



Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön menettely asian esittelyssä

ASIA

Työ- ja elinkeinoministeriöstä esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi 17.3.2022 valtioneuvoston päätös sähkön toimitusvarmuuden tavoitetasoksi (luotettavuusstandardi). Valtioneuvoston PTJ-päätöksentekojärjestelmässä jaetussa esittelylistassa esitettiin alun perin, että asia ratkaistaisiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Esittelylistojen tarkastuksessa oikeuskanslerinvirastossa havaittiin, että tehoreservilain muutoksen (1239/2021) vuoksi asiasta tulisi antaa valtioneuvoston periaatepäätöksen sijaan valtioneuvoston päätös, minkä vuoksi oikeuskansleri edellytti esittelylistaan ja sen liitteisiin tehtävän useita korjauksia.

Asian tuolloiselle esittelijälle, erityisasiantuntija A:lle oikeuskanslerinvirastosta 16.3.2022 lähetettyyn, korjauspyynnön sisältävään, sähköpostiviestiin saapui automaattinen vastaus, jonka mukaan esittelijä on tavattavissa 21.3.2022. Koska asia oli tarkoitus esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa 17.3.2022, oikeuskanslerinvirastosta oltiin yhteydessä ministeriön energiaosastoon ja pyydettiin välittämään tieto korjauspyynnöstä sellaiselle virkamiehelle, joka voisi huolehtia tarvittavista korjauksista. Esittelijän vuosiloman vuoksi esittelijä pyydettiin vaihtamaan.

Olen päättänyt tutkia asian esittelyssä noudatetun työ- ja elinkeinoministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on 19.5.2022 toimittanut asiassa energiaosastolta hankkimansa selvityksen ja antanut asiasta lausuntonsa. Lausunnossa pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, miten työ- ja elinkeinoministeriössä on huolehdittu siitä, että ministeriön esittelijät tuntevat virkamiehen ja esittelijän vastuuta koskevat säännökset ja esittelijän tavoitettavuutta ja läsnäoloa koskevat ohjeet sekä siihen, miten säännökset ja ohjeet otetaan huomioon esittelijöiden työn johtamisessa ja valvonnassa.

RATKAISU

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan (1/2007) mukaan esittelijä vastaa asiasta asian esivalmistelusta toimeenpanoon asti. Esittelijän on oltava tavoitettavissa esittelylistan jaon jälkeen aina siihen hetkeen asti, kun asia on päätöskirjattu. (s. 23) Päätöslistamenettelyyn ajateltu asia saattaa muuttua esittelymenettelyasiaksi. Esittelijän tulee tällöin olla istunnossa paikalla. Mahdollisessa PTJ:n häiriötilanteessa esittelijät voidaan myös kutsua istuntoon esittelemään asiansa. Kutsun istuntoon voi esittää ministeri, oikeuskansleri tai esittelijä itse. Esittelijän on varauduttava saapumaan paikalle istuntoon siihen asti, kunnes istunto on päättynyt. (s. 71-73)

Saadun selvityksen mukaan tehoreservin hankkiminen ajalle heinäkuu 2022 – kesäkuu 2023 edellytti, että toimitusvarmuuden tavoitetasoa (luotettavuusstandardia) koskeva päätös oli tehtävä viivytyksettä. Heti toimitusvarmuuden tavoitetasoa koskevan Energiaviraston suosituksen saatuaan ministeriön energiaosasto valmisti 6.3.2022 luonnoksen valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa varten. Energiaosastolla oli Energiaviraston kanssa laskettu, että päätöksen tekeminen viimeistään 17.3.2022 mahdollistaisi tehoreservin määrän määrittämisen siten, että tehoreservi ehdittäisiin hankkia määräpäätöksen antamisen jälkeen heinäkuussa alkavalle tehoreservikaudelle.

Esittelijän loma viikolle 11 oli sovittu jo helmikuun alussa ja asian kiireellisyyden vuoksi kyseinen esittelijä valmisti asian ja hankki sille esittelyluvan. Esittelijän esihenkilön ja energiaosaston

energiamarkkinat-ryhmän päällikön, teollisuusneuvos B:n mukaan hänen olisi tullut viimeistään tuolloin hankkia alkuperäisen esittelijän tilalle toinen esittelijä, mutta esittelijän vaihtaminen jäi muiden kiireinen vuoksi. Loman peruuttaminen henkilökohtaisista syistä ei myöskään ollut mahdollista, mutta esittelijä oli sitoutunut hoitamaan esittelyn lomasta huolimatta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että oikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyynnön kohteena olevassa yksittäisessä asiassa on valitettavasti tapahtunut virheellinen menettely. Työ- ja elinkeinoministeriö pahoittelee tilannetta ja on selvittänyt asiaa sisäisissä keskusteluissa yhdessä asianosaisten kanssa. Valmistelleella osastolla asiaan on osaltaan vaikuttanut valmistelun poikkeuksellisen kiireellinen aikataulu johtuen äkillisestä kriisitilanteesta (Ukrainan sota), joka on jo valmiiksi kuormittanut erityisesti energia-asioista vastaavaa osastoa. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt turvaamaan työskentelyn sujuvuuden myös kriisitilanteissa ja ennakoimaan tilanteita, mutta tässä yksittäisessä asiassa ennakointi lomien vahvistuksen ja sijaisjärjestelyjen osalta on valitettavasti pettänyt.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnon mukaan osana virkamiesten perehdytystä julkaissut intranetissään (Kampus) esittelylistoja koskevan ohjeistuksen. Ohjeistuksen ingressissä todetaan, että *”esittelijä huolehtii esittelylistojen jakamisesta ajoissa ja siitä, että hän on tavoitettavissa sen mahdollisia korjauksia varten”*. Ohjeistukseen on kirjattu, että *”esittelijän ja avustajan on oltava hyvin tavoitettavissa esittelylistan jakamispäivän ja esittelypäivän välisenä aikana mahdollisia korjauksia varten. Esittelijä myös vastaa esityksen saattamisesta esittelykuntoon”*. Samalla sivustolla on myös linkit muun ohella valtioneuvoston esittelijän käsikirjaan (1/2007) ja ohjeistukseen. Työ- ja elinkeinoministeriössä uusien virkamiesten perehdytyksessä opastetaan hyödyntämään edellä mainittua ohjeistusta ja ohjataan muiden ohjeiden äärelle. Uusia virkamiehiä ohjataan myös tutustumaan valtioneuvoston yhteiseen koulutustarjontaan. Lähiesimies on vastuussa siitä, että uusi virkamies perehdytetään työtehtäviinsä.

Esittely valtioneuvostolle ja esittelyyn liittyvien tehtävien hoitaminen on valtioneuvoston esittelijöinä toimivien virkamiesten virkatehtävien ydintä. Valtioneuvoston esittelytoimintaa koskevat määräykset ja ohjeet ovat keskeisiä työnantajan antamia työnjohtomääräyksiä ja ohjeita. Päälikkötehtävissä toimivien yhtenä keskeisenä virkavelvollisuutena on huolehtia esittelytoiminnan sujuvuudesta ja joutuisuudesta. Samalla on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan valtion virkamieslain 13 §:n mukaisesti virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet, joihin kuuluu oikeus vuosilomaan.

Esittelijän on oltava tavoitettavissa esittelylistan jakamisen jälkeen aina istuntoon saakka useasta syystä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtävien päätösten lainmukaisuutta valvotaan oikeuskanslerinvirastossa tarkastamalla kaikki istuntojen esittelylistat ennen istuntoja. Esittelylistat tarkastetaan listojen jaon ja esittelyn välisenä aikana. Tällöin esittelijöihin otetaan tarvittaessa yhteyttä lisätietoja ja

listojen korjauksia varten. Tavoitteena on selvittää esiteltäviin asioihin liittyvät kysymykset etukäteen siten, että päätöksenteolle istunnoissa ei olisi oikeudellisia esteitä. Esittelijöiden tulee olla viivytyksettä tavoitettavissa puhelimitse tai sähköpostilla, jotta mahdolliset korjaukset voidaan tehdä ajoissa ennen istuntoa. (em. käsikirja s. 16) Ennakollista laillisuusvalvontaa, toisin sanoen esittelylistojen tarkastamista ja mahdollisia korjauksia varten, on käytettävissä varsin rajallinen aika, pääsääntöisesti tiistaiaamupäivästä torstaiaamuun. Ennakollista laillisuusvalvontaa vaikeuttaa se, jos esittelijää ei viipymättä tavoiteta ja esittelijän tai esiteltävästä asiasta tietävän virkamiehen tavoittelemiseen joudutaan käyttämään aikaa.

