VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitussihteeri Anna Gau

Vastine
10.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön vastine hallintovaliokunnalle toimitetuista kirjallisista asiantuntijalausunnoista – HE 149/2018 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta (HaV) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallisen vastineen HaVille toimitettuhin, sähköpostiviestin 5.12.2018 liitteenä oleviin asiantuntijalausuntoihin liittyen. Valtiovarainministeriön käytössä ovat olleet lausunnot seuraavilta tahoilta: Sisäministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, oikeuskanslerinvirasto, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry., Palkansaajajärjestö Pardia ry. ja professori Olli Mäenpää.

Vastine on ryhmitelty teemoittain ja siinä otetaan kantaa asiantuntijalausunnoissa oleviin huomioihin.

Neuvottelukunnan riippumattomuus

Pardia katsoo, että neuvottelukunnan tosiasiallinen riippumattomuus saattaa vaarantua, koska neuvottelukunta ei olisi muodollisesti itsenäinen suhteessa ministeriöön; sen toimintamenot katettaisiin ministeriön budjettimomentilta, valtioneuvoston yleisistunto asettaisi neuvottelukunnan valtiovarainministeriön esityksestä ja toinen neuvottelukunnan sihteereistä olisi valtiovarainministeriön virkamies.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että ei voida pitää täysin ongelmattomana sitä, että neuvottelukunta toimisi valtiotyönantajaa edustavan valtiovarainministeriön yhteydessä. Neutraalimpi sijainti voisi olla esimerkiksi valtioneuvoston kansalian yhteydessä. Neuvottelukunnan riippumattomuutta koskeva nimenomainen maininta olisi joka tapauksessa selvyyden vuoksi ja säännöksen tarkoitus huomioon ottaen paikallaan lisätä lakiin. Riippumattomuuden takaamiseksi olisi myös paikallaan, että neuvottelukunta päättää itse sihteerin tai sihteerien ottamisesta.

> Valtiovarainministeriö yhtyy professori Mäenpään näkemykseen, että lakiin voisi lisätä maininnan neuvottelukunnan riippumattomuudesta. Muihin Pardian ja professori Mäenpään huomioihin neuvottelukunnan riippumattomuudesta valtiovarainministeriö toteaa, että neuvottelukunta on toiminut valtiovarainministeriön yhteydessä vuodesta 2014 eikä tänä aikana ole noussut esille yhtään tilannetta, joka olisi kyseenalaistanut neuvottelukunnan riippumattomuuden ministeriöstä. Neuvottelukunnalla on kaksi sihteeriä, joiden kesken tehtäviä pystytään myös järjestelemään. Neuvottelukunnan kokouksissa sihteerit eivät juurikaan osallistu jäsenten väliseen keskusteluun ja rooli on painottunut mm. kokouskutsujen ja -muistioiden laatimiseen.

Neuvottelukunnan kokoonpano

Pardia toteaa lausunnossaan, että neuvottelukunnan kokoonpanoa nimitettäessä tulisi huolehtia muiden edellytysten lisäksi myös siitä, että palkansaajapuolen näkemykset tulevat huomioiduksi riittävällä tavalla. Parhaiten tämä onnistuisi siten, että työntekijätahoa edustavat jäsenet nimitettäisiin valtion pääsopijajärjestöjen esityksestä.

JUKO esittää lausunnossaan, että neuvottelukunnan kokoonpanossa tulee olla valtiohallintoa ja työelämää hyvin tuntevia henkilöitä. Valtion pääsopijajärjestöjen edustus neuvottelukunnassa on välttämätöntä. Jokaisella valtion pääsopijajärjestöllä tulee olla oma edustaja kyseisessä neuvottelukunnassa.

> Valtiovarainministeriön mukaan ei ole estettä sille, että neuvottelukunnassa on vastaisuudessa pääsopijajärjestöjen edustus. Valtiovarainministeriö katsoo, että neuvottelukunnassa voisi olla yksi jäsen, joka on nimetty pääsopijajärjestöjen esityksestä. Neuvottelukuntaa koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tarkoituksella haluttu sitovasti määritellä niitä organisaatioita, joista neuvottelukunnan edustus koostuu.

Juko esittää lisäksi lausunnossaan, että mikäli kesken kauden joudutaan nimittämään uusi jäsen, valtiovarainministeriön tulisi kuulla pääsopijajärjestöjä ennen nimityksen tekemistä huomioiden mitä edellä on todettu neuvottelukunnan kokoonpanosta.

> Valtiovarainministeriö toteaa, että asia ei edellytä nimenomaista säännöstä neuvottelukuntaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Neuvottelukunnan tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamies tuo esille lausunnossaan, että esityksessä todetaan erikseen, että neuvottelukunta voisi ottaa yleisellä tasolla kantaa virkamieslain 44 a §:n (karenssisopimukset) soveltamiseen valtionhallinnossa ja kannustaa virastoja tekemään karenssisopimus silloin, kun se edellytykset täyttyvät. Oikeusasiamies pitää edellä mainittua virkamieslain 44 a §:ään liittyvää perusteluiden kohtaa neuvottelukunnan ehdotetun toimivallan tulkinnan kannalta oikeudellisesti ongelmallisena. Näin on siksi, että siitä jää vaikutelma, että neuvottelukunnalla olisi toimivalta tulkita lain säännöstä eli esittää oikeudellisia kannanottoja sen sijaan, että kyse olisi vain eettisestä arvioinnista. Toisaalta perusteluissa todetaan jäljempänä yleisellä tasolla, että neuvottelukunnan toimivaltaan ei kuuluisi asioiden oikeudellinen arvioiminen. Siten lähtökohdaksi lienee tarkoitettu myös 44 a §:n osalta, että neuvottelukunta voisi arvioida karenssisopimuksiinkin liittyviä kysymyksiä vain eettisistä lähtökohdista. Muu tulkinta ei oikeusasiamiehen käsityksen mukaan olisi lakiesityksen 68 §:n sanamuoto huomioon ottaen edes mahdollinen.

> Valtiovarainministeriö tarkentaa, että karenssisopimuksiin liittyen on esityksessä olevalla maininnalla nimenomaisesti tarkoitettu, että neuvottelukunta voisi ottaa yleisellä tasolla kantaa virkamieslain 44 a §:n soveltamiseen, mutta toimivaltaan ei kuuluisi tämänkään asian oikeudellinen arviointi.

Pardia ehdottaa lausunnossaan harkittavaksi ohjeistuksen laatimista virastoille, että ne toimittaisivat tehdyt karenssisopimukset riittävine taustatietoineen neuvottelukunnalle tiedoksi, ja neuvottelukunnalle vastaavasti oikeutta käsitellä yksittäisiä karenssisopimuksia. Käsittelyoikeus ei pitäisi sisällään mahdollisuutta ottaa kantaa yksittäistapauksiin. Saatujen tietojen pohjalta neuvottelukunnalla olisi tarvittaessa mahdollisuus laatia yleisiä ja kaikkien hyödynnettävissä olevia lausuntoja esiin nousseista karenssisopimuksiin liittyvistä virkamieseettisistä kysymyksistä siten, etteivät yksittäistapausten tiedot tule julki.

> Valtiovarainministeriö katsoo, että Pardian ehdotus voidaan ottaa huomioon, kun neuvottelukuntaa koskeva valtioneuvoston asetus annetaan. Tällainen tehtävä voisi olla myös yksi konkreettinen esimerkki neuvottelukunnan tehtävistä, mitä sisäministeriö on lausunnossaan pyytänyt esittämään.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että valtiovarainministeriö on lausuntokierroksella pyytänyt, että lausunnoissa otettaisiin kantaa, tulisiko valtioneuvoston asetuksessa virkamieseettisestä lautakunnasta säätää neuvottelukunnan tehtäväksi myös, että se antaa lausunnon valtion viraston ja virkamiehen välisellä valtion virkamieslain 44 a §.n mukaisella karenssisopimuksella sovitusta rajoitusajasta ja sen voimaantulosta, jos sopimuksen tehnyt virasto tai virkamies sitä pyytää. Sisäministeriön näkemyksen mukaan valtion virkamieseettisen lautakunnan tehtäviin tulisi sisällyttää edellä kuvatut asiat.

> Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainitulta lausuntokierrokselta saadun lausuntopalautteen perusteella päätettiin, ettei virkamieseettisestä neuvottelukunnasta annettavassa asetuksessa säädetä neuvottelukunnalle ko. tehtävää. Sen sijaan tarkoituksenmukaisempi tehtävä neuvottelukunnalle karenssisopimuksiin liittyen olisi esimerkiksi yllä mainittu Pardian lausunnossaan ehdottama tehtävä.

Sisäministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota GRECO:n (Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin) Suomen maatarkastuksen pohjalta laatimaan raporttiin sisältyviin, ministereitä ja ylimpiä virkamiehiä koskeviin havaintoihin ja suosituksiin, mahdollisesti osana valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan tulevia tehtäviä.

> Valtiovarainministeriö katsoo, että yhteistyö virkamieseettisen neuvottelukunnan kanssa on mahdollista Suomen toimeenpannessa GRECO:n antamia suosituksia. On kuitenkin huomioitava, että GRECO:n ministereitä ja ylimpiä virkamiehiä koskevien suositusten täytäntöönpanossa pääasiallinen vastuu kohdistuu ministeriötasolle.

Professori Mäenpää on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota virkamieslain 44 a §:ään liittyvien tehtävien kannalta GRECOn suositukseen, jonka mukaan Suomi voisi asettaa itsenäisen elimen, jolta tulisi yksittäistapauksissa pyytää hyväksyntä valtion palvelusta seuraavalle työskentelylle tai toiminnalle. Vaihtoehtoisesti kyseinen elin voisi suosituksen mukaan päättää, että valtion palveluksesta pois siirtyvälle virkamiehelle on asetettava tietyn ajan kestävä täydellinen kielto työskennellä siitä lähtien, kun virkasuhde on päättynyt. Tällaiset toimivaltuudet edellyttäisivät kuitenkin nimenomaista laintasoista sääntelyä, jota ainakaan tässä yhteydessä ei esitetä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan virkamieseettiselle neuvottelukunnalle ei hänen käsityksensä mukaan nyt olla ehdottamassa muita tehtäviä kuin ei-sitovien lausuntojen ja suositusten antaminen

virkamieseettisistä kysymyksistä. Tähän nähden esitys on verraten kaukana siitä, mitä GRECO:n maaraportissa on hallituksen esityksen mukaan suositeltu. Siten neuvottelukunnan lakisääteiselle asemalle ja tehtäville ei ainakaan hallituksen esityksen perusteella näyttäisi olevan osoitettavissa Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa perustetta.

> Valtiovarainministeriä tarkentaa, että GRECO ei antanut Suomelle nimenomaista suositusta yllä mainitusta asiasta. GRECO:n raportissa asia oli esitetty enemmänkin pohdinnan tyyppisenä mainintana. Esityksessä onkin todettu, että neuvottelukunta voisi yleisellä tasolla ottaa kantaa virkamieslain 44 a §:n soveltamiseen valtionhallinnossa ja kannustaa virastoja tekemään karenssisopimus silloin, kun sen edellytykset täyttyvät.

Professori Mäenpää toteaa myös, että neuvottelukunnan tehtävien asianmukaisen toteuttamisen kannalta voidaan pitää välttämättömänä tai ainakin hyvin perusteltuna, että neuvottelukunta määrittelee harkitsemallaan tarkkuudella ja painotuksilla virkamiesetiikan keskeiset vaatimukset jo toimikautensa alkuvaiheessa. Ilman tällaista määrittelyä neuvottelukunnan on varsin vaikea suoriutua onnistuneesti sille laissa määritellyistä tehtävistä. Tässä määrittelyssä neuvottelukunnan on aiheellista ottaa huomioon virkamieseettisten kysymysten korostunut merkitys ja siihen liittyvät uudenlaiset ongelmatilanteet ja vaatimukset.

> Valtiovaraministeriö yhtyy Professori Mäenpään näkemykseen ja asia voidaan ottaa huomioon neuvottelukuntaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa tai neuvottelukunnan työjärjestyksessä.

Neuvottelukunnan resurssit

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että ehdotuksen perustelujen mukaan neuvottelukunnalla voisi olla kaksi sihteeriä, joista toinen olisi valtiovarainministeriön virkamies. Ilmeisesti kumpikaan sihteereistä ei kuitenkaan olisi päätoiminen, koska neuvottelukunnan toimintakuluiksi arvioidaan 10 000 euroa vuodessa. Mäenpään mukaan neuvottelukunnan toiminnan resurssointi vaikuttaa selvästi alimitoitetulta suhteessa neuvottelukunnan tehtäviin. Tämä voi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi virkamiesetiikan perusteiden kehittämisen kannalta.

> Valtiovarainministeriö toteaa, että neuvottelukunnan sihteerit eivät ole päätoimisia. Neuvottelukunnan toiminnan resurssointi on koettu toistaiseksi riittäväksi. Neuvottelukunta kokoontuu 4-5 kertaa vuodessa.

Valtioneuvoston asetus valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta

Sisäministeriön näkemyksen mukaan asetuksessa tulisi varmistua siitä, että neuvottelukunta asiantuntijoita kutsuessaan mahdollisuuksien mukaan kiinnittää erityistä huomiota suosituksen tai lausunnon kohteena olevaan toimialaan, jotta varmistettaisiin riittävä kyseistä sektoria koskeva asiantuntemus. Esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi turvallisuussektori, jolla työskentelee erityisiä toimivaltuuksia ja käyttäytymisvaltuuksia omaavia virkamiehiä, kuten poliisi- ja sotilasvirassa olevia.

> Valtiovarainministeriö yhtyy sisäministeriön näkemykseen, mutta katsoo, ettei asiasta ole tarpeen nimenomaisesti säätää valtioneuvoston asetuksessa.

Neuvottelukunnan tarpeellisuus

Eduskunnan oikeusasiamies suhtautuu lausunnossaan torjuvasti sellaisen uuden lakisääteisen toimielimen perustamiseen, jonka tehtävän sisältö ja suhde oikeudellisesti velvoittavaan toimintatapaan jää tulkinnanvaraiseksi ja voi pahimmillaan johtaa laajassa mielessä hyvän hallinnon vastaiseen lopputulokseen, jos eettinen ja oikeudellinen lähestymistapa poikkeavat toisistaan. Lisäksi hän toteaa, ettei hallituksen esityksen perusteella ole arvioitavissa, missä määrin virkatoiminnassa on ilmennyt sellaisia hallituksen esityksessä tarkoitettuja eettisiä ongelmia eli tilanteita, joissa eettisesti perusteltu toimintatapa on epäselvä ja joissa lakisääteisen virkamieseettisen neuvottelukunnan kannanotto olisi tarpeen. Samoin tähänastiset kokemukset virkamieseettisen neuvottelukunnan toiminnasta ovat hallituksen esityksen perusteella niin vähäiset, ettei tälläkään perusteella ole nähtävissä tarvetta ehdotetulle neuvottelukunnalle. Lainsäädäntöä muutettaessa tai uudistettaessa on selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen.

Valtiovarainministeriö viittaa tässä yhteydessä oikeuskanslerinviraston hallintovaliokunnalle antamaan lausuntoon. Lausunnon mukaan lainsäädännön ja hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hyvän hallinnon toteutumiseen voivat vaikuttaa viranomaisten ja virkamiesten arvot ja periaatteet. Arvojen ja periaatteiden arviointi ja linjaaminen voivat siten omalta osaltaan täydentää lainsäädännön mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutumista. Tämän vuoksi oikeuskansleri pitää suotavana, että virkamieseettisiä kysymyksiä varten olisi erillinen toimielin, joka tekemällä eettisiä kysymyksiä näkyvämmiksi voisi edistää hyvän hallinnon toteutumista. Oikeuskanslerin mukaan neuvottelukunnan toimialaan kuuluviin kannanottoihin virkamieseettisiin kysymyksissä saattaakin olla eniten tarvetta silloin, kun kysymyksestä ei ole olemassa lainkaan lainsäädäntöä. Näistä syistä oikeuskansleri pitää perusteltuna, että virkamieseettisiä kysymyksiä ei laissa tarkemmin määritellä, vaan niiden sisällön harkinta olisi ehdotuksen mukaisesti neuvottelukunnan vastuulla. Valtiovarainministeriö yhtyy oikeuskanslerinviraston lausunnossa esitettyyn.