



Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus toimenpiteiksi ministerien sekä valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin

Taustaa

Valtionhallinnon viranomaisten ja virkamiesten toiminnan eettisyys on keskeinen asia valtion toimintojen julkisen luotettavuuden kannalta. Viime aikoina nämä hallinnon eettisyyteen ja virkamiesetiikkaan liittyvät kysymykset ovat nousseet esiin useissa eri yhteyksissä. Esimerkiksi virkamiesten ja poliittisten toimijoiden siirtyminen valtion palveluksesta muihin tehtäviin on herättänyt keskustelua tarpeista rajoittaa siirtymistä, jos heillä on ollut työssään pääsy hyödynnettävissä olevaan strategisesti merkittävään tietoon tai yhteyksiin.

Valtiovarainministeriö asetti 15.1.2013 valtion virkamieseettisen toimikunnan tarkastelemaan ajankohtaisia virkamieseettisiä kysymyksiä. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida valtion viranomaiskäytäntöjä ja virkamiesten toimintaa eettiseltä kannalta sekä tehdä suosituksia valtiovarainministeriölle.

Toimikunnan yksi keskeinen suositus oli pysyvän neuvoa-antavan virkamieseettisen toimielimen perustaminen valtiovarainministeriön yhteyteen edistämään virkamieseettisten kysymysten nykyistä parempaa hallintaa. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta perustettiin 28.5.2014. Neuvottelukunnalle asetettujen pysyvien tehtävien ohella neuvottelukunnalle annettiin tehtäväksi tehdä valtiovarainministeriölle 30.9.2014 mennessä esitys siitä,

- a) mitä virkamiesten siirtymisiin rinnasteisia menettelyjä tulisi noudattaa ministerien suorassa siirtymisessä valtionhallinnon ulkopuolelle tilanteissa, joissa eturistiriita edellisen tehtävän kanssa on ilmeinen, ja
- b) olisiko poliittisten valtiosihteerien ja erityisavustajien suoraan siirtymiseen valtionhallinnon ulkopuolelle noudatettava muista virkamiehistä poikkeavia menettelyjä ja mitä ne olisivat.



Virkamiehen siirtyminen työskentelemään valtionhallinnon ulkopuolelle

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta (VM/1007/00.00.00/2012, 4.6.2012). Virastojen tulee ottaa ohje huomioon rekrytoidessaan henkilöitä vakinaiseen tai määräaikaiseen virkasuhteeseen, minkä lisäksi virastojen tulee rekrytoinnin yhteydessä kiinnittää huomiota hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksiin.

Ohjeen mukaan virastojen tulee arvioida tarve solmia palvelussuhteen ehdoista valtion virkamieslain (750/1994, VML) 44 §:n mukainen virkasopimus niiden virkamiesten kanssa, jotka työskentelevät valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa. Sopimuksessa sovitaan virkamiehelle maksettavasta korvauksesta virkasuhteen päättymisen jälkeen erikseen sovittavan karenssiajan keston aikana, joka voi enimmillään olla 12 kuukautta. Sovitun korvauksen vastineeksi virkamies sitoutuu virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssiaikaan, jonka aikana hän ei voi työskennellä uuden työnantajan palveluksessa.

Jotta karenssiehdosta sopimista on tarkoituksenmukaista harkita, virkamiehellä on oltava sellaista tietoa ja osaamista, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon perustuslain (731/1999, PeL) 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Karenssiajan käyttöön tulisi vaurautua mahdollisuuksien mukaan jo virkasuhteen alussa. Ohjeen mukaan valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa työskentelevän virkamiehen tehtäviä tulee myös muuttaa välittömästi irtisanomisajaksi niin, ettei hän käsittele tietoja, joita hän voisi käyttää hyödyksi siirtyessään pois valtion palveluksesta.¹

Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan tehtävänä on yleisten virkamiesetiikkaa koskevien suositusten antamisen lisäksi antaa virastojen pyynnöstä lausuntoja tapauksista, joissa virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Jälkimmäinen tehtävä koskee lausuntojen antamista silloin, kun viraston on määriteltävä, onko tietyssä tehtävässä olevalle virkamiehelle määrättävä 6–12 kuukauden karenssiaika ennen kuin hän voi siirtyä uuden työnantajan palvelukseen. Neuvottelukunta käsittelee karenssia koskevat tapaukset virastojen pyynnöstä ja antaa niistä lausunnon. Ratkaisun karenssi-asiassa tekee kuitenkin aina päätösvaltainen viranomais.