Suurin osa yleisistunnon asioista käsitellään päätöslistamenettelyssä, jolloin esittelijävirkamies ei ole itse läsnä. Päätöslistamenettelyyn ajateltu asia saattaa kuitenkin muuttua esittelymenettelyasiaksi. Esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttu istuntoon ja hän on paikalla esittelemässä asiaansa. Esittelijältä saatetaan haluta lisätietoa, esitykseen saatetaan haluta muutoksia, ministeri haluaa jättää asiaan lausuman tai asiasta halutaan yleensäkin keskustella. Esittelijän läsnäolo mahdollistaa esityksen muuttamisen. Myös esimerkiksi mahdollisessa PTJ:n häiriötilanteessa esittelijät voidaan kutsua istuntoon esittelemään asiaansa. (em. käsikirja s. 71-72) Edellä mainittuja tilanteita ei voida välttämättä etukäteen ennakoida.

Sen lisäksi, että esittelijän on oltava tavoitettavissa, hänen tulee näin ollen olla mahdollista saapua istuntoon melko lyhyelläkin varoitusajalla. Kutsun istuntoon voi esittää ministeri, oikeuskansleri tai esittelijä itse. Kutsu on PTJ:n kutsutoiminnon avulla esitettävä pääsääntöisesti kolme tuntia ennen istunnon alkua. Esittelijän on kuitenkin varauduttava saapumaan paikalle istuntoon siihen asti, kunnes istunto on päättynyt. Hänet voidaan istuntopäivänä kutsua paikalle myös puhelimitse. (em. käsikirja s. 72-73) Jos esittelijä ei ole käytettävissä asiakirjojen asianmukaista korjaamista tai lisätietoja varten taikka jos häntä ei saada kutsutuksi istuntoon, valtioneuvoston päätöksenteko voi vaikeutua tai jopa estyä.

Perustuslain 118 §:n 2 momentin säännös rinnastaa esittelijän vastuun päätöksentekijän vastuuseen. Esittelijä vapautuu vastaamasta hänen esittelystään valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä, mutta hänen ehdotuksestaan poikkeavasta päätöksestä vain lausumalla pöytäkirjaan eriävän mielipiteensä. Esittelijän on ilmoitettava eriävä mielipide ja oma ratkaisuehdotuksensa esittelytilaisuudessa sekä perustelut mielipiteelleen. (em. käsikirja s. 24) Ottaen huomioon esittelijän vastuun siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, on selvää, että vuosilomalla oleva virkamies ei voi toimia esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä. Esittelijän vaihtaminen toiseen esittelijään tarkoittaa myös kaikkien esittelijän velvollisuuksien ja vastuun siirtoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan pääsääntöisesti työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet, joilla on esittelijän oikeudet, ovat käyneet valtioneuvoston esittelijän kurssin. Ministe-

riö pyrkii saamaan uudet esittelijät valtioneuvoston yhteisesti järjestämille kursseille mahdollisimman pian rekrytoinnin jälkeen. Mikäli esittelijän oikeudet saava virkamies ei ole käynyt valtioneuvoston esittelijän kurssia, on hänellä tällöin yleensä takanaan pidempi käytännön kokemus. Lausunnon mukaan ministeriö tarjoaa aktiivisesti tukea, ohjeistusta ja koulutusmahdollisuuksia koskien uuden esittelijän ja lainvalmistelijan perehdyttämistä. Säädösvalmistelijoita varten työ- ja elinkeinoministeriössä toimii lisäksi erillinen sääntelyn kehittäminen -ryhmä, joka tarjoaa lainvalmistelun tukipalveluja ja neuvontaa sekä vastaa lainvalmistelijoiden perehdyttämisohjeistuksesta yhdessä lainsäädäntöjohtajan kanssa. Ryhmä tukee lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä ja toisiin lainvalmistelijoihin tutustumista aktiivisesti toimivan ministeriön säädösverkoston kautta sekä jakaa tietoa lainvalmistelijan yksilöllisestä oppimispolusta.

Nyt kyseessä olevassa asiassa virheellinen menettely on todettu ja siitä on keskusteltu asianosaisten kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kertonut pyrkivänsä varmistamaan, että vastaava tilanne ei uusiudu kiinnittämällä jatkossa erityistä huomiota esittelijöiden hyvään perehdytykseen, koulutukseen pääsyyn sekä henkilöstön tavoitettavuusedellytyksen huomioimiseen osana esimiestyötä ja työn johtamista

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota vastaisen varalle virkamiehen ja esittelijän vastuuta koskevien säännösten ja esittelijän tavoitettavuutta ja läsnäoloa koskevien ohjeiden noudattamiseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto