

Valtioneuvoston julkaisu 2019:21

MINISTERIN KÄSIKIRJA 2019

Tietoa valtioneuvoston toiminnasta



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21

Ministerin käsikirja 2019

Tietoa valtioneuvoston toiminnasta

Valtioneuvosto

ISBN Nid.: 978-952-287-743-7

ISBN PDF: 978-952-287-744-4

ISBN ebook: 978-952-287-748-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019



Sisältö

ESIPUHE	9
1 VALTIONEUVOSTO	11
1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt.....	11
1.2 Pääministeri ja ministerit.....	13
1.3 Valtioneuvoston nimittäminen ja ero	14
1.3.1 Nimittäminen	14
1.3.2 Ero ja toimitusministeristö.....	15
1.4 Järjestäytymisasiat.....	16
1.4.1 Hallitusohjelma.....	16
1.4.2 Vala tai vakuutus	17
1.4.3 Sijaisuudet	17
1.4.4 Ministerien välinen työnjako ministeriöissä.....	18
1.4.5 Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittaminen.....	18
1.4.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin	19
1.4.7 Virkaikäjärjestys ja istumajärjestys	20
1.4.8 Ministerivaliokuntien asettaminen.....	20
1.4.9 Ministerityöryhmien asettaminen	21
1.5 Ministerien perehdyttäminen.....	21
2 VALTIONEUVOSTON JA MINISTERIEN TYÖSKENTELY	22
2.1 Hallituksen vuosisykli	22
2.2 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko.....	24
2.3 Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten.....	25
2.3.1 Virkamiesvalmistelu	27
2.3.2 Hallituksen valmistelu	27
2.3.2.1 Hallituksen neuvottelut	29
2.3.2.2 Ministerivaliokunnat	31
2.3.2.3 Ministerityöryhmät	39
2.4 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko.....	39
2.4.1 Käsiteltävät asiat	39
2.4.2 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus	40
2.4.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat	41
2.4.4 Asioiden käsittely	42
2.4.4.1 Päätöslista- ja esittelymenettely.....	42
2.4.4.2 Esittelijän kutsuminen yleisistuntoon	43

2.4.4.3	Asian lykkääminen, asian pöydällepano ja asian poistaminen	44
2.4.4.4	Äänestys.....	45
2.4.4.5	Eriävä mielipide.....	46
2.4.4.6	Lausuma.....	46
2.4.5	Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat.....	47
2.5	Ministeriöissä ratkaistavat asiat	48
2.6	Päätöksenteon siirtäminen ministeriöstä yleisistuntoon.....	49
3	TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO	50
3.1	Käsiteltävät asiat.....	50
3.2	Tasavallan presidentin esittely.....	52
3.3	Tasavallan presidentin este.....	54
4	LAILLISUUSVALVONTA JA MINISTERIVASTUU	55
4.1	Valtioneuvoston oikeuskansleri laillisuusvalvojana.....	55
4.2	Esteellisyys valmistelussa ja hallintopäätöksenteossa.....	56
4.3	Sisäpiiriasiat ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tunnistaminen.....	60
4.4	Ministerin oikeudellinen vastuu.....	62
4.5	Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta.....	63
5	VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄ	65
5.1	Valtioneuvoston yhteinen ja strateginen viestintä.....	65
5.2	Monikielinen viestintä.....	66
5.3	Päätösviestintä.....	66
5.4	Ministerivaliokuntien ja muiden hallituksen neuvottelujen viestintä.....	67
5.5	EU- ja kansainvälinen viestintä.....	68
5.6	Ministeriöiden viestintä.....	68
6	HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN	69
6.1	Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta.....	69
6.2	Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä.....	70
6.3	Varautuminen.....	71
6.4	Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö.....	72
6.5	Johtaminen häiriötilanteissa.....	73
6.6.	Informaatiovaikuttaminen ja kriisiviestintä	73

7	VALTIONEUVOSTON KESKEISET VALMISTELUPROSESSIT	75
7.1	Hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta (strategiaprosessi)	75
7.2	Lainvalmistelu	77
7.2.1	Lainsäädäntösuunnitelma	77
7.2.2	Lainvalmisteluhankkeen käynnistäminen	78
7.2.3	Vastuu lainvalmistelusta	79
7.2.4	Lainvalmistelun laatu	79
7.2.4.1	Lainvalmistelun prosessi	80
7.2.4.2	Lainvalmisteluhankkeen organisointi	80
7.2.4.3	Lainsäädännön arviointineuvosto	81
7.2.4.4	Säädösehdotusten kääntäminen ja laintarkastus	81
7.2.4.5	Oikeuskanslerin rooli lainvalmistelussa	81
7.2.4.6	Asetukset	82
7.2.4.7	Lainvalmisteluohjeet	82
7.3	Julkisen talouden hoito	83
7.3.1	Finanssipolitiikan tavoitteet	83
7.3.2	Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus	85
7.3.3	Toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä ministeriöiden JTS-kehusehdotukset	87
7.3.4	Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE)	89
7.3.4.1	Talousarvioesityksen valmistelu	89
7.3.4.2	Talousarvioesityksen rakenne	91
7.3.4.3	Lisätalousarvioesityksen valmistelu	92
7.3.4.4	Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen....	92
7.3.4.5	Talousarvion soveltaminen	92
7.4	Hallituksen vuosikertomus	93
7.4.1	Oikeusperusta ja sisältö	93
7.4.2	Laadintaprosessi	94
7.5	Valtioneuvoston päätöksenteon tukeminen tiedolla	95
8	VALTIONEUVOSTO JA EDUSKUNTA	97
8.1	Ministerin osallistuminen eduskunnan työhön	97
8.2	Eduskunnan tiedonsaantioikeus	97
8.3	Hallituksen esitykset ja lainsäädäntösuunnitelma	98
8.4	Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot	100
8.5	Välikysymysmenettely	100
8.6	Kirjallinen kysymys	101
8.7	Suullinen kyselytunti	101
8.8	Ajankohtaiskeskustelu	102

8.9	Pääministerin ilmoitus.....	102
8.10	Kuuleminen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksista.....	102
8.11	U-kirjelmät ja E-kirjeet.....	104
8.12	UTP-kirje.....	106
9	AHVENANMAATA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ.....	107
9.1	Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta.....	107
9.2	Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan välillä.....	108
9.3	Ahvenanmaan asema EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä.....	109
10	EUROOPAN UNIONI JA KANSAINVÄLINEN TOIMINTA	111
10.1	Toimivalta kansainvälisissä suhteissa	111
10.2	Euroopan unioni	113
10.2.1	Eurooppa-neuvosto	114
10.2.2	EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet.....	115
10.2.2.1	EU:n neuvosto.....	115
10.2.2.2	Suomi EU:n puheenjohtajana	118
10.2.3	Euroon liittyvät valmisteluelimet.....	119
10.2.4	Euroopan komissio	119
10.2.5	Euroopan parlamentti	121
10.2.6	EU:n ulkosuhdehallinto.....	121
10.2.7	EU:n muut toimielimet.....	122
10.2.8	EU:n talousarvio.....	123
10.2.9	EU:n lainsäädäntömenettely	123
10.2.10	Kansallinen valmistelu ja koordinointi.....	125
10.2.11	EU-tuomioistuin- ja rikkomusasiat	127
10.2.12	Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa.....	129
10.2.13	Euroalueen vakaus	129
10.3	Pohjoismainen yhteistyö	130
10.3.1	Pohjoismaiden neuvosto.....	131
10.3.2	Pohjoismaiden ministerineuvosto	133
10.3.3	Pohjoismaiden yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5	135
10.3.4	Pohjola ja Eurooppa	136
10.4	Kansainväliset suhteet	137
10.4.1	Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet.....	137
10.4.2	Suomi ja ihmisoikeudet kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä.....	138
10.4.3	Edustustot	140
10.4.3.1	Suomessa toimivat edustustot	140
10.4.3.2	Suomen ulkomaan edustustot.....	140

10.4.4	Vierailut	142
10.4.4.1	Valtiovierailut ja muut tasavallan presidentin kutsumat ulkomaiset vieraat	142
10.4.4.2	Valtioneuvoston jäsenten ulkomaiset vierailut	142
10.4.4.3	Pääministerivierailut ja eräät muut korkean tason vierailut Suomeen.....	143
10.4.5	Protokollakysymykset.....	144
10.4.5.1	Kansallispäivävastaanotot ja muut tilaisuudet	144
10.4.5.2	Muut protokollakysymykset	144
10.4.6	Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin.....	144
10.5	Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen.....	145

11 TOIMINTAA OHJAAVIA SÄÄNNÖKSIÄ JA PERIAATTEITA..... 146

11.1	Hyvän hallinnon periaatteet	146
11.1.1	Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuuden periaate	147
11.1.2	Hyvän hallinnon takeet.....	147
11.1.3	Hyvän hallinnon perusteet.....	148
11.2	Julkisuus ja asiakirjojen käsittely	150
11.2.1	Istuntojen ja kokousten julkisuus	150
11.2.2	Viranomaisten asiakirjat ja niiden julkisuus	150
11.2.2.1	Julkiset asiakirjat	151
11.2.2.2	Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat.....	152
11.2.2.3	Salassa pidettävät asiakirjat	152
11.2.2.4	Asianosaisen tiedonsaantioikeus.....	154
11.2.2.5	EU-asiakirjojen julkisuus.....	155
11.2.2.6	Talousarvioasiakirjojen julkisuus	156
11.2.2.7	Ministerivaliokuntien ja -työryhmien sekä iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen asiakirjojen julkisuus	156
11.2.3	Asiakirjojen käsittely	157
11.2.3.1	Asiakirjojen tietoturvallinen käsittely	157
11.2.3.2	Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittely	159
11.2.3.3	Hallituksen asiakirjojen arkistointi	160
11.2.4	Asiakirjojen kieliversiot ja kääntäminen	162
11.3	Virkamiesten asema poliittisessa päätöksenteossa	163
11.3.1	Virkamiesasema.....	163
11.3.2	Yleiset virkavelvollisuudet	164
11.3.3	Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät.....	164
11.3.4	Vastuu virkatoimista.....	165
11.3.5	Virkarikokset	166

12	MINISTERIN TEHTÄVÄN HOITAMINEN	168
12.1	Palkkio	168
12.2	Tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset	169
12.3	Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat	170
12.4	Virkamatkat ja muut matkat	172
12.5	Valtioneuvoston autojen käyttö ja taksipalvelut	172
12.6	Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit	174
12.7	Henkilöturvallisuustodistus	174
12.8	Lentoaseman Vip-palvelunkäyttö	175
12.9	Edustaminen ja valtioneuvoston edustustilat	175
12.10	Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen	176
12.11	Turvallisuusjärjestelyt	177
12.12	Matkapuhelimet ja muut viestintävälineet	178
12.13	Matkavakuutukset	180
12.14	Ministerin eläke	180
12.15	Ministeri ja viestintä	181
12.16	Vaaleihin osallistuminen	182
12.17	Ministerin avustajat	184
12.17.1	Valtiosihteeri	184
12.17.1.1	Nimittäminen ja palkkaus	184
12.17.1.2	Vala tai vakuutus	185
12.17.1.3	Toimiala ja asema	185
12.17.1.4	Tehtävät	186
12.17.1.5	Sidonnaisuuksien julkisuus ja ajantasaisuus	187
12.17.1.6	Valtiosihteeri EU:n ministerineuvostossa	187
12.17.1.7	Matkat	188
12.17.2	Ministerin erityisavustaja	188
12.17.2.1	Nimittäminen ja palkkaus	188
12.17.2.2	Toimiala, tehtävät ja asema	189
12.17.2.3	Matkat	190
12.17.3	Avustajien osallistuminen vaaleihin	191
12.17.3.1	Avustajien käyttäminen vaalikampanjassa	191
12.17.3.2	Avustajan oma vaalikampanja	192

ESIPUHE

Ministerin käsikirja tarjoaa kattavan tietopaketin valtioneuvoston toiminnasta. Se on ensisijaisesti tarkoitettu työn tueksi ja avuksi valtioneuvoston jäsenille ja heidän avustajilleen, mutta myös muille valtioneuvoston toiminnasta kiinnostuneille.

Edellinen Ministerin käsikirja julkaistiin vuonna 2015 ja nyt käsissäsi on uudistettu, ajantasainen ja edelleen kehitetty painos. Uuden Ministerin käsikirjan valmistelua varten valtioneuvoston kanslia asetti 11.10.2018 työryhmän, jonka puheenjohtajana toimi valtioneuvoston kansliasta alivaltiosihteeri Timo Lankinen. Työryhmän jäseniä olivat valtioneuvoston kansliasta lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, hallitusneuvos Arno Liukko, johtava erityisasiantuntija Ulla Rosenström ja lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi. Lisäksi työryhmän jäseniä olivat ulkoministeriöstä lähetysneuvos Kirsti Pohjankukka, oikeusministeriöstä erityisasiantuntija Anu Mutanen, valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Kirsti Vallinheimo ja oikeuskanslerinvirastosta esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Maija Salo. Työryhmän sihteerinä toimi valtioneuvoston kansliasta lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro.

Ministerin käsikirjaan on koottu perustietoa valtioneuvoston organisaatiosta ja sen toiminnasta. Kirjassa kerrotaan valtioneuvoston jäsenen roolista valtioneuvoston jäsenenä sekä ministerin osallistumisesta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon samoin kuin ministerin osallistumisesta eduskunnan työhön sekä ministerin vastuusta. Kirjasta löytyvät myös kuvaukset valtioneuvoston keskeisistä valmisteluprosesseista sekä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyöstä. Samoin kirjassa kuvataan Euroopan unionia ja kansainvälistä toimintaa ja ministerin roolia näissä. Käsikirjassa on myös tietoa muun muassa ministerin tehtävään liittyvistä etuuksista, tukipalveluista ja turvallisuusjärjestelyistä sekä valtiosihteerien ja ministerin erityisavustajien asemasta.

Valtioneuvoston kanslia kiittää työryhmää tehdystä työstä ja toivoo, että uusi käsikirja toimii mahdollisimman monelle tiedon tarvitsijalle selkeänä ja kattavana tukena ja apuna sekä tietolähteenä valtioneuvoston toimintaan.

Huomioita ja palautetta käsikirjasta voi lähettää valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2019

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro

1 VALTIONEUVOSTO

1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt

Perustuslain mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtiosääntömme lähtökohta on, että valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta (parlamentarismin periaate).

Valtioneuvoston käsite on monimerkityksellinen. Sillä voidaan tarkoittaa pääministeristä ja muista ministereistä koostuvaa maan hallitusta (esim. perustuslaki 61 ja 62 §). Sillä voidaan myös tarkoittaa valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (esim. perustuslaki 67 ja 68 §). Toisinaan valtioneuvostolla tarkoitetaan myös pelkästään valtioneuvoston yleisistuntoa tai ministeristökokonaisuutta. Useimmiten asiayhteydestä ilmenee, mitä missäkin yhteydessä tarkoitetaan.

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Valtioneuvostosta annetun lain (valtioneuvostolaki) 1 §:ssä säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja luetellaan ministeriöt. Säännös täyttää perustuslain 68 §:n vaatimuksen siitä, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla.

Ministeriöitä ovat:

1. valtioneuvoston kanslia (VNK)
2. ulkoministeriö (UM)
3. oikeusministeriö (OM)
4. sisäministeriö (SM)
5. puolustusministeriö (PLM)

6. valtiovarainministeriö (VM)
7. opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
8. maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
9. liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
10. työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
11. sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja
12. ympäristöministeriö (YM).

Ministeriöjako on Suomessa ollut varsin vakiintunut. Ministerien työnjako voi poiketa ministeriöjaosta.

Ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialat voidaan yleispiirteisesti johtaa niiden nimistä, mutta toimialoja tarkennetaan asetuksena annetulla valtioneuvoston ohjesäännöllä (VNOS). Lisäksi ministeriöiden tehtävistä säädetään ministeriöiden antamissa asetuksissa. Ministeriöt myös toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Tämä on valtioneuvostolaissa yhteisten tavoitteiden toteutumiseksi säädetty periaate. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Kukin ministeriö käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat. Samoin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Lisäksi ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kuuluvat valtioneuvoston kanslian toimialaan. Valtioneuvoston kansliassa näitä tehtäviä hoitaa osasto, jonka nimi on valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY).

Keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä löytyvät valtioneuvostolaista. Valtioneuvoston asetuksena annettu valtioneuvoston ohjesääntö tarkentaa valtioneuvostolain säännöksiä antamalla yhteiset säännökset mm. ministeriön toimialasta, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, päätösvallan pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriöissä, ministeriöiden esittelijöistä sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä. Valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön valmistelu kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja siitä kansliassa vastaa istuntoyksikkö.

1.2 Pääministeri ja ministerit

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Hänen tehtävään on sovittava yhteen eri hallitusryhmien näkemyksiä. Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Hän johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, edustaa Suomea Euroopan unionissa ja toimii lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana ja ohjaa valiokuntien sihteeristöjen toimintaa.

Perustuslaissa korostetaan pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana. Pääministerin aseman vahvistuminen vahvistaa hallitusjärjestelmämme parlamentarismien periaatetta. Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee yleisistunnossaan asianomaisen ministerin esittelystä. Päätöksenteko yleisistunnossa on kollegiaalista. Ks. 2.4 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko.

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat EU-asiat, kansainväliset asiat, lainvalmisteluasiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua omalla toimialallansa.

Perustuslaki ei edellytä, että jokainen ministeri olisi jonkin ministeriön päällikkö. Ministeriön päällikkönä toimivien ministereiden ohella valtioneuvostoon voi kuulua myös tiettyjä ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä

ministereitä. Jos samaan ministeriöön on nimitettyinä useampia ministereitä, he ovat toistensa suhteen rinnasteisia eivätkä alisteisia. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin ratkaisuihin. Jos samalla ministerillä on tehtäviä useassa ministeriössä, ne ovat toisiinsa nähden rinnasteisessa asemassa. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

Ministeriössä ministeri ratkaisee tärkeimmät asiat. Ministerit myös ohjaavat ministereiden alaisen hallinnon toimintaa.

1.3 Valtioneuvoston nimittäminen ja ero

1.3.1 Nimittäminen

Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää. Muut ministerit tasavallan presidentti nimittää pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston nimittämisestä tasavallan presidentin esittelyssä. Läsnä ovat eroavan hallituksen jäsenet. Päätösasiakirjaa kutsutaan avoimeksi kirjeeksi ja se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä todetaan, kenet nimitetään pääministeriksi, sekä jokaisen muun valtioneuvoston jäsenen osalta, miksi ministeriksi (esim. valtiovarainministeriksi) hänet määrätään.

Ministerillä voi olla vain yksi nimike. Tätä nimikettä hän käyttää ratkaistessaan omaan toimialaansa kuuluvia asioita omassa ministeriössään tai toimiessaan toisessa ministeriössä, johon hänet on määrätty, samoin kuin toimiessaan toisen ministerin sijaisena omassa tai toisessa ministeriössä. Poikkeuksellisesti sijaisuus kuitenkin ilmaistaan, kun ministeri toimii pääministerin sijaisena tai vastaa sijaisena toisen ministerin toimialalle kuuluvaan kirjalliseen eduskuntakysymykseen.

Poliittisesti merkittävä kysymys, joka edellyttää valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista, voidaan sopia hallitusneuvottelussa tietyn ministerin poikkialliseksi tehtäväksi siten, että ministeri määrätään toimimaan ministerinä kaikissa niissä ministeriöissä, joiden toimialoille asiakokonaisuus on säädetty kuuluvaksi.

Ministerin nimike ja ns. salkku määräytyy tasavallan presidentin avoimen kirjeen sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätösten perusteella.

Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee valtioneuvoston asianomainen esittelijä, valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri. Jos hallituskokoonpano muuttuu osittain hallituskauden kuluessa, pääministeri esittelee muutokset tasavallan presidentin esittelyssä muutoksina tasavallan presidentin avoimeen kirjeeseen sekä valtioneuvoston yleisistunnossa muutoksena päätökseen ministereiden työnjaosta ministeriöissä.

1.3.2 Ero ja toimitusministeristö

Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu (perustuslaki 64 §).

Pääministerin ero merkitsee samalla koko valtioneuvoston eroa. Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Hallitus- ja hallintovallan käytössä ei kuitenkaan voi syntyä tilannetta, jolloin toimivaltaista hallitusta ei olisi. Tämän vuoksi eronpyynnön jättänyt hallitus jatkaa tehtävissään toimitusministeristönä uuden hallituksen nimittämiseen asti.

Toimitusministeristö toimii hallituksena tavallisimmin eduskuntavaalien jälkeen hallitusneuvottelujen ajan. Hallitus pyytää vaalien jälkeen eroa tehtävästään, koska hallituksen tulee perustuslain mukaan nauttia eduskunnan luottamusta. Toimitusministeristö toimii hallituksena myös hallituksen pyydettyä eroa eduskunnan epäluottamuslauseen johdosta tai siksi, että se ei itse tahdo jatkaa tehtävässään.

Toimitusministeristön asemasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Toimitusministeristöllä on muodollisesti sama toimivalta kuin hallituksella ennen sen eronpyyntöä. Toimitusministeristön toimivaltaa rajoittaa kuitenkin se, että toimitusministeristön asema ei perustu parlamentarismien periaatteiden mukaisesti eduskunnan luottamukseen.

Toimitusministeristön toimivalta on ensisijaisesti poliittinen kysymys, mutta toimivallalla on myös perustuslaissa säädetyistä valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista johtuvat oikeudelliset ääriajat. Toimitusministeristön katsotaan voivan hoitaa välttämättömät juoksevat rutiiniasiat ja sellaiset kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää uudelle hallitukselle. Toimitusministeristö ei enää toteuta hallitusohjelmaa. Lisäksi toimitusministeristön edellytetään pidättäytyvän uusista tai laajakantoisista poliittisista aloitteista, jotka vaikuttaisivat uuden hallituksen toimintamahdollisuuksiin.

1.4 Järjestäytymisasiat

Heti nimittämisensä jälkeen valtioneuvosto järjestäytyy. Osa järjestäytymisasiosta on valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä ja ratkaistavia asioita. Näitä asioita ovat tiedonanto eduskunnalle uuden hallituksen ohjelmasta, ministereiden sijaisuudet, ministereiden työnjako ministeriöissä, jäsenyydet ministerivaliokunnissa sekä ministereiden sidonnaisuusilmoitukset eduskunnalle. Osa järjestäytymisasiosta käsitellään tarpeen mukaan hallituksen neuvottelussa tai muussa kokouksessa.

Järjestäytymisasiota koskevia päätöksiä tehdään tarpeen mukaan koko hallituskauden ajan ja esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi tai useampi ministeri vaihtuu. Järjestäytymisasioiden valmistelusta vastaa valtioneuvoston kansliassa istuntoyksikkö.

1.4.1 Hallitusohjelma

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta (perustuslaki 61 §). Hallitusohjelmaan kirjataan hallituksen tavoitteet ja tärkeimmät tehtävät. Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa (perustuslaki 62 §). Asia käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Hallitusohjelma on poliittinen toimintaohjelma, jossa on määritelty joko yksityiskohtaisesti tai yleisellä tasolla ne suuntaviivat, joita hallitus aikoo toimikautensa aikana noudattaa. Hallitusohjelmalle ei ole säädetty määrättyä muotoa.

Hallitusneuvotteluissa tai hallituksen järjestäytymiskokouksissa sovittavalla tavalla hallitusohjelman toimeenpanon ja toteutumisen seuranta liitetään osaksi niitä käytäntöjä, jotka liittyvät valtiontalouden hoidon ja varojen käytön ohjaukseen ja seurantaan.

Hallitusohjelman seurannan menettelyistä sovitaan hallituskauden alussa. Vastaavasti sovitaan hallitusohjelman täsmentämisestä esimerkiksi hallituksen toimintasuunnitelmalla.

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja vastaa siitä, että hallitus sopii hallituskauden alussa menettelyistä hallitusohjelman toimeenpanon osalta.

1.4.2 Vala tai vakuutus

Ministerin tulee ennen tehtävään ryhtymistä vannoa virkavala tai antaa vastaava vakuutus sekä antaa tuomarinvakuutus, mikäli hän ei ole sitä aikaisemmin tehnyt. Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta ministeri voi valintansa mukaan joko vannoa virkavalan tai antaa virkavakuutuksen. Säädosmuutosten johdosta tuomarinvakuutuksen osalta käytössä ei enää ole rinnakkaista tuomarinvalaa.

Vala vannotaan tai vakuutus annetaan ensimmäisessä valtioneuvoston yleisistunnossa nimittämisen jälkeen. Valan tai vakuutuksen esittelijänä toimii istunnossa valtioneuvoston kanslian virkamies. Virkavalan ja -vakuutuksen kaavat sisältyvät virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettuun asetukseen. Tuomarinvakuutuksen kaava sisältyy tuomioistuinlain I osan 1 luvun 7 §:ään.

1.4.3 Sijaisuudet

Valtioneuvoston yleisistunto määrää valtioneuvoston jäsenten sijaiset pääministerin esittelystä. Ministereille määrätään tarvittava määrä sijaisia siltä varalta, että ensimmäinen tai joku muista sijaisista olisi estynyt. Ministerin sijaisuuksissa noudetaan aina sijaisuusjärjestystä siten, että sijaisena voi toimia vain, jos sijaisuusjärjestyksessä edellä olevat ovat estyneitä.

Valtioneuvosto määrää myös pääministerin ensimmäisen sijaisen. Pääministerin muut sijaiset määräytyvät ministereiden virkaikäjärjestyksen perusteella.

1.4.4 Ministerien välinen työnjako ministeriöissä

Valtioneuvoston järjestäytymisistunnossa päätetään myös työnjaosta samassa ministeriössä toimivien ministerien kesken ja todetaan ministeriöt, joissa on vain yksi ministeri.

Samaan ministeriöön nimitetyt ministerit johtavat määritellyn tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Tämä periaate on kirjattu perustuslain 68 §:n perusteluihin. Valtioneuvostolain 4 §:n mukaan ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita.

1.4.5 Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä (perustuslaki 63§). Näitä ovat mm. palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtionyhtiöissä ja valtion liikelaitoksessa, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä, etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Ministeri antaa nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvityksen elinkeino- toiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Tiedot sidonnaisuuksista kootaan ministereiksi nimitetyiltä välittömästi nimittämisen jälkeen. Tiedot lähetetään viipymättä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä.

Ministerikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneista merkitykseltään olennaisista muutoksista on välittömästi ilmoitettava valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön. Lisäksi istuntoyksikkö pyytää aina kalenterivuoden alussa ministereitä ilmoittamaan mahdollisista muutoksista, jotka toimitetaan kootusti eduskuntaan.

Kansanedustajan on vuoden 2015 alussa voimaan tulleen eduskunnan työjärjestykseen tehdyn lisäyksen (76 a §) myötä annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, eduskunnalle selvitys niistä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Edustajan sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja ministerin sidonnaisuuksista ilmoittaminen ovat kumpikin omia menettelyjään.

1.4.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin

Valtioneuvoston asettama valtion virkamieseettinen neuvottelukunta antoi syyskuussa 2014 suosituksen toimenpiteiksi ministerien siirtyessä toisiin tehtäviin. Virkamieseettinen neuvottelukunta esitti, että hallituksen järjestäytyessä sen jäsenet sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan mahdollisesti siirtyä ministerin tehtävästä toiseen.

Valtioneuvoston jäsenet voivat hallituksen järjestäytymisen yhteydessä pidettävässä hallituksen neuvottelussa sitoutua vapaaehtoisesti ilmoittamaan hyvissä ajoin aikeensa mahdollisesta siirtymisestä muihin tehtäviin kesken ministerikauden tai tietyn ajan kuluttua ministerin tehtävän päättymisen jälkeen.¹ Sitoumuksesta päättää valtioneuvosto.

Sitoumukseen sisältyvät edellytykset muiden tehtävien vastaanottamiselle, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaa eturistiriidan aikaisempaan vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden tai jos siirtyminen on muutoin omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Ilmoitus annetaan tarvittaessa pääministerille ja neuvottelukunnalle, joka antaa neuvoa-antavan lausunnon. Virkamieseettinen neuvottelukunta voi suositella ministerille enintään kuuden kuukauden karenssiä ennen uuden tehtävän vastaanottamista.

¹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ministerit päättivät neuvottelussaan 2015 sitoutua ko. ilmoitusmenettelyyn (Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 359/2015).

1.4.7 Virkaikäjärjestys ja istumajärjestys

Valtioneuvoston kansliassa laaditaan ministereille virkaikää noudattava istumajärjestys valtioneuvoston yleisistuntoa ja tasavallan presidentin esittelyä varten. Ministerien virkaikä määräytyy siten, että ensimmäisinä ovat pääministeri ja valtioneuvoston määräämä pääministerin sijainen ja seuraavina ne, jotka ovat aiemmin olleet valtioneuvoston jäseninä ministerinä olopäiviensä mukaisessa järjestyksessä.

Tämän jälkeen virkaikään vaikuttaa Euroopan parlamentin jäsenenä ja kansanedustajana oloaika, jonka jälkeen virkaikäjärjestystä muodostetaan kokonaisharkintana muun muassa sen perusteella, missä tehtävissä ministerit ovat eduskunnassa tai puolueessaan toimineet ja ovatko he toimineet eduskunnan puhemiehistössä tai valiokuntien puheenjohtajina.

Ministereillä, jotka eivät ole kansanedustajia, otetaan virkaikää määriteltäessä huomioon esimerkiksi virkamiehenä oloaika sekä virka-asema.

Istumajärjestys tukee valtioneuvostossa noudatettavaa kollegiaalista äänestysmenettelyä, jossa kukin jäsen virkaikänsä mukaisesti ”nuorimmasta vanhimpaan” ilmoittaa mielipiteensä vuorollaan. Pääministerin sijaisuus noudattaa päinvastaista virkaikäjärjestystä eli virkaikään mukaisesti ”vanhimmasta nuorimpaan”.

1.4.8 Ministerivaliokuntien asettaminen

Valtioneuvostolla on neljä lakisääteistä valiokuntaa, joita ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Niiden tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Osa jäsenistä määräytyy ministerinimikkeen perusteella, osan jäsenistä määrää valtioneuvoston yleisistunto. Ministerivaliokuntien jäsenistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ks. 2.3.2.2 Ministerivaliokunnat.

Asioiden valmistelua varten voidaan valtioneuvoston yleisistunnossa asettaa myös muita ministerivaliokuntia. Tällöin valtioneuvosto määrää valiokunnan tehtävät ja jäsenet asettamisen yhteydessä.

1.4.9 Ministerityöryhmien asettaminen

Valtioneuvosto voi sopia, että asian valmistelu annetaan ryhmälle ministereitä. Ministerityöryhmästä, sen tehtävistä ja jäsenistä sovitaan hallituksen neuvottelussa. Ministerityöryhmä asetetaan valtioneuvoston päätöksellä. Ks. 2.3.2.3 Ministerityöryhmät.

1.5 Ministerien perehdyttäminen

Valtioneuvoston kanslia perehdyttää uudet ministerit tarvittavassa laajuudessa tehtäviinsä. Perehdytyksessä käydään läpi valtioneuvoston työskentelyn ja päätöksenteon menettelyt sekä muut keskeiset kysymykset. Lisäksi selvitetään turvallisuuteen ja varautumiseen liittyviä asioita ja ministerin tehtävän hoitamiseen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tarpeen mukaan järjestetään myös kohdennettuja tilaisuuksia erityiskysymyksistä.

Lisäksi jokainen ministeriö perehdyttää ministerinsä ministeriön käytäntöihin ja asioihin.

2 VALTIONEUVOSTON JA MINISTERIEN TYÖSKENTELY

2.1 Hallituksen vuosisykli

TAMMIKUU
<ul style="list-style-type: none"> • EU:n puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle jäsenvaltiolle • Hallituksen lainsäädäntöohjelman ja -aikataulun käsittely
HELMIKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Valtiopäivien avajaiset
MAALISKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden kahdenväliset neuvottelut hallinnonalojen menokehyksistä • Eurooppa-neuvoston kokous
HUHTIKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Hallituksen neuvottelu julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) (ml. valtion menokehukset) seuraavalle neljälle vuodelle ja hallitusohjelmaa tarkentavasta toimintasuunnitelmasta • Hallituksen selonteko julkisen talouden suunnitelmasta* ja hallitusohjelmaa tarkentavasta toimintasuunnitelmasta annetaan eduskunnalle. Julkisen talouden suunnitelma on myös Suomen vakausohjelma, joka toimitetaan EU:n komissiolle (EU:n vakaus- ja kasvusopimus). • Eduskunnan vastausta kevätistuntokaudella odottavat ns. kiireelliset hallituksen esitykset annetaan • Hallituksen vuosikertomus, joka sisältää edellisen vuoden valtion tilinpäätöksen, annetaan eduskunnalle
TOUKOKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Hallituksen neuvottelun jälkeen kevään lisätalousarvioesitys annetaan eduskunnalle
KESÄKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Euroopan komissio ehdottaa maakohtaisia suosituksia finanssi-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa varten • Eduskunnan kevätistuntokauden viimeinen istunto yleensä kuun lopussa • Yleisten asioiden neuvoston alustavat näkemykset komission seuraavan vuoden työohjelmaa varten • Eurooppa-neuvoston kokous

HEINÄKUU
<ul style="list-style-type: none"> • EU:n puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle jäsenvaltiolle
ELOKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden kahdenväliset neuvottelut valtion seuraavan vuoden talousarvioesityksestä** • Hallituksen budjettiriihi seuraavan vuoden talousarviosta** • Hallituksen lainsäädäntöohjelman ja -aikataulun käsittely
SYYSKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Eduskunnan syysistuntoajan avajaiset • Valtion seuraavan vuoden talousarvioesitys ja ns. budjettilakiesitykset annetaan eduskunnalle • Vuosittainen päätös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta • Komission puheenjohtajan unionin tilaa koskeva puhe ja komission aikikirje seuraavan vuoden työohjelmasta; yleisten asioiden neuvoston keskustelu
LOKAKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Hallituksen neuvottelun jälkeen syksyn lisätalousarvioesitys annetaan eduskunnalle • Eduskunnan vastausta ennen vuoden päättymistä odottavat ns. kiireelliset hallituksen esitykset annetaan • Päätös valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus- ja selvitysrahan seuraavan vuoden painopisteistä • Alustava talousarviosuunnitelma (DBP***) toimitetaan Euroopan komissiolle • Eurooppa-neuvoston kokous • Komissio julkistaa seuraavan vuoden työohjelmansa
MARRASKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Hallituksen neuvottelun jälkeen täydentävä talousarvioesitys annetaan eduskunnalle • Euroopan komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksensä ja varoituskansalaisia koskevan kertomuksen (makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely). Komissio antaa myös lausunnon alustavista talousarviosuunnitelmista • Yleisten asioiden neuvoston näkemykset komission seuraavan vuoden työohjelmasta (käsittely mahdollisesti jo lokakuussa)
JOULUKUU
<ul style="list-style-type: none"> • Seuraavan vuoden talousarvio ja ns. budjettilait hyväksytään eduskunnassa • EU:n toimielinten yhteinen julistus seuraavan vuoden lainsäädännöllisistä prioriteeteista • Eurooppa-neuvoston kokous • Eduskunnan viimeinen täysistunto ennen joulutaukoa

* Selonteko annetaan muina kuin vaalivuosina.

** Vaalivuonna myös julkisen talouden suunnitelmasta.

*** Draft Budgetary Planning

Taulukko 1. Valtioneuvoston vuosikalenteri

2.2 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko

Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko on vakiintunut tiettyihin aikatauluihin, joista poiketaan tarpeen mukaan pääministerin päätöksellä. Ministerin ajankäyttöä ja muita aikatauluja suunnitellaan tämä runko huomioiden.

Valtioneuvoston yleisistunto pidetään pääsääntöisesti joka viikko torstaisin raha-asiainvaliokunnan kokouksen jälkeen valtioneuvoston linnassa, valtioneuvoston istuntosalissa. Raha-asiainvaliokunnan kokous alkaa yleensä klo 13.

Tasavallan presidentin esittely pidetään noin kahden viikon välein perjantaisin klo 11 valtioneuvoston linnassa, tasavallan presidentin esittelysalissa. Kesäaikana esittelyitä on harvemmin.

Raha-asiainvaliokunnan kokousten lisäksi muutkin valiokunnat noudattavat vakiintuneita kokousaikatauluja. Talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu lähtökohtaisesti tiistaisin klo 10 ja EU-ministerivaliokunta perjantaisin klo 8. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA) kokoontuu pääsääntöisesti perjantaisin tasavallan presidentin esittelyn jälkeen noin kerran kuukaudessa. Viime vuosina ministerivaliokunnan sijasta on pidetty ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisiä kokouksia (TP-UTVA). Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. Kokousaikoja tarkennetaan tarpeen mukaan.

Viikko-ohjelmaan sovitaan myös tarpeen mukaan hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja kokouksia, kuten iltakoulu/strategiaistunto, hallituksen neuvottelut ja budjettiriihet. Näiden lisäksi hallitus voi kokoontua sovituissa erilliskokoonpanoissa, kuten hallituspuoluiden puheenjohtajien kokouksissa ja ministerityöryhmissä. Viikko-ohjelmaan sovitaan myös ministereiden eduskuntatyö täysistuntoineen.

Valtioneuvoston kanslia alkaa vuoden 2019 hallituskauden alkaessa tuottamaan jatkuvasti päivitettävää hallitustyön kalenteria. Tähän hallituskalenteriin kootaan tasavallan presidentin esittelyjen ja valtioneuvoston yleisistuntojen lisäksi tiedot hallituksen neuvottelujen, esim. mahdollisten strategiaistuntojen ja iltakoulujen, sekä ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien kokousajoista. Kalenteri tulee sisältämään myös tiedot Eurooppa-neuvostojen ja EU:n neuvostojen kokouspäivistä.

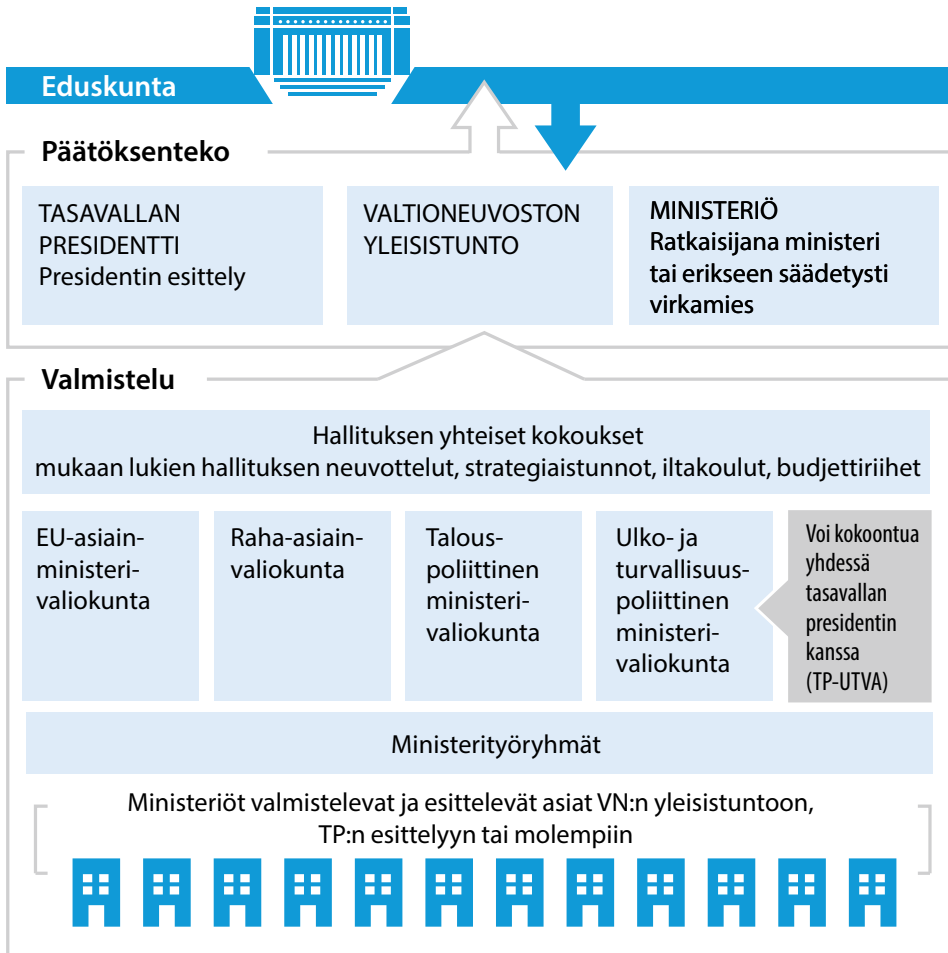
MA	TI	KE	TO	PE
	Talouspoliittinen ministerivaliokunta klo 10.00			EU-ministerivaliokunta klo 8.00
				Tasavallan presidentin esittely klo 11.00
				Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous
			Raha-asiainvaliokunta Valtioneuvoston yleisistunto klo 13.00	Eduskunnan täysistunto klo 13.00
	Eduskunnan täysistunto klo 14.00	Eduskunnan täysistunto klo 14.00		
			Eduskunnan täysistunto klo 16.00	

Taulukko 2. Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko.

2.3 Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten

Kaikki valtioneuvostossa käsiteltävät ja ratkaistavat asiat on valmisteltava asianomaisissa ministeriöissä (perustuslaki 67 §), joissa myös ratkaistaan merkittävä osa valtioneuvostolle kuuluvista hallintoasioista. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (perustuslaki 68 § 3 mom., valtioneuvostolaki 2 ja 8 §). Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu.



Kuvio 1. Valtioneuvoston päätöksenteko ja valmistelu.

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita.

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteko on usein nopeaa ja päätettävien asioiden kirjo on laaja ja asioita voi olla yhdessä istunnossa paljon. Tästä syystä on tärkeää, että päätöksentekoa edeltää huolellinen ja perinpohjainen valmistelu. Ministerin henkilökohtainen rooli on tältä osin keskeinen valtioneuvostoasioiden

valmistelussa. Koska valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia, on yhteistyön tärkeyttä korostettu valtioneuvostolain 2 §:ssä. Sen mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua ja edesauttaa itse päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa.

2.3.1 Virkamiesvalmistelu

Ministerin työtä tukevat valtioneuvoston virkamiehet. Virkamiesvalmistelussa asia valmistellaan päätöksentekoa varten. Perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Virkamiesvalmistelussa asialle valitaan esittelijä, jonka velvollisuutena on valmistella asia ratkaistavaksi. Asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä esittelijän esittelystä. Valmistelussa on selvitettävä eri ratkaisumahdollisuudet ottaen huomioon ratkaisuun vaikuttava asia-aineisto, taloudelliset edellytykset ja voimassa oleva lainsäädäntö. Esittelijä vastaa siitä, että päätösehdotus on valmisteltu hyvän hallinnon mukaisesti (asiatiedot oikein, lainmukaisuus selvitetty, eri tahoja tiedotettu ja kuultu riittävästi, vaihtoehtoiset ratkaisut ja vaikutukset selvitetty, asian taustat, perustelut ja päätösehdotus on kirjattu). Huolellista valmistelua varten on varattava riittävästi aikaa.

Esiteltävien asioiden valmistelusta ja menettelyistä on ministeriökohtaisesti annettu tarkempia sääntöjä. Esittelijän on tehtävä asiassa ratkaisuehdotus perusteluineen sekä ehdotukset tarpeellisista välitoimenpiteistä. Ennen kuin asia voidaan viedä päätöksentekijälle esittelyyn, on eräitä erityisiä tehtäviä, jotka tulee suorittaa, esiteltävästä asiasta riippuen. Näitä ovat mm. lausuntojen pyytäminen tarvittavilta tahoilta, kääntäminen, lintarkastus ja esittelyluvan pyytäminen.

2.3.2 Hallituksen valmistelu

Ennen asian ratkaisua ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa ja/tai tasavallan presidentin esittelystä asiaa valmistellaan tarpeen mukaan poliittisesti hallituksen neuvottelussa taikka muussa ministereiden välisessä kokouksessa sekä mahdollisesti jossakin tai useammassa neljästä lakisääteisestä ministerivaliokunnasta.

Parlamentaarinen vastuu edellyttää, että ministerit voivat tehokkaasti seurata hallinnonalansa toimintaa sekä ohjata päätöksenteon valmistelua. Poikkihallinnollisten asioiden eteenpäinviemiseksi tarvitaan ministeriöiden välistä koordinointia ja eri ministeriöiden kantojen yhteensovittamista. Koordinointi ja kantojen yhteensovittaminen puolestaan edellyttää toimivaa poliittista ohjausta. Poliittisesta ohjauksesta vastaavat ministerit.

Poliittista ohjausta tarvitaan etenkin useamman ministeriön toimialaan kuuluvien poikkihallinnollisten asioiden ja muiden merkittävimpien asioiden valmistelussa. Hallituksen yhteiset valmistelukokoukset ovat tässä keskeisiä. Keskeistä on myös, että asianomaiset ministerit osallistuvat mahdollisuuksien mukaan itse kaikkiin kokouksiin.

Kukin hallitus voi päättää pitävänsä erilaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja niitä voidaan kutsua hallituksen päättämällä nimillä. Tällaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja on kutsuttu hallituksen neuvottelujen lisäksi esimerkiksi iltakouluiksi, strategiaistunnoiksi ja budjettiriihiksi. Neuvotteluihin osallistuu koko hallitus ja lisäksi neuvotteluissa voi olla myös muita läsnä.

Hallitus kokoontuu myös valmistelemaan asioita erilaisissa pienemmissä kokoonpanoissa. Näistä esimerkkejä ovat hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset, ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmät. Kaikki edellä mainitut ovat valmistelua varten asetettuja kokoonpanoja ja niissä ei tehdä varsinaisia päätöksiä.

	2016	2017	2018
Päätöksenteko			
Valtioneuvoston yleisistunto	60	59	55
Tasavallan presidentin esittely	26	25	25
Valmistelu			
Hallituksen neuvottelu	14	17	17
Hallituksen strategiaistunto	18	13	9

Taulukko 3. Hallituksen pitämien kokousten lukumäärät vuosina 2016–2018.

Ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä kyse on asioiden valmistelusta ja asioiden käsittely on niissä luonteeltaan luottamuksellista. Suuria asiakokonaisuuksia valmistelevien ministerityöryhmien työ muodostuu myös usein säännölliseksi osaksi valtioneuvoston viikkorutiinia. Päätöksenteon valmistelussa merkittäviä kannanottojen muodostamiselle ovat lisäksi hallituspuolueiden ministeriryhmien kokoukset sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset.

2.3.2.1 Hallituksen neuvottelut

Hallituksen neuvottelut ovat hallituksen yhteisiä kokouksia, joihin osallistuvat kaikki ministerit. Neuvottelut kutsuu koolle pääministeri. Hallituksen neuvotteluissa ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto käydystä keskustelusta ja ministereiden saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkittäviä ja ohjaavat hallituksen toimintaa.