Valtion virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) ja muussa laissa säädetään. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ulottuu osin myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle. Vaitiolovelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi täsmennetään asiaa toteamalla, että vaitiolovelvollisuus jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, luottamustehtävän hoito, toimeksiantotehtävän suorittaminen tai viranomaisessa toimiminen on päättynyt.² Tietojen hyväksikäyttökiellosta säädetään julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa. Vaitiolovelvollinen ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi

¹ Valtion virkamieseettisen toimikunnan suosituksissa ehdotetaan, että valtion virkamieslakiin lisättäisiin tulevan palvelussuhteen ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös. Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti (Valtion työmarkkinalaitos 3/2014), s. 51. Valtiovarainministeriö valmistelee parhaillaan valtion virkamieslakiin uutta säännöstä menettelystä virkamiehen siirtyessä valtionhallinnon palveluksesta toisiin tehtäviin.

² HE 30/1998 vp, s. 84.

tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta.

Virkasuhteessa voidaan joutua myös tilanteisiin, joita koskee rikoslain 30 luvun 5 §:ssä säädetty rangaistus yrityssalaisuuden rikkomisesta. Säännöksen mukaan yrityssalaisuuden rikkomisesta on kyse silloin, kun henkilö oikeudettomasti ilmaisee tai käyttää yrityssalaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tai toista vahingoittaakseen. Rikoslain 30 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan salassapitovelvollisuus päättyy kahden vuoden kuluttua palvelusajan päättymisestä, jos henkilö on saanut yrityssalaisuuden tietoonsa ollessaan toisen palveluksessa. Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) 4 §:ssä säädetään liikesalaisuuden oikeudettomasta hankkimisesta ja näin saadun tiedon hyväksikäytön ja ilmaisemisen kiellosta. Liikesalaisuuden suoja ei ole rajoitettu ajallisesti.

Ministereitä sekä valtiosihteereitä ja ministerien erityisavustajia koskeva sääntely

Ministerit

Ministerien toimintaa poliittisina johtajina sekä heidän motivaatioitaan päätöksentekijöinä on tutkittu melko vähän. Ministerien asema ja siihen perustuva valta tekevät heistä kuitenkin erityisen merkittävän joukon eettisen toiminnan sääntelyn ja valvonnan kannalta. Ministerit käsittelevät tehtävässään kattavasti erityisen arkaluontoisia tietoja koskien sekä julkisen että yksityisen sektorin toimintaa. Lisäksi ministerit ovat vastuussa toiminnastaan yhteiskunnassa laajalle joukolle erilaisia toimijoita. Tästä johtuen ministerien toimintaa ohjataan usein yksityiskohtaisella eettisellä sääntelyllä.³ Suosituksen liitteessä yksi on tarkemmin esitelty eri valtioiden eettisiä toimintamalleja virkamiesten ja poliittisten toimijoiden etiikan varmistamiseksi.

Perustuslaissa on perussäännökset valtioneuvostosta ja ministreistä. Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministreitä. Ministerien kelpoisuusvaatimuksena on, että heidän on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Koska ministerin tehtävässä on kyse poliittisesta luottamustehtävästä, ei ole katsottu perustelluksi etukäteen rajoittaa tiukoilla muodollisilla kelpoisuusehdoilla niiden henkilöiden piiriä, jotka voivat tulla nimitetyksi ministeriksi.⁴ Ministerin on vannottava ennen tehtävänsä vastaanottamista virka- ja tuomarinvala tai annettava vastaava vakuutus, jos hän ei ole sitä aikaisemmin tehnyt (asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 1183/1987, 3 §).

Ministerit ovat sekä poliittisessa että oikeudellisessa vastuussa toiminnastaan eduskunnalle. Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta ministeriä kohtaan ja oikeudellinen vastuu toteutetaan ministerisyytteen nostamisella valtakunnanoikeudessa (PeL 60.2, 114–116 §). Lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus antaa perusteltu huomautus, jos he havaitsevat valtioneuvoston tai ministerin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen (PeL 112.1 §).

³ Demmke, Christoph et al. (2008): Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. EIPA, s. 38–39.

⁴ HE 1/1998 vp, s. 111.

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä, jotka vastaavat toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeri toimii ministeriönsä päällikkönä (PeL 68.1–2 §). Samaan ministeriöön nimitetyt ministerit johtavat määritellyn tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan (laki valtioneuvostosta 175/2003, 4 §).⁵ Ministerin tehtävänä on ratkaista keskeiset ministeriölle kuuluvat asiat, eikä niitä siten voida siirtää ministeriön virkamiehelle ratkaistavaksi (laki valtioneuvostosta 15 §).⁶

Perustuslain 63 §:n mukaan 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. Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Edelleen valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:n mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Ministeriin sovelletaan virkamiehiä vastaavasti hallintolaissa säädettyjä esteellisyysperusteita. Säännöksen esitöiden mukaan ministerin esteellisyys tulee lähinnä tarkasteltavaksi valtioneuvoston tai ministerin toimivaltaan kuuluvia hallintopäätöksiä valmisteltaessa ja niitä ratkaistaessa. Sen sijaan esteellisyyssääntely ei yleensä ole merkityksellinen silloin, kun kyse on säädösvallan käyttämisestä valtioneuvostossa. Lähtökohtaisesti ministeri itse on velvollinen huolehtimaan siitä, ettei hän osallistu asian käsittelyyn esteellisenä, sillä hän tuntee parhaiten esteellisyyden perusteena olevat olosuhteet. Esteellisyydelle tulisi kuitenkin olla riittävät perusteet, jotta ministeri voisi esteellisyytensä johdosta jättäytyä pois asian käsittelystä ja ratkaisemisesta.⁷ Lisäksi rikoslain virkarikossäännökset ja viranomaisen toiminnan julkisuutta ohjaavat säännökset koskevat myös valtioneuvoston jäsentä.

Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Presidentti voi myös myöntää eron yksittäiselle ministerille pääministerin aloitteesta. Lisäksi presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta (PeL 64.1–2 §). Perustuslain esitöiden mukaan pääsääntönä olisi, että valtioneuvoston ja ministerin vapauttaminen tehtävistään tapahtuisi asianomaisen itsensä pyynnöstä.⁸

⁵ HE 1/1998 vp, s. 119; HE 270/2002 vp, s. 26.

⁶ HE 1/1998 vp, s. 119; HE 270/2002 vp, s. 36.

⁷ HE 137/2011 vp, s. 6, 19–21.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 115.

Valtiosihteerit ja ministerien erityisavustajat

Valtioiden ylimmän poliittisen johdon tukena ovat nykyisin kasvavassa määrin ylempien virkamiesten ohella ns. poliittiset erityisavustajat (ministerial advisors). Näiden virkamiesten tehtävänä on auttaa ministereitä vastuualueensa strategisessa johtamisessa, sidosryhmäyhteistyössä sekä tehostaa hallituksen reagointikykyä poliittisessa päätöksenteossa. Tältä virkamiesryhmältä ei vaadita poliittista puolueettomuutta, kuten yleensä muilta ylimmillä virkamiehiltä. Viime vuosina monissa maissa yleistä huolta ovat kuitenkin aiheuttaneet poliittisten virkamiesten määrä sekä vaikutusvalta.⁹ Suomessa ministerien johtamisedellytyksiin on kiinnitetty huomiota 1970-luvulta alkaen, jolloin ministerien avuksi nimitettiin ministerin mukana vaihtuvat poliittiset sihteerit.¹⁰ Valtioneuvoston kansliassa on lisäksi toiminut vuodesta 1990 lähtien määrääikainen, pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri.¹¹

Kattavammin ministeriöiden johtamisjärjestelmää vahvistettiin vuonna 2003 voimaan tulleella lailla valtioneuvostosta siten, että lainsäädäntöön otettiin tarvittavat perussäännökset valtiosihteerijärjestelmästä. Järjestelmän laajempaa käyttöönottoa perusteltiin ministerien kasvaneella tehtävämäärällä sekä ajankäytöllisillä seikoilla. Ministerin toimintaa tukevien järjestelyiden avulla on haluttu mahdollistaa ministerien keskittyminen valtioneuvoston jäsenille kuuluvien keskeisten tehtävien hoitamiseen. Valtiosihteeri kuuluu nykyisin kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylimpään virkamiesjohtoon.¹² Valtiosihteerien lisäksi ministerien avuksi voidaan edelleen nimittää erityisavustajan nimikkeellä toimivia virkamiehiä määräaikaiseen virkasuhteeseen.¹³ Valtiosihteereinä ja erityisavustajina toimiviin virkamiehiin sovelletaan pääosin valtion virkamiehiä koskevia säädöksiä. Valtiosihteerit ovat ministeriöiden virkamiehiä ja ministerien erityisavustajat valtioneuvoston kanslian virkamiehiä.

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Säännöksen 2 momentin mukaan valtiosihteerin virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Samaa menettelyä noudattaen nimitetään ministerin erityisavustaja määräaikaiseen virkasuhteeseen. Poikkeavan nimitysmenettelyn perusteena on näiden tehtävien kohdalla ministerin luottamukseen liittyvä tehtävien erityisluonne.¹⁴ Edelleen valtiosihteerin virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (VML 7.1 § 2 kohta). Kelpoisuusvaatimuksena valtiosihteerille on asetettu ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, VNOS 43.1 § 1 kohta). Ministerin erityisavustajalle ei sen sijaan ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

⁹ OECD (2011): Ministerial Advisors – Role, Influence and Management. OECD Publishing, s. 3.

