiin poissaloihin olisi syytä suhtautua pidättyvästi.

Pääsääntöisesti valtioneuvoston jäsenet ovat myös kansanedustajia. Valtioneuvoston päätös ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä ei vaikuta hänen asemaansa kansanedustajana. Edustajantoimen hoitamisen keskeyttämisestä sekä vapautuksesta edustajantoimesta säädetään perustuslain 28 §:n 1 ja 2 momentissa. Pykälän 1 momentin mukaan edustajantoimi keskeytyy asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi ja 2 momentin mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen

myöntämiseen on hyväksyttävä syy. Kansanedustajille maksettavista palkkioista ja etuuksista säädetään laissa edustajanpalkkiosta (328/1947). Kansanedustaja saa edustajanpalkkion myös sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta. Sairausvakuutuslain nojalla suoritettava päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan Kansaneläkelaitos maksaa eduskunnalle. Kansanedustajalla ei ole sijaista sairaus-, äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden aikana.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen voi aiheuttaa tarpeen tarkistaa valtioneuvoston kokoonpanoa ja jäsenten tehtäviä. Valtioneuvoston kokoonpanon, yleisistunnon poliittisen tasapainon sekä ministerien välisen työnjaon tarkistaminen kuuluvat valtioneuvoston järjestäytymisasioihin, joista keskustellaan pääministerin johdolla hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken. Pääministeri ja muut ministerit ovat vakiintuneesti yhteydessä eduskuntaan ja tasavallan presidentin kansliaan. Nämä vakiintuneet käytännöt turvaavat myös tiedonvaihdon valtioneuvoston kokoonpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttävän ministerin tehtävien siirtämisestä toiselle ministerille samassa ministeriössä. Vaihtoehtoisesti tehtävänsä keskeyttävän ministerin tehtävät jaettaisiin tarpeen mukaan useamman eri ministerin kesken. Mahdollista olisi myös se, että tehtävänsä keskeyttävän ministerin tilalle nimitettäisiin uusi ministeri. Mikäli valtioneuvoston toiminta edellyttää ministerin tehtävien keskeyttämisen ajaksi muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministereiden tehtävänjakoon ja nimikkeisiin, muutokset kuuluisivat tasavallan presidentin ratkaisultaan, jolloin pääministeri esittelee ehdotuksensa presidentille. Ehdotukset voitaisiin tehdä määräajaksi. Jos tehtävänsä keskeyttävän ministerin tilalle tulee uusi ministeri, tasavallan presidentti nimittäisi ministerin perustuslain mukaisesti pääministerin tekemän ehdotuksen mukaisesti. Uusi ministeri nimitettäisiin lähtökohtaisesti määräajaksi.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen vaikuttaisi ministerin vastuuseen valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista. Perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetään, et-

tä ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle ja että jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriväätä mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Ministeri ei keskeyttäessään tehtäviensä hoitamisen voisi vapautua vastuunalaisuutta eduskunnalle koskevasta edellytyksestä, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen on nautittava eduskunnan luottamusta. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttänyt valtioneuvoston jäsen voitaisiin myös keskeytyksen aikana erottaa valtioneuvoston jäsenyydestä sen vuoksi, että hän ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Eduskunnan luottamuksen voi menettää yksittäinen ministeri tai valtioneuvosto. Yksittäinen ministeri, joka ei ole saanut epäluottamuslausetta, voidaan erottaa ilman omaa pyyntöään, mutta vain pääministerin aloitteesta. Ministerin erosta säädetään perustuslain 64 §:ssä.

Sen sijaan ministeri ei vastaisi valtioneuvoston keskeytyksen aikana tekemistä päätöksistä, koska hän ei keskeytyksen aikana osallistu asioiden käsittelyyn valtioneuvostossa miltään osin.

Pääministerin osalta olisivat voimassa nykyiset perustuslain säännökset, jotka lähtevät siitä, että eduskunta valitsee pääministerin ja että pääministerin vaihdos johtaisi aina siihen, että koko valtioneuvosto nimitetään uudelleen. Pääministerin aseman erityisyyden vuoksi hänen osalta ei tehtävien hoitamisen keskeyttäminen siten tulisi kysymykseen, kuten säännöksessä erikseen todettaisiin.

6 §. Valtiosihteeri. Pykälään lisättäisiin säännös ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen vaikutuksista ministeriä avustamaan nimitetyn valtiosihteerin virkasuhteeseen. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin virkasuhde päättyisi suoraan lain nojalla, jos asianomainen ministeri keskeyttää tehtäviensä hoitamisen lain 5 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Säännös noudattaisi poliittisten valtiosihteerien kohdalla omaksuttua periaatetta, jonka mukaan valtiosihteeri toimii ministerinsä luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa ja tehtävänsä on kytketty ministerin toimikauteen. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä huolimatta ministerin toimikausi jatkuisi. Tästä syystä la-

tiin otettaisiin valtiosihteerin virkasuhteen päättymisen osalta asiaa selkeyttävä säännös. Ministerin erityisavustajien osalta olisi noudatettava käytäntöä, jonka mukaan heidät nimitettäisiin siksi ajaksi, jonka ministeri hoitaa tehtäviään. Ministerin keskeyttäessä tehtäviensä hoidon päättyisivät erityisavustajien virkasuhteet. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että heidät nimitetään uudelleen keskeytyksen päätyttyä. Estettä ei olisi myöskään sille, että valtiosihteeri ja erityisavustajat voisivat tulla nimitetyiksi tehtäviensä hoidon keskeyttäneen ministerin tilalle tulevan ministerin toimikaudeksi.

12 §. Valtioneuvoston päätöksenteko. Lain 12 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta. Pykälän 2 momenttia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista asioista ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan perustuslakiin tehtyjä muutoksia. Momenttia muutettaisiin asiallisesti siten, että hallituksen esitysten, hallituksen kertomusten sekä hallituksen kirjelmien antaminen eduskunnalle todetaan kuuluvaksi valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan.

Hallituksen esitykset, hallituksen kertomus sekä hallituksen kirjelmät kuuluvat niihin asioihin, jotka tällä hetkellä ratkaistaan valtioneuvostossa tasavallan presidentin esittelystä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta eli siten, että valtioneuvoston yleisistunto on käsitellyt ne valmistelevasti. Näiden asioiden siirtyessä perustuslain muutoksella tasavallan presidentin toimivallasta valtioneuvoston toimivaltaan niistä päätetään vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston jäsen huolehtisi edelleen siitä, että tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvista taikka häntä tai tasavallan presidentin kansliaa muuten koskevista asioista tiedotetaan tasavallan presidentille jo asiaa valtioneuvostossa valmisteltaessa.

Eduskunta valmistelee itse eduskunnan toimintatapoja ja eduskunnan hallintoa koskevat säädösehdotukset. Niiden vireillepano on pääsääntöisesti tapahtunut eduskunnan puhemiesneuvoston aloitevallan (ETJ 6 §) pohjalta tai eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittamilla lakialoitteilla. Joitakin eduskunnan hallintoa koskevia säädöksiä on hyväksytty myös hallituksen esitysten pohjalta. Nämäkin esitykset on käytännössä valmistel-

tu eduskunnan kansliassa tai sen yhteydessä toimivissa erillishallintoyksiköissä. Ehdotulla muutoksella ei ole vaikutusta tähän vaikiintuneeseen käytäntöön.

Hallituksen esitys jäisi vakiintuneena nimikkeenä edelleen käyttöön siten kuin hallituksen esityksessä (HE 60/2010) on todettu. Hallituksen kirjelmä jäisi myös käyttöön. Hallituksen kirjelmä tarkoittaisi jatkossakin asiakirjaa, jolla hallitus ilmoittaa eduskunnalle hallituksen esityksen peruuttamisesta tai siitä, ettei tasavallan presidentti ole vahvistanut lakia. Nimikkeen käytön säilyttämisellä on tarkoitus varmistaa asiatyypin tunnistettavuus ja välttää sekaannus valtioneuvoston kirjelmien tarkoitamiin Euroopan unionia koskeviin asioihin.

Hallituksen kertomus tulee nimikkeenä tarpeettomaksi sen jälkeen, kun vireillä oleva kertomusmenettelyn uudistamishanke tekee ehdotuksensa uudesta nimikkeestä. Tästä tullaan säätämään erikseen

13 §. *Nimitysvalta.* Perustuslain 126 §:n muutoksen johdosta 13 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt siirtyisi valtioneuvoston yleisistunnolle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt, ja muut ministeriöiden virkamiehet. Valtioneuvoston nimitystoimivaltaan kuuluisivat vastaisuudessa myös ulkoasiainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä, jonka nimittämisestä säädetään ulkoasiainhallintolaissa (204/2000, 15 §), sekä valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä, jonka virkanimikkeestä säädetään valtiovarainministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (610/2003, muut 24.3.2011/263, 4 §) ja nimittämisestä nyt ehdotetun säännöksen mukaisesti valtioneuvostosta annetussa laissa.

