



Valtioneuvoston kanslia

Viite:

Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 27.2.2023 VN/6169/2023

Asia:

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen

Ohjesäännön luonnoksessa ehdotetaan ministerin toimikaudeksi nimitettävien valtiosihteerien tehtävien muuttamista niin, että valtiosihteerit eivät tehtävissään toimisi valtioneuvoston esittelijöinä. Muutos ei koskisi pääministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeriä eikä niitä ministeriöiden kansliapäälliköitä, joiden viran tai tehtävän nimikkeenä on valtiosihteeri kansliapäällikkönä.

Ehdotuksessa tarkoitettu niin sanottu poliittinen valtiosihteeri voidaan nimittää avustamaan ministeriä tämän toimikauden ajaksi. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.¹ Valtiosihteerin toimikausi on sidottu ministerin toimikauden lisäksi ministerin luottamukseen. Valtiosihteeri voidaan irtisanoa muun muassa silloin, jos hän menettää ministerin luottamuksen². Valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana:

- 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista;
- 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla;
- 3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä;
- 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa;

¹ Laki valtioneuvostosta 6 § 2 momentti

² Valtion virkamieslaki 26 a §

- 5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti;
- 6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa³.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä esittelijöinä toimivat valtioneuvoston yleisistunnossa nimitetyt ministeriön virkamiehet⁴. Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri on ministeriön virkamies, joka nimitetään valtioneuvoston yleisistunnossa⁵. Tällä perusteella valtiosihteeri voisi toimia esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Ministeriössä päätettäviä asioita voivat esitellä muun muassa valtioneuvoston esittelijöinä toimivat virkamiehet⁶. Valtiosihteeri voisi tämän säännöksen perusteella toimia myös ministeriössä esittelijän tehtävissä. Valtiosihteerin tehtäviä koskevissa varsin yksityiskohtaisissa säännöksissä ei kuitenkaan mainita esittelijän tehtäviä.

Poliittisten valtiosihteerien järjestelmän tarkoituksena on sääntelyn esitöiden mukaan ollut ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistaminen ja ministereiden tukeminen heidän tehtäviensä hoitamisessa. Aiemmin käyttöön otetun pääministerin valtiosihteerin tehtävän lisäksi pidettiin perusteltuna, että myös muita ministereitä avustamaan voitaisiin nimittää valtiosihteeri. Ministerin toimikaudeksi nimitettävä valtiosihteerin katsottiin toimivan esikunta-asemassa suoraan ministerin alaisena niin, että ministeriön kansliapäällikkö toimisi edelleen linjavastuisena ministerin alaisena. Valtiosihteerille ei ehdotettu pidätysoikeutta ministeriön muiden virkamiesten päätösvaltaan kuuluviin asioihin. Valtiosihteeri toimisi ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän tukisi ja edustaisi ministeriä tämän määräämissä tehtävissä sekä avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla ja EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeriä ohjaisivat tehtävissään ministeriltä saadut toimintaohjeet. Luottamussuhde ministeriin tarkoittaisi, että valtiosihteeri edustaisi ministerin kantaa ja että ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Valtiosihteerin katsottiin voivan toimia valtioneuvoston esittelijänä sen perusteella, että hän olisi valtioneuvoston yleisistunnossa nimitettävä virkamies.⁷

Ministerin toimikaudeksi nimitettyjä valtiosihteerejä koskeva lain säännös tuli voimaan vuoden 2005 alussa⁸. Valtiosihteerit eivät ilmeisesti käytännössä ole toimineet valtioneuvoston esittelijöinä tai ainakin se on ollut harvinaista. Oikeuskanslerilta on toisinaan pyydetty kannanottoa siitä, voiko valtiosihteeri jossakin yksittäisessä asiassa toimia valtioneuvoston esittelijänä. Valtiosihteereitä koskevan sääntelyn tarkoituksen ja valtiosihteerin aseman

³ Valtioneuvoston ohjesääntö 44 §

⁴ Laki valtioneuvostosta 21 §

⁵ Valtioneuvoston ohjesääntö 42 ja 44 a §

⁶ Valtioneuvoston ohjesääntö 35 §

⁷ HE 142/2004 vp s. 9 ja 14-15

⁸ Laki valtioneuvostosta 6 § 2 momentti (1187/2004)

perusteella laillisuusvalvonnassa on katsottu, että valtiosihteerin toimintaan valtioneuvoston esittelijänä on suhtauduttava erittäin pidättyvästi. Valtiosihteerin tehtäviin kuuluu toimia ministerin avustajana ja sijaisena, ja näissä tehtävissä hän toimii ministerin ohjeiden mukaan ja ministerin luottamuksen varassa. Valtiosihteerin asema voi siten joissakin tilanteissa olla ongelmallinen perustuslaissa säädetyn esittelijän vastuun kannalta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jos hän ei ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä⁹. Esittelijän vastuu koskee päätöksen lainmukaisuutta, mutta ei sen tarkoituksenmukaisuutta.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvoston ohjesäännössä säädettyjä valtiosihteerin tehtäviä niin, että valtiosihteerin suorittaisi ne toimimatta valtioneuvoston esittelijänä. Valtiosihteerin tehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttäminen olisi laillisuusvalvonnassa omaksutun käytännön perusteella kannatettavaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että valtiosihteerin olisi valtioneuvoston ohjesääntöön ehdotetusta muutoksesta huolimatta edelleen virka-asemansa perusteella valtioneuvoston esittelijä valtioneuvostosta annetun lain nojalla. Toisin kuin ehdotuksen perusteluista on ymmärrettävissä, muutoksessa ei olisi kyse suoranaisesta kiellosta tai rajoituksesta toimia valtioneuvoston esittelijänä. Valtioneuvoston asetuksen tasoisella ohjesäännöllä ei voida muuttaa tai kumota lain tason säännöksiä. Ohjesäännön jatkovalmistelussa olisi sen vuoksi arvioitava ehdotettavan muutoksen oikeudellisia vaikutuksia ja suhdetta siihen, mitä lain tasolla säädetään valtioneuvoston esittelijöistä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

⁹ Perustuslaki 118 §