¹⁰ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97: Valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanke. Valtioneuvostotyöryhmän muistio. Valtioneuvoston työn uudistaminen. Helsinki, s. 22. Poliittisten sihteerien nimikkeet muutettiin erityisavustajiksi 1990-luvulla.

¹¹ HE 270/2002 vp, s. 17.

¹² HE 270/2002 vp, s. 17–18, 28–29.

¹³ Valtioneuvoston työn uudistamista käsitelleen työryhmän muistiossa todetaan, että ehdotetun valtiosihteerijärjestelmän käyttöönoton ei ole tarkoitus muuttaa ministerin erityisavustajan asemaa. Valtiosihteerijärjestelmän katsottiin kuitenkin vaikuttavan erityisavustajan tehtäväkenttään siten, että erityisavustajan tehtävänä olisi aiempaa selkeämmin ministerin ja valtiosihteerin avustaminen asioiden poliittisessa koordinoinnissa ja valmistelussa. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97, s. 28.

¹⁴ HE 270/2002 vp, s. 29, 49–51.

Valtion virkamieslain 8 a §:ssä säädetään sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta lain 26 §:ssä tarkoitettujen virkojen kohdalla, joihin lukeutuvat säännöksen perusteella myös valtiosihteerien virat. Säännöksen mukaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään. Lisäksi kyseessä olevan henkilön on annettava selvitys lain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Virkamiehellä on myös velvollisuus ilmoittaa edellä mainituissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista.

Valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n mukaan ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteerin tehtävien laajuus määräytyy ministerin toimialan mukaisesti (VNOS 44 a.3 §). Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä säädetään erikseen pääministerin ja muiden ministerien valtiosihteerien tehtävistä. Pääministerin valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna muun muassa edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista sekä johtaa asioiden valmistelua. Vastaavasti muiden ministerien valtiosihteerien tehtävänä on toimia ministerin apuna ja edustajana sekä edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista.

Ministerin erityisavustajan tehtävänä on suorittaa ministerin hänelle antamat tehtävät toimimatta kuitenkaan ministeriön esittelijänä. Hänelle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Lisäksi erityisavustajalla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin (VNOS 45 a §). Edelleen hallituksen iltakoulussa 21.5.2014 hyväksytyillä käytäntösäännöillä poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi on pyritty selkiyttämään ministerin poliittisen esikunnan ja ministeriön virkamiesten välistä työnjakoa.

Valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan tehtävät päättyvät ministerin toimikauden päättyessä. Valtion virkamieslain 26 §:n mukaan valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja voidaan myös yleisten virkamiehestä johtuvien irtisanomisperusteiden lisäksi irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Kyseessä oleviin tehtäviin liittyvä irtisanomissuoja on siten väljempi verrattuna yleisiin virkamiehestä johtuviin irtisanomisperusteisiin. Säännöksessä mainituissa tehtävissä toimivien virkamiesten aseman ja valtuuksien katsotaan edellyttävän, että virkamiehen tulee nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alainen, mikä vuoksi on myös mahdollistettava palvelussuhteen päättäminen silloin, kun tulostavoitteet jäävät saavuttamatta virkamiehestä johtuvista syistä.¹⁵ Lisäksi valtiosihteeri tai erityisavustaja voidaan irtisanoa, jos kyseessä olevaa tehtävää hoitava henkilö menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty (VML 26 a §).

¹⁵ HE 270/2002 vp, s. 49–50.

Neuvottelukunnan suositus toimenpiteiksi ministerien sekä valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin

Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan tehtävänä on antaa esitys siitä, mitä virkamiehiin rinnasteisia menettelyjä tulisi noudattaa ministerien suorassa siirtymisessä valtionhallinnon ulkopuolelle tilanteissa, joissa eturistiriita edellisen tehtävän kanssa on ilmeinen. Toiseksi neuvottelukunnan tulee arvioida sitä, tulisiko valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien suoraan siirtymiseen valtionhallinnon ulkopuolelle noudattaa muista virkamiehistä poikkeavia menettelyjä ja mitä ne olisivat.

Ministerit

Nykyisin lailla säädetään kattavasti ylimpien virkamiesten ja ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta, minkä lisäksi hallintolain esteellisyyssäännöksillä on keskeinen merkitys arvioitaessa eturistiriitatilanteiden syntymistä. Valtion virkamieseettisen toimikunnan suosituksissa todetaan, että hallinnon toimintaa ohjaavat esteellisyyssäännökset ovat nykyisin vakiintuneet osaksi hallintokulttuuria ja niitä sovelletaan varsin hyvin. Ongelmana toimikunta kuitenkin näki sen, että esteellisyyttä koskeva sääntely jättää niiden ulkopuolelle virkauraa edeltävät sidonnaisuudet sekä virkauran jälkeiset sidonnaisuudet, jotka voivat joissain tapauksissa olla ongelmallisia ja heikentää luottamusta hallintoon.¹⁶

Valtion virkamieseettinen toimikunta ei nähnyt periaatteellista eroa ministerien ja virkamiesten välillä koskien virkauran jälkeisiä eturistiriitatilanteita. Toimikunta katsoi, että kansainvälisen käytännön mukaisesti myös poliittisen johdon virkauran jälkeisiä intressikonflikteja tulee säädellä.¹⁷ Edelleen ministereille asetetuista väljistä kelpoisuusvaatimuksista huolimatta kansainvälistymiskehitys sekä toimintaympäristön muutokset ovat kasvattaneet poliittisille johtajille asetettuja vaatimuksia, mikä voi osaltaan näkyä ministerien koulutustason nousuna viime vuosikymmeninä. Ministerin tehtävässä toimitaan usein myös aiempaa nuorempana, jolloin poliittisen johtotehtävän jälkeinen työura voi todennäköisesti olla hyvin pitkä.¹⁸

Neuvottelukunta toteaa, että valtionhallinnon tehokkaan toiminnan edellytyksenä on kansalaisten luottamus, minkä vuoksi toiminnan on jokaisella tasolla oltava mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Valtionhallinnon palveluksessa olevilta ja sen lukuun toimivilta voidaan edellyttää samantasoista sitoutumista edistää tätä tavoitetta. Neuvottelukunta katsoo edellä esitetyn johdosta, että luottamuksen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi valtionhallintoon sekä poliittiseen päätöksentekoon tarvitaan myös ministerin toimikauden jälkeistä aikaa koskevia toimenpiteitä. Tavoitteena olisi luoda vaiheittain ministerien toimintaa koskevien eettisten periaatteiden kuvaus (eettinen koodi), joka ohjaisi myös ministerien siirtymistä poliittisesta johtotehtävästä muihin tehtäviin.

¹⁶ Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti (Valtion työmarkkinalaitos 3/2014), s. 50.

¹⁷ Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti (Valtion työmarkkinalaitos 3/2014), s. 41.

¹⁸ Ks. esim. Puoskari, Minna (2002): Suomalaisten ministereiden sosiaalinen tausta ja rekrytoituminen vuosina 1983–2001. *Politiikka* 44:4, s. 328–342; Tiili, Minna (2008): *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Academic Dissertation. Department of Political Science. University of Helsinki, s. 3–4.

Ensimmäiseksi toimenpiteeksi neuvottelukunta esittää, että seuraavan hallituksen järjestäytyessä sen jäsenet sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan mahdollisesti siirtyä ministerin tehtävästä toisiin tehtäviin. Sitoumukseen sisällytettäisiin edellytykset muiden tehtävien vastaanottamiselle, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaa eturistiriidan suhteessa henkilön aikaisempaan vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden, tai jos siirtyminen on muutoin omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Ministerin käsikirjaan koottua ministerien toimintaa koskevaa ohjeistusta täydennettäisiin tämän sitoumuksen mukaisesti.

Neuvottelukunta esittää, että ministerillä olisi sitoumuksen perusteella ministerinä toimiessaan ja 12 kuukauden ajan ministerin tehtävän päättymisestä ilmoittamisvelvollisuus, jos hän harkitsee muun tehtävän vastaanottamista. Ilmoitus tehtäisiin valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle ja se tulisi tehdä ennen kyseessä olevaan tehtävään sitoutumista, jotta siirtymisen mahdollisesti aiheuttama eturistiriitatilanne voidaan ottaa huomioon. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä, jos on ilmeistä, ettei eturistiriitaa voida katsoa syntyvän. Mahdollisen karenssiajan sisältö ja kesto määritettäisiin ilmoituksen tekemisen jälkeen tapauskohtaisesti.

Perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla (PeL 80.1 §). Samalla turvataan jokaiselle oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PeL 18.1 §). Tästä lähtökohdasta joutuksen neuvottelukunta esittää, että edellä kuvatun itsesäätelyn toteutuessa ja siitä saatujen kokemusten perusteella jatkossa arvioitaisiin, tulisiko ministerin siirtymiseen toisiin tehtäviin liittyvistä velvoitteista säätää lailla. Lainsäädännöllä ei tulisi kuitenkaan tarpeettomasti rajoittaa henkilöiden liikkuvuutta työelämässä.

Neuvottelukunta esittää harkittavaksi mahdollista uutta säännöstä valmisteltaessa, että ministereitä koskevassa karenssisäännöksessä säädettäisiin ilmoittamisvelvollisuudesta sekä sen laajuudesta ja kestosta, kun ministeri harkitsee muun tehtävän vastaanottamista. Ilmoitus olisi tehtävä ennen kyseessä olevaan tehtävään sitoutumista.

Ministerille voitaisiin säännöksen nojalla asettaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella karenssiaika ministerin tehtävän päätyttyä, jonka aikana hän ei voisi vastaanottaa sellaista tehtävää tai osallistua sellaisen asian käsittelyyn, jonka voidaan katsoa aiheuttavan eturistiriidan ministerin entiselle vastuualueelle kuuluvien tehtävien kanssa.

Säännöksessä säädettäisiin myös ministerin siirtymistä koskevasta ilmoittamis- ja hyväksymismenettelystä. Säännöksessä ilmenisi kenelle ilmoitus uudesta tehtävästä annetaan ja kenellä on oikeus ratkaista mahdollista karenssiaikaa koskeva asia.

Valtiosihteerit ja ministerien erityisavustajat

Muihin virkamiehiin verrattuna valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien tehtävät ovat lyhytaikaisia ja sidottuja ministerin toimikauteen, minkä lisäksi heidän vaihtuvuutensa on suurta. Hallituksen iltakoulussa 21.5.2014 hyväksytyissä käytännösäännöissä poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun varmistamiseksi todetaan, että hallituksen aloittaessa työskentelynsä tarvitaan uusien poliittisten toimijoiden perehdytystä valtioneuvoston toiminnan periaatteisiin. Tässä yhteydessä on hyvä mahdollisuus käydä yhteistä keskustelua ylimpien virkamiesten, ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien kesken eettisistä käytännöistä ja rooleista valtioneuvoston toiminnassa. Perehdytys toteutettaisiin vaalikauden alkaessa yhteisesti ja henkilöiden vaihtuessa tarpeen mukaan.

Neuvottelukunta katsoo vastaavasti, että valtiosihteereille ja erityisavustajille on tarjottava virkasuhteen alussa riittävä perehdytys virkamiehenä toimimiseen ja eettisten menettelytapojen omaksumiseen. Neuvottelukunta esittää lisäksi eettisten toimintaperiaatteiden omaksumisen edistämiseksi ja niiden noudattamisen varmistamiseksi, että ministeri ja ministeriön ylin virkamiesjohto käsittelevät säännöllisesti yhdessä valtiosihteerien ja erityisavustajien kanssa valtionhallinnon eettisiä toimintatapoja. Eettisiä toimintaperiaatteita koskevien keskustelujen avulla myös tähän virkamiesryhmään kuuluvien virkamiesten eettistä toimintaa pystyttäisiin paremmin seuraamaan ja ohjaamaan työnantajan toimesta.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen menettelystä virkamiehen siirtyessä pois valtionhallinnon palveluksesta. Koska valtiosihteerit ja erityisavustajat ovat valtion virkamiehiä, ohje koskee myös heitä. Ohjeen mukaan viraston tulee arvioida tarve sopia virkamiehen kanssa virkasuhteen alussa mahdollisuudesta karenssiehdon käyttämiseen virkasuhteen päättymistilanteessa niiden virkamiesten kanssa, jotka työskentelevät valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa.

Valtiosihteereillä ja erityisavustajilla on tyypillisesti yhtä laaja tai laajempi mahdollisuus käsitellä ja saada arkaluonteisia tietoja kuin muilla virkamiehillä. Tästä johtuen neuvottelukunta esittää, että valtiosihteerien ja erityisavustajien kanssa sovitaan aina virkasuhteen alussa karenssiajan käyttömahdollisuudesta virkasuhteen päätyttyä.

Saatuaan suosituksensa valmiiksi neuvottelukunta luovuttaa sen kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 22. päivänä syyskuuta 2014


Teuvo Metsäpelto
puheenjohtaja


Rauni Hagman


Ulla Järvi


Klaus Krokfors


Päivi Nerg


Ilkka Niiniluoto


Sari Ojanen


Hannu Rautiainen


Ari Salminen


Miia Kannisto
sihteeri


Kati Orkola
sihteeri

Kansainvälinen käytäntö

Virkamiesten ohella poliittisten toimijoiden siirtymistä pois julkisen hallinnon palveluksesta on ohjeistettu sekä kansainvälisten organisaatioiden että yksittäisten valtioiden toimesta.

OECD

Virkamiesten ja poliittisten toimijoiden siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen julkisen hallinnon ulkopuolelle on käsitelty erilaisissa OECD:n julkaisemissa selvityksissä. Post-Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest (2010) -julkaisussa on esitelty suosituksia ja malliperiaatteita, joita voidaan soveltaa henkilön siirtyessä pois julkisen hallinnon palveluksesta. Toimintamallien osalta ei ole tehty eroa poliittisten toimijoiden ja virkamiesten välillä, ja ne on laadittu eri valtioissa sovellettavien käytäntöjen pohjalta. Suositukset koskevat sisäpiiritiedon hyväksikäytön kieltä, lobbauskieltoa, rajoituksia käsitellä tiettyjä asioita sekä mahdollista karenssiaikaa julkisen hallinnon palveluksesta eroamisen jälkeen.

Euroopan unioni

Euroopan unionin virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet on koottu henkilöstösääntöihin (Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annettu asetus N:o 31). Henkilöstösääntöjen 16 artiklan mukaan virkamiehen on palvelussuhteensa päätyttyä edelleen noudatettava kunniallisuutta ja pidättyvyyttä hyväksyessään tiettyjä tehtäviä ja etuja. Säännöksessä määrätään virkamiehelle, joka aikoo harjoittaa vastikkeellista tai vastikkeetonta ammattitoimintaa palvelussuhteensa päättymistä seuraavien kahden vuoden kuluessa, velvollisuus ilmoittaa siitä toimielimelle. Jos tämä toiminta liittyy työhön, jota virkamies on tehnyt palvelussuhteensa viimeisten kolmen vuoden aikana, ja toiminta saattaa johtaa ristiriitaan toimielimen oikeutetun edun kanssa, nimittävä viranomainen voi yksikön edun nimissä joko kieltää virkamiestä ottamasta tehtävää vastaan tai antaa siihen luvan asettaen aiheelliseksi katsomiaan edellytyksiä.

Komissaareja koskevat omat eettiset käytäntösäännöt (Code of Conduct for Commissioners, C (2011) 2904), joiden mukaan entisen komissaarin on 18 kuukauden aikana toimikautensa päätyttyä tai tehtävästä erottua ennen uuteen tehtävään siirtymistä ilmoitettava asiasta Euroopan komissiolle. Jos uusi tehtävä liittyy komissaarin vanhaan vastuualueeseen, komission on pyrittävä pyytämään neuvoa-antavan eettisen komitean kannanottoa komissaarin tulevien tehtävien yhteensopivuudesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 245 artiklan kanssa.

Norja

Norjassa voimassa olevat suositukset on annettu vuonna 2005. Virkamiehiä koskevien suositusten (Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen) ohella on annettu erilliset suositukset, jotka koskevat ministerien, valtiosihteerien ja poliittisten erityisavustajien siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen (Informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere). Jälkimmäisiä suosituksia on tarkistettu vuonna 2009.

Suosituksukset sisältävät ohjeita muun muassa karenssista ja tietyistä oikeudellisista velvoitteista. Karenssi voi suositusten mukaan kestää kuusi kuukautta valtionhallinnon palveluksesta eroamisesta lukien. Karenssiaikana henkilöllä on oikeus samantasoiseen korvaukseen kuin toimiessaan valtionhallinnon palveluksessa. Oikeudellisilla velvoitteilla tarkoitetaan muun muassa kieltoa vuoden aikana eroamisesta osallistua asian käsittelyyn, joka on liittynyt virkamiehen tai poliittisen toimijan vastuualueeseen.

Ministereitä, valtiosihteereitä ja poliittisia erityisavustajia sekä virkamiehiä koskevat suositukset ovat lähtökohtaisesti samansisältöiset. Poikkeukset koskevat pääsääntöisesti päätöksentekoprosessia, jossa rajoitteita voidaan asettaa poliittisen toimijan siirtymässä valtionhallinnon ulkopuolelle. Norjassa on asetettu riippumaton komitea (Karanteneutvalget) käsittelemään poliittisten toimijoiden siirtymiseen pois valtionhallinnon palveluksesta liittyviä kysymyksiä. Ministerien, valtiosihteerien ja poliittisten erityisavustajien on tehtävä ilmoitus komitealle ennen siirtymistään työskentelemään valtionhallinnon ulkopuolelle, jos uusilla tehtävillä on erityinen yhteys henkilön aikaisempaan vastuualueeseen kuuluviin tehtäviin. Tällöin komitea voi siirtymisen johdosta määrätä karenssiajasta tai velvoitteesta pidättäytyä osallistumasta sellaisen asian käsittelyyn, joka on kuulunut suoraan henkilön vastuualueeseen. Virkamiesten osalta päätökset sovellettavista velvoitteista tekee työnantaja.

Norjassa on valmisteilla lakiehdotus, joka koskee poliittisten toimijoiden (ministerit, valtiosihteerit ja poliittiset erityisavustajat) ja virkamiesten siirtymistä työskentelemään valtionhallinnon ulkopuolelle. Säännökset mahdollistavat karenssiajasta määräämisen tai muiden oikeudellisten velvoitteiden asettamisen, jos henkilön siirtyminen aiheuttaa eturistiriidan henkilön aikaisempaan vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden, tai jos siirtyminen on omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Lakiehdotuksen mukaan ministerin, valtiosihteerin tai poliittisen erityisavustajan tehtävässä toimivan henkilön on ilmoitettava ennen uudessa tehtävässä aloittamista asiasta riippumattomalle komitealle, joka voi määrätä edellytysten täyttyessä enintään kuuden kuukauden mittaisen karenssiajan. Karenssin sijaan tai lisäksi voidaan henkilölle määrätä myös kielto käsitellä tiettyjä asioita (saksforbud) uudessa tehtävässään enintään 12 kuukauden ajan. Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia uusia tehtäviä tai elinkeinotoiminnan aloittamista 18 kuukauden ajan valtionhallinnon tehtävästä eroamisesta lukien.¹⁹

¹⁹ Høring – lov om karantene og saksforbud mv. for politikere, embets- og tjenestemenn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4.7.2014.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa virkamiehiä velvoittavat nimittämistä koskevat säännöt (the Business Appointment Rules for Civil Servants) kahden vuoden ajan virkasuhteen päätyttyä. Sääntöjä sovelletaan tilanteissa, joissa virkamies on siirtymässä työskentelemään valtionhallinnon ulkopuolelle. Nimittämissäännöt edellyttävät muun ohella, että jokaisen nykyisen ja entisen virkamiehen tulee arvioida ennen uuden työn vastaanottamista, tarvitaanko työn vastaanottamiseen hyväksyntä. Jos hyväksyntää edellytetään, uutta työtä ei saa ottaa vastaan ennen kuin se on hyväksytty. Hyväksymismenettely määräytyy virkamiehen aseman perusteella. Pääministerin nimeämä riippumaton neuvoo-antava komitea (the Advisory Committee on Business Appointments) neuvoo nimittämistä koskevien sääntöjen soveltamisessa ja esittää kannanottonsa ylimpien virkamiesten siirtymistilanteissa. Joissakin tilanteissa hyväksyntään saattaa liittyä karenssiaika ja muita ehtoja.

Ministerien osalta on annettu omat nimittämistä koskevat säännöt (the Business Appointment Rules for Former Ministers). Ministerin on ennen uuteen tehtävään siirtymistä pyydettävä asiasta kannanottoa neuvoo-antavalta komitealta kahden vuoden ajan ministerin tehtävästä eroamisesta lukien. Hyväksyntään liittyvä karenssiaika voi tilanteesta riippuen vaihdella kolmesta kuukaudesta kahteen vuoteen. Vastaavaa karenssiajan rajausta sovelletaan myös ylimpiin virkamiehiin.

Kanada

Kanadassa julkisen hallinnon eettisten toimintamallien kehittäminen on ollut esillä useamman vuosikymmenen ajan, ja erilaiset eettistä toimintaa ohjaavat suositukset ovat koskeneet alusta lähtien ministereitä ja heidän avustajiaan.²⁰ Nykyisin menettelyistä ministerien ja viranhaltijoiden siirtyessä valtionhallinnon ulkopuolelle säädetään laintasolla (Conflict of Interest Act, 2006). Säännösten mukaan entinen ministeri ei saa kahden vuoden aikana tehtävästä eroamisen jälkeen hyväksyä uutta palvelussuhdetta tai tehtävää, joka välittömästi tai merkittävästi osin liittyy hänen aikaisempaan vastuualueeseensa. Eräisiin viranhaltijoihin (reporting public office holder) sovelletaan vastaavasti vuoden karenssiaikaa. Lainsäädännön lisäksi julkisen hallinnon eettistä toimintaa ohjataan erillisillä käytännesäännöillä ja suosituksilla.

Kanadassa valtionhallinnon yhteyteen on perustettu itsenäinen eettistä toimintaa valvova instituutio, The Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, jonka tehtävänä on muun muassa neuvoo viranhaltijoita lain ja käytännesääntöjen noudattamisessa, tutkia mahdollisia rikkomuksia ja raportoida toiminnastaan. Lisäksi eettisen komissaarin toimesta lain edellyttämistä karenssiajoista voidaan yksittäistapauksittain luopua tai niitä voidaan lieventää, mikäli lain asettamat edellytykset tälle ovat olemassa.

²⁰ OECD (2003): Managing Conflict of Interest in the Public Service – OECD Guidelines and Country Experiences. OECD Publications Service, s. 129.