Lisäksi 1 momentissa olevaa viittaussäännöstä tasavallan presidentille kuuluvasta ministeriön virkoja koskevasta nimitysvallasta tarkennettaisiin. Perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan presidentti nimittää upseerit. Perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös kattaa upseerin virat puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä puolustusministeriössä. Tämän johdosta säännöksessä viitattaisiin siihen, että puolustusministeriön vi-

roissa toimivien upseerien nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 5 §:n 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksen esikunta on samalla sisäasiainministeriön rajavartio-osasto. Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on samalla sisäasiainministeriön rajavartio-osaston osastopäällikkö. Kaikki rajavartio-osaston virat ovat kuitenkin rajavartiolaitoksen virkoja eivätkä ministeriön virkoja.

Muutos ei koskisi 1 momentin säännöstä siitä, että nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin samoin kuin määräämisestä ulkoasiainhallinnon tehtäviin säädetään ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) ja -asetuksessa (256/2000). Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Ulkoasiainhallintolakiin esitetyn muutoksen jälkeen valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö nimittäisi ulkoasiainhallinnon virkoihin ja määräisi muihin tehtäviin.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan. Sen mukaan jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Nimitystoimivallan muutos ei muuta sitä valtioneuvostosta annetun lain 21 §:ssä säädettyä käytäntöä, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät virkamiehet. Siten ministeriön nimitysvalltaan kuuluviin virkoihin nimitetyt ministeriön virkamiehet voivat toimia valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä vain valtioneuvoston yleisistunnon erikseen tekemän määräyksen perusteella.

17 a §. *Ministerin esteellisyys.* Pykälä olisi laissa uusi ja siinä säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä.

Pykälän 1 momentissa toistettaisiin jo nykyisin hallintolain 27 §:stä ilmenevä esteellisyttä koskeva yleinen periaate, jonka mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn esteellisenä eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.

Uudelle säännökselle ei laissa ole itsestään selvää sijoituskohtaa, mutta sen soveltamisala on tarkoitettu laajaksi. Ministeri ei saisi osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muuhun käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa, valtioneuvoston yleisistunnossa eikä tasavallan presidentin esittelyssä. Ministeri ei esimerkiksi voisi osallistua esteellisenä valmisteluun ministerityöryhmissä eikä muissa poliittisissa valtioneuvoston toimielimissä.

Säännöksellä turvattaisiin asian käsittelyn puolueettomuutta. Käsittelyn puolueettomuuden turvaaminen ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa edellyttäisi ministerin poistumista asian käsittelystä. Läsnaolokielto koskee asian varsinaista käsittelyä siitä keskustellen. Kiellon ulkopuolelle jäisivät sellaiset tilanteet, joissa esteellisen ministerin paikallaololla ei voi olla vaikutusta asian käsittelyyn. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa ministeri voisi esteellisyydestään huolimatta jäädä istuntosaliin, jos käsiteltävänä oleva asia päätetään esityksen mukaisesti ilman keskustelua. Tällöinkin ministerin on ilmoitettava esteellisyydestään ja pidättäytyttävä päätöksentekoon esteellisenä osallistumisesta. Jos käsiteltävänä olevasta asiasta avataan keskustelu, esteellisen ministerin tulisi poistua kokoussalista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin esteellisyysperusteista. Ministerin esteellisyys ratkaistaisiin nykyiseen tapaan hallintolain 28 §:ssä lueteltujen esteellisyysperusteiden mukaisesti.

Tämä vahvistaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä, joka on muodostunut ottaen huomioon ministerin asema ja tehtävät valtioneuvoston jäsenenä. Soveltamiskäytännön tarkistaminen valtioneuvoston työn järjestämistä koskevien asioiden käsittelyn ja ratkaisun osalta vahvistaisi sitä, että ministereihin sovelletaan edelleen samaa lainsäädäntöä kuin virkamiehiinkin. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädetyt esteellisyysperusteet ovat tulkinnaltaan melko yksiselitteisiä eikä niihin merkittävässä määrin liity valtioneuvoston jäsenen sovellettuina erityisiä tulkinnallisia piirteitä.

Eniten tulkintaa edellyttävänä pidetään käytännössä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa, jonka mukaan virkamies on esteelli-

nen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Ministerin kohdalla esteellisyyskysymyksen ratkaisemisessa on otettava huomioon ministerin asema ja tehtävät valtioneuvoston jäsenenä. Ministeri toimii oman hallinnonalansa johtajana ja hän vaikuttaa keskeisesti toimialansa ohjaukseen ja politiikkatoimien suuntaamiseen. Ministerin tehtäviin kuuluvat poliittisten linjausten ja kannanottojen tekeminen, poliittisten päämäärien edistäminen, sidosryhmäyhteistyö sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen. Kynnyksen esteellisyyden muodostumiselle esteellisyyden yleislausekkeen perusteella on ministerin kohdalla katsottu jo nykyisin asettuvan melko korkealle. Ministerin ei lähtökohtaisesti pitäisi tulla esteelliseksi poliittisten kannanottojen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen perusteella. Ministerin tulee asemansa ja tehtäviensä mukaisesti osallistua täysipainoisesti poliittiseen toimintaan ja vaikuttamiseen ilman, että ennen päätöksentekoa julkisesti esitetyt yhteiskuntapoliittiset kannanotot johtavat esteellisyyteen valtioneuvostossa. Kynnys esteellisyyden syntymiseen julkisten kannanottojen perusteella tulisi käytännössä olla korkealla myös valtioneuvoston päätöksentekokyvyn varmistamiseksi.

Esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi tehtäessä hallintopäätöksiä valtioneuvostossa. Valtioneuvostossa tehtäviä tyypillisiä hallintopäätöksiä ovat eräät lupa-asiat, valtionavustusten myöntäminen ja virkanimitykset. Valtioneuvoston tai ministeriön päätöksillä ratkaistaan myös valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen jakopäätökset alueellisiin tai käyttötarkoituksen mukaisin perustein. Tällöin ministerin tulee harkita esteellisyyttään, jos hän on muussa tehtävässä tai luottamusasemassa, esimerkiksi kunnallisella tai maakunnallisella tasolla, osallistunut määrärahaesityksien käsittelemiseen. Ministerin tulisiikin tämän tyyppisten ja usein toistuvien esteellisyytilanteiden torjumiseksi arvioida mahdollisuuttaan osallistua ministeritoimen ulkopuolisiin toimielimiin ennakkollisesti perustuslain 63 §:ssä tarkoitettuna sidonnaisuuskysymyksenä.

Osa valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista on sellaisia, joissa esteellisyysperusteissa tarkoitettua esteellisyytilannetta ei yleensä

muodostu. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi säädösvalmistelu, hallituksen esitysten antaminen sekä asetuksenanto.

Valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluu myös asioita, joissa ministeri määrätään tai valtuutetaan toimimaan asiassa, joka kuuluu valtioneuvoston jäsenen tehtävään. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa asiat, joissa päätetään jäsenen nimeämisestä neuvostoihin ja vastaaviin toimielimiin valtioneuvoston edustajina. Erilaisia nimeämis- ja määräämisasioita, joista päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, on lueteltu valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston jäsenen asema toimielimessä voi perustua myös suoraan lakiin. Esimerkiksi talousneuvostosta annetun lain (89/2011) 2 §:n mukaan talousneuvoston puheenjohtajana on pääministeri ja jäsenenä vähintään kaksi valtioneuvoston jäsentä. Kirkkolain (1054/1993) 20 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kirkolliskokouksen edustajana toimii valtioneuvoston määräämä edustaja. Käytäntönä on ollut, että valtioneuvoston edustajaksi toimielimeen nimettäväksi esitetty ministeri on saattanut ilmoittaa olevansa esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn ilman, että ministerin esteellisyyttä koskevaa ilmoitusta olisi arvioitu hallintolain esteellisyysperusteiden kannalta. Tapauskohtaisesti eri aikoina ja eri olosuhteissa muodostunut käytäntö ei ole kaikilta osin johdonmukainen. Kun ministereitä on nimetty tai määrätty pysyviin neuvottelukuntiin sekä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen väliin neuvotteluihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviin kokous- ja neuvotteluvaltuuskuntiin, ministeri on toisinaan kirjattu esteelliseksi osallistumaan asian käsittelyyn jo sillä perusteella, että häntä on esitetty nimettäväksi kyseiseen elimeen.

Jatkossa tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota siihen, että asianomaista ministeriä ei kuitenkaan voida pitää hallintolain mukaan esteellisenä pelkästään siksi, että häntä ollaan ministerin tehtävän perusteella nimeämässä kansalliseen tai kansainväliseen elimeen valtioneuvoston edustajana. Nimettäessä tai määrättäessä ministeriä jäseneksi tässä tarkoitettuun elimeen häntä tulisi pitää esteellisenä vain siinä tapauksessa, että esteellisyydelle on osoitettavissa jokin hallintolain mukainen peruste. Tämän tulisi vakiintua käy-

tännöksi myös tilanteissa, joissa ministeriä ollaan nimeämässä kansainvälisen valtuuskunnan tai vastaavan elimen puheenjohtajaksi.

Esteellisyyttä ei ilman erityistä perustetta olisi katsottava muodostuvan myöskään valtiosopimusten allekirjoittamisvaltuuksia annettaessa.

On syytä kuitenkin todeta, että on tilanteita, joissa esteellisyyssäännösten kannalta arvioituna ei ole estettä sille, että ministeri esittelee asian ja osallistuu päätöksentekoon, mutta joissa hän itse harkitsee ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta, että esittelijänä toimiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi allekirjoitusvaltuuksien ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on ollut perusteltua, että asianomainen ministeri ei ole esitellyt itselleen myönnettäviä allekirjoitusvaltuuksia eikä ole allekirjoittanut tällaiset valtuudet osoittavaa asiakirjaa. Vastaavasti tietyissä tilanteissa ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta saattaa olla perusteltua, että ministeri ei esitlee itsensä nimeämistä tai määräämistä kansalliseen tai kansainväliseen elimeen valtioneuvoston edustajana, vaikka esteellisyyssäännösten kannalta arvioituna tämä olisi mahdollista. Näissä tilanteissa esittelijänä toimisi asianomaiselle ministerille säädetty tai määrätty sijainen. Ministeri voisi siten harkita asian luonne huomioon ottaen esittelijänä toimimisen. Asian ulkoisen uskottavuuden vuoksi esittelijänä toimimisesta pidättäytyminen ei estäisi päätöksentekoon osallistumista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ministerin velvollisuudesta ilmoittaa esteellisyydestä ja sen perusteista sekä esteellisyyden toteamisessa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettu menettely poikkeaa hallintolaissa säädetyistä monijäsenistä toimielintä koskevasta menettelystä. Valtioneuvosto on valtioonelin, jonka tehtäviin kuuluu esimerkiksi säädösvalmistelu. Sen toimintaan ei sellaisenaan voida soveltaa hallintoviranomaisten menettelysääntöjä. Asiaan vaikuttaa myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä valvoa valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta sekä oikeuskanslerin läsnäolo valtioneuvoston istunnoissa.

Vastuu esteellisyysarviointista kuuluu valtioneuvoston jäsenelle itselleen ja hän arvioi-

si itse kysymyksen esteellisyydestään. Tarvittaessa ministeri voi pyytää valtioneuvoston oikeuskanslerilta kannanottoa esteellisyydestään. Lähtökohtaisesti ministeri on kuitenkin velvollinen itse huolehtimaan siitä, ettei hän osallistu asian käsittelyyn esteellisenä. Ministeri kykenee itse parhaiten tekemään selkoa esteellisyyden perusteena olevista olosuhteista. Esteellisyydelle tulisi kuitenkin olla riittävä peruste, jotta ministeri voisi esteellisyyden perusteella vetäytyä asian käsittelystä ja ratkaisemisesta.

Menettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi ministerin olisi asian käsittelyn yhteydessä esitettävä myös perustelut esteellisyydelle. Perusteiden ilmoittamisella varmistettaisiin, että esteellisyyteen vetoamisen asianmukaisuus. Tarvittaessa valtioneuvoston oikeuskansleri voisi kiinnittää huomiota perusteluiden hyväksyttävyyteen.

Valtioneuvoston jäsen ratkaisisi kysymyksen esteellisyydestään itse paitsi silloin, kun on kyse asian käsittelystä ministeriössä, myös silloin kun asiaa käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, presidentin esittelyssä, ministerivaliokunnassa tai epävirallisissa valmisteluelimissä.

Ministerin tulee huolehtia siitä, ettei hän osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Käsittelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi säädettäisiin ministerin velvollisuudesta ilmoittaa esteellisyydestään. Ministerin tulisi asian käsittelyä aloittaessa ilmoittaa, jos hänellä on tiedossa, että häntä koskee jokin esteellisyyseruste. Ilmoitus esteellisyydestä ja sen perusteista olisi vapaamuotoinen. Valtioneuvosto ei tekisi päätöstä esteellisyydestä. Kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnossa ja muissa valtioneuvoston elimissä, joiden istunnoista pidetään pöytäkirjaa, ministerin ilmoitus esteellisyydestä kirjattaisiin asianmukaisesti. Esteellisyysilmoituksen vastaanottamisen jälkeen olisi tarkastettava istunnon päätösvaltaisuus.

Osa valtioneuvostossa tehtävistä päätöksistä on luonteeltaan laajoja ja niissä saattaa olla useita asianosaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi vuosittaiset yleisistunnossa tehtävät rahanautomaattivarojen jakoa ja puolueille myönnettäviä valtionavustuksia koskevat päätökset sekä monet ministeriöissä tehtävät valtakunnalliset avustusten jakopäätökset kuten eri-

laisten järjestöjen sekä valtakunnallisten liikuntapaikkojen valtionavustuksia koskevat päätökset sekä eräiden talousarviossa alueellisesti tai tiettyihin tarkoituksiin osoitettujen määrärahojen jakoa koskevat päätökset. Tällaisille päätöksille on ominaista, että jaettava avustuksista tai määrärahojen jaosta päätetään kerralla usean eri asianosaisen osalta. Tällaisessa tilanteessa ministeri ei voisi ilmoittaa esteellisyyttään päätöskokoukseen kuuluvan yksittäisen asian kohdalla vaan esteellisyytilanteessa hänen tulee pidättäytyä osallistumasta koko päätöksen tekoon.

Asioiden laajuus ja asianosaisten suuri määrä voivat vaikeuttaa esteellisyysselvitysten selvittämistä. Valtioneuvoston jäsenelle tulisi aina varata riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia esteellisyysselvityksen selvittämiseen. Käytännössä riittävän ajan varaminen paitsi itse asiaan tutustumiselle mutta myös esteellisyysselvitysten selvittämiseen voisi tarkoittaa sitä, että asia olisi annettava ministerin tutustuttavaksi asian laajuudesta riippuen riittävän ajoissa ennen asian käsittelyä. Tarvittaessa valtioneuvosto voisi myös siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa valtioneuvostosta annetun lain 18 §:n mukaisesti tai ministeri voisi käyttää oikeuttaan lykätä päätöksentekoa. Mahdollisia esteellisyysselvityksiä olisi asioiden tehokkaan ja joutuisan käsittelyn varmistamiseksi pystyttävä selvittämään jo ennakolta ennen päätöksentekotilannetta. Kysymys esteellisyydestä olisi asian luonteen vuoksi aina ratkaistava viipymättä.

Ministerin esteellisyyssääntely ei koskisi virkamiehiä. Virkamiehen esteellisyyserusteet ja esteellisyyden toteamista koskeva menettely määräytyisivät jatkossakin hallintolain säännösten mukaisesti. Valtioneuvoston esittelijöiden kohdalla sovellettaisiin myös vastaisuudessa pääsääntöä, jonka mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Kysymys valtioneuvoston esittelijänä toimivan virkamiehen esteellisyydestä tulee säännönmukaisesti ratkaistavaksi jo ennen esittelyä valtioneuvostossa, kun asiaa ministeriössä valmistellaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös siitä, että esteellisen valtioneuvoston jäsenen tilalle tulisi tarvittaessa hänen sijaisensa.

Säännöksellä turvattaisiin asioiden viivytyksetön ja joutuisa käsittely valtioneuvostossa.

Valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pääministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Pääministerin sijaisuudesta on voimassa, mitä siitä perustuslaissa säädetään. Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Esteellisen muun ministerin tilalle tulisi hänen sijaisekseen valtioneuvostosta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla määrätty ministeri. Yleisistunnossa sijaisuusjärjestelyllä olisi merkitystä lähinnä niissä tilanteissa, joissa puheenjohtajana toimiva pääministeri tai asian esittelevä ministeri on esteellinen. Muissa tapauksissa esteellisen ministerin tilalle ei välttämättä tarvittaisi sijaista, ellei se ole välttämätöntä päätösvaltaisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen voisi käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Säännös soveltuisi lähinnä sellaisiin tilanteisiin, joissa esteellisen ministerin tilalle ei ole käytännön syistä saatavissa esteetöntä ministeriä. Ministeri voisi käsitellä esteellisenä ainoastaan sellaisen asian, joka edellyttää välitöntä ratkaisemista. Tällöinkään esteellisyys ei saisi vaikuttaa asian ratkaisuun.

24 §. *Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous.* Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi toinen virke, jonka mukaan tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. Käytännön järjestelyistä vastaa ulkoasianministeriössä toimiva valiokunnan sihteeristö.

1.2 Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettu laki

2 §. Ministerin keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen hänelle ei pääsäännön mukaan

maksettaisi palkkiota keskeyttämisen ajalta. Suomessa on luottamustehtävien palvelusuhteesta eroavasta oikeudellisesti luonteesta huolimatta kuitenkin katsottu esimerkiksi kansanedustajan, valtioneuvoston jäsenen ja Euroopan parlamentin edustajan eläkeetuuksien yhteydessä, että tehtävät muodostavat etujen tarpeen kannalta jossain määrin valtion virkasuhdetta muistuttavan kokonaisuuden.

Ministerille, joka keskeyttää tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapaturman taikka, äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi, ehdotetaan maksettavaksi palkkio sen mukaan kuin valtion yleisessä työ- ja virkaehtosopimuksessa on sovittu virkamiehelle maksettavasta palkasta. Asiasta säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Pykälän 3 momenttia tarkistettaisiin 2 momenttiin ehdotettua muutosta vastaavasti ja siihen tehtäisiin teknisiä muutoksia. Muilta osin pykälä vastaisi nykyistä säännöstä.

1.3 Ulkoasiainhallintolaki

15 §. Ulkoasiainhallinnon viroista säädetään ulkoasiainhallintolaisissa (204/2000). Lain 15 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Perustuslain 126 §:n muutoksen johdosta myös toimivalta ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin nimittämiseen siirtyisi valtioneuvostolle. Nimitysvalta osoitettaisiin valtioneuvoston yleisistunnolle yhdenmukaisesti valtioneuvostosta annetun lain 13 §:ää koskevan ehdotuksen kanssa.

19 §. Ulkoasiainhallintolain 19 §:n nykyisin voimassa olevan sanamuodon mukaan tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Edustuston päällikön tehtävään määrääminen säilyy perustuslain uudistuksessa tasavallan presidentin päätettävänä. Myös kiertävän suurlähettilään tehtävä rinnastuu edustuston päällikön

tehtävään. Sen sijaan ulkoasiainhallinnon sisäisestä tarkastuksesta vastaavan ulkoasiainhallinnon tarkastajan tehtävään määrääminen ehdotetaan tässä yhteydessä siirrettäväksi valtioneuvostolle.

2 Tarkemmat säännökset

Laki valtioneuvostosta sisältää keskeiset valtioneuvoston ratkaisuvaltaa koskevat säännökset. Lakiin sisältyy valtuutussäännöksiä, joiden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkentavia säännöksiä ratkaisuvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Nämä tarkentavat säännökset sisältyvät valtioneuvoston asetuksena annettuun valtioneuvoston ohjesääntöön.

Ohjesäännön 3 § koskee valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäviä ja ratkaistavia yleisiä asioita. Sen 1 kohtaan otettaisiin säännös, jonka nojalla valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluisi käsitellä ja ratkaista eduskunnalle annettava hallituksen esitys, hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä. Pykälän 5 kohtaa muutettaisiin niin, että yleisistunnon toimivaltaan kuuluisi käsitellä ja ratkaista pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen samoin kuin muun kuin pääministerin toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumisesta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa.

Ohjesäännön 10 §:ssä säädetään toimivaltaisesta ministeriöstä. Sen 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Vastaava säännös tulisi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ään. Ohjesäännön 10 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ministeriöiden välistä yhteistyötä koskevaan säännökseen.

Ohjesäännön 42 § koskee toimivaltaa virkamiesten nimittämiseen. Pykälää muutettaisiin niin, että valtioneuvoston todettaisiin nimittävän ministeriöiden kansliapäälliköt. Lisäksi kumottaisiin 42 §:n 2 momentti, jonka mukaan nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin säädetään erikseen.

Luonnos valtioneuvoston ohjesääntöä koskevaksi asetusmuutokseksi on esityksen liitteenä.

3 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen perustuslain muutosten kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2012.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Valtioneuvostolle ehdotettua mahdollisuutta päättää ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisestä on arvioitava tasavallan presidentin toimivaltuuksien kannalta.

Perustuslain 61 §:n 1 momentin mukaan presidentti nimittää muut ministerit kuin pääministerin pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 64 §:n 1 momentin mukaan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta.

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen olisi mahdollista ainoastaan perustellusta syystä, esimerkiksi sairauden tai perhevapaan ajaksi. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen perustuisi aina ministerin omaan pyyntöön. Jos ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen edellyttäisi muutoksia eri ministeriöihin nimitettyjen ministereiden tehtäväjaossa yli ministeriörajan tai ministerin nimikkeissä, muutokset kuuluisivat edelleen presidentin ratkaisuvallan. Valtioneuvoston mahdollinen täydentäminen keskeytyksen ajaksi samoin kuin eron myöntäminen ministerille kuuluisi edelleen presidentin toimivaltaan ja ministerin nimittäminen tapahtuisi pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Keskeyttämistä koskevaa sääntelyä ei siten ole pidettävä ongelmallisena presidentin toimivaltuuksien näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, 3 §:n 1 momentti, 12 §:n 2 momentti, 13 §:n 1 momentti ja 24 § sekä
lisätään lakiin uusi 5 a §, 6 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1187/2004, uusi 3 momentti ja lakiin uusi 17 a §, seuraavasti:

2 §

Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

3 §

Pääministeri

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa samoin kuin hänen tehtävästään edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa.

5 a §

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen

Valtioneuvosto voi hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määrääjäksi ministerin esittämästä perustellusta syystä.

6 §

Valtiosihteeri

Valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos asianomaisen ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.

12 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Nimitysvalta

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimityminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

—————

17 a §

Ministerin esteellisyys

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

Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

24 §

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.

—————

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki**valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain
2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain (1096/2006) 2 § seuraavasti:

2 §

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.

Valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ei makseta palkkiota. Valtioneuvoston jäsenen keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapa-
turman taikka äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi maksetaan hänelle kuitenkin palkkio vastaavasti mitä valtion yleisessä virka- ja työehto-

sopimuksessa on valtion virkamiesten osalta sovittu palkkauksesta.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairauspoissaolon, työtapa-
turman, äitiysvapaan, isyysvapaan tai vanhempainvapaan perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta hänelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta

—
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

3.

Laki**ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15 §:n 1 momentti ja 19 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä 15 §:n 1 momentti on laissa 177/2003, seuraavasti:

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikönä.

19 §

Tehtävään määräävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Pääministeri *Jyrki Katainen*

1.

Laki**valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, 3 §:n 1 momentti, 12 §:n 2 momentti, 13 §:n 1 momentti ja 24 § sekä
lisätään lakiin uusi 5 a §, 6 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1187/2004, uusi 3 momentti ja lakiin uusi 17 a §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

*Ministeriöiden toimialat**Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden
välinen yhteistyö*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

3 §

3 §

*Pääministeri**Pääministeri*

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa.

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa *samoin kuin hänen tehtävästään edustaa Suomea Euroopan unionissa säädetään perustuslaissa.*

5 a §

Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen

Valtioneuvosto voi hyväksyä muun ministe-

rin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määrääjäksi ministerin esittämästä perustellusta syystä.

6 §

Valtiosihteeri

6 §

Valtiosihteeri

Valtiosihteerin virkasuhde päättyy, jos asianomaisen ministerin tehtävien hoitaminen keskeytetään.

12 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

12 §

Valtioneuvoston päätöksenteko

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. *Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät* sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Nimitysvalta

Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muussa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Nimitysvalta

Valtioneuvosto nimittää *ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimityminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi.* Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

17 a §

Ministerin esteellisyys

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

Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

24 §

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

24 §

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. *Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki**valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain
2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain
 (1096/2006) 2 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

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.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairausloman, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan taikka osittaisen vanhempainvapaan perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta valtioneuvoston jäsenelle samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

Ehdotus

2 §

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.

Valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamisen keskeyttämisen ajalta ei makseta palkkiota. Valtioneuvoston jäsenen keskeyttäessä tehtäviensä hoitamisen sairauden, työtapaaturman taikka äitiysvapaan, isyysvapaan tai ottovanhemman vanhempainvapaan ajaksi maksetaan hänelle kuitenkin palkkio vastaavasti mitä valtion yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa on valtion virkamiesten osalta sovittu palkkauksesta.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen *sairauspoissaolon, työtapaaturman, äitiysvapaan, isyysvapaan tai vanhempainvapaan* perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle. Päivärahaetuutta ei makseta *hänelle* samalta ajalta palkkiota vastaavalta osalta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

3.

Laki**ulkoasiainhallintolain 15 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15 §:n 1 momentti ja 19 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä 15 §:n 1 momentti on laissa 177/2003, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Virkaan nimittävä viranomainen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä.

19 §

19 §

Tehtävään määräävä viranomainen

Tehtävään määräävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään.

Tasavallan presidentti määrää edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

*Asetusluonnos***Valtioneuvoston asetus****valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioneuvoston kanslian esittelystä, *muutetaan* valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 1 ja 5 kohta, 10 §:n 3 momentti sekä 42 §, sellaisena kuin niistä on 3 §:n 5 kohta asetuksessa 1021/2007, seuraavasti:

3 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat yleiset asiat

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat *yleiset asiat*:

1) eduskunnalle annettava hallituksen esitys, hallituksen kertomus ja hallituksen kirjelmä sekä valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä;

5) pääministeriä avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen samoin kuin muun kuin pääministerin toimiminen Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa;

10 §

Toimivaltainen ministeriö

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

42 §

Virkamiesten nimittämistoimivalta

Ministeriön virkamiehistä kansliapäällikön, valtiosihteerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohdajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitussihteerin, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen, neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20 .

Pääministeri

Hallitussihteer