



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Ministerin käsikirja

Hallituksen julkaisusarja | **9/2015**

Ministerin käsikirja

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESIPUHE | 9 |
| 1 VALTIONEUVOSTON TOIMINTA | 11 |
| 1.1 Valtioneuvosto | 11 |
| 1.1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt..... | 11 |
| 1.1.2 Pääministeri ja ministerit..... | 12 |
| 1.2 Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen | 13 |
| 1.2.1 Nimittäminen ja ero | 13 |
| 1.2.2 Järjestäytymisasiat | 14 |
| 1.2.2.1 Hallitusohjelma | 14 |
| 1.2.2.2 Vala tai vakuutus..... | 15 |
| 1.2.2.3 Sijaisuudet..... | 15 |
| 1.2.2.4 Ministerien välinen työnjako ministeriössä | 15 |
| 1.2.2.5 Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittaminen | 16 |
| 1.2.2.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin | 17 |
| 1.2.2.7 Virkaikäjärjestys ja istumajärjestys..... | 17 |
| 1.2.2.8 Ministerivaliokuntien asettaminen | 18 |
| 1.2.2.9 Ministerityöryhmien asettaminen | 18 |
| 1.2.3 Ministerien perehdyttäminen | 18 |
| 1.3 Hallituksen strateginen päätöksenteko | 19 |
| 1.3.1 Hallitusohjelma | 19 |
| 1.3.2 Esitys hallituksen uudeksi strategiamalliksi | 19 |
| 1.4 Valtioneuvoston työskentely | 22 |
| 1.4.1 Hallituksen vuosisykli | 22 |
| 1.4.2 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelma | 23 |
| 1.4.3 Poliittiset valmisteluelimet | 24 |
| 1.4.3.1 Iltakoulu | 26 |
| 1.4.3.2 Hallituksen neuvottelu | 26 |
| 1.4.3.3 Ministerivaliokunnat | 27 |
| 1.4.3.4 Ministerityöryhmät | 32 |
| 1.4.4 Valtioneuvoston yleisistunto | 32 |
| 1.4.4.1 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus | 32 |
| 1.4.4.2 Käsiteltävät asiat..... | 33 |
| 1.4.4.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat..... | 34 |
| 1.4.4.4 Asioiden käsittely..... | 35 |
| 1.4.4.5 Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat..... | 40 |
| 1.4.5 Ministeriöissä ratkaistavat asiat ja asioiden valmistelu..... | 40 |
| 1.4.6 Tasavallan presidentin päätöksenteko ja esittely tasavallan presidentille..... | 41 |
| 1.4.7 Laillisuusvalvonta – valtioneuvoston oikeuskansleri | 45 |

| | | |
|----------|--|----|
| 1.4.8 | Esteellisyys valmistelussa ja hallintopäätöksenteossa | 45 |
| 1.4.9 | Sisäpiiriasiat | 49 |
| 1.4.10 | Ministerin oikeudellinen vastuu | 50 |
| 1.4.11 | Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta | 51 |
| 1.4.12 | Varautuminen ja häiriötilanteiden hallinta | 52 |
| 1.4.12.1 | Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta..... | 52 |
| 1.4.12.2 | Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä..... | 52 |
| 1.4.12.3 | Varautuminen..... | 53 |
| 1.4.12.4 | Häiriötilanteissa sovellettava lainsäädäntö | 53 |
| 1.4.12.5 | Johtaminen häiriötilanteissa | 54 |
| 1.4.13 | Valtioneuvoston päätöksenteon tukeminen tiedolla | 55 |
| 1.4.14 | Valtioneuvoston viestintä | 58 |
| 1.4.14.1 | Valtioneuvoston yhteinen ja strateginen viestintä..... | 58 |
| 1.4.14.2 | Päätösviestintä..... | 59 |
| 1.4.14.3 | Iltaakoulujen, hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintä | 59 |
| 1.4.14.4 | EU- ja kansainvälinen viestintä | 60 |
| 1.4.14.5 | Häiriötilanteiden viestintä | 61 |
| 1.4.14.6 | Ministeriöiden viestintä..... | 61 |
| 1.5 | Julkisen talouden hoidon välineet | 61 |
| 1.5.1 | Taloudellinen katsaus, joka sisältää kansantalousosaston riippumattoman ennusteen | 61 |
| 1.5.2 | Julkisen talouden suunnitelma (JTS) | 62 |
| 1.5.3 | Toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä ministeriöiden kehusehdotukset | 64 |
| 1.5.4 | Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE)..... | 66 |
| 1.5.4.1 | Talousarvioesityksen valmistelu | 66 |
| 1.5.4.2 | Talousarvioesityksen rakenne..... | 67 |
| 1.5.4.3 | Lisätalousarvioesityksen valmistelu | 68 |
| 1.5.4.4 | Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen..... | 68 |
| 1.5.4.5 | Talousarvion soveltaminen..... | 68 |
| 1.6 | Lainvalmistelu | 69 |
| 1.7 | Valtioneuvosto ja eduskunta..... | 71 |
| 1.7.1 | Ministerin osallistuminen eduskunnan työhön | 71 |
| 1.7.2 | Hallituksen esitykset | 72 |
| 1.7.3 | Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot | 73 |
| 1.7.4 | Väläkysymysmenettely | 73 |
| 1.7.5 | Kirjallinen kysymys | 73 |
| 1.7.6 | Suullinen kyselytunti | 74 |
| 1.7.7 | Ajankohtaiskeskustelu | 74 |
| 1.7.8 | Pääministerin ilmoitus | 75 |
| 1.7.9 | Hallituksen vuosikertomus | 75 |
| 1.7.10 | Kuuleminen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksista | 76 |
| 1.7.11 | U-kirjelmät ja E-kirjeet | 77 |
| 1.7.12 | UTP-kirje | 79 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 1.7.13 | Eduskunnan tiedonsaantioikeus | 79 |
| 1.8 | Ahvenanmaata koskevia kysymyksiä | 80 |
| 1.8.1 | Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta | 80 |
| 1.8.2 | Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan välillä | 81 |
| 1.8.3 | Ahvenanmaan asema EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä..... | 81 |
| 2 | EUROOPAN UNIONI JA KANSAINVÄLINEN TOIMINTA | 83 |
| 2.1 | Toimivalta kansainvälisissä suhteissa | 83 |
| 2.2 | Euroopan unioni | 84 |
| 2.2.1 | Eurooppa-neuvosto | 85 |
| 2.2.2 | EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet | 86 |
| 2.2.3 | Euroopan komissio | 89 |
| 2.2.4 | Euroopan parlamentti..... | 90 |
| 2.2.5 | EU:n ulkosuhdehallinto..... | 91 |
| 2.2.6 | EU:n muut toimielimet | 91 |
| 2.2.7 | EU:n talousarvio | 92 |
| 2.2.8 | EU:n lainsäädäntömenettely..... | 92 |
| 2.2.9 | Kansallinen valmistelu ja koordinointi..... | 94 |
| 2.2.10 | EU-tuomioistuin- ja rikkomusasiat..... | 96 |
| 2.2.11 | Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa | 97 |
| 2.2.12 | Euroalueen vakaus | 98 |
| 2.3 | Pohjoismainen yhteistyö | 99 |
| 2.3.1 | Pohjoismaiden neuvosto..... | 99 |
| 2.3.2 | Pohjoismaiden ministerineuvosto | 100 |
| 2.3.3 | Pohjoismaiden epävirallinen yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5 | 102 |
| 2.3.4 | Pohjola ja Eurooppa | 103 |
| 2.4 | Kansainväliset suhteet | 103 |
| 2.4.1 | Valtiosopimukset ja muut kansainväliset veloitteet..... | 103 |
| 2.4.2 | Suomi ja kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet..... | 104 |
| 2.4.3 | Edustustot | 105 |
| 2.4.3.1 | Suomessa toimivat edustustot | 105 |
| 2.4.3.2 | Suomen ulkomaan edustustot..... | 106 |
| 2.4.4 | Vierailut..... | 106 |
| 2.4.4.1 | Valtiovierailut..... | 106 |
| 2.4.4.2 | Valtioneuvoston jäsenten ulkomaiset vierailut..... | 107 |
| 2.4.4.3 | Pääministerivierailut ja eräät muut korkean tason vierailut Suomeen | 108 |
| 2.4.5 | Protokollakysymykset..... | 108 |
| 2.4.5.1 | Kansallispäivävastaanotot ja muut tilaisuudet..... | 108 |
| 2.4.5.2 | Muut protokollakysymykset | 109 |
| 2.4.6 | Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin | 109 |
| 2.5 | Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen | 109 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 3 | TOIMINTAA OHJAAVIA SÄÄNNÖKSIÄ JA PERIAATTEITA..... | 111 |
| 3.1 | Hyvän hallinnon periaatteet | 111 |
| 3.1.1 | Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuuden periaate..... | 111 |
| 3.1.2 | Hyvän hallinnon takeet..... | 112 |
| 3.1.3 | Hyvän hallinnon perusteet..... | 112 |
| 3.2 | Julkisuus ja asiakirjojen käsittely | 114 |
| 3.2.1 | Istuntojen ja kokousten julkisuus | 114 |
| 3.2.2 | Asiakirjojen julkisuus | 115 |
| 3.2.2.1 | Julkiset asiakirjat..... | 116 |
| 3.2.2.2 | Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat..... | 116 |
| 3.2.2.3 | Salassa pidettävät asiakirjat..... | 116 |
| 3.2.2.4 | Asianosaisen tiedonsaantioikeus..... | 117 |
| 3.2.2.5 | EU-asiakirjojen julkisuus | 118 |
| 3.2.2.6 | Talousarvioasiakirjojen julkisuus | 118 |
| 3.2.2.7 | Ministerivaliokuntien ja – työryhmien sekä iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen asiakirjat | 119 |
| 3.2.3 | Asiakirjojen tietoturvallinen käsittely | 120 |
| 3.2.4 | Ministerin kirjeiden rekisteröinti..... | 121 |
| 3.2.5 | Hallituksen asiakirjojen arkistointi | 122 |
| 3.3 | Virkamiesten asema poliittisessa päätöksenteossa | 124 |
| 3.3.1 | Virkamiesasema | 124 |
| 3.3.2 | Yleiset virkavelvollisuudet..... | 125 |
| 3.3.3 | Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät..... | 125 |
| 3.3.4 | Vastuu virkatoimista..... | 126 |
| 3.3.5 | Virkarikokset | 127 |
| 4 | MINISTERIN TEHTÄVÄN HOITAMINEN | 129 |
| 4.1 | Palkkio | 129 |
| 4.2 | Muut tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset | 129 |
| 4.3 | Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat | 130 |
| 4.4 | Virkamatkat ja muut matkat | 131 |
| 4.5 | Valtioneuvoston autojen käyttö ja taksipalvelut | 132 |
| 4.6 | Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit | 133 |
| 4.7 | Lentoaseman Vip-palvelunkäyttö | 134 |
| 4.8 | Edustaminen ja valtioneuvoston edustustilat | 134 |
| 4.9 | Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen..... | 135 |
| 4.10 | Turvallisuusjärjestelyt | 135 |
| 4.11 | Matkapuhelimet ja muut viestintävälineet | 136 |
| 4.12 | Sosiaalinen media | 138 |
| 4.13 | Matkavakuutukset | 138 |
| 4.14 | Ministerin eläke | 139 |
| 4.15 | Vaaleihin osallistuminen | 139 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5 | MINISTERIN AVUSTAJAT | 141 |
| 5.1 | Valtiosihteeri | 141 |
| 5.1.1 | Nimittäminen ja palkkaus | 141 |
| 5.1.2 | Vala tai vakuutus | 141 |
| 5.1.3 | Toimiala ja asema | 141 |
| 5.1.4 | Tehtävät | 142 |
| 5.1.5 | Sidonnaisuuksien ilmoittaminen | 143 |
| 5.1.6 | Valtiosihteeri EU:n ministerineuvostossa | 143 |
| 5.1.7 | Matkat | 144 |
| 5.2 | Ministerin erityisavustaja | 144 |
| 5.2.1 | Nimittäminen ja palkkaus | 144 |
| 5.2.2 | Toimiala, asema ja tehtävät | 145 |
| 5.2.3 | Matkat | 146 |
| 5.3 | Avustajien osallistuminen vaaleihin | 146 |
| 5.3.1 | Avustajien käyttäminen vaalikampanjassa | 146 |
| 5.3.2 | Avustajan oma vaalikampanja | 148 |

ESIPUHE

Valtioneuvoston kanslia asetti 25.11.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia uusi ajantasainen ja edelleen kehitetty painos vuonna 2011 julkaistusta Ministerin käsikirjasta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtioneuvoston kansliasta alivaltiosihteeri Timo Lankinen. Työryhmän jäseniä olivat valtioneuvoston kansliasta hallitusneuvos Auni-Marja Vilavaara, hallitusneuvos Kari Peltonen, hallitusneuvos Arno Liukko, lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, rakennusneuvos Hannu Kuikka, ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen ja viestintäpäällikkö Olli Haapa-aho. Lisäksi työryhmän jäseniä olivat ulkoasiainministeriöstä lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, oikeusministeriöstä lainsäädäntöneuvos Taina Riihinen, valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Kirsti Vallinheimo ja oikeuskanslerinvirastosta esittelijäneuvos Maija Salo. Työryhmän sihteerinä toimi valtioneuvoston kansliasta lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro. Käsikirjaa laadittaessa kommentteja pyydettiin myös tasavallan presidentin kansliasta ja eduskunnasta.

Uuteen Ministerin käsikirjaan on koottu perustietoa valtioneuvostosta ja sen toiminnasta, ministerin osallistumisesta eduskunnan työhön sekä keskeisistä ohjauksen ja päätöksenteon välineistä samoin kuin valtioneuvoston toimintaa ohjaavista säännöksistä ja periaatteista. Kirjassa on tietoa myös valtioneuvoston viestinnästä, julkisuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä ministerin toiminnasta Euroopan unionissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Käsikirjaan on otettu 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 mahdollisimman hyvin tukee valtioneuvoston jäseniä tehtävissään.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2015

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Hallitusneuvos

Arno Liukko

1 VALTIONEUVOSTON TOIMINTA

1.1 Valtioneuvosto

1.1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt

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

Valtioneuvostolla tarkoitetaan toisaalta pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä. Toisaalta sillä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä.

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS) ja tehtävistä ministeriöistä annetuissa asetuk-
sissa.

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) ulkoasiainministeriö (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).

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

Ministeriöjako on Suomessa ollut varsin vakiintunut. Ministeriöjaon pysyvyyden vastapainoksi ministerien työnjako on kehittynyt ministeriöjaosta poiketen.

1.1.2 Pääministeri ja ministerit

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Hänen tehtävänä on sovittaa 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 lakisäätteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana ja ohjaa valiokuntien sihteeristöjen toimintaa.

Perustuslaissa korostetaan pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana. Pääministerin aseman vahvistuminen vahvistaa hallitusjärjestelmämme parlamentarismia periaatetta. Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee yleisistunnossaan asianomaisen ministerin esittelystä. Päätöksenteko yleisistunnossa on kollegiaalista.

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

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. Mikäli samaan ministeriöön on nimitetty useampia ministereitä, ovat he toistensa suhteen rinnasteisia eikä alisteisia. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin ratkaisuihin. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

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

1.2 Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen

1.2.1 Nimittäminen ja ero

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. Lisäksi todetaan tarvittaessa, mihin ministeriöön hänet määrätään ja minkä ministeriön asioita käsittelemään hänet määrätään (esim. kulttuuri- ja asuntonministeriksi ympäristöministeriöön sekä käsittelemään opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvia asioita).

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.

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.).

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

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

Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Pääministerin ero merkitsee samalla koko valtioneuvoston eroa. Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Jos ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu (perustuslain 64 §).

1.2.2 Järjestäytymisasiat

Heti nimittämisensä jälkeen valtioneuvosto järjestäytyy. Osa järjestäytymisasiasta 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 järjestäytymisasiasta käsitellään hallituksen neuvottelussa tai iltakoulussa. Tällaisia järjestäytymisasiota voivat olla esimerkiksi kannanotot hallitusohjelman toimeenpanoon, ministeriryöryhmien määrä, tehtävät ja jäsenyydet sekä edellisten hallitusten hyväksymien voimassaolevien periaatepäätöksiä arviointi siltä kannalta, mitkä niistä on tarkoitus pitää voimassa ja mitkä kumota.

Järjestäytymisasiota koskevia päätöksiä tehdään tarpeen mukaan koko hallituskauden ajan ja esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi tai useampi ministeri vaihtuu.

1.2.2.1 *Hallitusohjelma*

Eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Hallitusohjelmaan kirjataan hallituksen tavoitteet ja tärkeimmät tehtävät. Uuden valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa (perustuslain 62 §). Asia käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallitusneuvotteluprosessin uudistamiseksi keväällä 2015 tehtiin ehdotuksia, joiden tavoitteena on siirtyminen menettelyyn, jossa hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strateginen hallitusohjelma,

jossa pidättäydyttäisiin yksityiskohtaisista toimenpiteiden listauksista, sekä keinot täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma. (Ks. 1.3)

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.

1.2.2.2 Vala tai vakuutus

Ministerin tulee ennen tehtävään ryhtymistä vannota virka- ja tuomarinvala tai antaa vastaava vakuutus, mikäli hän ei ole sitä aikaisemmin tehnyt. Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta ministeri voi valintansa mukaan joko vannota valan tai antaa vakuutuksen.

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. Tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuksen kaavat sisältyvät oikeudenkäymiskaareen.

1.2.2.3 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 noudatetaan 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.

1.2.2.4 Ministerien välinen työnjako ministeriössä

Valtioneuvoston järjestäytymisistunnossa päätetään myös työnjaosta samassa ministeriössä toimivien ministerien kesken.

Samaan ministeriöön nimitetyt ministerit johtavat määritellyn tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Tämä periaate on kirjattu perustuslain 68 §:n perusteluihin.

1.2.2.5 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 (perustuslain 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 merkittävässä 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 elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudesta sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Tiedot sidonnaisuuksista kootaan ministereiksi nimitetyiltä välittömästi nimitämisen 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.

1.2.2.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin

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

Valtioneuvoston jäsenet voivat hallituksen järjestäytymisen yhteydessä pidettävässä hallituksen neuvottelussa sitoutua vapaaehtoisena järjestelynä ilmoitusmenettelyyn tilanteessa, jossa ministeri mahdollisesti on siirtymässä toisiin tehtäviin. Sitoutuminen koskee koko ministeriaikaa, mutta ei enää aikaa sen jälkeen.

Ilmoitus ja tarvittava selvitys annetaan pääministerille ja valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle. Neuvottelukunta antaa asiasta lausunnon, joka on julkisuuslain mukaisesti julkinen ja siihen voi sisältyä suositus enintään kuuden kuukauden karenssista ennen uudessa tehtävässä aloittamista. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta voi suositaa ministerille karenssi-aikaa ennen uuden tehtävän vastaanottamista, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaisi eturistiriidan suhteessa ministerin tehtävän vastualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden, tai jos siirtyminen muutoin olisi omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan.

1.2.2.7 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 oloaikansa mukaisessa järjestyksessä
- sen 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 puhemiesistössä tai valiokuntien puheenjohtajina
- ministereillä, jotka eivät ole kansanedustajia, otetaan virkaikää määrittäessä 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 virkaiän mukaisesti ”vanhimmasta nuorimpaan”.

1.2.2.8 Ministerivaliokuntien asettaminen

Valtioneuvostolla on neljä lakisääteistä valiokuntaa eli 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. Ministerivaliokunnista ks. 1.4.3.3.

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

1.2.2.9 Ministerityöryhmien asettaminen

Valtioneuvosto voi sopia, että asian valmistelu annetaan ryhmälle ministereitä. Ministerityöryhmästä päätetään yleensä hallituksen neuvottelussa ja se asetetaan jotain asiaa tai asiakokonaisuutta valmistelemaan.

1.2.3 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 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.

1.3 Hallituksen strateginen päätöksenteko

1.3.1 Hallitusohjelma

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta (perustuslain 61 §). Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa (perustuslain 62 §).

Hallitusohjelma on kahden tai useamman puolueen kesken sovittu poliittinen toimintaohjelma, jossa on perinteisesti 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 valtionalouden hoidon ja varojen käytön ohjaukseen ja seurantaan.

1.3.2 Esitys hallituksen uudeksi strategiamalliksi

Hallitusneuvotteluprosessin uudistamiseksi keväällä 2015 tehtiin ehdotuksia, joiden tavoitteena on siirtyminen menettelyyn, jossa hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: strateginen hallitusohjelma, jossa pidättäydyttäisiin yksityiskohtaisista toimenpiteiden listauksista sekä keinot täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma. Valtion ohjausjärjestelmien kehittämishanke, ns. OHRA-hanke teki suosituksia, joiden tavoitteena on hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Malli mahdollistaisi hallinnon ja hallituksen suuremman keskittymisen kaikkein tärkeimpiin tavoitteisiin.

Suosituksien tärkein osa on hallituksen uusi strategiamalli. Sen keskiössä on strateginen ja tiivis hallitusohjelma, jossa määritetään myös vaalikauden taloudelliset raamit ja talouspoliittiset tavoitteet sekä hallituksen keskeisimmät tavoitteet, ns. politiikkapaketit. Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanoa täsmennettäisiin hallituksen toimintasuunnitelmassa, joka sovitettaisiin yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Hallituksen toimintasuunnitelman avainvaiheet

1. Strateginen hallitusohjelma.
2. Hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu: politiikkapakettien taloudelliset vaikutukset. Julkisen talouden suunnitelman valmistelu: ministeriöiden ehdotukset.
3. Hallituksen toimintasuunnitelman täsmentävä valmistelu, muut asiat kuin taloudelliset vaikutukset.
4. Hallituksen neuvottelu: hallituksen toimintasuunnitelma, julkisen talouden suunnitelma, vuoden 2016 talousarvioesitys.
5. Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma annetaan syyskuussa eduskuntaan selontekoina.
6. Hallituksen toimintasuunnitelmaa tarkistetaan vuosittain keväällä.

Hallituksen strategian muodostavat linjaava hallitusohjelma ja keinot täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Toimintasuunnitelma pohjautuu hallitusohjelmassa määriteltyyn finanssipolitiikan linjaan ja se sisältää hallituksen politiikkapaketit ja muut tärkeät toimenpidekokonaisuudet, kuten EU- sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjat. Toimintasuunnitelma täsmentää hallituksen politiikkapakettien toimenpiteet ja niiden aikataulut.

Toimintasuunnitelmaa valmistellaan noin kolmen kuukauden aikana heti hallituksen tultua nimitetyksi. Valmistelu päättyy hallituksen selontekoon, joka sisältää sekä toimintasuunnitelman että julkisen talouden suunnitelman. Se annetaan samaan aikaan kuin vuoden 2016 valtion talousarvioesitys.

Poliittisella tasolla valmistelua ohjaa koko hallitus. Hallituksen yhteistoimintaa tukee, että pakettien koordinaatiosta vastaavat ministerit ja pakettien toimeenpanoa ohjaavat ministeriryhmät nimetään vasta toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen alkusyksystä 2015. Kutakin pakettia valmistellaan poikkihallinnollisessa kansliapäällikköryhmässä. Kokoonpanoista sovitaan hallitusneuvottelujen yhteydessä.

Kansliapäälliköt vastaavat kukin hallinnonalallaan siitä, että pakettivalmistelu otetaan huomioon ministeriökohtaisessa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteluissa sekä toimintasuunnitelman ns. muiden tärkeiden asioiden valmistelussa.

Hallitus tarkastelee pakettien etenemistä säännöllisesti ja niiden jatkuva poliittinen ohjaaminen on vastuutettu ministerityöryhmille.

Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä. Julkisen talouden suunnitelman aikajänne on aina neljä vuotta eteenpäin, hallituksen toimintasuunnitelman aikajänne on puolestaan kuluva hallituskausi. Hallituskauden puolivälissä on laajempi tarkastelu hallituksen strategian toteutumisesta ja mahdollisista lisätoimista.

Tarkistusprosessi käynnistyy jo edellisenä syksynä ns. tilannekuvaistunnolla. Se on tilaisuus, jossa hallituksella on mahdollisuus yhteisesti hahmottaa Suomen yhteiskunnan ja talouden isoa kuvaa. Hallitus arvioi tavoitteitaan ja politiikka-toimiaan suhteessa toimintaympäristön ja talouden tilanteeseen. Istunnossa hallitus voi linjata seuraavan kevään julkisen talouden suunnitelman ja toimintasuunnitelman valmistelua.

Toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman valmistelu sovitetaan yhteen, ja maaliskuussa hallituksen neuvottelussa hallitus päättää sekä julkisen talouden suunnitelman tarkistuksesta että toimintasuunnitelman tarkistuksesta. Tarkistettu toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma annetaan selontekona eduskunnalle.

Hallituksen strategiaproessin kokonaisuutta koordinoi virkamiestasolla strategiaproessin johtoryhmä. Johtoryhmä pitää yhteyttä keskeisiin toimijoihin, koordinoi toimintasuunnitelmaprosessia ja koostaa strategiaproessia koskevat aineistot hallituksen päätöksentekoa ja tilannekatsauksia varten.

Koordinaatioryhmän puheenjohtaja on pääministerin valtiosihteeri ja varapuheenjohtajana valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Ryhmän jäseniä ovat valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön virkamiehet.

Kansliapäällikkökokous seuraa ja arvioi virkamiesvalmistelua kokonaisuutena.

1.4 Valtioneuvoston työskentely

1.4.1 Hallituksen vuosisykli

Kuva 1 Valtioneuvoston päätöksenteko: vuosikalenteri

| | |
|---|--|
| <p>TAMMIKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– EU:n puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle– Kevätistuntokauden hallituksen esitysten luettelon käsittely hallituksen neuvottelussa <p>HELMIKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Valtiopäivien avajaiset <p>MAALISKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Ministeriöiden ja valtiovarainministeriön kahdenväliset neuvottelut julkisen talouden suunnitelmasta– Hallituksen neuvottelu julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) ja hallituksen toimintasuunnitelmasta– Eurooppa-neuvoston kokous <p>HUHTIKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Hallituksen selonteko julkisen talouden suunnitelmasta ja hallituksen toimintasuunnitelmasta annetaan eduskunnalle. Julkisen talouden suunnitelma muodostaa myös Suomen vakausohjelman.– Eduskunnan vastausta kevätestuntokaudella odottavat ns. kiireelliset hallituksen esitykset annettava viimeistään– Hallituksen vuosikertomus valmistuu eduskunnalle annettavaksi <p>TOUKOKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Hallituksen neuvottelu kevään lisätalousarvioesityksestä– Touko-kesäkuu: Euroopan komissio ehdottaa maa-kohtaisia suosituksia finanssi-, talous- ja sosiaalipoliittikka varten <p>KESÄKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Eduskunnan kevätestuntokauden viimeinen istunto yleensä kuun lopussa– Tasavallan presidentin esittely Naantalissa Kultarannassa*– Eurooppa-neuvoston kokous, mm. maakohtaisten suositusten vahvistaminen <p>HEINÄKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– EU:n puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle jäsenvaltiolle | <p>ELOKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Ministeriöiden ja valtiovarainministeriön väliset kahdenväliset neuvottelut talousarvioesityksestä– Hallituksen budjettiriihi– Syysistuntokauden hallituksen esitysten luettelon käsittely hallituksen neuvottelussa ennen eduskunnan syysistuntokauden avajaisia <p>SYYSKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Eduskunnassa syysistuntokauden avajaiset– Valtion talousarvioesitys seuraavalle vuodelle ja samalla ns. budjettilakiesitykset annetaan eduskunnalle– Hallituksen tilannekuvaistunto**– Vuosittainen päätös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta <p>LOKAKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Hallituksen neuvottelu syksyn lisätalousarvioesityksestä– Eduskunnan vastausta ennen vuoden päättymistä odottavat ns. kiireelliset hallituksen esitykset annettava viimeistään– Päätös valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus- ja selvitysrahan seuraavan vuoden painopisteistä– Alustavan talousarviosuunnitelman (DBP***) toimittaminen Euroopan komissiolle– Eurooppa-neuvoston kokous <p>MARRASKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Hallituksen neuvottelu täydentävästä talousarvioesityksestä– Euroopan komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksensä ja varoitusmekanismia koskevan kertomuksen (makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely). Komissio antaa myös lausunnon alustavista talousarviosuunnitelmista. <p>JOULUKUU</p> <ul style="list-style-type: none">– Kansalliset EU-avaintavoitteet vahvistetaan seuraavalle vuodelle– Seuraavan vuoden talousarvio hyväksytään eduskunnassa– Eurooppa-neuvoston kokous– Eduskunnan viimeinen täysistunto ennen joulutaukoa |
| <p>* Viime aikoina esittely on pidetty kesäkuun lopulla, mutta muutokset aikatauluihin myös mahdollisia.</p> <p>** Istunnossa hallituksella on mahdollisuus yhteisesti hahmottaa Suomen yhteiskunnan ja talouden isoa kuvaa. Hallitus arvioi tavoitteitaan ja politiikkatoimiaan suhteessa toimintaympäristön ja talouden tilanteeseen. Istunnossa hallitus voi linjata seuraavan kevään JTS:n ja toimintasuunnitelman valmistelua.</p> <p>*** Draft Budgetary Planning</p> | |

1.4.2 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelma

Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelma on vakiintunut tiettyihin aikatauluihin, joista poiketaan tarpeen mukaan.

Valtioneuvoston yleisistunto pidetään pääsääntöisesti joka viikko torstaisin klo 13 valtioneuvoston linnassa, valtioneuvoston istuntosalissa.

Tasavallan presidentin esittely pidetään noin kahden viikon välein perjantaisin klo 11 valtioneuvoston linnassa, tasavallan presidentin esittelysalissa. Kesäaikana esittelyitä on harvemmin ja yleensä yksi kesäesittely on pidetty Naantalin Kultarannassa.

Raha-asiainvaliokunnan kokous pidetään pääsääntöisesti joka keskiviikko klo 12 valtioneuvoston linnassa, valtioneuvoston istuntosalissa. Lomakausina raha-asiainvaliokunta on kokoontunut valtioneuvoston yleisistunnon yhteydessä.

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.

| MA | TI | KE | TO | PE |
|----|--|--|---|---|
| | Talouspoliittinen ministerivaliokunta klo 10.00 | | | EU-ministerivaliokunta klo 8.00 |
| | | | | Tasavallan presidentin esittely klo 11.00 |
| | | Raha-asiainvaliokunta klo 12.00 | | Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous |
| | | Eduskunnan suuri valiokunta klo 13.00 | Valtioneuvoston yleisistunto klo 13.00 | Eduskunnan täysistunto klo 13.00 |
| | Eduskunnan täysistunto klo 14.00 | Eduskunnan täysistunto klo 14.00 | | Eduskunnan suuri valiokunta klo 13.30 |
| | | Iltakoulu klo 17.00 | Eduskunnan täysistunto klo 16.00 | |

Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioinut parlamentaarinen komitea (KEHU-komitea) totesi vuoden 2015 mietinnössään, että kollegiaalisen valtioneuvostotyöskentelyn kannalta on tärkeää, että hallinnonalastaan vastaava ministeri osallistuu henkilökohtaisesti keskeisten valtioneuvostoasioiden valmisteluun. Ministerin ajankäytön vuoksi komitea ehdotti, että keskeiset valmistelukokoukset, kuten ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät ja iltakoulu keskitettäisiin muutamalle viikonpäivälle, ns. valtioneuvostopäiviin.

1.4.3 Poliittiset valmisteluelimet

Kaikki valtioneuvostossa käsiteltävät ja ratkaistavat asiat on valmistelava asianomaisissa ministeriöissä (perustuslain 67 §), joissa myös ratkaistaan merkittävä osa valtioneuvostolle kuuluvista hallintoasioista. Ennen asian ratkaisua ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa ja/tai tasavallan presidentin esittelyssä asiaa valmistellaan tarpeen mukaan poliittisesti hallituksen neuvot-

telussa tai iltakoulussa taikka muussa ministereiden välisessä kokoonpanossa sekä mahdollisesti jossakin tai useammassa neljästä lakisäätteisestä 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.

Asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta on edullista, jos poliittiset linjavalinnat ja kannanmäärittelyt voidaan tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Poliittista ohjausta tarvitaan etenkin useamman ministeriön toimialaan kuuluvien poikkihallinnollisten asioiden ja muiden merkittävimpien asioiden valmistelussa. Ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien, iltakoulun ja hallituspuolueiden puheenjohtajien kokousten tehtävät ja roolit ovat tässä keskeisiä. Keskeistä on myös, että asianomaiset ministerit osallistuvat mahdollisuuksien mukaan itse kaikkiin kokouksiin.

Valtioneuvostossa asioiden valmistelua ja valmistelun poliittista ohjausta varten on

- 1) Hallituksen iltakouluja
- 2) Hallituksen neuvotteluja
- 3) Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta (RV)
- 4) Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA), joka on viime vuosina kokoontunut yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)
- 5) EU-ministerivaliokunta (EU-MINVA)
- 6) Talouspoliittinen ministerivaliokunta (TALPOL)
- 7) Ministerityöryhmiä

Valtioneuvoston yleisistunto voi lisäksi asettaa ylimääräisiä ministerivaliokuntia.

Työskentelytavoista päättävät valiokunnat ja ministerityöryhmät itse. Valiokunnissa 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 myös hallitus-

puolueiden ministeriryhmien kokoukset sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset.

1.4.3.1 Iltakoulu

Yleensä tärkeimpiä asioita käsitellään hallituksen iltakoulussa. Hallituksen iltakoulu on ministereiden neuvottelukokous, jonka pääministeri kutsuu koolle. Iltakoulu kokoontuu yleensä keskiviikkoisin tiettyinä viikkoina.

Ministerin tulee ilmoittaa hyvissä ajoin, viimeistään edellisen viikon perjantaina toivomuksensa asioista, joita hän haluaa iltakoulussa käsiteltäviksi. Toivomukset tulee esittää pääministerin poliittiselle erityisavustajalle. Pääministeri päättää asialistasta. Iltakouluasioihin liittyvät muistiot tulee toimittaa pääministerin erityisavustajalle riittävän ajoissa.

Iltakouluun kuultaviksi kutsuttavat asiantuntijat tulee myös ilmoittaa pääministerin erityisavustajalle. Asiantuntijan kutumisesta huolehtii asianomainen ministeri.

Iltakoulun luonteeseen kuuluu, että siellä ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto iltakoulussa käydystä keskustelusta ja valtioneuvoston jäsenten saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkittäviä ja pohjana asian jatkovalmistelulle. Iltakouluun osallistuvat ministereiden lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja.

Iltakoulun sihteerinä toimii pääministerin poliittinen erityisavustaja tai muu pääministerin määräämä henkilö. Hänen laatimansa pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Ne säilytetään valtioneuvoston kansliassa, josta ne siirretään valtioneuvoston yhteiseen arkistoon viimeistään hallituksen erotessa, liitettäväksi hallituksen arkistokokonaisuuteen.

1.4.3.2 Hallituksen neuvottelu

Hallituksen neuvottelu on ministereiden kokous, jonka kutsuu koolle pääministeri. Hallitus on pitänyt neuvotteluja viime vuosina lähinnä valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen tai vaihtoehtoisesti raha-asiaivaliokunnan istunnon jälkeen. Neuvottelut pidetään yleensä valtioneuvoston istuntosalissa, mutta muukin aika ja paikka ovat mahdollisia. Hallituksen neuvottelussa ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto käydystä keskustelusta ja ministereiden saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkittäviä ja ohjaavat hallituksen toimintaa.

Neuvotteluja on tarpeen järjestää myös lyhyellä kokoonkutsumisajalla. Sen vuoksi olisi suotavaa, että ministereiden ajankäyttöä suunniteltaessa varaudutaisiin ainakin valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen pidettävään neuvotteluun. Neuvotteluun osallistuvat ministereiden lisäksi oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja.

Neuvottelussa asian esittelee asianomainen ministeri. Virkamiesten läsnäolosta ja näiden toimesta tapahtuvasta asian esittelystä tai informaation antamisesta tulee sopia 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 henkilö. Hänen laatimansa pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Ne säilytetään valtioneuvoston kansliassa, josta ne siirretään aikanaan valtioneuvoston yhteiseen arkistoon.

1.4.3.3 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. Niille ei kuitenkaan pääsääntöisesti kuulu varsinaista ratkaisuvalltaa. Käytännössä ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on voimakkaasti korostunut. Esimerkiksi raha-asiainvaliokunnan kannanotot ovat eräissä asioissa tosiasiaa päätöksiä.

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

Valtioneuvoston valiokunnista on pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjan vahvistaa oikeaksi valiokunnan sihteeri (valtioneuvoston ohjesäännön 39 §). Ministerivaliokuntien omissa toimintaohjeissa on kirjattu tarkemmin valiokunnan työtavoista muun muassa tehtävistä, asiakirjojen toimittamisesta valiokunnan käsittelyyn, asian käsittelystä, esittelystä, pöytäkirjaamisesta sekä asiakirjojen ja päätösten julkisuudesta.

Raha-asiainvaliokunta

Pääministeri päättää raha-asiainvaliokunnan kokousajat. Raha-asiainvaliokunta kokoontuu yleensä keskiviikkoisin klo 12 valtioneuvoston istuntosalissa. Tarvittaessa pääministeri voi määrätä säännöllisistä kokousajoista poikkeavat ajat.

Raha-asiainvaliokunnassa on puheenjohtajana pääministeri ja jäsenenä valtiovarainministeri, valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty muut ministerit, enintään kolme valtioneuvoston määräämää ministeriä sekä ministeri, jonka toimialaan kulloinkin käsiteltävä asia kuuluu.

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.

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 ovat 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).

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

Raha-asiainvaliokunnan istunnot ovat käytännössä yleisistuntomaisia: esittely ja esittelylista sekä ratkaisumenettely ovat samantapaisia kuin yleisistunnossa. Valiokuntaan käsiteltäviksi tulevia asioita koordinoi valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston asianomainen esittelijä voidaan kutsua kuultavaksi, jos sitä pidetään tarpeellisena.

Raha-asiainvaliokunnan esittelylistat tulee jakaa PTJ -järjestelmään viimeistään edellisenä perjantaina klo 11. Erytisestä syystä valtiovarainministeriön budjettiosaston ns. listapäällikkö voi antaa lisäaikaa esittelylistan jakamiselle.

Ministeriöille puolletuista julkisista asioista tiedotetaan heti ministerivaliokunnan kokouksen jälkeen. Asiat, joita on puollettu valtioneuvostolle, tulevat julkiksi yleisistunnon käsittelyn jälkeen.

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

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan perinteinen kokousaika on perjantaisin heti tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Kokouksen koollekutsumisesta päättää valiokunnan puheenjohtajana pääministeri.

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

Jäseninä valiokunnassa ovat ulkoasiainministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoasiainministeriön 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. Valiokunnan toimintatavoista sovitaan järjestäytymisistunnossa uuden hallituksen aloitettua työnsä.

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

Valiokuntaan käsiteltäviksi tulevia asioita koordinoi ulkoasiainministeriö. Valiokunnan kokouksissa käsitellyistä asioista tiedotetaan kokouksessa sovitun mukaisesti.

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 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-alaisten kokonaisuuksien käsitteleminen ja seuranta ovat tärkeitä.

EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Valiokunnan jäseniä ovat valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoasiainministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää kaksi ja joista kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä enintään kaksi ministeriä jäseneksi valiokuntaan. 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 on oikeus tulla kuulluksi silloin, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä (valtioneuvoston ohjesäännön 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 ministereillä 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 puolta esittelevän ministerin ehdottamalle toimintalinjalle tai käydä keskustelua ajankohtaisesta asiasta. Toimivaltaisella ministereillä 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.

Pääministeri päättää valiokunnan kokousajat. EU-ministerivaliokunnan kokoukset ovat pääsääntöisesti perjantaisin klo 8. Pääministerin ollessa estynyt tai muutoin tarvittaessa voidaan järjestää kirjallinen menettely. Poikkeustapauksissa voidaan myös pääministerin päätöksellä järjestää puhe-linkokous. EU-ministerivaliokunnan pöytäkirja ja asiakirjat ovat pääsääntöisesti kokouksen jälkeen välittömästi julkisia, jos kyse ei ole salassa pidettävästä asiasta. Jos asian käsittely on kesken tai jos asia siirretään valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn, pöytäkirja ja asiakirjat tulevat julkisiksi viimeistään sen jälkeen, kun asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa. Valiokunnalla 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 pääministerin ohjeiden mukaan.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu tiistaiaamuisin. Kokousajankohdista, niiden muutoksista ja peruutuksista päättää pääministeri.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja sekä muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

Talouspoliittisen 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.

Talouspoliittisen ministerivaliokuntaan käsiteltäväksi tuotavia asioita koordinoi valtiovarainministeriö. 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 toimittaa valiokunnan sihteerille viimeistään edellisenä perjantaina. Käsiteltävän asiakirjan tulee olla siten muotoiltu, että siitä ilmenee ehdotus valiokunnan

kannaksi/linjaukseksi. Kanta/linjaus voi esim. olla, että valiokunta ottaa asian tiedoksi tai että valiokunta puoltaa valmistelun jatkamista.

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.

1.4.3.4 Ministerityöryhmät

Valtioneuvosto voi sopia, että asian valmistelu annetaan ryhmälle ministereitä. Ministerityöryhmästä päätetään yleensä hallituksen neuvottelussa ja se asetetaan jotain asiaa tai asiakokonaisuutta valmistelemaan.¹

Ministerityöryhmän työtä johtaa yleensä se ministeri, jonka toimialalle käsiteltävä asia pääosin kuuluu. Hän myös päättää sihteeristön tehtävien hoitamisesta.

Ministeriryhmän jäsenenä on ministereitä, joita käytännössä on toisinaan sijaistanut poliittinen avustaja. Eri ministerityöryhmien käytännöt ovat muodostuneet erilaisiksi, eikä niiden toiminnasta ole säädetty valtioneuvostolaissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Kuten lakisäätteiset ministerivaliokunnatkin, ministerityöryhmät toimivat kollegiaalisen hallituksen valmistelun ja poliittisen yhteensovittamisen eliminä. Näin ollen on tärkeää, että ministeri osallistuu henkilökohtaisesti ministerityöryhmän työskentelyyn. Kun ministerityöryhmistä sovitaan, lähtökohtana pitää olla, että ministerillä on ajankäytöllisestikin mahdollisuus osallistua henkilökohtaisesti ministerityöryhmän työskentelyyn. Ministerityöryhmissä eivät kaikki ministerit ole jäsenenä, joten niiden työskentelyssä on varmistettava poikkihallinnollinen tiedonkulku myös niihin ministeriöihin, joiden ministeri ei osallistu työskentelyyn.

1.4.4 Valtioneuvoston yleisistunto

1.4.4.1 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistunnon ajankohdan. Säännönmukaisesti se pidetään torstaisin kello 13 valtioneuvoston istuntosalissa.²

¹ Vaalikaudella 2011–2014 oli toistakymmentä ministerityöryhmää. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hanke (OHRA-hanke) on suosittanut, että ministerityöryhmiä asetetaan sen ehdotusten mukaisesti hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyville politiikkapaketeille, mutta näiden lisäksi vain erityisen painavista syistä.

² Vuonna 2014 pidettiin 60 valtioneuvoston yleisistuntoa.

Näiden varsinaisten yleisistuntojen lisäksi valtioneuvosto voidaan kutsua niin kutsuttuihin 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 säädetyt sijaiset).

Pääministerin ja ministereiden lisäksi valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuu oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai tämän sijainen. Käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita on myös Helsingin yliopiston kanslerilla oikeus osallistua istuntoon.

Yleisistunnon päätösvaltaisuuden edellytyksenä on vähintään viiden valtioneuvoston jäsenen osallistuminen istuntoon. Näistä yksi on pääministeri tai hänen sijaisensa. Asian käsittely edellyttää lisäksi, että paikalla on ministeri, jonka toimialaan esiteltävä asia kuuluu tai tämän sijainen.

1.4.4.2 Käsiteltävät asiat

Valtioneuvoston yleisistunto päättää asioista toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii (perustuslain 67 §).³ Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset (valtioneuvostolain 12 §). Lukumäärältään suurin asiatyyppejä, jossa tehdään ratkaisuehdotuksia tasavallan presidentille, ovat eduskunnan vastukset 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 asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää (valtioneuvostolain 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

³ Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2014 vajaat 1 700 asiaa, joista runsaat 400 oli ratkaisuehdotuksia tasavallan presidentille.

asetuksessa säädettyihin asioihin ja muihin asioihin sekä viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskeviin asioihin

1.4.4.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat

Asia tulee yleisistunnossa vireille siten, että ministeriössä asian valmistellut esittelijä laatii esittelylistan ja jakaa sen valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmällä (PTJ). Esittelylistan jakamiseen tarvitaan asianomaisen ministerin lupa. Jos esittelevänä ministerinä toimii sijainen, on myös häneltä saatava listan 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 (valtioneuvostolain 22 §). Pääministeri voi myös esittää, että ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia yksittäistapauksessa siirretään yleisistuntoon 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 määrääjän jälkeen kuitenkin saman päivän aikana. 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 oppaassa tarkemmin määritellyt asiakirjat on käännettävä ruotsinkielelle 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 sähköisesti PTJ:stä, johon ministerillä on mahdollista saada etäyhteys kannettavalta tai kiinteältä työasemaltaan sekä tablettitietokoneeltaan, taikka tulosteina, joiden toimittamisesta ministeri sopii avustajien kanssa. Salaiset asiat eivät ole sähköisesti luettavissa.

1.4.4.4 Asioiden käsittely

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

Valtioneuvoston yleisistunnossa käytössä on tablettitietokoneiden avulla käytettävä sähköinen kokoussovellus, josta yleisistunnon kulkua voi seurata ja asiakirjoja ottaa luettavaksi. Tablettitietokoneet kuuluvat istuntosalin varustukseen ja avataan valmiiksi ministereille.

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.

Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiasta keskusteltaessa, jos hän on esteellinen.

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.

Päätöslistamenettely ja esittelymenettely

Yleisistunnossa käsitellään aluksi päätöslistamenettelyasiat ja lopuksi esittelymenettelyasiat. Tyypillisessä istunnossa on 30–50 päätöslista-asiaa ja 0–5 esittelymenettelyasiaa.

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 paikalla esittelemässä asiaa. Tämä tapahtuu lukemalla esittelylistan kansilehdeltä esityskohta. Myös esittelymenettelyssä asianomainen ministeri toteaa yhtyvänsä esitykseen tai jos näin ei ole, hän toteaa tämän. Asiasta voidaan keskustella, esittelijälle esittää kysymyksiä ja esitykseen voidaan esittelijän läsnä ollessa tehdä muutoksia. Puheenvuorot osoitetaan puheenjohtajalle, jota puhutellaan esimerkiksi sanoin ”Arvoisa pääministeri” tai pääministerin ollessa estyneenä ”Arvoisa pääministerin sijainen” tai ”Arvoisa ministeri” silloin, kun sekä pääministeri että hänelle määrätty sijainen ovat estyneitä.

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-asianvaliokunnan kokouksessa. Esittelijä saapuu yleisistuntoon myös silloin, kun asia on salainen. Kutsun voi esittää ministeri, oikeuskansleri tai esittelijä itse.

Esittelijän kutsuminen istuntoon on tehtävä viimeistään kolme tuntia ennen istuntoa eli pääsääntöisesti torstaina kello 10 mennessä. Myös tämän jälkeen voidaan esittelijä kutsua, jos kutsu saadaan toimitettua hänelle.

Asian käsittelyn lykkääminen, asian pöydällepano ja asian poistaminen

Ministeri voi pyytää esiteltävän asian asiakirjat tutustumista varten toteamalla ”pyydän asiakirjat”. Käytännössä tämä merkitsee samalla sitä, että asia lykätään seuraavaan käsittelykertaan. Ministerillä on siten oikeus lykätä kannanottoaan esiteltävänä olevaan asiaan. Toimivaltainen ministeri voi myös luonnollisesti päättää, että asia käsitellään vasta myöhemmässä istunnossa. 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. Esittelijän tulee välittömästi esittelyn jälkeen selvittää, mitä asiakirjoja hänen tulee toimittaa lykkäystä pyytäneelle ministerille.

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 lykättyksi 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. Esittelijän on syytä varautua ilmoittamaan tästä esittelyssä.

Lisäksi valtioneuvosto voi 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".

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 (valtioneuvostolain 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 mielipidettään 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.

Istuntokäytännössä äänestykset ovat olleet verrattain harvinaisia ja jos niitä on ollut, on niissä ollut vain yksi vastaehdotus.

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.

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 tulisi pääministerillä olla riittävät mahdollisuudet perehtyä lausumaehdotuksiin ennalta. Tämä edellyttää, että hän saa lausumaehdotuksesta tiedon ennen kuin se otetaan käsittelyyn.

Jos lausuman antaminen on tiedossa etukäteen, valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn tarkoitetut lausumaehdotukset voidaan jakaa esittelylistan liitteenä. Lausuma on jaettava PTJ:llä pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille sekä oikeuskanslerille korjauslistalla esittelypäivänä viimeistään klo 10:een mennessä tai muuten soveltuvalla tavalla, esimerkiksi sähköpostilla, 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. Valtioneuvosto ratkaisee tällöin pääministerin esityksestä, voidaanko lausuma käsitellä. Tällaisessakin tilanteessa lausumaehdotuksesta on mahdollisimman pian annettava tieto pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille sekä oikeuskanslerille ja esittelysihteerille.

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

1.4.4.5 Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat

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

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

Valtioneuvoston istunto esittelyineen ei ole julkinen. 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 salainen. Mahdollista äänestystä tai ministerin eriävää mielipidettä koskevaa tietoa ei tällöin anneta julkisuuteen.

1.4.5 Ministeriöissä ratkaistavat asiat ja asioiden valmistelu

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.

Kollegiaalinen päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa on varsin muodollista. Tämän vuoksi on tärkeää, että päätöksentekoa edellyttävä valmistelu on kaikilta osin kollegiaalisuutta tukevaa ja selkeää. Ministerin henkilökohtainen rooli on tältä osin keskeinen valtioneuvostoasioiden valmistelussa. Perustuslain mukaan kaikki valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä. Kukaan ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Koska valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat 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.

Ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille. Jos ministeriössä toimii useita ministereitä, 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 toimialallaan yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on pääministerin valtiosihteerillä, valtiosihteeri kansliapäälliköllä ja kansliapäälliköllä sekä alivaltiosihteerillä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen on annettu hänen alaiselleen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan laajentaa ratkaisuvallan pidätysoikeutta.

1.4.6 Tasavallan presidentin päätöksenteko ja esittely tasavallan presidentille

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

Tasavallan presidentti päättää lakien vahvistamisesta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamis-

ta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta ennen vahvistamista.

Tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaatamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. 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.

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. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään.

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.

Tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella. Tasavallan presidentti päättää myös tietyistä sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista. Nämä päätökset tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ulkopuolella.

Tasavallan presidentin esittely

Tasavallan presidentin esittelyllä tarkoitetaan presidentin valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa. Tasavallan presidentin esittelyyn esittelylistat jaetaan, kun asia menee suoraan tasavallan presidentin esittelyyn ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tiistaina klo 11 mennessä. Muutoin esittelylistat jaetaan viimeistään torstaina yleisistunnon jälkeen klo 14 mennessä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastaa jaetut esittelylistat ja on laillisuusvalvojana paikalla tasavallan presidentin 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.⁴ 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.

Tasavallan presidentti johtaa puhetta esittelyssä. 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.

⁴ Vuonna 2014 tasavallan presidentin esittelyitä oli 31 ja niissä käsiteltiin 450 asiaa. Näistä runsaat 400 oli sellaisia, jotka perustuivat valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Siten vajaa 50 asiasta oli sellaisia, jotka tehtiin ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Valtioneuvoston jäsen tai hänen määräämänsä on oltava tasavallan presidentin ratkaisovaltaan kuuluvia asioita käsiteltäessä tarvittavilta osin yhteydessä tasavallan presidenttiin (yhteydenotot kansliapäällikön tai kansliapäällikön sijaisen kautta) hyvissä ajoin ennen esittelylistojen jakoa tasavallan presidentin esittelyyn. Tällaisia yhteydenottoa edellyttäviä asioita ovat erityisesti tärkeimmät virkanimitykset, armahdusasiat ja arvonimiasiat.

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 sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri. Kunkin ministeriön kansliapäällikkö tai tämän sijainen on läsnä ministeriön asioita käsiteltäessä.

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.

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 sotilaskäskyasi-an päätettäväkseen valtioneuvostossa.

Kesäaikana esittelyjä pidetään harvemmin ja esittelyt voivat olla myös Naantalin Kultarannassa. Esittely Kultarannassa on sikäli poikkeuksellinen menettelyltään, että siinä on kaikkien ministeriöiden asioissa läsnä kansliapäälliköiden sijasta virkamies valtioneuvoston kansliasta, yleensä pääministerin valtiosihteeri.

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 tehtävänsä valtioneuvoston jäsenenä eikä edustajantointaan.

1.4.7 Laillisuusvalvonta – valtioneuvoston oikeuskansleri

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. Ministereillä ja virkamiehillä on mahdollisuus päätösten valmisteluvaiheessa pyytää oikeuskanslerin kannanottoa päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Kananottoa voi pyytää vapaamuotoisesti joko kirjallisesti tai suullisesti. Oikeuskanslerinvirastossa myös neuvotaan virkamiehiä oikeudellisissa kysymyksissä ja päätöksentekomenettelyssä.

Oikeuskansleri tai hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä hallituksen neuvottelussa ja iltakoulussa. 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.

1.4.8 Esteellisyys valmistelussa ja hallintopäätöksenteossa

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

Ministerin on itse 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 vastavassa asemassa 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 esteellisyyssäännösten kannalta arvioituna ei ole estettä sille, että ministeri esittelee asian ja osallistuu päätöksentekoon, mutta joissa hän itse harkitsee ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta, että esittelijänä toimiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on ollut 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 intressijäävi

- 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 myöntämistä koskevaa asiaa.
- Esittelevä ministeri oli esteellinen valtioneuvoston ratkaistavaksi tulevaisa 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.

Sukulaisuusjäävi

- 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 jäsenien 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 esteellisyyssperusteita enemmän tapauskohtaista harkintaa. Esteellisyyssarvioinnissa 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 esteellisyyssperusteissa.

- Ministeri on esteellinen osallistumaan sellaisen asian ratkaisemiseen, jossa hän aikaisemmin oli viraston päällikkönä ollut päättämässä lausunnon antamisesta.
- Ministeri, joka oli valittu Tuottajain Lihakeskuskunnan merkittävän osakaahan, 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-asiainvaliokunnassa 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 esittelevänä 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 toimiesaan valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana, kun valtioneuvosto on päättänyt avustuksista muun muassa kyseiselle säätiölle, ollut esteellinen, koska luottamus hänen puolueettomuuteensa 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).

1.4.9 Sisäpiiriasiat

Suomen valtio on tällä hetkellä suoraan tai välillisesti omistamansa Solidium Oy:n kautta osakkaana useassa pörssiyhtiössä, joiden osakkeet ovat julkisen kaupankäynnin kohteena Nasdaq OMX Helsinki Oy:n ylläpitämässä arvopaperipörssissä ja joidenkin osakkeiden osalta myös rinnakkaislistattuna ulkomaisissa pörsseissä. 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 luotta-

muksellisuus 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 lähipiirillään 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.

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

1.4.10 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 virka-tehtävissään tehnyt rikoksen, joka osoittaa hänen olennaisesti rikkoneen virka-velvollisuuksiaan. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä.

1.4.11 Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta

Ministerin vastuu ilmenee oikeudellisen vastuun lisäksi myös poliittisena vastuuna. 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 päättämän epäluottamuslauseen välityksin. Saatuaan epäluottamuslauseen (eduskunnan enemmistön täysistunnossa nimenomaisesti vahvistettu kannanotto) valtioneuvosto tai sen jäsen on velvollinen pyytämään eroa. Tasavallan presidentin on tällöin vapautettava epäluottamuslauseen saanut ministeri valtioneuvoston jäsenyydestä riippumatta siitä, onko ministeri itse pyytänyt eroa.

Perustuslaissa on säädetty myös eduskunnan tietojensaannista. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on 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. Tämä tiedonsaantioikeus täydentää perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädettyä eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeutta EU-asioista ja kansainvälisistä asioista.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Kyse on valiokunnan oikeudesta saada pyytämänsä selvitys asianomaiselta ministeriöltä ja valtioneuvostolta. Myös yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen 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.

1.4.12 Varautuminen ja häiriötilanteiden hallinta

1.4.12.1 Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta

Ylimpien valtioelinten on huolehdittava koko yhteiskunnan turvallisuudesta. Oikean tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset päätöksenteolle. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamisjärjestelyt ja sitä tukeva tilannetietoisuus ovat yhteiskunnan kriisivalmiuden kannalta keskeinen osa kokonaisturvallisuutta.

Laaja-alaisissa häiriötilanteissa vaikutukset ulottuvat usein eri hallinnonalojen toimialueelle. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella. Tiedon on kuljettava toimivaltaiselta viranomaiselta riittävän varhaisessa vaiheessa valtionjohdolle.

Valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa valtionjohdon käyttöön. Valtionjohdolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa tarpeen mukaan kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle.

1.4.12.2 Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä

Valtioneuvoston toiminta- ja päätöksentekokyvyn varmistamiseksi häiriö- ja poikkeustilanteissa valtioneuvoston tilannekeskuksessa on tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä ministereille ja valtioneuvoston virkamiesjohdolle.

Järjestelmää käytetään, kun

- ilmoitetaan merkittävistä turvallisuustapahtumista
- kutsutaan ministerit säännönmukaisista kokouksista poikkeavasti järjestettäviin valtioneuvoston istuntoihin, ministerivaliokuntien kokouksiin sekä muihin hallituksen kokouksiin
- varmistetaan vastaanottajan sijainti, kun hallituksen ja ministerivaliokuntien kokouksia varten on toimitettava kiireellisiä asiakirjoja.

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

1.4.12.3 Varautuminen

Hallinnonalojen valmiusjärjestelyt muodostavat perustan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiselle. Valmiussuunnitelmien, yhteistyö- ja toimintamallien, harjoittelun sekä muiden toimenpiteiden avulla varmistetaan viranomaisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kukin ministeriö johtaa varautumisesta omalla toimialallaan.

Valtioneuvoston johtamisen ja päätöksenteon tukena valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä varautumisesta. Valtioneuvoston yhteinen varautuminen jaetaan ministeriöiden yhteiseen valmiussuunnitteluun (ministeriöt osana valtioneuvostoa), valtioneuvoston yhteiseen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen ja valtioneuvoston tilannekuvatoimintaan. Yhteinen varautuminen liittyy esimerkiksi valmiussuunnitteluun, tilasuunnitteluun, koulutustoimintaan ja harjoitustoimintaan.

Puolustusministeriön yhteydessä toimiva turvallisuuskomitea toimii ennakoivan varautumisen pysyvänä yhteistyöelimenä. Ministeriön kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta. Ministeriöt toimivat varautumisessa tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Ministeriöiden valmiuspäälliköillä on keskeinen rooli ministeriöiden varautumisessa ja valmiuspäällikkökokous on ministeriöiden varautumista tukeva yhteistyöelin. Ministeriöiden valmiussihteerien valmiussihteerikokous valmistelee asioita valmiuspäällikkökokoukselle.

1.4.12.4 Häiriötilanteissa sovellettava lainsäädäntö

Häiriötilanteissa viranomaiset toimivat mahdollisimman pitkään normaaliolojen lainsäädännön antamilla valtuuksilla, jotka tarjoavat mahdollisuuksia valmiuden joustavaan tehostamiseen.

Koska normaalioloja koskevat toimivaltuudet saattavat poikkeusoloissa olla riittämättömiä, on oikeusjärjestykseen etukäteen sisällytetty säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista. Poikkeusoloille on leimallista, että normaalit toimintakeinot ja resurssit eivät riitä, vaan tarvitaan lisätoimivaltuuksia ja lisärahoitusta sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen käyttöön saamista. Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, tuotannon ohja-

ukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiseen ja säännöstelyyn sekä tilapäisen työvelvollisuuden asettamiseen. Valmiuslainsäädännöllä turvataan se, että tietyssä tilanteessa voidaan ryhtyä ripeästi tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin.

Valmiuslainsäädäntöön kuuluu valmiuslain lisäksi puolustustilalaki, mikä lisäksi eräillä aloilla on säädetty poikkeusoloja koskevia säännöksiä. Valmiuslainsäädännöllä on pyritty varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa.

Valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista voi edeltää häiriötilanne tai muu tilanteen nopea tai asteittainen vaikeutuminen. Häiriötilanne itsessään – vaikka se olisi vakava – ei oikeuta valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton edellytyksenä on se, että käsillä on jokin valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, että tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot.

Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila.

1.4.12.5 Johtaminen häiriötilanteissa

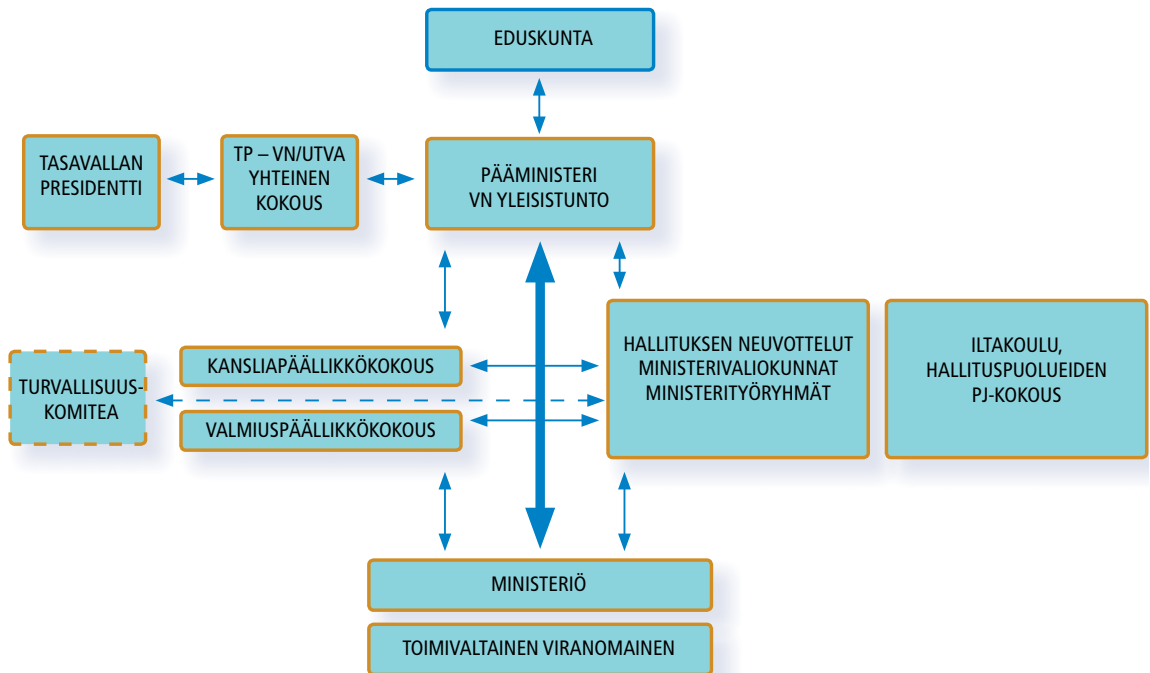
Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö. Valtion häiriötilanteiden hallintamalli on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta (annettu 5 päivänä joulukuuta 2012). Tilanteen operatiivinen johtovastuu pysyy toimivaltaisella viranomaisella, joka toimii yhteistyössä virka-apua antavien muiden viranomaisten kanssa.

Häiriötilanteissa viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Tilanteen 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. Lisäksi tarvittaessa voidaan käyttää

turvallisuuskomiteaa asiantuntijana. Käytännössä hallituksen neuvottelu on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi varmistaa tiedon kulku ja keskustelu eri hallinnonalojen jatkotoimista.

Kuva 2 Häiriötilanteiden hallintamalli



1.4.13 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 poikkihallinnolliset 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. Tiedon tyypejä on monenlaisia: tilannekuvatietoa, indikaattori- ja tilastotie-

toa, selvitys- ja tutkimustietoa ja arviointien tuloksia sekä ennakointinäkemyksiä. Tietoa tuotetaan sekä ministeriöiden omilla että valtioneuvoston yhteisillä selvitys- ja tutkimusvoimavaroilla.

Pidemmän aikajänteen strategista päätöksentekoa tukevaa tietoa tuotetaan uudella strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentilla, jonka temaattisesta suuntaamisesta valtioneuvosto päättää vuosittain.

Ministeriöiden tutkimusvarat ja tulosohtaus

Ministeriöt laativat vuosittain hallinnonalansa selvitys- ja tutkimussuunnitelman valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamiseksi sekä valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Tällä suunnitelmallisuudella pyritään edistämään päätöksenteon tukena käytettävän tietotuotannon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Ministeriöiden tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvityssuunnitelma sisältää:

- ne tutkimukset ja selvitykset, jotka toteutetaan lainsäädännön valmistelun, strategioiden ja strategisen ohjauksen sekä toimialan-/hallinnonalan toiminnan kehittämiseksi, seuraamiseksi ja vaikuttavuuden arvioimiseksi sekä myös ministeriön oman hallinnonalan tutkimuslaitoksilta sopimukseen perustuen suorahankintana hankittavat selvitykset;
- tutkimuskatsaukset (policy brief);
- indikaattorien kehittämisen;
- päätöksentekoa tukevan ennakointitoiminnan, joka voi sisältää sekä selvityksiä että tutkimusta;
- toiminnan ja menetelmien kehittämisen, jossa hyödynnetään ministeriön ulkopuolista asiantuntemusta;
- toimialan pitkäjänteen osaamisen kehittämisen varsinaisella tutkimustoiminnalla kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä;
- tutkimus-, innovaatio- ja kokeilutoimintaa tukevat selvitykset sekä kokeilualustojen ja tutkimusinfrastruktuurien rahoituksen;
- Tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja suunnittelu (TEAS) -toimintaa tukevan verkostoitumisen.

Usealla ministeriöllä on käytössään tutkimuslaitoksia tai virastoja, joiden tietotuotantoa voidaan ohjata ministeriön ja alaisen hallinnon välisen tulosohtauksen keinoin. (Ks. tulosohtauksen käsikirja: <http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjausjarjestelmat/tulosohtaus/tulosohtauksen-kasikirja>)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN-TEAS)

Valtioneuvosto hyväksyy vuosittain valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman.⁵ Suunnitelmalla ohjataan selvitys- ja tutkimustoimintaa, joka tuottaa lyhyellä aikajänteellä päätöksentekotilanteissa hyödynnettävää selvitys- ja tutkimustietoa. Tutkimuksen tilaajaryhmänä toimii valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva TEA-työryhmä, joka koordinoi yhteisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa. Toteutettavat selvitys- ja tutkimushankkeet valitaan avoimella haulla. (Ks. <http://vn.fi/teas>)

Selvitys- ja tutkimussuunnitelman päivittämistarpeita tarkastellaan vuosittain osana hallituksen tilannekuvaistuntoa.

Strateginen tutkimus

Suomen Akatemian yhteyteen perustettu strategisen tutkimuksen neuvosto rahoittaa ongelmakeskeistä tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja ongelmiin.

Strategisen tutkimuksen instrumentti tuottaa pitkäjänteistä, ratkaisuhakuista ja tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta, jolla pyritään palvelemaan yhteiskuntapolitiikan, yhteiskunnan toimintojen ja osaamis pohjan uudistamista pidemmällä aikavälillä (ks. <http://vnk.fi/tula>).

Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineeseen on koottu yhteiskunnan toimintoja ja palveluja tukevaa kilpailtua tutkimusrahoitusta siten, että strategiseen tutkimusrahoitukseen on käytettävissä vuosittain 55,6 miljoonaa euroa myöntövaltuutta. Summa kattaa noin 3 prosenttia suomalaisesta julkisesta vuotuisesta tutkimusrahoituksesta.

Valtioneuvosto päättää strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä vuosittain. Strategisen tutkimuksen toiminnan organisoinnista ja rahoituksen ohjelmallistamisesta vastaa Strategisen Tutkimuksen neuvosto (STN), joka toimii hallinnollisesti Suomen Akatemian yhteydessä. Strategisen tutkimuksen neuvosto päättää strategisen tutkimustoiminnan ohjelmarakenteesta ja tutkimushankkeiden valinnasta yhteiskunnallisen merkityksen, vaikuttavuuden ja tutkimuksen laadun perusteella, sekä vastaa tutkimushankkeiden seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista. Strategisen tutkimuksen neuvoston asettaa valtioneuvosto opetus- ja kulttuuriministeriön esityksestä (laki Suomen Akatemiasta).

⁵ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoon on käytettävissä vuonna 2015 kuusi miljoonaa euroa ja vuodesta 2016 alkaen 11 miljoonaa euroa.

1.4.14 Valtioneuvoston viestintä

1.4.14.1 Valtioneuvoston yhteinen ja strateginen viestintä

Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto vastaa pääministerin ja hallituksen viestinnästä. Se hoitaa muun muassa valtioneuvoston yleisistuntoihin, hallituksen neuvotteluihin ja ministerivaliokuntiin liittyvää viestintää sekä järjestää pääministerin ja koko hallituksen tiedotustilaisuudet.

Viestintäosasto koordinoi ministeriöiden yhteistä strategista viestintää (esimerkiksi hallintorajojen yli ulottuvissa, laaja-alaisissa kysymyksissä). Osana koordinaatiota ministeriöiden viestintäyksiköiden edustajat kokoontuvat maanantaisin uutiskokoukseen, jossa käydään läpi viikon tärkeimmät tapahtumat ja uutisaiheet.

Uutistoimittamisen ja tapahtumasuunnittelun välineenä toimii ministeriöiden yhteinen Uutislukkari-palvelu. Ministeriöiden viestintäjohtajat kokoontuvat noin kerran kuussa keskustelemaan ministeriöiden viestinnästä ja tekemään yhteisiä linjauksia valtioneuvoston viestintään.

Valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian verkkosivustot ovat viestinnän pääkanavia. Niitä toimitetaan ja ylläpidetään valtioneuvoston viestintäosastolla valtioneuvoston kansliassa. Valtioneuvoston verkkopalvelun keskeistä ajankohtaissisältöä ovat ministeriöiden tiedotteet, valtioneuvoston istuntojen päätökset, pääministerin ja hallituksen tiedotustilaisuuksien verkkolähetykset, uutis- ja ministerikuvat sekä medialle suunnattu valtioneuvoston mediapalvelu. Ministerit esitellään verkkosivuilla kolmella kielellä ja heistä välitetään sivuilla painokelpoisia kuvia.

Keskeisessä roolissa ajankohtaisaineiston kannalta on valtioneuvosto.fi:n etusivu, joka kokoaa ministeriöiden pääuutiset yhteen. Sivuston ministeritietojärjestelmästä voi hakea tietoja kaikista Suomen hallituksista, niiden kokoonpanoista ja hallitusohjelmista.

Sosiaalisen median kanavan Twitterin kautta välitetään kaikkien ministeriöiden tiedoteotsikot sekä tiedotetaan pääministerin ja hallituksen tapahtumista, verkkolähetyksistä ja muista uusista aineistoista.

Uutis- ja kuvituskuvilla on suuri merkitys kaikessa viestinnässä. Viestintäosasto kuvaa pääministerin ja hallituksen keskeiset tapahtumat ja tilaisuudet sekä

hankkii uutisointiin ja kuvittamiseen kuva-aineistoa. Kuvien tallentamiseen ja jakamiseen käytetään valtioneuvoston kuvapankkia sekä Flickrä.

Tiedotustilaisuuksista ja muista hallituksen tapahtumista tehdään säännöllisesti verkkolähetyksiä. Pääsääntöisesti ne tehdään valtioneuvoston linnan tiedotustilassa. Lisäksi käytössä on liikuteltava kalusto, joka mahdollistaa suorien lähetysten tekemisen valtioneuvoston muista toimitiloista. Kaikki verkkolähetykset ovat katsottavissa valtioneuvoston verkkopalvelussa.

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.

1.4.14.2 Päätösviestintä

Valtioneuvoston verkkosivustolla tiedotetaan säännöllisesti tasavallan presidentin esittelyistä ja valtioneuvoston yleisistunnoista.

Raha-asiainvaliokunnan istuntojen, valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen päätösten keskeisistä sisällöistä toimitetaan lyhennelmät. Ne julkaistaan heti istunnon tai esittelyn jälkeen valtioneuvoston verkkosivuilla. Verkkosivuilla julkistetaan lisäksi istuntojen päätösaineistot liitteineen pois lukien henkilötietoja sisältävät päätöslitteet. Näitä vain median käyttöön tarjottavia päätöslitteitä ovat esimerkiksi nimitysmuistiot. Myös ministeriöt tiedottavat aktiivisesti oman toimialansa päätöksistä omilla verkkosivustoillaan.

Valtioneuvoston yleisistuntojen aikana median edustajilla on mahdollisuus olla läsnä ns. esittelijöiden aulassa. Viestintäosasto huolehtii median edustajien läsnäolosta ja avustaa ministereitä mahdollisen istunnon jälkeisen tiedotustilaisuuden järjestämisessä.

1.4.14.3 Iltakoulujen, hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintä

Valtioneuvoston viestintäjohtaja tai hänen sijaisensa on läsnä hallituksen iltakoulussa ja hallituksen neuvotteluissa. Hän tiedottaa niistä pääministerin ja asianomaisen ministerin ohjeiden mukaan. Iltakoulusta ja neuvotteluista tehdyt tiedotteet julkistetaan kokousten jälkeen pääministerin ja ministerin hyväksytyä ne. Iltakoulun asialista julkistetaan tiedotusvälineille iltakoulua edeltävänä päivänä.

TP-UTVA:n 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. Raha-asiainvaliokunnan istunnoista tiedotetaan edellä selostetun mukaisesti. Talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta annettavan mahdollisen tiedotteen sisällöstä ja muista viestintään liittyvistä asioista sovi- taan erikseen pääministerin, valtioneuvoston viestintäjohtajan ja asianomaisen ministeriön kesken. Salaisena käsiteltävistä asioista mahdollisesti järjestettävät tiedotustilaisuudet kutsutaan koolle vasta päätöksenteon jälkeen.

Mahdollisten ylimääräisten ministerivaliokuntien viestinnästä huolehtii valtio- neuvoston viestintäosasto ministerivaliokunnan puheenjohtajan ohjeiden mu- kaan. Ministeriryöryhmien viestinnästä päättää kunkin työryhmän puheenjoh- taja.

1.4.14.4 EU- ja kansainvälinen viestintä

Valtioneuvoston EU-viestintää hoitaa valtioneuvoston kanslian viestintäosasto. Tämä tarkoittaa tiedottamista esimerkiksi Eurooppa-neuvostoista, EU:n yleis- ten asioiden ministerineuvostoista sekä EU-ministerivaliokunnan kokouksista. Viestintäosasto koordinoi myös ministeriöiden EU-viestintää. EU-viestintään kuuluu esimerkiksi toimittajien taustoittaminen ajankohtaisista EU-asioista, si- dosryhmäviestintä sekä EU-aiheisen koulutuksen järjestäminen.

Viestintäosasto hoitaa pääministerin ulkomaanmatkoihin (ml. vienninedistä- mismatkat) sekä kotimaan kansainvälisiin tapahtumiin ja kansainvälisiin vierai- luihin liittyvän viestinnän ja mediajärjestelyt.

EU- ja kansainvälistä viestintää ja koulutusta toteutetaan myös yhdessä ulko- asiainministeriön, Ulkopoliittisen instituutin, Euroopan komission Suomen- edustuston sekä Euroopan parlamentin Suomen-tiedotustoimiston kanssa.

Team Finland -verkoston yhteisestä viestinnästä ja viestinnän koordinaatiosta vastaa valtioneuvoston viestintä. Tämä tarkoittaa tiedottamista vientiin, kan- sainvälistymiseen ja ulkomaisten investointien edistämiseen liittyvistä asioista sekä viestimistä Suomen maakuvasta.

1.4.14.5 Häiriötilanteiden viestintä

Kansallisissa kriiseissä ja häiriötilanteissa valtionjohdon, mukaan lukien tasavallan presidentin, viestinnän rooli korostuu.

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Ministeriöiden edustajista koottu kriisiviestinnän yhteistyöryhmä käsittelee hallinnonalojen viestinnän valmiusasioita.

1.4.14.6 Ministeriöiden viestintä

Kukin ministeriö vastaa oman ministerinsä ja ministeriönsä 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 hallinnonalaansa koskevista viestinnästä itsenäisesti.

1.5 Julkisen talouden hoidon välineet

1.5.1 Taloudellinen katsaus, joka sisältää kansantalousosaston riippumattoman ennusteen

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto tekee neljä ennustetta vuodessa eli maaliskuussa, kesäkuussa, syyskuussa ja joulukuussa. Maaliskuussa ja syyskuussa ennuste pitää sisällään myös keskipitkän aikavälin analyysin. Hallituksen neuvotteluihin (julkisen talouden suunnitelmariihi 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.

Vuonna 2011 hyväksytyssä budjettikehysdirektiivissä määritellään, että finanssipoliittisen valmistelun taustaksi täytyy tuottaa realistinen ja riippumaton ennuste. Finanssipoliittikan suunnittelun on perustuttava tähän makrotalouden ja finanssipoliittikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon. Mikäli tästä skenaariosta poiketaan, niin direktiivi edellyttää finanssipoliittikan suunnittelun perustuvan sitä varovaisempaan skenaarioon.

Suomen kansallinen lainsäädäntö varmistaa, että valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennuste täyttää nämä riippumattomalle ennusteelle asetetut edellytykset: Ns. fipo-lain (79/2015) 2a §:ssä säädetään, että valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita. Tämän lain nojalla annetussa asetuksessa julkisen talouden suunnitelmasta säädetään, että rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen (asetuksen 3 §).

Huhtikuun alussa julkistettava ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma ja kesällä 2015 uuden hallituksen valmistettava syksyllä 2015 selontekona eduskunnalle annettava vuosia 2016–2019 koskeva julkisen talouden suunnitelma pohjautuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteisiin ja sen perusteella laadittuun keskipitkän aikavälin talousennusteisiin.

Kansantalousosasto laatii keskipitkän aikavälin arvionsa perustuen EU:n komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämään tuotantofunktiomenetelmään. Lisäksi EU:n komissio ja jäsenmaat ovat sopineet yhdessä käytettävistä laskentaoletuksista. Komission arviot Suomen talouden näkymistä perustuvat samaan menetelmään, mutta komissio käyttää keskipitkän aikavälin laskelmien sa pohjana omaa lyhyen aikavälin ennustettaan.

1.5.2 Julkisen talouden suunnitelma (JTS)

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. Lähtökohtaisesti julkisen talouden suunnitelma toimii EU:lle annettavana hallituksen vakausohjelmalla.

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2015 alussa. Asetus on annettu 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 annetun lain 6 §:n nojalla.

Uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirrytään täysipainoisesti vaalikauden 2015–2019 alussa. Asetuksen taustalla vaikuttaa se, että EU tehostaa finanssipolitiikan koordinaatiota ja toisaalta, että Suomi haluaa turvata julkisen talouden vakauden ja kestävyuden. Osana julkisen talouden suunnitelmaa käsitellään myös rakennepoliittiset päätökset ja toimenpiteet.

Valtiontalouden kehyspäätös on osa julkisen talouden suunnitelmaa. Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliiseen vaalikauden kokonaiskehukseen, 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 kehysten ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot, ja finanssisijoitukset.

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

Kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää ns. lisätalousarviovaraus sekä ns. jakamaton varaus. Nämä kehysten varaukset tuovat kehukseen liikkumatilaa, sillä ne ovat hallinnonaloille kohdistamattomia. Menneet kehyskaudet ovat osoittaneet, että kauden kuluessa syntyy sekä

odottamia ja pakollisia menojen lisäystarpeita että poliittisia tarpeita menolisäyksiin, jolloin kehyyksen liikkumatila on tarpeen.⁶

Ministeriön kehyysehdotus 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 kehyysepäätös) valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan puoltamana. Suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona. Lähtökohtaisesti se toimii EU:lle annettavana hallituksen vakausohjelmana.

Julkisen talouden suunnitelman uudella 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.⁷

Ministeriöiden tulee tuottaa julkisen talouden suunnitelmaa varten valtiotietomääräyksellä hallinnonministeriölle tiedot kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksista, hallinnonalaan ehdotusten vaikutuksista kuntatalouden tuloihin ja menoihin sekä uusista rakennepoliittisista toimista, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Nämä ovat mm. investointihankkeet ja myös sellaiset hankkeet, joihin ei myönnetä valtionapua.

1.5.3 Toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä ministeriöiden kehyysehdotukset

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

⁶ Vuosille 2016–2019 ei vielä ole olemassa sitovaa menokattoa. Kevään 2015 vaalien jälkeen muodostettava hallitus asettaa vaalikauden kehyyksen vuosille 2016–2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syyskuussa 2015. Pohjana toimii edellisen hallituksen viimeinen ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019 (2.4.2015).

⁷ Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus asettaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja kuntatalouden menorajoitteen vuosille 2016–2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syyskuussa 2015.

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 lopussa/tammikuun alussa. Kehusehdotus perustuu hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Ministeriöiden tulee kehusehdotuksissaan huomioida hallitusohjelma, hallituksen toimintasuunnitelma 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 kehyspäättökseen 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 kuntasektoria.

Valtiovarainministeriö antaa tarkemmat määräykset ja ohjeet ehdotuksen laadinnasta.

Valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden kehusehdotusten pohjalta ehdotuksen julkisen talouden suunnitelmaksi, sisältäen valtionalouden kehyspäättökseen, hallituksen käsittelyä varten neuvotellen ehdotuksesta asianomaisten ministeriöiden kanssa. Valtiovarainministeriön valmisteleva luonnos käsitellään hallituksen julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa neuvottelussa ennen varsinaista päätöksentekoa. Hallituksen julkisen talouden suunnitel-

maa koskevan neuvottelun jälkeen valtiovarainministeriö viimeistelee julkisen talouden suunnitelman ja sitä koskevat esittelylistat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä varten.

1.5.4 Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE)

1.5.4.1 *Talousarvioesityksen valmistelu*

Talousarvio on valtiontalouden hoidon väline, jonka hoidon perusteista säädetään perustuslaissa (83–84 §), valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa, valtioneuvoston antamissa määräyksissä sekä valtiovarainministeriön määräyksissä ja ohjeissa. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Esitykset annetaan eduskunnalle, joka käyttää Suomessa budjettivaltaa. Perustuslakiin sisältyvät budjettiperiaatteet ovat täydellisyysperiaate, vuotuisuusperiaate, bruttoperiaate, vaatimus määrärahojen kattamisesta (ns. tasapainoperiaate) ja kielto siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen.

Vaalivuotta lukuun ottamatta talousarvioesityksen laadinta alkaa julkisen talouden suunnitelman 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.

Talousarvioehdotukset laaditaan valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelman ja valtiontalouden kehysten ja muiden määräysten sekä valtiovarainministeriön tarkentavien määräysten mukaisesti.

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 talousarvioehdotusta ns. budjettiriihessä, joka kestää yleensä päivän tai tarvittaessa kaksi.

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

Eduskunnassa alousarvioesitys lähetetään lähetekeskustelun jälkeen valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää budjetin sisällöstä valiokunnan mietinnön pohjalta ns. ainoan käsittelyn asiana. Hyväksytty talousarvio julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Budjettilailla tarkoitetaan säädöstä, jolla on välitön yhteys talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä tehtävään valtionaloudelliseen päätökseen, talousarviopäätökseen. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi tuloja, menoja ja talousarvioesityksessä olevia luvun tai momentin päätösoosan määrärahan käytötarkoituksen muutosta tai muita perusteluja koskevat päätökset.

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

1.5.4.2 Talousarvioesityksen rakenne

Talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista, numerotaulukosta ja yksityiskohdaisista 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 menoterät eli tulomomentit nimikkeineen ja tuloarvioineen ja menomomentit nimikkeineen, määrärahalajeineen ja määrärahoineen.

Talousarvioesityksen tulopuoli on jaettu osastoihin sekä edelleen lukuihin ja momentteihin. 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 ns. päätösosasta ja selvitysosasta. Eduskunta päättää vain momentin päätösosasta, joka sisältää myönnetyn määrärahan määrän ja 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.

1.5.4.3 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.

1.5.4.4 Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen

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

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

1.5.4.5 Talousarvion soveltaminen

Talousarvion soveltamista koskevia peruseriaatteita ovat mm. seuraavat:

- Momentin määrärahaa ei saa käyttää muuhun kuin sen perustelujen mukaiseen tarkoitukseen.
- Momentin määrärahaa ei saa ylittää, jollei määrärahaa ole merkitty arviomäärärahaksi. Arviomääräraha voidaan ylittää talousarviolaisissa säädettyillä perusteilla ja noudattaen laissa 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 päättänyt (esim. tiettyyn tarkoitukseen ”enintään” -osoitettua erää ei voida ylittää edes momentin määrärahan puitteissa).
- Talousarvion soveltamisen kannalta keskeisiä määräyksiä ovat talousarvionn 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 laistosten tulostavoitteet.

1.6 Lainvalmistelu

Lainsäädäntöä ovat eduskunnan säätämät lait sekä asetukset, joita voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt.

Ennen lainvalmisteluun ryhtymistä on selvitettävä, millä keinoilla haluttu tavoite voidaan saavuttaa ja tarvitaanko lainsäädäntöä yhtenä keinona. Lainsäädäntö ei aina ole paras tai edes hyvä keino tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi sääntelyn suurta määrää on jo pitkään pidetty ongelmana, ja tarpeettoman tai oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikon lainsäädännön on katsottu hämärtävän oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja heikentävän tarpeellisen lainsäädännön uskottavuutta. Vaihtoehtojen arviointi kytkeytyy suunnitellun lainsäädännön vaikutusten arviointiin kiinteästi. Arvioinnissa tuotetaan tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista.

Toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusten kartoittamista ja arviointia täydennetään sidosryhmien näkemyksillä, tiedoilla ja kokemuksilla valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmien kuuleminen parantaa valmistelun laatua sekä luottamusta lainsäädäntöön ja demokraattiseen päätöksentekoon.

Myös lainsäädännön purkaminen edellyttää samanlaista lainvalmistelua, vaikka lainsäädäntöä etupäässä kumottaisiin.

Ehdotukset lainsäädännöksi valmistellaan ministeriöissä. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta. Ministeriön kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen kuuluu oikeusministeriölle.

Lainvalmistelua ja lainsäädännön laadun varmistamista turvataan valmistelevien virkamiesten avuksi laadituilla ohjeilla. Ohjeet kuulemisesta ja vaikutusten arvioinnista lainsäädännön valmistelussa sekä ohjeet hallituksen esitysten laatimisesta on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksinä. Lainvalmisteluohjeet ovat oikeusministeriön verkkosivuilla:

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaataminen/parempisaantely/saadostvalmisteluohjeet.html>.

Lainvalmistelu on prosessi <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>, jonka jokaiseen vaiheeseen ministeriöissä tulee varata riittävästi aikaa ja virkamiehiä. Laajoissa lainvalmisteluhankkeissa valmistelu kestää säännönmukaisesti useita vuosia. Prosessi jaetaan seuraaviin vaiheisiin, joita voidaan soveltuvin osin käyttää myös asetusten valmistelussa:

- esivalmistelu
- perusvalmistelu
- jatkovalmistelu
- kääntäminen ruotsin kielelle
- laintarkastus
- säädösehdotuksen viimeistely
- säädösehdotuksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa
- eduskuntakäsittely
- vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo
- lain vaikutusten seuranta

Lait ja asetukset sekä eräät muut virallisuonteiset tekstit annetaan molemmilla kansalliskielillä. Valmiit säädösehdotukset käännetään ennen päätöksentekoa valtioneuvoston kansliassa. Säädöksiä käännetään tarpeen mukaan myös saameksi sekä vieraille kielille. Sädösehdotukset myös tarkastutetaan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

Ehdotukset laeiksi annetaan eduskunnalle hallituksen esityksinä. Hallituksen esitysten antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvoston yleisistunto. Asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (perustuslain 80 §:n 1 momentti). Myös muu viranomaisen 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.

Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että lakien vaikutuksia seurataan.

Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken kerrotaan jaksossa 1.8.2 sekä Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä jaksossa 1.8.3.

Budjettilaeista ks. 1.5.3.1

1.7 Valtioneuvosto ja eduskunta

1.7.1 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.

1.7.2 Hallituksen esitykset

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (perustuslain 3 §). Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla (perustuslain 70 §). Laki on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisen ohjauksen välineistä. Eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset ovatkin yksi keskeisimmistä keinoista vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Säädösvalmistelun lisäksi valtioneuvostolla on 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 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

Hallituksen esitys on asiakirja, jossa esitetään lyhyesti valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Sen lisäksi se palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta.

Hallituksen ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamista ja työn suunnittelua varten kootaan valtioneuvoston kansliassa kunkin istuntokauden alussa luettelo eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä. 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.

Pääministerin eduskunta-avustajan tehtävänä on avustaa hallituksen ja eduskunnan yhteistyön suunnittelussa sekä yhteydenpidossa. Myös ministereiden erityisavustajien tehtävistä yhteydenpito eduskuntaan on keskeinen. Torstain valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annetut hallituksen esitykset ovat normaalisti lähetekeskustelussa täysistunnossa seuraavana tiistaina. Mikäli ministerillä on aikataulutoiveita lähetekeskustelun suhteen, siitä olisi hyvä olla ajoissa yhteydessä eduskunnan keskuskansliaan.

1.7.3 Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon tai tiedonannon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Ne mahdollistavat ajankohtaisesta 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 eduskunnalle pääministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Uuden hallituksen nimittämistä seuraa aina hallitusohjelman käsittely eduskunnassa tiedonantomenettelyssä.

1.7.4 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.

1.7.5 Kirjallinen kysymys

Kansanedustajat voivat tehdä valtioneuvoston jäsenen vastattavaksi kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Eduskunnan puhemiehen välittämänä keskuskanslian asiakirjatoimisto lähettää kysymykset valtioneuvoston kanslia-

le sähköisesti ja kanslia lähettää kysymykset edelleen asianomaiselle ministerille sähköpostilla.

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 ministeriöstä suoraan eduskunnan asiakirjatoimistoon. Kopio vastauksesta lähetetään kysymyksen esittäneelle kansanedustajalle. Vastaus toimitetaan eduskunnan asiakirjatoimistoon suomen- ja ruotsinkielisenä sähköpostin liitteenä sekä paperilla allekirjoitettuina versioina. Kolmen viikon määräaika koskee sekä kirjallista että sähköistä versiota.

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.

1.7.6 Suullinen kyselytunti

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

1.7.7 Ajankohtaiskeskustelu

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

1.7.8 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.

1.7.9 Hallituksen vuosikertomus

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 (perustuslain 46 §).

Hallituksen vuosikertomuksella raportoidaan hallituksen toiminnasta ja toimenpiteistä eduskunnan päätösten johdosta. Samoin vuosikertomuksessa raportoidaan valtion tilinpäätöstiedot ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. Lisäksi vuosikertomuksessa raportoidaan tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla.

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. Lausumamenettelyä pidetään tärkeänä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan välineenä. Vastauksissa hallitus pyrkii antamaan eduskunnalle mahdollisimman ajantasaisen ja oikean tiedon lausumien ja kannanottojen toimeenpanosta.

Valtion tilinpäätösesitys liitetään osaksi hallituksen vuosikertomusta. Valtion tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudatta-

misesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä valtion taloudellisesta asemasta. Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen valtiovarainministeriölle. Valtiokonttorin ehdotus sisältää Valtiokonttorin johdon antaman arviointi- ja vahvistuslausuman valtion talousarviosta sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä. Valtioneuvosto hyväksyy tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun osallistuvat kaikki ministeriöt. Ministerit vastaavat oman ministeriönsä tuottamista laskelmista ja kertomusteksteistä. Vuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavaksi päätösasiakirjaksi ja esittely valtioneuvoston yleisistunnossa kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin. Valtiovarainministeriö vastaa talousarviolaisissa ja -asetuksessa säädetyn aineiston kokoamisesta ja toimittamisesta hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun.

1.7.10 Kuuleminen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksista

Pääministeri antaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä muissa jäsenvaltioiden päämiesten kokouksissa käsiteltävistä asioista selvityksen eduskunnalle (perustuslain 97 §). Pääministeriä kuullaan 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.

1.7.11 U-kirjelmät ja E-kirjeet

U-kirjelmillä ja E-kirjeillä valtioneuvosto saattaa EU-toimintaan liittyviä asioita eduskunnan käsiteltäväksi (perustuslain 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 (perustuslain 96 §). Normaalitytapauksessa U-kirjelmä tulee toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Sitä, milloin on kyse EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta, on tulkittu laajasti. Käytännössä niihin kuuluvat lähes kaikki EU:n puitteissa päätettävät asiat, joihin jäsenvaltioiden hallitukset pääsevät jollain tavalla vaikuttamaan. 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

⁸ <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200801eduskunnanjavaltioneuvostonyhteistomintaeu-asioidenkansallisessavalmistelussa.html>

perustuu erikoisvaliokuntien käsittelyyn, joiden lausuntojen pohjalta suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa. Yleensä kanta ilmaistaan pöytäkirjaan merkityllä lausumalla tai merkittävässä asioissa lausunnolla. Suuren valiokunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle asian käsittelyssä EU:ssa.

Käsittelyn edetessä EU:ssa valiokunnille annetaan tietoja asian myöhemmistä vaiheista erityisesti silloin, kun ehdotusta muutetaan tavalla, joka vaikuttaa eduskunnassa omaksuttujen 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. E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa myöhemmin U-kirjelmä. Tällaisissa tilanteissa tulee olla mahdollisimman pian yhteydessä eduskunnan valiokuntaneuvoksiin.

Myös E-kirjeen laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu, tarvittaessa 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 myöskään automaattisesti käännetä ruotsin kielelle.

Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Yleensä se ainoastaan toimittaa erikoisvaliokuntien mahdolliset lausunnot ja/tai muut kannanotot valtioneuvostolle tiedoksi. Suuri valiokunta voi kuitenkin esimerkiksi poliittisesti tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa antaa lausunnon tai lausuman. Eduskunnan kanta muodostaa ohjeel-

lisen lähtökohdan valtioneuvoston toiminnalle asian käsittelyssä EU:ssa. Myös E-asioista annetaan tarvittaessa myöhemmin jatkokirjeillä lisätietoja eduskunnalle.

1.7.12 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 (YUTP) kehittämistä ja rahoitusta sekä YUTP-strategioita, hankkeita ja painopistealueita koskevat asiat. EU-asioita koskevat UTP-kirjeet koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä.

1.7.13 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.

Pykälässä säädettävällä eduskunnan laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman par-

lamentaarisen valvonnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että pykälässä 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 edellä mainituilla ns. E-kirjeillä, U-kirjelmillä ja UTP-kirjeillä.

1.8 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:

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/082012_ahvenanmaanasemasaadossvalmistelussajaeu-asioissa.ohjeitaminerioidenvalmistelijoille.html

1.8.1 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta

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

tiovarainministeriöllä (itsehallintolain 34 §:n 3 mom.) Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtäväänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksista EU-asioissa. Ulkoasiainministeriöllä on keskeinen tehtävä EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa sekä kansainvälisten velvoitteiden 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 voimaansaattamissäädökseen, joka sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tai itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä (itsehallintolain 59 §).

1.8.2 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 toissijaisesti sovellettavaksi maakunnassa, vaan asiaa on pidettävä siellä sääntelemättömänä. Sen sijaan asian kuulussa valtakunnan lainsäädäntövaltaan eduskunnan säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan Ahvenanmaalla.

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 §).

1.8.3 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 toi-

mivalta 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 vuodelta 2009. 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 yhteensovittamistehtäväänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksista. Maakunnalla on edustaja EU-asioiden komiteassa ja sen alaisissa jaostoissa. Lisäksi maaneuvoksella on tietyissä asioissa oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa. 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 2.2.9.

Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:ssä. Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa kannanotot sellaisissa EU-jäsenyysveloitteiden rikkomista koskevista asioista, 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 sovitella. EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioita selostetaan jaksossa 2.2.10.

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimusneuvotteluista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai asiaa, joka on maakunnalle muuten erityisen tärkeä (itsehallintolain 58 §). Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai jos se on ristiriidassa itsehallintolain kanssa (itsehallintolain 59 §). Valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä veloitteita selostetaan jaksossa 2.4.1.

2 EUROOPAN UNIONI JA KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

2.1 Toimivalta kansainvälisissä suhteissa

Ylimpien valtioiden toimivaltaa ulkoasioiden hoidossa koskeva perussäännös on perustuslain 93 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa 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. EU:ssa päätettäviin asioihin ja niiden sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvistä toimenpiteistä päättää valtioneuvoston yleisistunto. Suomen toimintalinjaukset EU:ta koskevista asioista, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat, käsitellään EU-ministerivaliokunnassa. 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. 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. Ulkoasiainministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen.

2.2 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.

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 toimival-

lan 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).

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.

2.2.1 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 ohjauksjaksoa koskevassa vuotuisessa prosessissa. Se ei toimi lainsäätäjänä.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy ajankohtaisia aiheita koskevia päätelmiä konsensusella. Päätelmät sisältävät linjauksia asetettavista päämääristä, toteutet-

tavista toimista sekä tavoiteltavista aikatauluista. Eurooppa-neuvoston linjattaviksi on tuotu muun muassa keskeisimmät Euroopan talous- ja rahaliiton, ilmasto- ja energiapolitiikkaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät kysymykset.⁹

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, mutta erityisesti talous- ja finanssikriisin johdosta kokouksia on pidetty viime vuosina useammin.

Euroalueen huippukokouksia, joihin euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden päämiehet ja komission puheenjohtaja osallistuvat, on järjestetty varsin harvoin. Huippukokous antaa euroalueen talouspolitiikalle strategisia linjauksia julkilausumien muodossa. Sillä on puheenjohtaja, joka valitaan kaksi ja puoli vuotta kestäväksi kaudeksi. Valtiovarainministereistä koostuva euroryhmä huolehtii kokousten valmistelusta ja jatkotoimista.

ks. www.consilium.europa.eu/fi/european-council/
ks. myös Eurooppa-neuvoston ja eurohuippukokouksen työskentelyä koskevat säännöt.

2.2.2 EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet

EU:n neuvosto eli ministerineuvosto edustaa jäsenvaltioiden hallituksia. Kukin jäsenvaltio lähettää kokoukseen kyseisestä neuvostosta vastaavan ministerin. Useampi ministeri voi osallistua varsinaisena jäsenenä samaan kokoonpanoon, mutta jäsenvaltiota edustaa neuvottelusalissa vain yksi ministeri kerrallaan. Puheenjohtajana toimii kulloinkin vuorossa olevan puheenjohtajavaltion asianomainen ministeri. Suomi on puheenjohtajana kevätkaudella 2020. Ulkoasiainneuvostolla on pysyvä puheenjohtaja, EU:n ulkoasioiden- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja.

EU:n neuvosto neuvottelee ja hyväksyy lainsäädäntöä useimmiten yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvosto vastaa myös jäsenvaltioiden politiikkojen koordinoinnista tietyillä aloilla, kuten talous- ja finanssipolitiikka, työllis-

⁹ Kesäkuussa 2014 Eurooppa-neuvosto sopi strategisesta ohjelmasta, jossa määritellään EU:n toiminnan pidemmän aikavälin prioriteetit ja painopisteet.

syyspolitiikka 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 (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 raportoivat osittain suoraan neuvostolle (mm. poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, maatalouden erityiskomitea sekä talous- ja rahoituskomitea). Suurin osa valmistelutyöstä 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 asialistalle A-kohtana, jolloin se hyväksytään ilman keskustelua. Tämä ei kuitenkaan poista mahdollisuutta saada lausumia merkityksi kokouspöytäkirjaan. A-kohtina voidaan hyväksyä myös asioita, joissa yksi tai useampi jäsenvaltio on ilmoittanut äänestävänsä vastaan. 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 yhteisymmärrykseen virkamiestasolla, jotka ovat poliittisesti liian arkaluonteisia ratkaistaviksi tällä tasolla tai joista on muuten yhä tarpeen käydä poliittista keskustelua. Keskustelun tarkoituksena voi esimerkiksi olla evästä myöhempää valmistelua tai saavuttaa edistystä yksittäisissä ongelmakysymyksissä.

Neuvosto tekee merkittävän osan päätöksistään määräenemmistöllä. Päätöksenteko edellyttää ns. kaksoisenemmistöä, joka muodostuu vähimmäismäärästä jäsenvaltioita ja tietyistä väestömääräkynnyksestä. Aikaisempaa järjestelmää, jossa jäsenvaltioiden äänet oli painotettu, voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti soveltaa siirtymäkauden ajan. Ecofinin eli jäsenvaltioiden valtiovarainministerien kokouksen käsitellessä Euroopan talous- ja rahaliittoon liittyviä asioita äänestyksiin osallistuvat vain euromaiden edustajat. Äänestystilanteessa tulee olla läsnä puolet neuvoston jäsenistä, jotta kokoonpano olisi päätösvaltainen. Päätösvaltaisuutta koskeva sääntö perustuu siihen, että jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsenvaltiota. Tästä seuraa, että enintään puolet jäsenvaltioista voi olla edustettuna toisen jäsenvaltion edustajan kautta. Neuvostossa on vain harvoin muodollisia 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 Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa tai hänen sijaisensa. Keskeistä on kuitenkin 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.

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. Rahoitustukiohjelmia käsiteltäessä kokouksiin on kutsuttu myös Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) tai Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimitusjohtaja sekä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) edustaja. Ryhmän pääasiallisena tehtävänä on euroalueen talouspolitiikan yhteensovittaminen rahoitusvakauden ja talouskasvun edistämiseksi. Se tekee poliittiset päätökset euroalueen vakaudenhallinnassa tarvittavista toimista. Muodolliset tukipäätök-

set on tehty EVM:n tai ERVV:n hallintoelimissä. Euroryhmän kokoukset valmistellaan euroryhmän työryhmässä, jossa jäsenmaita edustavat korkean tason virkamiehet.

Suomen kannat muodostetaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien kannalta olennaista on aloitteellisuus, rakentavuus, ennakkointikyky 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. www.consilium.europa.eu

Ks. myös Euroopan unionin neuvoston työjärjestys

2.2.3 Euroopan komissio

Euroopan komissio edustaa EU:n yleistä etua. Komissiossa on 28 jäsentä eli yksi kustakin jäsenvaltiosta. Komission puheenjohtajaehdokkaan asettaa Eurooppa-neuvosto. Valinnan tekee Euroopan parlamentti. Komission jäsenen 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 seitsemän varapuheenjohtajaa, joista kukin ohjaa ja koordinoi komissaariryhmää.

Suomen vaikuttamisen suurimmat kehittämistarpeet kohdistuvat riittävän varhaiseen vaikuttamiseen komissioon. Vaikuttaminen tulee aloittaa silloin, kun

vastuuministeriö saa ensimmäisen tiedon EU-aloitteen valmistelusta, komission työohjelman tultua julkiseksi tai muutoin aloitteen varhaisessa käsittelyvaiheessa. Olennaista on, että asiaa ajetaan useilla eri tasoilla. Vaikuttaminen on hyvä suunnitella ja koordinoita yhteistyössä valtioneuvoston EU-sihteeristön ja EU-edustuston kanssa. Koordinaation tarve korostuu erityisesti yhteydenpidossa komission puheenjohtajaan, varapuheenjohtajiin ja pääsihteeristöön.

Ks. www.ec.europa.eu

Euroopan komission Suomen-edustuston osalta ks. http://ec.europa.eu/finland/index_fi.htm.

2.2.4 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentissa on 751 jäsentä, joista 13 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. Ideaalilanteessa 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. www.europarl.europa.eu

Euroopan parlamentin Suomen-tiedotustoimiston osalta ks. http://ec.europa.eu/finland/index_fi.htm.

2.2.5 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 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 (delegaatioista). 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. www.eeas.europa.eu

2.2.6 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. Se ylläpitää hintavakautta ja edistää rahoitusjärjestelmän vakautta huolehtimalla, että rahoitusmarkkinoiden ja rahoituslaitosten toimintaa valvotaan asianmukaisesti. Se toimii yhteistyössä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien kanssa.

Ks. www.eca.europa.eu sekä www.ecb.europa.eu

2.2.7 EU:n talousarvio

EU:n vuosittaiset talousarviot perustuvat seitsemän vuoden välein annettavaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (nykyinen koskee vuosia 2014-2020), jonka EU:n neuvosto vahvistaa saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Rahoituskehysten menojen enimmäismäärät sitovat EU:n toimielimiä talousarviota laadittaessa. Vuosittaisessa talousarviomenettelyssä vahvistetaan arvio menojen toteutumisen enimmäismäärästä ja jaetaan määrärahat eri budjettikohtiin sekä vahvistetaan arvio tuloista. EU:n tulot eli ns. omat varat muodostuvat pääasiassa tulleista ja maksuista, arvonnlisäveroista sekä kunkin jäsenvaltion suorittamasta bruttokansantuloon perustuvasta (BKTL) vakio prosenttiosuudesta. 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. Komissio ja jäsenvaltiot laskevat nettoasemat kuitenkin eri tavoin. Komission laskemat nettoasemat ovat vertailukelpoisia jäsenvaltioiden kesken. Suomi laskee nettoaseman yksinkertaistaen siten, Suomen EU-budjetista saamasta määrästä vähennetään Suomen maksut EU-budjettiin. Suomen ja EU:n välisiin rahavirtoihin sisältyy kuitenkin niin maksuja kuin saantojakin (mm. tutkimusrahoitus), jotka eivät näy Suomen kansallisessa budjetissa. Viimeisin komissio vahvistama Suomen nettoasema on vuodelta 2013, jolloin se oli -604 milj. euroa. Kansallisen laskentatavan mukainen nettoasema vuonna 2013 oli -758 milj. euroa. Vuonna 2014 kansallisen laskentatavan mukainen nettoasema oli -1 078 milj. euroa ja vuonna 2015 sen arvioidaan olevan -646 milj. euroa.

2.2.8 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 nähdessä 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 lainsäätämisyksessä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat tasavertaisina lainsäätäjinä ja jossa neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä. Menettely käynnistyy komission esittäessä säädösehdotuksen. Neuvosto ja parlamentti tarkastelevat ehdotusta samanaikaisesti. Käsittelyä eli lukemisia voidaan järjestää enintään kolme. Neuvosto voi hyväksyä poliittisen yhteisymmärryksen eli "yleisnäkemyksen" ennen kuin parlamentti on muodostanut ensimmäisen käsittelyn kantansa. Se, että parlamentti saa käsityksen neuvoston kannasta ennen ensimmäisen käsittelyn lausuntoa, voi helpottaa yhteisymmärryksen pääsemistä ja nopeuttaa menettelyä. Neuvosto ei voi kuitenkaan vahvistaa lopullista kantaansa ennen kuin parlamentti on antanut ensimmäisen käsittelyn lausuntonsa. Ellei yhteisymmärrystä synny, käsittely jatkuu. Menettely päättyy siihen, että neuvosto ja parlamentti joko hyväksyvät tai hylkäävät komission ehdotuksen. Suurin osa EU:n lainsäädännöstä hyväksytään ensimmäisessä lukemisessa. Lainsäädäntömenettelyn toimivuus edellyttää toimielinten välistä rakentavaa yhteistyötä ja parempaa ohjelmointia.

EU:n lainsäätäjä eli neuvosto ja Euroopan parlamentti delegoivat EU-säädöksissä säännönmukaisesti toimivaltaa komissiolle. EU:n lainsäätäjä voi tietyin edellytyksin siirtää komissiolle toimivaltaa antaa lainsäädännön luonteisia toimia eli delegoituja 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. Tulkinnanvaraisissa 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 delegoimista. Tämä on vaikeuttanut EU-säädöksistä käytäviä neuvotteluja.

2.2.9 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 ministeriöissä, toimiva yhteensovittamisjärjestelmä sekä vahva poliittinen osallistuminen ovat olennaisia. Poliittisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat EU-ministerivaliokunnan linjaukset, joita täydentää tiivis yhteistyö eduskunnan kanssa.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa EU-asioiden seurannasta ja valmistelusta sekä niihin vaikuttamisesta ja EU-säädösten toimeenpanosta. Asian kuulussa 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 ja asian niin vaatiessa eduskunnan käsittelemä 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 riittävän varhainen tiedonsaanti onkin erityisen tärkeää. Eduskunnan kanta ei kuitenkaan sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Vakiintuneen kannan mukaan eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava. Valtioneuvosto on kuitenkin poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jolloin näkemusero 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-politiikan avaintavoitteet ja Euroopan komission ohjelmaan vaikuttaminen. Komiteassa sovitaan myös EU:n toimielimiin lähetettävistä kansallisista asiantuntijoista. 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 useimmiten komitea kokoontuu heidän sijaistensa kesken.

Poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat vietään 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 pysyvälle EU-edustustolle kulloinkin Coreperissa esillä oleviin asioihin. Suomen EU-politiikan johtajana toimivan pääministerin avustaminen on noussut osaston yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi. Lisäksi osasto vastaa niiden asioiden valmistelusta, jotka nousevat Eurooppa-neuvoston kokouksiin. EU-asioiden osasto toimii myös EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä ja valmistelee sen asialistan. 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 ulkoasiainministeriön 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 ottaminen. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamistehtäväänsä maakunnan vaikutusmahdollisuuksista. Ahvenanmaan asemasta EU-asioiden valmistelussa lähemmin 1.8.

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

2.2.10 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, unionin yleisestä tuomioistuimesta ja virkamiestuomioistuimesta. Viimeksi mainittu on tarkoitus lakkauttaa. Tuomioistuin sijaitsee Luxemburgissa.

EU-tuomioistuinasioilla tarkoitetaan Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelemiä oikeudenkäyntiasioita. Jäsenvaltiot esiintyvät unionin tuomioistuimessa vastaajina komission nostaessa niitä vastaan kanteen EU-jäsenyysselvoitteiden rikkomista koskevassa asiassa. Jäsenvaltio voi myös nostaa kanteen unionin toimielintä vastaan tai toimia valittajana hakiessaan muutosta unionin yleisen tuomioistuimen antamaan tuomioon. Jäsenvaltiot voivat osallistua kansallisten tuomioistuinten tekemien ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelyyn. Lisäksi niillä on oikeus tehdä väliintulo kaikissa EU-tuomioistuimessa vireillä olevissa kanne- ja valitusasioissa.

EU-rikkomusasioilla tarkoitetaan komission jäsenvaltiota vastaan käynnistämää EU-jäsenyysselvoitteiden 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, jon-

ka jälkeen se voi nostaa jäsenyyssvelvoitteiden rikkomista koskevan kanteen tuomioistuimessa. Jos kanne koskee direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä, 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 ulkoasiainministeriön toimialaan. Suomea EU-tuomioistuimessa edustavat UM:n EU-tuomioistuinasioiden yksikön päällikkönä toimiva Suomen valtionasiamies ja valtionasiamiehen sijainen.

Suomen hallituksen kannanotot valmistellaan ulkoasiainministeriön 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 1.8.3.

ks. www.curia.europa.eu

2.2.11 Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa

Eurooppa-neuvoston 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.

2.2.12 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 maakohtaisten olosuhteiden mukaan.¹⁰

Vakaushjelmaa ei laadita erikseen keväällä 2015, vaan julkisen talouden suunnitelma toimii lähtökohtaisesti myös vakaushjelmanä. Vuotta 2016 koskeva sopeutusvaatimus pystytään määrittelemään tarkasti vasta komission julkistettua kevätennusteensa toukokuussa 2015. EU:n komissio arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista Suomen vakaushjelman tarkastuksen yhteydessä vuosittain kesäkuussa.

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

1. keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttaminen tai pysyminen urala, 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.

¹⁰ Kevään 2013 vakaushjelmassa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite on -0,5 % bruttokansantuotteesta, joka myös on alin Suomelle tällä hetkellä sallittu tavoitearvo.

Suomessa asiasta on säädetty 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 annetussa laissa.

2.3 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaista yhteistyötä harjoitetaan laajasti sekä epävirallisena neuvonpitoa että järjestäytyneissä virallisissa puitteissa. Tärkeimmät toimielimet 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.

Viralliseen pohjoismaiseen yhteistyöhön osallistuvat yhä tiiviimmin myös itsehallintoalueet eli Ahvenanmaan maakuntapäivät ja maakunnan hallitus samoin kuin Grönlannin ja Färsaarten itsehallintoelimet.

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 passivapaussopimus (1954), kulttuurisopimus (1971), ympäristösuojelusopimus (1974), sopimus kunnallisesta yhteistyöstä yli rajojen (1977), kielisopimus (1987), sopimus yhteisistä työmarkkinoista (1982), sosiaaliturvasopimus (1981) sosiaalipalvelusopimus (1994) ja korkeakoulusopimus (1997). 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.

2.3.1 Pohjoismaiden neuvosto

Pohjoismaiden neuvosto koostuu yhteensä 87 kunkin pohjoismaan kansanedustuslaitoksen valitsemasta jäsenestä, jotka järjestäytyvät puolueyhmiin valtiorajojen yli. Ryhmät ovat sosiaalidemokraattinen ryhmä, keskustaryhmä, konservatiiviryhmä ja vasemmistovihreä ryhmä. Tämän lisäksi edustajia on puolueyhmiin kuulumattomien ryhmässä.

Pohjoismaiden neuvostossa on 13-jäseninen puheenjohtajisto. Presidentiksi valitaan sen valtion edustaja, jossa kunakin kalenterivuonna pidetään neuvoston istunto (vuonna 2016 Tanska). Puheenjohtajiston merkitys on korostunut nimenomaan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä.

Istunnot on tapana pitää loka/marraskuussa 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 puolustusministerien odotetaan käyttävän puheenvuoroja. Istunnossa järjestetään pääministerien ja parlamentaarikkojen temaattinen keskustelu ja myös yhteistyöministerien kyselytunti.

Pohjoismaiden neuvosto tekee yhteistyöaloitteita ja esittää suosituksia ministerineuvostolle. Valiokunnat ja puheenjohtajisto voivat toimeenpanna omia selvitäyksiä. Neuvostolla, sen valiokunnilla ja yksittäisillä jäsenillä on oikeus esittää kirjallisia kysymyksiä ministerineuvostolle ja pohjoismaiden hallituksille. Osana Pohjoismaiden ministerineuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston uudistusprosessia tulevat Pohjoismaiden neuvoston valiokunnat tulevaisuudessa käymään puheenjohtajamaan edustamien pohjoismaisten ministerien kanssa suullista dialogia niistä aloitteista, joita koskevia hallitusten vastauksia ei ole hyväksytty.

Pohjoismaiden neuvostossa on viisi valiokuntaa eli kulttuuri ja koulutus-, hyvinvointi-, kansalais- ja kuluttaja-, ympäristö- ja luonnonvarain-, elinkeinoliikunta, sekä rajaeste- ja tarkastustyöryhmä.

2.3.2 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) jäsenenä toimivat virkamiehet.

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

Pohjoismaisen hallitustenvälinen yhteistyön puheenjohtajuus kiertää kalenterivuosittain (vuonna 2016 vuorossa on Suomi). Helsingin sopimus antaa puheenjohtajamaalle vastuun yhteistyön johtamisesta ja tarvittavien aloitteiden tekemisestä. Kukin Pohjoismaa on viime vuosina laatinut puheenjohtajuusohjelman.

Päätösvaltaisuus Pohjoismaiden ministerineuvostossa edellyttää, että kaikki maat ovat kokouksissa edustettuina ja että maiden 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 neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöt sijaitsevat Kööpenhaminassa. Ne toimivat kansainvälisinä sihteeristöinä, joille on turvattu diplomaattiset erioikeudet ja -vapaudet. Sihteeristöjen tiedotus- ja viestintäosasto sekä sen ylläpitämä www-sivusto on yhteinen.

Pohjoismaiseen yhteistyöhön kuuluvat olennaisesti myös yhteispohjoismaiset laitokset, joita on noin 20 eri pohjoismaissa. Suomessa sijaitsevat näistä mm. Pohjoismaiden investointipankki, Pohjoismaiden projektivientirahasto, Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö, Pohjoismaiden kehitysrahasto ja Pohjoismaiden kulttuuripiste Kulturkontakt Nord Suomenlinnassa ja Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen NVC:n Suomen haaratoimisto. Pohjoismaiden investointipankki NIB on Pohjoismaiden ministerineuvoston perustama ja sen jäsenyys on laajentunut kattamaan Baltian maat Viron, Latvian ja Liettuan.

Pohjola-Norden yhdistykset toteuttavat alueellisten alayhdistystensä ja tiedotuspisteidensä kautta pohjoismaista kansalaisyhteistyötä ja Haloo Pohjola neuvontaa rajaesteistä.

Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetti on vuonna 2015 yhteensä 936 miljoonaa Tanskan kruunua (126 milj. euroa). Kansallisista kustannuksista, ml. matkakuluista vastaa kukin ministeriö osaltaan. Samoin ministeriöt vastaavat alojensa pohjoismaisesta yhteistyöstä siltä osin kuin siihen ei ole varattu määrärahaa Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetista.

Ulkoasiainministeriössä toimii Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö (PYS), joka on osa Eurooppa-osastoa. 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.

2.3.3 Pohjoismaiden epävirallinen yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5

Suomi on toimiessaan vuonna 2016 Pohjoismaiden Ministerineuvoston puheenjohtajana saman rotaation mukaisesti vetovastuussa myös epävirallisesta 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.

Suomi (Sisäministeriö) toimii myös 2016 ns. HAGA-yhteistyön puheenjohtajamaana, eli pohjoismaisten pelastusalan ministereiden yhteistyön puheenjohtajamaana.

Virkamiestason kokouksista keskeisimpiä ovat valtiosihteereiden 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 2016 myös edustustoyhteistyön edistämisestä ja koordinoinnista eri pääkaupungeissa ja kansainvälisissä järjestöissä.

Viime vuosina pohjoismaisen epävirallinen yhteistyö on kasvavassa määrin laajentunut pohjoismaiden ja Baltian maiden väliseksi yhteistyöksi (NB8).

Vuoden 2011 jälkeen pohjoismaista yhteistyötä on kehitetty erityisesti ministerijulistusten kautta, joita on annettu etenkin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (esim. ulkoministerien antama pohjoismaisen solidaarisuusjulistus vuodelta 2011 ja 2014 julistus, pohjoismaisten kehitysministerien ja yhteistyömi-

nisterien vuonna 2014 antama julistus yhteistyöstä neuvoteltaessa YK:n kestävän kehityksen tavoitteita sekä puolustusministerien vuonna 2014 antama julistus puolustusalan yhteistyöstä).

2.3.4 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 epävirallisesta tiedonvaihdesta koordinoituihin kannanottoihin ja aloitteisiin.

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. <http://formin.finland.fi>, <http://norden.finland.fi>, www.norden.org

2.4 Kansainväliset suhteet

2.4.1 Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet

Käsitteitä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei ole määritelty perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä. Valtiosopimus on määritelty valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 32 ja 33/1980). Valtiosopimuksen määritelmään sisältyy se, että valtiosopimus luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat osapuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina.

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 maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimusneuvotte-
luista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai asiaa joka on
maakunnalle muutoin erityisen tärkeä. Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväk-
syminen 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 voimaansaatta-
misessa kerrotaan myös jaksossa 1.8.3.

Ulkoasiainministeriö avustaa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten vel-
voitteiden yhteensovittamisessa.

Ks. Valtiosopimusopas <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=42085&contentlan=1&culture=fi-FI>

2.4.2 Suomi ja kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pysyvä, riippumaton kansainvälinen tuo-
mioistuin. Sille voivat valittaa yksityishenkilöt, kansalaisjärjestöt tai ryhmät,
joiden mukaan sopimusvaltio on loukannut heidän Euroopan ihmisoikeussopi-
muksessa tunnustettuja oikeuksiaan (ns. yksilövalitus). Käytännössä tämä tar-
koittaa kansallisen tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai muun julkista val-
taa 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 tuomiot ovat oi-
keudellisesti sitovia. Niiden täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston mi-
nisterikomitea. Tuomioistuimen toimipaikka on Strasbourgissa.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, joka on Euroopan neuvostossa toi-
miva puolueeton valvontaelin, tutkii, ovatko Euroopan sosiaalisen peruskirjan
hyväksyneet valtiot noudattaneet niitä peruskirjan määräyksiä, joihin ovat si-
toutuneet. Kansalliset ja kansainväliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä
tietyt kansalaisjärjestöt voivat tehdä komitealle ns. järjestökanteluita Suomi
on toistaiseksi ainoa jäsenvaltio, joka on myöntänyt kantelu-oikeuden kaikille
kansalaisjärjestöille. Komitealle ei voi tehdä yksilövalituksia. Komitean pää-
tökset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Euroopan neuvoston ministerikomitea
hyväksyy komitean päätökset ja seuraa niiden kansallista täytäntöönpanoa.
Sosiaalisten oikeuksien komitea kokoontuu Strasbourgissa.

Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa on useita riippumattomia, ihmisoikeussopimuksilla perustettuja ihmisoikeusvalvontaelimiä, joihin yksityishenkilöt voivat valittaa väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista. Näiden ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia. Suomi on sitoutunut ihmisoikeuskomiteassa, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komiteassa, kidutuksen vastaisessa komiteassa, naisten syrjinnän poistamista käsittelevässä komiteassa sekä rotusyrjinnän poistamista käsittelevässä komiteassa käytettäviin valitus- ja tutkintamenettelyihin. Lisäksi Suomi on sitoutumassa lapsen oikeuksien komiteassa sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien komiteassa käytettäviin valitus- ja tutkintamenettelyihin.

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

2.4.3 Edustustot

2.4.3.1 Suomessa toimivat edustustot

Helsingissä on noin 60 vieraan valtion suurlähetystä. Paikalla olevien suurlähetysten lisäksi lähes 100 suurlähetystä on sivuakkreditoitunut Helsinkiin jostakin muusta maasta käsin. Helsingissä toimii myös Palestiinan edustusto, jolla on diplomaattiseen edustustoon rinnastettava asema. Suomessa on lisäksi kolme lähetetyn konsulin johtamaa konsulaattia ja seitsemän kansainvälisen järjestön edustustoa tai toimistoa (Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio (HELCOM), Taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälinen instituutti (Wider-instituutti), Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), Pohjoismaiden Investointipankki (NIB), Pohjoismaiden kehitysrahasto (NDF) ja Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö (NEFCO) Helsingissä sekä Euroopan metsäinstituutti (EFI) Joensuussa). Lisäksi Helsingissä toimivat Euroopan unionin toimielimistä Euroopan komission edustusto, Euroopan parlamentin tiedotustoimisto ja rahoitusalan elin Euroopan investointipankki sekä Euroopan unionin erillisvirasto Euroopan kemikaalivirasto (ECHA).

Suomessa sijaitsee lisäksi 214 ulkovallan kunniakonsulaattia. Näistä runsaat 50 toimii pääkaupunkiseudulla.

Ulkoasiainministeriö julkaisee ministeriön Internet-sivuilla (www.formin.fi) luetteloja Helsinkiin nimitetyistä diplomaatti- ja konsuliedustustoista, kansainvälisistä järjestöistä ja diplomaattikunnasta ("The Helsinki Diplomatic List").

2.4.3.2 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. sivuakkreditointimaat ovat normaali osa edustustoverkkoa ja mahdollistavat suhteiden 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 edustustoista ks. 2.2.5.

2.4.4 Vierailut

2.4.4.1 Valtiovierailut

Valtiovierailuista antaa ohjeet 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 vieraan vastaanottoon lentokentällä. Tästä sovitaan erikseen ennen jokaista vierailua.

Vierailuun liittyville aterioille kutsutaan ministerit erillisellä kutsukortilla.

2.4.4.2 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 ulkoasiainministeriön tietoon.

Ministereiden vierailusuunnitelmia koskevat tiedot toimitetaan asianomaisesta maasta tai kansainvälisestä järjestöstä vastaavan ulkoasiainministeriön yksikön tietoon. Tiedot on lähetettävä myös ulkoasiainministeriön kirjaamoon. Ulkoasiainministeriössä on sähköinen vierailurekisteri, johon vierailutiedot kirjataan. Rekisteriin ilmoitetuista tiedoista voidaan lähettää tarvittaessa koostetta 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 ulkoasiainministeriön asiaa hoitavan yksikön kautta, ellei asiasta ole ulkoasiainministeriön 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 ulkoasiainministeriön kanssa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

2.4.4.3 Pääministerivierailut ja eräät muut korkean tason vierailut Suomeen

Suomeen pääministerin vieraaksi tulevien muiden valtioiden pääministerien ja kansainvälisten järjestöjen (kuten YK, OECD jne.) pääjohtajien vierailujen osalta valtioneuvoston kanslia on sopinut menettelyistä ulkoasiainministeriön kanssa. Ulkoasiainministeriö vastaa vierailuohjelman laadinnasta ja vierailujen käytännön järjestelyistä pääministerien delegaatiot mukaan lukien sekä muusta vierailuihin liittyvästä toiminnasta. Ulkoasiainministeriö maksaa myös näiden vierailujen kustannukset. Yhteyshenkilönä valtioneuvoston kansliassa on asiaa 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.

2.4.5 Protokollakysymykset

2.4.5.1 Kansallispäivävastaanotot ja muut tilaisuudet

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

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

2.4.5.2 Muut protokollakysymykset

Protokollan tuntemusta tarvitaan esimerkiksi kokousjärjestelyissä, istumajärjestyksissä, puhutteluissa, puheiden laadinnassa, pukeutumisessa, kirjeenvaihdossa ja kunniamerkkikysymyksissä. Ministeriöt voivat kääntyä näissä kysymyksissä ulkoasiainministeriön protokollapalvelujen puoleen.

Kansainvälisen käytännön mukaisesti noudatetaan eri maiden hallitusten jäsenten välisessä suorassa kirjeenvaihdossa tiettyjä muotoja puhuttelussa ja kohteliaisuuslauseissa, jotka vaihtelevat kielestä toiseen. Ulkoasiainministeriön 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 valtiosihteeri. Epäselvissä tapauksissa voi kuitenkin ottaa yhteyden ulkoasiainministeriöön.

Ulkoasiainministeriö lähettää tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoasiainministerin onnittelu-, surunvalittelu- ja kiitoskirjeet ulkovaltojen korkeille edustajille. Muiden ministereiden vastaavat kirjeet toimittaa kukin ministeriö asianomaiselle taholle.

2.4.6 Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta on antanut asiassa seuraavansisältöisen suosituksen: Valtioneuvoston jäsenet pidättyvät tukemasta ja allekirjoittamasta kansalaisjärjestöjen ja -toimikuntien esittämiä vetoomuksia, adresseja tai muita vastaavia hankkeita, jotka liittyvät kansainvälisiin kysymyksiin tai ulkopoliittikkaan. Milloin valtioneuvoston jäsen katsoo perusteluksi poiketa tästä säännöstä, tulee hänen neuvotella asiasta ulkoasiainministerin kanssa tai tuoda asia valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn.

2.5 Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen

Suomen vientiä, yritysten kansainvälistymistä ja Suomeen suuntautuvien investointien edistämistä koskeva työ tapahtuu nykyisin ministeriöiden ja muiden valtiorahoitteisten toimijoiden tiiviissä yhteistyössä. Yhteistyön alustana toimii vuonna 2012 käynnistetty Team Finland –verkosto, joka kokoaa yhteen kaikki tämän alan keskeiset valtiorahoitteiset organisaatiot (mm. ministeriöt, Suomen ulkomaanedustustot, Finpro (ml. Export Finland, Invest in Finland ja

Visit Finland), Tekes, Teollisuussijoitus, Finnvera, Finnfund, ELY-keskukset sekä Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit).

Team Finland -verkostoa ohjaa valtioneuvosto, joka määrittelee vuosittain verkoston toimintaa koskevat tavoitteet ja strategiset painopisteet. Tämän ohjauksen kautta valtioneuvosto siis päättää yhdessä, millä tavoin se haluaa edistää vientiä, kansainvälistymistä ja investointeja, ja mitä tavoitteita se tälle toiminnalle vuosittain asettaa. Ministeriöiden rajat ylittävä koordinaatio on näissä asioissa erittäin tärkeää, sillä nykyisin viennin ja investointien edistämistä tehdään monilla eri hallinnonaloilla. Tässä suhteessa tilanne on viimeisten parinkymmenen vuoden aikana muuttunut selvästi.

Myös ministereiden toteuttamat vientiä ja investointeja edistävät matkat koordinoidaan Team Finland -verkoston puitteissa. Valtioneuvoston jäsenille laaditaan säännöllisesti päivitettävä ehdotus siitä, mihin ja minkälaisilla toimialapainotuksilla ministerien johtamia valtuuskuntamatkoja tulisi kohdistaa. Koordinaatioon osallistuu myös tasavallan presidentin kanslia. Team Finland -verkoston kautta huolehditaan myös matkojen valmistelua, käytännön toteutusta ja seuranta koskevasta yhteistyöstä.

3 TOIMINTAA OHJAAVIA SÄÄNNÖKSIÄ JA PERIAATTEITA

3.1 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 periaatteita, joita on noudatettava niin tosiasiallisissa hallinto-toimissa 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 ihmisoikeussopimuksiin¹¹, joihin Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

3.1.1 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 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)

3.1.2 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 mainittuja vaatimuksia *viivytyksettömmästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta* 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 *virkatoinninan puolueettomuudesta* (joskus *objektiviteettiperiaate*) samoin kuin hallintolaissa säädetty *palveluperiaate* voidaan liittää perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn asianmukaisen viranomaistoiminnan 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 tiedonhallintotapaa.

3.1.3 Hyvän hallinnon perusteet

Perustuslaissa säädettyä vaatimusta hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla täytetään hallintolailla (434/2003) yleislakina. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolaissa säädettyihin *hallinnon oikeusperiaatteisiin* kuuluu, että viranomaisen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti (*yhdenvertaisuusperiaate*) sekä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (*tarkoitussidonnaisuuden 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 viranomaisen 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.

Viranomaisten yhteistyö

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

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian *käsittelyn viivytyksettömyydestä, virkamiehen esteellisyydestä, asianosaisten kuulemisesta, päätöksen perustelemisesta ja oikeudesta hakea muutosta*. Nämä kaikki kuuluvat hyvään hallintoon, ja niitä koskevilla säännöksillä toteutetaan myös *oikeusturvaa* perustuslain 21 §:n mukaisesti.

Sananvapaus – ministerin ja virkamiehen ilmaisuvapaus

Sananvapaus kuuluu jokaisen henkilön perusoikeuksiin. Sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Ministerin ja virkamiehen asema rajoittaa kuitenkin sananvapautta siten, että asemaa ei saa käyttää sananvapauden nimissä muuhun tarkoitukseen kuin virkatehtävät edellyttävät. Ministeri ja virkamies eivät myöskään saa paljastaa tietoja tai asiakirjoja, joita lain mukaan koskee vaitiolo- tai salassapitovelvollisuus. Muutoin sekä ministerin että virkamiehen virkatehtäviin liittyvän sananvapauden käytöltä edellytetään asianmukaisuutta, asiallisuutta ja yleisten sopivaisuusvaatimusten täyttämistä. Virkatehtävissä 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. Virkamiehen sananvapauden kannalta keskeinen kysymys on, voidaanko virkamiehen mielipide tulkita viranomaisen viralliseksi kannanotoksi.

3.2 Julkisuus ja asiakirjojen käsittely

3.2.1 Istuntojen ja kokousten julkisuus

Valtioneuvoston yleisistunnot sekä sen ministerivaliokuntien ja ministeriryöryhmien sekä hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen 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 luotta-

muksellisuudesta 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.

3.2.2 Asiakirjojen julkisuus

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 (*käyttötarkoitukselliset asiakirjat*).

Tämä ryhmittely vaikuttaa tiedon tai asiakirjan luovuttamiseen ja käsittelemiseen.

Viranomaisen asiakirjat

Viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisen laatimat tai sille sen tehtävien hoitoa varten annetut 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 itsenäistä 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 ja siten julkisia.

3.2.2.1 Julkiset asiakirjat

Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin ole lailla säädetty. Ehdottoman tiedonsaantioikeuden ulkopuolella ovat salassa pidettäviksi säädettyt asiakirjat (julkisuuslain 23 ja 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.

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

3.2.2.2 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.

3.2.2.3 Salassa pidettävät asiakirjat

Salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään julkisuuslain 22 ja 24 §:ssä. 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 viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa (26–30 §) sekä eri alojen erityissäännöksissä.

Julkisuuslakiin sisältyvät myös säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta (23 §). Ne merkitsevät kieltoa 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 pidettävät asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot voidaan luokitella sen mukaan, minkälaisia tietoturvasuhteita koskevia vaatimuksia niiden käsittelyssä on tarpeen noudattaa. Asiakirja merkitään suojaustason (ST) mukaisesti (ST I/erittäin salainen, ST II/salainen, ST III/luottamuksellinen ja ST IV/käyttö rajoitettu. Tietoaineistojen käsittelystä ja luokittelusta säädetään tietoturvasuhteesta valtioneuvoston asetuksessa.

Suojaustasojen vastaavuus Suomessa, EU:ssa ja NATOssa

| Kohde | Suojaustaso I | Suojaustaso II | Suojaustaso III | Suojaustaso IV |
|-------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 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. Tällaista tietoa tulee käsitellä kansainvälisten tietoturvasuhteiden mukaisesti.¹²

3.2.2.4 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 pidetävistä asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn.

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.

¹² ks. lähemmin kansallisen tietoturvaviranomaisen (ulkoasianministeriö) ohje kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelystä (päivitetty 10.2.2014): <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=68032&GUID=%7B25313BDA-49BD-43EF-B106-3E9CE01AF6B0%7D>

3.2.2.5 EU-asiakirjojen julkisuus

Suomen viranomaisen hallussa oleviin EU-toimintaan liittyviin asiakirjoihin sovelletaan kansallista julkisuuslainsäädäntöä.¹³ EU:n julkisuus- ja tietoturvallisuussäätely 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 tietoturvallisuuden takaamiseksi. EU:n turvallisuusluokitellut asiakirjat sisältävät tietoja, joiden luvaton ilmitulo saattaisi vahingoittaa EU:n tai jäsenvaltioiden etuja. Turvallisuusluokat 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-UE/EU-C) ja RESTREINT UE/EU RESTRICTED (lyhenne R-UE/EU-R). Jäsenvaltioiden on noudatettava EU:n neuvoston turvallisuussäätöjä 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 perustellusta pyynnöstä noudattaa asian käsittelyssä vaiteliaisuutta.

3.2.2.6 Talousarvioasiakirjojen julkisuus

Toiminta- ja taloussuunnitelmat ovat julkisia lukuun ottamatta niihin sisältyviä talousarvion laadintaan liittyviä määrärahojen yhteenvetoja ja vastaavia momenteittaisia laskelmia ja niiden perusteluja. Ellei valtioneuvosto toisin päättä, ministeriöiden kehusehdotukset tulevat julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa valtion seuraavan vuoden talousarvioksi (yleensä elokuussa).

Valtiovarainministeriö päättää oman ehdotuksensa hallituksen talousarvioesitykseksi heinä-elokuun vaihteessa ja toimittaa sen valtiovarainministerin allekirjoittamana ministeriöille, eduskunnalle ja tasavallan presidentin kanslialle.

¹³ Ks. lähemmin oikeusministeriön ohje EU-toimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuudesta 21.8.2014.

Tämän jälkeen valtiovarainministeriön kannanotto samoin kuin hallinnonalojen talousarvioehdotukset ovat julkisia ja ne julkaistaan internetissä.

Talousarvioesitys tulee julkiseksi valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen.

3.2.2.7 Ministerivaliokuntien ja – työryhmien sekä iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen asiakirjat

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 siltä osin kuin se ei sisällä salassa pidettäviä tietoja, kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. 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).

Talouspoliittisen 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 valmisteluelimiä. Niissä laaditut pöytäkirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Ne eivät suoraan tule myöskään arkistolainsäädännön perusteella tule ministeriön arkistoon liitettäväksi.

Iltakouluista ja hallituksen neuvotteluista laaditut pöytäkirjat ovat kuitenkin valtioneuvoston toiminnan jatkuvuuden ja historian tutkimuksen kannalta merkittäviä, joten ne tulee siirtää hallituksen asiakirjojen arkistonmuodostussuunnitelman 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.

3.2.3 Asiakirjojen tietoturvallinen käsittely

Ministerin tietoon ja haltuun tulee valtioneuvoston jäsenyyden aikana turvaluokiteltuja 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.

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 hyväksytyillä laitteella tai tietojärjestelmällä. RESTREINT UE/EU RESTRICTED -tason asiakirjat säilytetään lukitussa kaapissa ja hävitetään silpupamalla. CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ja SECRET UE/EU SECRET -tason vastaanotetut asiakirjakopiot kuitataan aina vastaanotetuiksi, mahdol-

liset 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.¹⁴

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.

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

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

Jokaisesta ministeriöstä löytyy omat tietoturvaohjeet tai -määräykset, joihin on kuvattu tarkemmin päivittäisessä työssä huomioitavat tietoturva-asiat.

3.2.4 Ministerin kirjeiden rekisteröinti

Ministerin kirjeenvaihto, mukaan lukien kansalaiskirjeet, tulee rekisteröidä. Rekisteröinnistä vastaa ministeriö, jonka päälliköksi tai jonka toimialaan kuuluva tehtäviä hoitamaan ministeri on määrätty.

¹⁴ kansallisen turvallisuusviranomaisen ohje kv. turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyohje <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=46935&contentlan=1&culture=fi-FI>

Ministerin virkamiesvalmisteluun siirtämät kirjeet rekisteröidään, kuten muutkin ministeriöön valmisteltavaksi tulleet asiat. Sähköpostiviestit rinnastuvat kirjeisiin.

3.2.5 Hallituksen asiakirjojen arkistointi

Hallitusten asiakirjat

Jokainen hallitus on oma arkistonmuodostajansa, jolle muodostuu oma arkisto. Hallituksen erottua ministeriöt luovuttavat hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmassa mainitut asiakirjat valtioneuvoston yhteiseen arkistoon, jossa niistä muodostetaan kunkin hallituksen arkisto. Valtioneuvoston kanslia siirtää arkistot myöhemmin hallituksittain 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 iltakouluasiakirjat ja muut hallituksen neuvotteluasiakirjat. Kunkin hallituksen ministerityöryhmät arkistoidaan niin ikään hallituksen arkistoon. Arkistoinnista ja asiakirjojen toimittamisesta valtioneuvoston kansliaan vastaa ministerityöryhmän sihteeri, jonka vastuulla on työryhmän pöytäkirjan pitäminen.

Hallitusten arkistoon eivät kuulu valtioneuvoston istuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen pöytäkirjat sekä hallitusohjelman seurantaan koskevat asiakirjat. Edellä mainitut arkistoidaan valtioneuvoston kanslian virka-arkistoon.

Asiakirjojen järjestämis- ja luovuttamisvastuu

Asiakirjat 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.

Mikäli 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 luo-

vuttaa 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 valtioneuvoston kansliaan luovuttamisesta vastaa asianomainen ministeriö. Ministerin ja valtiosihteerin sihteerit, erityisavustajat sekä ministerityöryhmien sihteerit ovat kukin omalta osaltaan vastuussa asiakirjojen luovuttamisesta valtioneuvoston yhteiseen arkistoon.

Asiakirjojen järjestäminen ja arkistointi

Hallitusten arkistoon kuuluvat pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoidaan paperimuodossa. Arkistoitavat asiakirjat sekä niiden säilytysajat käyvät ilmi arkistonmuodostussuunnitelmasta.

- Ministerin erityisavustajien ja valtiosihteerien asiakirjojen osalta noudatetaan hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmaa samalla tavoin kuin ministereiden asiakirjojen kohdalla menetellään. Erityisavustajien ja valtiosihteerien asiakirjat arkistoidaan vastaaviksi arkistonmuodostussuunnitelman mukaisiksi sarjoiksi kuin ministerien asiakirjat.
- Kaikkiin sarjoihin ei tule asiakirjoja jokaisesta ministeriöstä. Esimerkiksi iltakouluasiakirjat luovuttaa arkistoon iltakoulun pöytäkirjanpitäjä. Muille ministereille kertyvät iltakouluasiakirjat ovat pääsääntöisesti kopiokappaleita näistä jo kertaalleen arkistoiduista asiakirjoista, eikä niitä ole tarpeen säilyttää.
- Kansalaiskirjeet, jotka eivät aiheuta toimenpiteitä ja joihin ei vastata, hävitetään kahden vuoden kuluttua hallituksen toimikauden päättymisestä. Määräajan säilytettäviä asiakirjoja ei toimiteta valtioneuvoston kansliaan, vaan kukin ministeriö säilyttää ne itse määräajan ja huolehtii niiden asianmukaisesta hävityksestä.
- Adressien, vetoomusten ja massapostitusten säilytysaika on kaksi vuotta. 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 arkistonmuodostussuunnitelman sarjoihin. Tällaisia sarjoja 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

Hallitusten asiakirjoihin sovelletaan pääsääntöisesti julkisuuslain mukaista 25 vuoden salassapitoaikaa lukuun ottamatta arkistonmuodostussuunnitelmassa julkisiksi mainittuja asiakirjoja. 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 viranomaisen toiminnan julkisuuslain sekä henkilötietolain määräyksiä. Tutkijalta edellytetään, ettei hän käytä saamiaan tietoja vahingoittamis- tai halventamistarkoituksessa. Tutkimuslupa on voimassa viiden vuoden ajan sen myöntämisestä.

3.3 Virkamiesten asema poliittisessa päätöksenteossa

3.3.1 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 säädetyt 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 tietyntasoista tutkintoa.

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

3.3.2 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 viranomaisen 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 haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai vahingoittaa kilpailevana toimintana työnantajaa.

3.3.3 Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät

Valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä ovat ministeriöiden osastopäälliköt ja heitä ylemmät ministeriön virkamiehet, kuten kansliapäälliköt, sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävien 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 asetuksena annettavalla valtioneuvoston ohjesäännöllä.

Ylimpien virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään virkamieslaisissa. 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.

Hallituksen iltakoulu hyväksyi 21.5.2014 käytännesäännöt (code of conduct) poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Käytännesäännöt ovat hyvä pohja poliittisen päätöksenteon ja virkamiesjohtamisen selkeyttämiseksi.

3.3.4 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 mak saman vahingonkorvauksen.

Virkamiehen virkavastuu voi toteutua myös hallinnollisessa menettelyssä. Viranomainen voi antaa virkamiehelle varoituksen, jos hän toimii vastoin vir-

kavelvollisuuksiaan 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.

3.3.5 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 palvelussuhteensa 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 väärinkäyttämisestä*.

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.

4 MINISTERIN TEHTÄVÄN HOITAMINEN

4.1 Palkkio

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetussa laissa 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 kuitenkin suuruudeltaan eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota.¹⁵ Valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä päivästä, jona hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää, ja hänen oikeutensa palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairausloman, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan taikka osittaisen vanhempainvapaan perusteella, päivärahaetus maksetaan valtioneuvoston kanslialle.

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

4.2 Muut 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.

¹⁵ Pääministerin palkkion suuruus on 11742 euroa ja ministerin 9788 euroa kuukaudessa 1.5.2015 lukien.

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.

Puolison matkamääräyksen hyväksyy ministeri.

Virkamatkalla ministeriä kohdanneen tapaturman korvaaminen

Jos valtioneuvoston jäsen loukkaantuu tapaturmaisesti koti- tai ulkomaan virkamatkalla hänelle suoritetaan korvausta samoin perustein kuin valtion virkamiehille. Korvauksena voidaan suorittaa paitsi sairaanhoitokustannuksia, myös päivärahaa, tapaturma- ja perhe-eläkettä sekä haittarahaa. Korvattavaksi voi tulla pääsääntöisesti vain ruumiinvamma sekä kuntoutusetuuksia.

Arvioitaessa sitä, onko virkamatkalla sattunut tapaturma tapahtunut työssä tai siitä johtuvissa olosuhteissa, noudatetaan valtioneuvoston jäsenen samaa korvauskäytäntöä kuin työtapaturmissa yleisestikin.

Työtapaturman sattuessa tulee olla yhteydessä valtioneuvoston kansliaan hallintoyksikön henkilöstöyksikköön. Työtapaturmaa koskevat korvausasiat käsittelee Valtiokonttorin tapaturmayksikkö.

Valtion puolesta ei ole vapaa-ajan tapaturmavakuutusta.

4.3 Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat

Valtioneuvoston jäsenellä on ministeripalkkiolain nojalla kalenterivuositain oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta

päätää valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston jäsenyyden päättyessä ministerille korvataan kuluvan vuoden pitämättömät vapaat rahamääräisenä.

Ministereiden vuosilomalista kootaan valtioneuvoston kansliassa istuntoyksikössä ministerien ehdotusten pohjalta. Valtioneuvoston yleisistunto päätää vuosilomien ajankohdat.

Ministerillä ei ole määriteltyä työaika. Ministerin tehtävän yhdistäminen eräisiin muihin tehtäviin on mahdollista. Useimmat ministerit ovat samalla kansanedustajia ja eräät samanaikaisesti myös kunnanvaltuutettuja tai esim. puolueensa puheenjohtajia. Ajankäyttö on ministerin tapauskohtaisessa harjonnassa, 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.

4.4 Virkamatkat ja muut matkat

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenten virkamatkojen korvaamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä valtion virkamiesten matkakustannusten korvaamisesta on sovittu.¹⁶ Valtioneuvoston jäsenen virkamatkoihin sovelletaan myös valtioneuvoston matkustusohjetta, mahdollista ministeriön omaa matkustusohjetta ja valtion matkustusstrategiaa. Ministerin muusta matkustamisesta ei makseta korvauksia. Ministerin matkustaessa esimerkiksi puoluejohtajan ominaisuudessa tai muuten puolueen edustajana matkakustannuksista vastaa puolue. Valtioneuvoston jäsenen virka-autopalvelusta sekä kuljetus- ja turvallisuusjärjestelystä määrätään valtioneuvoston kanslian päätöksellä.

Ministeri allekirjoittaa matkamääräyksen itselleen.

¹⁶ Tuloverolain 70 §:n 3 mom. mukaan veronalaista tuloa ei ole etu kansanedustajan toimeen tai valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvä oikeus maksuttomaan matkustamiseen.

4.5 Valtioneuvoston autojen käyttö ja taksipalvelut

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.

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

Valtioneuvoston jäsenten kuljettamisen periaatteet

Virka-autoa ja sopimustaksia käytetään ministeritehtävien hoitamiseen. Kuljetuspalveluita voidaan myös käyttää kotimatkoihin, joihin luetaan kuuluvaksi kuljetus vapaa-ajan asunnolle. Kuljetusturvallisuuden tehostamiseksi ministerin tulisi myös käyttää virka-autoa tai sopimustaksia kuljettaessa ennalta ilmoitettuihin yleisötilaisuuksiin. Tämä koskee myös 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 perheenjäsenten 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 ja sopimustaksia käytettäessä virkamatkoiksi. Valtioneuvoston kanslia huolehtii sopimustaksiin liittyvistä kustannuksista.

Sopimustaksit

Virka-autoja ei ole riittävästi kaikkiin valtioneuvoston jäsenten kuljetustarpeisiin, eikä niiden käyttäminen ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Tällöin ministerit käyttävät virka- ja muihin ajoihin sopimustaksia, etenkin viikonloppuisin ja arkisin normaalien ajovuorojen ulkopuolella (klo 23–06). Sopimustaksipalvelut tilataan kuljetusryhmältä. Sopimustaksin käyttäminen voi myös tulla kyseeseen maakunnissa ja ministerin kotipaikkakunnalla silloin, kun virka-autolla tapahtuvaa kuljetusta ei voida järjestää työaikalain lepovel-

voitteiden tai ajon keston takia. Tavoitteena on ketjuttaa ajoja tehokkaan työajan mahdollistamiseksi.

Matkat muualla kuin pääkaupunkiseudulla

Maakuntamatkoissa matkan tulisi alkaa tai päättyä pääkaupunkiseudulle. Kuljetuspalvelujen järjestämisessä pyritään kuitenkin ottamaan huomioon ministereiden virka-autokuljetustarpeet muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Matkan alkaessa tai päättyessä pääkaupunkiseudulle siihen pyritään yhdistämään ministerin autotarve maakunnassa. Esimerkiksi matkan alkaessa Helsingistä ministeri kuljetetaan Keski-Suomeen, jossa hänellä on seuraavana päivänä tarve virka-autolle. Tällöin kuljettaja jää yöpymään paikkakunnalle ja hoitaa Helsingistä alkanutta ajotehtävää vielä seuraavana päivänä. Näin toteutuu matkan alkaminen pääkaupunkiseudulta. Tai toisinpäin, huolehditaan ensin ministerin virka-autokuljetuspalveluista ensimmäisenä päivänä Keski-Suomessa ja seuraavana päivänä ministeri palaa Helsinkiin. Näin toteutuu matkan päättyminen pääkaupunkiseudulle. Tämän tyyppiset ajotehtävät edellyttävät, että kuljettajan työaika on matkan aikana tehokkaasti käytössä ja työpäivien pituudet pysyvät lain rajoissa. Kuljettajan työajan tehokas käyttö, työaikalaki sekä ylityörajoissa pysyminen ovat rajoitteina virka-auton siirtämiselle ilman kuljetettavaa maakuntaan.

4.6 Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit

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

Passilain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan diplomaattipassi voidaan myöntää erityisen merkittävässä valtiolisessa tehtävässä toimineelle henkilölle.

Entiselle valtioneuvoston jäsenelle voidaan myöntää diplomaattipassi silloin, kun hakija on palvellut täyden hallituskauden eli neljä vuotta uuden passilain voimaantulon päivän 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.

4.7 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 ministeriö itse.

4.8 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 käyttötarkoitus 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 tehtäväalaan ja palvella näitä tehtäviä ja tavoitteita. Edustusmenoista tulee aina olla tosite, jonka virkavastuullinen virkamies hyväksyy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on heinäkuussa 2011 lähettänyt valtioneuvoston jäsenille kirjeen, jossa käydään läpi valtion edustusmenoja koskevia tärkeimpiä säännöksiä ja periaatteita (Dnro 263/50/2011).

Keskeisiä valtioneuvoston edustustiloja hallinnoi valtioneuvoston kanslia. Kesäranta toimii pääministerin virka-asuntona. Säätytaloa, valtioneuvoston juhlahuoneistoa ja Königstedtin kartanoa voivat varata käyttöönsä valtionhallinnon eri tahot.

Valtioneuvoston juhlahuoneiston käyttöoikeus on ensisijaisesti ministereillä ja oikeuskanslerilla. Säätytalon ja Königstedtin kartanon käyttöoikeus on ensisijaisesti ministereillä, oikeuskanslerilla, eduskunnan puhemiehistöllä ja pääsih-

teerillä, ministeriöiden päälliköillä, keskushallinnon virastojen ja laitosten päälliköillä, korkeimmalla hallinto-oikeudella ja korkeimmalla oikeudella.

Valtioneuvoston juhlahuoneiston, Säätytalon ja Königstedtin kartanon varaukset hoidetaan yhteisen myyntipalvelun kautta.

4.9 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 esteellisyyssäännöksillä 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 vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Tavanomaisina liikelahjoina vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja.

4.10 Turvallisuusjärjestelyt

Valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö huolehtii valtioneuvoston ja sen jäsenten turvallisuuspalveluista yhteistyössä poliisin kanssa. Ministerin kuljetuspalvelut ovat osa turvallisuutta. Valmiusyksikkö huolehtii ministerien yksityisasuntojen tarvittavista turvallisuusjärjestelmistä.

Ministeri on itse keskeisessä asemassa hänen turvallisuudestaan huolehtimisessa. 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 yhteystiedot on saatavissa ministerin sihteeriltä.

Valtioneuvoston linnassa sijaitsee turvallisuusvalvomo. Turvallisuusvalvomo on 24 tuntia vuorokaudessa toimiva hälytys- ja palvelukeskus, joka välittää tarvittaessa yhteydenottopyyntöjä. Turvallisuusvalvomossa toimii vartiointiliikkeen vartijoita.

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 erillisen kulkukortin, joka mahdollistaa liikkumisen valtioneuvoston linnassa.

4.11 Matkapuhelimet ja muut viestintävälineet

Valtioneuvoston kanslia hankkii valtioneuvoston jäsenille valtioneuvoston hälytys- ja tiedonantojärjestelmään liitetyt älypuhelimet. Puhelimen mukana käytäjille toimitetaan ohjeet niiden käyttämisestä hälytys- ja tiedonantotilanteessa. Puhelimen käytössä opastavat valtioneuvoston kanslian virkamiehet.

Suuri osa tiedonvaihdesta tapahtuu nykyään tietojärjestelmiä hyväksi käyttäen. Salausmenetelmistä huolimatta kaikki järjestelmät ovat salakuunneltavissa. Valtioneuvoston istuntosaleihin ja ministerivaliokuntien kokouksiin ei saisi tuoda matkapuhelimia, eikä niitä saisi viedä myöskään muihin tiloihin, joissa käydään salassa pidettäviä keskusteluja.

Matkapuhelinverkossa käytetään salausta teleoperaattorin määrittämässä laajuudessa. Salauksen suojaustaso on kuitenkin heikko ja eräissä valtioissa sen käyttö on kokonaan kielletty. Matkapuhelimessa tulisikin välttää luottamuksellisista asioista puhumista.

Merkittävin turvallisuusriski liittyy kuitenkin edelleen normaaliin ihmisten väliseen keskusteluun. Luottamuksellisista asioista puhuttaessa tulisi varmistaa, ettei sivullisilla ole mahdollisuutta kuulla keskusteluja.

Älypuhelimet pitävät sisällään paljon tietoa (mm. puhelinluettelot, tekstiviestit, muistilaput, kalenteritiedot ja sähköpostit). Tiedon joutuminen ulkopuolisen haltuun voi johtaa tietovuotoon. Puhelimien käytössä on oltava erityisen hu-

lellinen ja noudatettava annettuja ohjeita näppäimistön lukitsemisesta ja puhelimien suojakoodien käytöstä.

Älypuhelinpalvelu mahdollistaa puhelimen etäyhjennyksen sen kadotessa. Mikäli puhelin katoaa tai se anastetaan, tulee ottaa yhteyttä valtioneuvoston valvomoon.

Valtioneuvoston kanslia järjestää sijoitusministeriön työasemapalvelut ml. tietokoneen ja tablettitietokoneen sekä niiden käyttötuen. Kannettavat tietokoneet on useimmiten varustettu näkösuojalla, joka rajaa tietokoneen näytön näkyvyyden vain käyttäjälle itselleen. Virka-asioita ei tulisi käsitellä yksityisellä tietokoneella eikä yksityisiä asioita tulisi käsitellä virkakoneella.

Tietojärjestelmien käyttö edellyttää käyttäjän yksilöivää ja luotettavaa tunnistamista ja todentamista, joka on useissa ministeriöissä hoidettu virkakortin avulla. Virkakortin lisäksi kirjautuminen tietojärjestelmiin voi tapahtua käyttäjätunnuksen ja salasanan avulla. Salasanat ovat henkilökohtaisia eikä niitä saa luovuttaa muiden käyttöön, ei edes IT-tuelle, koska he eivät niitä tarvitse työtehtäviensä hoitamiseen. Hyvä salasana on niin vaikea, että sen muistaa, mutta ei ole muiden arvattavissa. Salasana ei saa olla sanakirjassa esiintyvä sana ja sen tulee sisältää isojen ja pienien kirjainten lisäksi numeroita tai erikoismerkkejä. Salasanaa ei saa kirjoittaa muistiin.

Valtioneuvoston tietoverkossa voi yleensä käsitellä salaamattomana turvallukkiin kuuluvia IV asiakirjoja. Julkisessa internetissä sähköposti kulkee oletuksena salaamattomassa muodossa, mistä johtuen kaikki julkisen verkon yli lähetettävä sensitiivinen tieto on salattava. Ohjeet tiedon salaamiseen saa IT-tuelta.

Virkasähköpostia saa käsitellä vain sijoitusministeriön sähköpostijärjestelmällä. Virkasähköpostia ei saa ohjata tai käsitellä yksityiseen sähköpostiin (esim. gmail tai hotmail).

Tiedon tallennuksessa on vältettävä tietokoneen omia kiintolevyjä, sillä niitä ei varmisteta ja siten tiedon eheys vaarantuu. Tietojen tallennuksessa on ensisijaisesti käytettävä ministeriön asianhallintaa, verkkolevyjä tai muuta menettelytapaa. Tiedon tallennuksesta opastaa tarkemmin asiakirjahallinto.

Ministeriöiden työasemilla saa käyttää vain ministeriön omia muistitikkuja. Muiden organisaatioiden tai omien muistitikujen käyttäminen ministeriön tietokoneissa on kielletty.

Ministeri voi käyttää sijoitusministeriön työasemalla eduskunnan sähköpostia, kalenteria ja intranetiä. Etäkäytössä tietoturvasuus vaatii vielä tavallista enemmän huomiota. Etäkäytöstä kerrotaan tarkemmin etäkäytön tietoturvaohjeessa.

4.12 Sosiaalinen media

Sosiaalisessa mediassa tulee huomioida, että yksityistä viestintää on vaikea erotella ministerin rooliin liittyvästä viestinnästä. Tästä syystä suositeltavaa on, että ministeri (ja hänen avustajansa) on verkossa omalla nimellään virkaasioista viestiessään ja keskustelussa noudatetaan samoja tapoja kuin missä tahansa julkisessa keskustelussa. Vaikka henkilö olisi kokenut sosiaalisen median käyttäjä, rooli muuttuu väistämättä ministerivalinnan jälkeen ja viestiminen vaatii aiempaa enemmän harkintaa. Ministeriöiden viestinnästä vastaavat auttavat myös näissä tapauksissa.

Ministerin Twitter-tili

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 yhteyssähköpostiosoite täytyy olla joko ministeriön tai eduskunnan sähköposti. Lisäksi Twitter edellyttää, että profiilissa kerrotaan vähintään tehtävä ja että se linkitetään oman ministeriön verkkosivulle. Tämän jälkeen ministeriön viestintä hoitaa varmennuksen.

4.13 Matkavakuutukset

Ministeriöillä on keskitetty sopimus vakuutusyhtiön kanssa ulkomaan virkamatkoihin varten. Muulla tavoin hankitusta vakuutuksesta aiheutuvia maksuja ei korvata.

Yksityiskohtaisista vakuutusehdoista saa tietoa sijoitusministeriöstä.

Ministerin ja tarvittaessa myös hänen puolisonsa käyttöön annetaan sijoitusministeriöstä matkavakuutuskortti pidettäväksi mukana ulkomaan matkoilla.

4.14 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. sopeutumis-eläke. 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.

4.15 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 välitömästi ennen vaalipäivää saattaisi yhtäjaksoisempi vapaa joka tapauksessa olla perusteltu. Vastaavasti myös valtiosihteerien ja erityisavustajien on käytettävä lomaa tai virkavapaa 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. On myös selvää, ettei ministerin tehtävään kuuluva tavoitettavuus ainoana virkatehtävänä tee matkasta tai muusta toiminnasta hyväksyttävää virkamatkaa tai muuta virkatoimintaa.

Ministerien osalta on kuitenkin otettava erityisellä tavalla huomioon turvallisuuteen 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).

5 MINISTERIN AVUSTAJAT

5.1 Valtiosihteeri

Ministereiden avuksi on vuodesta 2005 voitu nimittää ns. poliittinen valtiosihteeri ministerin toimikaudeksi.

5.1.1 Nimittäminen ja palkkaus

Valtiosihteerin nimittää valtioneuvosto. Valtioneuvoston kanslia valmistelee nimitykset hankkien nimitettävästä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen ja valtion virkamieslain mukaisen sidonnaisuuksien selvittämisen. Ministeri toimittaa valtioneuvoston kanslialle osoitetun esityksen valtiosihteerin nimittämiseksi. Valtiovarainministeriö päättää virkamieslain 26 §:n ja virkaehtosopimuslain 5 §:n nojalla valtiosihteerien palkasta.

Vuonna 2015 valtion talousarvioon valtiosihteerien palkkaukseen liittyvät määrärahat siirrettiin valtioneuvoston kanslialle.

5.1.2 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.

5.1.3 Toimiala ja asema

Poliittisen valtiosihteerin nimittää virkaansa valtioneuvosto asianomaisen ministerin valinnan mukaisesti. Valtiosihteerit ovat siten ministerikohtaisia, eivät ministeriökohtaisia. Valtiosihteerin toimiala määräytyy siten ministerin toimialan mukaisesti. Kun ministeri on ministereiden välisen työjaon mukaisesti määrätty hoitamaan toisen ministeriön toimialalle kuuluvia tehtäviä, on valtiosihteerin toimiala kyseisessä ministeriössä sama.

Valtiosihteeri on virkamieslain mukainen virkamies ja näin virkamiehenä oikeudellisessa virkavastuussa, kuten muutkin virkamiehet. Hänen asemansa on

kuitenkin sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta. Ministerin luottamuksen menettäminen muodostaa valtiosihteerin irtisanomisen perustan.

Valtiosihteeri on myös valtioneuvoston ja ministeriön esittelijä. Ministerin valtiosihteerillä ei ole kuitenkaan muodollista ratkaisovaltaa eikä oikeutta pidättää virkamiehelle annettua päätösvaltaa. Muista valtiosihteereistä poiketen pääministerin valtiosihteerillä on kyseinen pidätysoikeus ja pääministerin valtiosihteeri on osin muutoinkin eri asemassa muihin poliittisiin valtiosihteereihin nähden.

5.1.4 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.

Hallituksen iltakoulu hyväksyi 21.5.2014 käytännesäännöt (code of conduct) poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Käytännesäännöt ovat hyvä pohja poliittisen päätöksenteon ja virkamiesjohtamisen selkeyttämiseksi.

Valtiosihteerit eivät voi olla jäseninä ministerivaliokunnissa. He eivät myöskään voi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston yleisunnossa, 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 budjettiriihessä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa kehysriihessä, iltakoulussa, hallituksen neuvottelussa ja muissa vastaavissa koko hallituksen neuvotteluissa;
- 2) valtiosihteeri voi edustaa ministeriä hallituksen valmistelevan ministerityöryhmän tai politiikkaohjelman 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.

5.1.5 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Ennen nimittämistä valtiosihteeriksi esitettävän henkilön on annettava valtion virkamieslain 8 a §:n tarkoittama selvitys sidonnaisuuksistaan. Tämä tarkoittaa, että sen, jota valtiosihteeriksi esitetään, on annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä.

Jos sidonnaisuuksissa tapahtuu valtiosihteerin virassaoloaikana muutoksia, on niistä ilmoitettava viivytyksettä. Samoin selvitys on annettava asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä.

5.1.6 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 valtio-

sihtteri, 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.

5.1.7 Matkat

Valtiosihtterien virkamatkoihin koti- ja ulkomailla sovelletaan valtion virkamiesten matkustussääntöä, valtioneuvoston matkustusohjetta, mahdollista ministeriön omaa matkustusohjetta sekä valtion matkustusstrategiaa.

Valtiosihtterien koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Matkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti ja niiden antamisesta on säädetty ministeriökohtaisesti. Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit valtiosihtterien käyttöön. Kun valtiosihtteri matkustaa puolueen edustajana, maksaa kaikki matkaan liittyvät matka- ja muut kulut ao. puolue.

5.2 Ministerin erityisavustaja

5.2.1 Nimittäminen ja palkkaus

Pääministerillä ja ministereillä voi olla apunaan erityisavustajan nimikkeellä toimivia määräaikaisia virkamiehiä sen mukaan kuin valtion talousarviossa momentilla 23.01.02 on todettu erityisavustajien henkilötyövuosien määrästä ja heidän palkkaustaan varten todetusta määrärahan määrästä.

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 valtioneuvoston hallintoyksikköön.

Ministerien erityisavustajien palkkauksen vahvistaa ja maksaa valtioneuvoston kanslia. Palkkaus määräytyy kaikkien osalta samojen perusteiden mukaan

kunkin koulutukseen ja työkokemukseen perustuen, eikä henkilökohtaisia tai muita lisiä ole mahdollista maksaa.

Erytisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan pääosin valtion virkamiestä koskevia säädöksiä. Erytisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Valtion virkamieslaissa säädetään tarkemmin muun muassa virkamiesten käyttäytymisestä, sivutoimista ja erilaisten etuuksien vastaanottamisesta.

5.2.2 Toimiala, asema ja tehtävät

Erytisavustajien toimenkuva riippuu ministeristä ja ministeriöstä, mutta useimmiten he avustavat ministeriä kansainvälisissä ja talouspoliittisissa sekä EU-asioissa, lehdistösuhteissa ja ministeriö- tai eduskuntasuhteissa. Erytisavustajan 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. Erytisavustajalla on myös oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin. Erytisavustajia koskevia muita säännöksiä voi olla ministeriökohtaisissa työjärjestyksissä.

Erytisavustaja käyttää sen ministeriön palveluja, jossa hän työskentelee. Tällaisia palveluita voivat olla matkustuspalvelut, työterveyspalvelut, koulutuspalvelut sekä sijoitusministeriön toimintaan perehdyttäminen. Tietotekniikkapalvelut ja puhelin tuotetaan valtioneuvoston kanslian tilaamana palvelukeskukselta (Valtori/Haltik).

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.

5.2.3 Matkat

Erityisavustajien virkamatkoihin koti- ja ulkomailla sovelletaan valtion virkamiesten matkustussääntöä, valtioneuvoston matkustusohjetta, mahdollista ministeriön omaa matkustusohjetta sekä valtion matkustusstrategiaa.

Erityisavustajien koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Matkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti ja niiden antamisesta on säädetty ministeriökohtaisesti. Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit erityisavustajien käyttöön.

Kun erityisavustaja matkustaa puolueen edustajana, maksaa kaikki matkaan liittyvät matka- ja muut kulut ao. puolue.

Niille vakituisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuville erityisavustajille, joilla on ns. kakkosasunto pääkaupunkiseudulla, korvataan tarvittaessa enintään kerran viikossa matka kotiin lentokonetta, junaa tai linja-autoa käyttäen. Taksin ja oman auton käyttö voidaan korvata asuinpaikkakunnalta kodin ja aseman välillä julkisen liikenneyhteyden puuttuessa.

Kotimatkan yhteydessä oleva muutaman tunnin virkatehtäviin liittyvä ohjelma ei tee matkasta virkamatkaa, vaan se tulkitaan kotimatkaksi. Kotimatkasta ei makseta päivärahaa. Lasku matkakuluista maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Koska kyseessä ei ole virkamatka, ovat matkakustannukset veronalaista tuloa ja niistä suoritetaan ennakonpidätys. Tämän veloitteen hoitamiseksi on valtioneuvoston hallintoyksikön henkilöstöyksikköön toimitettava tuloste sijoitusministeriön matkahallintajärjestelmän kautta hyväksytystä matkalaskusta sekä kopiot liitteistä. Matkustajan tulee allekirjoittaa tulostettu matkalasku, jos hän ei ole sitä itse vahvistanut matkahallintajärjestelmässä. Matkalaskusta tulee ilmetä matkustusaika, matkakohde sekä sen tulee sisältää maininta verollisesta kotimatkasta. Matkalaskut on toimitettava valtioneuvoston kansliaan kahden kuukauden sisällä matkasta ja loppuvuodesta heti matkan jälkeen.

5.3 Avustajien osallistuminen vaaleihin

5.3.1 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 vaalilyössä.

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. On myös selvää, ettei tavoitettavuus tai käytettävissä oleminen ainoana virkatehtävänä tee matkasta tai muusta toiminnasta hyväksyttävää virkamatkaa tai muuta virkatoimintaa.

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.

5.3.2 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, lomarahavapaata 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.

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. Esimerkiksi valtiosihteeri ja erityisavustaja eivät ole sidottuja ns. virastotyöaikaan (klo 8-16.15), vaan he käyttävät aikaansa virkatehtäviin tarpeen ja ministerin toiveiden mukaisesti. Heidän osaltaan viranhoidon ja kampanjan välisen selkeän eron tekeminen voi olla joissain tilanteissa haasteellista.

Viranhoidon 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 vaalikampanjan käytetyn päivän osalta on oltava selvää, että sitä ei hoideta miltään osin virkamiesasemassa tai virkatehtävänä. Myöskään valtion varoja ei tule missään muodossa käyttää siten, että niillä kustannetaan tai välillisestikään tuetaan ehdokkaan vaalikampanjaa.

Kaikkien virkamiesten on asemansa johdosta viranhoitonsa ulkopuolellakin käyttäydyttävä 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 vaalityöstä, 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.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN Nid. 978-952-287-175-6
ISBN PDF 978-952-287-176-3
ISSN Nid. 2341-7129
ISSN PDF 2323-962X