

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivasta valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi käsitellä virkamieseetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

Valtiovarainministeriö asetti 15 päivänä tammikuuta 2013 (VM005:00/2013) valtion virkamieseettisen toimikunnan toimikaudeksi 15.1.2013—31.12.2013. Toimikunnan tehtävänä oli muun muassa selvittää, olisiko perusteltua asettaa erityinen toimielin arvioimaan yksittäistapauksissa sitä, onko virkamiehelle asetettava karenssiaika hänen siirtyessään pois valtion palveluksesta muuhun työhön. Toimikunnan tuli arvioida erillisen toimielimien tarpeellisuutta selvityksensä jälkeen ja esittää johtopäätöksensä valtiovarainministeriölle.

Virkamieseettisen toimikunnan ehdotukseen perustuen valtiovarainministeriö asetti 15 päivänä toukokuuta 2014 valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan toimikaudelle 1.6.2014—31.12.2017. Neuvottelukunnan tarkoituksena on edistää virkamieseettisten kysymysten parempaa hallintaa ja yhtenäisyyttä valtionhallinnossa. Neuvottelukunnan tehtäviin ei kuulu toimia riidanratkaisu- tai kanteluelimenä.

Neuvottelukunnan tehtävänä sen ensimmäisellä toimikaudella oli antaa yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja antaa virastojen pyynnöstä lausuntoja tapauksissa, joissa virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Ensimmäisellä toimikaudella virkamieseettinen neuvottelukunta julkaisi kaksi suositusta. Neuvottelukunnan suositus toimenpiteiksi ministereiden sekä valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin annettiin 22 päivänä syyskuuta 2014. Neuvottelukunta antoi toisen suosituksensa Virkamies sosiaalisessa mediassa 15 päivänä kesäkuuta 2016. Neuvottelukunnan suositukset julkaistaan valtiovarainministeriön internet-sivulla.

Valtion virkamieslakiin (750/1994), jäljempänä *virkamieslaki*, lisättiin 1 päivänä tammikuuta 2017 voimaantulleella muutoksella uusi 44 a §. Sen mukaan viranomaisen on tehtävä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallinen sopimus (karenssisopimus), jolla rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta, jos henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olenmaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) teki Suomeen maatarkastuksen syyskuussa 2017. Maatarkastuksen erityisinä kohteina olivat johtavien virkamiesten ja ministereiden sekä lainvalvontaviranomaisten eettiset ohjeet ja säännöstit, eturistiriitatilanteet, sivutoimet, tulojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen, ohjeiden noudattaminen käytännössä sekä tietoisuus korruptiosta ja sen torjunnasta. Maatarkastuksen perusteella laatimassaan arviointiraportissa GRECO nostaa esiin eturistiriitatilanteet tilanteissa, joissa virkamiehet siirtyvät pois valtion palveluksesta. Raportin mukaan Suomi voisi asettaa itsenäisen elimen, jolta tulisi yksittäistapauksissa pyytää hyväksyntä valtion palvelusta seuraavalle työskentelylle tai toiminnalle. Vaihtoehtoisesti kyseinen elin voisi päättää, että valtion palveluksesta pois siirtyvälle virkamiehelle on asetettava tietyn ajan kestävä täydellinen kielto työskennellä siitä lähtien, kun virkasuhde on päättynyt.

Virkamieseettinen neuvottelukunta asetettiin 19 päivänä helmikuuta 2018 toiselle toimikaudelleen ajaksi 1.3.2018—31.12.2020. Neuvottelukunnan asettamispäätöksessä todettiin, että valtiovarainministeriö ryhtyy valmistelemaan lakia valtion virkamieslain muuttamisesta, jossa

säädetään virkamieseettisen neuvottelukunnan asettamisesta, nimestä, pääasiallisista tehtävistä sekä kokoonpanosta.

Neuvottelukunnan kokoonpanossa on molemmilla toimikausilla pyritty varmistamaan, että jäsenillä on monipuolinen ja laaja näkemys virkamieseetiikasta. Neuvottelukunnan jäsenet edustavat eri yhteiskunta-aloja. Neuvottelukunnassa on yksi jäsen Elinkeinoelämän keskusliitosta, KT Kuntatyönantajista ja Transparency International Suomi ry.:stä. Kokoonpanoon kuuluu myös yksi ministeriön kansliapäällikkö ja yksi valtion viraston pääjohtaja. Lisäksi neuvottelukunnassa on kaksi yliopistojen edustajaa ja yksi Julkisen sanan neuvoston ehdotuksesta nimetty jäsen. Organisaatioita, joista jäsenet nimetään, ei ole kuitenkaan sitovasti määritelty. Neuvottelukunnassa ei ole ollut valtion henkilöstöä edustavaa jäsentä, mutta jatkossa kokoonpanon täydentäminen henkilöstöä edustavalla jäsenellä voisi olla aiheellista.

2 Ehdotetut muutokset

Valtion virkamieslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 68 §, jossa säädettäisiin valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta. Pykälän mukaan virkamieseettinen neuvottelukunta toimisi valtiovarainministeriön yhteydessä ja sen tehtävänä olisi käsitellä virkamieseetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Valtioneuvoston yleisistunto asettaisi neuvottelukunnan valtiovarainministeriön esityksestä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta perustuu valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 20 kohtaan, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto asettaa pysyväisluontoiset ministeriön yhteydessä toimivat neuvoa-antavat toimielimet.

Tällä hetkellä virkamieseettinen neuvottelukunta on asetettu kolmen vuoden pituiselle toimikaudelle 31 päivään joulukuuta 2020 asti. Lakiehdotuksella ei kuitenkaan pidennettäisi nykyisen neuvottelukunnan toimikauden pituutta, vaan säännös neljän vuoden pituisesta toimikaudesta tulisi sovellettavaksi vasta asetettaessa neuvottelukunta sen kolmannelle toimikaudelle 1 päivästä tammikuuta 2021 lukien.

Virkamieseettinen neuvottelukunta olisi riippumaton ulkoisista toimijoista ja myös valtiovarainministeriöstä. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, ettei neuvottelukunta ole asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossaan millään tavoin sidottu valtiovarainministeriön mielipiteeseen. Neuvottelukunta ei olisi muodollisesti täysin itsenäinen suhteessa ministeriöön, koska esimerkiksi neuvottelukunnan toimintamenot katettaisiin ministeriön budjettimomentilta. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunto asettaisi neuvottelukunnan valtiovarainministeriön esityksestä ja toinen neuvottelukunnan sihteereistä olisi valtiovarainministeriön virkamies. Edellä mainittujen seikkojen ei kuitenkaan katsota johtavan siihen, ettei virkamieseettinen neuvottelukunta olisi riippumaton eettisen arvioinnin edellyttämällä tavalla. Ministeriön velvoitteena olisi luonnollisesti neuvottelukunnan kokoonpanoa esittäessään tarkastella, ettei toiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus vaarannu.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi käsitellä virkamieseetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Virkamieseetiikasta puhuttaessa tarkoitetaan virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita. Virkamieseetiikkaa ei ole säännelty oikeusnormein ja sen sisältöä onkin vaikea säännellä oikeudellisesti. Kuitenkin esimerkiksi virkamieslain 15 §:ssä säädetty velvollisuus pidättyä luottamusta vaarantavista eduista kuuluu myös virkamieseitiikan keskeisiin periaatteisiin (Mäenpää & Tuori, Virkamiehen oikeusasema, s. 152—153). Virkamiehen toiminta voi olla eettisesti sopimatonta, vaikka virkamies olisikin menetellyt oikeusnormien mukaisesti. Erilaisia eettisiä valintatilanteita syntyy osana normaalia arkipäivän toimintaa. Valtaosassa tilanteista oikea toimintatapa on itsestäänselvyys. Eettiseen arviointiin liittyy myös olennaisesti se, että eri tilanteissa ei ole välttämättä

olemassa yhtä ainoaa oikeaa toimintatapaa, vaan ihmisten subjektiiviset käsitykset vaikuttavat vahvasti sen arviointiin, onko jokin toiminta oikein vai väärin.

Neuvottelukunta päättäisi itse, mitä virkamieseettisiä asioita tai eettisiä ongelmia se ottaa tarkasteltavakseen ja lausuttavakseen. Tämä koskee myös virastojen neuvottelukunnalle esittämiä virkamieseettisiä kysymyksiä. Eettisellä ongelmalla tarkoitetaan tilanteita, joissa eettisesti perusteltu toimintatapa on epäselvä. Lähtökohtaisesti neuvottelukunta ottaisi tarkasteluun sille esitetyt käsittelypyynnöt. Neuvottelukunnan riippumattomasta asemasta johtuen sillä tulee kuitenkin olla harkintavalta arvioida, kuuluuko neuvottelukunnalle esitetty käsittelypyyntö sen tehtäviin. Neuvottelukunta voisi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen myös muita asiakokonaisuuteen kuuluvia ongelmallisia asioita. Tarkoitus on, että neuvottelukunta voisi ottaa yleisellä tasolla kantaa virkamieslain 44 a §:n soveltamiseen valtionhallinnossa ja kannustaa virastoja tekemään karenssisopimus silloin, kun sen edellytykset täyttyvät.

Neuvottelukunnan lausunnot ja suositukset olisivat luonteeltaan neuvoa-antavia eivätkä ne olisi oikeudellisesti sitovia. Neuvottelukunnan toimivaltaan ei kuuluisi myöskään asioiden oikeudellinen arviointi, vaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi ainoastaan asioiden eettinen arviointi.

Kuten Nykytila ja sen arviointi -kohdassa on mainittu, organisaatioita, joita neuvottelukunnan jäsenet edustavat, ei ole täsmällisesti määriteltä. Tarkoitus ei olekaan säätää tästä nimenomaisesti. Neuvottelukunnassa voisi jatkossa kuitenkin olla myös yksi valtion henkilöstöä edustava jäsen, joka nimettäisiin valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta.

Neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

3 Esityksen vaikutukset

Virkamiesetiikan ylläpitämiseen ja kehittämiseen on useita toisiaan täydentäviä keinoja. Etiikkatyön painopiste on Suomessa ja kansainvälisesti yhä enemmän siirtynyt jälkikäteisistä seuraamuksista kohti ennalta estäviä ja ohjaavia toimia. Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on arvoperustan ja perustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Virkamieseettisen neuvottelukunnan suositukset ja lausunnot edistävät osaltaan virkamiesetiikan korkeaa tasoa rohkaisemalla ihmisiä toimimaan oikein eettisesti ongelmallisissa tilanteissa. Neuvottelukunnan toiminnan on tarkoitus myös edistää virkamieseettisten kysymysten entistä parempaa hallintaa.

Virkamieseettisestä neuvottelukunnasta aiheutuvat kustannukset koostuisivat neuvottelukunnan puheenjohtajalle, jäsenille ja sihteeristölle maksettavista kokouspalkkioista, mahdollisista asiantuntijapalkkioista ja muista toimintamenoista. Neuvottelukuntaan ja sihteeristöön kuululle maksetaan valtiovarainministeriön kulloinkin voimassa olevan kokouspalkkiosuosituksen mukaiset kokouspalkkiot. Tällä hetkellä voimassa olevan suosituksen mukaan virastotyöaikana pidetystä kokouksesta maksetaan puheenjohtajalle 28 euroa sekä muulle jäsenelle ja sihteerille 17 euroa. Neuvottelukunnalle on vuonna 2018 varattu käyttöön 10 000 euroa. Neuvottelukunnan kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamomentilta.

4 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin 20 päivänä kesäkuuta 2018 lausunnot kaikilta ministeriöiltä sekä valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Julkisan

koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry:ltä. Lisäksi lausunto pyydettiin oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä.

Lausunto saatiin ulkoministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminnoilta, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, apulaisoikeuskanslerilta, eduskunnan apulaisoikeusasiamieheltä, Hätäkeskuslaitokselta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry:ltä.

Suurimmassa osassa lausuntoja kannatetaan esitysluonnoksessa ehdotettua muutosta valtion virkamieslakiin sekä asetuksen säätämistä valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö kyseenalaistaa lausunnossaan tarpeen säännellä virkamieseettisestä neuvottelukunnasta laissa ja asetuksessa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaa, että eettisten ohjeiden tai kannanottojen ja lainsäädäntöön suoraan perustuvien normien asettamien velvoitteiden sekoittumista tulee välttää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mielestä voidaan lähtökohtaisesti kyseenalaistaa tarve arvioida jotakin kysymystä erikseen virkamiesetiikan näkökulmasta, jos samasta asiasta on olemassa joko selkeä velvoittava normi tai sellainen avoin normi, jonka tulkinnalla on mahdollista päästä käytännössä samaan lopputulokseen kuin eettisellä arvioinnilla.

Apulaisoikeuskansleri on lausunnossaan todennut, että hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarpeen selostaa tarkemmin, millaisia neuvottelukunnan toimivaltaan kuuluvat eettiset kysymykset olisivat. Lisäksi lausunnossa esitettiin eräitä teknisiä muutoksia esitykseen, jotka on otettu huomioon jatkovalmistelussa.

Hätäkeskuslaitos toivoo, että neuvottelukunta kokoontuisi tarpeen mukaan riittävän usein, jotta sen toiminnalla olisi tosiasiallista neuvoa-antavaa vaikutusta viraston tekemiin päätöksiin. JUKO ja Pardia toteavat lausunnoissaan, että neuvottelukunnassa tulisi olla työntekijätahoa edustavat jäsenet.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on pyritty ottamaan huomioon lausunnoissa esitetyt muutosehdotukset.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Tämän lain voimaantulo ei aiheuta muutoksia lain voimaantullessa asetettuna olevan valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan kokoonpanoon tai toimikauden pituuteen. Lain voimaantullessa asetettuna olevaan neuvottelukuntaan sovelletaan tätä lakia sen voimaantulosta alkaen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtion virkamieslakiin (750/1994) siitä lailla 985/2006 kumotun 68 §:n tilalle uusi
68 § seuraavasti:

68 §

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii valtion virkamieseettinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on käsitellä virkamiesetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan valtiovarainministeriön esityksestä neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan kokoonpanosta sekä sen tehtävistä tarkemmin säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa asetettuna oleva valtion virkamieseettinen neuvottelukunta jatkaa toimikautensa loppuun. Siihen sovelletaan tätä lakia.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen