

KÄSITELTY ILTAKOULUSSA 21.5.2014

Käytännesäännöt poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi

Mistä on kyse?

Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon välinen vuorovaikutus on keskeinen tekijä onnistuneelle päätöksenteolle. Vaikka Suomessa tältä osin asiat ovat pääsääntöisesti kunnossa, on käytännön arkityö nostanut esiin muutamia kohtia, joissa on tarvetta yhteisen toimintatavan kirkastamiselle. Toimijoiden välisiin suhteisiin ja vuorovaikutukseen ovat kiinnittäneet huomiota myös eduskunnan tarkastusvaliokunta, valtionalouden tarkastusvirasto sekä valtion virkamieseettinen toimikunta raporteissaan. Näiden havaintojen ja käytännön elämän osoittamien tilanteiden perusteella on syntynyt ajatus koota tämä muistio ja ehdottaa hyväksyttäväksi yhteiset käytännesäännöt, joihin sitoutumisella haetaan entistä toimivampaa ja yhtenäistä toimintatapaa poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välille.

Yhteisistä käytännesäännöistä käytetään kansainvälisesti myös termiä code of conduct. Käytännesääntöjen määrittelyn tavoitteena on selkiyttää poliittisten ja virkamiesten toiminnan vastuita koko valtioneuvoston ja yksittäisten ministeriöiden toiminnassa. Käytännesäännöt tuovat osaltaan esiin avoimesti sen, mitä johtamisen kysymyksiä esiintyy valtioneuvostossa ja ministeriöissä poliittisen ja virkamiesvalmistelun rajapinnassa. Käytännesäännöillä halutaan kehittää ja parantaa nykyistä toimintatapaa yhä selkeämmäksi ja toimivammaksi.

Yhteisistä käytännesäännöistä sovitaan ylimmän virkamiesjohdon, poliittisten esikuntien ja ministerien kesken. Käytännesäännöt ovat julkisia, yhteisesti sovittuja, toimintaa ja rooleja selkiyttäviä lausumia. Käytännesäännöt ovat väline luottamuksen ja avoimuuden rakentamiseksi eri toimijoiden välillä. Käytännesäännöt perustuvat olemassa olevaan lainsäädäntöperustaan ja niillä ei lisätä tai kavenneta kenenkään toimivaltaa. Käytännesäännöt täydentävät sitä miten tulisi toimia jo nykyisten säädösten mukaisesti sekä ehdottavat uusia käytäntöjä.

Käytännesäännöt tulevat todeksi vasta kun niistä on käyty yhteistä keskustelua ja niihin kirjatut periaatteet ovat toimijoiden yhteisesti hyväksymiä. Yhteisen hyväksynnän jälkeen tarvitaan tahtoa toimia sovitusti sekä mahdollisuus palata siihen, miten käytännesääntöjen noudattaminen on toteutunut. Käytännesääntöjen valmistelu on tehty VNK:n politiikka-analyysiyksikössä kansliapäälliköiden kanssa ja ehdotuksessa on mukana valtiosihteereiden tapaamisessa 22.4.2014 käyty keskustelu sekä erityisavustajilta saatua palautetta. Käytännesäännöt käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 21.5.2014 ja ne hyväksyttiin käytettäväksi.

Tiivistelmä

- Selkiytetään poliittisen esikunnan ja virkamiesten välistä työnjakoa.
- Järjestetään yhteinen poliittisten toimijoiden perehdytys valtioneuvoston toimintaperiaatteisiin.
- Valtioneuvoston ulkopuolisille toimijoille ei voida siirtää esittelijänvastuuta.
- Hallitusohjelman ja hallituksen linjausten toimeenpano varmistetaan yhteisen ymmärryksen luomisella ja sitoutumisella.
- Parannetaan linjaavan päätöksenteon viestintää hallinnon sisällä.

1. Selkiytetään poliittisen esikunnan ja virkamiesten välistä työnjakoa.

Poliittisen esikunnan rooleissa ja työnjaon periaatteissa virkamieskunnan kanssa on selkiyttämisen tarvetta. Erityisavustajilla tai valtiosihteereillä on ollut virkamiesjohdolle tai ministerille kuuluvaa roolia asiantuntijavalmistelussa. Myös valtiosihteereiden ja erityisavustajien keskinäinen työnjako vaihtelee ministeriöittäin ja linja on epäselvä. Esimerkkeinä on tapauksia, joissa valtiosihteerin vahva osallistuminen lainvalmistelun johtamiseen on voinut syrjäyttää normaaleja lainvalmistelun laatukriteerejä tai valmistelusta vastaavalla osastopäälliköllä ei ole ollut suoraa yhteyttä ministeriin vaan valtiosihteerin tai erityisavustajan on ohjannut valmistelua (Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2013, VTV:n kertomus toiminnastaan vuonna 2013 (K 18/2013)). Kuitenkin on todennäköistä, että näissä tilanteissa erityisavustaja tai valtiosihteerin on toiminut ministerin toimeksiannosta, mutta toimeksiannon vahvuus ei ole näkynyt virkamiehille. Lisäksi käytännöt ministeriöiden välillä erityisavustajien osallistumisessa johtoryhmän kokouksiin vaihtelevat. Tavoitteena ovat nykyistä yhdenmukaisemmat käytännöt ja toimintatavat valtioneuvostossa.

Tausta: Valtiosihteerijärjestelmän tavoitteet, HE 142/2004, yksityiskohtaiset perustelut

Ministerin toimikaudeksi nimitetty, hänen luottamustaan nauttiva valtiosihteerin vahvistaisi ministeriön poliittista johtamisjärjestelmää ja tukisi ministeriä hänen tehtäviensä hoidossa. Valtiosihteerin avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla ja asioiden koordinoimisessa sekä edustaisi ministeriä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista.

Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteerin eikä valtiosihteerillä olisi oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön eikä muiden virkamiesten ratkaistaviksi kuuluvia asioita. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Lisäksi ministerin velvollisuutena olisi valvoa valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtäviä sekä heidän välistä työnjakoa.

Toimenpide-ehdotuksina työnjaon selkiyttämiseksi ehdotetaan, että

- Nykyiset toimijat sitoutuvat nykyiseen periaatteeseen, jonka mukaan
 - ✓ ministeri on valtioneuvoston jäsen ja ministeriön päällikkö ja poliittisesti vastuussa oleva johtaja, joka tekee valmistelun ja toimeenpanon poliittiset linjaukset.
 - ✓ valtiosihteerit ja erityisavustajat ovat poliittisia virkamiehiä, jotka avustavat ja tukevat ministerin poliittista päätöksentekoa. Valtiosihteerit ovat ministeriön virkamiehiä ja erityisavustajat VNK:n virkamiehiä.
 - ✓ kansliapäällikkö vastaa ministeriön virkamiesjohtajana ministeriön toiminnasta, prosesseista ja valmistelutyöstä sekä toimeenpanee ministerin päätökset. Kansliapäällikkö on vastuussa myös oman hallinnon alansa toiminnasta ja tuloksellisuudesta.
- Poliittiset esikunnan toimijat (valtiosihteerit ja erityisavustajat) toimivat aina ministerin mandaatilla.
- Kansliapäälliköllä on yleinen linjavastuu ja toiminnan johto-oikeus sekä vastuu valmistelun laadusta.

- Nykyiset toimijat sitoutuvat periaatteeseen, että ministeri ohjaa strategisesti ja kansliapäällikkö operatiivisesti hallinnonalansa virastoja. Ohjauksen keinoina käytetään tulosohtajusta ja muita säädettyjä keinoja.
- Nykyiset toimijat sitoutuvat periaatteeseen, että poliittiset esikunnat antavat suuntaa ja ohjausta asiantuntijavalmistelulle, mutta he eivät johda suoranaisesti asiantuntijavalmistelu. He toimivat poliittisen tason johto-, ohjaus- ja tukiryhmissä ministerin apuna tai ministerin kannan välittäjänä ministerin mandaatilla.
- Nykyiset toimijat sitoutuvat periaatteeseen, että ministeri ei voi antaa esikunnalle tehtäviä joihin sisältyisi muodollista päätösvaltaa tai esimiesasemaa suhteessa linjahallinnon virkamiesvalmistelijoihin. Valtiosihteeri toimii ministerin apuna ja edustajana ja voi ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla.
- Nykyiset toimijat (hallitus, valtiosihteerit ja kansliapäälliköt) sopivat yhdenmukaisen mallin valtiosihteerin asemaan ministeriössä (organisaatiokaaviot).
- Ministeriöissä tehdään tarvittavat muutokset työjärjestyksiin koskien valtiosihteereiden roolia.
 - ✓ Esitetään harkittavaksi, että vuodesta 2015 alkaen valtiosihteereiden virat olisivat VNK:n virkoja, kuten erityisavustajien osalta on tällä hetkellä.
- Selvennetään nykyisten toimijoiden kesken periaatetta, että valtiosihteerillä ei ole esimiesasemaa eikä sitä voi hänelle delegoida. Suositellaan, etteivät poliittiset valtiosihteerit toimi esittelijöinä (ei koske kansliapäällikkönä toimivia valtiosihteereitä).
- Lisätään avoimuutta sekä yhteisesti valtioneuvostossa että ministeriöissä avaamalla tarkemmin hallinnon sisällä erityisavustajien tehtäväkenttien painotuksia.
- Sovitaan ministereiden sijaistuskäytännöistä nykyisen käytännön mukaan seuraavasti:
 - ✓ Hallituksen neuvottelussa ministeriä voi sijaistaa valtiosihteeri.
 - ✓ Hallituksen iltakoulussa ministeriä voi sijaistaa valtiosihteeri
 - ✓ Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa jokaisella hallituspuolueella on mahdollisuus saada läsnäolo-oikeus valtiosihteerille, mikäli kyseistä hallituspuoluetta edustavilla ministerivaliokunnan jäsenillä on este kokoukseen osallistumiselle. Tällöin valtiosihteeri ei kuitenkaan sijaista kyseisiä jäseniä.
 - ✓ Hallituspuolueiden puheenjohtajien kokousten sijaisuusjärjestelyt on sovittava aina erikseen pääministerin poliittisen erityisavustajan kanssa.
 - ✓ Otetaan käytännöksi, että valtiosihteeri voidaan kutsua EU-minivaan asiantuntijaksi siinä asiakohdassa, jossa käsitellään hänen ministerinsä vastuullaan olevaa asiaa, jonka seuraaviin käsittelyvaiheisiin EU:ssa ja eduskunnassa valtiosihteeri tulee osallistumaan.

Viitteet: Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2013, VTV:n kertomus toiminnastaan vuonna 2013 (K 18/2013).

2. Järjestetään yhteinen poliittisten toimijoiden perehdytys valtioneuvoston toimintaperiaatteisiin.

Hallituksen aloittaessa tarvitaan uusien poliittisten toimijoiden perehdytystä valtioneuvoston toiminnan periaatteisiin. Tässä yhteydessä on mahdollisuus käydä yhteistä keskustelua ylimpien virkamiesten, ministereiden, valtiosihteereiden ja erityisavustajien kesken eettisistä käytännöistä ja rooleista valtioneuvoston toiminnassa. Esimerkiksi hallitusneuvotteluiden pitkittyessä kesällä 2011, ei uudelle hallitukselle pystytty järjestämään perehdytyskoulutusta eikä yhteistä keskustelua kuin

teknisistä asioista. Kukin ministeri perehdytettiin pelkästään ministeriössä ja puolueessa, ei osana valtioneuvostoa.

Toimenpide-ehdotuksina yhteisten toimintatapojen selkiyttämiseksi ehdotetaan, että

- Valtioneuvoston kanslia valmistelee yhdessä ministeriöiden kanssa valtioneuvoston toimintaperiaatteita sisältävän perehdytyskokonaisuuden yhteisistä asioista (mm. budjetti- ja kehysvalmistelu, lainvalmistelu, EU-asiat) ministereille, valtiosihteereille ja erityisavustajille. Perehdytys toteutetaan vaalikauden alkaessa yhteisesti ja henkilöiden vaihtuessa tarpeen mukaan. Uusi hallitus sitoutuu perehdytyksen läpikäymiseen. Kukin hallinnonala perehdyttää lisäksi itsenäisesti oman ministerinsä/ministerit ja heidän esikuntansa.
- Uuden vaalikauden alussa osana ministereiden perehdyttämistä käydään yhteinen keskustelu ylimpien virkamiesten ja hallituksen sekä ministereiden esikuntien kesken rooleista ja eettisistä käytännöistä.

Viite: Virkamieseettisen toimikunnan suositusten pohjalta tehty havainto ja ehdotus.

3. Valtioneuvoston ulkopuolisille toimijoille ei voida siirtää esittelijän vastuuta.

Ministerin erityiset toimeksiannot VN:n ulkopuolisille poliittisille toimijoille saattavat sekoittaa hallinnossa tapahtuvaa valmistelua ja hämärtää siihen liittyvää vastuuta. Esittelijän ja ministerin vastuu säilyy, vaikka valmisteluun osallistuu eri toimijoita valmistelun eri vaiheissa.

Toimenpide-ehdotuksina käytäntöjen ja periaatteiden selkiyttämiseksi ehdotetaan, että

- Koska asiat päätetään esittelystä, vastuuvirkamiehen on oltava riittävästi tietoinen poliittisesta valmistelusta ja vastattava virkamiesvalmistelusta.
- Valmisteluvastuu on hallinnossa ja vain poikkeustapauksissa linjaavaa valmistelua siirretään valtioneuvoston ulkopuolisille toimijoille valmistelun loppusuoralla. Poliittisessa valmistelussa tehdyistä linjauksista informoidaan selkeästi asian esittelystä vastaavia virkamiehiä.
- Parlamentaaristen työryhmien ja komiteoiden perustamisesta informoidaan ennalta hallitusta kokonaisuutena ja tiedot perustetuista parlamentaarisista työryhmistä ja komiteoista sekä niiden toimeksiannoista kootaan valtioneuvoston verkkosivuille.

4. Hallitusohjelman ja hallituksen linjausten toimeenpano varmistetaan yhteisen ymmärryksen luomisella ja sitoutumisella.

Hallitusohjelman ja hallituksen linjausten toimeenpanon priorisointi ja linjausten yhteinen ymmärrys sekä sitouttaminen linjauksiin puuttuu usein poliittisten ja hallinnon toimijoiden välillä. Tähän liittyy paitsi ministeriökohtainen työ myös toiminta koko valtioneuvostona.

Hallitusohjelman ja hallituksen linjausten toimeenpanon varmistamiseksi ehdotetaan, että

- Hallituksen ja kansliapäälliköiden sekä asiantuntijatasen kesken sekä ministeriöittäin käydään uuden hallituksen aloittaessa läpi mitä asioita priorisoidaan, miten valmistelu toteutetaan ja millä aikataululla asiat valmistellaan.
- Kun hallitus antaa uusia linjauksia hallitus ja kansliapäälliköt käyvät läpi asioiden sisällöt ja priorisoinnin. Linjauksista laaditaan tarvittaessa valtioneuvostossa/valtioneuvoston kansliassa, mutta useimmiten ministeriössä, alaiselle hallinnolle selkeä päätös.
- Hallitusvaihdon tueksi kootaan lista hallituksen työtapoihin ja sisäisiin toimintatapoihin liittyvistä asioista, joista olisi sovittava hallitusneuvotteluiden yhteydessä tai pian sen jälkeen. Työ- ja toimintatapojen listaus periytyy edelliseltä hallitukselta VNK:n virkamiehille, jotka toimittavat neutraalin listauksen vaihtoehtoiseen hallitusneuvottelijan käyttöön.

5. Parannetaan linjaavan päätöksenteon viestintää hallinnon sisällä.

Viestit hallituksen linjauksista tai niiden taustoista eivät ole aina tavoittaneet hallinnon sisällä oikeita tahoja riittävän nopeasti eikä keskeisiä viestejä ole avattu riittävästi kokonaisuuksien selkiyttämiseksi. Ministerin ja/tai erityisavustajan rooli hallituksen ratkaisujen ja toimeksiantojen tiedottamisessa virkamiehille on epäselvä. Hallituksen päätösten toimeenpanoa on vaikeuttanut toisinaan hidas tiedonkulku.

Valmistelun ja päätöksenteon viestinnän parantamiseksi hallinnon sisällä ehdotetaan, että

- Hallituspuolueiden puheenjohtajien kokouksista/neuvotteluista viestitään neuvotteluissa sovitun mukaisesti paikalla olleen erityisavustajan, valtiosihteerin tai esittelijän toimesta kaikkien keskusteluun osallistuneiden hyväksyttyä viestin. Viesti pyritään kirkastamaan kokouksen/neuvottelun aikana. Viesti toimitetaan asiaan liittyville kansliapäälliköille neuvotteluissa sovitulla tavalla keskeiset linjaukset sisältäen.
- Hallituksen iltakoulujen ja hallituksen neuvottelujen tuloksista viestitään, sikäli kun ne edellyttävät toimeenpanoa, hallinnon sisällä nopeasti ja tiiviisti, hallinnon sisäiseen käyttöön tarkoituksenmukaisella tavalla. Viestinnän valmistelee ja toteuttaa VNK/pääministerin viestintä yhdessä istuntoyksiköstä tulevan sihteerin kanssa.
- Ministerit, valtiosihteerit ja kansliapäälliköt sopivat ministeriöissä yhteiset periaatteet siitä, kuka tiedottaa mistäkin asioista ministeriöstä ulospäin.
- Ministerin toimeksiantojen tulisi ohjautua pääsääntöisesti kansliapäällikön ja vähintään osastopäällikön kautta.
- Osastopäälliköiden ja vastuullisten virkamiesten vastuulla on informoida asianmukaisesti esimiehiään toimeksiannoista.