

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 35/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- neuvottelupäällikkö Markku Kajo, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- lakimies Päivi Ahonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- vastaava lakimies Ari Komulainen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia siten, että valtion virkamies voitaisiin siirtää määräajaksi työskentelemään myös osittain toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Lisäksi valtion virkamieslakiin lisätäisiin säännös karenssisopimuksesta ja palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta erityisestä rajoitusajasta sekä sen ajalta maksettavasta korvauksesta. Myös valtion virkamiehen muutoksenhakua koskeviin säännöksiin tehtäisiin muutoksia. Muutoksenhakua koskeva sääntely yhden-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

mukaistettaisiin hallintolainkäyttölain kanssa. Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa valituslupaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä

Virkamies voidaan voimassa olevan valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:n mukaan siirtää määräajaksi työskentelemään toisessa virastossa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virka-tehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkuvuutta tai virkamiehen työllistymistä. Muu virkamies kuin tuomari voidaan mainitun säännöksen nojalla siirtää työskentelemään myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Siirto edellyttää kaikissa tilanteissa vastaanottavan työnantajan ja virkamiehen suostumusta. Tuomareita koskeva soveltamisalarajaus on poistettu säännöksestä 1.1.2017 voimaan tulevalla lailla (685/2016). Tuomareiden siirtämisen edellytyksistä säädetään jatkossa tuomioistuinlaissa (673/2016).

Vain osittain toisen viraston tehtävissä tai muun työnantajan palveluksessa työskentely ei ole nykyisten valtion virkamieslain säännösten mukaan mahdollista. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei myöskään erikseen säädetä virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään valtion virkamieslain 20 §:n perusteella vastaanottavan viraston tehtävissä.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion virkamies voidaan suostumuksellaan siirtää määräajaksi työskentelemään myös osaksi toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Esityksen mukaan siirto voidaan tehdä myös viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvasta erityisestä syystä tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa. Esimerkkeinä erityisestä syystä mainitaan hallituksen esityksen perusteluissa virkamiehen erityisasiantuntemus, jolle on tilapäisesti käyttöä myös toisen viraston tehtävissä, sekä vastaanottavan viraston tehtävien ruuhkautuminen.

Valiokunta toteaa, että merkittävä osa valtionhallinnossa tehtävästä työstä on asiantuntijatyötä, joka ei ole sidoksissa aikaan eikä paikkaan. Tiedon ja asiantuntijuuden laaja-alaista yhteiskäyttöä ja yhdistämistä tuleekin valiokunnan mielestä edistää.

Valtion virkamieslaissa ehdotetaan säädettäväksi virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään siirron aikana vastaanottavan viraston tehtävissä. Virkamies pysyy, kuten nykyisinkin, siirron ajan sen viraston virkamiehenä, jonka virkaan tai virkasuhteeseen hänet on nimitetty. Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Virkamiehen määräaikaista siirtoa koskevassa päätöksessä määritellään, missä laajuudessa virkamies työskentelee toisen viraston tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Virkamies voi siirron aikana tehdä sekä luovuttavan että vastaanottavan viraston työtehtäviä.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on hyödyntää asiantuntijuutta valtionhallinnossa nykyistä joustavammin. Tavoitteena on myös tasata työtehtävien määrää suuntaamalla tilapäisesti valtion henkilöstövoimavaroja sinne, missä niiden tarve on suurin. Henkilöstövoimavarojen joustavampi käyttö ja ICT:n tehokkaampi hyödyntäminen edistävät hallituksen esityksen perustelujen mukaan myös toimintojen digitalisaatiota. Muutoksilla pyritään kehittämään henkilöstön ammattitaitoa lisäämällä henkilö- ja tehtäväkiertoa, joiden avulla virkamiehille karttuu monipuolista kokemusta erilaisissa tehtävissä ja organisaatioissa. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Ehdotetun valtion virkamieslain 20 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen siirtämistä harkittaessa on otettava huomioon, että virkamiehellä on riittävät edellytykset ja osaaminen hoitaa tehtäviä. Virkamies ei saa tulla siirron vuoksi esteelliseksi tehtävissään. Siirto ei myöskään saa vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen tai muuten haitata tehtävien asianmukaista hoitamista. Valiokunta korostaa, että ehdotettuja säännöksiä tulee soveltaa siten, että sekä luovutettavan että vastaanottavan viraston virkamiesten oikeusturvatakeet toteutuvat. Siirto ei voi myöskään perustua kelpoisuusvaatimusten kiertämiseen.

Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta (karenssisopimus)

Yleistä

Virkamiesten palvelussuhteen ehtoista sovitaan virkaehtosopimuksessa. Osa palvelussuhteen ehtoista määräytyy kuitenkin suoraan lainsäädännöstä. Virasto voi valtion virkamieslain 44 §:n mukaan tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteesta noudatettavista ehtoista. Sovittavat asiat on rajattu valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) säädettyihin sopimuksenvaraisiin asioihin. Mainitun säännöksen mukainen sopimus palvelussuhteen ehtoista koskee lähtökohtaisesti virkasuhteen aikaisia ehtoja. Valtion virkamieslaissa ei ole nykyisin säännöksiä mahdollisuudesta tehdä palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuva sopimus.

Valtion virkamieslakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus sopia palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jonka aikana rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta. Viranomaisen voi ehdotuksen mukaan asettaa niin sanotun karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai uusiin tehtäviin siirtymisen edellytykseksi. Rajoitusajaksi ehdotetaan enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, ja sen ajalta on tarkoitus maksaa palkkausta vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismääräksi ehdotetaan maksetun korvauksen määrää kaksinkertaisena. Virkamiehellä on ehdotuksen mukaan virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoittamisvelvollisuus, jos hän siirtyy toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos palvelussuhde on päättynyt työnantajasta johtuvasta syystä.

Hallintovaliokunta on aiemmin virkamieslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 50/2014 vp — HE 298/2014 vp) todennut, että tuolloin ehdotetulle karenssimenettelylle on ollut olemassa varsin painavat perusteet. Valiokunta kuitenkin kat-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

soi, että ehdotetut karenssin sisältöä, puitteita ja laajuutta määrittelevät säännökset olivat siinä määrin väljiä ja tulkinnanvaraisia, etteivät ne täyttäneet sääntelyltä edellytettäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2016 vp) todennut perustuslain 18 ja 80 §:n säännöksistä johtuvan, että karenssisopimuksen tarkoittamien velvoitteiden ja rajoitusten perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien laintasoista sääntelyä voidaan pitää riittävänä. Sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan pääosin perustuslain 18 §:n turvaamiin oikeuksiin kohdistuvilta rajoituksilta edellytettävät tarkkarajaisuuden ja selkeyden vaatimukset. Karenssimenettelyllä suojataan yleistä etua ja pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon keskeinen elementti. Sääntelyllä pyritään torjumaan myös korruptiota siirtymistilanteissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVL 41/2000 vp).

Valiokunta pitää edellä mainittuja ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina sekä karenssisopimuksen tarkoitusta ja sitä koskevaa sääntelyä perusteltuina. Valiokunta kuitenkin korostaa, että pääsääntöisesti virkamiesten siirtymistä valtion palveluksesta uusiin tai toisiin tehtäviin voidaan pitää ongelmattomana, eikä sitä tule rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Uudella menettelyllä ei olekaan tarkoitus estää virkamiehiä siirtymästä toisen työnantajan palvelukseen. On kuitenkin tilanteita, joissa virkamiehen siirtyminen toisiin tehtäviin valtionhallinnon ulkopuolelle ilman mitään rajoituksia voi johtaa eturistiriitoihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että karenssiajasta sopiminen on ollut valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan mahdollista vuodesta 2007 alkaen. Valtiovarainministeriön tiedossa ei hallituksen esityksen perustelujen ja valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan ole yhtään mainitun ohjeistuksen perusteella tehtyä karenssisopimusta. Hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu, että ehdotetusta muutoksesta saattaa aiheutua yksittäisille virastoille jonkin verran taloudellisia vaikutuksia karenssisopimuksista ja niiden perusteella rajoitusajalta maksettavista korvauksista. Taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu tämän tarkemmin. Käytettävissä olevan tiedon mukaan niiden virkamiesten määrä, joiden kanssa karenssisopimus voidaan tehdä, on lähtökohtaisesti melko suuri. Mahdolliset korvaukset maksetaan viraston toimintamenoista. Tämän vuoksi valiokunta tähdentää, että karenssisopimusten perusteella maksettavien korvausten määrä saattaa muodostua varsin merkittäväksikin.

Ehdotettujen säännösten mukainen karenssisopimus tehdään lähtökohtaisesti ennen virkaan nimittämistä. Tällöin viranomaisen voi asettaa sopimuksen tekemisen nimittämisen edellytykseksi. Sopimus voidaan kuitenkin tehdä myös virkasuhteen aikana ennen kuin virkamies siirtyy tehtäviin, jotka edellyttävät rajoitusajasta sopimista. Virasto voi näin ollen direktio-oikeutensa puitteissa yksipuolisesti muuttaa virkamiehen tehtäviä sellaisiksi, joihin ehdotetun 44 a §:n 2 momentin säännöksiä sovelletaan. Säännös ei velvoita virkamiestä sopimuksen tekemiseen.

Virkamies ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan riko virkavelvollisuuksiaan pelkästään kieltäytymällä karenssisopimuksesta eikä häneen voida vain sopimuksesta kieltäytymisen perusteella kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä. Perustuslakivaliokunta on lausunnos-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

saan kiinnittänyt huomiota siihen, että karenssisopimuksesta kieltäytymisen suhde irtisanomiseen jää epäselväksi, koska irtisanominen yksilöperusteella ei ole rangaistukseksi tulkittava toimi. Tulkinnanvaraiseksi jää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan myös se, voiko kieltäytyminen johtaa irtisanomiseen tuotannollistaloudellisella perusteella virkamiehen töiden vähentymisen myötä (valtion virkamieslain 27 §). Valiokunta toteaa, että ehdotetussa 44 a §:ssä on kyse sopimusjärjestelystä ja virkamies voi näin ollen myös kieltäytyä sopimuksen tekemisestä. Jos viranomaisen katsoo, että tehtävä, johon henkilöä ollaan nimittämässä tai johon henkilö on siirtymässä, on sellainen, että karenssisopimusta edellytetään, henkilö ei hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella voi aloittaa kyseisessä tehtävässä. Virkamiehen kieltäytyminen sopimuksen tekemisestä ei kuitenkaan ole valtion virkamieslain mukainen irtisanomisperuste. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tältä osin asianmukaisena.

Karenssisopimuksen kohderyhmä

Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää ehdotuksen mukaan, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Sopimuksen kohderyhmään kuuluvien virkamiesten joukko rajataan siis kuvaamalla sen tiedon laatu, johon virkamiehellä on tehtävässään pääsy. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sopimuksen tekemistä harkittaessa tulee ottaa huomioon, voiko virkamies käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailuvista yrityksistä, kyseessä olevan toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa on myös otettava huomioon, onko virkamiehellä sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei yleisesti ole.

Valiokunta toteaa, että tarkoituksena on säännellä etenkin ylimpien virkamiesten ja esimerkiksi erityisen merkittäviä virka- tai liikesalaisuuksia taikka ihmisten tai yritysten arkaluonteisia tietoja käsittelevien virkamiesten siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen tai muihin tehtäviin. Ehdotettu sääntely koskee lähtökohtaisesti kaikkia valtion virkamiehiä. Karenssisääntelyn kohderyhmää ei valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella voida rajata vain osaan virkamiehistä, koska säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä voi olla kaikilla hallinnonaloilla ja organisaatiotasoilla. Olennaista karenssisopimuksen tekemisen kannalta on sen tiedon laatu, johon virkamiehellä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkeinä valtionhallinnon ylimmät virkamiehet sekä julkisia hankintoja ja sopimuksia käsittelevät virkamiehet. Karenssisopimuksen tekemiseen ei ehdotetun muutoksen voimaantulon jälkeenkään ole velvollisuutta. Valiokunta pitää ehdotettuja rajoituksia perusteltuina erityisesti ylimpien virkamiesten ja merkittäviä virka- tai liikesalaisuuksia taikka muutoin arkaluonteisia tietoja käsittelevien virkamiesten siirtyessä toisiin tehtäviin.

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n 1 momentin mukaan saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Saman pykälän 3 momentissa säädetään tietojen hyväksikäyttökiellosta. Vaitiolovelvollinen ei saa käyt-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

tää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Virkamiehen vaihtolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat siis myös virkasuhteen jälkeiseen aikaan. Ehdotettu sääntely täydentää mainittua viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntelyä.

Ehdotettu sääntely koskee vain valtion virkamiehiä. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että karenssisääntelyn soveltamisalaa olisi perusteltua harkita laajennettavaksi ehdotetun 44 a §:n kaltaisin rajauksin kaikkiin virkasuhteessa toimiviin ja yhtenäistää siten virkasuhteeseen kohdistuvaa sääntelyä myös kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Myös hallintovaliokunta on kiinnittänyt asiaan aiemmin huomiota (HaVM 50/2014 vp — HE 298/2014 vp). Nyt ehdotettua vastaavaa karenssisääntelyä ollaankin hallintovaliokunnalle esitetyn selvityksen mukaan valmistelemassa myös kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin (304/2003).

Rajoitusaikaa koskevan sopimusehdon soveltaminen ja rajoitusajalta maksettava korvaus

Rajoitusajaksi voidaan ehdotuksen mukaan sopia enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajan pituutta harkittaessa on hallituksen esityksen perustelujen mukaan otettava huomioon, missä vaiheessa rajoituksen kohteena oleva virkamiehen tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin käyttää uudessa tehtävässä ehdotetun säännöksen tarkoittamalla tavalla.

Karenssimenettely merkitsee rajoitusta virkamiehen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että rajoitusten on siten oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, ja on viitannut aiempiin lausuntoihinsa (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 2 ja siinä viitattut lausunnot). Rajoituksen ajallinen ulottuvuus on lakiehdotuksessa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti, ja rajoitusajalta maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus. Karenssisopimus ei sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on, että karenssirajoitus olisi mahdollinen vain ehdotetun 44 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka sinänsä kiinnittyvät rajoituksen hyväksyttäväksi arvioituihin tarkoituksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös sovellettuna yhdessä sen hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon perusteita määrittävän säännöksen kanssa, joka yleisesti edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, estää säännöksen kaavamaisen soveltamisen esimerkiksi kaikkiin tietojenkäsittelyä suorittaviin virkamiehiin. Lakiehdotus ei näin ymmärrettynä ole perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Hallintovaliokunta tähdentää, että vaikka jatkossa karenssisopimus tehdäänkin eräiden virkamiesten kanssa, rajoitusaikaa koskevaa sopimusehtoa ei välttämättä sovelleta, vaan sen soveltamisesta päätetään aina tapauskohtaisesti. Arvion sopimusehdon soveltamisesta tekee se viranomaisen, jonka palveluksesta virkamies on siirtymässä toisiin tehtäviin. Jos virkamies aikoo siirtyä suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden kestäessä sellaisiin tehtäviin, joissa hän ei voi hyödyntää saamiaan tietoja, tai viranomaisen toiminnan kannalta rajoitusaikaan ei muutoin ole tarvetta, viranomaisen voi todeta, että karenssisopimuksen ehto karenssiajasta ei toteudu. Tällöin viran-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

omaisella ei myöskään ole velvoitetta maksaa virkamiehelle korvausta. Virkamies ei näissä tilanteissa ole estynyt työskentelemään uuden työnantajan palveluksessa tai muussa tehtävässä.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 5 §:n mukaan kilpailukieltosopimuksella saadaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajan. Jos työntekijän voidaan katsoa saavan kohtuullisen korvauksen hänelle kilpailukieltosopimuksesta aiheutuvasta sidonnaisuudesta, rajoitusaika voidaan sopia enintään vuoden pituiseksi. Nyt ehdotetaan, että valtion virkamiehillä rajoitusaika olisi enintään 12 kuukautta. Valiokunta pitää rajoitusajan ehdotettua enimmäiskestoa liian pitkänä. Esityksen tavoitteet voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan toteuttaa lyhyemmälläkin enimmäisrajoitusajalla.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi Norjassa voidaan vastikään voimaan tulleen lainsäädännön perusteella asettaa virkamiehelle enintään kuuden kuukauden pituinen karenssiaika ennen toisiin tehtäviin siirtymistä. Perusteluissa viitataan myös valtion virkamieseettisen toimikunnan raporttiin, jossa suositellaan karenssiajan pituudeksi 6—12 kuukautta. Valiokunta ehdottaakin, että rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Kuuden kuukauden rajoitusaikaa voidaan pitää riittävänä ennen uuteen tehtävään siirtymistä niissä tapauksissa, joissa karenssi katsotaan tarpeelliseksi. Valiokunta kuitenkin korostaa, että rajoitusajan tulee olla riittävän pitkä, jotta sillä olisi tavoiteltu vaikutus. Karenssiajan pituutta määriteltäessä on valiokunnan mielestä keskeistä, voidaanko tietoa, jota karenssin avulla suojataan, uudessa palvelussuhteessa olennaisella tavalla hyödyntää tai käyttää toisen vahingoksi. Karenssiaika voi luonnollisesti olla ehdotettua enimmäiskestoa lyhyempikin.

Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että sinänsä perustellusta karenssisopimussääntelystä ei muodostu järjestelmää, jossa viranomaisen aina, kun virkamiehen kanssa on tehty karenssisopimus, maksaa virkamiehelle palvelussuhteen jälkeiseltä ajalta uuden sääntelyn mahdollistaman korvauksen. Valiokunta korostaakin, että korvauksen maksamisen tarpeellisuutta on arvioitava huolellisesti kussakin yksittäisessä tapauksessa. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa virkamies on jo siirtynyt eläkkeelle ja ilmoittaa sopimuksessa sovittuna rajoitusaikana aloittavansa toiminnan, johon karenssisääntely muutoin soveltuisi.

Myös perustuslakivaliokunta on tuonut lausunnossaan esiin, että lakiehdotus voisi ilmeisesti johdattaa siihen, että eläkkeelle siirtyneelle virkamiehelle voitaisiin maksaa eläkkeen lisäksi palkkaa vastaavaa korvausta. Myöskään sääntelyn suhde valtion virkamieslain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettuun irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan aivan selvä. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että ehdotuksen mukaiseen sopimukseen rajoitusajasta on tarve vedota myös virkamiehen eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn tavoitteet, rajoitusajalta maksettavalle korvaukselle saattaa näissäkin tilanteissa olla yksittäisissä tapauksissa perusteet. Lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä kuitenkin olla, että korvauksen maksamiseen eläkkeelle jääneelle virkamiehelle suhtaudutaan pidättyväisesti.

Karenssisopimuksessa voidaan sopia sopimussakosta, joka voi ehdotuksen mukaan olla enintään rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena. Tavoitteena on vahvistaa karenssisopimuksen ennalta ehkäisevää vaikutusta. Esitetyn selvityksen mukaan sopimussakon enimmäismäärän

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

tulee olla suurempi kuin rajoitusajalta maksettavan korvauksen, jotta sillä olisi vaikuttavuutta. Työsopimuslain mukaiseen kilpailukieltosopimukseen voidaan ottaa määräys vahingonkorvauksen sijasta tuomittavasta sopimussakosta, joka saa enimmäismäärältään vastata työntekijän työsuhteen päättymistä edeltäneen kuuden kuukauden palkkaa. Ottaen huomioon edellä mainittu valiokunnan ehdotus enintään kuuden kuukauden rajoitusajasta valtion virkamieslain mukaisen sopimussakon enimmäismäärä olisi suurempi kuin työsopimuslain mukaisen sopimussakon. Valiokunta pitää tätä hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta perusteltuna.

Muutoksenhakusäännöksiin ehdotetut muutokset

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtion virkamieslain 53 §:n mukaan virkamies voi kuitenkin nykyisin hakea muutosta itseään koskevaan ministeriön tekemään päätökseen valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tavoitteena on nyt poistaa voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvä mainittujen säännösten välinen ristiriita. Myös ministeriön virastotyönantajana tekemästä päätöksestä valitaan jatkossa, kuten hallintolainkäyttölaissa säädetään eli ensiasteena hallinto-oikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista niihin asiaryhmiin, joihin haetaan muutosta valtion virkamieslain 57 §:n perusteella. Valituslupajärjestelmän laajentaminen lakiehdotuksen tarkoittamiin asioihin ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valtiosääntöisesti ongelmallista (ks. myös esim. PeVL 55/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan todennut, että valituslupasäntely tulisi yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös valtion virkamieslain 57 §:n 2 momentin mukaiseen viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintovaliokunta toteaa asiassa saamansa selvityksen perusteella, että ehdotettu valtion virkamieslain 57 § jättää avoimeksi sen, edellytetäänkö myös valtion viranomaiselta valituslupaa haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Saadun selvityksen perusteella tarkoituksena on ollut, että ehdotettu valituslupasäntely koskee myös viranomaista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Valtion virkamiehiä koskeva muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin 1.4.2013 voimaan tulleella muutoksella. Hallintovaliokunta piti tuolloin asianmukaisena, että uuden sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia virkamiesten oikeusturvaan, tuomioistuinten työmäärään ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen seurataan ja että seurannan tuloksista raportoidaan hallintovaliokunnalle (HaVM 25/2012 vp — HE 61/2011 vp).

Nyt ehdotettu muutos liittyy valituslupajärjestelmän yleiseen laajentamiseen eri hallinnonaloille ja uusiin asiaryhmiin. Valituslupajärjestelmän laajentaminen on useissa muissa asiaryhmissä toteutettu 1.1.2016 voimaan tulleilla muutoksilla (HE 230/2014 vp). Valtion virkamieslakiin ei tehty tuossa yhteydessä muutoksia. Ehdotetulla muutoksella valituslupajärjestelmä laajennetaan koskemaan myös valtion virkamieslakia.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

20 §. Valtion virkamieslain 20 §:ää on muutettu nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen lailla 685/2016, joka tulee voimaan 1.1.2017. Lakiehdotuksen 20 § on tarpeen yhteensovittaa mainitun muutoksen kanssa.

44 a §. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 44 a §:n 1 momentin mukaan karensisopimuksella voitaisiin "ehdollisesti" rajoittaa virkamiehen oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen perusteella ei ole aivan selvää, mitä ehdollisuus tässä yhteydessä tarkoittaa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallintovaliokunnan on syytä harkita sopimuksen ehdollisuuden sääntelyn tarpeellisuutta tai säännöksen sanamuodon täsmenmistä tältä osin vastamaan tarkoitustaan siten, että ehdollisuuden ei voida tulkita tarkoittavan ainakaan sellaista ehto- toimivaltaa, jonka perusteella karensisopimuksella voitaisiin määritellä muita velvollisuuksia tai rajoituksia virkamiehelle kuin ne, joiden perusteet on määritelty laissa.

Myös hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella tarkoitus on korostaa sitä, että sopimusehto rajoitusajasta tulee 44 a §:n 4 momentin mukaan voimaan vain, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Hallintovaliokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttia täsmennetään siten, että edellä todettu käy siitä selvästi ilmi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa sanan "ehdollisesti" korvaamista ilmaisulla "2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa".

Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälän 3 momentissa säädettäväksi, että rajoitusajaksi voidaan sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Valiokunta pitää enintään kuuden kuukauden rajoitusaikaa edellä yleisperusteluissa esitetyin tavoin ehdotuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta riittävänä. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttia tältä osin täsmennettäväksi.

53 §. Lakiehdotuksen 53 § on tarpeen yhteensovittaa lailla 685/2016 tehdyn muutoksen kanssa.

57 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan myös viranomaisen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä tai jolla on ratkaistu 56 §:ssä tarkoitettu hallintoriita- asia. Pykälän 2 momenttiin ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu muutoksia. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettujen muutosten jälkeen ei ole täysin selvää, edellytetäänkö korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa myös niissä tapauksissa, joissa viranomaisen hakee muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään viittaus pykälän 1 momenttiin. Ehdotetulla muutoksella täsmennetään sitä, että myös viranomaisen on saatava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupa hakeakseen muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Lisäksi pykälä on tarpeen yhteensovittaa lailla 685/2016 tehdyn muutoksen kanssa. Valiokunta on myös korjannut kirjoitusvirheen pykälän 1 momentissa.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

Johtolause

Valiokunta toteaa, että valtion virkamieslain 20, 53 ja 57 §:ää on muutettu lailla 685/2016. Muutos tulee voimaan 1.1.2017. Tämän vuoksi myös lakiehdotuksen johtolauseetta on tarpeen tarkistaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 90/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 20, 52, 53 ja 57 §, sellaisina kuin ne ovat, 20, 53 ja 57 § laissa 685/2016 sekä 52 § laissa 283/2015, sekä lisätään lakiin uusi 44 a § seuraavasti:

20 §

Virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, kun siihen on viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa taikka virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Siirto edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan viraston tai työnantajan suostumusta.

Virkamies on 1 momentissa tarkoitetun määräajan virkasuhteessa luovuttavaan virastoon. Virkamies voi kuitenkin työskennellä siirron perusteella ja laajuudessa vastaanottavan viraston virkamiehenä, jollei tehtäviä tai toimivaltaa ole erikseen lailla tai asetuksella säädetty kuuluvaksi tiettyyn virkaan tai jollei muualla toisin säädetä.

Harkittaessa virkamiehen siirtämistä on otettava huomioon, että virkamiehellä on riittävät edellytykset ja osaaminen hoitaa tehtäviä, ja että virkamies ei tule siirron vuoksi esteelliseksi tehtävissään. Siirto ei myöskään saa vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen tai muuten haitata tehtävien asianmukaista hoitamista.

Virkamiehen siirtämisestä päättää se virasto, jonka virkaan tai virkasuhteeseen virkamies on nimitetty.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

11 luku

Sopimus palvelussuhteen ehdoista

44 a §

Viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla **2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa** rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (*karenssisopimus*).

Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään **kuusi** kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle 1 momentissa tarkoitettua siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päätynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

52 §

Virkamies, joka katsoo, ettei viranomainen ole antanut hänelle virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös.

Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 57 §:ssä säädetään.

53 §

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa, virkamies saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muuhun kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla viranomainen on antanut ~~muut-~~ te virkamiehelle ~~kuin tuomarille~~ varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin 57 §:ssä säädetään. **Tuomioistuimen tekemään tuomaria koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin tuomioistuinlain 23 luvussa säädetään.**

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oi-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

keus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoinnituksesta.

57 §

Valtioneuvoston tai viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tuomioistuimen tekemään tuomarin tai esittelijän sivutointa koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin tuomioistuinlain 23 luvun 1 §:ssä säädetään. Valitusaika 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Myös viranomaisen saa, siten kuin 1 momentissa säädetään, hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä tai jolla on ratkaistu 56 §:ssä tarkoitettu hallintoriita-asia.

Seuraaviin virkamiestä tai viranhakijaa koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen;
- 2) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin 2 tai 4 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttamista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin tässä pykälässä säädetään. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa haettaviksi julistetut virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Viranomaisen tai virkamies, joka on nimitetty tai jota esitetään nimitettäväksi 44 a §:ssä tarkoitettuun virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen mutta johon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, voivat kuitenkin tehdä karenssisopimuksen noudattaen, mitä 44 a §:ssä säädetään.

Tällä lailla kumotaan valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 41 §.

Helsingissä 28.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2016 vp

jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteerinä Henri Helo