Hallitukset ovat pitäneet neuvotteluja paitsi hallituksen neuvottelun nimikkeellä myös muilla nimikkeillä. Viime aikoina hallituksen neuvottelujen lisäksi on neuvotteluja pidetty mm. nimikkeillä budjettiriihi, JTS-riihi, strategiaistunto ja iltakoulu.

Hallituksen neuvottelu

Hallitus on pitänyt hallituksen neuvottelun nimikkeellä kokouksiaan yleensä valtioneuvoston istuntosalissa, mutta muukin paikka on mahdollinen. Näissä hallituksen neuvotteluissa on yleensä käyty keskusteluja ja linjattu yksittäisiä, valmistelussa nopeampaa kannanottoa vaativia, asioita.

Neuvotteluja on tarpeen järjestää myös lyhyellä kokoonkutsumisajalla. Ministereiden ajankäyttöä suunniteltaessa on hyvä varautua ainakin valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen pidettävään neuvotteluun. Neuvotteluun osallistuvat ministereiden lisäksi oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja.

Neuvottelussa asian yleensä esittelee asianomainen ministeri. Virkamiesten läsnäolosta ja näiden toimesta tapahtuvasta asian esittelystä tai informaation antamisesta sovitaan pääministerin kanssa etukäteen. Ministeri voi ilmoittaa pääministerille tai tämän poliittiselle erityisavustajalle asioista, joita hän toivoisi otettavan esille hallituksen neuvottelussa.

Neuvottelun sihteerinä toimii pääministerin poliittinen erityisavustaja tai muu pääministerin määräämä virkamies. Neuvottelusta laaditut pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Ne säilytetään valtioneuvoston kansliassa, josta ne siirretään viimeistään hallituksen erotessa valtioneuvoston yhteiseen arkistoon hallituksen arkistoksi.

Hallituksen iltakoulu ja strategiaistunto

Hallituksen iltakoulu syntyi 1930-luvun loppupuolella vastaamaan käytännön tarpeeseen – edistämään hallitusyhteistyötä, estämään mielipiteiden jyrkät yhteen törmäykset ja säilyttämään valtioneuvoston toimintateho. Iltakoulun luonne on aikojen saatossa muuttunut ja pidettyjen iltakoulujen määrä vaihdellut. Iltakoulussa käsittelyssä ovat olleet tärkeät, useamman ministeriön toimialaa koskevat asiat. Hallituskaudella 2015–2019 iltakouluja ei pidetty. Iltakoulut korvautuivat ns. strategiaistunnoilla, joissa on käsitelty ensisijaisesti hallitusohjelman painopisteitä ja kärkihankkeita, mutta myös muita asioita.

Iltakoulut ja strategiaistunnot kutsuu koolle pääministeri ja niiden kokoonpanot ovat olleet suunnilleen samat. Niihin osallistuvat ministereiden lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja.

JTS-riihi ja budjettiriihi

Julkisen talouden suunnitelman valmistelu seuraavaksi vuodeksi eli ns. JTS-prosessi päättyy koko hallituksen ns. JTS-riiheen (eli hallituksen neuvotteluun). Riiehtä johtaa pääministeri ja siihen osallistuvat kaikki ministerit, oikeuskansleri, valtiovarainministeriön valtiosihteeri (kansliapäällikkönä), budjettiosaston johto avustajineen sekä ylempiä virkamiehiä ja avustajia kulloisenkin tarpeen mukaan. Pääministeri päättää riiehen kulun. Budjettiosasto kirjaa riiehen päätökset ja mahdolliset pöytäkirjamerkinnot, jotka tulevat julkisiksi. Riiehessä saatetaan linjata samalla myös muita hallituksen asioita, joista kirjaa pitää esimerkiksi erityisavustajat.

Riiehessä päätetään ennen kaikkea hallinnonalojen menokehykset seuraavaksi vuodeksi niin, että siinä huomioidaan valtion resurssit/toimintaedellytykset olemassa olevan ja suunnitellun lainsäädännön puitteissa. Riiehessä linjataan myös pidemmän aikavälin rakennemuutoksia. JTS toimii seuraavan vuoden talousarvioehdotusten valmistelun ohjeena.

Riiheen ao. ministeri tuo päätettäväksi vain ne asiat ja määrärahamuutokset, joista ei ole yksimielisyyttä saavutettu valtiovarainministeriön kanssa JTS-valmistelun aikaisemmassa vaiheessa.

JTS kattaa koko julkisen talouden. Suunnitelma vastaa myös EU:n vaatimuksiin keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta ja suunnitelman liitteessä on esitetty vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot. JTS-riihessä ovat esillä yhdellä kertaa kaikki menotarpeet.

Budjettiriihessä päätetään seuraavan vuoden valtion talousarvioesityksen sisällöstä. Riihessä syntyvällä asiakirjalla on sekä oikeudellista, poliittista että finanssipoliittista merkitystä ja se on myös hallinnollinen asiakirja. Riihtä johtaa pääministeri ja siihen osallistujat ovat samat kuin JTS-riiheen. Talousarvioesityksen kaikki osastot (tulot) ja pääluokat (menot) hallitus päättää yhdessä. Riihessä linjataan valtion tarpeiden tärkeysjärjestys ja allokoidaan määrärahat talousarvioesitykseen. Talousarviolla voidaan vaikuttaa myös suhdanteisiin tulojen ja menojen suhteen kautta. Riihen päätökset kirjaa budjettiosasto, samoin mahdolliset pöytäkirjamerkinnot, jotka tulevat julkisiksi.

2.3.2.2 Ministerivaliokunnat

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Valtioneuvostossa voi siten olla ministerivaliokuntia poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen sekä muiden asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokuntien kokouksiin eivät yleensä osallistu kaikki ministerit.

Valtioneuvostolaissa säädettyjä, valtioneuvoston asioiden valmistelua ja valmistelun poliittista ohjausta varten olevia hallituksen valmistelukokouksia ovat:

1. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta (RV)
2. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA), joka on viime vuosina kokoontunut yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)
3. EU-ministerivaliokunta (EU-MINVA)
4. Talouspoliittinen ministerivaliokunta (TALPOL)

Valtioneuvoston yleisistunto voi lisäksi asettaa ylimääräisiä ministerivaliokuntia.

Ministerivaliokunnille ei kuulu varsinaista ratkaisuvalltaa. Käytännössä ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on voimakkaasti korostunut, koska niissä valitaan poliittiset linjat ja muodostetaan kannat. Esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen kannanotot ovat eräissä asioissa tosiasiaa päätöksiä. Asia käsitellään tarvittaessa useammassa lakisäätelyssä ministerivaliokunnassa.

Pääministerin tehtävänä on valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen. Tähän tehtävään liittyy myös pääministerin toiminta ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Valtioneuvostolain 3 ja 23 §:n perusteella pääministeri on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan, EU-ministerivaliokunnan, raha-asiainvaliokunnan sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja.

Pääministeri päättää valiokuntien kokousajat ja asialistan. Valtioneuvoston valiokunnista on pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjan vahvistaa oikeaksi valiokunnan sihteeri (VNOS 39 §). Ministerivaliokuntien asiakirjojen julkisuudesta ks. 11.2.2.7. Ministerivaliokunnille vahvistetaan toimintaohjeet.

Raha-asiainvaliokunta

Raha-asiainvaliokunnan tehtävänä on ennakollinen finanssivalvonta. Ennen päätöksen tekemistä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät tai ministeriön päätösvaltaan kuuluvat taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi merkittävät asiat käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Valtioneuvosto on antanut tarkempia määräyksiä siitä, mitkä asiat on taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa (VN:n määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, N:o TM 0201/VM/2081/00.00.00/2012). Ennakollisen valvonnan tarkoitus on, että varoja käytetään budjetin sekä budjettisäädösten ja -määräysten mukaisesti, ratkaisut ovat taloudellisia ja niiden ajoitus on tarkoituksenmukainen. Tarvittaessa valtiovarainministeriön budjettiosaston ns. listapäällikkö ottaa kantaa määräyksen tulkintakysymyksiin.

Raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana toimivan pääministerin lisäksi muina jäseninä ovat valtiovarainministeri ja kaksi muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää toisen ja joista toisena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia

kuuluu (VNOS 27 §). Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä enintään kuusi ministeriä jäseniksi valiokuntaan. Jos valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty ministeri, hänkin on valiokunnan jäsen.

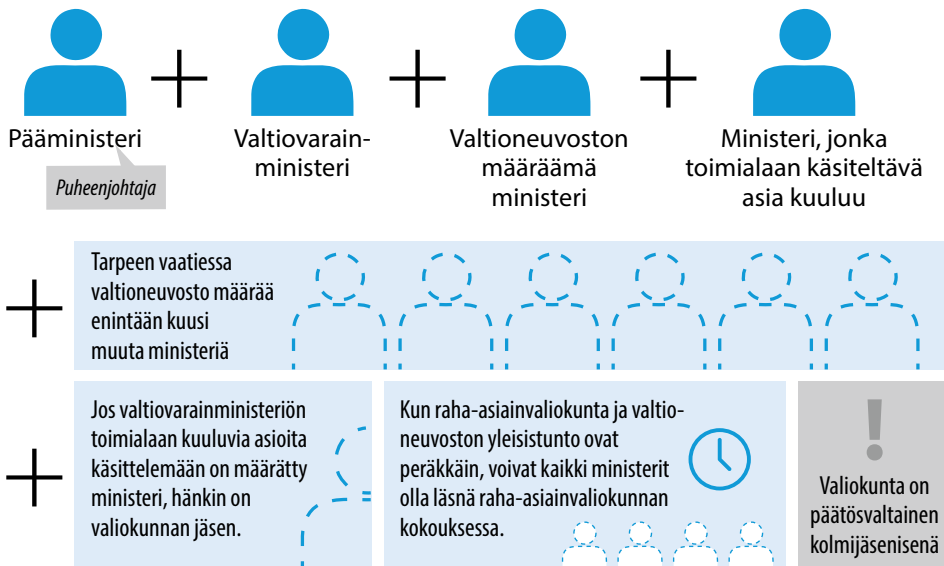
Raha-asiainvaliokunta on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yhden läsnä olevan jäsenen tulee olla valtiovarainministeriöstä. Jos raha-asiainvaliokunnan jäsen on estynyt tai esteellinen, on hänen sijaisekseen määrätty ministeri valiokunnan jäsenenä. Jos ministeri on nimitetty kahteen tai useampaan ministeriöön ja jos käsiteltävä asia ei kuulu ministerin toimialaan, hänen sijaisinaan voivat toimia sijaisuusjärjestystä noudattaen kaikki hänen sijaisekseen määrättyt ministerit. Jos asia kuuluu ko. ministerin toimialaan, sijaisuusjärjestys määräytyy ko. toimialan sijaisuusjärjestyksen mukaan.

Raha-asiainvaliokunnan istunnot ovat yleisistuntomaisia: esittely ja esittelylista sekä ratkaisumenettely ovat samantapaisia kuin valtioneuvoston yleisistunnossa.

Raha-asiainvaliokunnan tulevat asiat tulee jakaa päätöksentekojärjestelmään (PTJ) kokousta edeltävänä perjantaina kello 11 mennessä. Painavista syistä valtiovarainministeriön ns. listapäällikkö voi antaa luvan jakaa listan myöhemmin.

Valtiovarainministeriön budjettiosasto (asiantuntijat ja listapäällikkö) kommentoi ennakkollisesti käsiteltävät esittelylistat. Raha-asiainvaliokunnan sihteerinä ja asian esittelijänä toimii valtiovarainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä taikka hänen määräämänsä valtiovarainministeriön virkamies. Valtioneuvoston asianomaisen esittelijä voidaan kutsua kuultavaksi, jos sitä pidetään tarpeellisena.

Valtioneuvoston yleisistunto voi poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta. Ministeriö sen sijaan ei saa ratkaisua tehdessään poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta, vaan asia on tällöin siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.



Kuvio 2. Raha-asiainvaliokunnan kokoonpano.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (ml. ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous)

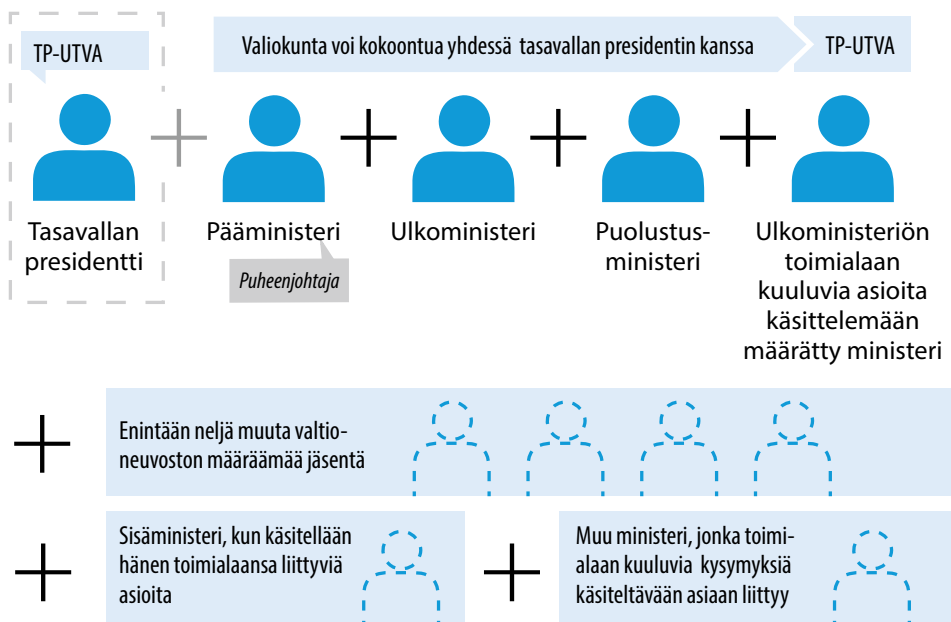
Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Valiokunta voi käsitellä asioita myös kirjallisessa menettelyssä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (valtioneuvostolaki 24 §). Käytännöksi ovatkin muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiset kokoukset (TP-UTVA). Yhteiskokouksessa tasavallan presidentti johtaa puhetta. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.

Jäseninä valiokunnassa ovat ulkoministeri, valtioneuvoston määräämä ulko-ministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, puolustusministeri sekä enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää jäsentä.

Sisäministeri osallistuu asian käsittelyyn, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä asioita. Lisäksi asian käsittelyyn osallistuu muu ministeri, jonka toimialaan kuuluvia kysymyksiä käsiteltävään asiaan liittyy.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan perinteinen kokousaika on perjantaisin heti tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Valiokuntaan käsiteltäviksi tulevia asioita koordinoi ulkoministeriö. Valiokunnan kokouksissa käsitellyistä asioista tiedotetaan kokouksessa sovitun mukaisesti.



Kuvio 3. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokoonpano.

EU-ministerivaliokunta

EU-ministerivaliokunta on Suomen EU-politiikan johtamisen keskeisin väline. Valiokunnassa käsitellään poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat. Siellä sovitaan toimintalinjat muun muassa Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja muihin jäsenvaltioiden päämiesten kokouksiin sekä EU:n neuvostoihin (ministerineuvosto) ja epävirallisiin ministerikokouksiin. Valiokunnassa käsitellään myös muut poliittisen tason käsittelyä edellyttävät EU-linjaukset. Erityistä huomiota kiinnitetään ennakkointiin eli käsittelyn ajoittamiseen siten, että Suomi

voi tehokkaasti ja jo varhaisessa vaiheessa vaikuttaa EU-valmisteluun ja päätöksentekoon. Myös laaja-alainen kokonaisuuksien käsitteleminen ja seuranta ovat tärkeitä.

EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Valiokunnan jäseniä ovat valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä tarpeen vaatiessa muut ministerit, jotka valtioneuvosto määrää. Jäsenenä valiokunnassa on lisäksi kulloinkin se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Asian käsittelyyn voi osallistua myös muu ministeri. Käytännössä muilla ministereillä on yhtäläinen oikeus osallistua keskusteluun ja Suomen toimintalinjasta sopimiseen kokouksessa sekä tehdä muutosesityksiä kirjallisessa menettelyssä. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen puheenjohtajalla eli maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi silloin, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä (VNOS 26 §).

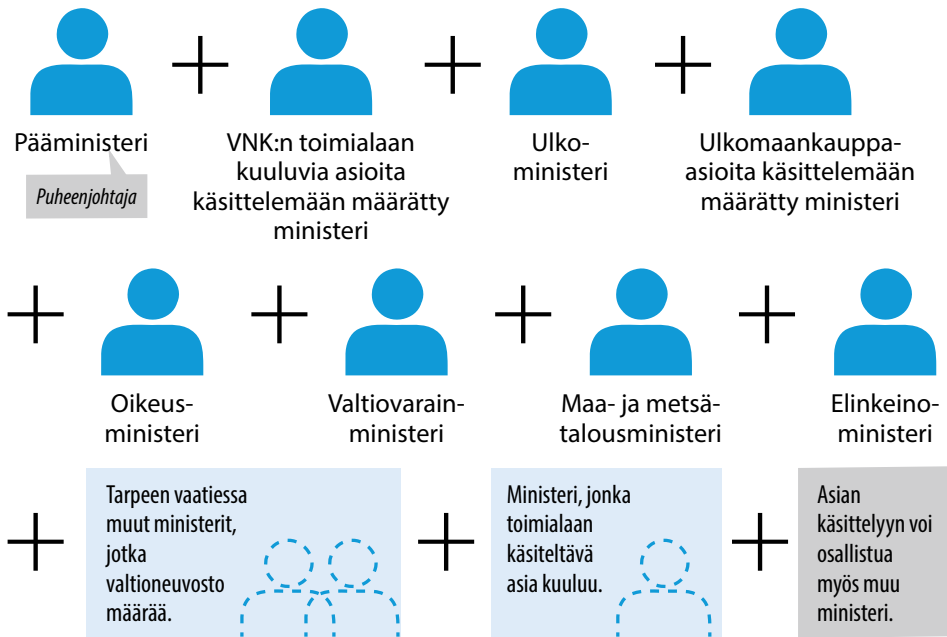
Kukin ministeri esittelee EU-ministerivaliokunnalle toimivaltaansa kuuluvat asiat. EU:n neuvoston kokoukset esittelee se ministeri, joka edustaa Suomea kyseisessä kokouksessa. Sijaisuudet määräytyvät valtioneuvoston sijaisuuslistan mukaan. Valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena. Esittelevällä ministerillä on mahdollisuus ottaa mukaan kyseiseen asiakohtaan asiantuntija. Tässä roolissa myös valtiosihteeri voi olla läsnä kokouksessa.

EU-ministerivaliokunta on valmisteleva elin, jossa ei tehdä muodollisia päätöksiä. Tavoitteena on saada ministerivaliokunnan puolto esittelevän ministerin ehdottamalle toimintalinjalle tai käydä keskustelua ajankohtaisesta asiasta. Toimivaltaisella ministerillä on keskeinen asema linjauksista sovittaessa. Toimintaperiaatteena on ollut etsiä pääministerin johdolla yhteinen näkemys Suomen kannoista. Näin hallitus on voinut esiintyä yhtenäisesti eduskunnassa ja Suomi yhtenäisesti Euroopan unionissa.

EU-ministerivaliokunnan kokoukset ovat pääsääntöisesti perjantaisin klo 8. Pääministerin ollessa estynyt tai muutoin tarvittaessa voidaan järjestää kirjallinen menettely. Poikkeustapauksissa voidaan myös pääministerin päätöksellä järjestää puhelinkokous. EU-ministerivaliokunnan kokouksesta laaditaan aina pöytäkirja. EU-ministerivaliokunnalla on menettelytapaohjeet. Valiokuntaan käsiteltäväksi

tuotavia asioita koordinoi valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto eli valtioneuvoston EU-sihteeristö (VNEUS).

Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto tiedottaa EU-ministerivaliokunnan kokouksista etukäteen julkistamalla kokouksen ajankohdan ja asialistan. Kokouksen päätyttyä kokouksesta laaditaan tiedote.



Kuvio 4. EU-ministerivaliokunnan kokoonpano.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta

Taluspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä ja yleisiä taluspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehyyksen pääsuuntaviivoja ja muita taluspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä valtiovarainministeri, valtioneuvoston määräämä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, elinkeinoministeri, työministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä.

Pysyvänä asiantuntijana on valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja sihteerinä valtiovarainministeriön budjettipäällikkö.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu yleensä tiistaisin.

Talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan käsiteltäväksi tuotavia asioita koordinoi valtiovarainministeriön budjettiosasto. Kokouksissa on läsnä pääministerin valtiosihteeri sekä valtioneuvoston viestintäjohtaja, joka vastaa tiedottamisesta pääministerin ohjeiden mukaan. Läsnä voi olla asian esittelijöinä ja asiantuntijoina myös muita virkamiehiä.

Talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan tulevat asiat tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa valiokunnan sihteerille viimeistään edellisenä torstaina kello 11 ja toimittaa aineisto budjettipäällikön sihteerille kello 15 mennessä. Käsiteltävän asiakirjan tulee olla siten muotoiltu, että siitä selkeästi ilmenee ehdotus valiokunnan päätösesitykseksi. Asian ja analyysin lisäksi asiakirjasta tulee käydä ilmi sen suhde valtion talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan (JTS). Päätösesitys voi esim. olla, että valiokunta ottaa asian tiedoksi tai että valiokunta puoltaa valmistelun jatkamista. Valiokunnan sihteeri laatii pääministerin ja hänen avustajiensa ohjeiden mukaisesti esityslistan.



Kuvio 5. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoonpano.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksista pidetään päätöspöytäkirjaa, johon liitetään käsittelyn perustana olleet muistiot ja muut asiakirjat. Pöytäkirjaan merkitään myös toimitetun äänestyksen tulos sekä valiokunnan jäsenen eriävä mielipide tai lausuma. Salassapidettävien asioiden käsittelystä on erillinen ohje.

2.3.2.3 Ministerityöryhmät

Valtioneuvosto voi sopia, että tietyn asian tai asiakokonaisuuden valmisteluun, kuten esimerkiksi hallituksen isojen poikkihallinnollisten uudistusten valmisteluun, perustetaan yhteistyötä ja yhteensovittamista varten ministerityöryhmä. Ministerityöryhmästä, sen tehtävistä ja jäsenistä sekä jäsenten mahdollisista sijaisuuksista päätetään hallituksen neuvottelussa, jonka jälkeen valtioneuvosto asettaa työryhmän.

Kuten lakisääteiset ministerivaliokunnatkin, ministerityöryhmät toimivat kollegiaalisen hallituksen valmistelun ja poliittisen yhteensovittamisen eliminä.

2.4 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko

2.4.1 Käsiteltävät asiat

Valtioneuvoston yleisistunto päättää asioista toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii (perustuslaki 67 §).² Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset (valtioneuvostolaki 12 §). Lukumäärältään suurin asiatyyppi, jossa tehdään ratkaisuehdotuksia tasavallan presidentille, ovat eduskunnan vastaukset hallituksen esityksiin (lain vahvistamiset).

Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät

² Valtioneuvoston yleisistuntoja pidettiin vuonna 2018 55 kpl ja niissä käsiteltiin yhteensä vajaat 1 600 asiaa.

asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää (valtioneuvostolaki 12 §).

Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännön 3–8 §:ssä luetellaan yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvia asioita. Asetuksessa ratkaistavat asiat jaotellaan yleisiin, taloudellisiin ja virkamiehiä koskeviin asioihin, laissa tai asetuksessa säädettyihin asioihin ja muihin asioihin sekä viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskeviin asioihin.

2.4.2 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistunnon ajankohdan. Säännönmukaisesti se pidetään torstaisin kello 13 alkavan raha-asiainvaliokunnan kokouksen jälkeen valtioneuvoston istuntosalissa. Varsinaisten yleisistuntojen lisäksi valtioneuvosto voidaan kutsua ylimääräisiin yleisistuntoihin. Ajankohdasta päättää pääministeri. Edellytyksenä on, että kutsu saadaan toimitettua kaikille valtioneuvoston jäsenille etukäteen.

Valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana on pääministeri tai hänen estyneenä ollessa pääministerille määrätty sijainen (pääministerin ensimmäinen sijainen). Jos tämäkin on estynyt, toimii puheenjohtajana virkaiältään vanhin ministeri (pääministerille määrätty sijaiset).

Pääministerin ja ministereiden lisäksi valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuu oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai tämän sijainen sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri. Käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita on myös Helsingin yliopiston kanslerilla oikeus osallistua istuntoon (yliopistolaki 68 § 2 mom.).

Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Asian käsittely edellyttää lisäksi, että paikalla on ministeri, jonka toimialaan esiteltävä asia kuuluu tai tämän sijainen. Valtioneuvoston yleisistunto ei ole julkinen.

Valtioneuvoston päätöksentekomenettelyistä ja käytännön järjestelyistä sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen järjestämisestä vastaa valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö.

2.4.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat

Asia tulee yleisistuntoon vireille, kun ministeriössä asian valmistellut esittelijä laatii esittelylistan ja jakaa sen valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään (PTJ). Esittelylistan jakamiseen tarvitaan asianomaisen ministerin lupa. Jos esittelevänä ministerinä toimii sijainen, on myös häneltä saatava jakolupa.

Esittelijä voi silloin, kun asian esittelemiselle on säädetty erityinen määräaika esimerkiksi eduskunnan vastausten esittelyyn liittyvästä tai muusta erityisestä syystä, jakaa esittelylistan ilman ministerin antamaa jakolupaa. Tällaisessa tapauksessa kysymyksen siitä, otetaanko asia yleisistunnossa käsiteltäväksi, ratkaisee valtioneuvosto.

Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä jokin yleisistunnon käsiteltäviin kuuluva asia on esiteltävä (valtioneuvostolaki 22 §). Pääministeri voi myös esittää, että ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia yksittäistapauksessa siirretään yleisistunnon ratkaistavaksi.

Esittelylista on jaettava viimeistään kaksi päivää ennen istuntoa, yleensä tiistaisin klo 11 mennessä. Ministereillä on kaksi vuorokautta aikaa perehtyä asiaan. Tässä ministereillä on apunaan poliittisia erityisavustajia, jotka ovat käyneet viikon esittelylistat läpi keskiviikkoamuisin niin kutsutuissa listapalaverissa.

Pääministerin luvalla esittelylista voidaan jakaa PTJ:llä määräajan jälkeen kuitenkin saman päivän aikana. Lupapyynnöt osoitetaan pääministerin poliittiselle erityisavustajalle. Jos jakoaikaan annetaan poikkeuksellisesti lisäaikaa, esittelijän on ilmoitettava asiasta istuntoyksikköön (istuntoasiat@vnk.fi). Poikkeustapauksessa lista voidaan pääministerin luvalla jakaa istunnon pöydälle. Ministeri sopii tästä pääministerin kanssa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastaa jaetut esittelylistat ja on laillisuusvalvojana paikalla valtioneuvoston yleisistunnossa.

Esittelylista muodostuu esittelylistan kansilehdestä ja sen liitteistä. Kansilehti sisältää tiiviisti tiedot käsiteltävästä asiasta ja sen valmistelusta sekä lyhyesti esittelijän päätösehdotuksen. Päätösehdotus on kokonaisuutenaan kansilehden liitteenä. Liitteenä on myös muu päätöksenteon kannalta keskeinen aineisto sekä tarvittaessa nk. esittelijän muistio. Kaikki säädösehdotukset ja muut Valtioneuvoston esittelijän

käsikirjassa³ tarkemmin määritellyt asiakirjat on käännettävä ruotsin kielelle ennen esittelyä.

Säännönmukaisesti päätösehdotuksesta on neuvoteltu asianomaisen ministerin kanssa ja hän on siihen yhtynyt. Ministerillä voi kuitenkin olla esittelijänsä ratkaisuehdotuksesta poikkeava ehdotus, joka merkitään esittelylistaan ministerin niin halutessa.

Esittelylistaan kokonaisuudessaan tai sen osaan voi perehtyä ennen yleisistuntoa lukemalla tekstit PTJ:stä tai tulosteina, joiden toimittamisesta ministeri sopii avustajiensa kanssa. Salaisista asioista PTJ:llä näkyvät vain otsikkotiedot. Varsinainen esittelylista toimitetaan paperijakeluna.

2.4.4 Asioiden käsittely

Valtioneuvoston yleisistunnossa asiat päätetään esittelystä. Yleisistunnossa esittelijänä on valtioneuvoston esittelijä, ministeriön virkamies.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käytössä on sähköinen kokoussovellus, josta yleisistunnon kulkua voi seurata ja lukea asiakirjoja.

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelyjärjestyksen. Asioiden esittely valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuu ministeriöittäin yleensä siinä järjestyksessä, jossa ministeriöt on lueteltu valtioneuvostolain 1 §:ssä. Ministeriön sisällä esittelyjärjestys määräytyy esittelijän virka-aseman mukaan. Esittelijän saapuvilla oloa ei vaadita asiassa, joka ratkaistaan keskustelutta esittelijän kirjallisen esityksen mukaisesti. Viime vuosina valtaosa asioista on ratkaistu näin.

2.4.4.1 Päätöslista- ja esittelymenettely

Yleisistunnossa käsitellään aluksi päätöslistamenettelyasiat ja lopuksi esittelymenettelyasiat.

3 Valtioneuvoston esittelijän käsikirja <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-335-4>

Päätöslistamenettelyssä käsitellään asiat, jotka on tarkoitus hyväksyä ilman muutoksia esittelijän kirjallisen päätösehdotuksen mukaisesti. Suurin osa asioista käsitellään päätöslistamenettelyssä. Esittelijävirkamies ei itse ole läsnä, kun asia käsitellään päätöslistamenettelyssä. Ministerillä, jonka toimialaan asia kuuluu, on kuitenkin oikeus poistaa asia käsittelystä myös päätöslistamenettelyssä. Lisäksi ministeri voi myös päätöslistamenettelyssä pyytää asiakirjat ja valtioneuvoston yleisistunnolla on oikeus panna asia pöydälle.

Päätöslistamenettelyssä asiat on käsitelty siten, että pääministeri toteaa ensin kyseisen asiatyypin, minkä jälkeen asianomainen ministeri yhtyy esitykseen toteamalla lyhyesti ”yhdyn”. Tämän jälkeen asia voidaan päättää, koska päätöslistamenettelyssä ei käydä keskustelua.

Esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttu istuntoon ja hän on paikalla esittelemässä asiaa. Esittelymenettelyssä pääministeri tai häntä sijaistava ministeri ilmoittaa kulloinkin käsiteltävän asian lukemalla esittelylistasta asiatyypin esimerkiksi ”Hallituksen esitys”. Esittelijä esittää ratkaisuehdotuksensa. Asian käsittelyssä käytetään puheenvuoron ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos ministeri yhtyy esittelijän ratkaisuehdotukseen sanomalla esimerkiksi ”yhdyn” eikä muita ehdotuksia tehdä, päätetään asia esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Asiasta voidaan keskustella, esittelijälle esittää kysymyksiä ja esitykseen voidaan esittelijän läsnä ollessa tehdä muutoksia.

Jos ministeri ei yhdy esittelijän ratkaisuehdotukseen, vaan tekee oman ehdotuksensa, johon muut ministerit yhtyvät, ratkeaa asia ministerin kannan mukaisesti. Jos joku muu ministeri asianomaisen ministerin kannasta poiketen on joko yhtynyt esittelijän kantaan tai tehnyt oman ratkaisuehdotuksensa, päätetään asia äänestämällä. Virkamiesesittelijän ehdotuksesta, johon yksikään ministeri ei ole yhtynyt, ei voida äänestää.

2.4.4.2 Esittelijän kutsuminen yleisistuntoon

Virkamies, joka on asian esittelijä, kutsutaan yleisistuntoon vain silloin, kun häneltä halutaan lisätietoa, esitykseen saatetaan haluta muutoksia, ministeri haluaa jättää asiaan lausuman tai asiasta halutaan yleensäkin keskustella. Esittelijä kutsutaan yleisistuntoon myös, jos esiteltävä asia on käsiteltävänä välittömästi yleisistuntoa ennen pidettävässä raha-asiainvaliokunnan kokouksessa. Esittelijä saapuu

yleisistuntoon myös silloin, kun asia on salainen. Kutsun voi esittää ministeri, oikeuskansleri tai esittelijä itse. Helsingin yliopiston kanslerin osallistuessa istuntoon ja antaessa lausunnon istunnossa esittelijä kutsuu itsensä paikalle.

Esittelijän kutsuminen istuntoon on tehtävä viimeistään kolme tuntia ennen istuntoa. Myös tämän jälkeen voidaan esittelijä kutsua, jos kutsu saadaan toimitettua hänelle.

2.4.4.3 Asian lykkääminen, asian pöydällepano ja asian poistaminen

Valtioneuvostolain 18 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 33 §:n mukaisesti ministeri voi saada valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon lykätyn asiassa perheytymistä varten toteamalla ”pyydän asiakirjat”. Käytännössä tämä merkitsee samalla sitä, että asia lykätään seuraavaan käsittelykertaan. Seuraava käsittely voi olla vähintään kolmen päivän kuluttua edellisestä istunnosta. Ministerillä on siten oikeus lykätä kannanottoaan esiteltävänä olevaan asiaan. Toimivaltainen ministeri voi myös päättää, että asia käsitellään vasta myöhemmässä istunnossa (asian poistaminen istunnosta). Ministerillä on samassa asiassa vain kerran oikeus pyytää asiakirjat tutustumista varten ja enintään asian päättämistä voidaan lykätä kolme kertaa seuraavaa menettelyä noudattaen:

Ensimmäinen käsittelykerta

Jos ministeri valtioneuvoston yleisistunnossa ensimmäistä kertaa käsittelyyn otetussa asiassa ei katso voivansa vielä ottaa kantaa asiaan, vaan haluaa saada asiakirjat tutustumista varten, siirretään asian käsittely seuraavaan yleisistuntoon.

Toinen käsittelykerta

Kun asia seuraavassa istunnossa tulee uudelleen käsittelyyn, on muilla ministereillä kuin asiakirjat ensimmäisellä kerralla pyytäneellä ministerillä mahdollisuus saada asian käsittely siirretyksi pyytämällä vuorostaan alkuperäiset asiakirjat nähtäväkseen. Asian käsittely siirretään seuraavaan istuntoon. Mikäli muutkin ministerit haluavat tutustua asiakirjoihin, tulee heidän pyytää sitä asian toisessa käsittelyssä.

Kolmas käsittelykerta

Asian tullessa kolmanteen käsittelyyn ei asian lykkäämisoikeutta ole enää niillä ministereillä, jotka ovat olleet paikalla käsiteltäessä asiaa ensimmäistä tai toista kertaa.

Sen sijaan ministerillä, joka ei ole ollut läsnä asiaa aikaisemmin käsiteltäessä, on oikeus säännönmukaisessa järjestyksessä saada asia lykätynsi ja asiakirjat haltuunsa.

Asian käsittelyä ei kuitenkaan voida lykätä silloin, kun valtioneuvoston päätös tulee tehdä lainsäädäntöön perustuvaan määräpäivään mennessä tai valtioneuvosto ei voi muista merkitykseltään tähän verrattavista syistä lykätä ratkaisuaan. Esittelijä ilmoittaa tästä tarvittaessa esittelyssä.

Lisäksi valtioneuvosto voi yhdessä siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa lisäinformaation hankkimiseksi tai muun vastaavan syyn vuoksi (pöydällepano).

Ministeri, jonka käsiteltäviin asia kuuluu valtioneuvoston työnjaon mukaisesti, voi poistaa asian käsittelystä ennen istuntoa pyytämällä esittelijää poistamaan listan istunnon asialistalta. Hän voi poistaa listan vielä myös istunnossa toteamalla asian kohdalla ”poistan listan”.

2.4.4.4 Äänestys

Valtioneuvoston yleisistunnossa esittelymenettelyssä käsiteltävään asiaan jokaisella valtioneuvoston jäsenellä on oikeus esittää asiassa oma ratkaisuehdotuksensa. Jos asian käsittelyn aikana on tullut esille useampia ehdotuksia, on niistä äänestettävä. Ministereiden ehdotuksia ei tarvitse kannattaa, jotta ne otettaisiin äänestykseen. Esittelijän ehdotusta, johon ei yksikään ministeri ole yhtynyt, ei oteta äänestykseen.

Jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa (valtioneuvostolaki 17 §). Kaikki äänestyksen kohteena olevat ehdotukset ratkaistaan yhdessä äänestyksessä. Äänestettäessä ensimmäisenä mielipiteensä lausuu virkaiältään nuorin valtioneuvoston jäsen ja sen jälkeen muut valtioneuvoston jäsenet virkaikäjärjestyksessä. Viimeiseksi käsityksensä esittää puheenjohtaja.

Äänestettäessä ei kukaan istuntoon osallistuvista saa kieltäytyä lausumasta mieltäpidettään siinäkin tapauksessa, että hän aikaisemmin olisi vastustanut asian ottamista ratkaistavaksi.

Eniten ääniä saanut ehdotus julistetaan päätökseksi:

- Jos äänestyksessä on kaksi mielipidettä, ratkaistaan asia enemmistön mielipiteen mukaan.
- Jos kummallakin puolella on yhtä monta ääntä, voittaa se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt.

Jos äänestyksessä on lausuttu useampi kuin kaksi mielipidettä, voittaa se, jota useampi on kannattanut.

2.4.4.5 Eriävä mielipide

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä ovat kaikki istuntoon osallistuneet valtioneuvoston jäsenet yhdessä esittelijän kanssa vastuussa.

Vastuusta voi kuitenkin vapautua esittämällä eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi. Eriävä mielipide ja sen sisältö on ilmaistava asian käsittelyn yhteydessä selvästi, vaikkakin sen lopullinen muotoilu voi tapahtua myöhemmin pöytäkirjan pitäjälle. Eriävää mielipidettä ei myöskään voi esittää, jos kannattaa päätösesitystä. Istunnon jälkeen tehtyjä ilmoituksia eriävästä mielipiteestä ei voida ottaa huomioon.

2.4.4.6 Lausuma

Ministerit voivat ilmaista valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteon yhteydessä käsityksensä päätettävästä asiasta lausumalla, joka merkitään valtioneuvoston pöytäkirjaan. Myös muut ministerit tai koko valtioneuvosto voi yhtyä lausumaan.

Lausumalla pyritään selvittämään päätöksen perusteita tai tavoitteita. Lausuma ei voi olla sen päätöksen vastainen, johon se liittyy. Lausuma ei myöskään voi sisältää mitään sellaista, mistä olisi päätettävä erilaisessa järjestyksessä kuin asiasta, johon lausuma liittyy. Lausuma on täytäntöönpanokelpoinen vain siltä osin kuin se koskee jonkin uuden päätöksen tai muun toimenpiteen valmistelun käynnistämistä tai tehdyn päätöksen vaikutusten seurannan käynnistämistä.

Yleisistunnon käsittelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi tulee pääministerillä ja oikeuskanslerilla olla riittävät mahdollisuudet perehtyä lausumaehdotuksiin ennalta. Tämä edellyttää, että he saavat lausumaehdotuksen käsiteltäväkseen ennen kuin se otetaan käsittelyyn.

Valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn tarkoitettut lausumaehdotukset jaetaan esittelylistan liitteenä. Lausuma on jaettava PTJ:llä viimeistään esittelypäivänä klo 10 tai muuten soveltuvalla tavalla, esimerkiksi sähköpostilla pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille sekä oikeuskanslerille ja valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön viimeistään kaksi tuntia ennen asian esittelyä yleisistunnossa. Poikkeuksellisesti voidaan tämän määräajan jälkeenkin esitetty lausuma ottaa käsittelyyn, jos myöhästymisen syynä on esimerkiksi jokin ennakoimaton tapahtuma tai ylivoimainen este. Tällöin lausuma jaetaan pöydälle ja valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä, voidaanko lausuma käsitellä. Tällaisessakin tilanteessa lausumasta ja sen sisältämästä ehdotuksesta on mahdollisimman pian annettava tieto pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille sekä oikeuskanslerille ja valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön. Jos lausuma otetaan käsiteltäväksi, ministeri lukee lausuman asian käsittelyn yhteydessä ja lopullisen sanamuodon hän antaa kirjallisena pöytäkirjanpitäjälle (esittelysihteeri).

Jos lausuma liittyy asiaan, joka on ensin käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa, lausumaehdotus on jaettava myös valiokunnalle.

2.4.5 Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunnossa pitää pöytäkirjaa valtioneuvoston kanslian istuntoyksikön esittelysihteeri. Päätöskirjaukset tehdään heti istunnon jälkeen PTJ:ään.

Myöhemmin laaditaan ja allekirjoitetaan asiakohdaiset pöytäkirjat, jotka ovat nähtävissä PTJ:ssä. Otteen voi pyytää esittelysihteeriltä.

Pääsääntöisesti valtioneuvoston päätökset ja käsittelystä laadittu pöytäkirja ovat julkisia asiakirjoja, joihin jokaisella on mahdollisuus tutustua. Tieto siitä, ketkä ministerit ovat olleet läsnä istunnossa, on aina julkinen. Sen sijaan salaisesta asiasta laadittu pöytäkirja on salassa pidettävä asiakirja. Mahdollista äänestystä tai ministerin eriävää mielipidettä koskevaa tietoa ei tällöin anneta julkisuuteen.

2.5 Ministeriöissä ratkaistavat asiat

Valtioneuvoston ohjesäännössä luetellaan yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat asiat. Muut valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvat asiat ratkaistaan asianomaisissa ministeriöissä. Perustuslain mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Määrällisesti suurin osa valtioneuvostossa päätettävistä asioista ratkaistaan ministeriöissä.

Ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille. Jos ministeriössä toimii useita ministreita, heidän toimivaltansa ja päätösvaltansa on määritetty valtioneuvoston yleisistunnon tekemässä työnjakopäätöksessä.

Ministeriö virkamiehineen vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävä koskee myös ministeriön alaisen hallinnon ohjausta ja valvontaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat:

1. määrärahojen jakoa, lupien myöntämistä, tukien antamista ja muuta niihin rinnastettavaa päätöksentekoa;
2. tulostavoitteiden asettamista, ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa sekä muuta sisäistä hallintoa ja järjestystä;
3. ministeriön lausunnon antamista;
4. hallinnonalan määräyksiä ja ohjeita.

Ratkaisuvallan siirron käytöstä säädetään kunkin ministeriön työjärjestyksessä.

Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

Ministeri voi omalla toimialallansa yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätös-
vallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on pää-
ministerin valtiosihteerillä, valtiosihteerillä ja kansliapäälliköllä ja kansliapäälliköllä sekä
alivaltiosihteerillä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen on annettu
hänen alaiselleen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan laajentaa ratkaisuvallan
pidätysoikeutta.

2.6 Päätöksenteon siirtäminen ministeriöstä yleisistuntoon

Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on
yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan
olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleis-
istunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen mi-
nisterin esityksestä. Säännös tarkoittaa toisaalta myös sitä, ettei muita ministeriön
päättäväksi kuuluvia asioita saa siirtää yleisistunnon ratkaistaviksi.

Havaitessaan asian laajakantoisuuden tai periaatteellisen tärkeyden on pääministe-
rin tai asiassa toimivaltaisen ministerin esitettävä siirtoa. Siirtämispäätöksen tekee
aina yleisistunto. Yleisistunnon tulee ensin päättää asian käsiteltäväksi ottamisesta
eli siitä, onko kyse laajakantoisesta tai periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Vasta tä-
män jälkeen yleisistunto päättää itse asiasta. Yhdenvertaisuus- ja oikeusturvavasyistä
on kuitenkin säädetty, että yleisistunnolle ei saa siirtää valitus- tai alustusasiaa.

3 TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO

3.1 Käsiteltävät asiat

Suomen perustuslain mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tehtäviään hoitaessaan presidentti toimii yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, jolloin myös presidentin toiminnalle tulee parlamentaarinen kate. Presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan lähtökohtaisesti valtioneuvostossa.

Tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät (perustuslaki 57 §).

Tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (perustuslaki 93 §). Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat muutoin perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymisen. Sodasta ja rauhasta tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikkyyys liittyy presidentin tehtävään ulkopolitiikan hoidossa.

Ylipäällikkönä tasavallan presidentti päättää muun ohessa valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista ja sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävästä muutoksista.

Tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

Tasavallan presidentti päättää lakien vahvistamisesta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta ns. tasavallan presidentin esittelystä. Eduskunnan hyväksymä laki (eduskunnan vastaus) on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi, ja perustuslain 77 §:n mukaan presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta ennen vahvistamista. Valmisteltaessa eduskunnan hyväksymän lain esittelemistä tasavallan presidentin vahvistettavaksi, on esittelevän ministeriön syytä ottaa huomioon se, että mahdollinen lausunto korkeimmalta oikeudelta ja/tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta on saatava mainitun kolmen kuukauden määräajassa.

Presidentti voi myös jättää lain vahvistamatta. Tällöin laki palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi, ja se on eduskunnassa otettava viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänen enemmistöllä. Näin hyväksytty laki tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt.

Tasavallan presidentti voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Presidentti antaa asetuksia lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäämiehenä.

Pääsäännön mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Jos tasavallan presidentti ei tällöin päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta

selonteon. Tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää asiaa. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Tasavallan presidentti päättää pääsäännöstä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta:

1. valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
2. ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä;
3. armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä;
4. Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

Osan päätöksistä, kuten tietyistä sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista, tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ulkopuolella ns. kabinettiesittelyssä.

3.2 Tasavallan presidentin esittely

Tasavallan presidentin esittelyllä tarkoitetaan presidentin valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa. Tasavallan presidentin esittelyyn osallistuvat kaikki ministerit. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että tasavallan presidentin lisäksi vähintään viisi valtioneuvoston jäsentä on läsnä. Lisäksi istunnossa on läsnä oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai tämän sijainen sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri. Kunkin ministeriön kansliapäällikkö tai tämän sijainen on läsnä ministeriön asioita käsiteltäessä. Esiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita voi Helsingin yliopiston kansleri olla istunnossa näiden asioiden käsittelyn ajan. Sama koskee puolustusvoimain komentajaa silloin, kun tasavallan presidentti on siirtänyt sotilaskäskyasian päätettäväkseen valtioneuvostossa.

Esittely tapahtuu yleensä perjantaisin klo 11.00 valtioneuvoston linnassa, tasavallan presidentin esittelysalissa. Tasavallan presidentin esittelyjä ei kuitenkaan ole joka viikko ja esittelyt voivat olla myös Naantalin Kultarannassa.

Tasavallan presidentin esittelyyn esittelylistat jaetaan kaksi päivää ennen istuntoa klo 11 mennessä. Valtioneuvoston jäsen tai hänen määräämänsä on oltava tasavallan presidentin ratkaisuvaltaan kuuluvia asioita käsiteltäessä tarvittavilta osin yhteydessä tasavallan presidenttiin (yhteydenotot tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön tai kansliapäällikön sijaisen, oikeudellisen neuvonantajan, kautta) hyvissä ajoin ennen esittelylistojen jakoa tasavallan presidentin esittelyyn. Tällaisia yhteydenottoa edellyttäviä asioita ovat erityisesti tärkeimmät virkanimitykset, armahdusasiat ja arvonimiasiat.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastaa jaetut esittelylistat ja on laillisuusvalvojana paikalla tasavallan presidentin esittelyssä.

Tasavallan presidentti johtaa puhetta esittelyssä. Tasavallan presidentin esittelyssä asian esittelee se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu, tai hänen sijaisensa. Asian esittelee ministeri silloinkin, kun asiassa ei ole valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä, valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri.

Valtioneuvostolla on esityksentekovelvollisuus tasavallan presidentille esiteltävässä asiassa. Yleisistunto voi määritellä kantansa tarvittaessa äänestämällä. Esittelevä ministeri on tällöin velvollinen esittelemään asian tasavallan presidentille valtioneuvoston enemmistön kannan mukaisesti.

Esittelyjärjestys tasavallan presidentille on sama kuin valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeri aloittaa esittelyn puhuttelemalla tasavallan presidenttiä esimerkiksi sanoilla ”Arvoisa Tasavallan Presidentti, esitän kunnioittavasti”. Jos poikkeuksellisesti tasavallan presidentti on estynyt ja pääministeri tai pääministerin sijainen toimii hänen sijaisenaan puhuttelu aloitetaan esimerkiksi sanoilla ”Arvoisa pääministeri / Arvoisa pääministerin sijainen, Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa, esitän kunnioittavasti”.

Esityskohdan lyhentäminen sitä ääneen luettaessa on ministerin harkinnassa ja oikeudellisesti mahdollista. Ministeri voi – jos niin harkitsee – esimerkiksi lyhentää puheenvuoronsa myös näin: ”Arvoisa Tasavallan Presidentti, esitän kunnioittavasti, että Te päätätte asiasta esittelylistan esityskohdan mukaisesti.” Jos samalla ministerillä on useita listoja, ei kuitenkaan saa jäädä sekaannuksen vaaraa siitä, mitä asiaa kulloinkin ollaan päättämässä.

Koska tasavallan presidentti tekee esittelyssä yksin päätökset, ei asioista äänestetä. Ministeri voi kuitenkin lausua mielipiteensä pöytäkirjaan. Tasavallan presidentti voi pyytää asiakirjat tarkempaa tutustumista varten. Asiakirjat toimitetaan istunnon jälkeen tasavallan presidentin kansliaan. Asia voidaan tämän jälkeen ottaa uudelleen käsiteltäväksi tasavallan presidentin palautettua asiakirjat.

3.3 Tasavallan presidentin este

Tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Tasavallan presidentin este todetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Asian esittely kuuluu oikeusministeriölle.

Pääministeri tai ministeri ei tasavallan presidentin tehtäviä hoitaessaan voi hoitaa tehtäväänsä valtioneuvoston jäsenenä eikä edustajantointaan.

4 LAILLISUUSVALVONTA JA MINISTERIVASTUU

4.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri laillisuusvalvojana

Oikeuskansleri valvoo ministerien ja ministeriöiden virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta. Valvonta kohdistuu lain oikeaan soveltamiseen ja lainmukaisten menettelyjen noudattamiseen sekä siihen, että laissa annettua harkintavaltaa käytetään oikeudellisesti perustellulla tavalla.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtävien päätösten lainmukaisuutta valvotaan oikeuskanslerinvirastossa säännönmukaisesti tarkastamalla kaikki istuntojen esittelylistat.

Oikeuskansleri tai hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä muissa oikeuskansleria läsnäoloa vaativissa hallituksen kokouksissa. Oikeuskanslerin tehtävänä on tarpeen mukaan esittää huomautus päätöksenteon laillisuudesta, ja jos sitä ei oteta huomioon, merkityttää kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Ministerin tai virkamiehen menettelyn laillisuus voi tulla arvioitavaksi jälkikäteen, jos siitä kannellaan oikeuskanslerille. Oikeuskansleri voi myös omasta aloitteestaan ottaa menettelyn tutkittavaksi, jos jälkikäteen ilmenee syytä epäillä menettelyn virheellisyyttä.

Oikeuskanslerin tehtävänä on antaa valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Ministerit ja virkamiehet voivat

valtioneuvoston päätösten valmisteluvaiheessa pyytää oikeuskanslerin kannanottoa päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Kannanottoa voi pyytää vapaamuotoisesti ottamalla yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon kirjallisesti tai suullisesti. Oikeuskanslerin kannanotot ovat ennakkotietoja siitä, mihin laillisuusvalvonnassa tullaan päätöksentekovaiheessa kiinnittämään huomiota. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa vain riippumattoman laillisuusvalvonnan piiriin kuuluviin asioihin, mutta ei voi antaa muuta oikeudellista neuvontaa.

4.2 Esteellisyys valmistelussa ja hallintopäätöksenteossa

Valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä osallistua hallintoasioiden valmisteluun, käsittelyyn ja niiden ratkaisemiseen arvioidaan hallintolain virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännösten perusteella (hallintolaki 28 §).

Ministerin on itse viipymättä ratkaistava ja todettava esteellisyytensä niin ministeriössä asiaa käsiteltäessä kuin valtioneuvoston yleisistunnossa ja hänen tulee se nimenomaisesti ilmoittaa asian käsittelyn yhteydessä. Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiasta keskusteltaessa, jos hän on esteellinen (valmistelu ja päätöksenteko). Hallintolaki ei muodosta estettä kuulla esteellistä ministeriä.

Hallintolain mukaisissa tilanteissa, joissa virkamies on esteellinen, myös ministeri olisi esteellinen, jos:

1. hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
2. hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
3. asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;
4. hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
5. hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa ase-

massa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6. hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
7. luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Valtioneuvoston jäsenen ei katsota olevan esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee valtioneuvoston työskentelyn järjestämistä tai ministereiden työnjakoa. Yksittäisiä valtioneuvoston järjestäytymisasiota ovat esimerkiksi ministerien sijaisten määrääminen, ministereiden välisen työnjaon vahvistaminen, ministerivaliokuntien asettaminen ja ministereiden vuosiloma-ajan vahvistaminen.

On tilanteita, joissa esteellisyysäännösten 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 ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on perusteltua, että asianomainen ministeri – vaikka ei ole esteellinen – ei ole esitellyt itselleen myönnettäviä valtuuksia eikä ole allekirjoittanut tai varmentanut tällaiset valtuudet osoittavaa asiakirjaa. Esittelijänä toimimisesta pidättäytyminen ulkoisen uskottavuuden vuoksi ei estä päätöksentekoon osallistumista.

Seuraavassa on lueteltu esimerkkitapauksia erilaisista ministerin esteellisyyden toteamiseen liittyvistä tapauksista:

Osallisuus- ja intressijävi

- Komitean jäsenenä ollut ministeri ei ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn, joka koski eron myöntämistä komitean jäsenelle ja uuden jäsenen määräämistä.
- Ministereitä ei ollut pidettävä esteellisinä käsittelemään valtioneuvostossa asiaa, joka koski lähes kaikkien heidän määräämistään hallituksen edustajiksi Pohjoismaiden neuvoston istuntoon.
- Toimilupaa hakeneen osakeyhtiön osakkeista osan omisti osakeyhtiö, joka oli puolueen määräysvallassa. Puolueen puheenjohtajan oli syytä vetäytyä käsittelemästä toimiluvan myöntämisestä koskevaa asiaa.

- Esittelevä ministeri oli esteellinen valtioneuvoston ratkaistavaksi tulevissa televisiotoiminnan lupa-asioissa, koska ministeri omisti sellaisen yhtiön osakkeita, jolla omistamansa televisioyhtiön välityksellä oli merkittävä taloudellinen intressi po. lupa-asioissa.
- Kauppa- ja teollisuusministeri omisti 500 000 markan edestä yhtiön osakkeita. Yhtiö omisti yhdessä toisen yhtiön kanssa yrityksen, joka oli hakenut kauppa- ja teollisuusministeriöltä tukea. Avustus oli noin 18 prosenttia investointikustannuksista, eikä investointia suoritettaisi ilman avustusta. Ministerin osakeomistus teki hänestä esteellisen ratkaisemaan avustusasiaa.
- Ministeri omisti 16 000 markan edestä yhtiön osakkeita. Osakeomistus ei ollut niin huomattava, että hän olisi ollut esteellinen esittelemään rantojen-, vanhojen metsien- ja soidensuojeluohjelman toteuttamiseen liittyvää aluevaihtoa Suomen valtion (Metsähallitus) ja yhtiön välillä. Vaihto oli tehty lähinnä luonnonsuojelutarkoituksessa.

Sukulaisuusjävi

- Ministeri oli esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen aviopuolisonsa oli esittelijänä.

Yhteisön hallintoon kuulumisesta aiheutuva jääviys

Puolueiden puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä hallituksen jäsenet olivat esteellisiä osallistumaan puoluetuen myöntämistä koskevan asian käsittelyyn. Puoluesihteri, jos hän olisi valtioneuvoston jäsen, olisi myös esteellinen. Myös puolueen naisjärjestön puheenjohtaja oli valtioneuvoston jäsenenä esteellinen, kun naisjärjestö sai puolueen avustuksesta 8 prosenttia.

Säädetty edustus

- Puheenjohtajuuden perustuessa säännökseen ministeri ei ole esteellinen esittelemään neuvottelukunnan asettamista.
- Ministeri saattoi käsitellä neuvottelukunnan varapuheenjohtajan ja jäsenen määräämisen, vaikka hän on neuvottelukunnan puheenjohtaja, kun hän on puheenjohtajana suoraan asetuksen perusteella eikä esitys koskenut häntä itseään.
- Ministeriön asetuksen antamisessa on kysymys ministeriön ja sen päällikkönä toimivan ministerin tehtäviin kuuluvasta säädösvallan käytöstä. Näillä perusteilla maa- ja metsätalousministeriä ei ollut pidettävänä esteellisenä antamaan ministeriön asetusta vaikka ministeri itse oli viljelijä sekä tukien hakija että saaja.

Yleislauseke – luottamus puolueettomuuteen vaarantuu

Esteellisyyden yleislausekkeen perusteella ministeri voi tulla esteelliseksi, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekkeen perusteella syntyvä esteellisyys edellyttää yleensä muita esteellisyyserusteita enemmän tapauskohtaista harkintaa. Esteellisyyсарvioinnissa merkitystä on annettu muun muassa sille, minkälaisena voidaan pitää ulkopuolisen arvioijan käsitystä käsittelyn puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Esteellisyyden aiheuttavan syyn on kuitenkin oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyserusteissa.

- Ministeri on esteellinen osallistumaan sellaisen asian ratkaisemiseen, jossa hän aikaisemmin oli viraston päällikkönä ollut päättämässä lausunnon antamisesta.
- Ministeri, joka oli valittu Tuottajain Lihakeskuskunnan merkittävän osakkaan, Lihakunnan hallintojohtajaksi 1.4.1987 alkaen, oli esteellinen esittelemään 4.12.1986 ehdotuksen valtioneuvoston päätökseksi lihan varastointivelvoitteesta ja vienti- ja tuontikiintiöistä.
- Liikepankin konttorin valvojana toimiva ministeri oli esteellinen osallistumaan pankkien tukemiseen liittyviin toimenpiteisiin.
- Kun ministeri on ollut päättämässä luvan hakemisesta kaupunginvaltuustossa, hän ei voinut valtioneuvostossa puolueettomasti esitellä asiaa ja hänet oli katsottava esteelliseksi.
- Valtioneuvoston jäsenen, joka julkisuudessa oli mainittu ehdokkaana erään yhdistyksen toimitusjohtajaksi, oli syytä vetäytyä käsittelemästä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa kaupungin hakemusta, koska hakemusasia liittyi suunniteltuun kaupungin ja yhdistyksen väliseen kiinteistökauppaan.
- Ministeri oli kaupunginvaltuuston jäsen eikä ollut valtuustossa ottanut osaa asian käsittelyyn kunnan liittämistä kaupunkiin koskevassa asiassa. Ministeri oli esittelyväanä ministerinä käsiteltäessä kuntaliittoasiaa valtioneuvostossa. Ministeri vetäytyi asian käsittelystä.
- Pääministeri oli toiminut säätiön hallituksen jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana. Hän erosi säätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävästä tultuaan valituksi ministeriksi, mutta osallistui jo seuraavan vuoden alusta lähtien vuosittain valtioneuvostossa säätiön avustuksista päättämiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että pääministeri oli toimiessaan valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana, kun valtioneuvosto on päättänyt avustuksista muun muassa kyseiselle säätiölle, ollut esteellinen, koska luottamus hänen puolueettomuuteen.

teensa on vaarantunut sen säätiön aiemman käytännön tuntemisen vuoksi, jossa säätiön varoja kanavoitiin pääministerin edustaman puolueen ja sitä lähellä olevien tahojen poliittisen toiminnan tueksi (ks. tarkemmin PeVM 10/2010 vp).

- Puolustusministeri oli jäsenenä joukko-osaston killan valtuuskunnassa. Oikeuskansleri katsoi, että hän ei ollut esteellinen päättämään joukko-osaston toiminnan jatkumisesta puolustusvoimauudistuksen yhteydessä (OKV/231/1/2012 ym).
- Pääministerin johtamalle viennedistämismatkalle osallistui yritys, josta osan omisti pääministerin lähipiiri. Pääministeri ei ollut vaikuttanut yrityksen kutsumiseen matkalle eikä osallistunut sen käymiin neuvotteluihin tai muihin keskusteluihin. Yrityksen osallistumisen matkalle ei katsottu perustellusti vaarantaneen luottamusta pääministerin toiminnan puolueettomuuteen (OKV/60/1/2017 ym.).
- Pääministeri osallistui valtionyhtiön pääomittamista koskevan talousarvioesityksen valmisteluun talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiaivaliokunnan puheenjohtajana sekä esityksestä päättämiseen valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana. Pääministerin lähipiiri omisti osan yrityksestä, joka sai merkittävän urakkatilauksen valtionyhtiöltä. Pääministerin ei katsottu olleen esteellinen pääomituksen valmistelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa (EOAK/5971/2016).

4.3 Sisäpiiriasiat ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tunnistaminen

Sisäpiiriasiat

Suomen valtio on tällä hetkellä suoraan tai välillisesti omistamansa Solidium Oy:n kautta osakkaana useassa pörssiyhtiössä, joiden osakkeet ovat julkisen kaupan käynnin kohteena Nasdaq OMX Helsinki Oy:n ylläpitämässä arvopaperipörsissä ja joidenkin osakkeiden osalta myös rinnakkaislistattuna ulkomaisissa pörseissä. Valtioneuvoston jäsenenä ministeri ja hänen avustajakuntansa voivat asemansa tai tehtävänsä nojalla saada sellaista tietoa, joka luokitellaan säädösten perusteella sisäpiirintiedoksi.

Jokaisen on itse arvioitava, onko hänellä oleva tieto sisäpiirintietoa. Sisäpiiriläinen on aina itse vastuussa siitä, ettei hän riko lain kieltoa käyttää sisäpiirintietoa. Sisäpiirintietoa ei saa käyttää tahallisesti tai edes huolimattomuuttaan. Sisäpiirintietoa saanut henkilö ei voi käydä kauppaa sisäpiirintiedon kohteena olevalla

arvopaperilla eikä hän saa myöskään neuvoa toista kyseistä arvopaperia koskevassa kaupassa. Hyötymistarkoitusta ei vaadita. Tiedon ilmaisemiselle toiselle on oltava hyväksyttävä syy ja tiedon vastaanottajan on tiedostettava saamansa tiedon luottamuksellisuus ja sisäpiirilunne. Tiedon saajaa koskee salassapitovelvollisuus. Sisäpiirintiedon osalta on aina noudatettava erityistä huolellisuutta ja tarvittaessa erikseen varmistettava, että vastaanottaja ymmärtää saavansa sisäpiirintietoa. Sisäpiirintiedon väärinkäyttö on rangaistavaa.

Valtioneuvoston jäsenellä tai hänen lähimpiirillään voi olla omistuksessaan niiden valtion omistamien pörssiyhtiöiden arvopapereita, joihin voi liittyä tapauskohtaista sisäpiirintietoa. Epäilysten ja epäselvyyksien välttämiseksi on suositeltavaa, että tällaiset arvopaperit hankitaan pitkäaikaisiksi sijoituksiksi eikä niillä käydä aktiivista kauppaa. Kaupankäynnillä tarkoitetaan myös ulkopuoliselle annettua itsenäistä toimeksiantoa hankkia tai luovuttaa arvopaperi, taikka tällaisen toimeksiannon muuttamista tai lisäohjeen antamista. Mikäli tällaisilla arvopapereilla käydään kauppaa, kaupankäynti tulisi ajoittaa sellaiseen ajankohtaan, jolloin markkinoilla on mahdollisimman täydellinen tieto yhtiön arvopaperin arvoon vaikuttavista seikoista.

Sisäpiiriasioiden, esim. valtion omistamien pörssiosakkeiden myyntien, käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministerivaliokunnassa tapahtuu salaisena. Tällöin yleensä ylläpidetään hankekohtaista sisäpiirirekisteriä, johon merkitään mm. hankkeesta tiedon saaneen henkilön nimi ja tiedonsaannin ajankohta. Salassapito jatkuu aina siihen saakka, kunnes sisäpiirintietoon perustuva asia julkistetaan tai hanke raukeaa, jollei salassapitoon ole tämänkin jälkeen muita salassapitoperusteita. Päätöksen salassapidon alkamisesta (ja hankerekisterin ylläpidosta) ja lakkaamisesta tekee asian esitellyt virkamies, joka on usein valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston edustaja. Hankkeen alkamisesta ja lakkaamisesta ilmoitetaan sisäpiiriläisille. Niin kauan kuin hanke jatkuu, on sisäpiiriläinen kyseisen yhtiön osakkeen osalta kaupankäynti- ym. rajoitteiden alainen kuten edellä on selostettu.

Tarkempia tietoja sisäpiiriasioiden käsittelystä on saatavissa valtioneuvoston sisäpiiriohjeesta (Valtioneuvoston kanslian sisäiset ohjeet 1587/50/2012). Yhteystaho sisäpiiriasioissa on valtioneuvoston kansliassa omistajaohjausosasto.

Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tehostettu tunnistamisvelvollisuus

Laissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä (rahanpesulaki) koskee poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön

perheen jäseniä ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppaneita. Poliittisesti merkittävistä julkisista tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tehtävistä, joissa toimivaa tai toiminutta henkilöä on pidettävä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä. Mm. ministerit, valtiosihteerit ja valtion kokonaan omistamien yritysten hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenet ovat lain tarkoittamia poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä.

Poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin, heidän perheenjäseniinsä ja yhtiökumppaneihinsa kohdistuu rahanpesulain 3 luvun 13 §:n mukaan tehostettu tunnistamisvelvollisuus. Tehostetun tunnistamisvelvollisuuden perusteella ilmoitusvelvollisen kuten esimerkiksi pankin, vakuutusyhtiön, ja kiinteistövälitysliikkeen ylimmän johdon on hyväksyttävä asiakassuhde, selvitettävä asiakassuhteessa käytettävien varojen alkuperä sekä järjestettävä tehostettu jatkuva asiakassuhteen seuranta. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön, tämän perheenjäsenen ja yhtiökumppanin on asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden yhteydessä ilmoitettava olevansa poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilö. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tulee tuntee rahanpesulaissa poliittisesti vaikutusvaltaista henkilöä koskevat velvollisuudet myös informoida perheenjäseniään ja yhtiökumppaneitaan heidän roolistaan ja sen tuomista velvollisuuksista.

4.4 Ministerin oikeudellinen vastuu

Ministerin vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Ministeri vastaa myös valtioneuvoston yleisistunnon päätösten lainmukaisuudesta, jos hän on ollut istunnossa paikalla. Ministeri vapautuu vastuusta ilmoittamalla asian käsittelyn yhteydessä istunnossa eriävän mielipiteensä. Ministeri vastaa tasavallan presidentin päätöksenteossa siitä, mitä tasavallan presidentti on hänen esittelystään päättänyt.

Ministerin asemaan liittyy myös rikosoikeudellinen vastuu lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Syyte ministeriä vastaan käsitellään valtakunnanoikeudessa. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan ensin perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen

antamiseen. Syyte voidaan nostaa, jos ministeri on virkatehtävissään tehnyt rikoksen, joka osoittaa hänen olennaisesti rikkoneen virkavelvollisuuksiaan. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä.

4.5 Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta

Perustuslain mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ja ministerit ovat virkatoimistaan vastuussa eduskunnalle. Ministerin vastuu on oikeudellisen vastuun lisäksi myös poliittista vastuuta. Parlamentaariseen hallitustapaan kuuluu se, että eduskunta valvoo hallituksen toimintaa. Poliittinen vastuu ja valvonta toteutuvat eduskunnan ja hallituksen välisessä kanssakäymisessä mm. kansanedustajien esittämien kysymysten ja välikysymysten avulla sekä hallituksen esittämien tiedonantojen ja selontekojen kautta.

Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittamalla epäluottamuksella. Välikysymyksen (ks. 8.5) ja valtioneuvoston tiedonannon (ks. 8.4) käsittelyn päätteeksi eduskunnassa voidaan äänestää valtioneuvoston tai ministerin luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta. Epäluottamuslauseen antamista valtioneuvostolle tai ministerille ei kuitenkaan ole rajoitettu vain näihin tilanteisiin, jotka on nimenomaan tarkoitettu luottamuksen mittaamiseen.

Saatuaan epäluottamuslauseen (eduskunnan enemmistön täysistunnossa nimenomaisesti vahvistettu kannanotto) valtioneuvosto tai sen jäsen on velvollinen pyytämään eroa. Tasavallan presidentin on vapautettava epäluottamuslauseen saanut valtioneuvosto tai ministeri tehtävistään riippumatta siitä, onko eroa pyydetty vai ei.

Perustuslaissa säädetään myös eduskunnan tietojensaannista. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston tai ministeriön velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Valiokunta voi perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla pyytää valtioneuvostolta tai ministeriöltä

selvityksen. Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista sekä EU-asioiden valmistelusta. Perustuslain 90 § 3 momentin mukaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimiin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Myös yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajan-toimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Kyse on kansanedustajan oikeudesta saada tietoja pyynnöstä.

Eduskunnan laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta.

5 VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄ

5.1 Valtioneuvoston yhteinen ja strateginen viestintä

Valtioneuvoston kansliassa valtioneuvoston viestintäosasto vastaa pääministerin ja hallituksen viestinnästä. Se hoitaa hallituksen tapaamisten, kuten valtioneuvoston yleisistuntojen, hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien kokousten viestinnän sekä järjestää pääministerin ja koko hallituksen tiedotustilaisuudet.

Valtioneuvoston viestintäosasto sekä koordinoi että suunnittelee ministeriöiden yhteistä strategista viestintää, kuten esimerkiksi avainhankkeiden ja muiden hallintorajojen yli ulottuvien asioiden viestintää. Viestintäosasto myös tukee pääministeriä ja ministereitä kaikissa viestintään liittyvissä kysymyksissä ja tilanteissa.

Pääministerin ja hallituksen viestinnän pääkanavia ovat valtioneuvoston verkkosivut ja valtioneuvoston sosiaalisen median kanavat (Twitter, Facebook, Instagram ja Youtube). Verkkosivuilla ja Twitterissä julkaistaan mm. hallituksen ja ministeriöiden tiedotteet, valtioneuvoston istuntojen päätökset sekä tietoja hallituksesta ja hallitusohjelman asioista. Valtioneuvoston istuntojen päätökset voi myös tilata uutiskirjeenä. Valtioneuvosto.fi-sivusto kokoaa yhteen kaikkien ministeriöiden pääuutiset.

Pääministerin ja hallituksen tiedotustilaisuudet striimataan aina suorina lähetyksinä valtioneuvoston verkkosivuilla. Hyvän laadun ja sujuvuuden varmistamiseksi tiedotustilaisuudet järjestetään pääsääntöisesti Valtioneuvoston linnan tiedotustilassa. Muita mahdollisia paikkoja ovat pääministerin virka-asunnon Kesärannan tiedotustila, Säätytalo ja Valtioneuvoston juhlahuoneisto. Nopeissa tilanteissa tiedotustilaisuus järjestetään ja striimataan verkkoon myös muualta.

Ministerit esitellään verkkosivuilla kolmella kielellä, ja sieltä löytyvät myös media-kuvat, sekä esimerkiksi vierailuille tai erilaisiin tilaisuuksiin tarvittavat lyhyet biografiat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Sivustolta löytyy myös ministeritietojärjestelmä, josta voi hakea tietoja kaikista Suomen hallituksista, niiden kokoonpanoista ja hallitusohjelmista.

Uutiskuvilla ja -videoilla on suuri merkitys kaikessa viestinnässä. Viestintäosasto kuvaa pääministerin ja hallituksen keskeiset tapahtumat ja tilaisuudet. Kuvien tallentamiseen ja jakamiseen käytetään valtioneuvoston kuvapankkia sekä Flickrä. Kuvia ja muita materiaalia julkaistaan ja markkinoidaan myös sosiaalisessa mediassa.

Viestintäosasto tuottaa myös laajasti muuta visuaalista materiaalia, kuten videoita, infografiikkaa ja sosiaalisen median viestipohjia hallituksen yhteisen viestinnän uutisointiin ja asioiden selventämiseen.

5.2 Monikielinen viestintä

Kaksikielisen viranomaisen on kielilain mukaan kaikessa yleisölle suunnatussa tiedottamisessaan käytettävä sekä suomen että ruotsin kieltä. Valtioneuvoston viestinnän tiedotteet ja verkkosivutekstit julkaistaan molemmilla kansalliskielillä ja pääsääntöisesti myös englanniksi. Tavoitteena on kieliversioiden julkaiseminen mahdollisimman samanaikaisesti.

5.3 Päätösviestintä

Valtioneuvoston verkkosivujen päätössivuilla ja Twitterissä julkaistaan valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn asialistat kokoontumista edeltävänä päivänä. Istuntojen jälkeen julkaistaan sivuilla päätökset liitteineen, ja tieto siitä välitetään mahdollisimman pian tiedotusvälineille ja Twitterissä. Henkilötietoja sisältävien päätösten liitteet, kuten nimitysmuistiot, julkaistaan vain valtioneuvoston mediapalvelussa. Ne voi saada kuitenkin pyydettäessä käyttöönsä.

Valtioneuvoston yleisistunto julkaisee istuntojen jälkeen päätöksistä uutiskirje, jota on helppo jakaa muun muassa sosiaalisessa mediassa. Myös ministeriöt tiedottavat aktiivisesti oman toimialansa päätöksistä omilla verkkosivustoillaan ja sosiaalisen median kanavillaan. Ministeriöiden päätöstiedotteet löytyvät kootusti valtioneuvoston päätössivuilta.

5.4 Ministerivaliokuntien ja muiden hallituksen neuvottelujen viestintä

Valtioneuvoston viestintäjohtaja tai hänen sijaisensa on läsnä koko hallituksen kokoontuessa hallituksen neuvotteluissa. Hän viestii niistä pääministerin ja asianomaisen ministerin ohjeiden mukaan. Tiedotteet julkistetaan kokousten jälkeen pääministerin ja ministerin hyväksytyä ne.

Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) kokouksista tiedotetaan kokouksessa sovittavalla tavalla. TP-UTVA:n kokousta koskeva valtioneuvoston viestintäosaston tiedote julkaistaan myös tasavallan presidentin kanslian verkkosivuilla.

Ministerivaliokuntien kokouksista tiedotetaan pääministerin ohjeiden mukaan kokouksen jälkeen. Talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta annettavan mahdollisen tiedotteen sisällöstä ja muista viestintään liittyvistä asioista sovitaan erikseen pääministerin, valtioneuvoston viestintäjohtajan ja asianomaisen ministeriön kesken hyvissä ajoin. Salaisena käsiteltävistä asioista mahdollisesti järjestettävät tiedotustilaisuudet kutsutaan koolle vasta päätöksenteon jälkeen.

Mahdollisten ylimääräisten ministerivaliokuntien viestinnästä huolehtii valtioneuvoston viestintäosasto ministerivaliokunnan puheenjohtajan ohjeiden mukaan.

Hallituksen yhteisten tapaamisten viestinnästä ja tiedotteista huolehtii siis aina ensisijaisesti valtioneuvoston viestintäosasto. Muut ministeriöt lähettävät mahdolliset tiedotteensa tämän jälkeen.

5.5 EU- ja kansainvälinen viestintä

Valtioneuvoston EU-viestintää hoitaa valtioneuvoston viestintäosasto. Tämä tarkoittaa pääministerin ja eurooppaministerin viestintää ja tiedottamista, esimerkiksi Eurooppa-neuvostoista, EU:n yleisten asioiden ministerineuvostoista sekä EU-ministerivaliokunnan kokouksista. Viestintäosasto koordinoi myös ministeriöiden EU-viestintää. EU-viestintään kuuluu esimerkiksi toimittajien taustoittaminen ajan-kohtaisista EU-asioista ja sidosryhmäviestintä.

Viestintäosasto hoitaa pääministerin ulkomaanmatkoihin sekä kotimaan kansainvälisiin tapahtumiin ja kansainvälisiin vierailuihin liittyvän viestinnän ja mediajärjestelyt.

5.6 Ministeriöiden viestintä

Kukin ministeriö vastaa oman ministerinsä ja ministeriönsä viestinnästä silloin, kun kyse ei ole hallituksen yhteisestä viestinnästä. Ministeriön viestintäyksiköt ylläpitävät ministeriönsä verkkosivuja, välittävät tiedotteita, järjestävät tiedotustilaisuuksia ja tarjoavat muita viestinnällisiä palveluja. Ministeriöt myös tiedottavat omaa toimialaansa koskevista valtioneuvoston yleisistuntojen ratkaisuista omien ohjeidensa ja toimintatapojensa mukaisesti. Lisäksi kukin ministeriö huolehtii omaa hallinnon-alaansa koskevasta viestinnästä itsenäisesti.

Valtioneuvoston kanslian sisäisen viestinnän yksikkö koordinoi valtioneuvoston yhteistä sisäistä viestintää. Tärkein sisäisen viestinnän kanava on kaikkien ministeriöiden yhteinen virtuaalityöpöytä eli Kampus. Kampuksen pääuutisissa kerrotaan strategisesti tärkeimmistä asioista valtioneuvoston henkilöstölle. Kampus on myös ylimmälle johdolle tärkeä viestintäkanava ja tiedonlähde.

6 HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN

6.1 Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta

Luotettava tilannekuva on keskeinen edellytys päätöksenteolle. Valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE) tuottaa analysoitua ja ajantasaista poikkihallinnollista tilannekuvaa, joka tukee valtionjohdon strategispoliittista päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä. Tilannekuvalla pyritään tukemaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa siten, että valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa.

Toimivaltainen viranomainen välittää tiedon riittävän varhaisessa vaiheessa valtioneuvoston tilannekeskukselle. Valtioneuvoston tilannekeskus yhdistää viranomaisilta saatavan tiedon ja muodostaa valtionjohdolle poikkihallinnollisen kokonais kuvan. Tilannekuvassa korostuu toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella.

Valtioneuvoston tilannekeskus sijaitsee valtioneuvoston kansliassa. Laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta määrittelee, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon ja toiminnan tueksi valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on:

1. koota ja analysoida tietoa turvallisuustilanteesta ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja;
2. hoitaa ja koordinoi 1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin liittyvistä vallitsevista olosuhteista, tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista

taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavalmiuksista laadittavan kuvauksen (tilannekuva) ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä poikkihallinnollisia tehtäviä;

3. jakaa 1 kohdassa tarkoitettua yhteen sovitettua tietoa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

Valtioneuvoston tilannekeskus ylläpitää tilannekuvaa (24/7/365) ja luo tilanneymmärrystä säännöllisellä ja tilanteenmukaisella raportoinnilla ja suullisilla katsauksilla valtionjohdolle, virkamiesjohdolle ja ministeriöiden valmiusorganisaatioille. Raporttien lisäksi tilannetietoa välitetään tekstiviestijärjestelmän avulla.

Tilannekeskuksen yhteydessä toimii valtioneuvoston hybridianalyysitoiminto (VN HYBRID), jonka tehtävä on tukea valtionjohdon ja valtioneuvoston varautumisjärjestelmän tilannetietoisuutta hybrdivaikuttamisen osalta.

6.2 Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä

Valtioneuvoston toiminta- ja päätöksentekokyvyn varmistamiseksi häiriö- ja poikkeustilanteissa valtioneuvoston tilannekeskuksella on ympärivuorokautinen kyky tavoittaa valtionjohto ja virkamiesjohto.

Valtioneuvoston tilannekeskus ilmoittaa merkittävistä turvallisuustapahtumista ja kutsuu ministerit säännönmukaisista kokouksista poikkeavasti järjestettäviin tasavallan presidentin esittelyihin, valtioneuvoston yleisistuntoihin, ministerivaliokuntien kokouksiin sekä muihin hallituksen neuvotteluihin.

Valtioneuvoston tilannekeskus lähettää ilmoitukset, kutsut ja hälytykset ministerien ja virkamiesjohdon virkamatkapuhelimeen. Virkamatkapuhelin on pidettävä mukana ja käyttövalmiudessa.

6.3 Varautuminen

Valtioneuvoston varautumisen perusteista on säädetty valmiuslaissa ja puolustus-tilaissa. Valtioneuvoston tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvien etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamisesta sekä valtioneuvoston yhteisestä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston yhteinen varautuminen koostuu hallinnonalojen valmiussuunnitelmien yhteensovittamisesta ja ylläpidosta, poikkihallinnollisesta häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisen koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä valtioneuvoston reaaliaikaisesta tilannekuvatoiminnasta ja sen pohjalta tehdystä riskianalysista. Valmiussuunnitelmien yhteensovittamisella, johtamisen yhteistyömallien päivittämisellä, aktiivisella harjoittelulla ja muilla vastaavilla toimenpiteillä varmistetaan viranomaisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Hallinnonalojen omat valmiusjärjestelyt ja -suunnitelmat muodostavat perustan valtioneuvoston yhteiselle varautumiselle. Kukin ministeriö johtaa varautumista omalla toimialallaan. Ministeriöiden kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta. Varautumiseen liittyvän yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Ministeriöiden valmiuspäälliköistä koostuva valmiuspäällikkökokous on ministeriöiden varautumista tukeva keskeinen yhteistyöelin. Ministeriöiden valmiuspäälliköt toimivat kansliapäälliköiden tukena valmiuteen ja varautumiseen liittyvissä asioissa sekä niiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston turvallisuusjohtaja toimii valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana. Ministeriöiden valmiussihteerien valmiussihteerikokous valmisteleo asioita valmiuspäällikkökokoukselle.

Turvallisuuskomitea toimii ennakoivan varautumisen pysyvänä yhteistyöelimenä. Turvallisuuskomitean sihteeristö toimii puolustusministeriön yhteydessä.

6.4 Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö

Häiriötilanteissa viranomaiset toimivat mahdollisimman pitkään normaaliolojen lainsäädännön antamilla valtuuksilla, jotka tarjoavat mahdollisuuksia valmiuden joustavaan tehostamiseen. Viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään siten mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina.

Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, tuotannon ohjaukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiin ja säännöstelyyn sekä tilapäisen työvelvollisuuden asettamiseen.

Valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista voi edeltää häiriötilanne tai muu tilanteen nopea tai asteittainen vaikeutuminen. Häiriötilanne itsessään ei oikeuta valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton edellytyksenä on, että käsillä on jokin valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita, valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet (VNOS 3 §:n 22 kohta). Valtioneuvoston kanslia on antanut ohjeen valmiuslain käyttöönotosta (VNK015:00/2016).

Valmiuslainsäädäntöön kuuluu valmiuslain lisäksi puolustustilalaki. Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila, jonka aikana viranomaisilla voisi olla erityisiä toimivaltuuksia normaaliajan valtuuksiin verrattuna.

Laissa kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevasta päätöksenteosta luodaan keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely laissa määriteltyjä merkittäviä avun antamista ja vastaanottamista koskevia tilanteita varten.

6.5 Johtaminen häiriötilanteissa

Häiriötilanteissa viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö. Valtion häiriötilanteiden hallintamalli on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston periaatepäätöksensä annetussa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa⁴. Tilanteen operatiivinen johtovastuu on lähtökohtaisesti aina toimivaltaisella viranomaisella, joka toimii yhteistyössä virka-apua antavien muiden viranomaisten kanssa.

Häiriötilanteen edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia.

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvän valmistelun tukena ovat ministerivaliokunnat, kansliapäällikkökokoukset, valmiuspäällikkökokoukset ja ministeriöiden yhteistyön pysyvät yhteistyöelimet. Käytännössä hallituksen neuvottelu on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi varmistaa tiedon kulku ja keskustelu eri hallinnonalojen jatkotoimista.

6.6 Informaatiovaikuttaminen ja kriisiviestintä

Kansallisissa kriiseissä ja häiriötilanteissa valtionjohdon, mukaan lukien tasavallan presidentin, viestinnän rooli korostuu. Ylimmällä valtionjohdolla on tärkeä merkitys kansakunnan henkisen kriisinkestokyvyn ylläpitämisessä ja vahvistamisessa, myös normaalioloissa. Informaatiovaikuttamisen, jonka tarkoituksena on vaikuttaa epäasiallisin keinoin esimerkiksi päätöksentekoon ja yhteiskunnan toimintaan, mahdollisuus on hyvä tunnistaa.

4 Ks. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Viestintäosasto koordinoi myös hallinnonalojen informaatiovaikuttamiseen varautumiseen ja vastaamiseen liittyvää toimintaa myös normaalioloissa.

7 VALTIONEUVOSTON KESKEISET VALMISTELUPROSESSIT

7.1 Hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta (strategiaprosessi)

Hallituksen strategiaprosessi käynnistyy hallituksen muodostamiseen tähtäävässä hallitusneuvottelussa, jossa sovitaan hallituksen kokoonpanosta ja ohjelmasta. Tätä on edeltänyt hallitustunnustelijan tapaamiset kaikkien puolueiden kanssa.

Strategiaprosessin tarkoituksena on tukea hallitusohjelman ja erityisesti siinä asetettujen keskeisten tavoitteiden saavuttamista sekä yhteistä toimeenpanoa. Lisäksi hallituskauden aikana nousevat uudet merkittävät asiakokonaisuudet saadaan strategiaprosessin avulla pidettyä hallituksen kokonaisstrategian viitekehyksessä.

Strategiaprosessiin sisältyy hallitusohjelman toimeenpanosta ja seurannan menettelyistä sopiminen. Prosessissa sovitaan mm. toimijoiden vastuista ja määritellään heidän tehtävät. Vastuu voi ilmetä suoraan esimerkiksi ministerin toimialasta tai siitä voidaan sopia työnjaosta päätettäessä. Lisäksi vastuusta voidaan sopia erikseen laajoissa poikkihallinnollisissa hankkeissa.

Osana strategiaprosessia voidaan asettaa yhteiskuntapoliittisesti merkittävien poikkihallinnollisten asioiden käsittelyyn hankkeita, joissa sovitut toimenpiteet ja vastuut kirjataan hallituksen sopimalla tavalla esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksiksi tai toimintaohjelmiksi.

Strategiaprosessin keskeiset ohjausasiakirjat ovat hallitusohjelma (ks. 1.4.1.), hallitusohjelmaa tarkentava suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirja sekä julkista taloutta ohjaavat asiakirjat (ks 7.3.2).

Hallitusohjelman toimeenpano riippuu hallitusohjelman sisällöstä ja strategiaprosessissa sovitusta menettelyistä. Hallitusohjelman valmistuttua sovitaan strategiaprosessin yksityiskohdista sekä hallituskauden poliittisen johtamisen toimintamalleista siltä osin kuin niistä ei ole jo sovittu aiemmin hallitusneuvotteluvaiheessa.

Hallitusohjelmaa on vakiintuneesti täsmennetty erillisellä hallitusohjelmaa tarkentavalla yllä mainitulla suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjalla⁵, jota päivitetään vuosittain. Asiakirja tarkentaa hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot, vastuut ja aikataulut.

Hallitusohjelman edellyttämien taloudellisten resurssien jakamisesta päätetään osana julkisen talouden suunnitelmaa. Tästä syystä myös hallitusohjelmaa tarkentavan suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjan ja julkisen talouden suunnitelman valmistelu ja vuosittaiset päivitykset tehdään samassa aikataulussa. Vuosittainen päivitys mahdollistaa reagoinnin esimerkiksi toimintaympäristön muutoksiin tai valittujen keinojen tarkasteluun ja muuttamiseen tarvittaessa. Myös hallituskauden aikana käynnistettävät uudet hankkeet lisätään suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjaan ja sen seurantaan. Hallitusohjelman toimeenpanon poliittisessa ohjaamisessa ja koordinaatiossa keskeisessä roolissa ovat koko hallituksen yhteiset kokoukset, kuten hallituksen neuvottelut, iltakoulut ja strategiaistunnot. Lisäksi hallitus voi kokoontua suppeammalla kokoonpanolla. Tällaisia ovat esimerkiksi hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset, ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmien kokoukset.

Pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin apuna edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista. Hallitusohjelman toimeenpanon yhteensovittamisessa ministeriöiden kansliapäällikköjen yhteisellä kokouksella, kansliapäällikkökokouksella, on keskeinen asema.

5 Hallituskaudella 2015–2019 tätä asiakirjaa kutsuttiin hallituksen toimintasuunnitelmaksi.

Hallitusohjelmakokonaisuuden toimeenpanoa tuetaan seuraamalla ja arvioimalla sekä toimien vaikutuksia että hankkeiden toimeenpanoa. Vaikutuksia voidaan arvioida erikseen sovittavien indikaattoreiden, tilastojen sekä tutkimusten ja selvitysten avulla (ks. 7.5). Osana seurantaan ministeriöt raportoivat toimenpiteiden etenemisestä hallitukselle ja hallitus Hallituksen vuosikertomuksessa (ks. 7.4) eduskunnalle.

7.2 Lainvalmistelu

Lainsäädäntöä ovat eduskunnan säätämät lait sekä asetukset, joita voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt. Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnon antamalla hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla (perustuslaki 70 §). Lain säätäminen voi tulla vireille myös kansalaisaloitteen perusteella (perustuslaki 53 §).

Lait ja asetukset ovat tärkeimpiä yhteiskunnallisen ohjauksen välineitä. Eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset ovatkin yksi keskeisimmistä keinoista vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja lainsäädännön valmistelu kuuluukin valtioneuvoston keskeisiin tehtäviin. Samalla valtioneuvostolle kuuluu myös valta käynnistää säädösvalmisteluhanke ja sillä on harkintavaltaa sen suhteen, minkä sisältöistä lainsäädäntöä valmistellaan ja säädetään sekä milloin esityksiä viedään eduskuntaan. Hallituksen esitykset valmistellaan ministeriöissä. Hallituksen esitysten antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvoston yleisistunto.

EU:n lainsäädäntöhankkeet vaikuttavat merkittävässä määrin kansallisiin säädöksiin, niiden valmistelu kestää yleensä useita vuosia ja ne tulee panna täytäntöön kansallisesti määräajassa.

7.2.1 Lainsäädäntösuunnitelma

Hallitus valmistelee kunkin eduskunnan kevät- ja syysistuntokauden alussa suunnitelman (istuntokauden lainsäädäntösuunnitelma, ns. HE-luettelo) eduskunnalle istuntokaudella annettavista lakiesityksistä. Suunnitelma käsitellään hallituksen neuvottelussa, se lähetetään tiedoksi eduskunnalle ja toimeenpantavaksi ministeriöille. Ministeriöt vastaavat toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja

ajantasaisuudesta. Suunnitelman toteutumisesta käsitellään ennen sen käsittelyä hallituksen neuvottelussa yleisellä tasolla kansliapäällikkökokouksessa. Lainsäädäntösuunnitelma kootaan ja koordinoidaan valtioneuvoston kanslian istuntoyksikössä.

Nykyisin istuntokausittainen suunnitelma laaditaan ensi sijassa hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamiseksi. Suunnitelmaa hyödynnetään eduskunnassa ja oikeuskanslerinvirastossa ja sen kautta myös muiden ministeriöiden on mahdollista saada tietoa muiden ministeriöiden vireillä olevista hankkeista. Suunnitelman lakihankkeiden julkaistu tieto on myös kansalaisten, eri sidosryhmien ja median käytettävissä.

Valtioneuvostotasolla ei tällä hetkellä tehdä pidemmän aikajänteen, esimerkiksi vaalikauden, kattavaa lainsäädäntösuunnitelmaa. Tähän puutteeseen on esitetty hallituskauden kattavaa hallituksen lainsäädäntöohjelmaa, joka kytkeytyisi hallitusohjelmaan ja sen toimeenpanosuunnitelmaan, ja olisi pääministerin valtioneuvoston johtamisen väline. Hallitus seuraisi sen toteutumista systemaattisesti.

7.2.2 Lainvalmisteluhankkeen käynnistäminen

Ennen lainvalmisteluun ryhtymistä on selvitettävä, onko haluttu tavoite (esimerkiksi hallitusohjelmaan kirjattu tavoite) saavutettavissa muilla keinoin vai edellyttääkö se uutta lainsäädäntöä tai sen muuttamista. Lainsäädäntö ei aina ole paras tai ainoa keino tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntelyn suurta määrää on pitkään pidetty ongelmana, ja tarpeettoman tai oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikon lainsäädännön on katsottu hämärtävän oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja heikentävän lainsäädännön uskottavuutta.

Toteuttamisvaihtoehtojen arviointi kytkeytyy kiinteästi vaikutusten arviointiin. Arvioinnissa tuotetaan tietoa lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen ja erilaisten lainsäädännöllisten ratkaisujen vaikutuksista. Toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusten kartoittamista ja arviointia täydennetään sidosryhmien näkemyksillä, tiedoilla ja kokemuksilla valmisteltavasta asiasta. Laadukas ja avoin valmistelu lisäävät luottamusta lainsäädäntöön ja demokraattiseen päätöksentekoon.

Lainvalmisteluhankkeen aloittamisesta päättää asian merkityksestä riippuen joko toimivaltainen ministeri tai ministeriön virkamiesjohto. Lainvalmisteluhanke on suositeltavaa aloittaa vasta sen jälkeen, kun asiaan liittyviä taustatietoja, alustavia ratkaisuvaihtoehtoja ja hankkeen tavoitteita on riittävästi selvitetty. Hankkeen käynnistämisvaiheessa on syytä määritellä tavoitteet, mutta jättää keinojen valinta valmistelun yhteydessä tehtäväksi. Liian aikaisessa vaiheessa tapahtuva keinojen valinta vaikeuttaa valmistelussa mahdollisesti esiin nousevien uusien näkökohtien ottamista huomioon. Lainvalmistelun onnistuminen edellyttää jo alkuvaiheessa huolellista suunnittelua, jossa arvioidaan valmisteluun tarvittava aika, työpanos ja osaaminen sekä ennakoidaan hyvään lainvalmisteluun kuuluvat vaiheet, kuten sidosryhmien kuuleminen ja viestintä.

7.2.3 Vastuu lainvalmistelusta

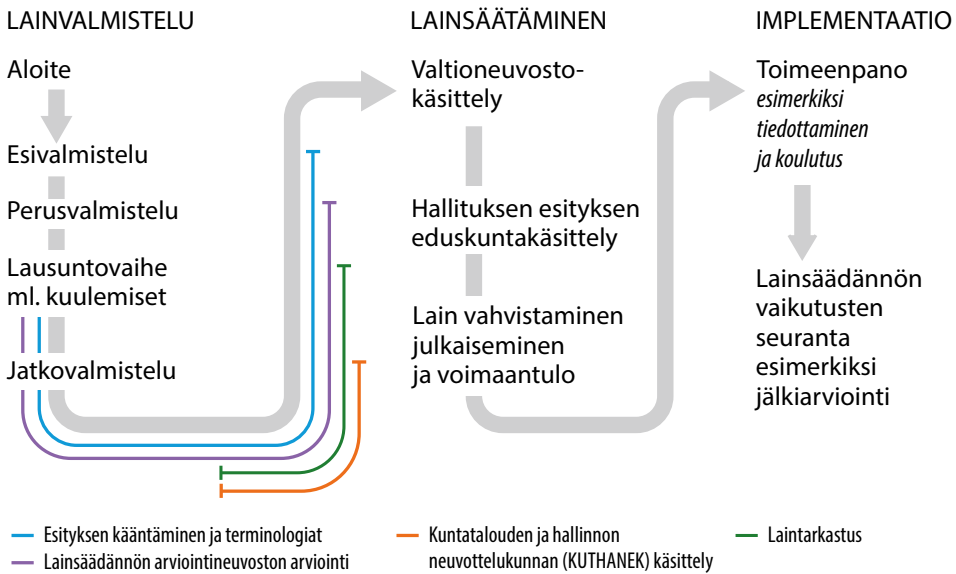
Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta. Ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Lainvalmistelun yleinen kehittäminen kuuluu oikeusministeriölle. Lainvalmisteluhankkeiden suunnittelusta, valmistelun voimavaroista ja osaamisesta sekä virkamiesten työn johtamisesta huolehtiminen kuuluu ministeriön virkamiesjohdon vastuulle. Ministerin tehtävänä on tarvittaessa neuvotella ja päättää hankkeen eri vaiheissa tarvittavista, yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden harkintaan perustuvista ratkaisuista.

Sen lisäksi, että huolehditaan lainsäädännön valmistelun laadusta, kuuluu hyvään lainvalmisteluun myös lakien vaikutuksien seuranta ja seurantaan reagoiminen.

7.2.4 Lainvalmistelun laatu

Keskeisiä hyvän lainvalmistelun periaatteita on, että lainvalmistelu perustuu luotettavaan ja oikeaan tietoon. Lainvalmistelun on oltava avointa ja vuorovaikutteista. Kansalaisia, asiantuntijoita ja eri organisaatioita kuullaan. Lainvalmistelutyötä tehdään valtioneuvoston oikea-aikaisessa poliittisessa ohjauksessa. Lakiehdotukset valmistellaan perustuslain vaatimuksia vastaaviksi. Lainvalmistelulle on hyvistä käytännöistä muotoutunut oma prosessimalli. Tämä prosessi mahdollistaa sen, että valmistelu perustuu hyvän lainvalmistelun periaatteille.

7.2.4.1 Lainvalmistelun prosessi



Kuvio 6. Lainvalmistelun eteneminen.

Lainvalmistelu voidaan kuvata prosessina, joka alkaa esivalmistelusta ja päättyy lainsäädännön täytäntöönpanoon sekä lain vaikutusten seurantaan⁶. Prosessin eri vaiheet sisältävät useita eri toimintoja ja toimijoita. Myös niiden vaatima aika vaihtelee suuresti.

7.2.4.2 Lainvalmisteluhankkeen organisointi

Lainvalmisteluhanke on mahdollista organisoida monella tavalla. Organisointitapa voi riippua esimerkiksi lainvalmisteluhankkeen laajuudesta tai yhteiskunnallisesta merkittävytydestä. Hanke voidaan esimerkiksi valmistella virkatyönä ministeriössä tai ehkä yleisin tapa on, että lainsäädäntöä valmistellaan työryhmässä, johon myös sidosryhmät osallistuvat. Se, miten työryhmätyöskentely organisoidaan, vaihtelee suuresti. Laajoissa hankkeissa valmisteluryhmiä voi olla useitakin. Tällöin hankkeelle asetetaan usein myös ohjaus- tai johtoryhmä, joka vastaa eri valmisteluryhmien

6 Ks. Lainvalmistelun prosessiopas <http://lainvalmistelu.finlex.fi>

työn yhteensovittamisesta. Työryhmätyötä tukemaan ja arvioimaan voidaan myös asettaa laajapohjainen seurantaryhmä. Myös erilaisten komiteoiden ja toimikuntien käyttäminen lainvalmistelussa on mahdollista. Yhteiskunnallisesti erityisen merkittäviin ja pitkäkestoisiin hankkeisiin osallistuvat usein eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden etutahojen edustajat.

Teknisluonteisimmissa hankkeissa työryhmä voi koostua eri hallinnonalojen asiantuntijoista. Jos valmisteltavalla asialla ei ole liittymäkohtia tai heijastusvaikutuksia muiden ministeriöiden hallinnonalaan, valmistelu tehdään virkatyönä, ilman virallista työryhmää.

7.2.4.3 Lainsäädännön arviointineuvosto

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida hallituksen esityksiin sisältyviä vaikutusarvioiteja ennen kuin valtioneuvosto päättää esitysten antamisesta eduskunnalle. Arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista.

7.2.4.4 Säädösehdotusten kääntäminen ja laintarkastus

Lait ja asetukset annetaan molemmilla kansalliskielillä. Kääntämisestä vastaa valtioneuvoston kanslia. Säädöksiä käännetään tarpeen mukaan myös saameksi sekä vieraille kielille.

Ennen kuin hallituksen esitys viedään valtioneuvoston yleisistuntoon, jossa päätetään hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle, Suomen- ja ruotsinkieliset säädösehdotukset toimitetaan vielä oikeusministeriöön, jossa tarkastetaan säädöstekstin kirjoittamista ja hallituksen esityksen laatimista koskevien ohjeiden noudattaminen sekä suomen- ja ruotsinkielisen säädöstekstin vastaavuudet.

7.2.4.5 Oikeuskanslerin rooli lainvalmistelussa

Oikeuskansleri valvoo laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmistelussa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja EU:n oikeuden asianmukaiseen huomioon

ottamiseen. Valmisteluvaiheessa oikeuskansleri antaa säädösluonnoksista lausuntoja ja pyytää niitä ennakolta tarkastettavakseen. Oikeuskansleri antaa myös ministeriöiden pyynnöstä ennakkollisia kannanottoja siitä, mihin lainsäädäntöä koskevassa laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota. Oikeuskansleri ei kuitenkaan osallistu varsinaiseen lainvalmisteluun eli valmistelun ohjaamiseen, sisällöllisten ratkaisujen tekemiseen tai säännösten muotoiluun. Päätöksentekovaiheessa oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävät hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset.

7.2.4.6 Asetukset

Asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (perustuslain 80 §:n 1 momentti). Myös muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voidaan tietyin edellytyksin lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä (perustuslain 80 §:n 2 momentti).

Ehdotukset tasavallan presidentin asetuksiksi valmistellaan valtioneuvostossa ja valtioneuvoston yleisistunto tekee ratkaisuehdotuksen annettavaksi tasavallan presidentin esittelyssä. Valtioneuvoston yleisistunto antaa valtioneuvoston asetukset. Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri.

7.2.4.7 Lainvalmisteluohjeet

Lainvalmistelua ja lainsäädännön laadun varmistamista turvataan valmisteluvien virkamiesten avuksi laadituilla ohjeilla. Lainvalmisteluohjeet löytyvät oikeusministeriön verkkosivuilta⁷.

Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken kerrotaan jaksossa 9.2 sekä Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä jaksossa 9.3.

Budjettilaeista ks. 7.3.4

7 <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>

7.3 Julkisen talouden hoito

7.3.1 Finanssipolitiikan tavoitteet

Vuonna 2011 hyväksytyssä Euroopan unionin budjettikehysdirektiivissä (2011/85/EU) määritellään, että finanssipoliittisen valmistelun taustaksi täytyy tuottaa realistinen ja riippumaton ennuste. Finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava tähän makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon. Mikäli tästä skenaariosta poiketaan, niin direktiivi edellyttää finanssipolitiikan suunnittelun perustuvan sitä varovaisempaan skenaarioon. Keskipitkän tavoitteen asettaminen on kirjattu kansalliseen lakiin talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, nk. finanssipoliittiseen lakiin (fipo-laki).

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden tasapaino, ja osion sääntöjen noudattamisen tulisi ehkäistä liiallisen alijäämän ja velan syntymistä. Keskiössä on jäsenmaakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), joka ilmaistaan rakenteellisen jäämän tavoitetasona, jossa on poistettu suhdannevaihtelut ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Kriteereinä on, onko tavoite saavutettu ja onko talous edistynyt kohti tavoitteen mukaista jäämää. Arvio sääntöjen noudattamisesta tehdään käsittelyssä olevaa vuotta seuraavana keväänä.

Julkisen talouden rakenteellista alijäämää koskeva keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan EU-jäsenmaissa kolmen vuoden välein. Tavoite asetetaan niin, että se luo riittävän turvamarginaalin suhteessa nimellistä alijäämää koskevaan kolmen prosentin viitearvoon ja että tavoite samalla varmistaa velkakehityksen kestävyyttä. Euromailla on kriteerinä lisäksi enintään yhden prosentin alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kansalliseen fipo-lakiin tehdyn täydennyksen mukaan 2a §:ssä säädetään, että valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan kansantalousosaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita.

Fipo-lain nojalla annetun asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta 3 §:ssä säädetään, että rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Asetuksessa on säädetty, että joissakin Suomessa vallitsevista poikkeuksellisista olosuhteista voidaan tästä poiketa.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto tekee riippumattomana asiantuntijatyönä neljä suhdanne-ennustetta (makroennustetta) vuodessa eli maaliskuussa, kesäkuussa, syyskuussa ja joulukuussa. Maaliskuussa ja syyskuussa ennuste pitää sisällään myös keskipitkän aikavälin analyysin. Vuodesta 2016 alkaen valtiovarainministeriö on julkaissut keväisin ennustepoikkeamaraportin, joka sisältää syksyn ennusteet. Tarkastelu kattaa ennusteen keskeisimmät muuttujat, kuten taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, bruttokansantuotteen kasvun, julkisen talouden (julkisen talouden meno- ja tulokehitys sekä nettoluotonanto julkisyhteisöiden ja sen alasektoreiden tasolla), työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Hallituksen neuvotteluihin (julkisen talouden suunnitelma -riihi keväällä ja budjettiriihi syksyllä) jaetaan valtiovarainministeriön ehdotus julkisen talouden suunnitelmaksi ja ehdotus talousarvioesitykseksi, jotka pohjautuvat kansantalousosaston ennusteluonnoksiin. Ennusteet päivitetään riihen jälkeen ja julkaistaan osana talousarvioesitystä ja ehdotusta julkisen talouden suunnitelmaksi.

Valtioneuvoston yleisistunto on syksyllä 2016 vahvistanut, että Suomen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on saavuttaa julkisen talouden -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen, joka on minimitaso. Seuraava tarkastusajankohta on vuonna 2019.

Hallitus konkretisoi hallitusohjelmassa sopimansa finanssipolitiikan linjan hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2019. Keväällä 2019 julkaistu ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma ja kesällä 2019 uuden hallituksen valmisteltava syksyllä 2019 selontekona eduskunnalle annettava vuosia 2020–2023 koskeva julkisen talouden suunnitelma pohjautuvat siis valtiovarainministeriön kansantalousosaston lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteisiin ja sen perusteella laadittuun keskipitkän aikavälin talousennusteisiin. Julkisen talouden suunnitelma annetaan EU:lle vakausohjelmalla, jonka perusteella EU arvioi Suomen julkisen talouden tilaa. Vakausohjelma sisältää erillisen arvion julkisen talouden kehityksestä. Siinä on tavoiteura nimellisen rahoitusaseman kehitykselle.

7.3.2 Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus

Julkisen talouden suunnitelma tarjoaa koordinoitun foorumin julkista taloutta koskevalle päätöksenteolle. Suunnitelman yhteydessä hallitus tarkastelee taloutta kokonaisvaltaisesti ja tekee realistisella taloudellisella pohjalla olevia linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle pitävän perustan. Suunnitelma tukee myös julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista.

Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Hallitus asettaa ensimmäisessä suunnitelmassa rahoitusasematavoitteet julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille sekä esittää tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma toimii EU:lle annettavana hallituksen vakausohjelmalla. Hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman alijäämä (rakenteellinen ja nimellinen), velka- ja verotavoitteet (veroastetavoitteet) muodostavat yleensä kokonaisuuden.

Osana julkisen talouden suunnitelmaa käsitellään myös rakennepoliittiset päätökset ja toimenpiteet. Hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa kehysääntöön, joka kattaa noin kolme neljäsosaa valtion talousarviomenoista vaalikauden ajan. Hallitusohjelmassa päätetään, mitkä menot kuuluvat kehykseen ja mitkä kehyksen ulkopuolelle. Vaalikauden aikana kehysperiaatteiden tulisi pysyä muuttumattomina. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo valtiontalouden kehysten noudattamista ja kehystarkistuksia (rakennemuutoksia).

Valtiontalouden kehyspäättös on osa julkisen talouden suunnitelmaa. Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu etukäteistarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaattien mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset sekä ns. läpikulkuerät (mm. EU:lta saatavat tulot).

Kehyspäätöksessä annetaan hallinnonalakohtaiset määräraha-kehelykset. Se sisältää lisäksi kannanotot keskeisiin toimintalinjoihin, tuottavuus- ja muihin tavoitteisiin sekä tarvittaessa merkittäviin säädösmuutosehdotuksiin ja kehittämishankkeisiin. Tarvittaessa siihen otetaan myös määräraha-kehelykset yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä ohjelmista tai tehtäväkokonaisuuksista, erityisen merkittävistä yksittäisistä määrärahoista ja valtuuksista.

Kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehelykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehely on sitova. Uudelleenkehennyksiä voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehelyksen ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää ns. lisätalousarviovaraus sekä ns. jakamaton varaus. Nämä kehelyksen varaukset tuovat kehelykseen liikkumatilaa, sillä ne ovat hallinnonaloille kohdistamattomia. Menneet kehelykaudet ovat osoittaneet, että kauden kuluessa syntyy sekä odottamia ja pakollisia menojen lisästarpeita että poliittisia tarpeita menolisäyksiin, jolloin kehelyksen liikkumattomuus on tarpeen.

Ministeriön kehelyehdotus laaditaan voimassa olevien laadintamääräysten mukaisesti käyttäen annettuja kokonaistaloudellisia ennusteita ja oletuksia.

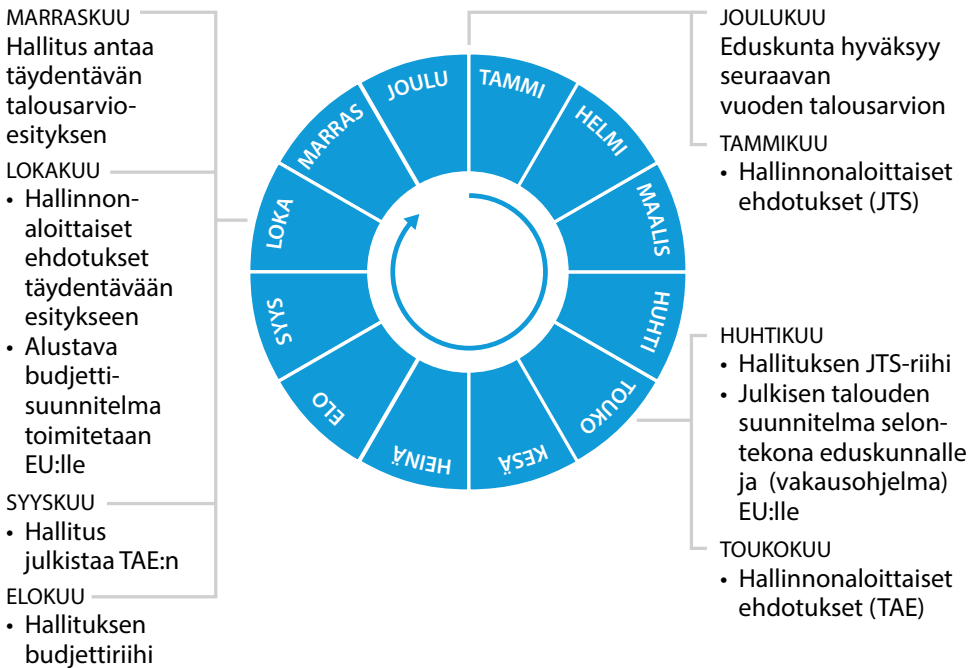
Vaalikauden ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa lukuun ottamatta suunnitelmasta päätetään vuosittain maaliskuussa.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää julkisen talouden suunnitelmasta (ml. valtiontalouden kehyspäätös) valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan puoltamana. Suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona. Se toimii myös EU:lle annettavana hallituksen vakausohjelmana.

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevalla osalla pyritään turvaamaan koko kuntatalouden pitkän aikavälin tasapainoinen kehitys. Kuntatalouden menorajoite, eli valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvan menojen muutoksen rajoite, asetetaan julkisen talouden suunnitelmassa. Menorajoite asetetaan siten, että se on kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen.

Ministeriöiden tulee tuottaa julkisen talouden suunnitelmaa varten valtiovarainministeriölle tiedot kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksista, hallinnonalojen ehdotusten vaikutuksista kuntatalouden tuloihin ja menoihin sekä uusista

rakennepoliittista toimista, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Näitä ovat mm. investointihankkeet ja myös sellaiset hankkeet, joihin ei myönnetä valtionapua.



Kuvio 7. JTS- ja talousarvioprosessin vuosikello

7.3.3 Toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä ministeriöiden JTS-kehusehdotukset

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman tarkoituksena on tuottaa tietoa hallituksen talouspolitiikan toteuttamisesta ja toteutuksen valvontaa varten. Toiminta- ja taloussuunnitelma kytkee hallituksen antamat toimintalinjat ja ministeriön toimintapolitiikan ja tehtävät selkeästi toisiinsa.

Ministeriöiden tulee järjestää hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelu siten, että julkisen talouden suunnitelman ja hallituksen linjaukset otetaan huomioon myös tehtävittäin ja virastoittain laadittavissa suunnitelmissa. Ministeriöiden tehtävänä on antaa tarvittavat ohjeet kunkin ministeriön omalla hallinnonalalla noudatettavasta suunnittelumenettelystä ja -aikataulusta.

Ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle kehusehdotuksensa joulukuun loppussa/tammikuun alussa. Kehusehdotus perustuu hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Ministeriöiden tulee JTS-kehusehdotuksissaan huomioida hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma.

Ministeriön kehusehdotus sisältää seuraavat asiat:

1. hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät 4-vuotiskaudelle;
2. voimassa olevien määrärahakehysten mukaisesti valmisteltu ao. ministeriön peruslaskelma ja momenteittainen peruslaskelma, jonka mitoituksen pohjana on hallituksen talousarvioesitys ottaen huomioon eduskunnassa siihen tehdyt pysyväksi tarkoitetut muutokset, hallitusohjelma sekä hallituksen tekemät päätökset, sopimukset ja sitovat kannanotot;
3. ministeriön kehusehdotus, joka on laadittu edellisen kehyspäätöksen pohjalta ottaen huomioon talousarvion rakenteessa mahdollisesti vertailukelpoisuuteen vaikuttavat tekniset muutokset;
4. arvio kehysten ulkopuolelle jäävistä määrärahoista momenteittain;
5. laskelma hallinnonalan tuloista momenteittain;
6. julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten ehdotuksia valtioneuvoston kannanotoiksi keskeisistä toimintalinjoista, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista tai erityisen merkittävistä määrärahoista ja valtuuksista. Ehdotuksia valmisteltaessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota tehtäväkokonaisuuksiin, jotka koskettavat useita hallinnonaloja ja/tai kunta-sektoria.

Valtiovarainministeriö antaa tarkemmat määräykset ja ohjeet ehdotuksen laadinnasta.

Valtiovarainministeriö valmistelelee ministeriöiden kehusehdotusten pohjalta ehdotuksen julkisen talouden suunnitelmaksi, sisältäen valtionalouden kehyspäätöksen, hallituksen käsittelyä varten neuvotellen ehdotuksesta asianomaisten ministeriöiden kanssa. Valtiovarainministeriön valmistelema luonnos käsitellään hallituksen julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa neuvottelussa ennen varsinaista päätöksentekoa. Hallituksen julkisen talouden suunnitelmaa koskevan neuvottelun jälkeen valtiovarainministeriö viimeistelee julkisen talouden suunnitelman ja sitä

koskevat esittelylistat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä varten.

7.3.4 Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE)

7.3.4.1 Talousarvioesityksen valmistelu

Valtion talousarvion antaminen on merkittävämpiä hallituksen poliittisia toimia. Se on sidoksissa parlamentaariseen vastuuseen, mutta toimeen liittyy perustuslain tasoinen oikeudellinen kehys. Talousarvio on valtiontalouden hoidon väline. Talousarvion perusteista säädetään perustuslaissa (83–86 §), valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa, valtioneuvoston antamissa määräyksissä sekä valtiovarainministeriön määräyksissä ja ohjeissa. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset (ns. budjettilakiesitykset) käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Esitykset annetaan eduskunnalle, joka käyttää Suomessa budjettivaltaa (perustuslaki 3 § 1 mom.). Perustuslakiin sisältyvät budjettiperiaatteet ovat täydellisyysperiaate, vuotuisuusperiaate, bruttoperiaate, vaatimus määrärahojen kattamisesta (ns. tasapainoperiaate) ja kieltö siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen. Lisäksi on myös muita budjettiperiaatteita.

Eduskunnan finanssivaltaan luetaan eduskunnan budjettivallan lisäksi eduskunnan päätösvalta veroista ja maksujen perusteista, valtion lainanottovaltuuksista, vakuuksista ja valtion takauksista ja takuista, valtion liikelaitosten toiminnan yleisistä perusteista, päätösvalta valtion omistuksista ja budjetin ulkopuolisista rahastoista (perustuslaki 81, 82, 84.4, 92 ja 87 §). Laajemmin ymmärrettynä finanssivalta käsittää myös valtiontalouden valvontajärjestelmän ja eduskunnalle annetut kertomukset ja niistä tehtävät päätökset (perustuslaki 90.1 §). Finanssivalta on päällekkäinen eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa ns. budjettilakiesitysten osalta. Nämä lait on hyväksyttävä eduskunnassa valtion talousarvion yhteydessä. Eduskunnan finanssivaltaa rajaa perustuslain sääntelyjen ohessa Euroopan unioniin, vapaakauppa- ja tulliliittojärjestelmään sekä rahaliittoon ja keskuspankkijärjestelmään liittyvät seikat sekä Suomen rahoitusosuus unionissa sekä myös EU:n jäsenvaltioihin kohdistama budjettialijäämien sanktioitu valvonta.

Vaalivuonna laaditaan vaalikauden (neljä vuotta) julkisen talouden suunnitelma (ml. menokehys) ja seuraavan vuoden talousarvioesitys samanaikaisesti syksyllä. Vaalikauden aikana tehtävät vuosittaiset julkisen talouden suunnitelmat ovat tarkistuksia vaalikauden suunnitelmaan. Muina kuin vaalivuonna talousarvioesityksen

laadinta alkaa keväällä päätetyn nelivuotisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) hyväksymisen jälkeen. Ministeriöt kohdistavat kehykset hallinnonalansa virastoille ja laitoksille sekä antavat niille tarvittavat ohjeet. Virastot ja laitokset laativat talousarvioehdotuksensa kevään kuluessa. Ministeriöt esittävät virastojen ja laitosten ehdotusten pohjalta hallinnonalansa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle toukokuussa sen ilmoittamaan päivämäärään mennessä.

Ministeriöiden talousarvioehdotukset laaditaan hallitusohjelman, valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelman ja muiden määräysten sekä valtiovarainministeriön tarkentavien määräysten mukaisesti. Ehdotuksiin on liitettävä tieto annettavista ns. budjettilakiesityksistä.

Valtiovarainministeriö käsittelee hallinnonalojen talousarvioehdotukset kevään ja kesän kuluessa. Valtiovarainministeriö julkaisee ensimmäisen kannanottonsa eli oman ehdotuksensa hallituksen talousarvioesitykseksi heinä–elokuun vaihteessa ja toimittaa sen valtiovarainministerin allekirjoittamana ministeriöille, eduskunnalle ja tasavallan presidentin kanslialle.

Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta käydään valtiovarainministerin johdolla valtiovarainministeriön ja asianomaisten ministeriöiden välillä ministeriöittäin neuvottelukierros, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet. Neuvottelukierroksen jälkeen, nykyisin elokuun loppupuolella, koko hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioesitys -ehdotusta ns. budjettiriihessä.

Budjettiriihen tulosten mukaisesti valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen. Talousarvioesitys käsitellään valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa, esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle ja annetaan eduskunnalle syyskuussa.

Eduskunnassa talousarvioesitys lähetetään lähetekeskustelun jälkeen valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää budjetin sisällöstä ja voimaantuloajankohdasta valiokunnan mietinnön pohjalta ns. ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnan hyväksymä talousarvio julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Budjettilakiesityksillä (perustuslain 83 § 2 mom.) tarkoitetaan säädösesitystä, jolla on välitön yhteys talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä tehtävään

valtiontaloudelliseen päätökseen, talousarviopäätökseen. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi tuloja, menoja ja talousarvioesityksessä olevia luvun tai momentin päätösoosan määrärahan käyttötarkoituksen muutosta tai muita perusteluja koskevat päätökset. Säädösesityksiä, jotka aiheuttavat vain vähäisiä muutoksia viraston toimintamenoihin, ei ole katsottu ns. budjettilakiesityksiksi.

Valtion talousarvion täydellisyyperiaatteen toteuttamiseksi sekä esityksen käsittelyn tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi eduskunnassa on välttämätöntä, että lakiesityksen perusteluissa selvästi mainitaan, onko kysymyksessä ennen talousarvion tai lisätalousarvion lopullista käsittelyä ja hyväksymistä käsiteltäväksi tarkoitettu ns. budjettilakiesitys, esimerkiksi seuraavasti: ”Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.” Lisäksi selostetaan, miten lakiesitys liittyy talousarvioesitykseen.

7.3.4.2 Talousarvioesityksen rakenne

Talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista, numerotaulukosta ja yksityiskohtaisista perusteluista ja liitteistä. Yleisperustelut sisältävät mm. hallituksen talousarvioesityksen talous- ja finanssipoliittiset linjaukset, perustelut sille, miten budjettiesityksessä toteutetaan hallitusohjelmaa sekä yhteenvedot budjettiesitykseen sisältyvistä määrärahoista, merkittävistä uudistuksista ja muutoksista. Numerotaulukossa ovat kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät tulo ja menoerät eli tulomomentit nimikkeineen ja tuloarvioineen ja menomomentit nimikkeineen, määrärahalajeineen ja määrärahoineen. Yksityiskohtaiset perustelut ovat sitovat.

Talousarvioesityksen tulopuoli on jaettu osastoihin sekä edelleen lukuihin ja momentteihin. Momenteilla on tuloarviot. Menopuoli on jaettu lähinnä ministeriöiden hallinnonalojen mukaisesti pääluokkiin sekä pääluokat edelleen lukuihin ja momentteihin. Kunkin ministeriön pääluokkaperusteluissa on kuvaus hallinnonalan vaikuttavuus- ja toiminnallisista tulostavoitteista talousarviovuonna.

Momentin perustelut koostuvat sitovasta päätösoosasta ja sitä perustelevasta selvitysosasta. Eduskunta päättää vain momentin päätösoosasta, joka sisältää myönnetyn määrärahan määrän, mahdollisen valtuuden ja määrärahan käyttötarkoituksen. Momentin päätösosaan saattaa sisältyä myös käyttösuunnitelma, joka osoittaa momentin määrärahan jakautumisen eri käyttötarkoitusten kesken.

Talousarvioesityksen liitteenä on taloudellinen katsaus sekä mahdollisesti myös muita liitteitä.

7.3.4.3 Lisätalousarvioesityksen valmistelu

Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta (perustuslain 86 §). Lisätalousarvioesityksen laadinnassa ja soveltamisessa noudatetaan pääosin samoja menettelytapoja kuin varsinaisen talousarvioesityksen laadinnassa ja soveltamisessa.

7.3.4.4 Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen

Talousarvioesitystä ja lisätalousarvioesitystä voidaan täydentää antamalla esitys täydentämisestä. Talousarvioesityksiä on säännönmukaisesti täydennetty viime vuosina. Täydentävää esitystä ei voida antaa enää sen jälkeen, kun valtiovarainvaliokunta on antanut mietintönsä talousarvioesityksestä tai lisätalousarvioesityksestä.

Täydentävät ministeriöiden esitysehdotukset lähetetään valtiovarainministeriön antaman aikataulun mukaisesti valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriössä täydentävä esitys käsitellään lähes samanlaista prosessia noudattaen kuin talousarvioesityksen osalta.

7.3.4.5 Talousarvion soveltaminen

Talousarvion soveltamista koskevia peruseriaatteita ovat mm. seuraavat:

- Momentin määrärahaa ei saa käyttää muuhun kuin sen perustelujen mukaiseen käyttötarkoitukseen.
- Momentin määrärahaa ei saa ylittää, jollei määrärahaa ole merkitty arviomäärärahaksi. Arviomääräraha voidaan ylittää talousarviolaissa säädetyillä perusteilla ja noudattaen säädettyä ylityslupamenettelyä.
- Momentin määrärahaa ei saa siirtää varainhoitovuodesta toiseen, jollei määrärahaa ole merkitty kaksi-, kolme- tai viisivuotiseksi siirtomäärärahaksi.
- Käyttösuunnitelmassa mainitut käyttötarkoitukset ovat sitovia, mutta varoja voidaan siirtää käyttötarkoituksesta toiseen momentin määrärahan puitteissa, ellei eduskunta ole kyseisen käyttötarkoituksen osalta nimenomaisesti toisin päättä-

- nyt (esim. tiettyyn tarkoitukseen ”enintään” -osoitettua erää ei voida ylittää edes momentin määrärahan puitteissa).
- Talousarvion soveltamisen kannalta keskeisiä määräyksiä ovat talousarvion yksityiskohtaisissa perusteluissa olevien yleisten määräysten lisäksi valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa sekä valtioneuvoston vahvistamat talousarvionsoveltamista koskevat yleismääräykset. Taloudellisesti merkittävimmät valtioneuvostossa käsiteltävät asiat, kuten myös ministeriön päätösvaltaan kuuluvat taloudellisesti merkittävät asiat, on ennen ratkaisun tekemistä käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Ministeriöiden tulee vahvistaa hallinnonalansa talousarvion soveltamista varten tilijaottelu sekä hyväksyä ja julkaista hallinnonalan ja sen virastojen sekä laitosten tulostavoitteet.

7.4 Hallituksen vuosikertomus

7.4.1 Oikeusperusta ja sisältö

Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (perustuslaki 46 §).

Hallituksen vuosikertomus laaditaan, jotta eduskunta saisi kertomusvuodelta kootusti kattavaa tietoa valtion talouden ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä harjoitetusta toimintapolitiikasta samoin kuin toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Kertomus sisältää valtioneuvoston vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin.

Valtion tilinpäätösesitys liitetään osaksi hallituksen vuosikertomusta. Valtiokonttorin ehdotus sisältää Valtiokonttorin johdon antaman arviointi- ja vahvistuslausuman valtion talousarviosta sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittäväydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä. Valtioneuvosto hyväksyy tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

Hallituksen vuosikertomukseen on liitetty myös toimivaltaisten ministeriöiden vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin. Eduskunnan lausumalla ja kannanotolla tarkoitetaan valtioneuvostoon kohdistuvaa eduskunnan tahdonilmausta. Eduskunnan lausumia ja kannanottoja sisältyy valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin mm. hallituksen esityksistä, kertomuksista, selonteoista sekä talousarviosta. Täysistunto hyväksyy ne samalla, kun se hyväksyy asiaa koskevan eduskunnan vastauksen tai kirjelmän. Lausumamenettely on tärkeä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan väline. Erityinen perustuslaillinen asema valtion taloudenhoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa on eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla. Vastauksissa hallitus pyrkii antamaan eduskunnalle mahdollisimman ajantasaisen ja oikean tiedon lausumien ja kannanottojen toimeenpanosta.

7.4.2 Laadintaprosessi

Hallituksen vuosikertomuksen tekstiluonnokset laaditaan ministeriöissä. Kertomuksen laatimisaikataulu on valtioneuvostossa asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevädistuntokaudella. Hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun osallistuvat kaikki ministeriöt. Ministerit vastaavat oman ministeriönsä tuottamista laskelmista ja kertomusteksteistä. Vuosikertomuksen koordinoimisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyöelimenä toimiva valtioneuvoston kanslian asettama toimituskunta.

Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen valtiovarainministeriölle. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on varmistaa osana vuosikertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esitettäväksi, että kertomus antaa valtion talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja lisäksi varmistaa valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevien tietojen saatavuuden.

Vuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavaksi päätösasiakirjaksi ja esittely valtioneuvoston yleisistunnossa kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin. Valtiovarainministeriö vastaa talousarviolaisissa ja -asetuksessa säädetyin aineiston kokoamisesta ja toimittamisesta hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun.

7.5 Valtioneuvoston päätöksenteon tukeminen tiedolla

Hallituksella on yhtenäinen strategiaprosessi, jota tuetaan tiedolla. Tavoitteena on oikea-aikaisen tiedon käyttäminen strategisessa päätöksenteossa valtioneuvostossa varmistamalla kattava kokonaiskuva ja toimivat poikkihallinnollisemmat käytänteet.

Kokonaisuutena valtioneuvoston tiedolla johtamisessa on kyse asioiden keskinäisten yhteyksien näkemisestä ja tämän näkemyksen välittämisestä valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen päätöksentekoon. Kokonaiskuvaan tarvittava tieto on enenevässä määrin luonteeltaan horisontaalista ja monitieteistä, mm. tilannekuvatietoa, indikaattori- ja tilastotietoa, arviointi- sekä ennakoititietoa. Tietoa tuotetaan sekä ministeriöiden omilla että valtioneuvoston yhteisillä selvitys- ja tutkimustoimintaan varatuilla määrärahoilla.

Pidemmän aikajänteen strategista päätöksentekoa tukevaa tietoa tuotetaan strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentilla.

Ministeriöiden oma selvitys- ja tutkimustominta

Ministeriöillä on käytössään vaihteleva määrä vapaata t&k-rahaa, jota ne voivat kohdentaa oman hallinnonalansa päätöksenteon tueksi toteutettaviin selvitys- ja tutkimushankkeisiin. Lisäksi osalla ministeriöitä on tulosohjattavinaan tutkimuslaitoksia ja virastoja, jotka tuottavat tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi. Ministeriöt hyödyntävät laajalti myös muuta käytössä olevaa tutkimusaineistoa, kuten yliopistojen perustutkimusta ja Suomen Akatemian yleisrahoituksella tehtyä tutkimusta.

Valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta (VN-TEAS-toiminta)

Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman. Suunnitelmalla ohjataan selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille, hallituksen ja ministeriöiden toiminnan kannalta oleellisille painopistealueille. Suunnitelman tavoitteena on luoda perusta selvitys- ja tutkimustiedon systemaattiselle ja laaja-alaiselle käytölle valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteossa sekä vahvistaa hallituksen ja sen ministeriöiden päätöksenteon tietopohjaa, tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa ja strategista kokonaisnäkemystä. Suunnitelman valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslian johdolla valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä),

johon kuuluu asiantuntijoita kaikilta hallinnonaloilta. Suunnitelma sisältää tutkimus- ja selvitystoiminnan painopisteet ja teemat kustannusarvioineen sekä asiaan kuuluvat valmistelu- ja ohjausvastuut. Toteutettavat selvitys- ja tutkimushankkeet valitaan avoimella haulla. (Ks. tietokayttoon.fi) Osa määrärahoista varataan kohdeneltavaksi myöhemmin päätettäviin, päätöksenteon tueksi tarvittaviin välittömiin selvitys- ja tutkimustarpeisiin.

Suunnitelman toimeenpanoon on käytettävissä noin 10 miljoonaa euroa. Määrärahoja käytetään muun muassa hallinnonalojen yhteisiin päätöksentekoa tukeviin selvityksiin, ennakointeihin, toimintavaihtoehtojen vertailuihin ja tilannekuvarviointeihin. Selvitys- ja tutkimustoiminnan aikajänne on muutamasta kuukaudesta kolmeen vuotta. Hankkeilta edellytetään avoimuutta sekä tulosten mahdollisimman laajaa hyödynnettävyyttä.

Strateginen tutkimus

Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) vastaa itsenäisesti teema-alueille käynnistettävistä tutkimusohjelmista ja käytännön hankevalinnoista. Strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä päättää vuosittain valtioneuvosto strategisen tutkimuksen neuvoston aloitteen pohjalta. Strategisen tutkimuksen avulla valtioneuvosto ohjaa korkeatasoista ja pitkäjänteistä tutkimusta yhteiskunnan merkittävimpiin haasteisiin. Valtioneuvosto tai yksittäiset ministeriöt eivät osallistu hankkeiden valintaan.

Strateginen tutkimus on pitkäjänteistä, ratkaisuhakuista ja tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin ja ongelmiin. Sen tavoitteena on tukea yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan toimintojen kehittämistä ja uusiutumista. Strateginen tutkimus on osa valtioneuvoston johtamisen tietopohjaa, jota hyödynnetään toiminnan suunnittelussa ja yhteiskuntapolitiikan valmistelussa ja jota käytetään tilannekuvan muodostamisesta mm. hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman valmistelussa ja päivittämisessä.

Tutkimusohjelmat ovat kestoaltaan usein monivuotisia. Teemat käsittelevät useita yhteiskunnan osa-alueita koskettavia haasteita.

8 VALTIONEUVOSTO JA EDUSKUNTA

8.1 Ministerin osallistuminen eduskunnan työhön

Kaikilla valtioneuvoston jäsenillä on oikeus olla läsnä eduskunnan täysistunnossa ja ottaa osaa siellä käytävään keskusteluun. Ministeri ei kuitenkaan voi toimia eduskunnan valiokunnan jäsenenä. Valiokuntien kokouksiin ministeri saa osallistua vain kutsuttaessa (perustuslain 48 §).

Ministerin tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää aktiivista osallistumista eduskuntatyöskentelyyn. Ministerin tulee seurata etenkin oman hallinnonalansa asioiden käsittelyä eduskunnassa ja olla täysistunnossa niitä käsiteltäessä läsnä. Jos ministeri on estynyt, tulisi varmistautua, että hänen sijaisensa huolehtii seurannasta.

Asianomaisen hallituksen jäsenen tulisi käyttää esittelypuheenvuoro merkittävimpien hallituksen esitysten lähetekeskusteluissa samoin kuin tarpeen mukaan lakiehdotuksen eduskunnan täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä sekä osallistua esityksestä käytävään keskusteluun.

8.2 Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Oma-aloitteisessa tiedon toimittamisessa valtioneuvosto itse harkitsee, onko aihetta tiedon toimittamiselle.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös salassa pidettäviä tietoja.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kansanedustajalla on oikeus saada pyynnöstä viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Eduskunnan laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että säädettyä tietojensaantioikeutta täydentävät lukuisat muut menettelyt, jotka antavat eduskunnalle ja yksittäisille kansanedustajille varsin laajan mahdollisuuden tietojen hankintaan ja saantiin hallitukselta. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi kysymyksiä, tiedonantoa, selontekoa, pääministerin ilmoitusta ja eduskunnalle annettavia kertomuksia koskeviin säännöksiin.

EU-asioissa ja kansainvälisissä asioissa eduskunnan tiedonsaantioikeutta toteutetaan pääsääntöisesti jäljempänä mainituilla ns. E-kirjeillä ja UTP-kirjeillä. U-kirjeillä huolehditaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvien EU-asioiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäviksi.

8.3 Hallituksen esitykset ja lainsäädäntösuunnitelma

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (perustuslain 3 §). Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnon antamalla hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla (perustuslain 70 §). Lain säätäminen voi tulla vireille myös kansalaisaloitteen perusteella (perustuslaki 53 §). Laki on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisen ohjauksen välineistä. Eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset ovatkin yksi keskeisimmistä keinoista vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Säädösvalmistelu kuuluu valtioneuvoston tehtäviin ja sille kuuluu myös valta käynnistää säädösvalmistelu ja

sillä on valta harkita, minkä sisältöistä lainsäädäntöä valmistellaan ja säädetään sekä milloin esityksiä eduskuntaan viedään.

Sen lisäksi, että hallitus voi päättää, mitä lakeja eduskunnalle esitetään, perustuslain 83 § velvoittaa viemään valtion talousarvion ja siihen liittyvät muut esitykset hallituksen esityksinä eduskunnalle. Samoin perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Perustuslain 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

Hallituksen ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamista ja työn suunnittelua varten kootaan valtioneuvoston kansliassa kunkin istuntokauden alussa luettelo eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä (ks. 7.2.1 Lainsäädäntösuunnitelma). Luettelon toteutumista seurataan viikoittain. Kokemuksen mukaan asiat ruuhkautuvat usein eduskunnassa istuntokauden loppuun. Esitysten asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi ja työn suunnittelun helpottamiseksi esitykset tulisi pyrkiä antamaan eduskunnalle hyvissä ajoin, mieluummin istuntokausien alussa. Ministerin tehtäviin kuuluu johtaa lainvalmistelua ja hallituksen esitysten antamisen suunnittelua ministeriössä niin, että kaikki valmistelun osaprosessit säädöskääntäminen ja laintarkastus mukaan lukien, on huomioitu aikataulutuksessa ja käytännön valmistelussa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen säädettäväksi lainsäädännöksi sekä ehdotusten perustelut. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun pohjana ja valiokunnan siit laatima mietintö puolestaan eduskunnan päätöksenteon pohjana. Sen lisäksi se palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta.

Hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla täydentävä esitys tai se voidaan peruuttaa. Täydentävä esitys on mahdollista antaa niin kauan kuin asia on vireillä valiokunnassa. Kun asiaa valmistelevalle valiokunnalle on antanut mietintönsä, ei täydentävää esitystä voi enää antaa (perustuslaki 71 §). Täydentävän hallituksen esityksen ei tarvitse sisältää kaikkia hallituksen esityksen osia. Täydentävällä esityksellä ja alkuperäisellä esityksellä täytyy olla selvä asiayhteys.

Hallituksen esitys peruutetaan hallituksen kirjelmällä. Hallituksen esityksen peruuttaminen tarkoittaa, että asian käsittely eduskunnassa keskeytyy heti siihen

vaiheeseen, jossa se oli. Peruuttaminen tapahtuu samanlaisia menettelytapoja ja -järjestystä noudattaen kuin peruutettava hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Esimerkiksi, jos hallituksen esitys on käsitelty raha-asiainvaliokunnassa ennen valtioneuvoston yleisistuntoa, myös sen peruuttaminen edellyttää raha-asiainvaliokunnan käsittelyn.

8.4 Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon tai tiedonannon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Ne mahdollistavat ajan-kohtaisesta asiasta käytävän valtioneuvoston omasta aloitteesta tapahtuvan keskustelun, sillä pääsääntöisesti täysistuntokeskustelut ovat tiukasti sidoksissa eduskunnan päiväjärjestyksessä esillä oleviin asioihin. Tiedonannon käsittelyn päätteeksi äänestetään valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

Selonteon ja tiedonannon antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto ja ne esitellään asianomaisesta ministeriöstä. Selonteko ja tiedonanto toimitetaan molemmilla kansalliskielillä eduskunnalle pääministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Uuden hallituksen nimittämistä seuraa aina hallitusohjelman käsittely eduskunnassa tiedonantomenettelyssä.

8.5 Välikysymysmenettely

Vähintään 20 kansanedustajaa voi tehdä valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen. Välikysymys jätetään eduskunnan keskuskansliaan. Välikysymys esitetään täysistunnossa ja lähetetään valtioneuvostolle. Valtioneuvoston jäsenen tulee antaa vastaus välikysymykseen 15 päivän kuluessa tiedon saamisesta. Vastauksen antopäivästä on sovittava puhemiehen kanssa.

Välikysymykseen annettavan vastauksen sisällöstä sovitaan hallituksessa. Tällöin sovitaan myös siitä, vastaako välikysymykseen asianomainen ministeri vai pääministeri.

Välikysymyksen käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille.

8.6 Kirjallinen kysymys

Kansanedustajat voivat tehdä valtioneuvoston jäsenen vastattavaksi kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Eduskunnan puhemiehen välittämänä keskustankanslian asiakirjatoimisto lähettää kysymykset valtioneuvoston kanslialle sähköisesti ja kanslia lähettää kysymykset edelleen asianomaiselle ministerille.

Vastauksen tulee olla eduskunnassa 21 päivän kuluessa siitä, kun valtioneuvoston kanslia on vastaanottanut kysymyksen. Kirjallisen vastauksen allekirjoittaa ministeri ilman esittelyä. Ministeriön on huolehdittava määräajan noudattamisesta. Kirjallinen vastaus toimitetaan suomen- ja ruotsinkielisenä ministeriöstä suoraan eduskunnan asiakirjatoimistoon sekä kysymyksen esittäneelle kansanedustajalle.

Kirjallinen kysymys voidaan tehdä ja kirjallisiin kysymyksiin annetaan vastaus myös valtiopäivien ollessa keskeytyneinä, kuten esimerkiksi kesätauon aikana. Ministerin ollessa estynyt hänen sijaisensa voi vastata kysymykseen.

8.7 Suullinen kyselytunti

Suullinen kyselytunti pidetään yleensä torstaisin täysistunnon yhteydessä klo 16. Kyselytunnit televisoidaan. Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa kyselytuntia edeltävänä tiistaina klo 12 mennessä eduskunnalle, ketkä valtioneuvoston jäsenet saavat kyselytunnille.

Suullisella kyselytunnilla ministerit vastaavat kysymyksiin ennalta valmistelematta. Vastaus kysymykseen saa kestää enintään minuutin. Suullisella kyselytunnilla voidaan käsitellä puhemiesneuvoston päätöksellä tiettyä aihetta tai tietyille hallinnonalalle kuuluvia asioita.

8.8 Ajankohtaiskeskustelu

Edustaja voi eduskunnan ollessa koolla tehdä ehdotuksen, että täysistunnossa käydään keskustelu tietystä ajankohtaisesta asiasta (keskustelualoite). Puhemiesneuvosto päättää ajankohtaiskeskustelun järjestämisestä sekä keskustelussa noudatettavasta menettelytavasta. Asianomaisen ministerin kanssa sovitaan keskustelun ajankohdasta ja ministereiden puheenvuoroista.

8.9 Pääministerin ilmoitus

Pääministeri voi puhemiehen kanssa sopimanaan aikana antaa eduskunnalle ilmoituksen valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta ajankohtaisesta asiasta. Ilmoituksen voi antaa myös pääministerin määräämä muu valtioneuvoston jäsen. Pääministerin ilmoitus on suullinen.

Eduskunta ei tee päätöstä pääministerin ilmoituksen johdosta. Puhemies päättää, sallitaanko ilmoituksen johdosta keskustelua. Puhemies myöntää harkintansa mukaan puheenvuorot ja katsottuaan keskustelun riittävän, hän toteaa sen päättyneeksi.

8.10 Kuuleminen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksista

Pääministeri antaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä muissa jäsenvaltioiden päämiesten kokouksissa käsiteltävistä asioista selvityksen eduskunnalle tai sen valiokunnalle (perustuslain 97 §). Käytännössä suuri valiokunta kuulee

pääministeriä sekä ennen kokousta että viipymättä sen jälkeen. Eurooppa-neuvoston käsitellessä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita pääministeri antaa selvityksen ulkoasiainvaliokunnalle eduskunnan valiokuntien toimivallanjaon mukaisesti. Pääministeri antaa eduskunnalle tietoja myös neuvotteluista, jotka koskevat EU:n perussopimusten muuttamista. Pääministerin velvoitteista säädetään perustuslaissa.

EU:n neuvoston kokouksiin osallistuvat ministerit antavat suurelle valiokunnalle suullisen selvityksen kokouksessa käsiteltävistä asioista etu- ja jälkikäteen. Suuri valiokunta kuulee ministeriä yleensä kokousta edeltävällä viikolla. Kuulemista varten ministeriö kokoaa neuvoston kokouksen tausta-aineiston kokousmuistioksi, joka sisältää perusmuistiot asialistalla olevista asioista. Kokouksen jälkeen suurelle valiokunnalle toimitetaan sähköisessä muodossa raportti, jonka pohjalta ministeriä kuullaan tämän ollessa seuraavan kerran valiokunnan kuultavana. Ulkoasiainneuvoston osalta ulkoasiainvaliokunta kuulee ministeriä.

Suullisesti annetut selvitykset täydentävät kirjallisia selvityksiä ja mahdollistavat suoran vuoropuhelun ministereiden ja kansanedustajien välillä. Kuulemisiin osallistuminen kuuluu ministerin virkatehtäviin. Tilanteessa, jossa ministeri poikkeuksellisesti ei osallistu kuulemiseen, ministerin sijaisena toimii valiokunnan kanssa erikseen sovittava henkilö, esimerkiksi valtiosihteeri tai muu korkea virkamies.

Eduskunta voi päättää valtioneuvoston perustellusta pyynnöstä noudattaa vaiteliaisuutta paitsi kirjallisten myös suullisten selvitysten käsittelyn osalta. Pynnön kohteen tulee olla yksilöity.

8.11 U-kirjelmät ja E-kirjeet

U-kirjelmillä ja E-kirjeillä valtioneuvosto saattaa EU-toimintaan liittyviä asioita eduskunnan käsiteltäviksi (perustuslaki 96 ja 97 §).⁸

U-kirjelmä lähetetään, kun kyse on EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, joka kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tällaisten ehdotusten osalta valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite saattaa asia viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi (perustuslaki 96 §). Normaalitytapauksessa U-kirjelmä tulee toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Sitä, milloin on kyse EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta, on tulkittu laajasti. Ratkaisevaa on se, kuuluuko asia eduskunnan toimivaltaan perustuslain 96 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat sekä eduskunnan budjettivaltaa tai kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat kuuluvat säännöksen piiriin.

U-kirjelmän laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään toimivaltaisesta ministeriöstä. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.

Eduskunnan EU-valiokuntana toimii suuri valiokunta, joka käsittelee U-kirjelmät lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu erikoisvaliokuntien käsittelyyn, joiden lausuntojen pohjalta suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa. Yleensä kanta ilmaistaan pöytäkirjaan merkityllä lausumalla tai merkittävässä asiassa lausunnolla. Suuren valiokunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle asian käsitelyssä EU:ssa. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava.

⁸ Ks. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-169-2>

Käsittelyn edetessä EU:ssa valiokunnille annetaan tietoja asian myöhemmistä vaiheista erityisesti silloin, kun ehdotusta muutetaan tavalla, joka vaikuttaa eduskunnassa käsiteltyjen Suomen kantojen toteutumiseen. Tällöin laaditaan ns. U-jatkokirje, jonka laatii toimivaltainen ministeriö. Jatkokirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne tulee valmistella ja koordinoida valtioneuvostossa samalla tavalla kuin U-kirjelmätkin.

E-kirjeitä lähetetään muissa tilanteissa, joissa on tarpeen antaa eduskunnalle tietoja EU:n toiminnasta. Kirjeitä käytetään erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä EU-asioista. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat pyytää valtioneuvostolta selvitystä mistä tahansa toimialaansa kuuluvista EU-asioista. Valtioneuvostolla on velvollisuus ja oikeus myös oma-aloitteisesti antaa valiokunnille tietoja muistakin kuin eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista. Käytännössä E-kirjeitä lähetetään eduskunnalle enemmän kuin U-kirjelmiä. Niitä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun ei vielä ole olemassa lopullista ehdotusta säädökseksi sekä poikkeuksellisesti silloin, kun asian käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen. Tällaisissa tilanteissa tulee olla viipymättä yhteydessä eduskunnan valiokuntaneuvoksiin. E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa eduskunnalle myöhemmin U-kirjelmä. Tämän tulee tapahtua niin pian kuin mahdollista.

Myös E-kirjeen laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu toimien yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja huolehtien asianmukaisesta koordinoinnista EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. E-kirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään toimivaltaisesta ministeriöstä. Niitä ei yleensä käännetä ruotsin kielelle.

Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Yleensä se ainoastaan toimittaa erikoisvaliokuntien mahdolliset lausunnot ja muut kannanotot valtioneuvostolle tiedoksi. Suuri valiokunta voi kuitenkin esimerkiksi poliittisesti tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa antaa lausunnon tai lausuman. Myös E-asioista annetaan tarvittaessa myöhemmin jatkokirjeillä lisätietoja eduskunnalle.

8.12 UTP-kirje

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat). UTP-asioina eduskuntaan viedään esimerkiksi terrorisminvastaista toimintaa, pakotteita, sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita, aseidenriisuntaa, EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämistä ja rahoitusta sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) strategioita, hankkeita ja painopiste-alueita koskevat asiat. EU-asioita koskevat UTP-kirjeet koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä.

9 AHVENANMAATA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki on perustuslain tasoinen säädös. Valtioneuvostossa tapahtuvassa säädösvalmistelussa, EU-asioiden valmistelussa sekä neuvoteltaessa kansainvälisistä sopimuksista tai saatettaessa niitä voimaan on selvitettävä, onko asialla liittymäkohtia maakunnan itsehallintoon. Itsehallintolaki sisältää myös säännöksiä valtakunnan ja maakunnan välisten mahdollisten toimivaltaristiriitojen ratkaisemisesta hallintoasioissa.

Toimiva yhteydenpito ja vuoropuhelu ruotsin kielellä valtakunnan hallinnon ja maakunnan itsehallinnon välillä on yhteistyön kulmakivi. Oikeusministeriön ohjeessa Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa (OMSO 8/2012) on tarkempaa ohjeistusta Ahvenanmaata koskevista asiakokonaisuuksista sekä työkielestä Ahvenanmaa-asioissa.

Ks. Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille.⁹

9.1 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta

Niin valtioneuvoston säädösvalmistelussa kuin EU-asioiden ja kansainvälisten sopimusten valmistelussa toimivaltaisella ministeriöllä on ensisijainen vastuu

9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-977-1>

Ahvenanmaan ottamisesta huomioon. Ahvenanmaan asioita koskevasta yhteistoiminnasta valtioneuvostossa vastaa oikeusministeriö, joka esittelee valtioneuvostolle Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat (itsehallintolain 34 §:n 2 mom.), paitsi maakunnan taloutta koskevat asiat, joiden esittelyvastuu on valtiovarainministeriöllä (itsehallintolain 34 §:n 3 mom.). Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtävänsä siitä, että maakunnan vaikutusmahdollisuudet huomioidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Ulkoministeriöllä on keskeinen tehtävä EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa sekä kansainvälisten veloitteiden yhteensovittamisessa.

Oikeusministeriö esittelee tasavallan presidentille ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitetut asiat, jotka koskevat muun ohella maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa (itsehallintolain 19 §), sopimusasetusten antamista (itsehallintolain 32 §) sekä suostumuksen hankkimista sellaisen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamissädökseen, joka sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tai itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä (itsehallintolain 59 §).

9.2 Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan välillä

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Vastaavasti maakuntalain säännökset eivät voi ulottua valtakunnan lainsäädäntövallassa oleviin asioihin. Siinäkin tapauksessa, että maakuntapäivät ei ole säätänyt lainsäädäntövaltaansa kuuluvasta asiasta, eduskunnan säätämä laki ei tule toisijaisesti sovellettavaksi maakunnassa, vaan asiaa on pidettävä siellä sääntelemättömänä. Sen sijaan asian kuulussa Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan eduskunnan siitä säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Maakunnalta on hankittava lausunto maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista ennen sen säätämistä (itsehallintolain 28 §:n 2 mom.). Lausunto on myös

hankittava annettaessa alemman tasoisia säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle (itsehallintolain 33 §). Lausuntopyynnöt tulee laatia ruotsiksi (itsehallintolain 38 §).

9.3 Ahvenanmaan asema EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä

Suomen EU-jäsenyys merkitsee, että EU:n toimielimet käyttävät osaa siitä toimivallasta, joka itsehallintolain mukaan kuuluisi Ahvenanmaan maakunnalle. Maakunnan hallitus osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, jos toimivalta asiassa kuuluisi ilman EU-jäsenyyttä maakunnalle tai jos asialla muuten voi olla sille erityistä merkitystä. Maakunnan vaikutusmahdollisuuksista ja sen asemasta EU-asioiden valmistelussa säädetään itsehallintolain 9 a luvussa. Asiasta on myös valtioneuvoston periaatepäätös, jota on sovellettu vuodesta 2009 lähtien kunkin hallituksen tästä tekemän päätöksen nojalla. Toimivaltainen ministeriö vastaa siitä, että maakunnan hallitus saa asianmukaisesti tietoa EU-asioiden valmistelusta sekä siitä että maakunnan osallistumisoikeudet toteutuvat. Myös valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtävänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioimisesta. Maakunnalla on edustaja EU-asioiden komiteassa ja sen alaisissa jaostoissa. Maakunnan hallituksen puheenjohtajalla eli maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä. Valmistelun keskeisenä tavoitteena on maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittaminen siten, että Suomella on vain yksi kanta. Maakunta huolehtii ja vastaa myös EU-direktiivien täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat sen toimivaltaan. Valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää kuvaillaan jaksossa 10.2.10.

Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:ssä. Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa kannanotot sellaisissa EU-jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevissa asioissa, joiden kohteena olevien velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan. Jos EU-tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa itsehallintolain 59 d §:n mukaan

tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Säännöksen mukaan vastuun määrää voidaan sovittelulla. EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioita selostetaan jaksossa 10.2.11.

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimuksiin ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvistä neuvotteluista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Maakunnan hallitukselle on ilmoitettava sopimusneuvotteluista niin hyvissä ajoin, että maakunnalla on realistinen mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluihin ja että mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve voidaan esittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Niin ikään maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus esittää kantansa ennen kuin maakunnan toimivaltaan kuuluvia säännöksiä sisältävä sopimus allekirjoitetaan. Jos tällaiset neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys maakunnalle, niistä on tiedotettava maakunnan hallitukselle, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Lisäksi – jos sille on olemassa erityisiä syitä – maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus osallistua tällaisiin kansainvälisiin velvoitteita koskeviin neuvotteluihin. (Itsehallintolaki 58 §)

Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai jos se on ristiriidassa itsehallintolain kanssa (itsehallintolaki 59 §). Valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita selostetaan jaksossa 10.4.1.

10 EUROOPAN UNIONI JA KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

10.1 Toimivalta kansainvälisissä suhteissa

Ylimpien valtioelinten toimivaltaa ulkoasioiden hoidossa koskeva perussäännös on perustuslain 93 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin siitä perustuslain 8 luvussa säädetään. Sodasta ja rauhasta tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Tasavallan presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset ratkaisunsa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Tasavallan presidentti päättää Suomen ulkopoliittisesta toimintalinjasta, aloitteesta ja Suomen edustajien toimintaohjeista kaikissa periaatteellisesti tai muutoin merkittävässä kysymyksissä. Tasavallan presidentti päättää valtioneuvostossa muun muassa valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta tai katkaisemisesta, diplomaattisista edustustoista, jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä, valtuuskuntien asettamisesta kansainvälisiin neuvotteluihin sekä kansainvälisten velvoitteiden allekirjoittamisesta, ratifioinnista ja voimaansaattamisesta (muilta kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten osalta). Valtuuskunnan asettaa valtioneuvosto silloin,

kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi.

Tasavallan presidentti määrää tehtävään Suomen diplomaattisten edustustojen päälliköt (suurlähettiläät). Tasavallan presidentti ottaa vastaan Suomeen nimitettyjen (akkreditoitujen) toisten valtioiden diplomaattisten edustajien valtuuskirjeet.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

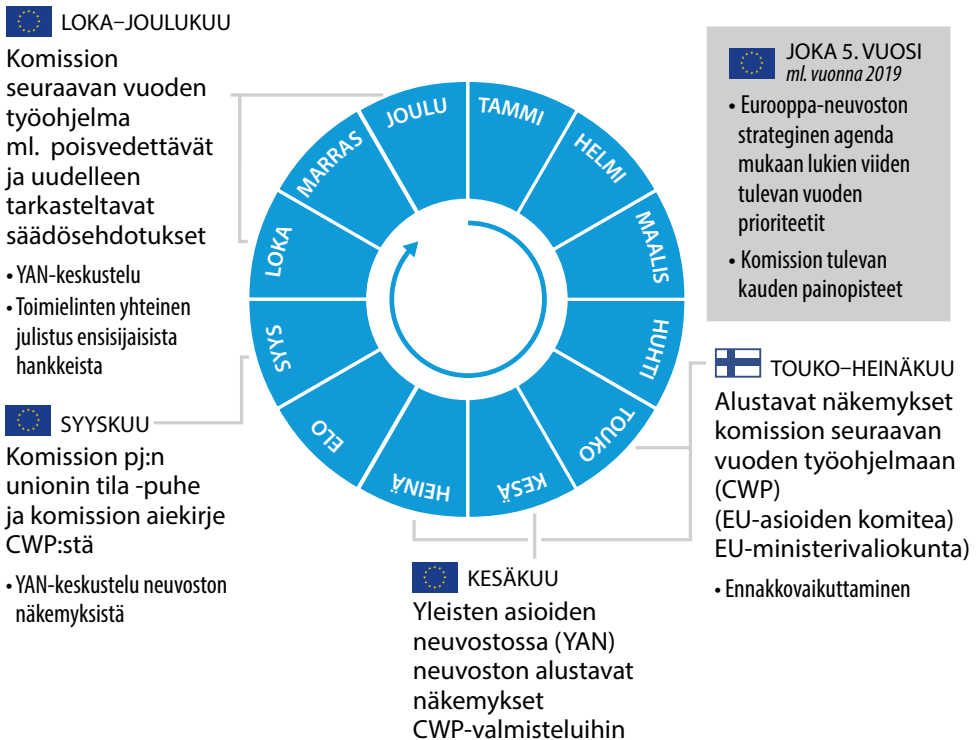
Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa, edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle, eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat myös EU:ssa päätettäviin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvat toimet. Suomen toimintalinjaukset EU:ta koskevista asioista, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat, käsitellään EU-ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston yleisistunto päättää ns. U-kirjelmien lähettämisestä eduskunnalle. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Muita yhteistyön muotoja ovat tasavallan presidentin tapaamiset pääministerin, ulkoministerin ja muiden ministereiden kanssa sekä tietojenvaihto virkamiesten kesken.

Ministeriöiden välisestä toimialajaosta kansainvälisissä asioissa säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Ulkoministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen.

10.2 Euroopan unioni

EU:n toiminta perustuu EU:n perussopimukseen, joissa määrätään muun muassa EU:n tavoitteista ja periaatteista, toimivallasta, toimielimistä sekä päätöksenteosta. Jäsenvaltiot hyväksyvät perussopimukset ja niiden muutokset yksimielisesti. Muutokset ratifioidaan kansallisissa parlamenteissa.

EU toimii EU:n perussopimusten mukaisesti niillä aloilla, joilla jäsenvaltiot ovat luovuttaneet sille toimivaltaa. EU:n toimivalta jaetaan kolmeen päätyyppiin: yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan sekä toimivaltaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia. EU:n toimivallan käyttämisen tulee rajoittua toimiin, jotka ovat EU:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisia (suhteellisuusperiaate). Jaetun toimivallan osalta EU toteuttaa toimenpiteitä vain sikäli kuin tavoitteet voidaan saavuttaa parhaiten EU:n tason toimilla (toissijaisuusperiaate).



Kuvio 8. Ohjelmasuunnittelu, politiikkasykli

EU-asioiden määrä vaihtelee eri ministeriöiden välillä. Useimmissa ministeriöissä ne muodostavat merkittävän ja keskeisen osan työtä. Ministerikohtainen työnjako vaikuttaa siihen, minkälaiseksi ministerin työmäärä EU-asioissa käytännössä muodostuu.

EU:n toimielimiä ovat Eurooppa-neuvosto, Euroopan komissio, EU:n neuvosto eli ministerineuvosto, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan keskuspankki. Näitä tukee viisi elintä: Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, joilla on neuvoa-antava asema, sekä Euroopan investointipankki, oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu. Lisäksi EU:ssa toimii useita jäsenvaltioihin hajautettuja erillisvirastoja.

10.2.1 Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu työskentelyyn. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan toimikausi on kaksi ja puoli vuotta ja se voidaan uusia kerran.

Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa toimii perustuslain nojalla pääministeri. Eurooppa-neuvosto voi päättää avustavien ministereiden osallistumisesta kokoukseen. Käytännössä tällaisia päätöksiä ei ole tehty. Jos näin kuitenkin tapahtuisi, avustavan ministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Eurooppa-neuvosto ohjaa EU:n toimintaa muun muassa määrittelemällä sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Se hyväksyy talouspolitiikan laajat suuntaviivat, määrittelee EU:n strategiset edut ja tavoitteet ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat strategiset suuntaviivat. Eurooppa-neuvosto on myös mukana eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa vuotuisessa prosessissa. Se ei toimi lainsäätäjänä.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy ajankohtaisia aiheita koskevia päätelmiä konsensusella. Päätelmät sisältävät linjauksia asetettavista päämääristä, toteutettavista toimista sekä tavoiteltavista aikatauluista. Eurooppa-neuvoston linjattaviksi on tuotu muun muassa keskeisimmät Euroopan talous- ja rahaliittoon, muuttoliikkeen, ilmastopolitiikkaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät kysymykset.

Eurooppa-neuvoston on tarkoitus sopia kesäkuussa 2019 strategisesta ohjelmasta, jossa määritellään EU:n toiminnan prioriteetit ja painopisteet vuosiksi 2019–2024.

Eurooppa-neuvostolla on eräissä EU:n korkean tason nimitys- ja muissa asioissa muodollista päätösvaltaa. Se tekee päätökset yksimielisesti tai määräenemmistöllä sen mukaan, mitä EU:n perussopimuksissa määrätään. Päätösvaltaisuus ja määräenemmistö määräytyvät samoin kuin EU:n neuvostossa.

Eurooppa-neuvoston kokouksia pidetään säännönmukaisesti kaksi kertaa puolessa vuodessa. Viime vuosina kokouksia on kuitenkin ollut tarve järjestää useammin. Lisäksi järjestetään päämiesten epävirallisia kokouksia.

Euroalueen huippukokouksia, joihin euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden päämiehet ja komission puheenjohtaja osallistuvat, järjestetään tarvittaessa. Huippukokous antaa euroalueen talouspolitiikalle strategisia linjauksia julkilausumien muodossa. Kokouksella on puheenjohtaja, joka valitaan kaksi ja puoli vuotta kestäväksi toimikaudeksi. Valtiovarainministereistä koostuva euroryhmä huolehtii kokousten valmistelusta ja jatkotoimista.

Ks. Eurooppaneuvosto ja Euroopan unionin neuvosto¹⁰

Ks. myös Eurooppa-neuvoston ja eurohuippukokouksen työskentelyä koskevat säännöt¹¹

10.2.2 EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet

10.2.2.1 EU:n neuvosto

EU:n neuvosto eli ministerineuvosto edustaa jäsenvaltioiden hallituksia. Kukin jäsenvaltio lähettää kokoukseen kyseisestä neuvostosta vastaavan ministerinsä. Useampi ministeri voi osallistua varsinaisena jäsenenä samaan kokoonpanoon, mutta jäsenvaltiota edustaa neuvottelusalissa vain yksi ministeri kerrallaan. Puheenjohtajana toimii kulloinkin vuorossa olevan puheenjohtajavaltion asianomainen ministeri. Lisäksi puheenjohtajavaltion ministeri edustaa neuvostoa suhteessa muihin toimielimiin ja viestii neuvoston tavoitteista. Poikkeuksena edellä

10 <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>

11 <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

mainitusta on unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jossa puheenjohtajavaltion sijaan keskeinen rooli on unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla. Korkea edustaja johtaa ulkoasiainneuvoston kokouksia (kauppaministerikokoonpanoa johtaa kuitenkin puheenjohtajavaltion ministeri) ja edustaa unionia suhteessa kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Jos korkea edustaja on estynyt, hänen sijaisenaan näissä tehtävissä toimii puheenjohtajavaltion ulkoministeri.

EU:n neuvosto neuvottelee ja hyväksyy lainsäädäntöä useimmiten yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvosto vastaa myös jäsenvaltioiden politiikkojen koordinoinnista tietyillä aloilla, kuten talous- ja finanssipolitiikka, työllisyyspolitiikka sekä koulutus, kulttuuri, nuoriso ja urheilu. Lisäksi se kehittää EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, tekee kansainvälisiä sopimuksia ja hyväksyy EU:n talousarvion yhdessä parlamentin kanssa.

Neuvosto kokoontuu kymmenessä kokoonpanossa käsiteltävästä politiikan alasta riippuen:

- yleiset asiat
- ulkoasiat
- talous- ja rahoitusasiat
- oikeus- ja sisäasiat
- työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat
- kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus, tutkimus ja avaruus)
- liikenne, televiestintä ja energia
- maatalous ja kalastus
- ympäristö
- koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu

Neuvoston kokoukset ovat julkisia neuvoston toimiessa lainsäätäjänä ja eräissä muissa tapauksissa. Virallisten kokousten lisäksi järjestetään epävirallisia ministerikokouksia, joissa ei tehdä päätöksiä.

Neuvoston kokoukset valmistelee jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva komitea, Coreper, joka kokoontuu kahdessa kokoonpanossa jäsenvaltioiden EU-edustustojen päällikköjen eli pysyvien edustajien (Coreper II) tai pysyvien edustajien sijaisten (Coreper I) tasolla. Coreperissa pyritään ratkaisemaan jäsenvaltioiden

väliset erimielisyydet siten, että vain vaikeimmat poliittisluontoiset kysymykset jäisivät ministeritasolle. Coreperin rinnalla toimii eräitä komiteoita, jotka raportoi- vat osittain suoraan neuvostolle (mm. poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, maatalouden erityiskomitea sekä talous- ja rahoituskomitea). Suurin osa valmistelu- työstä tapahtuu Coreperin alaisissa työryhmissä ja komiteoissa.

Neuvoston kokousten asialista jaotellaan ns. A- ja B-kohtiin. Jos asian käsittely saadaan päätökseen virkamiestason valmistelussa, se otetaan neuvoston asia- listalle A-kohtana, jolloin se hyväksytään ilman keskustelua. Tämä ei kuitenkaan poista mahdollisuutta saada lausumia merkityksi kokouspöytäkirjaan. A-kohta on vedettävä pois asialistalta, mikäli siitä on tarpeen keskustella tai mikäli neuvoston jäsen tai komissio vaatii sitä. A-kohdat hyväksytään kokouksen alussa. Yleensä noin kaksi kolmasosaa neuvoston asialistan asioista hyväksytään tässä menettelyssä. Koska neuvosto on kokonaisuus, mikä tahansa sen kymmenestä kokoonpanosta voi hyväksyä toisen kokoonpanon alaan kuuluvia asioita A-kohtina. Asialistan B-kohdista käydään keskustelua. Kyse voi olla asioista, joista ei ole päästy yhteisym- märrykseen virkamiestasolla, jotka ovat poliittisesti liian arkaluonteisia ratkaistaviksi tällä tasolla tai joista on muuten yhä tarpeen käydä poliittista keskustelua. Keskuste- lun tarkoituksena voi esimerkiksi olla evästää myöhempää valmistelua tai saavuttaa edistystä yksittäisissä ongelmakysymyksissä.

Neuvosto tekee merkittävän osan päätöksistään määräenemmistöllä. Päätöksen- teko edellyttää ns. kaksoisenemmistöä, joka muodostuu vähimmäismäärästä jä- senvaltioita ja tietystä väestömääräkynnyksestä. Ecofinin eli jäsenvaltioiden valtio- varainministerien kokouksen käsitellessä euroalueeseen liittyviä asioita äänestyksiin osallistuvat vain euromaiden edustajat. Äänestystilanteessa tulee olla läsnä puolet neuvoston jäsenistä, jotta kokoonpano olisi päätösvaltainen. Päätösvaltaisuutta koskeva sääntö on yhteydessä siihen, että jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsenvaltiota. Tästä seuraa, että enintään puolet jäsenvaltioista voi olla edus- tettuna toisen jäsenvaltion edustajan kautta. Neuvostossa on vain harvoin muodol- lisia äänestyksiä.

Jos ministeri on estynyt osallistumasta neuvoston kokoukseen, Suomea edustaa toinen valtioneuvoston jäsen. Jos neuvostoon ei voida osallistua ministeritasolla, on Suomea käytännössä edustanut valtiosihteeri, EU-edustuston päällikkö eli Suo- men pysyvä edustaja Euroopan unionissa tai hänen sijaisensa. Keskeistä on kuiten- kin pitää erillään äänestäminen ja muu jäsenvaltion edustaminen. Äänioikeuden

muodollinen käyttäminen edellyttää ministeritason edustajaa, jolla on hallitusta sitovat valtuudet. Niiden valtuuskuntien osalta, joiden edustajana ei toimi ministeri, äänioikeutta käyttää muodollisesti toinen neuvoston jäsen. Äänioikeuden katsotaan siirtyvän sille automaattisesti kyseisen valtuuskunnan esittämän kannan mukaisesti. Käytännössä kuitenkin se, joka edustaa kyseistä valtuuskuntaa, ilmaisee puheenvuorossaan jäsenvaltion kannan.

10.2.2.2 Suomi EU:n puheenjohtajana

Suomi toimii EU:n puheenjohtajavaltona 1.7.–31.12.2019. Puheenjohtajakausi ajoittuu EU:n institutionaaliseen siirtymävaiheeseen: Euroopan parlamenttiin on valittu uudet jäsenet toukokuussa, Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt unionille uuden strategisen ohjelman tulevaksi viisivuotiskaudeksi kesäkuussa ja uuden komission on tarkoitus aloittaa toimintansa marraskuussa. Lisäksi Eurooppa-neuvoston uusi puheenjohtaja aloittaa työnsä joulukuun alussa.

Siirtymävaihe aiheuttaa katkoksen EU:n lainsäädäntötyöhön. Suomen puheenjohtajakaudella neuvoston käsittelyssä on useita laaja-alaisia ja vaikeita kokonaisuuksia, kuten monivuotinen rahoituskehys, Ison-Britannian EU-eroon liittyvät järjestelyt, ilmastokysymykset, muuttoliike, oikeusvaltiokysymykset ja talous- ja rahanliiton (EMU) kehittäminen.

Suomen keskeisenä tehtävänä on edistää asioiden käsittelyä neuvostossa tehokkaasti ja tasapuolisesti. Laajasti hyväksyttävien kompromissien etsiminen edellyttää kaikkien osapuolten kannan kuuntelemista ja erityisten kansallisten herkkyyksien tunnistamista ja huomioimista. Suomi kehittää neuvoston toimintatapoja muun muassa vahvistamalla neuvoston toiminnan avoimuutta, korostamalla paremman sääntelyn periaatteiden toteutumista ja edistämällä uusien teknologioiden hyödyntämistä. Puheenjohtajana Suomi edustaa neuvostoa suhteessa muihin toimielimiin ja viestii neuvoston tavoitteista. Tiiviit yhteydet ja rakentavat toimintatavat suhteessa komissioon ja Euroopan parlamenttiin tukevat hyvää yhteistyötä myös puheenjohtajakauden jälkeen.

Suomen puheenjohtajakauden suunnitelmat ja painopisteet esitellään kunkin neuvostokokoonpanon osalta muille jäsenvaltioille joko Romanian kauden viimeisessä neuvoston kokouksessa tai ensimmäisessä Suomen kaudella järjestettävässä kokouksessa, jos se ajoittuu Suomen kauden alkuun.

Ministereille on laadittu erillinen ohjeistus puheenjohtajakauteen liittyvistä tehtävistä ja toimintatavoista.

10.2.3 Euroon liittyvät valmisteluelimet

Euroalueen valtiovarainministerit muodostavat euroryhmän, joka kokoontuu epävirallisiin kokouksiin noin kerran kuukaudessa, yleensä Ecofin-neuvostoa edeltävänä päivänä. Kokouksiin osallistuvat myös komission talous- ja raha-asioiden komissaari ja Euroopan keskuspankin (EKP) pääjohtaja. Lisäksi kokouksiin osallistuu säännönmukaisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimitusjohtaja. Ryhmän pääasiallisena tehtävänä on euroalueen talouspolitiikan yhteensovittaminen rahoitusvakauden ja talouskasvun edistämiseksi. Se tekee myös poliittiset päätökset euroalueen vakaudenhallinnassa kriisitilanteessa tarvittavista toimista. Euroryhmän kokoukset valmistellaan euroryhmän työryhmässä, jossa jäsenmaita edustavat korkean tason virkamiehet. Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä euroryhmä on kokoontunut myös laajennetussa kokoonpanossa.

Suomen kannat muodostetaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien kannalta olennaista on aloitteellisuus, rakentavuus, ennakointikyky ja johdonmukaisuus. Vaikuttaminen ja koalitioiden rakentaminen muiden jäsenvaltioiden kanssa tulee aloittaa riittävän varhaisessa vaiheessa. Myös suhteet neuvoston pääsihteeristöön ovat keskeisessä asemassa. Vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi ja poliittisen vastuun toteutumisen kannalta on tärkeää, että ministeri osallistuu neuvoston kokouksiin.

Ks. Eurooppaneuvosto ja Euroopan unionin neuvosto¹²

Ks. myös Euroopan unionin neuvoston työjärjestys¹³

10.2.4 Euroopan komissio

Euroopan komissio edustaa EU:n yleistä etua. Komissiossa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Brexitin toteutuessa jäseniä on 27. Komission puheenjohtajaehdokaan asettaa Eurooppa-neuvosto. Euroopan parlamentti valitsee puheenjohtajan.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

Komission jäsenten nimittäminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää. Komissiolla tarkoitetaan paitsi komission jäseniä kollegiona myös koko toimielintä ja sen henkilöstöä.

Itsenäinen, riippumaton ja toimintakykyinen komissio on tehokkaan EU-toiminnan perusta. Komissiolla on aloiteoikeus EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Se myös valvoo, että EU:n perussopimuksia ja niiden nojalla hyväksytyjä toimenpiteitä noudatetaan. Komissiolla on niin ikään tärkeitä EU:n politiikan täytäntöönpanoon ja käytännön toteuttamiseen sekä varojen käyttöön liittyviä tehtäviä. Se hallinnoi EU:n talousarviota ja toimintaohjelmia. Ohjelmien hallinnoinnissa sitä avustavat toimeenpanovirastot. Lisäksi komissiolla on EU:n ulkosuhteisiin ja EU:n edustamiseen liittyviä tehtäviä. Se on poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille.

Komission vuosittainen työohjelma ohjaa sen toimintaa. Tavoitteena on, että työohjelmat olisivat aikaisempaa kohdennetumpia, strategisempia ja konkreettisempia. Komissio on myös uudistanut rakennettaan voidakseen paremmin huolehtia tehtävistään. Sillä on varapuheenjohtajia, joista kukin ohjaa ja koordinoi komissaariryhmää.

Suomen vaikuttamisen suurimmat kehittämistarpeet kohdistuvat riittävän varhaiseen vaikuttamiseen komissioon. Suomi vaikuttaa komission työohjelmaan ja yksittäisiin hankkeisiin. Vaikuttaminen tulee aloittaa silloin, kun vastuuministeriö saa ensimmäisen tiedon EU-aloitteen valmistelusta tai muutoin aloitteen varhaisessa käsittelyvaiheessa. Olennaista on, että asiaa ajetaan useilla eri tasoilla. Vaikuttaminen on hyvä suunnitella ja koordinoida yhteistyössä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja EU-edustuston kanssa. Koordinaation tarve korostuu erityisesti yhteydenpidossa komission puheenjohtajaan, varapuheenjohtajiin ja pääsihteeristöön.

Ks. Euroopan komissio¹⁴

Ks. Euroopan komission Suomen-edustusto¹⁵

14 <http://ec.europa.eu/>

15 https://ec.europa.eu/finland/home_fi

10.2.5 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentissa on brexitin toteutuessa 705 jäsentä, joista 14 valitaan Suomesta. Jäsenet valitaan suorilla vaaleilla viideksi vuodeksi kerrallaan. Parlamentti on järjestäytynyt poliittisiin ryhmiin. Sen varsinaiset täysistunnot pidetään Strasbourgissa ja ylimääräiset täysistunnot Brysselissä.

Euroopan parlamentin valta on vahvistunut EU:n perussopimusmuutosten myötä. Se on tasavertainen lainsäätävä EU:n neuvoston kanssa valtaosalla EU:n politiikka-aloista. Se voi myös ehdottaa komissiolle, että tämä valmistelisi lainsäädäntöehdotuksen. Parlamentti hyväksyy EU:n talousarvion yhdessä neuvoston kanssa. Se hyväksyy myös tietyt kansainväliset sopimukset. Parlamentin suostumus vaaditaan uusien jäsenvaltioiden liittymiseen. Lisäksi parlamenttia kuullaan eräissä nimitysasioissa. Parlamentti valitsee komission puheenjohtajan Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta ja hyväksyy komission yhtenä kokoonpanona. Se voi myös antaa komissiolle epäluottamuslauseen.

Vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin on keskeinen osa Suomen EU-politiikkaa. Toimivaltainen ministeri ja ministeriö ovat vastuussa hankkeittensa parlamenttiseurannasta ja -vaikuttamisesta. Ideaalitilanteessa vaikuttaminen tapahtuu samanaikaisesti useilla eri tasoilla. Vierailut Strasbourgin täysistuntoon ovat hyödyllisiä etenkin avainhankkeisiin vaikuttaessa. Ministerivierailut saavat täysistunnon yhteydessä näkyvyyttä, ja ne koetaan arvostuksen ja kiinnostuksen osoituksena. Vaikuttaminen on hyvä suunnitella ja koordinoita yhteistyössä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja EU-edustuston kanssa.

Ks. Euroopan parlamentti¹⁶

Ks. Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto¹⁷

10.2.6 EU:n ulkosuhdehallinto

EU:n ulkosuhdehallinto (EUH) aloitti toimintansa vuonna 2010. Sen tavoitteena on vahvistaa EU:n ulkoista toimintaa ja hyödyntää täysimääräisesti EU:n laaja-alaista keinovalikoimaa. EUH:ia johtaa EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea

¹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/portal/fi>

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/finland/fi/home.html>

edustaja, joka toimii myös komission ulkosuhteista vastaavana varapuheenjohtajana ja ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana sekä osallistuu Eurooppa-neuvoston työskentelyyn. EUH on toiminnallisesti itsenäinen ja koostuu Brysselin keskushallinnosta sekä noin 140 edustustosta (delegaatiosta). Kolmasosa EUH:n henkilöstöstä tulee jäsenvaltioista.

EU:n ulkoinen toiminta kattaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (ml. yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka), kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan lisäksi EU:n sisäisten politiikkojen, kuten oikeus- ja sisäasioiden, sisämarkkinoiden, ympäristö- ja energiapolitiikan sekä talous- ja rahapolitiikan ulkoiset ulottuvuudet. EU:n ulkoisen toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden tarve korostuu keskeisimmissä kansainvälisen politiikan kysymyksissä, kuten kestävässä kehityksessä, ilmastopolitiikassa sekä köyhyyden vähentämisessä.

Ks. European Union External Action¹⁸

10.2.7 EU:n muut toimielimet

Euroopan tilintarkastustuomioistuin huolehtii EU:n varojen tarkastamisesta. Sen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu EU:n edellistä varainhoitovuotta koskevan kertomuksen antaminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomus liittyy EU:n vuotuisen vastuuvapausmenettelyyn. Parlamentti päättää kertomuksen pohjalta, hyväksyykö se tavan, jolla komissio on toteuttanut talousarvion. Tilintarkastustuomioistuin tekee tarkastuskäyntejä muihin EU:n toimielimiin, jäsenvaltioihin ja EU:n tukea saaviin maihin.

Euroopan keskuspankki hallinnoi EU:n yhteistä rahaa euroa ja toteuttaa euroalueen yhteistä rahapolitiikkaa. Se ylläpitää hintavakautta ja toimii myös EU:n pankkiunionin yhteisenä pankkivalvojana. Euroopan keskuspankki toimii yhteistyössä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien kanssa.

Ks. European Court of Auditors¹⁹

Ks. myös European Central Bank²⁰

18 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

19 <https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/ecadefault.aspx>

20 <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

10.2.8 EU:n talousarvio

EU:n vuosittaiset talousarviot perustuvat seitsemän vuoden välein annettavaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (nykyinen rahoituskehys koskee vuosia 2014–2020 ja seuraavasta käydään neuvotteluja), jonka EU:n neuvosto vahvistaa saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Rahoituskehysten menojen enimmäismäärät sitovat EU:n toimielimiä talousarviota laadittaessa. Vuosittaisessa talousarviomenettelyssä vahvistetaan arvio menojen toteutumisen enimmäismääristä ja jaetaan määrärahat eri budjettikohtiin sekä vahvistetaan arvio tuloista. EU:n tulot eli ns. omat varat muodostuvat pääasiassa jäsenvaltioiden keräämistä tullimaksuista sekä jäsenvaltioiden arvonnäisöveropohjaan ja bruttokansantuloon perustuvista maksusuuksista. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät vuotuisesta talousarviosta komission ehdotuksen pohjalta.

EU:n talousarvio on ollut kooltaan noin yksi prosentti EU-maiden yhteenlasketusta vuotuisesta bruttokansantulosta. EU:n budjetin suurimmat menoerät ovat maataloustuki sekä alue- ja rakennepolitiikka.

Suomi on nettomaksaja EU-budjettiin. Suomen ja EU:n välisiin rahavirtoihin sisältyy niin maksuja kuin saantojakin (mm. tutkimusrahoitus), jotka eivät näy Suomen kansallisessa budjetissa. Komission laskemat nettoasemat ovat vertailukelpoisia jäsenvaltioiden kesken. Viimeisin komission vahvistama Suomen nettoasema on vuodelta 2017, jolloin se oli -275 milj. euroa. Keskimäärin nykyisen EU:n rahoituskauden aikana vuosina 2014–2017 Suomen nettomaksuasema on ollut -506 milj. euroa vuodessa.

10.2.9 EU:n lainsäädäntömenettely

EU:n toimielimet voivat antaa jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia sekä yksityisiä tahoja velvoittavia säädöksiä. EU-säädösten tulee perustua EU:n perussopimusten määräyksiin eli niillä tulee olla oikeusperusta. Oikeusperusta määrittää toimivallan laajuuden, toimenpiteen muodon sekä päätöksentekomenettelyn. Oikeusperustan valintaa koskevat kiistat EU:n toimielinten sekä jäsenvaltioiden kesken eivät ole harvinaisia. EU-säädöksistä asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jättäen kansallisten viranomaisten valittaviksi keinot ja muodot. Päätökset voivat olla yleisesti sitovia tai ne voidaan osoittaa tietyille vastaanottajalle. Oikeudellisesti sitomattomia toimia ovat muun muassa lausunnot, suositukset ja päätelmät.

Pääosa EU:n lainsäädännöstä hyväksytään ns. tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat tasavertaisina lainsäätäjinä ja jossa neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Menettely käynnistyy komission esittäessä säädösehdotuksen. Neuvosto ja parlamentti tarkastelevat ehdotusta samanaikaisesti. Neuvoston ja parlamentin kantoja sovitetaan yhteen ns. epävirallisissa trilogineuvotteluissa. Neuvostossa muutosehdotukset komission ehdotukseen sekä mandaatti puheenjohtajavaltiolle aloittaa trilogineuvottelut hyväksytään yleensä ns. neuvoston yleisnäkemyksenä. Käsittelyjä eli lukemisia voidaan järjestää enintään kolme. Epävirallisten trilogien ansiosta suurin osa EU:n lainsäädännöstä hyväksytään nykyisin ensimmäisessä käsittelyssä, jolle ei ole asetettu aikarajaa, tai ns. toisen käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Menettely päättyy muodollisesti siihen, että neuvosto ja parlamentti joko hyväksyvät tai hylkäävät komission ehdotuksen. Nykyisin on tavallista, että komissio vetää ehdotuksensa pois, jos on selvää, että sille ei ole saatavissa neuvoston ja parlamentin tukea. Lainsäädäntömenettelyn toimivuus edellyttää toimielinten välistä rakentavaa yhteistyötä ja lainsäädäntötyön yhteistä suunnittelua.

EU:n lainsäätäjä eli neuvosto ja Euroopan parlamentti delegeoivat EU-säädöksissä säännönmukaisesti toimivaltaa komissiolle. EU:n lainsäätäjä voi tietyin edellytyksin siirtää komissiolle toimivaltaa antaa lainsäädännön luonteisia toimia eli delegeoituja säädöksiä. Tavoitteena on tehokkuuden ja joutuisuuden lisääminen. Täytäntöönpanotoimivalta kuuluu jäsenvaltioille, mutta halutessaan varmistaa täytäntöönpanotoimien yhdenmukaisuuden EU:n lainsäätäjä siirtää komissiolle toimivaltaa. Se, kumman tyyppistä toimivaltaa delegoidaan, vaikuttaa siihen, miten siirretyn toimivallan käyttämistä valvotaan. EU:n lainsäätäjä valvoo säädösvallan käyttämistä ja jäsenvaltiot täytäntöönpanovallan käyttämistä (ns. komitologiamenettely). Rajanveto säädösvallan ja täytäntöönpanovallan välillä ei ole kuitenkaan aina selvä. EU:n toimielinten välillä, mutta myös jäsenvaltioiden kesken, onkin usein aiheeseen liittyviä valtapoliittisia kiistoja. Tulkinvaraisissa tilanteissa eri tahot puoltavat ratkaisuja, joissa niiden vaikutusvalta on mahdollisimman suuri. Komitologiamenettelyssä jäsenvaltiolla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa komission toimiin kuin komission antaessa ehdotuksia delegoiduiksi säädöksiksi. Euroopan parlamentti, joka ei ole edustettuna komitologiamenettelyssä, ja komissio puolestaan suosivat rajanvetotapauksissa säädösvallan delegeoimista. Tämä on vaikeuttanut EU-säädöksistä käytäviä neuvotteluja.

10.2.10 Kansallinen valmistelu ja koordinointi

EU-asioiden kansallinen käsittely perustuu perustuslakiin ja sitä tarkentaviin alempiin säädöksiin. Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Suomen etujen ajamiseksi ja tuloksellisuuden takaamiseksi on tärkeää, että menettelyt ovat toimivia. Järjestelmällinen valmistelu ministeriössä, toimiva yhteensovittamisjärjestelmä sekä vahva poliittinen osallistuminen ovat olennaisia. Poliittisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat EU-ministerivaliokunnan linjaukset, joita täydentää tiivis yhteistoiminta eduskunnan kanssa.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa EU-asioiden seurannasta ja valmistelusta sekä niihin vaikuttamisesta ja EU-säädösten toimeenpanosta. Asian kuullessa usean ministeriön toimialaan ministeriöt toimivat yhteistyössä.

Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän (EU-ministerivaliokunta sekä EU-asioiden komitea ja sen alaiset valmistelujaostot) avulla varmistetaan, että Suomella on yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmässä kaikki asianosaiset pääsevät osallistumaan Suomen toimintalinjoista sopimiseen ja Suomi voi toimia EU:ssa johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään perustuslaissa. Tavoitteena on varmistaa, etteivät hallituksen edustajat eduskuntaa kuulematta tee päätöksiä, joiden tekeminen olisi kuulunut ennen EU-jäsenyyttä eduskunnan toimivaltaan, ja pitää eduskunta ajan tasalla merkittävistä EU-asioista. Perustuslain säännöksiä sovelletaan myös EU-päätöksentekoon rinnastettavaan päätöksentekoon.

Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista kestäviä EU-tason neuvotteluissa ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa. Eduskunnan osallistumisoikeuksien turvaaminen ja varhainen tiedonsaanti ovatkin erityisen tärkeitä. Eduskunnan kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Vakiintuneen kannan mukaan eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava. Valtioneuvosto on poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jolloin näkemys ratkaistaan viime kädessä luottamusäänestyksessä.

EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu valtaosin toimivaltaisten ministeriöiden johdolla toimivissa EU-valmistelujaostoissa. Jaostoihin osallistuvat virkamiehet vastaavat siitä, että heidän esittämänsä kannat edustavat koko ministeriön näkemyksiä. Heidän on myös informoitava ministeriötään jaoston linjauksista. Jaostot kokoontuvat joko suppeassa virkamieskokoonpanossa tai aina kun tarkoituksenmukaista laajassa kokoonpanossa, jossa mukana on myös sidosryhmien edustajia.

EU-asioiden komiteassa käsitellään laajempia kokonaisuuksia, kuten Suomen EU-vaikuttamisstrategiaa ja Euroopan komission ohjelmaan vaikuttamista. Komiteassa sovitaan myös EU:n toimielimiin lähetettävistä kansallisista asian tuntijoista. Komitean puheenjohtajana toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden valtiosihteerit. Komiteaan kuuluvat kaikki ministeriöt, tasavallan presidentin kanslia, oikeuskanslerin virasto, Suomen Pankki ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Komitean varsinaisia jäseniä ovat olleet kansliapäälliköt tai valtiosihteerit, mutta usein komitea kokoontuu heidän henkilökohtaisten varajäsentensä kokoonpanossa.

Poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat viedään EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviksi. Tämä koskee myös valmistelua ja vaikuttamista EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto toimii valtioneuvoston EU-sihteeristönä. Se vastaa muun muassa EU-asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Osasto antaa toimintaohjeet Suomen pysyväälle EU-edustustolle kulloinkin Coreperissa esillä oleviin asioihin. Suomen EU-politiikan johtajana toimivan pääministerin työn tukeminen on noussut osaston yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi. Lisäksi osasto vastaa niiden asioiden valmistelusta, jotka nousevat Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä muihin jäsenvaltioiden päämiesten kokouksiin. EU-asioiden osasto toimii myös EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä. EU-asioiden osaston muita tärkeitä tehtäviä ovat EU:n perussopimusten muuttamista koskevien asioiden yhteensovittaminen, Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat sekä Euroopan unionin toimielimiä koskevat nimitysasiat. Lisäksi se käsittelee yhdessä ulkoministeriön kanssa EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat.

Myös Suomen pysyvällä EU-edustustolla, joka edustaa koko valtioneuvostoa, on keskeinen rooli EU-asioiden valmistelujärjestelmässä ja EU-vaikuttamisessa.

Tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteuttamista on huolehtia Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamisesta. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtäväänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksista. Ahvenanmaan asemasta EU-asioiden valmistelussa lähemmin 9.3.

EU-asioiden ennakoiva ja tehokas valmistelu edellyttää ministereiden osallistumista EU-ministerivaliokunnan ja EU:n neuvoston työhön, ministeriöiden virkamiesjohdon sitoutumista sekä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuulemista. Katkava yhteensovittamisjärjestelmä on Suomen vahvuus, ja eri toimijoiden tulee sitoutua sen hyödyntämiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

10.2.11 EU-tuomioistuin- ja rikkomusasiat

Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuin) tehtävänä on huolehtia siitä, että EU:n perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. EU-tuomioistuin varmistaa, että EU-oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhtenäisesti koko EU:n alueella. Sen oikeuskäytäntö on vaikuttanut merkittävästi EU-oikeuden kehitykseen. EU-tuomioistuin koostuu unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta. Tuomioistuin sijaitsee Luxemburgissa.

EU-tuomioistuinasioilla tarkoitetaan Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelemiä oikeudenkäyntiasioita. Jäsenvaltioiden kannalta määrällisesti merkittävin asiaryhmä ovat kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle tekemät ennakkoratkaisupyynnöt, joiden käsittelyyn jäsenvaltiot voivat osallistua. Jäsenvaltiot esiintyvät unionin tuomioistuimessa myös vastaajina komission nostaessa niitä vastaan kanteen EU-jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevassa asiassa. Jäsenvaltio voi myös nostaa kanteen unionin toimielintä vastaan tai toimia valittajana hakiessaan muutosta unionin yleisen tuomioistuimen antamaan tuomioon. Lisäksi niillä on oikeus tehdä väliintulo kaikissa EU-tuomioistuimessa vireillä olevissa kanne- ja valitusasioissa. Suomi on EU-tuomioistuimessa verrattain aktiivinen toimija; esimerkiksi vuonna 2017 Suomi osallistui 48 asian kirjalliseen ja 12 asian suulliseen käsittelyyn.

EU-rikkomusasioilla tarkoitetaan komission jäsenvaltiota vastaan käynnistämää EU-jäsenyyssvelvoitteiden rikkomista koskevaa menettelyä. Menettelyn tarkoituksena on selvittää asia ja saavuttaa yhteisymmärrys jäsenvaltion ja komission välillä ilman, että asiaa tarvitsisi saattaa unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rikkomusmenettelyn aluksi komissio lähettää jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen. Jollei jäsenvaltion viralliseen huomautukseen antama vastaus tyydytä komissiota, antaa se jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jonka jälkeen se voi nostaa jäsenyyssvelvoitteiden rikkomista koskevan kanteen tuomioistuimessa. Jos kanne koskee direktiivin täytäntöönpanon viivästyistä, komissio voi suoraan pyytää unionin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisia seuraamuksia. Sanktiot voivat olla määrältään huomattavia. Kanteen koskiessa EU-oikeuden sisällöllistä rikkomista, sanktion määrääminen edellyttää raskaampaa menettelyä.

Suomen edustaminen EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Suomea EU-tuomioistuimessa edustavat UM:n EU-tuomioistuinasioiden yksikön päällikkönä toimiva Suomen valtioneuvoston jäsen ja valtioneuvoston jäsenen sijainen.

Suomen hallituksen kannanotot valmistellaan ulkoministeriön johdolla toimivissa eri ministeriöiden edustajista koostuvissa työryhmissä. Perusteet, joiden pohjalta huomautukset laaditaan, käsitellään EU-asioiden komitean alaisessa oikeudelliset kysymykset -jaostossa. Periaatteellisesti merkittävät asiat käsitellään EU-ministerivaliokunnassa.

Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:ssä. Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa kannanotot sellaisissa EU-jäsenyyssvelvoitteiden rikkomista koskevissa asioissa, joiden kohteena olevien velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan. Jos EU-tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa itsehallintolain 59 d §:n mukaan tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa kerrotaan enemmän kohdassa 9.3

Ks. Euroopan unionin tuomioistuin²¹

21 <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/index.html>

10.2.12 Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa

Eurooppa-neuvoston kokousten ja epävirallisten päämiestapaamisten ohella pääministeri edustaa Suomea muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU-toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti päättä toisin. Tällaista valtion ylimmän johdon osallistumista vaativaa EU-toimintaa ei ole mahdollista luetella tyhjentävästi. Tyypillisiä esimerkkejä ovat eurohuippukokoukset sekä EU:n ns. kolmas maa -kokoukset, joissa EU ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla EU:n ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa sekä huippukokoukset, joissa EU:n johto ja päämiehet tapaavat esimerkiksi suurvallan tai suurvaltojen päämiehiä. Tilanteissa, joissa muu kuin pääministeri tai hänen sijaisensa toimii Suomen edustajana tällaisessa toiminnassa, päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa ministerin osallistuminen valtion ylimmälle johdolle kuuluvaan EU:n toimintaan osana Suomen valtuuskuntaa kuuluu ministerin virkatehtäviin eikä valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen tehdä siitä erikseen päätöstä. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto yhteensovittaa EU:n kolmas maa -huippukokousten valmistelut.

10.2.13 Euroalueen vakaus

EU-lainsäädäntö asettaa julkisen talouden hoidolle kolme finanssipoliittista sääntöä. Julkisen talouden alijäämä saa olla enintään 3 % ja velka enintään 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetaan keskipitkän aikavälin tavoite, jonka alaraja määräytyy maa-kohtaisten olosuhteiden mukaan.²²

EU:n komissio arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista Suomen vakausohjelman tarkastuksen yhteydessä vuosittain kesäkuussa. Suomi laatii muiden EU-jäsenmaiden tavoin vuosittaisen kansallisen uudistusohjelman.

Vakaus- ja kasvusopimus jakautuu kahteen osaan eli ennaltaehkäisevään ja korjataan osaan. Ennaltaehkäisevän osan noudattamisen tulkinta rakentuu kolmesta osasta:

²² Kevään 2013 vakausohjelmassa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite on -0,5 % bruttokansantuotteesta, joka myös on alin Suomelle tällä hetkellä sallittu tavoitearvo.

1. keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttaminen tai pysyminen uralla, joka johtaa MTO:n saavuttamiseen riittävällä nopeudella;
2. menosäännön noudattaminen;
3. kokonaisvaltainen arvio kohtien 1 ja 2 noudattamisesta.

Korjaava osa eli komissio harkitsee maan asettamista liiallisen alijäämän menettelyyn, jos sen julkisen sektorin alijäämä on yli 3 tai velka yli 60 prosenttia suhteessa BKT:n eikä velka sopeudu kohti 60 %:n rajaa riittävällä nopeudella. Ennen asettamista komissio kuitenkin raportissaan arvioi rikkomisen vakavuuden, automaattisesti menettelyyn ei aseteta.

Suomessa asiasta on säädetty talous- ja rahaliiton vakauudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa.

10.3 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaista yhteistyötä harjoitetaan laajasti sekä epämuodollisina neuvonpitoina että muodollisissa yhteistyöpuitteissa. Pohjoismaisena yhteistyöministerinä toimii se valtioneuvoston jäsen, jonka tehtäviin yhteistyöministerin tehtävät valtioneuvoston jäsenten välisessä tehtäväjaossa on määrätty. Yhteistyöministeristä on säädetty Pohjoismaiden yhteistyösopimuksessa (ns. Helsingin sopimus SopS 28/1962, 61 art.).

Yhteistyön tärkeimmät elimet ovat vuonna 1952 perustettu Pohjoismaiden neuvosto (PN), joka on kansanedustuslaitosten yhteistyöelin, ja vuonna 1971 perustettu Pohjoismaiden ministerineuvosto (PMN), joka on hallitusten välinen yhteistyöelin. Pohjoismaiden neuvoston parlamentaarista asemaa ja ministerineuvoston kansanvaltaista vastuuta parlamentin edessä on pyritty vahvistamaan.

Virallisissa yhteistyöelimissä harjoitettavaan Helsingin sopimukseen pohjautuvaan pohjoismaiseen yhteistyöhön osallistuvat myös itsehallintoalueet eli Ahvenanmaan maakuntapäivät ja maakunnan hallitus samoin kuin Grönlanti ja Färsaaret.

Yhteistyön perustana on pohjoismaiden välinen yhteistyösopimus eli Helsingin sopimus (1962), jota on muutettu useita kertoja, viimeksi syyskuussa 1995. Muita yhteispohjoismaisia sopimuksia on kuutisenkymmentä. Niistä mainittakoon passi-vapaussopimus (1954), kulttuurisopimus (1971), ympäristösuojelusopimus (1974), sopimus kunnallisesta yhteistyöstä yli rajojen (1977), kielisopimus (1987), sopimus yhteisistä työmarkkinoista (1982), sosiaaliturvasopimus (uusittu 2003) sosiaali-palvelusopimus (1994) ja korkeakoulusopimus (1996). Pohjoismaisten sopimusten ja EU-oikeuden suhde on haastava. Pohjoismainen sopimusverkosto on kattava, se oli aikanaan edistyksellinen esimerkki alueellisen integraation kehittymisestä, mutta EU-oikeuden kehittyminen on vaikuttanut Pohjoismaisten sopimusten asemaan.

10.3.1 Pohjoismaiden neuvosto

Pohjoismaiden neuvosto koostuu yhteensä 87 kunkin pohjoismaan kansanedustus-laitoksen valitsemasta jäsenestä, jotka järjestäytyvät puolueryhmiin valtiorajojen yli. Ryhmät ovat konservatiivinen ryhmä (Suomesta kok.), sosiaalidemokraattinen ryhmä (SDP), keskiryhmä (kesk., vihr., RKP, KD), vapaa pohjola (PS) ja Pohjoismaiden vihreä vasemmisto (vas.). Tämän lisäksi edustajia on puolueryhmiin kuulumatto-mien ryhmässä (sin.).

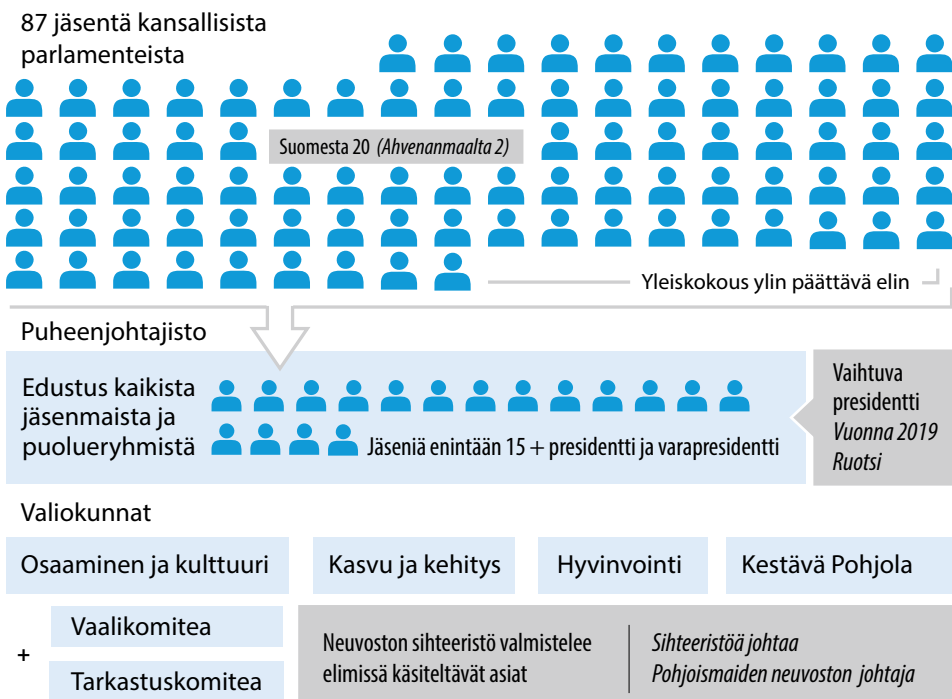
Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajistoon kuuluvat presidentti, varapresidentti ja enintään 15 valittua jäsentä. Kaikkien maiden ja puolueryhmien on oltava edus-tettuina. Presidentiksi valitaan sen valtion edustaja, jossa kunakin kalenterivuonna pidetään neuvoston istunto (vuonna 2019 Ruotsi). Puheenjohtajiston merkitys on korostunut nimenomaan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa ja EU-kysymyksissä.

Istunnot on tapana pitää loka–marraskuun vaihteeseen osuvalla viikolla ja ne ovat ainutlaatuinen keskustelufoorumi hallitusten ja parlamentaarikkojen välillä. Niihin osallistuu yleensä suuri joukko hallituksen jäseniä esillä olevista asioista riippuen. Vakiintuneen käytännön mukaan ainakin pää, yhteistyö-, ulko- ja puolustusministe-rien odotetaan käyttävän puheenvuoroja. Istunnossa järjestetään pääministerien ja parlamentaarikkojen temaattinen keskustelu ja myös eri ministerien kyselytunnit.

Pohjoismaiden neuvosto tekee yhteistyöaloitteita ja esittää suosituksia ministerineuvostolle. Valiokunnat ja puheenjohtajisto voivat toimeenpanna omia selvityksiä. Neuvostolla, sen valiokunnilla ja yksittäisillä jäsenillä on oikeus esittää kirjallisia kysymyksiä ministerineuvostolle ja pohjoismaiden hallituksille. Pohjoismaiden neuvoston valiokunnat käyvät puheenjohtajamaan edustamien pohjoismaisten ministerien kanssa suullista vuoropuhelua niistä aloitteista, joita koskevia hallitusten vastauksia ei ole hyväksytty.

Pohjoismaiden neuvostossa on puheenjohtajiston lisäksi neljä erillistä valiokuntaa eli osaaminen ja kulttuuri, kasvu ja kehitys, hyvinvointi sekä kestävä Pohjola. Lisäksi neuvostossa toimii vaalikomitea ja tarkastuskomitea.

Pohjoismaiden kieliä pidetään yhdenvertaisina neuvoston kokouksissa. Työkielet ovat norja, ruotsi ja tanska mutta esimerkiksi jäsenaloitteet voi jättää suomen kielellä. Työkielten ja suomen sekä islannin kielten välillä järjestetään tulkkaus ja tärkeät asiakirjat käännetään.



Kuvio 9. Pohjoismaiden neuvosto.

10.3.2 Pohjoismaiden ministerineuvosto

Pohjoismaisen yhteistyön ylin poliittinen johto kuuluu Helsingin sopimukseen vuonna 1993 tehdyn muutoksen mukaisesti pääministereille. Heitä avustavat tässä tehtävässä pohjoismaisiksi yhteistyöministereiksi nimetyt hallitusten jäsenet sekä Pohjoismaiden yhteistyökomitean (PYK) jäseninä toimivat virkamiehet. Yhteistyöministeristä on säädetty Helsingin sopimuksessa. Pohjoismaisena yhteistyöministerinä toimii se valtioneuvoston jäsen, jonka tehtäviin yhteistyöministerin tehtävät valtioneuvoston jäsenten välisessä tehtäväjaossa on määrätty.

Ulkoministeriössä toimii Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö (PYS), joka on osa Eurooppaosastoa. Se avustaa pääministeriä ja pohjoismaista yhteistyöministeriä johtamaan Suomen hallituksen toimintaa Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä koordinoi pohjoismaista yhteistyötä valtionhallinnon piirissä. Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristön päällikkö toimii Suomen edustajana Pohjoismaiden yhteistyökomiteassa.

Muissa ministeriöissä ministereitä avustavat pohjoismaisesta yhteistyöstä vastaavat virkamiehet.

Ministerineuvosto muodostuu nykyään 11 eri ministerikokoonpanosta sekä yhdestä väliaikaisesta digitalisaatioasioita käsittelevästä kokoonpanosta. Pää-, ulko-, ulkomaankauppa-, kehitysyhteistyö- ja puolustusministerit eivät ole kokoontuneet ministerineuvostona vaan ministerien kokouksissa. Myös muut ministerineuvoston muodollisten rakenteiden ulkopuolelle jäävät ministerit, mm. liikenne-, sisäasiain- ja kuntaministerit kokoontuvat säännöllisesti.

Pohjoismaisen hallitustenvälisen yhteistyön puheenjohtajuus kiertää kalenterivuositain (vuonna 2019 vuorossa on Islanti). Suomen seuraava puheenjohtajuus on vuonna 2021. Helsingin sopimus antaa puheenjohtajamaalle vastuun yhteistyön johtamisesta. Kukin Pohjoismaa on viime vuosina laatinut puheenjohtajuusohjelman.

Päätösvaltaisuus Pohjoismaiden ministerineuvostossa edellyttää, että kaikki maat ovat kokouksissa edustettuina ja että valtioiden ministereistä on läsnä enemmistö, eli kolme. Päätöksenteko on menettelytapakysymyksiä lukuun ottamatta yksimielistä. Ministerineuvoston päätökset ovat hallituksia sitovia. Pohjoismaiset sopimukset edellyttävät erillistä kansallista hyväksyntää.

Ministerineuvoston työtä valmistellaan PMN:n sihteeristön avustuksella ministeriöiden edustajista koostuvissa pysyvissä virkamieskomiteoissa. Lisäksi on neuvoa antavia komiteoita ja asiantuntijaryhmiä.

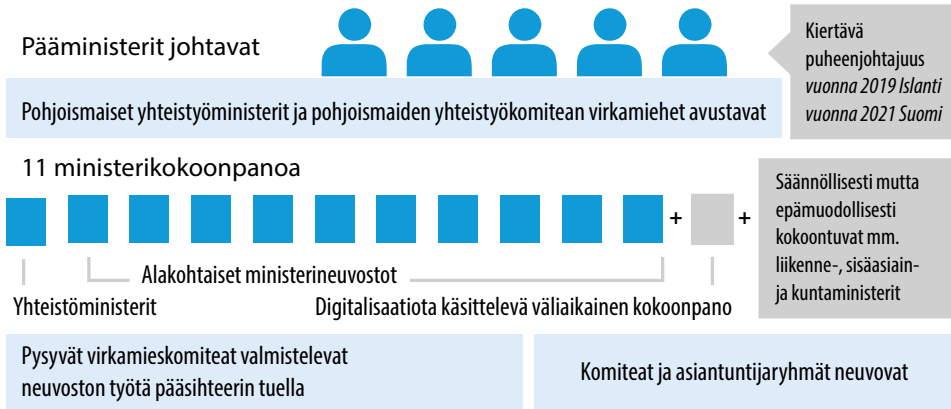
Pohjoismaiden ministerineuvoston asiat valmistellaan ja päätetään norjaksi, ruotsiksi tai tanskaksi. Tulkkaus suomen ja islannin kielille järjestetään pyydettyäessä. Englannin kieltä käytetään rajoitetusti joissain epämuodollisissa yhteyksissä erityisen perustelluista syistä.

Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöt sijaitsevat Kööpenhaminassa. Ne toimivat kansainvälisinä sihteeristöinä, joille on myönnetty erioikeuksia ja -vapauksia. Sihteeristöjen tiedotus- ja viestintäosasto sekä sen ylläpitämät verkkoviestintäkanavat ovat yhteiset.

Pohjoismaiseen yhteistyöhön kuuluvat olennaisesti myös yhteispohjoismaiset laitokset, joita on noin 20 eri pohjoismaissa. Suomessa sijaitsevat näistä Pohjoismaiden investointipankki (NIB), Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö (NEFCO), Pohjoismaiden kehitysrahasto (NDF) ja Pohjoismaiden kulttuuripiste (Nordisk Kulturkontakt), Pohjoismaiden työterveyden täydennyskoulutusinstituutti (NIVA) ja Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen (NVC) Suomen haaratoimisto. NIB on Pohjoismaiden ministerineuvoston perustama ja sen jäsenyys on laajennettu kattamaan Viron, Latvian ja Liettuan.

Kansalliset Pohjola-Norden yhdistykset alueellisine alayhdistyksineen toteuttavat pohjoismaista kansalaisyhteistyötä ja Info Pohjola yleisöneuvontaa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetti on vuonna 2019 yhteensä 951 miljoonaa Tanskan kruunua (127 milj. euroa). Kansallisista kustannuksista, ml. matkakuuluista vastaa kukin ministeriö osaltaan. Samoin ministeriöt vastaavat alojensa pohjoismaisesta yhteistyöstä siltä osin kuin siihen ei ole varattu määrärahaa Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetista.



Kuvio 10. Pohjoismaiden ministerineuvosto.

10.3.3 Pohjoismaiden yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5

Suomi on toimiessaan seuraavan kerran vuonna 2021 Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana saman rotaation mukaisesti vetovastuussa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä. Ulkoministerit kokoontuvat vuoden aikana säännöllisesti kolme kertaa: kerran kevätkaudella, syyskuussa YK:n yleiskokousviikolla New Yorkissa sekä loka–marraskuun vaihteessa Pohjoismaiden neuvoston kokouksen yhteydessä. Tällöin puheenjohtajana toimivan maan ulkoministeri antaa Pohjoismaiden neuvoston istunnolle katsauksen UTP-yhteistyöstä.

Myös HAGA-yhteistyö, eli pohjoismaisten pelastusalan ministereiden yhteistyön puheenjohtajuus kiertävä. Suomi (sisäministeriö) toimii seuraavan kerran puheenjohtajanaan vuonna 2021.

Virkamiestason kokouksista keskeisimpiä ovat valtiosihteerien ja poliittisten osastojen päälliköiden N5-kokoukset.

Puheenjohtajamaan vastuulla on kokousten agendojen laatiminen, puheenjohtajana toimiminen ja mahdollisten yhteisten lausuntojen ja artikkeleiden luonnostelu ja koordinointi. Suomi vastaa 2021 myös edustustoyhteistyön edistämisestä ja koordinoinnista joissakin pääkaupungeissa ja kansainvälisissä järjestöissä.

Viime vuosina pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on kasvavassa määrin laajentunut kattamaan myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisen yhteistyön (NB8).

Vuoden 2011 jälkeen pohjoismaista yhteistyötä on kehitetty erityisesti ministerijulistusten kautta, joita on annettu etenkin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (esim. ulkoministerien antama pohjoismainen solidaarisuusjulistus vuodelta 2011 ja 2014 julistus, pohjoismaisten kehitysministerien ja yhteistyöministerien vuonna 2014 antama julistus yhteistyöstä neuvoteltaessa YK:n kestävän kehityksen tavoitteita sekä puolustusministerien vuonna 2014 antama julistus puolustusalan yhteistyöstä).

10.3.4 Pohjola ja Eurooppa

Pohjoismaisen sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisen yhteistyön ohjenuorana eurooppapoliittisissa asioissa on neuvonpito ja yhteistyö sellaisissa EU:ssa ja ETA:ssa ajankohtaisissa kysymyksissä, joihin liittyy yhteisiä intressejä ja arvoja ja joiden suhteen maat haluavat vaikuttaa eurooppalaiseen agendaan. Yhteistyö vaihtelee sisällön mukaan epämuodollisesta tiedonvaihdosta koordinoituihin kannanottoihin ja aloitteisiin. Yhteistoiminta Pohjoismaiden kesken eurooppalaisessa yhteistyössä perustuu Helsingin sopimuksen 33 artiklaan.

EU- ja ETA-asiat ovat säännöllisesti esillä myös viiden pohjoismaan pääministerikokouksissa, muiden ministereiden ja virkamiesten kokouksissa sekä lähes kaikissa PMN:n eri kokoonpanoissa ja virkamieskomiteoissa.

Ks. Ulkoministeriö²³, Pohjoismainen yhteistyö²⁴

23 <https://um.fi/etusivu>

24 <https://www.norden.org/fi>

10.4 Kansainväliset suhteet

10.4.1 Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet

Valtiosopimus on määritelty valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleis-sopimuksessa (SopS 32 ja 33/1980). Valtiosopimuksen määritelmään sisältyy se, että valtiosopimus luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat osapuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina. Sen sijaan valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta ei ole määritelty perustuslaissa tai muussakaan kansallisessa lainsäädännössä. Käytännössä kansainvälisissä neuvotteluissa tulee arvioida, onko kyse valtiosopimuksesta vai muusta ei-oikeudellisesti sitovasta asiakirjasta. Tämä määrittelee myös kansallisen päätöksentekoprosessin.

Kansainvälinen oikeus sääntelee kaikkia valtiosopimuksen tekovaiheita. Valtion oma lainsäädäntö määrittelee sen, mikä valtioelin sopimuksenteon eri vaiheista päättää ja miten sopimukset saatetaan valtiosisäisesti voimaan. Suomessa valtiosopimuksen tekemistä koskevat säännökset sisältyvät perustuslain 8 lukuun. Luvussa säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §), näiden velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §), eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimusneuvotteluista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai asiaa joka on maakunnalle muutoin erityisen tärkeä. Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai jos se on ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Ahvenanmaan ottamisesta huomioon valtiosopimusten neuvottelemisessa ja sopimusten voimaansaattamisessa kerrotaan myös jaksossa 9.3.

Ulkoministeriö avustaa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa.

Ks. Valtiosopimusopas²⁵

²⁵ <https://um.fi/valtiosopimusopas>

10.4.2 Suomi ja ihmisoikeudet kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pysyvä, riippumaton kansainvälinen tuomioistuin. Sille voivat valittaa yksityishenkilöt, kansalaisjärjestöt tai ryhmät, joiden mukaan sopimusvaltio on loukannut heidän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan (ns. yksilövalitus). Käytännössä tämä tarkoittaa kansallisen tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän tahon ratkaisuja ja menettelyjä, jossa valittajan mukaan hänen ihmisoikeuksiaan on loukattu. Valittajana voi toimia myös yhtiö. Tätä ennen on kuitenkin ensin käytettävä kaikki tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot. Myös sopimusvaltio voi tehdä valituksen, jonka mukaan toinen sopimusvaltio on loukannut ihmisoikeussopimuksen määräyksiä (ns. valtiovalitus). Tällaiset valitukset ovat olleet harvinaisia. Ihmisoikeustuomioistuimen lopulliset tuomiot ovat vastaajavaltiota oikeudellisesti sitovia. Niiden kansallista täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea. Tuomioistuimen toimipaikka on Strasbourgissa.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanoa osapuolten määräaikaisraportoinnin ja järjestökantelujen avulla. Kansalliset ja kansainväliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä tietyt kansalaisjärjestöt voivat tehdä komitealle ns. järjestökanteluita peruskirjalla tunnustettujen oikeuksien väitetyistä loukkauksista. Suomi on toistaiseksi ainoa jäsenvaltio, joka on myöntänyt kanteluoikeuden kaikille kansalaisjärjestöille. Komitealle ei voi tehdä yksilövalituksia. Komitean päätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyy komitean päätökset ja seuraa niiden kansallista täytäntöönpanoa. Sosiaalisten oikeuksien komitea kokoontuu Strasbourgissa.

Muiden Euroopan neuvoston puitteissa hyväksytyjen keskeisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan osapuolten määräaikaisraportoinnin kautta. Suomi raportoi määräajoin kansallisten vähemmistöjen ja vähemmistökielten suojelusta, ihmiskaupan vastaisista toimista ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnasta niiden täytäntöönpanoa valvoville itsenäisille ja riippumattomille sopimusvalvontaelimille. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumista käsittelevässä Lanzarote-komiteassa täytäntöönpanoa valvotaan osapuolten vertaisarviointien avulla. Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimet kokoontuvat Strasbourgissa.

YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmässä keskeisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvoo kymmenen itsenäistä ja riippumatonta sopimusvalvontaelintä. Suomi raportoi määräajoin ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta seitsemälle valvontaelimelle, jotka ovat ihmisoikeuskomitea (CCPR), taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksia komitea (CESCR), rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD), naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW), kidutuksen vastainen komitea (CAT), lapsen oikeuksien komitea (CRC) ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (CRPD). Kidutuksen vastaisen komitean alakomitean (SPT) suorittama valvonta pohjautuu puolestaan vierailuihin niihin paikkoihin, joissa osapuolen alueella voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Lisäksi YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan yksilövalitusten ja myös harvinaisempien valtiovalitusten kautta. Valitusmenettelyn hyväksyminen on valinnaista eli sopimusosapuolet voivat halutessaan tunnustaa valvontaelimen toimivallan käsitellä valituksia. Suomi on tunnustanut kaikkien edellä mainittujen komiteoiden toimivallan käsitellä yksilö- ja valtiovalituksia väitetyistä ihmisoikeuksien loukkauksista. Lisäksi Suomi on tunnustanut komiteoiden toimivallan niiden omasta aloitteesta tapahtuvaan tutkintamenettelyyn väitetyistä vakavista ja järjestelmällisistä sopimusloukkauksista osapuolen alueella. YK:n sopimusvalvontaelinten ratkaisut eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Suomi on kuitenkin pyrkinyt täytäntöönpanemaan mahdollisuuksien mukaan valitusmenettelyissä saamansa suositukset niissä tapauksissa, joissa loukkaus on todettu. YK:n sopimusvalvontaelimet kokoontuvat Genevessä.

Suomea koskevia ihmisoikeusvalituksia voidaan käsitellä myös UNESCO:n sopimus- ja suosituskomiteassa sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston valitusmenettelyssä.

Vastaajana edellä mainituissa valitusmenettelyissä on aina valtio, joskin jokainen viranomainen tai muu julkista valtaa käyttävä voi omalla menettelyllään tai laiminlyönnillään aiheuttaa valtion vastuun ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Suomen edustaminen ihmisoikeuksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Ulkoministeriössä asiaa hoitaa ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikön päällikkönä toimiva valtiosiamies.

10.4.3 Edustustot

10.4.3.1 Suomessa toimivat edustustot

Helsingissä on noin 60 vieraan valtion suurlähetystä. Paikalla olevien suurlähetystöjen lisäksi lähes 100 suurlähetystä on sivuakkreditoitunut Helsinkiin jostakin muusta maasta käsin. Suomessa on lisäksi kolme lähetetyn konsulin johtamaa konsulaattia ja seitsemän kansainvälisen järjestön edustustoa tai toimistoa. Lisäksi Helsingissä toimivat Euroopan unionin keskeisten toimielinten edustustot.

Suomessa sijaitsee lisäksi noin 200 ulkovallan kunniakonsulaattia. Näistä runsaat 50 toimii pääkaupunkiseudulla.

Ulkoministeriö julkaisee ministeriön verkkosivuilla²⁶ luetteloa Helsinkiin nimitetyistä diplomaatti- ja konsuliedustustoista, kansainvälisistä järjestöistä ja diplomaattikunnasta.

10.4.3.2 Suomen ulkomaan edustustot

Ulkoasiainhallinnon edustustoverkon muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä yhteystoimistot ja kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Konsuliedustustot ovat lähetetyn virkamiehen johtamia pääkonsulaatteja, konsulaatteja ja pääkonsulaattiin kuuluvia erillisiä yksiköitä tai kunniakonsulin johtamia kunniakonsulaatteja. Ulkomaan toimipaikkoja on noin 90. Lisäksi Suomella on Helsingistä käsin toimivia kiertäviä suurlähettiläitä sekä noin 400 kunniakonsulia ympäri maailman.

Edustustot hoitavat sekä yleisiä poliittisia tehtäviä että viranomaistehtäviä. Lähtökohtaisesti kaikilla edustustoilla on samat perustehtävät, jotka määräytyvät ulkoasiainhallintolain ja -asetuksen, konsulipalvelulain, diplomaattisia suhteita ja konsulisuhteita koskevien Wienin yleissopimusten sekä perinteiden ja vakiintuneiden käytäntöjen mukaan; painotukset tehtävien välillä vaihtelevat kuitenkin tarpeiden mukaan. Monet edustustot hoitavat asemamaansa lisäksi Suomen suhteita myös lähialueen maihin, joissa Suomi ei ole muuten edustettuna. Nämä ns.

²⁶ <https://um.fi/diplomatic>

sivuakkreditointimaat ovat normaali osa edustustoverkkoa ja mahdollistavat suhteen ylläpitämisen myös niihin maihin, joihin ei ole omaa edustustoa perustettu.

Suomen ulkomaiset edustustot tekevät kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä yhteistyötä EU:n edustustojen (delegaatiot) kanssa. EU:n edustoista ks. 10.2.6.



Kuvio 11. Suomen edustustoverkko.

10.4.4 Vierailut

10.4.4.1 Valtiovierailut ja muut tasavallan presidentin kutsumat ulkomaiset vieraat

Valtiovierailuista ohjeet antaa tasavallan presidentin kanslia.

Valtiovierailuissa ja muissa ulkomaisissa vierailuissa, joissa kutsun esittäjänä on tasavallan presidentti, ei hallitus kokonaisuudessaan ole automaattisesti mukana. Suomeen suuntautuvien valtiovierailujen yhteydessä ulkoministeri, joku muu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tai valtioneuvoston jäsen osallistuu vastaanottoseremonioihin Presidentinlinnassa. Seremonioihin kutsutaan myös valtioneuvoston jäsen, joka osallistuu valtiovierailun ohjelmaan sisältyvään valtuuskuntien väliseen keskusteluun. Valtiovieraan saapuessa yksi ministereistä osallistuu tarpeen mukaan vieraan vastaanottoon lentokentällä. Tästä sovitaan tapauskohtaisesti erikseen ennen jokaista vierailua. Vierailuun liittyville aterioille kutsutaan ministerit erillisellä kutsukortilla.

10.4.4.2 Valtioneuvoston jäsenten ulkomaiset vierailut

Ministereiden ulkomaanmatkat ja heidän kutsunsa ulkomaisille ministereille kuuluvat kiinteästi Suomen ulkopoliittiseen toimintaan. Siksi on tärkeää, että vierailuvaihto sekä asiallisesti että ajallisesti soveltuu ulkopoliittisiin toimintalinjoihin ja koko hallituksen vierailuvaihto-ohjelmaan.

Hallitustason vierailuja koskevan kokonaiskuvan saamiseksi vierailusuunnitelmat Suomesta ulkomaille sekä suunnitelmat kutsujen esittämisestä ulkomaisille ministereille saatetaan ulkoministeriön tietoon.

Ministereiden vierailusuunnitelmia koskevat tiedot toimitetaan asianomaisesta maasta tai kansainvälisestä järjestöstä vastaavan ulkoministeriön yksikön tietoon. Tiedot on lähetettävä myös ulkoministeriöön. Ulkoministeriössä on sähköinen vierailurekisteri, johon vierailutiedot kirjataan. Rekisteriin ilmoitetuista tiedoista voidaan lähettää tarvittaessa koosteita muille ministeriöille.

Vierailun osalta tulisi ilmoittaa seuraavat tiedot: vierailijan etunimi, sukunimi, tehtävä/titteli, vierailun ajankohta, vierailun luonne (esim. virallinen vierailu, työvierailu, kokoukseen osallistuminen, vienninedistämismatka), kohde ja keskeiset

teemat. Konferenssimatkoista, pohjoismaisista kokouksista ja epävirallisista matkoista ei kirjata tietoja vierailurekisteriin.

Hallituksen vaihdoksen jälkeen edellisen hallituksen jäsenten toteutumatta olevat, esitetyt ja vastaanotetut kutsut eivät ole automaattisesti voimassa, vaan ne otetaan uudelleen käsittelyyn.

Hallitustason vierailuvaihtoa koskevat viestit Suomen ulkomailla oleville edustustoille välitetään ulkoministeriön asiaa hoitavan yksikön kautta, ellei asiasta ole ulkoministeriön kanssa sovittu toisin.

Kansainvälinen tapa ja Suomen hallituksen jäsenen arvovalta edellyttävät, että viralliset ja virallisuonteiset vierailut ulkomaille perustuvat kyseisen maan hallituksen jäsenen esittämään kutsuun. Eräät maat edellyttävät myös epävirallisemmilta vierailuilta (esim. näyttelyihin liittyen) kutsun esittämistä ja isännyyteen liittyvien kysymysten selvittämistä etukäteen. Tähän liittyvät kysymykset tulisi selvittää ulkoministeriön kanssa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

10.4.4.3 Pääministerivierailut ja eräät muut korkean tason vierailut Suomeen

Suomeen pääministerin vieraaksi tulevien muiden valtioiden pääministerien ja kansainvälisten järjestöjen (YK, OECD jne.) pääjohtajien vierailujen osalta valtioneuvoston kanslia on sopinut menettelyistä ulkoministeriön kanssa. Ulkoministeriö vastaa vierailuohjelman laadinnasta ja vierailujen käytännön järjestelyistä pääministerien delegaatiot mukaan lukien sekä muusta vierailuihin liittyvästä toiminnasta. Ulkoministeriö maksaa myös näiden vierailujen kustannukset. Yhteyshenkilönä valtioneuvoston kansliassa on asiasta riippuen joku pääministerin erityisavustajista tai näiden sihteerit.

Mikäli ministeri on tapaamassa Euroopan komission jäseniä tai Euroopan parlamentin edustajia tai muita korkean tason EU-edustajia, on vierailu koordinoitava EU-edustuston ja valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston kanssa. Lisäksi Suomeen kutsutuista vieraista tulisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedottaa muihin toimivaltaisiin ministeriöihin ja komission Suomen-edustustoon sekä Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimistoon. Näin vierailuja voidaan hyödyntää mahdollisimman laaja-alaisesti EU-vaikuttamisessa.

10.4.5 Protokollakysymykset

10.4.5.1 Kansallispäivävastaanotot ja muut tilaisuudet

Helsingissä olevat suurlähetystöt lähettävät kansallispäivävastaanoton kutsut usein valtioneuvoston jäsenille. Kutsun saavuttua tulee ministerin sihteerin ilmoittaa osallistumisesta tai esteestä suurlähetystölle.

Suurlähettiläiden muihin kutsuihin kuin kansallispäivävastaanottokutsuihin osallistumisesta ei voida antaa yleissuosituksia. Ulkoministeriön protokollapalvelut on käytettävissä tiedusteluja varten.

10.4.5.2 Muut protokollakysymykset

Protokollan tuntemusta tarvitaan esimerkiksi kokousjärjestelyissä, istumajärjestyksissä, puhutteluissa, pukeutumisessa, kirjeenvaihdossa ja kunniamerkkikysymyksissä. Ministeriöt voivat kääntyä näissä kysymyksissä ulkoministeriön protokollapalvelujen puoleen. Valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö ohjeistaa turvallisuusjärjestelyt.

Kansainvälisen käytännön mukaisesti noudatetaan eri maiden hallitusten jäsenten välisessä suorassa kirjeenvaihdossa tiettyjä muotoja puhuttelussa ja kohteliaisuuslauseissa, jotka vaihtelevat kielestä toiseen. Ulkoministeriön protokollapalvelut antaa tarvittaessa neuvoja. Yleisenä tapana on, että hallituksen jäsen käy kirjeenvaihtoa vain vastaavan ulkomaisen tahon kanssa. Eräissä maissa olevat varaministerit eivät välttämättä ole hallituksen varsinaisia jäseniä, vaan kirjeenvaihdon oikea suomalainen osapuoli on tällöin ministeriön kansliapäällikkö tai ministerin valtiosihteerin. Epäselvissä tapauksissa voi kuitenkin ottaa yhteyden ulkoministeriöön.

Ulkoministeriö lähettää tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoministerin onnitelu-, surunvalittelu- ja kiitoskirjeet ulkovaltojen korkeille edustajille. Muiden ministereiden vastaavat kirjeet toimittaa kukin ministeriö asianomaiselle taholle.

10.4.6 Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta on antanut asiassa seuraavan sisältöisen suosituksen: Valtioneuvoston jäsenet pidättäytyvät tukemasta ja allekirjoittamasta kansalaisjärjestöjen ja -toimikuntien esittämiä

vetoomuksia, adresseja tai muita vastaavia hankkeita, jotka liittyvät kansainvälisiin kysymyksiin tai ulkopolitiikkaan. Milloin valtioneuvoston jäsen katsoo perusteluksi poiketa tästä säännöstä, tulee hänen neuvotella asiasta ulkoministerin kanssa tai tuoda asia valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn.

10.5 Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen

Suomen vientiä, yritysten kansainvälistymistä ja Suomeen suuntautuvien investointien edistämistä koskeva työ tapahtuu ministeriöiden ja muiden valtiorahoitteisten toimijoiden tiiviissä yhteistyössä. Yhteistyön alustana toimii vuonna 2012 käynnistetty Team Finland -verkosto, joka kokoaa yhteen kaikki tämän alan keskeiset valtio- rahoitteiset organisaatiot (erityisesti ministeriöt, Suomen ulkomaanedustustot, Business Finland, Finnvera, Teollisuussijoitus, Finnfund, ELY-keskukset sekä Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit).

Team Finland -verkoston tehtävä on varmistaa yrityksille suunnattujen palvelujen tehokkuus, tuloksellisuus, yhteensopivuus ja toisiaan täydentävyys. Verkoston toiminnan ohjauksesta vastaa keskeisten hallinnonalojen, Team Finland toimijoiden ja elinkeinoelämän etujärjestöjen edustajista koostuva Team Finland -johtoryhmä. Team Finland -johtoryhmä asettaa vuosittain tavoitteet verkostolle ja hyväksyy verkoston toimintaa ohjaavan strategian. Team Finland -verkoston operatiivista toimintaa ja viestintää koordinoi Business Finland.

Viennin ja kansainvälistymisen edistämiseen tähtäävät vierailut ovat keskeinen osa Team Finland -verkoston yhteistä palvelukokonaisuutta. Vierailuja toteutetaan tasavallan presidentin, pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten sekä korkean virkamiestason vetämänä. Team Finland -verkosto laatii vuosittain vierailusuunnitelman, joka perustuu TF-toimijoiden keräämään tietoon eri markkinoiden liiketoimintamahdollisuuksista ja tämän yhdistämisestä suomalaisyritysten tarjoamaan. Vierailusuunnitelmien yhteensovittamisesta ja vierailukalenterista vastaa ulkoministeriön TF-vierailukoordinaatio yhteistyössä Business Finlandin kanssa. Ministereille on laadittu erillinen manuaali Team Finland vierailujen tavoitteista ja toteutuksesta.

11 TOIMINTAA OHJAAVIA SÄÄNNÖKSIÄ JA PERIAATTEITA

11.1 Hyvän hallinnon periaatteet

Yhteiskunnan jäsenten – yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten – tarpeista lähtevä hyvä hallinto on hallinnon kehittämisen perimmäinen tavoite. Suomessa on vahva hyvän hallinnon perinne. Jokaisen oikeus hyvään hallintoon on kirjattu yhdeksi perusoikeudeksi perustuslakiimme ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Hyvällä hallinnolla vahvistetaan kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan ja hallinnon lainalaisuuteen sekä kansalaisten oikeusturvaa. Hallinnon toimintatavoilla ja organisaatiolla vaikutetaan hyvän hallinnon toteutumiseen.

Oikeutta ja hallintoa koskevassa kirjallisuudessa, kirjoituksissa ja keskusteluissa viitataan usein erinäisiin oikeusperiaatteisiin sekä hyvän hallinnon periaatteisiin. Ne ovat sitovia periaatteita, joita on noudatettava niin tosiasiallisissa hallintotoimissa kuin hallintoasioista säädettäessä.

Periaatteilla on juurensa perustuslaissa, ja monen periaatteen toteutumista on perustuslain mukaan myös lainsäätäjän aktiivisesti edistettävä. Periaatteet on niin ikään kirjattu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin²⁷, joihin Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

27 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18/1990), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

11.1.1 Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuuden periaate

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea lain tasolla.

11.1.2 Hyvän hallinnon takeet

Hyvän hallinnon käsite juontuu perustuslain 21 §:stä ja siinä säädettyjen vaatimusten toteutumista tukevasta muusta lainsäädännöstä. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä:

- käsittelyn julkisuus (sisältyy julkisuusperiaatteeseen)
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös sekä
- oikeus hakea muutosta.

Luetteloa osakysymyksistä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Esimerkiksi vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta (joskus objektiviteettiperiaate) samoin kuin hallintolaissa säädetty palveluperiaate sekä esteellisyysäännökset (ks. 4.2.) voidaan liittää perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn asianmukaisen viranomais-toiminnan vaatimukseen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Lailla turvaamisen vaatimus merkitsee, että hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja siihen nojautuvan lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella.

Esimerkiksi julkisuusperiaate saa perustuslaillisen sisältönsä perustuslain 12 §:stä, jota täsmennetään muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (julkisuuslaki). Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään. Julkisuuslaissa säädetään viranomaiselle myös velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

11.1.3 Hyvän hallinnon perusteet

Perustuslaissa säädettyä vaatimusta hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla täytetään hallintolailla yleislakina. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu, että viranomainen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoituksidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (yhdenvertaisuusperiaate, syrjinnän kieltö) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate, oikeasuhtaisuuden vaatimus). Viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuoja, oikeutettujen odotusten suoja), mikä merkitsee muun muassa, että yksityisen ihmisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Hallintolaissa säädetään myös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta hyvän hallinnon perusteina. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisella on myös velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tästä säädetään julkisuuslaissa.

Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Jollei asia kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen on lisäksi verkkopalveluissaan huomioitava niiden saavutettavuus. Käytettävistä kielistä säädetään kielilaissa ja saamen kielilaissa.

Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintoasian käsittely

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä, virkamiehen esteellisyydestä, asianosaisten kuulemisesta, päätöksen perustelemisesta sekä sisällöstä, hallintokantelusta ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Valitusoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa ja jatkossa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa²⁸. Nämä kaikki kuuluvat hyvään hallintoon, ja niitä koskevilla säännöksillä toteutetaan myös oikeusturvaa perustuslain 21 §:n mukaisesti. Ks. 4.2 Esteellisyys valmistelussa ja hallintopäätöksenteossa.

28 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE29/2018) hyväksytty eduskunnassa muutettuna 19.2.2019.

11.2 Julkisuus ja asiakirjojen käsittely

11.2.1 Istuntojen ja kokousten julkisuus

Valtioneuvoston yleisistunnot sekä ministerivaliokuntien, ministerityöryhmien ja hallituksen muut kokoukset eivät ole julkisia. Istuntojen ja kokousten ei-julkisuuden avulla pyritään antamaan mahdollisuus valmistella asioita luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Istunnoissa tai kokouksissa käydyistä keskusteluista ei yleensä anneta tietoja julkisuuteen edes asian valmistuttua. Istuntojen ja kokousten luottamuksellisuudesta johtuu, että vielä keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista ja käsittelyn aikana saaduista tiedoista ei myöskään saa kertoa ulkopuolisille.

Istunto tai kokous voidaan myös joiltain osin todeta julkiseksi. Julkisuus voidaan toteuttaa pitämällä istunto tai kokous avoimena yleisölle tai ainoastaan kutsutuille, esimerkiksi tiedotusvälineiden edustajille. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunto on ollut tapana pitää avoimena tiedotusvälineille silloin, kun ministeri ennen tehtävänsä ryhtymistä vannoo valan tai antaa vakuutuksen.

11.2.2 Viranomaisten asiakirjat ja niiden julkisuus

Viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisen laatimat tai sille asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitetut asiakirjat, jotka ovat viranomaisen hallussa tai muuten viranomaisen määrättävissä. Julkisuuslain 5 §:ssä luetellaan asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina.

Asiakirjana pidetään myös sähköistä asiakirjaa ja muuta tallennetta. Viranomaisen asiakirjana on pidettävä myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta. Julkisuuslaissa viranomaisena pidetään myös itse näistä valmistelutehtävää hoitavaa toimielintä, kuten komiteaa, toimikuntaa ja lautakuntaa.

Asiakirjat ja muut tallenteet, jotka liittyvät ministerin toimintaan puolueen jäsenenä tai ministerin yksityiselämään, eivät ole viranomaisen asiakirjoja eivätkä siten julkisia.

Valtioneuvoston asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki).

Viranomaisen asiakirjat voidaan niiden julkisuuden, salassapidon ja luovutettavuuden kannalta ryhmitellä seuraavasti:

1. julkiset asiakirjat (julkisuuslain 1 ja 9 §), joista tieto on aina annettava;
2. valmisteilla olevat asiakirjat (julkisuuslain 6 ja 7 §), joista tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa (harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat);
3. salassa pidettävät asiakirjat (julkisuuslain 22 ja 24 §), joista tietoja ei saa antaa siten, että salassa pidettävä tieto paljastuu;
4. asiakirjat, joista tietoja voidaan luovuttaa vain määrättyihin tarkoituksiin (käyttötarkoituks rajoitteiset asiakirjat).

Tämä ryhmittely vaikuttaa tiedon tai asiakirjan luovuttamiseen ja käsittelemiseen.

11.2.2.1 Julkiset asiakirjat

Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin ole lailla säädetty. Ehdottoman tiedonsaantioikeuden ulkopuolella ovat salassa pidettäviksi säädettyt asiakirjat (julkisuuslain 22–24 §) sekä valmisteilla olevat asiakirjat (julkisuuslain 6 ja 7 §). Asiakirjan julkisuus merkitsee, että jokaisella on oikeus saada asiakirjasta tieto ja että viranomaisen on pyynnöstä annettava siitä jäljennös tai ote taikka annettava asiakirja viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi.

Viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle suoraan toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomaisen on sen saanut. Sähköinen asiakirja tulee julkiseksi, kun se on viranomaisen käytettävissä. Esimerkiksi viranomaisen sähköpostiosoitteeseen saapunut viesti on viranomaisen käytettävissä ja tulee julkiseksi, kun viranomaisen on voinut selvittää sen sisällön.

Julkisuuslain esitöiden mukaan virkamiehelle tulleet yksityiskirjeet ja sähköiset viestit sekä asiakirjat, jotka liittyvät virkamiehen tehtäviin viranomaisen ulkopuolella sekä esimerkiksi ministerille tulleet äänestäjien kirjeet ja aineistot puolue-elinten jäsenenä jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittymättöminä asiakirjoina.

Ministerit ja heidän erityisavustajansa saavat asiakirjoja poliittiseen toimintaan liittyvissä tehtävissä ilman, että asiakirjat mitenkään liittyisivät kyseisen ministeriön toimialaan ja tehtäviin. Ministerille lähetetty kirje tai muu asiakirja kuuluu lain

soveltamisalan piiriin samoin edellytyksin kuin virkamiehelle suoraan lähetetty asiakirja. Jos asiakirja liittyy ministeriön käsiteltäväksi kuuluviin asioihin, se kuuluu myös lain soveltamisalan piiriin.

Kun asiakirja on julkinen, asiakirjasta on annettava pyydetessä jäljennös tai asiakirja on annettava nähtäväksi. Jos viranomaisen kieltäytyy antamasta tällä tavoin tietoa asiakirjasta, pyytjä saa hakea päätökseen muutosta valittamalla. Ministeriön päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

11.2.2.2 Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat

Julkisuuslaissa on säännökset ajankohdasta, jolloin asiakirja yleensä tulee julkiseksi. Jos tietoa pyydetään asiakirjasta tätä ennen, tiedon antaminen asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa. Tässä harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain tulkintasäännökset, joissa korostetaan julkisuusperiaatteen tarkoitusta, julkisuuden ensisijaisuutta ja tietojensaantirajoitusten suppeaa tulkintaa.

11.2.2.3 Salassa pidettävät asiakirjat

Salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään julkisuuslain 22 ja 24 §:ssä. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. Velvollisuus asiakirjan salassa pitämiseen päättyy, kun tiedon antaminen asiakirjasta ei enää aiheuta salassapitosäännöksessä tarkoitettua vahinkoa taikka kun asiakirjan salassapitoaika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomaisen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa (26–30 §) sekä eri alojen erityissäännöksissä. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslakiin sisältyvät myös säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta (23 §). Ne merkitsevät kieltä ilmaista asiakirjan salassa pidettävää tietoa sivulliselle tai käyttää sitä omaksi hyödyksi tai toisen vahingoksi. Mainitut velvoitteet koskevat kaikkia viranomaisen palveluksessa olevia, ja ne ovat voimassa vielä palvelussuhteen päättymisen jälkeen, jollei salassapitovelvollisuus ole päättynyt.

Salassa pidettävien asiakirjojen luokittelu ja merkitseminen

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp) on Ministerin käsikirjaa kirjoitettaessa hyväksytty eduskunnassa muutettuna. Lakia voimaantulopäivineen ei ole vielä vahvistettu. Laissa muutetaan salassa pidettävien asiakirjojen luokittelua ja merkitsemistä. Alla on kuvattu kirjoitushetkellä voimassa oleva tilanne ja lainmuutoksen jälkeinen tilanne erikseen.

Tilanne keväällä 2019

Salassa pidettävät asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot voidaan julkisuuslain (25 § 3 momentin) ja tietoturvallisuudesta valtioneuvoston asetuksen mukaan luokitella sen mukaan, minkälaisia tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia niiden käsittelyssä on tarpeen noudattaa.

Jollei salassa pidettävä asiakirja kuulu turvallisuusluokiteltaviin (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7–10 kohdassa tarkoitettuihin) asiakirjoihin, asiakirja merkitään suojaustason (ST I–IV) mukaisesti. Mikäli kyse on turvallisuusluokitellusta salassa pidettävästä asiakirjasta, voidaan suojaustasoa koskevan merkinnän yhteyteen tai sen sijasta tehdä turvallisuusluokitusmerkintä, joka tehdään:

1. suojaustasoon I kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "ERITTÄIN SALAINEN
2. suojaustasoon II kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "SALAINEN";
3. suojaustasoon III kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "LUOTTAMUKSELLINEN";
4. suojaustasoon IV kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "KÄYTTÖ RAJOITETTU".

Tilanne tiedonhallintalainsäädännön voimaantulon jälkeen

Edellä kuvatusta kaksijakoisesta (suojaustasot ja turvallisuusluokat) luokittelusta luovutaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki) ja sen nojalla annettavan turvallisuusluokittelua koskevan asetuksen voimaantulon yhteydessä. Lain voimaantulon jälkeen asiakirjoja ei enää luokitella suojaustasoihin eikä merkitä ST-merkinnöin.

Salassa pidettävät asiakirjat merkitään julkisuuslain perusteella merkinnällä "SALASSA PIDETTÄVÄ" ja lisäksi valtioneuvoston viranomaisen on tiedonhallintalain 18 §:n nojalla tehtävä asiakirjaan turvallisuusluokkaa (ERITTÄIN SALAINEN, SALAINEN, LUOTTAMUKSELLINEN tai KÄYTTÖRAJOITETTU) koskeva merkintä, mikäli asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan

julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Turvallisuusluokittelumerkinnöistä ja turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvaluustoimenpiteistä säädetään tiedonhallintalain nojalla annettavassa turvallisuusluokittelua koskevassa asetuksessa.

Kansainväliset tietoturvaluusvelvoitteet ja erityissuojattava tietoaineisto

Salassapitoon, asiakirjojen merkitsemiseen ja asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita voi seurata myös suoraan kansainvälisistä tietoturva koskevista sitoumuksista. Tällaista tietoa, josta kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa käytetään nimitystä ”erityissuojattava tietoaineisto”, tulee käsitellä kansainvälisten tietoturvaluusvelvoitteiden mukaisesti.²⁹

Turvallisuusluokittelua koskevien merkintöjen vastaavuus Suomessa, EU:ssa ja NATOssa

Suomi	ERITTÄIN SALAINEN	SALAINEN	LUOTTAMUKSELLINEN	KÄYTTÖ RAJOITETTU
EU	TRES SECRET UE / EU TOP SECRET	SECRET UE / EU SECRET	CONFIDENTIEL UE / EU CONFIDENTIAL	RESTREINT UE / EU RESTRICTED
NATO	COSMIC TOP SECRET	NATO SECRET	NATO CONFIDENTIAL	NATO RESTRICTED

Salassapitoon ja tietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita voi seurata myös suoraan kansainvälisistä tietoturva koskevista sitoumuksista.

11.2.2.4 Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Asianosaisella on yleisön oikeutta laajempi oikeus saada tietoja viranomaisilla olevista asiakirjoista. Asianosainen on se, joka on viranomaisen käsittelemässä asiassa hakijana tai valittajana taikka jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta tämä asia muuten koskee. Asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästäkin asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn.

²⁹ Ks. lähemmin kansallisen tietoturvaviranomaisen (ulkoministeriö) [ohje kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelystä](#) (päivitetty 16.3.2016).

Valtioneuvoston ratkaisemaan asiaan liitetty muistio samoin kuin päätös ovat asiakirjoja, joista asianosaisella on oikeus saada jäljennös tai ote niiltäkin osin kuin asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja.

11.2.2.5 EU-asiakirjojen julkisuus

Suomen viranomaisen hallussa oleviin EU-toimintaan liittyviin asiakirjoihin sovelletaan kansallista julkisuuslainsäädäntöä.³⁰ EU:n julkisuus- ja tietoturvaluossääntely vaikuttavat asiakirjojen julkisuuden arviointiin. Tärkein EU:n toimielinten asiakirjojen julkisuutta koskeva säädös on avoimuusasetus, jota sovelletaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan komission asiakirjoja hallussa oleviin asiakirjoihin (esimerkiksi jäsenvaltioiden toimielimelle lähettämiin asiakirjoihin). Asiakirjat ovat pääsääntöisesti yleisön tutustuttavissa. Avoimuusasetuksessa vahvistetaan kuitenkin useita poikkeusperusteita.

EU:n toimielinten turvallisuussäännöissä kuvataan EU:n turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisen menettelyt tietoturvaluuden takaamiseksi. EU:n turvallisuusluokitellut asiakirjat sisältävät tietoja, joiden luvaton ilmitulo saattaisi vahingoittaa EU:n tai jäsenvaltioiden etuja. Turvallisuuksluokat ovat TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET (lyhenne TS-UE/EU-TS), SECRET UE/EU SECRET (lyhenne S-UE/EU-S), CONFIDENTIEL UE/CONFIDENTIAL EU (lyhenne C-EU/EU-C) ja RESTREINT UE/EU RESTRICTED (lyhenne R-UE/EU-R). Jäsenvaltioiden on noudatettava EU:n neuvoston turvallisuussääntöjä jotka koskevat muun muassa kyseisten asiakirjojen käsittelyä. Tämä vaikuttaa työskentelyyn EU:n neuvostossa.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle tietoja EU-asioista sekä kirjallisesti että suullisesti, mutta EU:n neuvoston asiakirjoja toimitetaan vain poikkeuksellisesti. Eduskunnalle toimitettavista asiakirjoista tulee julkisia, ellei julkisuutta ole perustellusta syystä rajoitettu. Eduskunta voi päättää valtioneuvoston pyynnöstä noudattaa asian käsittelyssä vaiteliaisuutta. Valtioneuvoston on perusteltava pyyntö ja harkittava sitä koskevia rajoituksia. Eduskunnalle on ilmoitettava, kun tarve vaiteliaisuuden ylläpitämiselle on poistunut.

30 Ks. lähemmin oikeusministeriön ohje EU-toimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuudesta 21.8.2014.

11.2.2.6 Talousarvioasiakirjojen julkisuus

Ministeriöiden (ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulevat julkisuuslain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi, yleensä elokuussa, ellei niiden julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaista tai muussa laissa ole muuta säädetty. Valtiovarainministeriön ehdotus samoin kuin ministeriöiden ehdotukset julkaistaan internetissä.

Hallituksen annettua talousarvioesityksen eduskunnalle ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisältyvät ehdotukset tulevat julkisiksi julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

11.2.2.7 Ministerivaliokuntien ja -työryhmien sekä iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen asiakirjojen julkisuus

Ministerivaliokuntien asiakirjat

Ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja toimielimiä. Pääsäännön mukaan niissä käsiteltävät asiat ovat julkisia, kun ne on lopullisesti ratkaistu joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat EU-ministerivaliokunnan sekä raha-asiainvaliokunnan pöytäkirjat silloin, kun on kyse asioista, jotka eivät mene valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn.

Raha-asiainvaliokunnan pöytäkirja ministeriön päätäntävaltaan kuuluvissa asioissa tulee julkiseksi, kun pöytäkirja on tarkastettu ja allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Muissa asioissa raha-asiainvaliokunnan pöytäkirja tulee julkiseksi vasta, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa.

EU-ministerivaliokunnan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Tietystä salassa pidettävästä asiakohdasta tai yleisistunnon käsittelyyn menevästä asiasta voi olla tarpeen laatia erillispöytäkirja, joka ei ole julkinen. Yleisistunnon käsittelyyn menevissä asioissa pöytäkirja tulee julkiseksi viimeistään sen jälkeen, kun asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei valiokunta toisin päättä (julkisuuslain 24 § 1 momentti 1 kohta).

Talouseliittisen ministerivaliokunnan ja ylimääräisten ministerivaliokuntien pöytäkirjat tulevat julkisiksi salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta viimeistään, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun ministeriössä tai jos asia kuuluu valtioneuvoston ratkaistavaksi valtioneuvostossa.

Virkamiehen valiokunnalle asiantuntijana laatima muistio tai muu asiakirja liitetään ministeriössä asian valmisteluasiakirjoihin. Niiden julkisuus määräytyy normaaliin tapaan julkisuuslain mukaisesti.

Ministerityöryhmien, iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen asiakirjat

Ministerityöryhmät, iltakoulu ja hallituksen neuvottelut ovat valtioneuvoston poliittisia valmisteluelimä. Niissä laaditut pöytäkirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Ne eivät suoraan tule myöskään arkistolainsäädännön perusteella ministeriön arkistoon liitettäväksi. Valtioneuvoston kanslia antaa hallituskausittain määräyksen hallitusten aineistojen käsittelystä ja arkistoinnista.

Iltakouluista ja hallituksen neuvotteluista laaditut pöytäkirjat ovat kuitenkin valtioneuvoston toiminnan jatkuvuuden ja historiantutkimuksen kannalta merkittäviä, joten ne tulee siirtää hallituksen asiakirjojen tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti viimeistään hallituskauden vaihtuessa valtioneuvoston yhteiseen arkistoon.

Virkamiehen ministerityöryhmälle, iltakouluun tai hallituksen neuvotteluun asiantuntijana laatima muistio tai muu asiakirja liitetään ministeriössä asian valmisteluasiakirjoihin ja se tulee julkiseksi muiden valmisteluun liittyvien asiakirjojen kanssa siinä vaiheessa, kun asiasta tehdään päätös. Ministerityöryhmän sihteeri vastaa asiakirjojen siirrosta valtioneuvoston yhteiseen arkistoon viimeistään hallituksen erotessa.

11.2.3 Asiakirjojen käsittely

11.2.3.1 Asiakirjojen tietoturallinen käsittely

Ministerin tietoon ja haltuun tulee valtioneuvoston jäsenyyden aikana turvluokiteltuja ja muita salassa pidettäviä paperilla, sähköisillä tai muilla tietovälineillä olevia asiakirjoja ja tietoja. Asiakirjoja tulee käsitellä turvatason mukaisissa

tietojärjestelmissä ja päätelaitteissa. Kuten edellä on todettu, asiakirja on joko julkinen tai salassa pidettävä. Salaiseksi luokiteltuja (ST1–ST2) tai luottamuksellisia (ST3) asiakirjoja ei saa lähettää sähköpostitse tai käsitellä tavallisilla tietokoneilla, matkapuhelimilla tai tableteilla. Ks. edellä kohta 11.2.2.3.

Kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa (esim. EU:n tai Naton turvallisuusluokiteltu tieto) tulee käsitellä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden mukaisesti. Sähköisessä muodossa asiakirjoja saa käsitellä ja välittää vain erikseen hyväksytyillä vain niille varatuilla laitteilla ja tietojärjestelmillä.

EU:n turvallisuusluokiteltuja tietoja ei saa käsitellä eikä välittää tavallisella sähköpostilla. Sähköisesti asiakirjoja voidaan käsitellä ja välittää vain kullekin tasolle erikseen hyväksytyllä laitteella tai tietojärjestelmällä. RESTREINT UE/EU RESTRICTED -tason neuvoston virallisia asiakirjoja ja ns. coreuita käsitellään pääsääntöisesti sähköisellä EU-R-asiakirjojen jakeluratkaisuihin Doreulla. Jos aineistot ovat paperimuodossa, niitä säilytetään lukitussa kaapissa ja hävitetään silppuamalla. CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ja SECRET UE/EU SECRET -tason vastaanotetut asiakirjakopiot kuitataan aina vastaanotetuiksi, mahdolliset asiakirjan lisäkopiot tilataan lähettäjältä ja asiakirjakopiot palautetaan käyttötarpeen päätyttyä keskitetysti hävitettäväksi. Asiakirja säilytetään kassakaapissa. Työpaikan ulkopuolella on huolehdittava, ettei asiakirjojen joutuminen sivullisten haltuun ole mahdollista. EU-asiakirjassa voi olla myös LIMITÉ-jakelumerkintä, joka osoittaa, että asiakirja on tarkoitettu sisäiseen jakeluun EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille. Asiakirjan salassapito tulee arvioida sen sisällön perusteella tapauskohtaisesti julkisuuslain edellytysten mukaisesti.³¹

Mobiilipäätelaitteet, kuten matkapuhelimet ja tabletit eivät pääsääntöisesti ole luotettavia viestintävälineitä. Tavallisessa matkapuhelimessa saa käsitellä korkeintaan alimman turvallisuustason tietoja (suojaustaso IV/käyttö rajoitettu). Näitä päätelaitteita ei saa viedä tiloihin, joissa puhutaan salaisia tai erittäin salaisia asioita.

Tietoon ja tietojärjestelmiin saattaa kohdistua seuranta eri tahoilta. Valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö antaa matkustukseen liittyvän tietoturvaohjeistuksen tarvittaessa tapauskohtaisesti. Valmiusyksikkö perehdyttää uuden ministerin tietoturvallesiin menettelyihin ja päivittää menettelyjä tarvittaessa.

31 <https://um.fi/turvallisuusluokitellun-tiedon-kasittelyohje>

Virkatehtävät tulee hoitaa valtioneuvoston kanslian tarjoamilla päätelaitteilla (matkapuhelin, tietokone, tabletti) ja tietojärjestelmillä. Mahdollisia ICT-tekniikkaa sisältäviä lahjoja (esim. muistitikkuja tai matkapuhelimia) tai yksityisiä päätelaitteita ei tule käyttää virkatehtävien hoitamiseen.

Tietoturvallisuus on huomioitava myös tietoaineiston säilytyksessä toimistotiloissa. Ministeriössä noudatetaan puhtaan pöydän ja näytön periaatetta, jolloin työhuoneesta poistuttaessa työasema lukitaan ja sensitiiviset asiakirjat siirretään tiedon luokituksesta riippuen joko lukittuun kaappiin tai kassakaappiin.

Ministeriössä noudatetaan valtioneuvoston yhteisiä tietoturvaohjeita.

11.2.3.2 Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittely

Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyssä on otettava huomioon myös tietosuojaa koskevat säännökset. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön (esimerkiksi nimi, henkilötunnus, kuva ja sijaintitieto). Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötiedon elinkaarta sen keräämisestä tuhoamiseen. Henkilötietojen suojasta säädetään EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa sekä kansallisessa tietosuojalaissa ja erityislaeissa. Henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kanalta läpinäkyvästi:

- henkilötiedot on kerättävä ja käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten;
- niiden on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoitukseen (tietojen minimointi);
- niiden on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot on poistettava tai oikaistava viipymättä;
- niitä on käsiteltävä luottamuksellisesti ja turvallisesti;
- ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Rekisteröidyllä on henkilötietojen käsittelyyn liittyen oikeuksia, kuten oikeus tutustua omiin tietoihin, vaatia virhellen tietojen oikaisua ja rajoittaa omien henkilötietojensa käsittelyä. Rekisteröityä on informoitava henkilötietojen käsittelystä.

Julkisuuslaissa on sovitettu yhteen viranomaisten toiminnan julkisuus ja henkilötietojen suoja. Julkisuuslain mukaan myös viranomaisen asiakirjoissa ja rekistereissä olevat henkilötiedot ovat julkisia, jollei niitä koske jokin laissa säädetty salassapito-peruste. Muihin kuin salassapidettäviin henkilötietoihin on oikeus pyynnöstä aina tutustua. Henkilötietojen luovuttamista viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa koskevat kuitenkin omat säännöksensä. Salassa pidettäviä henkilötietoja käsitellään, kuten muitakin salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi kansalaiskirjeisiin voi sisältyä salassapidettäviä henkilötietoja (esim. henkilön terveydentilaa, rotua tai uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja).

11.2.3.3 Hallituksen asiakirjojen arkistointi

Hallitusten asiakirjat

Jokainen hallitus on oma arkistonmuodostajansa, jolle muodostuu oma arkisto. Hallituksen erottua hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmassa mainituista asiakirjoista muodostetaan kunkin hallituksen arkisto, joka aikanaan siirretään Kansallisarkistoon.

Kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, valtiosihteerien sekä ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat. Hallitusten arkistoon eivät sen sijaan kuulu asiakirjat, jotka kertyvät ministerille esimerkiksi yksityishenkilönä, puolueen puheenjohtajana tai kansanedustajana

Hallitusten arkistoon kuuluvat myös ministerityöryhmien ja muiden hallituksen kokousten neuvotteluasiakirjat. Arkistoinnista asiakirjojen toimittamisesta valtioneuvoston kansliaan vastaa ministerityöryhmän sihteeri, jonka vastuulla on työryhmän pöytäkirjan pitäminen.

Hallitusten arkistoon eivät kuulu valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen pöytäkirjat eivätkä hallitusohjelman seurantaan koskevat asiakirjat. Edellä mainitut arkistoidaan valtioneuvoston kanslian sähköiseen asianhallintajärjestelmään tai paperimuodossa virka-arkistoon.

Asiakirjojen järjestämis- ja luovuttamisvastuu

Asiakirjat tallennetaan valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään tai luovutetaan valtioneuvoston yhteiseen arkistoon mahdollisimman pian hallituksen

vaihduttua. Asiakirjoja voidaan luovuttaa myös kesken hallituskauden. Erityisen suositeltavaa tämä on silloin, kun ministeri, erityisavustaja tai valtiosihteeri jättää tehtävänsä kesken kauden.

Jos on todennäköistä, että eroavan hallituksen aineistoa tarvitaan edelleen aktiivisesti ministeriössä, voidaan sen siirtämistä valtioneuvoston kanslian arkistoon siirtää myöhemmäksi. Jos edellisen hallituksen käsittelemä asia siirtyy seuraavan hallituksen käsiteltäväksi, ei siihen liittyviä asiakirjoja tarvitse luovuttaa hallituksen vaihtuessa. Tällöin asiakirjat arkistoidaan seuraavan hallituksen arkistoon. Jos ministeri vaihtuu kesken hallituskauden ja esimerkiksi kansalaiskirjeeseen vastaaminen siirtyy uudelle ministerille, arkistoidaan saapunut kirje ja vastaus kirjeeseen vastanneen ministerin asiakirjoihin.

Asiakirjojen järjestämisestä ja tallentamisesta sekä valtioneuvoston kansliaan luovuttamisesta vastaa asianomainen ministeriö. Ministerin ja valtiosihteerin sihteerit, erityisavustajat sekä ministerityöryhmien sihteerit ovat kukin omalta osaltaan vastuussa asiakirjojen tallentamisesta asianhallintajärjestelmään tai niiden luovuttamisesta valtioneuvoston yhteiseen arkistoon.

Asiakirjojen järjestäminen ja arkistointi

Hallitusten arkistoon kuuluvat pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoidaan joko sähköisessä muodossa tai paperimuodossa. Arkistoitavat asiakirjat ja niiden säilytysajat käyvät ilmi sähköisten aineistojen osalta valtioneuvoston kanslian antaman hallituksen aineistojen käsittely- ja arkistointimääräyksen liitteenä olevasta tiedonohjaussuunnitelmasta sekä paperiaineistojen osalta arkistonmuodostussuunnitelmasta.

- Ministerin erityisavustajien ja valtiosihteerien asiakirjojen osalta noudatetaan hallitusten tiedonohjaussuunnitelmaa tai arkistonmuodostussuunnitelmaa samalla tavoin kuin ministereiden asiakirjojen kohdalla menetellään. Erityisavustajien ja valtiosihteerien asiakirjat arkistoidaan vastaaviksi kokonaisuuksiksi kuin ministerien asiakirjat.
- Kaikkiin tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokkiin tai paperiarkistojen sarjoihin ei tule asiakirjoja jokaisesta ministeriöstä. Esimerkiksi hallituksen neuvottelujen asiakirjat luovuttaa arkistoon tai tallentaa neuvottelun pöytäkirjanpitäjä. Muille ministereille samasta kokouksesta kertyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti kappaleita, eikä niitä ole tarpeen säilyttää.

- Kansalaiskirjeet, jotka eivät aiheuta toimenpiteitä ja joihin ei vastata, hävitetään kahden vuoden kuluttua hallituksen toimikauden päättymisestä, eikä vastaamattomia kirjeitä tarvitse tallentaa sähköisesti. Määräajan säilytettäviä asiakirjoja ei toimiteta valtioneuvoston kansliaan, vaan kukin ministeriö säilyttää ne itse määräjän ja huolehtii niiden asianmukaisesta hävityksestä.
- Adressien, vetoomusten ja massapostitusten säilytysaika on kaksi vuotta (sähköisessä tai paperimuodossa). Jos ministerille saapuu esimerkiksi useita satoja tai jopa tuhansia vetoomuksia tiettyyn aiheeseen liittyen, voidaan niistä hävittää heti suurin osa ja säilyttää vain muutaman kappaleen otanta.
- Muut sisällön mukaan järjestetyt asiakirjat tarkoittavat sisällöllisesti yhtenäisiä kokonaisuuksia, jotka eivät sovi muihin kohtiin tiedonohjaussuunnitelmassa tai arkistonmuodostussuunnitelman sarjoihin. Tällaisia sarjoja tai kokonaisuuksia voi muodostua hallituskauden aikana keskeisesti esillä olleista aihepiireistä. Pysyvän säilytyksen ehtona on, että asiakirjat ovat alkuperäisiä ja sisällöltään ainutkertaisia. Esimerkiksi ministerille koottua tausta-aineistoa jostakin ajankohtaisesta aiheesta ei ole syytä säilyttää pysyvästi.

Hallitusten asiakirjojen käyttö

Osa hallitusten asiakirjoista on arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti julkisia. Kansalaiskirjeiden salassapitoaika on 100 vuotta, jos ne sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Valtioneuvoston kansliassa hallitusten asiakirjat ovat tutkimusluvan alaisia. Tutkimusluvan voi saada julkisuuslaissa määriteltyihin tarkoituksiin. Tutkimuslupahakemus tehdään kirjallisesti valtioneuvoston kanslialle osoitettuna. Lupaa anottaessa on kerrottava, mihin tutkimukseen asiakirjoja halutaan käyttää. Tutkimusluvassa sitoudutaan noudattamaan julkisuuslain ja tietosuojalain määräyksiä. Tutkijalta edellytetään, ettei hän käytä saamiaan tietoja vahingoittamis- tai halventamistarkoituksessa. Tutkimuslupa on voimassa viiden vuoden ajan sen myöntämisestä.

11.2.4 Asiakirjojen kieliversiot ja kääntäminen

Perustuslain ja kielilain mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielillä. Valmiit hallituksen säädösehdotukset ja asetukset käännetään ennen päätöksentekoa valtioneuvoston kansliassa. Säädöksiä käännetään tarpeen mukaan myös saameksi sekä vieraille kielille. Ruotsinkieliset säädösehdotukset tarkastetaan

oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Säädöskääntämiseen ja laintarkastukseen tarvittava aika on huomioitava säädöshankkeen aikataulussa ja valmistelussa.

Ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Jos asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan mietinnöllä on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, se on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Samoin säädösehdotus tai mietintö, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi.

U-kirjelmät laaditaan suomeksi ja ruotsiksi. E-kirjeet käännetään ruotsin kielelle ainoastaan, jos asialla on erityisen suurta merkitystä Ahvenanmaan maakunnalle tai maan ruotsinkieliselle väestölle. Kirjallisten kysymysten vastaukset käännetään ruotsiksi.

11.3 Virkamiesten asema poliittisessa päätöksenteossa

11.3.1 Virkamiesasema

Valtion virkamiesoikeuden perustana ovat perustuslaki ja vuonna 1994 voimaan tullut valtion virkamieslaki. Perustuslain mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Virkamies nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen viranomaisen päätöksellä, johon nimitettävä henkilö on antanut suostumuksensa. Virka on pääsääntöisesti ilmoitettava julkisesti haettavaksi ja siihen on nimitettävä perustuslaissa säädettyjen nimitysperusteiden mukaan pätevin ja soveltuvin hakija.

Yleiset perustuslaissa säädetty virkanimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Näiden lisäksi nimitettävän henkilön on täytettävä virkaan lailla tai asetuksella säädetty kelpoisuusvaatimukset. Pääsääntöisesti kaikkiin valtionhallinnon virkoihin kelpoisuusvaatimuksena ovat 18 vuoden ikä ja lailla vahvistetut kotimaisten kielten kielitaitovaatimukset. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on

lähtökohtaisesti säädetty ylimpien virkojen sekä sellaisten virkojen kohdalla, joiden hoitaminen edellyttää tiettyä tai tietyntäsoista tutkintoa.

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Virkasuhteelle ominaisia tunnuspiirteitä ovat erityiset velvollisuudet ja virkavastuu.

11.3.2 Yleiset virkavelvollisuudet

Valtion virkamieslaki on yleislaki, jossa säädetään yleisistä virkamiehelle kuuluvista velvollisuuksista. Virkamiehen tärkein velvollisuus on suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Virkamiehen tehtävät määräytyvät hänen työnantajanaan toimivan viraston tehtävien perusteella, jotka on määritetty virastoa koskevassa laissa, asetuksessa ja työjärjestyksessä. Näiden säännösten ja määräysten puitteissa esimies voi määrätä virkamiehen tehtävistä.

Virkamiehellä on myös eräitä valtion tehtävistä johtuvia velvollisuuksia. Hän ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Hänen on myös noudatettava vaitiolovelvollisuutta asioissa, jotka lain mukaan ovat salassa pidettäviä. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus jatkuu vielä senkin jälkeen, kun virkasuhde on päättynyt. Edelleen virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi varsinaisessa tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten häiritä tehtävän asianmukaista hoitamista tai vahingoittaa kilpailevana toimintana työnantajaa.

11.3.3 Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät

Valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä ovat ministeriöiden osastopäälliköt ja heitä ylemmät ministeriön virkamiehet, kuten kansliapäälliköt, sekä valtioneuvoston aseuksella säädettyjen ministeriön alaisten virastojen päälliköt.

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta eräitä puolustusministeriön ja sisäministeriön virkamiehiä. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ylimpien virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään virkamieslaissa. Näitä ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimitystä annettava ilmoitus taloudellisista ja muista sidonnaisuuksistaan, jotka voisivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa tehtäviään. Menettelyn tarkoituksena on lisätä avoimuutta ja kansalaisten luottamusta virkamiehiin sekä ehkäistä pysyväisluonteinen esteellisyys hoitaa virkatehtäviä. Sidonnaisuustiedot voidaan myös julkaista yleisen tietoverkon kautta, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

11.3.4 Vastuu virkatoimista

Virkamiesten virkavastuu on kansalaisten yleiseen oikeudelliseen vastuuseen verrattuna laajempi ja ankarampi, ja sen toteuttamiskynnys on osittain alempi. Virkavastuun perusteena on lain noudattamisen tai muiden virkaan kuuluvien velvollisuuksien laiminlyönti. Virkavastuu koostuu rikosoikeudellisesta vastuusta ja vahingonkorvausvastuusta sekä hallinnollisesta vastuusta. Virkamiehellä on myös tosiasiallinen vastuu virkatoimistaan.

Virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu perustuu erityisiin virkarikoksia koskeviin säännöksiin.

Yksityisellä kansalaisella on oikeus vaatia vahingonkorvausta virkamiehen virkatoimista aiheutuneesta vahingosta viranomaiselta tai myös suoraan virkamieheltä. Viranomainen vastaa pääsääntöisesti vahingon korvaamisesta, jos vahinko on aiheutunut virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä. Jos vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, korvausvastuun edellytyksenä kuitenkin on, että tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksen aiheuttaman vahingon korvaamisessa on edellytyksenä, että päätös on muutettu tai kumottu taikka että virheen tehnyt on todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinko. Virkamies

vastaa lähtökohtaisesti virkatehtävissään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies voi tämän perusteella joutua osaksi tai kokonaan korvaamaan viranomaisen maksaman vahingonkorvauksen.

Virkamiehen virkavastuu voi toteutua myös hallinnollisessa menettelyssä. Viranomaisen voi antaa virkamiehelle varoituksen, jos hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Lisäksi virkamies voidaan irtisanoa virkavelvollisuuksien rikkomisen tai laiminlyönnin johdosta, jos siihen on erityisen painava syy. Irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa otetaan huomioon virkamiehen asema ja tehtävät. Virkasuhde voidaan myös purkaa ilman irtisanomisaikaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet voidaan virkamieslain 26 §:n mukaan lisäksi irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.

Virkamiehen tosiasiallisen virkavastuun piiriin kuuluu esimerkiksi hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattaminen. Tosiasiallisen virkavastuun vaatimuksia valvovat esimiehet, yleiset laillisuusvalvojat ja valtion taloudenhoidon osalta Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tosiasialliseen virkavastuuseen ei liity oikeudellisesti määriteltyjä tehosteita tai seuraamuksia. Tosiasiallinen virkavastuu voi johtaa esimerkiksi huomautuksen antamiseen virkamiehelle.

11.3.5 Virkarikokset

Virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu perustuu erityisiin virkarikoksia koskeviin säännöksiin. Virkarikoksesta voidaan tuomita rangaistus, jos rangaistava teko on tehty virkatehtävissä. Virkarikoksia ovat esimerkiksi lahjuksen ottaminen, virka-aseman väärinkäyttäminen, virkasalaisuuden paljastaminen tai muun virkavelvollisuuden rikkominen. Syyttäjän syyteoikeuden ohella jokaisella kansalaisella on oikeus vaatia tuomioistuimessa virkamiehelle rangaistusta lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin perusteella.

Lahjusrikoksia koskevien säännösten mukaan on muun muassa kiellettyä pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyä itselle tai toiselle toiminnastaan palvelussuhteessa lahja tai muu oikeudeton etu taikka sellaista koskeva lupaus tai tarjous. Rikoslaisissa säädetään erikseen lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Valtioneuvoston jäseniin sovelletaan kuitenkin yleisiä lahjusrikoksia koskevia säännöksiä, jotka ovat tiukempia.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on antanut ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista.

Virkasalaisuuden rikkomisesta tuomitaan muun muassa virkamies, joka palvelusuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tällaista asiakirjaa tai tietoa.

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa käyttäessään julkista valtaa, hänet tuomitaan virka-aseman väärinkäyttämistä.

Virkavelvollisuuden rikkominen on yleissäännös, joka koskee muita kuin edellä kuvattuja tekoja. Siitä tuomitaan virkamies, joka virkaansa toimittaessaan muulla kuin edellä mainitulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

12 MINISTERIN TEHTÄVÄN HOITAMINEN

12.1 Palkkio

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetussa laissa (ns. ministeripalkkiolaki) säädetään palkkion maksamisesta, sen määräytymisestä ja palkkion maksamisen lakkaamisesta. Lain 1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenille maksetaan tehtävän asianmukaisen hoitamisen vaatima palkkio. Palkkio vastaa suuruudeltaan edustajanpalkkiosta annetun lain mukaan eduskunnan varapuhemiehelle maksettavaa palkkiota. Pääministerille maksettava palkkio vastaa suuruudeltaan eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota.³² 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 tai muun vastaavankaltaisen syyn perusteella, päivärahaetuus maksetaan valtioneuvoston kanslialle.

Palkkio maksetaan kultakin kalenterikuukaudelta kuun 15. päivänä. Palkkion maksa-
saa valtioneuvoston kanslia ministerin osoittamalle pankkitilille. Kansanedustajalta, joka on kutsuttu valtioneuvoston jäseneksi, eduskunta pidättää puolet edustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta.

32 Euromääräiset palkkiot julkaistaan valtioneuvoston internet-sivustolla valtioneuvosto.fi.

Valtioneuvoston kanslia on 7.4.2017 tehnyt ministeripalkkiolain soveltamista ohjaavan päätöksen (VNK/643/40/2017). Päätös koskee ministeripalkkiota ja ministerin vapaita.

12.2 Tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenelle voidaan korvata tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Ministerin on tehtävä esitys kustannusten korvaamisesta valtioneuvoston kanslialle, joka tekee tapauskohtaisesti päätöksen. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi turvallisuuteen ja liikkumiseen liittyviä kustannuksia. Tällaisten lähinnä vähäiseksi katsottavien kulujen osalta on lähtökohtaisesti soveltuvin osin voimassa mitä virkamiesten vastaavista kuluista ja korvauksista on mahdollisesti säädetty tai sovittu (Palkkiol. 7 §). Näissä asioissa yhteystahona on valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista. Pääministerin asuntoetu ei ole veronalaista tuloa (tuloverolaki 70 §).

Valtioneuvoston jäsenen puolison matkakustannukset

Jos ministerin puoliso on erikseen kutsuttu ja hänen edellytetään osallistuvan puolisonsa rinnalla ministerivierailuun ulkomailla, voidaan puolison matkakustannukset (ilman päivärahaa) korvata. Puolison matkat maksetaan ministerin sijoitusministeriön määrärahoista.

Jos ministerin puolison edellytetään olevan läsnä virallisissa tilaisuuksissa kotimaassa ja hän joutuu sitä varten matkustamaan tilaisuuteen asuinpaikkakunnaltaan, korvataan matkasta aiheutuneet matkakustannukset (ilman päivärahaa) ao. ministeriön määrärahoista.

Matkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti.

Työtapaturman korvaaminen

Valtioneuvoston jäsen kuuluu lakisääteisen työtapaturmavakuutuksen piiriin.

Arvioitaessa sitä, onko tapaturma tapahtunut työssä tai siitä johtuvissa olosuhteissa, noudatetaan valtioneuvoston jäsenen samaa korvauskäytäntöä kuin työtapa-turmista yleisestikin.

Työtapaturman sattuessa tulee olla yhteydessä valtioneuvoston kanslian hallinto-yksikön henkilöstöyksikköön. Työtapaturmaa koskevat korvausasiat käsittelee Val-tiokonttorin tapaturmayksikkö.

Valtion puolesta ei ole vapaa-ajan tapaturmavakuutusta.

12.3 Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat

Valtioneuvoston jäsenellä on ministeripalkkiolain nojalla kalenterivuositain oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Ministeripalkkiolakia tulkitaan niin, että oikeus 30 päi-vän vapaaseen tulee heti kalenterivuoden alussa tai päivänä, jolloin ministeri nimi-tetään, ja että kalenterivuoden päättyessä käyttämättömiä vapaita voi vielä käyttää seuraavan vuoden huhtikuun loppuun asti, jolloin ne raukeavat ilman eri päätöstä. Valtioneuvoston jäsenyyden päättyessä ministerille korvataan kuluvan vuoden pitä-mättömät vapaat rahamääräisenä.

Ministereiden vuosilomalistat kootaan valtioneuvoston kansliassa istuntoyksikössä ministerien ehdotusten pohjalta. Valtioneuvoston yleisistunto päättää vuosilomien ajankohdat.

Valtioneuvoston kanslia on 13.1.2015 antanut tiedonannon (VNK 49/41/2015) mi-nisterin vuosilomaan rinnastettavien vapaiden vahvistamisesta yleisistunnossa. Tiedonannon mukaan kaikki ministereiden vapaat tuodaan valtioneuvoston yleis-istunnon vahvistettaviksi. Vapaan peruuttamista ei ole tarpeen tuoda yleisistunnon vahvistettavaksi, vaan se ilmoitetaan suoraan valtioneuvoston kanslian istunto-yksikköön (istuntoasiat@vnk.fi) eikä sitä viedä yleisistunnon vahvistettavaksi.

Ministerillä ei ole määriteltyä työaikaa. Ministerin tehtävän yhdistäminen eräisiin muihin tehtäviin on mahdollista. Useimmat ministerit ovat samalla kansanedus-tajia ja erät samanaikaisesti myös kunnanvaltuutettuja tai esim. puolueensa

puheenjohtajia. Ajankäyttö on ministerin tapauskohtaisessa harkinnassa, mutta muut tehtävät eivät saa estää täysipainoista ministerin tehtävien hoitamista.

Valtioneuvosto on määrännyt kullekin ministerille muista valtioneuvoston jäsenistä sijaiset sen varalta, ettei ministeri voi tilapäisen esteen vuoksi hoitaa tehtäviään. Tämä valtioneuvostolain 5 §:ään perustuva sijaisuusjärjestelmä on tarkoitettu ministerin lyhytkestoisii esteisiin. 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.

Ministerillä ei ole mahdollisuutta saada tilapäistä vapautusta ministerin tehtävästään äitiyden tai isyyden vuoksi. Mahdollisuutta ministerin vanhempainvapaaseen on käsitelty hallituksen esityksessä (137/2011 vp) laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin valtioneuvostosta annettuun lakiin säännöstä, jonka nojalla valtioneuvosto olisi voinut hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määrääjäksi ministerin esittämästä perustellusta syystä. Perusteluissa todettiin, että säännöksen tarkoittamana perusteltuna syynä olisi voinut tulla kyseeseen esimerkiksi äitiys-, isyys tai vanhempainvapaasta johtuva poissaolo. Eduskunta ei tätä uutta säännöstä kuitenkaan lakiin hyväksynyt ja poisti sen lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVM 1/2012 vp). Ministerin käytössä ovat luonnollisesti kuitenkin ministeripalkkiolain mukaiset vapaat myös lapsen syntyessä ja ministeri voi niitä käyttäessään todeta olevansa ”vanhempainvapaalla”.

Vapaiden aikaiset sijaisuusjärjestelyt

Kuten edellä 1.4.3 kohdassa on kerrottu, valtioneuvoston yleisistunto määrää valtioneuvoston jäsenten sijaiset pääministerin esittelystä. Tämä valtioneuvostolain 5 §:n mukainen sijaisuus koskee yleensä päätöksentekoa ja muita hallintoasioita (esimerkiksi sitä, kuka allekirjoittaa päätöksen estyneen ministerin puolesta).

Estyneenä olevalta ministeriltä itseltään tiedustellaan mahdollisuuksien mukaan hänen kykyään ja mahdollisuuttaan hoitaa suunniteltuja asioita ja niistä sovitaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi sairaustapauksissa ministeriltä itseltään tiedustellaan hänen vointiaan ja kykyä hoitaa asioita. Sairastunut voi mahdollisesti esimerkiksi vastata puheluihin ja hoitaa juoksevia asioita, mutta ei esimerkiksi voi lähteä pitämään puheita tms. Sijaisuudet määrittävät tapaus- ja tilannekohtaisesti.

Muut kuin päätöksentekoon ja hallintoasioiden hoitoon liittyvät tehtävät voidaan hoitaa joko mainitun sijaisuusjärjestelyn kautta tai muutoin sopimalla. Jos kyse on esimerkiksi erilaisiin tapahtumiin osallistumisista, kokouksista, pidettävistä puheista ja ulkomaanmatkoista, sijaistavien ministereiden aikataulut eivät yleensä anna myöden näille tapahtumille. Tällöin voidaan pyrkiä siirtämään sovittuja tapahtumia tai tilanteen mukaan voidaan sopia tapahtumaan sijainen.

12.4 Virkamatkat ja muut matkat

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenten virkamatkojen korvaamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä valtion virkamiesten matkakustannusten korvaamisesta on sovittu.³³ Valtioneuvoston jäsenen virkamatkoihin sovelletaan myös valtioneuvoston matkustusohjetta, mahdollista ministeriön omaa matkustusohjetta ja valtion matkustusstrategiaa.

Ministerin matkustaessa esimerkiksi puoluejohtajan ominaisuudessa tai muuten puolueen edustajana matkakustannuksista vastaa puolue. Ministerin, joka on myös kansanedustaja, matkan kotipaikkakunnalle maksaa eduskunta. Valtioneuvoston jäsenen virka-autopalvelusta, kuljetus- ja turvallisuusjärjestelyistä sekä muusta tehtävään liittyvästä kustannusten korvaamisesta määrätään valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Virkamatkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti.

12.5 Valtioneuvoston autojen käyttö ja taksipalvelut

Valtioneuvoston jäsenten kuljettamisen periaatteet

Virka-autoa käytetään ministeritehtävien hoitamiseen. Kuljetuspalveluita voidaan myös käyttää kotimatkoihin, joihin luetaan kuuluvaksi kuljetus vapaa-ajan asunnolle. Kuljetusturvallisuuden tehostamiseksi ministerin tulisi käyttää virka-autoa kuljettaessa ennalta ilmoitettuihin yleisötilaisuuksiin. Tämä koskee myös

33 Tuloverolain 70 §:n 3 mom. mukaan veronalaista tuloa ei ole etu kansanedustajan toimeen tai valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvä oikeus maksuttomaan matkustamiseen.

tilaisuuksia, jotka järjestetään ministerin vahvistetun vapaan aikana tai osana vaalikampanjaa. Ministerin tulee käyttää virka-autoa ja muita kuljetusjärjestelyitä myös turvallisuussyistä. Sen sijaan henkilökohtainen harrastustoiminta ja perheenjäsenen tilaisuudet eivät kuulu valtioneuvoston kuljetuspalveluihin.

Valtioneuvoston jäsenen valtioneuvoston kanslian päättämästä virka-auton tai taksin käytöstä saama etu ei ole tuloverolain 70 §:n mukaisesti veronalaista tuloa. Valtioneuvoston kanslian päättämien perusteiden mukaiset matkat merkitään virka-autoa, sopimuskuljetuspalvelua ja sopimustaksia käytettäessä virkamatkoiksi. Valtioneuvoston kanslia huolehtii virka-autojen käyttöön sekä sopimuskuljetuspalveluun liittyvistä kustannuksista.

Valtioneuvoston kuljetusmääräys ohjeistaa tarkemmin virka-autojen ja sopimuskuljetuspalvelun sekä sopimustaksien käyttöä.

Virka-autopalvelu

Valtioneuvoston virka-autot on tarkoitettu ainoastaan valtioneuvoston jäsenten sekä oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin sekä ylimmän virkamiesjohdon käyttöä varten. Autoja ei ole mahdollista luovuttaa heidän perheenjäsentensä tai muiden henkilöiden käyttöön. Valtioneuvoston ministeriautoja ja sopimustaksia käytetään ensisijaisesti virkatehtävien hoitamiseen.

Valtioneuvoston sopimuskuljetuspalvelu

Virka-autoja ei ole riittävästi kaikkiin valtioneuvoston jäsenten kuljetustarpeisiin, eikä niiden käyttäminen ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Valtioneuvoston kanslia on kilpailuttanut virka-autopalvelun tukitoiminnoksi valtioneuvoston sopimuskuljetuspalvelun. Palvelua tulee käyttää etenkin viikonloppuisin ja arkisin normaalien ajovuorojen ulkopuolella (klo 22–06). Palvelusta syntyvistä kuluista vastaa valtioneuvoston kanslia. Sopimuskuljetuspalvelun käyttöä ohjaa valtioneuvoston kuljetusmääräys kuten virka-autopalveluakin.

Sopimustaksit

Sopimustakseja käytetään maakunnissa ja ministerin kotipaikkakunnalla pääkaupunkiseudun ulkopuolella silloin, kun virka-autolla tapahtuvaa kuljetusta ei voida järjestää työaikalain lepoelvoitteiden tai ajon keston takia. Tavoitteena on ketjuttaa ajoja tehokkaan työajan mahdollistamiseksi. Sopimustaksin käytöstä aiheutuvista kustannuksista vastaa valtioneuvoston jäsenen sijoitusministeriö.

Matkat muualla kuin pääkaupunkiseudulla

Kuljetuspalvelujen järjestämisessä pyritään ottamaan huomioon ministereiden virka-autokuljetustarpeet muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Tämän tyyppiset ajotehtävät edellyttävät, että kuljettajan työaika on matkan aikana tehokkaasti käytössä ja työpäivien pituudet pysyvät lain rajoissa. Kuljettajan työajan tehokas käyttö, työaikalaki, valtion virka- ja työehtosopimus työajoista sekä ylityörajoissa pysyminen rajoittavat osaltaan virka-auton pitkiä siirtämissä ilman kuljetettavaa.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle suuntautuvat ajot on tilattava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, kuitenkin yleensä viimeistään edellisenä päivänä ja samalla ilmoitettava matkan kesto aika.

12.6 Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit

Valtioneuvoston jäsenet ovat oikeutettuja saamaan diplomaattipassin, jonka ulkoministeriö myöntää. Diplomaattipassi on voimassa vain valtioneuvoston jäsenyyden ajan.

Passilain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan diplomaattipassi voidaan myöntää erityisen merkittävässä valtiollisessa tehtävässä toimineelle henkilölle.

Entiselle valtioneuvoston jäsenelle voidaan myöntää diplomaattipassi silloin, kun hakija on palvellut täyden hallituskauden eli neljä vuotta uuden passilain voimaantumispäivän 21.8.2006 jälkeen.

Pääministerillä ja ulkoasiainhallinnon ministereillä on oikeus elinikäiseen diplomaattipassiin. Myös heidän puolisoillaan on oikeus diplomaattipassiin, mikäli he olivat puolisoita ministerintehtävän aikana. Passit ovat maksullisia.

12.7 Henkilöturvallisuustodistus

Valtioneuvoston jäsenille ja heidän avustajilleen, jotka toimivat tehtävissä, joissa on tarve päästä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön, kuten EU:n tai NATO:n

turvallisuusluokiteltuun tietoon, tehdään kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukainen PSC-todistus. PSC on Kansallisen turvallisuusviranomaisen (NSA, Suomessa ulkoministeriö) myöntämä henkilöturvallisuustodistus. Sitä edellytetään pääsääntöisesti tilanteessa, jossa henkilö saa pääsyn toisen valtion tai kansainvälisen järjestön turvallisuusluokiteltuun tietoon tasolla CONFIDENTIAL tai korkeampi. Valtioneuvoston kanslia huolehtii tarvittavien selvitysten käynnistämisestä ja ne tehdään poliittisen johdon ja heidän avustajiensa osalta tehtävien edellyttämässä laajuudessa.

12.8 Lentoaseman Vip-palvelunkäyttö

Valtioneuvoston jäsenten lähtiessä viralliselle ulkomaanvierailulle tai ottaessa vastaan ulkomaisen ministerin on vastaanottoa ja lähtöä varten varattavissa lentoaseman Congress VIP. Varauksista ja kustannuksista vastaa sijoitusministeriö.

12.9 Edustaminen ja valtioneuvoston edustustilat

Edustaminen on herkkää julkiselle arvostelulle ja julkista valtaa kohtaan tunnettavalle luottamukselle. Perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuusperiaate sekä objektiviteettiperiaate, jonka mukaan luottamusta viranomaisen puolueettomuuteen ei saa vaarantaa, asettavat yleispiirteiset rajat erilaisten edustustilaisuuksien järjestämiselle ja suuntaamiselle.

Valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten mukaan valtion varoja voidaan käyttää edustustarkoituksiin vain tavanomaisen vieraanvaraisuuden ja huomaavaisuuden osoittamiseksi viraston tai laitoksen tehtäväalueella toimiville sekä tietyin edellytyksin henkilökunnalle. Muuta kuin viraston ja laitoksen varsinaiseen toimintaan tarkoitettua määrärahaa saadaan käyttää edustusluonteisiin tarkoituksiin vain, jos määrärahan käyttöperusteet sen nimenomaisesti sallivat tai määrärahan käyttö-tarkoitus muutoin edellyttää edustustilaisuuksien järjestämistä (esim. kansainväliseen yhteistyöhön osoitetut määrärahat).

Edustamisen, johon käytetään valtion varoja tai omaisuutta, esimerkiksi valtion tiloja, tulee liittyä valtion ja asianomaisen ministeriön toimintaan ja tehtäväänsä ja palveluun näitä tehtäviä ja tavoitteita. Edustusmenoista tulee aina olla tosite, jonka virkavastuullinen virkamies hyväksyy.

Valtionalouden tarkastusvirasto on valtioneuvoston jäsenille osoittamassaan kirjeessä todennut valtion edustusmenoja koskevia tärkeimpiä säännöksiä ja periaatteita (Dnro 263/50/2011).

Keskeisiä valtioneuvoston edustustiloja hallinnoi valtioneuvoston kanslia. Kesäranta toimii pääministerin virka-asuntona. Säätytalon, valtioneuvoston juhlahuoneiston, valtion vierastalon ja Königstedtin kartanon käyttöoikeus on ensisijaisesti ministeriöillä ja oikeuskanslerilla sekä edustustilaohjeen mukaan muilla käyttäjäryhmillä. Tilat varataan keskitetysti yhteisen myyntipalvelun kautta.

12.10 Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen

Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottamisessa on pääsääntöisesti noudatettava pidättyväisyyttä. Valtioneuvoston jäsenen on huolehdittava lahjoja, etuja ja muuta vieraanvaraisuutta vastaanottaessaan, ettei luottamus hänen menettelynsä asianmukaisuuteen vaarannu. Julkisen toiminnan luottamusta turvataan paitsi esteellisyysäännöksillä myös rikoslain 40 luvun lahjuksen ottamista ja lahjusrikkomusta koskevilla rangaistussäännöksillä sekä muilla rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksillä. Nämä säännökset koskevat virkamiesten ohella myös valtioneuvoston jäsentä.

Valtiovarainministeriö on 23.8.2010 antanut virkamiehiä koskevan ohjeen (VM/1592/00.00.00/2010), johon on kirjattu menettelytapaohjeita vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottamisesta. Ohjeen mukaan luottamusta vaarantavia tekijöitä liittyy harvoin valtion viraston, Euroopan unionin toimielimen tai viranomaisen välisessä yhteistyössä tarjottuihin tavanomaisiin etuihin. Sen sijaan yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähärvoisia mainos- tai muita lahjoja. Tavanomaisina liikelahjoina

vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja.

Valtioneuvoston kanslia on kirjeessään (VNK/1959/45/2015) ministeriöille pyytänyt, että ministeriöt ministereiden vierailuja ja tapaamisia järjestäessään mahdollisuuksien mukaan ennakoivat vierailuun tai tapaamiseen liittyvää lahjan ja muun huomionosoituksen antamista. Tapaamista tai vierailua sovittaessa tulee pyrkiä saamaan tietoa mahdollisesti ministerille annettavasta lahjasta tai muusta huomionosoituksesta, sen arvosta ja luonteesta. Samalla vierailun kohdetta tulee informoida ministeriin kohdistuvista rajoituksista ottaa vieraanvaraisuus, etu tai lahja vastaan.

12.11 Turvallisuusjärjestelyt

Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 1 §:n 23 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen turvallisuuden ohjaus ja yhteensovittaminen sekä turvallisuuspalvelut. Valtioneuvoston kanslia antaa kaikkia ministeriöitä koskevia turvallisuusmääräyksiä ja -ohjeita, joissa määritellään turvallisuuden vähimmäistaso. Ministeriöt voivat antaa lisäksi tarkempia turvallisuusohjeita oman toimintansa tueksi.

Valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö huolehtii valtioneuvoston ja sen jäsenten turvallisuuspalveluista yhteistyössä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa. Ministerin kuljetuspalvelut ovat osa turvallisuutta. Valmiusyksikkö huolehtii ministerien yksityisasuntojen tarvittavista turvallisuusjärjestelmistä.

Turvallisuusmenettelyjen noudattaminen parantaa sekä ministerin omaa turvallisuutta että hänen johtamansa ministeriön turvallisuuskulttuuria. Valmiusyksikkö perehdyttää uuden ministerin turvallisuusmenettelyihin ja sopii tarvittaessa toimenpiteistä, jos turvallisuustilanne muuttuu. Valmiusyksikön ja turvallisuushenkilöstön yhteystiedot jaetaan ministerille ja ovat tarvittaessa saatavissa myös ministerin sihteeriltä.

Valtioneuvoston linnassa sijaitsee valtioneuvoston turvallisuusvalvomo. Turvallisuusvalvomo on 24 tuntia vuorokaudessa toimiva hälytys- ja palvelukeskus, joka välittää tarvittaessa yhteydenottoopyyntöjä.

Ministeriöt ilmoittavat tarvittavassa laajuudessa ministerin julkisista esiintymisistä valmiusyksikölle, joka arvioi tarvittavat turvallisuustoimenpiteet viikoittain yhteistyössä poliisin kanssa. Ministeriöihin lähetetään ministerin sihteerille tieto toimenpiteistä.

Ministeriöissä on keskitetyt valvontajärjestelmät ja ministerin käytössä olevissa tiloissa on korkeampi suojaustaso kuin muissa ministeriön tiloissa. Valtioneuvoston hallintoyksikkö luovuttaa ministereille kulkukortin, joka mahdollistaa liikkumisen valtioneuvoston linnassa.

12.12 Matkapuhelimet ja muut viestintävälineet

Valtioneuvoston kanslia hankkii valtioneuvoston jäsenille älypuhelimet ja muut viestintävälineet. Puhelimen mukana käyttäjille toimitetaan ohjeet niiden käyttämisestä.

Valtioneuvoston istuntosaleihin ja ministerivaliokuntien kokouksiin ei saa tuoda matkapuhelimia, eikä niitä saa viedä myöskään muihin tiloihin, joissa käydään salassa pidettäviä keskusteluja.

Valtioneuvoston käytössä on julkisen tiedon käsittelyyn tarkoitettut mobiilit päätelaitteet sekä SUPI-puhelinpalvelu (STIII). Julkisen tiedon käsittelyyn tarkoitettuihin mobiilipäätelaitteissa tulee välttää luottamuksellisista asioista puhumista. SUPI-puhelinpalvelussa viestintä tapahtuu erillisen sovelluksen avulla salatusti tietoturvasemminkin.

Älypuhelimet pitävät sisällään paljon tietoa (mm. puhelinluettelot, tekstiviestit, muistilaput, kalenteritiedot ja sähköpostit). Tiedon joutuminen ulkopuolisen hallintaan voi johtaa tietovuotoon. Puhelimien käytössä on oltava erityisen huolellinen ja noudatettava annettuja ohjeita näppäimistön lukitsemisesta ja puhelinten suojakoodien käytöstä. Mobiilipäätelaitteiden huollot tapahtuvat tietoturvasyistä ainoastaan Valtorin kautta.

Merkittävin turvallisuusriski liittyy normaaliin ihmisten väliseen keskusteluun. Luottamuksellisista asioista puhuttaessa tulee varmistaa, ettei sivullisilla ole

mahdollisuutta kuulla keskustelija. Mobiilipäätelaitteiden hallintapalvelu mahdollistaa puhelimen etäyhjennyksen sen kadotessa. Mikäli puhelin tai muu viestintälaitte katoaa tai se anastetaan, tulee ottaa yhteyttä valtioneuvoston valvomoon.

Valtioneuvoston kanslia järjestää kaikkien ministeriöiden työasemapalvelut, ml. tietokoneen ja ja mobiilipäätelaitteiden, sekä niiden asiakastuen. Kannettavat tietokoneet on varustettu näkösuojalla, joka rajaa tietokoneen näytön näkyvyyttä. Salassa pidettäviä virka-asioita ei saa käsitellä yksityisellä tietokoneella.

Tietojärjestelmien käyttö edellyttää käyttäjän yksilöivää ja luotettavaa tunnistamista ja todentamista. Salasanat ovat henkilökohtaisia eikä niitä saa luovuttaa muiden käyttöön, ei edes IT-tuelle, koska he eivät niitä tarvitse työtehtäviensä hoitamiseen.

Valtioneuvoston tietoverkossa voi käsitellä suojaustason STIV tietoja. Lähetettäessä sähköpostia valtion ulkopuolella oleville tahoille se kulkee oletuksena salaamattomassa muodossa. Tästä johtuen kaikki julkisen verkon yli lähetettävä salassa pidettävä tieto on salattava. Valtioneuvoston virkasähköpostissa viestin saa salattua lisäämällä vastaanottajan sähköpostiosoitteen perään .s.

Virkasähköpostia saa käsitellä vain valtioneuvoston sähköpostijärjestelmällä. Virkasähköpostia ei saa ohjata tai sitä ei saa käsitellä yksityisessä sähköpostissa.

Tiedon tallennuksessa on vältettävä tietokoneen omia kiintolevyjä, sillä niitä ei varmisteta ja siten tiedon eheys vaarantuu. Tietojen tallennuksessa on ensisijaisesti käytettävä valtioneuvoston yhteistä asianhallintaa, ryhmätyötiloja (Kampus ja Tiimeri) ja verkkolevyjä. Tiedon tallennuksesta opastaa tarkemmin asiakirjahallinto.

Ministeriöiden työasemilla saa käyttää vain valtioneuvoston hankkimia uusia muistitikkuja. Muiden organisaatioiden tai käytettyjen muistitikkujen käyttäminen ministeriön tietokoneissa on kielletty. Lahjaksi saatuja massamuistivälineitä ei saa liittää työtietokoneeseen.

Ministeri voi käyttää valtioneuvoston tarjoamalla työasemalla eduskunnan sähköpostia, kalenteria ja intranetiä. Etäkäytössä tietoturvallisuus vaatii vielä tavallista enemmän huomiota. Etäkäytöstä kerrotaan tarkemmin etäkäytön tietoturvaohjeessa.

12.13 Matkavakuutukset

Valtion matkavahinkoturva koskee matkoja, jotka valtioneuvoston jäsen tekee tehtäviensä hoitamista varten ulkomaille. Turva kattaa myös matkat, jotka ministeri tekee varsinaisen kohdemaan ulkopuolelle. Turva on voimassa ilman alueellista rajoitusta koko matkan ajan. Turvasta korvataan muun muassa tapaturmasta ja sairastumisesta aiheutuneita kustannuksia sekä korvauksen pysyvästä haitasta, kuolemantapauksesta, matkavastuuvahingosta ja oikeudenkäyntikuluista. Matkatavaroille aiheutuneesta äkillisestä ja odottamattomasta vahingosta maksetaan enintään 3000 euron korvaus. Matkatavaroiden myöhästyessä tai kadotessa voidaan korvata välttämättömien tarvikkeiden hankintakustannuksia enintään 800 euroa.

Yksityiskohtaisista vakuutusehdoista saa tietoa sijoitusministeriöstä.

Ministerin ja tarvittaessa myös hänen puolisonsa käyttöön annetaan sijoitusministeriöstä matkavakuutuskortti pidettäväksi mukana ulkomaan matkoilla.

Ulkomaan matkavahinkoturvasta vastaa Valtiokonttori. Muulla tavoin hankitusta vakuutuksesta aiheutuvia maksuja ei korvata.

12.14 Ministerin eläke

Kansanedustajan, valtioneuvoston jäsenen ja euroedustajan eläketurva perustuu nykyisin kansanedustajain eläkelakiin. Turvaan kuuluu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke ja perhe-eläke. Tarkoituksena on antaa poliittisen uran pituuteen ja siitä vuosittain saatujen palkkioiden määrään perustuvaa toimeentuloturvaa vanhuuden, työkyvyttömyyden ja pitkäaikaisen työttömyyden varalta. Kuoleman jälkeen puolisoilla ja alaikäisillä lapsilla on mahdollisuus myös perhe-eläketurvaan. Vanhuuseläke voi olla muodoltaan myös ns. sopeutumiseläke. Sen voi saada iästä riippumatta vähintään seitsemän vuotta, käytännössä kaksi vaalikautta, edustajana, ministerinä tai euroedustajana toiminut, joka ei ole ansiotyössä eikä harjoita uutta eläketurvaa tuottavaa yrittäjätoimintaa.

Eläketurvasta huolehtii Keva. Jos valtioneuvoston jäsenyyden perusteella eläkettä nauttiva henkilö nimetään uudelleen valtioneuvoston jäseneksi, lakkaa eläke siksi ajaksi, jonka ministerikausi kestää.

12.15 Ministeri ja viestintä

Sananvapaus kuuluu jokaisen henkilön perusoikeuksiin. Sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Ministerin kuten virkamiehenkin, asema rajoittaa kuitenkin sananvapautta siten, että asemaa ei saa käyttää sananvapauden nimissä muuhun tarkoitukseen kuin virkatehtävät edellyttävät. Ministeri ei myöskään saa paljastaa tietoja tai asiakirjoja, joita lain mukaan koskee vaitiolo- tai salassapitovelvollisuus.

Ministerin tehtäviin liittyvän sananvapauden käytöltä edellytetään asianmukaisuutta, asiallisuutta ja yleisten sopivaisuusvaatimusten täyttämistä. Esitetyt tiedot eivät siten saa olla virheellisiä, olennaisesti puutteellisia tai tarkoituksellisen yksipuolisia. Selvästi lainvastainen kannanotto ei myöskään ole oikeutettu sananvapauden nojalla. Ministerin sananvapauden kannalta on kussakin tilanteessa arvioitava erikseen, toimiiko ministeri virkatehtävissään tai mahdollisesti muussa roolissa, esimerkiksi kansanedustajana.

Sosiaalinen media

Nykyisessä viestintäympäristössä sosiaalinen media on parhaassa tapauksessa erinomainen työväline myös ministereille. Sosiaalisessa mediassa yksityistä viestintää ei käytännössä voi erotella ministerin rooliin liittyvästä viestinnästä. Tästä syystä on suositeltavaa, että ministeri ja hänen avustajansa ovat verkossa omilla nimillään virka-asioista viestiessään. Keskustelussa noudatetaan samoja hyviä tapoja ja käytöstä kuin missä tahansa julkisessa keskustelussa. Viestintä on asiallista ja luotettavaa. Kannattaa aina varmistaa, että jakaa vain paikkansa pitäviä sisältöjä. Provosoivaa kielenkäyttöä tulee välttää.

Ministerin rooli ja muut poliittiseen toimijuuteen liittyvät roolit ovat osin päällekkäisiä ja näiden roolien väliset rajat voivat olla tulkinnanvaraisia. Vaikka henkilö olisi kokenut sosiaalisen median käyttäjä, rooli muuttuu väistämättä ministerivalinnan jälkeen ja viestiminen vaatii aiempaa enemmän harkintaa.

Sosiaalisessa mediassa kaikki tieto on julkista, eikä sosiaalisessa mediassa saa käsitellä salassa pidettäviä asioita. Valtioneuvoston viestintäosasto ja ministeriöiden viestintäyksiköt auttavat sosiaaliseen mediaan liittyvissä asioissa, tietoturvassa ja mahdollisissa ongelmatilanteissa.

Ministerien Twitter-tilit varmennetaan yhdessä Twitterin kanssa. Varmennuksen merkiksi tilin viereen tulee pieni sininen symboli. Tällä estetään valetilien luonti joko ministerin nimellä tai tittelillä. Ministerin Twitter-profiilin yhteysähköpostiosoitteen täytyy olla joko ministeriön tai eduskunnan sähköposti. Lisäksi Twitter edellyttää, että profiilissa kerrotaan vähintään tehtävä ja että se linkitetään oman ministeriön verkkosivulle. Ministeriöiden viestinnät hoitavat varmennuksen.

Pikaviestinsovellukset (Whatsapp, Signal)

Pikaviestinsovellukset soveltuvat vain julkisen tiedon käsittelyyn. Niitä käytettäessä tulee ottaa huomioon se, että ne pohjautuvat pilvipalveluihin, joiden tietoturvan- ja tietosuojantasoon saattaa liittyä epävarmuuksia.

12.16 Vaaleihin osallistuminen

Vaalikampanjasta on erikseen säädetty vain vaalirahoituksen osalta. Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta määritellään, mitä vaalikampanjalla tarkoitetaan. Lain 2 §:ssä vaalikampanjan toteuttamisena pidetään aikaa aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Ministerin poliittisen toiminnan luonteen vuoksi sitä, mitkä kulut ovat vaalikampanjan kuluja, on lähes mahdotonta määritellä tyhjentävästi. Ministerin tehtävään kuuluu paljon näkyvää toimintaa, joka ei ole vaalikampanjointia. Ministerillä on paljon sellaista ministerin tehtävään kuuluvaa toimintaa, joka ei liity vaaleihin vaikka se ajoittuisikin kampanja-ajalle. Lain perustelujen mukaan sellaista toimintaa, joka ei suoranaisesti liity omaan ehdokkuuteen, ei pidetä laissa tarkoitettuna ehdokkaan vaalikampanjointina.

Vaalirahoitusta valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto. Sen ylläpitämälle internet-sivustolle, vaalirahoitus.fi, on koottu asiaan liittyvää tietoa ja ohjeistusta.

Ministerin on erotettava vaalikampanjansa mahdollisimman selvästi ministerin tehtävästä ja siihen liittyvistä virkatoimista sekä asianomaisesta ministeriöstä ja sen tehtävistä.

Ministerin suositellaan keskeisten kampanjapäivien osalta mahdollisuuksien mukaan käyttävän ministeripalkkiolain mukaisia vapaapäiviä, jotka tuodaan yleisistunnon vahvistettaviksi. Intensiivisimpien kampanjapäivien osalta välittömästi ennen vaalipäivää saattaisi yhtäjaksoisempi vapaa joka tapauksessa olla perusteltu. Vastaavasti myös valtiosihteerien ja erityisavustajien on käytettävä lomaa tai virkavapaata osallistuessaan ministerin vaalikampanjaan.

Ministerinä toimivan henkilön osalta vaalikampanja-aikana toteutetun matkan tai muun toiminnan varsinainen tarkoitus ratkaisee, onko toiminta ministerin tehtävään kuuluvaa toimintaa. Ministerin virkatehtäviin kuuluva lyhyt ohjelma ei muuta ministerin tosiasiallisesti vaalikampanjoinniksi tarkoitettua matkaa tai muuta toimintaa virkamatkaksi tai muuksi ministerin tehtävään kuuluvaksi toiminnaksi, jonka valtio voi kustantaa.

Ministerien osalta on kuitenkin otettava erityisellä tavalla huomioon turvallisuuden ja tavoitettavuuteen liittyviä asioita. Ministerin velvollisuuksiin kuuluu tavoitettavuus, koska maan hallitus tulee olla aina saatavissa kokoon päätösvaltaisena. Ministerin tulee käyttää virka-autoa ja muita erityisiä kuljetusjärjestelyitä turvallisuussyistä. Ministeri ei voi asemansa johdosta vapaasti valita sitä, miten siirtyminen paikasta toiseen kulloinkin tapahtuu.

Ministeriöissä on perinteisesti erotettu substanssiviestintä sekä puoluepoliittinen ja vaaleihin liittyvä poliittinen viestintä toisistaan. Käytännössä rajan vetäminen voi yksittäistapauksissa olla hankalaa. Peruseriaatteena on, että ministerien puoluepoliittiset ja vaaleihin liittyvät kannanotot ja lausunnot sekä puheet ja matkat tiedotetaan puolueiden ja kampanjaorganisaatioiden viestinnän kautta julkisuuteen. Ministeriöt eivät myöskään vastaa ministerien, valtiosihteerien, erityisavustajien tai puolueen kampanjaan liittyvien tilaisuuksien järjestämisestä tai niiden mediasuhteista.

Valtioneuvoston kansliassa on laadittu erillinen tiedonanto edistämään vaaleihin liittyvän kampanjoinnin ja rahoituksen avoimuutta sekä selventämään ministerin asemaa vaalikampanjan aikana (VNK/1827/40/2014).

12.17 Ministerin avustajat

Pääministerin ja muun ministerin avuksi voidaan nimittää ns. poliittinen valtiosihteeri ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteeri toimii ministerin luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa ja tehtävänsä on kytketty ministerin toimikauteen. Yksittäisen ministerin sijaan valtiosihteeri voidaan nimittää vaihtoehtoisesti myös ministeriryhmälle.

Pääministerillä ja ministereillä on apunaan määräaikaisessa virkasuhteessa olevia erityisavustajia.

Työaikalakia sovelletaan valtion henkilöstöön, jollei jotain työtä tai henkilöstöryhmää ole nimenomaisesti rajattu lain ulkopuolelle, kuten ministeriöiden ja muiden valtion virastojen johtoon kuuluva, yleensä virkasuhteinen henkilöstö. Valtiosihteeri ja erityisavustaja eivät ole sidottuja ns. virastotyöaikaan (klo 8–16.21), vaan he käyttävät aikaansa virkatehtäviin tarpeen ja ministerin toiveiden mukaisesti.

12.17.1 Valtiosihteeri

12.17.1.1 Nimittäminen ja palkkaus

Valtiosihteerin nimittää valtioneuvoston yleisistunto. Ministeri toimittaa valtioneuvoston kanslialle esityksen valtiosihteerin nimittämiseksi.

Valtioneuvoston kanslia valmistelee nimitykset ja hankkii nimitettävästä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen (pääsääntöisesti laaja selvitys) ja selvittää valtion virkamieslain mukaiset sidonnaisuudet.

Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan ilmoitus sidonnaisuuksista sisältää muun muassa selvityksen sellaisesta elinkeinotoiminnasta, virkaan kuulumattomista tehtävistä, sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkittävä arvioitaessa ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvan virkamiehen edellytyksiä hoitaa viran tehtäviä.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia ja tuleva valtiosihteeri solmivat virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitetun karenssisopimuksen.

Karensisopimuksessa sovitaan palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jonka aikana viranomaisella on mahdollisuus rajoittaa virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta.

Määräaikainen siirtymisrajoitus tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehellä on hänen siirtyessään valtionhallinnosta muuhun tehtävään mahdollisuus käyttää karensisopimuksen suojaamaa tietoa hyödyksi. Valtiovarainministeriö puolestaan päättää valtion virkamieslain 26 §:n ja virkaehtosopimuslain 5 §:n nojalla valtiosihteerien palkasta.

12.17.1.2 Vala tai vakuutus

Valtiosihteeri vannoo virkavalan tai antaa virkavakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa. Vala vannotaan ja vakuutus annetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Käytännössä vala on vannottu tai vakuutus on annettu seuraavassa valtioneuvoston yleisistunnossa, kun nimitys on tullut voimaan.

12.17.1.3 Toimiala ja asema

Poliittisen valtiosihteerin nimittää virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti. Valtiosihteerit ovat siten ministerikohtaisia, eivät ministeriökohtaisia.

Valtiosihteerin toimiala määräytyy ministerin toimialan mukaisesti. Kun ministeri on ministereiden välisen työjaon mukaisesti määrätty hoitamaan toisen ministeriön toimialalle kuuluvia tehtäviä, on valtiosihteerin toimiala kyseisessä ministeriössä sama. Useamman ministerin toimikaudeksi nimitetty (ministeriryhmän) valtiosihteeri toimii kaikkien mainittujen ministereiden toimialoilla.

Valtiosihteeri on valtion virkamieslain mukainen virkamies ja virkamiehenä oikeudellisessa virkavastuussa. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtiosihteerin asema on kuitenkin myös sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Ministerin luottamuksen menettäminen muodostaa perusteen valtiosihteerin irtisanomiselle.

Valtiosihteeri on valtioneuvoston ja ministeriön esittelijä. Ministerin valtiosihteerillä ei ole kuitenkaan muodollista ratkaisovaltaa eikä oikeutta pidättää virkamiehelle annettua päätösvaltaa. Muista valtiosihteereistä poiketen pääministerin valtiosihteerillä on tällainen pidätysoikeus.

12.17.1.4 Tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä säädetään valtiosihteerin tehtävistä. Käytännössä valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja poliittisten asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ministeriä muun muassa poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän voi myös edustaa ministeriä kansallisissa ja kansainvälisissä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista sekä osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin hallituksen ministerityöryhmiin.

Valtiosihteeri kuuluu ministeriön johtoon, mutta hänellä ei ole linjajohtoon kuuluvia tehtäviä. Hänelle voidaan osoittaa johtamistehtäviä erilaisissa valmisteluhankkeissa. Kansliapäällikkö ei ole alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteeriin. Kansliapäällikön tehtävät keskittyvät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministerin velvollisuutena on valvoa valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtäviä sekä heidän välistä työnjakoa.

Valtiosihteerit eivät voi olla jäseninä ministerivaliokunnissa. He eivät myöskään voi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston yleistunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri voi osallistua valmisteleviin ministerityöryhmiin tai ministerivaliokuntiin seuraavasti:

1. valtiosihteeri voi edustaa ministeriä hallituksen neuvotteluissa, kuten budjetti-riihessä ja julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) koskevassa riihessä, iltakoulussa, strategiaistunnossa ja muissa vastaavissa koko hallituksen neuvotteluissa;
2. valtiosihteeri voi edustaa ministeriä hallituksen valmistelevan ministerityöryhmän kokouksessa. Jos ao. ministeri on ministerityöryhmän puheenjohtaja, ryhmän keskuudesta valittu varapuheenjohtaja johtaa puhetta varsinaisen puheenjohtajan ollessa estynyt;
3. valtiosihteeri voidaan kutsua asiantuntijaksi ministerivaliokunnan kokoukseen.

12.17.1.5 Sidonnaisuuksien julkisuus ja ajantasaisuus

Ennen nimittämistä valtiosihteeriksi esitettävän henkilön on edellä mainitulla tavalla annettava valtion virkamieslain tarkoittama selvitys sidonnaisuuksistaan. Valtion virkamieslain 8 d §:n mukaan viranomainen voi julkaista yleisessä tietoverkossa ylimmän virkamiesjohdon sidonnaisuusilmoitukset sekä sivutoimiluvat ja ilmoitukset, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Nimittämisen jälkeen valtiosihteerin tulee ilmoittaa tiedoissa tapahtuneet muutokset tai niissä havaitut puutteet. Sidonnaisuusilmoituksen ajantasaisuuden turvaamiseksi valtiovarainministeriö suosittelee sen päivittämistä vuosittain ainakin yleisessä tietoverkossa julkaistavien tietojen osalta.

12.17.1.6 Valtiosihteeri EU:n ministerineuvostossa

Jos ministeri on estynyt osallistumasta EU:n neuvoston eli ministerineuvoston kokoukseen, Suomea edustaa toinen valtioneuvoston jäsen. Jos neuvostoon ei voida osallistua ministeritasolla, on Suomea käytännössä edustanut valtiosihteeri, Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa tai hänen sijaisensa. Äänioikeuden käyttäminen edellyttää kuitenkin ministeritason edustajaa, jolla on hallitusta sitovat valtuudet. Niiden valtuuskuntien osalta, joiden edustajana ei toimi ministeri, äänioikeutta käyttää muodollisesti toinen neuvoston jäsen. Äänioikeuden katsotaan siirtyvän sille automaattisesti. Käytännössä kuitenkin se, joka edustaa ko. valtuuskuntaa, ilmaisee puheenvuorossaan jäsenvaltion kannan.

12.17.1.7 Matkat

Ministeriöiden matkustusprosessi mahdollistaa kokonaistaloudellisen, turvallisen, ympäristövastuullisen ja sujuvan matkustamisen. Matkustukseen liittyvissä hankinnoissa hyödynnetään puitesopimuksia ja matkustuspalvelut hankitaan sopimusmatkatoimiston tai sopimustoimittajan kautta. Matkavaraukset tehdään hyvissä ajoin ennen matkaa, ja matkaliput valitaan sen hintatyyppin mukaan, joka on tarkoitukseen sopivin ja edullisin.

Valtiosihteerien koti- ja ulkomaan virkamatkot maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Virkamatkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti. Kaikki virkamatkoista saatavat kanta-asiakasetuudet (lento- ja laivayhtiöiden sekä hotellien bonuspisteet ja etuudet, ilmaismatkat tms.) tulee käyttää virkamatkoihin ja niiden käyttö yksityismatkoihin on kielletty.

Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit valtiosihteerin käyttöön. Kun valtiosihteerit matkustaa puolueen edustajana, maksaa kaikki matkaan liittyvät matka- ja muut kulut ao. puolue. Julkisia varoja ei tule käyttää yksityisiin tai puolueen tarkoituksiin.

Valtioneuvoston jäsenten ja ministeriön ylimmän virkamiesjohdon kuljetuspalveluista (virka-auto) on annettu erillinen määräys.

12.17.2 Ministerin erityisavustaja

12.17.2.1 Nimittäminen ja palkkaus

Ministerin erityisavustajan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään enintään ministerin toimikaudeksi sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta.

Pääministeri nimittää ministereiden erityisavustajat määräaikaiseen virkasuhteeseen ministerin esityksestä. Nimittämistä varten ministeri toimittaa esityksen valtioneuvoston kanslialle (henkilöstöasiat). Erityisavustajat ovat virkamiesoikeudellisesti palvelussuhteessa valtioneuvoston kansliaan, mutta sijoitettuna ministerin ministeriöön.

Valtioneuvoston kanslia valmistelee nimitykset ja hankkii turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen (perusmuotoinen selvitys) ja solmii

erityisavustajan kanssa virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssisopimuksen. Ennen näiden valmistumista ei nimitystä voida tehdä.

Ministerien erityisavustajien palkkauksen vahvistaa ja maksaa valtioneuvoston kanslia. Palkkaus määräytyy kaikkien osalta samojen perusteiden mukaan ensisijassa kunkin koulutukseen ja työkokemukseen perustuen, eikä henkilökohtaisia suoritumis- tai muita lisiä ole mahdollista maksaa.

12.17.2.2 Toimiala, tehtävät ja asema

Erityisavustajien toimenkuva riippuu ministeristä ja ministeriöstä, mutta useimmiten he avustavat ministeriä kansainvälisissä ja talouspoliittisissa sekä EU-asioissa, lehdistösuhteissa ja ministeriö- tai eduskuntasuhteissa. Erityisavustajan työaika määräytyy pääasiassa ministerin toivomusten mukaisesti.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 a §:ssä todetaan, että erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä. Hänelle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Vastaavasti erityisavustajan on annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot. Erityisavustajalla on myös oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin. Erityisavustajia koskevia muita säännöksiä voi olla ministeriökohtaisissa työjärjestyksissä.

Erityisavustaja käyttää vastaavia palveluja, kuin virkamiehet. Tällaisia palveluita voivat olla matkustuspalvelut, työterveyspalvelut, koulutuspalvelut sekä sijoitusministeriön toimintaan perehdyttäminen. Palvelut tuottaa ministeriölle pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Erityisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan pääosin valtion virkamiehiä koskevia säädöksiä. Erityisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiehen ja siis myös erityisavustajan on käyttydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla, jotta kansalaisten luottamus virkatoimintaan ei heikkene.

Esimerkiksi virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Rajanveto sallitun ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.

Monilla virkamiehillä kuten erityisavustajilla, yhteistyöhön kuuluu runsaasti päivittäisyhteydenpitoa sekä tilaisuuksia, joissa on kyse poliittisluonteiseen tehtäväalueeseen liittyvistä neuvotteluista. Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista.

Valtion virkamieslaissa säädetään tarkemmin muun muassa virkamiesten käyttäytymisestä, sivutoimista ja erilaisten etuuskien vastaanottamisesta.

Ministerin erityisavustaja voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Lisäksi ministerin erityisavustaja voidaan erottaa tehtävästään, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

12.17.2.3 Matkat

Erityisavustajien virkamatkoihin koti- ja ulkomailta sovelletaan valtion virkamiesten matkustussääntöä, valtioneuvoston matkustusohjetta, mahdollista ministeriön omaa matkustusohjetta sekä valtion matkustusstrategiaa. Mitä kohdassa 12.13 on todettu valtioneuvoston jäsenen matkavakuuttamisesta soveltuu myös ministerin avustajiin.

Erityisavustajien koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Matkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti. Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit erityisavustajien käyttöön.

Matkustamisen osalta on aina kyettävä erottamaan, onko kyseessä virkamatka vai onko matkan perusteena jokin muu, kuten puolueen toimintaan liittyvä peruste. Matkakustannukset jakautuvat tämän mukaisesti ja julkisia varoja voi käyttää vain virkamatkoihin. Kun erityisavustaja matkustaa puolueen edustajana, maksaa kaikki matkaan liittyvät matka- ja muut kulut ao. puolue.

12.17.3 Avustajien osallistuminen vaaleihin

12.17.3.1 Avustajien käyttäminen vaalikampanjassa

Lähtökohtana on yhtäältä ministeriön ja vaalikampanjan sekä toisaalta virkatyön ja vaalikampanjatyön erottaminen toisistaan.

Valtiosihteerit ja erityisavustajat toimivat ministerin apuna poliittisessa ohjauksessa. Valtiosihteerit ja erityisavustajat ovat samalla virkamiehiä ja toimivat virkavastuulla. He toimivat ministerin luottamuksen varassa.

Valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista, ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla, huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä, avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa, edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti sekä hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä. Tehtävät liittyvät pitkälti ministerin tehtäviin, joita on selvitetty edellä. Erityisavustaja käyttää sen ministeriön palveluja, jossa hän työskentelee. Erityisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan valtion virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä. Erityisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet.

Vaalikampanjan hoitaminen ei ole sellainen tehtävä, jota valtiosihteeri tai erityisavustaja voisi hoitaa ministerin tehtäviin liittyvänä virkatehtävänä. Myöskään muiden virkamiesten käyttäminen vaalikampanjassa näiden virkatehtävänä ei tule kysymykseen. Kuitenkin esimerkiksi ministerin sihteerin tehtävä on sellainen virkatehtävä, johon kuuluu ministerin kalenterin ylläpito myös kampanjan aikana.

Valtiosihteerien, erityisavustajien ja muiden virkamiesten on mahdollista pyytää vuosilomaa, lomarahavapaata tai virkavapautta ja käyttää sitä ehdokkaan tukemiseen vaalityössä.

Valtiosihteerin ja erityisavustajan koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista ja virkamatkamääräyksistä päätetään asianomaisen ministeriön asetuksessa ja työjärjestyksessä säädetyn mukaisesti. Kun valtiosihteeri tai erityisavustaja matkustaa puolueen edustajana tai vaalikampanjaan liittyen, maksaa kaikki matkaan liittyvät matka- ja muut kulut joku muu taho kuin ministeriö,

esimerkiksi ao. puolue tai henkilö itse. Kampanjamatkan yhteydessä oleva virkatehtäviin liittyvä lyhyt ohjelma ei tee matkasta virkamatkaa.

Valtioneuvoston kansliassa on laadittu erillinen tiedonanto edistämään vaaleihin liittyvän kampanjoinnin ja rahoituksen avoimuutta sekä selventämään ministerin asemaa vaalikampanjan aikana (VNK/1827/40/2014). Tiedonannossa kuvataan tarkemmin myös avustajien asemaa vaaleissa.

12.17.3.2 Avustajan oma vaalikampanja

Valtiosihteeri ja erityisavustaja ovat virkamiehiä, joihin sovelletaan valtion virkamieslakia. Myös he ja muut virkamiehet voivat itse olla ehdokkaina vaaleissa ja käydä vaalikampanjaa oman valintansa puolesta. Tätä varten he voivat käyttää vuosilomaa, lomarahavapautta tai virkavapautta.

Valtiosihteeri, erityisavustaja tai muu virkamies voivat sananvapauden perusteella esittää julkisesti omia mielipiteitään ja yhdistymisvapauden mukaan kuulua erilaisiin yhdistyksiin kuten puolueeseen. Valtiosihteerin ja erityisavustajan osalta heidän taustallaan on jo pääsääntöisesti avustamansa ministerin puolue.

Julkisen vallan käyttäjinä viranomaisen, yksittäisen viraston ja virkamiehen vastuulla on kuitenkin toimia niin, että toiminta täyttää muun muassa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Virkamies on erityisessä suhteessa kansalaiseen ja palvelussuhde tuo mukanaan tähän liittyviä arvoja ja periaatteita.

Kuten edellä on kohdassa 12.7 kerrottu, valtiosihteeri ja erityisavustaja eivät ole sidottuja ns. virastotyöaikaan, vaan he käyttävät aikaansa virkatehtäviin tarpeen ja ministerin toiveiden mukaisesti. Heidän osaltaan viranhoidon ja kampanjan välisen selkeän eron tekeminen voi joissain tilanteissa olla haasteellista.

Viranhoidtoa ei kuitenkaan tule käyttää vaalikampanjaan, joten kaikkien virkamiesten on syytä käyttää kampanjaansa lomaa tai virkavapautta. Erityisen tärkeätä tämä on sellaisten virkamiesten osalta, joiden varsinainen työaika ei määräydy yksin virastotyöajan mukaisesti, jolloin jokaisesta vaalikampanjaan käytetyn päivän osalta on oltava selvää, että sitä ei hoideta miltään osin virkamiesasemassa tai

virkaehtävänä. Myöskään valtion varoja ei tule missään muodossa käyttää siten, että niillä kustannetaan tai välillisestikään tuetaan ehdokkaan vaalikampanjaa.

Kaikkien virkamiesten on asemansa johdosta viranhoitonsa ulkopuolellakin käytäytävä asiallisesti, asianmukaisesti ja yleisten sopivuusvaatimusten mukaisesti. Vaalikampanjassa virkamiesten on erityisen tarkasti huolehdittava siitä, että mitkään sidonnaisuudet tai eturistiriidat eivät heikennä luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen tai viranomaistoimintaan yleisesti tai ole ristiriidassa virkamiesaseman edellyttämän käyttäytymisen kanssa. Valtio ja valtioneuvosto on pidettävä selkeästi erossa henkilökohtaisesta vaalilyöstä, jotta ei synny epäilyksiä uskottavuutta ja puolueettomuutta heikentävästä toiminnasta.

Vastaavasti kuten ministerin, on myös valtiosihteerin, erityisavustajan ja muun virkamiehen tapauskohtaisesti arvioitava, onko toiminnassa ja puheenvuorojen käyttämisessä tietyssä tilanteessa syytä selventää, missä ominaisuudessa ja roolissa hän toimii, jotta ei jää epäselvyyttä, toimiiko hän vaaliehdokkaana vai jossain muussa roolissa. Vastaavasti heitä koskee myös se, mitä tiedonannossa on todettu siitä, että ministeriö ei korvaa vaalikampanjaan liittyviä kuluja, olivat nämä sitten matkakuluja tai muita kuluja.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-743-7 nid.
ISBN: 978-952-287-744-4 PDF
ISBN: 978-952-287-748-2 ePub

ISSN: 2490-0613 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF