

HE 131/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 ja 13 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettua lakia muutettavaksi niin, että ulkoasiainministeriön nimi muutettaisiin ulkoministeriöksi. Nimen muutos koskisi vain ministeriön suomenkielistä nimeä.

Esityksessä ehdotetaan myös selkeytettäväksi ja tarkennettavaksi valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön nimitysvaltaa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä erityisesti silloin, kun kyse on sellaisesta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä, joka säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi. Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi voimassa oleva käytäntö, jossa ratkaisulta edellä mainituissa tapauksissa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Voimassa olevaan valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), jäljempänä valtioneuvostolaki, on koottu keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta ja päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Laki annettiin vuonna 2003. Sillä kumottiin vuodelta 1922 peräisin oleva valtioneuvostoa koskeva laki.

Valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentissa luetellaan ministeriöt nimeltä. Lisäksi ministeriöt nimitään useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä. Laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädetään keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvoston asetuksina annettavissa eri ministeriöitä koskevista asetuksista kuvataan toimialat täsmällisemmin.

Nykyisen käytännön mukaan ministeriöille hyväksytään lainsäädäntöprosessissa nimi, joka kuvaa ministeriön keskeistä toimialaa. Sana ministeriö sisältyy ministeriöiden nimiin valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta. Nykyiset ministeriöt ovat: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö.

Ministeriöiden nimet ja toimialat vaihtelevat eri maissa, sillä hallitusten organisointi ja toimitatavat määrittyvät valtiollisissa järjestelmissä eri tavoin.

Valtioneuvostolain 13 §:ssä säädetään ministeriöiden virkoja koskevasta valtioneuvoston nimitystoimivallasta sekä nimitystoimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä. Lain 13 §:n 2 momentissa on yleissäännös valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivallasta silloin, kun virkanimitys tai virkaan siirtäminen taikka tehtävään määrääminen on muualla laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Ennen vuoden 2003 lain kumoamista, vuoden 1922 lakia ehdittiin uudistaa useamman kerran ja muun muassa vuoden 1994 alusta voimaan tulleella lailla (1120/1993) uudistettiin valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välistä toimivallan jakoa koskevat säännökset samoin kuin säännökset ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä (HE 184/1992 vp). Uudistuksen seurauksena suuri osa aikaisemmin yleisistunnossa ratkaistuja asioita siirtyi ministeriöissä ratkaistaviksi.

Vuoden 2003 uudistuksen tavoitteena oli sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 270/2002 vp) selkeyttää valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä ja korjata silloin voimassa olevan laintasoisen sääntelyn aukkokohdat. Lähtökohtana oli, että valtioneuvostoa koskevat keskeiset organisaatiosäännökset sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen samoin kuin ministeriön sisäisen ratkaisuvallan perusteet ilmenevät selkeästi valtioneuvostosta annetusta laista. Samoin tavoitteena oli, että lain tasolla säädettäisiin keskeiset kohdat päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa. Vuoden 2003 uudistuksen tavoitteena oli lisäksi sovittaa yhteen toisaalta mahdollisuus valtioneuvoston organisaation ja toiminnan joustavaan, ensisijaisesti valtioneuvoston sisäisin päätöksin tapahtuvaan, kehittämiseen ja toisaalta perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostuneeseen oikeusvaltioperiaatteesta viime kädessä johdettavaan vaatimukseen, jonka mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee lähtökohtaisesti perustua eduskuntalaintasoiseen sääntelyyn.

Voimassa olevan valtioneuvostolain antamisen yhteydessä uudistettiin kokonaisuudessaan myös lakia tarkentava valtioneuvoston ohjesääntö, jota on sen jälkeen muutettu useampaan kertaan. Kuten edellä on todettu, ohjesäännössä säädetään ministeriöiden toimialoista, mutta myös muun muassa toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden kesken, päätösvallasta, päätösvallan pidätysoikeudesta ja virkamiesten nimittämistoimivallasta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkoasiainministeriön nimen muutos

Valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin. Säännöksessä luetellaan ministeriöt. Säännös täyttää perustuslain (731/1999) 68 §:n 3 momentin vaatimuksen siitä, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännös merkitsee käytännössä sitä, että ministeriön nimen muuttaminen edellyttää valtioneuvostolain muuttamista.

Valtioneuvostolain 2 §:ssä säädetään ministeriöiden välisestä yhteistyöstä sekä ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa niiden välillä koskevasta asetuksenantovaltuudesta.

Ministeriöiden toimialoista säädetään keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Nämä säännökset kuvaavat ministeriöiden toimialoja yleisellä tasolla. Valtioneuvostolain 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriökohtaisissa asetuksissa kuvataan toimialat tehtävien tasolla.

Ministeriöiden nimistä on säädetty 1.4.2003 alkaen valtioneuvostolain 1 §:ssä. Sitä ennen lain tasolla säädettiin valtioneuvoston kansliasta ja muiden ministeriöiden lukumäärästä ja ministeriöiden nimistä säädettiin asetuksen tasolla valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:ssä. Huhtikuun alusta 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolain 1 §:ää on muutettu ministeriön nimen muuttamisen vuoksi aikaisemmin kolme kertaa. Vuoden 2008 alussa säännöksestä poistettiin kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö sekä lisättiin työ- ja elinkeinoministeriö. Vuonna 2010 opetusministeriön nimi muutettiin opetus- ja kulttuuriministeriöksi. Vuoden 2014 alusta sisäasiainministeriön suomenkielinen nimi muutettiin sisäministeriöksi.

Valtioneuvostolain lisäksi ministeriöt nimetään lain tasolla useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä. Hyväksyessään vuoden 1995 uudistuksen valtioneuvoston organisaation joustavoittamisesta (HE 306/1994 vp) eduskunta hyväksyi lausuman (EK 14/1995 vp) siitä, että sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti lausumassaan (EV 262/1998 vp), että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä ”asianomainen ministeriö”.

Eduskunta on 8.11.2013 hyväksynyt valtioneuvostolain 1 §:n muutoksen sisäasiainministeriön suomenkielisen nimen muuttamisesta sisäministeriöksi siten, että samassa yhteydessä ei tehty nimenmuutoksesta johtuvia muutoksia kaikkiin niihin säädöksiin, joissa ministeriön nimi esiintyy. Lain siirtymäsäännöksen mukaan se, mitä muualla on säädetty sisäasiainministeriöstä, koskee lain tultua voimaan sisäministeriötä.

Valtioneuvostolain 4 §:n 3 momentin mukaan jokaisella ministerillä on tehtävänsä mukainen nimike, joka vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä. Ministerin nimike ja toimiala vahvistetaan tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen

Valtioneuvostolain 12 §:ssä on yleissäännös, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään joko perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentissa tarkennetaan yleisistunnossa tehtävien päätösten alaa. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan muut kuin yleisistunnossa ratkaistavat, valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Valtioneuvostolain 13 §:n 2 momentissa todetaan, että jos virkaan nimittäminen on muualla laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Kyseisessä momentissa ei ole mainintaa ratkaisuvallan säätämisestä joiltakin osin ministeriöille, vaan ratkaisuvallasta olisi pelkästään valtioneuvostolain sanamuotoa noudattaen aina valtioneuvoston yleisistunnolla.

Valtioneuvostolain 13 §:n 1 momentissa on annettu oikeus säätää valtioneuvoston asetuksella nimitystoimivallanjaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä, kun nimitettävänä ovat ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi.

Valtioneuvostolain nojalla säädetyn valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee laissa, valtioneuvoston ohjesäännössä tai muussa asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädetty virkanimitykset. Ohjesäännön 5 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan myös nimittäminen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimitetään valtioneuvoston yleisistunto. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimityksen tekee asianomainen ministeriö.

Valtioneuvostolain ohella virkamiehen nimittämisestä säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Lain mukaan nimittävästä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä säädetään erikseen. Virkamies on tällöin nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, ellei erityisestä syystä toisin päätetä (9 §:n 3 momentti). Viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on parantaa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävän virkamiehen oikeudellista asemaa ja edistää hyvän hallinnon toteutumista (HE 63/2007 vp s. 3, 5 ja 9-10). Jos siis määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen perusteena on avoinna olevan viran väliaikaisen hoidon järjestäminen, määräaikaiseen virkasuhteeseen on pääsääntöisesti nimitettävä niin pitkäksi ajaksi kuin arvioidaan olevan tarvetta viran väliaikaiseen hoitoon.

Viranomaisella on harkintavaltaa avoimeksi tulleen viran hakumenettelyn käynnistämisessä ja viran hoidon väliaikaisessa järjestämisessä. Harkintavallan käyttöä ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavaan lain tavoitteisiin (HE

72/2002 vp s. 55). Valtion virkamieslain esitöiden mukaan määräaikaisen virkasuhteeseen nimitämistä koskevia säännöksiä ei saa soveltaa siten, että soveltaminen johtaisi virkajärjestelmän ja siihen liittyvien oikeusturvatakeiden, kuten kelpoisuusvaatimusten kiertämiseen. Jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamista varten, tulisi käyttää kyseisen viran nimikettä ja soveltaa viran kelpoisuusvaatimuksia myös määräaikaisessa virkasuhteessa (HaVM 5/1994 vp s.5).

Valtion virkamieslain nojalla annetun valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 20 §:n mukaan asianomainen virasto päättää nimitämisestä virkamieheksi enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitämisestä päättää se viranomaisena, joka nimittäisi asianomaiseen virkaan. Nimitämisestä viraston päälliköksi määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää kuitenkin asianomainen ministeriö. Toimivallasta nimitää määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan säätää erikseen toisin.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM/2118/00.00.00/2016). Ohjeeseen on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti valtion virantäyttöön liittyvä lainsäädäntö ja periaatteet. Niiden tarkoituksena on turvata avoin, ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely, mikä tarkoittaa, että viranhakijoita ei aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan epäasiallisilla perusteilla.

Valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että nimitämisestä enintään vuoden kestävään viraston päällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää virkamiesasetuksen 20 §:n mukaan asianomainen ministeriö. Jos valtion ylimpään johtoon kuuluvan virkamiehen määräaikainen virkasuhde kestää yli vuoden, on viraston päällikön nimitystoimivalta kuitenkin pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnolla. Myös näissä tilanteissa yli vuoden kestävä määräaikainen virkasuhde voi koostua joko yhdestä yli vuoden kestävästä nimityksestä tai useammasta määräaikaisesta nimityksestä, joiden yhteenlaskettu aika on yli vuoden mittainen. Koska nimitystoimivalta näissä tilanteissa vaihtuu virkasuhteen kestänyt yli vuoden, ohjeessa suositellaan, että jo ensimmäisen määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä.

Virkanimitykset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä ja hallinnon oikeusperiaatteita. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltansa vain lain mukana hyväksyttäviin tarkoituksiin (hallintolaki 6 §, 434/2003).

Käytännössä ministeriöissä on sovellettu silloin, kun kyse on ollut määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitämisestä, valtion virkamiesasetusta, jonka nojalla nimitämisestä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto (valtion virkamiesasetus 20 § 1 momentti). Myös valtioneuvoston ohjesäännön 5 §:n 3 kohtaa, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään nimitämisestä yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistuntoon, on näissä tilanteissa sovellettu. Siten enintään vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen näiden säännösten mukaan nimityksen tekee pääsääntöisesti se ministeriö, jonka virasta on kyse. Tämä on ollut ilman nimenomaista valtioneuvostolakiin kirjattua säännöstä johdonmukaista muun sääntelyn kanssa.

On myös huomattava, että valtioneuvostolaissa ei toistaiseksi ole eroteltu nimitämisestä virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen, vaan laissa käytetään vain termiä virkaan nimitäminen. Jo aikaisemmin valtioneuvostolain (78/1922) voimassa ollessa vakiintuneen tulkinnan mukaan lain nojalla on voitu säätää valtioneuvoston ja ministeriön toimivallan jaosta paitsi virkaan

nimittämisestä myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä (valtioneuvoston ohjesääntö 1522/1995).

2.2 Nykytilan arviointi

Ulkoasiainministeriön nimen muutos

Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat 1) ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti, 2) avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa, 3) kauppapolitiikka ja kaupallis-taloudelliset suhteet, 4) kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö, 5) suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla, 6) kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet, 7) Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä, 8) Suomen ulkomaanedustus, sekä 9) vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät.

Ulkoasiainministeriön organisaatiota on samanaikaisesti kehitetty tukemaan yllä mainittujen tehtävien suorittamista osana valtioneuvostokokonaisuutta niin valtakunnallisesti kuin myös yhteistyössä muiden maiden kanssa. Käyttökielellä ministeriön nimi on ollut vakiintuneesti jo vuosia ulkoasiainministeriön sijasta ulkoministeriö.

Vuonna 2013 ei ollut mahdollista muuttaa ulkoasiainministeriön nimeä samassa yhteydessä kuin sisäasiainministeriön suomenkielinen nimi muutettiin sisäministeriöksi. Ulkoasiainministeriö sai tiedon silloisen sisäasiainministeriön nimen muuttamisesta niin myöhään, ettei ulkoasiainministeriön ollut mahdollista tuolloin valmistella vastaavaa muutosta omalta osaltaan. Muutokseen ei näin ollen ollut ehditty varautua myöskään taloudellisesti. Vuonna 2013 ulkoasiainministeriössä tiedettiin lisäksi, että ministeriössä tullaan tekemään muutaman vuoden kuluttua sen visuaalisen ilmeen iso muutos, jossa yhteydessä ministeriön nimen muutos olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa.

Käytännön kielessä ulkoasiainministeriöstä käytetään vakiintuneesti nimeä ulkoministeriö, kuten myös ulkoasiainministeristä puhutaan yleisesti ulkoministerinä. Nimen keskellä oleva asiain-sana kirjoitetaan helposti väärin, eikä sen katsota olevan käytännön kielen mukainen. Perusteluna nimen muutokselle on lisäksi se, että ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön nimien tulisi olla linjassa keskenään. Nimenmuutos ja siihen liittyvä visuaalisen ilmeen muutos tarjoaa osaltaan tilaisuuden edistää tavoitetta yhtenäisestä valtioneuvostosta.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen

Oikeuskansleri on päätöksessään (OKV/1184/1/2014, 30.3.2016) esittänyt valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle harkittavaksi, että kyseiset ministeriöt voisivat tarkistaa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevia säännöksiä siten, että valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivallan jaosta säädetään nykyistä selkeämmin. Oikeuskansleri on päätöksessään tuonut myös esiin, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisellä on periaatteellista merkitystä valtioneuvoston toimivallan kannalta. Silloin kun kyse on virasta, joita on vain yksi koko valtionhallinnossa, voidaan virkaa täytettäessä usein pitää hakijan ansiona, jos hänellä on jo aikaisempaa kokemusta viran hoidosta. Tästä näkökulmasta katsottu-

na, oikeuskansleri toteaa, että voitaisiin myös perustella sitä, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäisi sama taho, joka nimittää vastaavaan virkaan.

Kuten edellä on kohdassa 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö kuvattu, valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisestä nimitystoimivallasta on säädetty useammassa eri lain ja asetuksen säännöksessä. Nimitystoimivaltaa arvioitaessa onkin otettava huomioon kaikki edellä mainitut säännökset ja otettava huomioon yhdenmukainen nimittämiskäytäntö.

Valtion virkamieslain mukaan virkaan nimittäminen ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen ovat oikeudellisesti eri asioita ja niihin sovelletaan erilaista nimittämismenettelyä. Lain nojalla annetun valtion virkamiesasetuksen mukaan enintään vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää asianomainen virasto ja pitemmäksi aikaa vastaavaan virkaan nimittävä viranomaislainen. Toimivalta nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuoden ajaksi voi siten valtion virkamiesasetuksen mukaan olla eri taho kuin sillä, joka nimittää vastaavaan virkaan. Viran sijaisuus, jossa kyse on esimerkiksi viran hoidon väliaikaisesta järjestämisestä, on usein tarkoituksenmukaisinta järjestää siten, että tehtävä tulee mahdollisimman keskeytyksettömästi hoidettua. Enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitys on tällöin luontevinta tehdä kyseisestä ministeriöstä. Kuten edellä on todettu, harkintavallan käyttöä ohjaavat tässäkin tilanteessa hallinnon oikeusperiaatteet, lainsäädäntö ja ohjeet.

Valtioneuvostosta annetussa laissa tarkoitettua nimitystoimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään lain nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä ja eri ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa. Ohjesäännössä on yleisäännös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan nimittäminen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistunto (valtioneuvoston ohjesääntö 5 § 3 kohta).

Ohjesäännössä ei ole nimenomaista säännöstä nimitystoimivallasta silloin, kun määräaikainen virkasuhde on enintään vuoden mittainen. Tällöin sovelletaan säännöksiä, joiden mukaan asia ratkaistaan ministeriössä, jos sitä ei ole säädetty ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa (valtioneuvostolaki 12 § ja valtioneuvoston ohjesääntö 9 §). Valtioneuvostolain 13 §:n 2 momentissa säädetty ei anna suoraan vastausta siihen, onko ministeriöllä määräaikaiseen virkasuhteeseen liittyvää nimitystoimivaltaa silloin, kun virkaan nimittämisestä säädetään muussa laissa tai asetuksessa.

Valtion virkamiesasetuksen ja valtioneuvoston ohjesäännön säännökset näyttävät olevan tulokannanvaraisia ja ainakin jossain määrin ristiriidassa valtioneuvostolain 13 §:n 2 momentin säännöksen kanssa. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevia säännöksiä on tästä syystä tarpeen täydentää ja selventää tapauksissa, joissa valtioneuvoston toimivallasta virkanimityksessä on säädetty muualla kuin valtioneuvostosta annetussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on muuttaa ulkoasiainministeriön suomenkielinen nimi ulkoministeriöksi, joka vastaa käyttökielellä ministeriölle vakiintunutta nimeä. Ministeriön ruotsin ja ulkomaankielisiin nimiin ei esitetä muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan suomenkielinen sanamuoto siten, että ulkoasiainministeriö muutetaan ulkoministeriöksi. Ministeriön toimialaan tai tehtäviin ei tulisi muutoksia.

Esityksen valmistelun yhteydessä hallitus on todennut tarpeelliseksi tarkistaa ulkoasiainministerin nimikkeen ulkoministeriksi. Mikäli eduskunta hyväksyy valtioneuvostolain 1 §:n muutosehdotuksen, pääministeri esittelisi nimikkeen muutoksen presidentin esittelyssä lain muutoksen vahvistamisen jälkeen.

Esityksen tarkoituksena on myös antaa lain 13 §:n 2 momenttia täsmentävä säännös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen on säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Uuden 13 §:n 3 momentin säännöksen tarkoituksena on, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen on säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Lain 13 §:n 2 momentti ei käsitteenä sisällä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä. Uusi 3 momentti kattaisi tämän ja luontevaa on, että tällaisesta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, kuten muistakin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittämisistä. Valtioneuvoston asetuksella tarkoitettaisiin voimassa olevaa valtioneuvoston ohjesääntöä, ja tarkemmin sen 5 §:n 3 kohtaa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Ulkoasianministeriön suomenkielisen nimen muutoksella on vähäisiä kustannusvaikutuksia, jotka aiheutuvat lähinnä säädösvalmistelun sekä uuden nimen käyttöönoton yhteydessä tehtävien järjestelmämuutosten, mukana lukien asiointipalveluun ja lomakkeisiin tehtävistä muutoksista sekä ministeriön nimenmuutokseen liittyvän visuaalisen ilmeen muutoksen kustannuksista. Kustannukset katetaan ulkoasianministeriön ja valtioneuvoston kanslian toimintamenoista.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu nimitystoimivaltaa koskeva sääntely selkeyttäisi, tarkentaisi ja yhdenmukaistaisi nimitystoimivaltaa koskevia säännöksiä ja siten poistaisi nimityksiä koskevat tulkinnalliset epäselvyydet. Tämän voi arvioida jonkin verran vähentävän viranomaisten työtä ja epäselviin säännöksiin liittyviä riitaisuuksia. Vaikutukset jäänevät kuitenkin hyvin pieniksi.

Lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan se, mitä muualla säädetään ulkoasiainministeriöstä, koskee nimenmuutoksen tultua voimaan ulkoministeriötä. Tässä vaiheessa ei esitetä nimenmuutoksesta johtuvia muutoksia kaikkiin niihin säädöksiin, joissa ulkoasiainministeriön nimi esiintyy. Muut säädökset päivitetäisiin siten kyseisiin säädöksiin muutoin tehtävien muutosten yhteydessä. Vastaavaa lainsäädäntötekniistä menettelyä noudatettiin muutettaessa sisäasianministeriön suomenkielinen nimi sisäministeriöksi vuonna 2014 sekä opetusministeriön nimi opetus- ja kulttuuriministeriöksi vuonna 2010.

Koska ulkoasiainministeriön toimialan tärkeimpiin säädöksiin tehdään lähes vuosittain muutoksia, tulisi ministeriön uusi nimi päivitettyksi niihin kohtuullisen nopeasti. Muutos on kielellisesti vähäinen eikä vaaranna lainsäädännön ymmärrettävyyttä tai anna aiheutta epäselvyyteen toimivaltaisesta ministeriöstä, vaikka kaikkia lakeja, joissa ulkoasiainministeriön nimi tai ulkoasiainministerin nimike mainitaan, ei muutetakaan välittömästi. Säädösten päivittäminen niihin muutoin tehtävien muutosten yhteydessä on myös lainsäädäntötekniisesti tarkoituksenmukaista, koska nimenmuutos koskee vain säädösten suomenkielistä sanamuotoa lukuun ottamatta ennen vuotta 1983 annettuja säädöksiä.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa. Valtioneuvostolain 1 §:n muutos on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa.

Esityksen 1 §:n muutoksesta on pyydetty ja saatu (23.3.2017) Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Kotimaisten kielten keskus puoltaa lausunnossaan ulkoasiainministeriön esittämää muutosta toteamalla, että ministeriön virallisen suomenkielisen nimen ulkoasiainministeriö lyhentäminen muotoon ulkoministeriö merkitsee kielenkäytössä tapahtuneen muutoksen tunnistamista eikä aiheuta väärinkäsityksiä.

Valtioneuvoston kanslia pyysi 29.6.2017 päivätyssä pyynnössään ministeriöiltä ja oikeuskanslerinvirastolta lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta. Ministeriöillä ei ollut huomautettavaa ulkoasiainministeriön nimen muuttamiseen. Lausunnoilla olevassa luonnoksessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskeva muutos oli sijoitettu 13 §:n 2 momenttiin. Osa ministeriöistä kiinnitti huomiota lausuntokierroksella olevan luonnoksen 13 §:n 2 momentin sanamuotoon, mutta sisällöllisesti ministeriöt pitivät asiaa perusteltuna ja kannatettavana. Apulaisoikeuskansleri totesi, että määräaikaista virkasuhteita koskeva asetuksenantovaltuus tulisi säätää koko pykälää koskevaksi ja sijoittaa erilliseen momenttiin. Lausuntojen perusteella 13 §:ään kirjoitettiin uusi 3 momentti koskemaan koko pykälää ja sanamuodot tarkastettiin.

6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Säännökset muutetaan vastaamaan ministeriön uutta nimeä. Samoin muutetaan valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä (1171/2005) sekä ulkoasiainministeriön työjärjestys (550/2010). Muutokset on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pikaisesti lain muutoksen jälkeen.

Valtioneuvostolaissa tarkoitetusta nimitystoimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään lain nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Ohjesäännössä on yleissäännös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan nimittäminen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistunto (valtioneuvoston ohjesääntö 5 § 3 kohta).

7 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain 1 ja 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 §:n 1 momentin 2 kohdan suomenkielinen sanamuoto, sellaisena kuin se on laissa 305/2010, sekä
lisätään 13 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 88/2012, uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

Valtioneuvoston organisaatio

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

2) ulkoministeriö;

13 §

Nimitysvalta

Valtioneuvoston asetuksella säädetään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevista toimivallasta silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen on säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Mitä muualla säädetään ulkoasiainministeriöstä, koskee tämän lain tultua voimaan ulkoministeriötä.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro