Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp) 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 lisättäisiin 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 yhdenmukaistettaisiin hallintolainkäyttölain kanssa. Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa valituslupaa.

Valtion virkamieslain 20 §:n muutosehdotukset

Ehdotuksen mukaan valtion virkamies voitaisiin suostumuksellaan siirtää määräajaksi työskentelemään myös osaksi toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Pykälän uudistamisen myötä säädetään virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään siirron aikana vastaanottavan viraston tehtävissä.

Esityksen tavoitteena on asiantuntijuuden hyödyntäminen nykyistä joustavammin hallinnonalojen ja valtion virastojen välillä sekä työtehtävien määrän tasaaminen suuntaamalla tilapäisesti valtion henkilöstövoimavaroja nykyistä joustavammin sinne, missä niiden tarve on suurin. Esityksen tavoitteena on myös henkilö- ja tehtäväkiertoa lisäämällä kehittää valtion henkilöstön ammattitaitoa.

Ehdotuksessa pyritään täyttämään perustuslain 80 §:n 1 momentin mukainen vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Pykälän uudistamisen myötä valtion virkamieslain 20 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään siirron aikana vastaanottavan viraston tehtävissä.

Esitys valtion virkamieslain uudeksi 44 a §:ksi

Viranomaisella voi olla virkamiehen siirtyessä toisiin tehtäviin perusteltu tarve estää salassa pidettävän tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaaman tiedon ja siihen liittyvän tietämyksen siirtyminen valtionhallinnon ulkopuolelle. Esityksen 44 a §:n mukaan virkamiehen kanssa voitaisiin tehdä sopimus (*karenssisopimus*) palvelusajan jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jolla rajoitettaisiin osin virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen työnantajan palvelukseen tai aloittaa ammatinharjoittaminen. Viranomainen voisi asettaa karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai uusiin tehtäviin siirtymisen edellytykseksi. Rajoitusajan kesto olisi enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä ja sen ajalta maksettaisiin palkkausta vastaava korvaus. Sopimukseen voitaisiin ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä olisi maksettu korvaus kaksinkertaisena. Virkamiehellä olisi 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 sitoisi virkamiestä, jos palvelussuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä.

Lailla säätämisen vaatimus

Ehdotuksessa pyritään täyttämään perustuslain 80 §:n 1 momentin mukainen vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Karenssisopimuksessa ei ole kyse virkamiehen oikeutta tai velvollisuutta koskevasta päätöksestä, vaan julkisoikeudellisesta sopimuksesta, joka tehtäisiin esityksen 44 a § 2 momentin mukaisissa tilanteissa ja joka asetettaisiin nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytykseksi. Karenssisopimuksella asetettavista rajoituksien perusteista ja rajoitusajan pituudesta sekä virkamiehen ilmoittamisvelvollisuudesta säädettäisiin kuitenkin nimenomaan lain tasolla.

Oikeusturvavaatimus

Karenssisopimusta koskevat erimielisyydet on mahdollisuus saattaa hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuusvaatimus

Lakiehdotukseen on pyritty ottamaan riittävän täsmälliset säännökset karenssisopimuksen tekemisen edellytyksistä siten, että järjestelyn vaikutukset perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinovapauteen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Karenssisopimuksen tekeminen edellyttäisi, 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. Sopimusehto rajoitusajasta tulisi voimaan, kun virkamies siirtyy toisen työnantajan tehtäviin taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan, ja kun viranomainen arvioi, että näitä tietoja voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssiso-

pimus ei kuitenkaan sitoisi virkamiestä tilanteissa, joissa virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Esityksen lähtökohta on, että vastaavasti kuin työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen ollessa kyseessä, toimeentulon hankkimisen vapauden rajoitukselle on esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Karenssisopimuksessa olisi kyse niiden tietojen laadusta, joihin virkamiehelle virassa, tehtävässä tai asemassaan olisi pääsy. Karenssisopimuksella suojataan yleistä etua ja virkasalaisuuksia, edistetään luottamusta viranomaistoimintaan sekä ehkäistään mahdollista korruptiota virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille.

Karenssisopimuksella ei ole tarkoitus estää virkamiehiä yleensä ottaen siirtymästä toisen työnantajan palvelukseen. Virkamies voi ennakoivasti myös itse ottaa huomioon mahdollisen eturistiriidan olemassaolon toisiin tehtäviin hakeutuessaan. Rajoitusajan asettamisen tavoitteena on, että virkamiehen aloittaessa rajoitusajan jälkeen muissa tehtävissä, hänen tiedossaan oleva salassa pidettävä tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaama tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Esityksen mukaan karenssisopimus voisi olla virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen edellytys. Virkamieslain 8 b §:n mukaan nimittämisen edellytyksenä voi vastaavalla tavalla olla myös se, että virkaa hakenut henkilö viranomaisen pyynnöstä antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Virkamieslain 8 c §:n mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä voi olla myös, jos niin valtioneuvoston asetuksella säädetään, että virkaan nimitettävä on saanut turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun henkilöturvallisuusselvitystodistuksen. Pykälän 2 momentin mukaan tämä vaatimus voidaan asettaa, jos virkaan nimitettävällä on oikeus muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin I tai II luokiteltuja asiakirjoja tai jos hänen on muutoin tarkoitus toimia tehtävässä, jossa sen luonteen vuoksi edellytetään erityistä luotettavuutta.

Esityksen mukaan karenssisopimus voisi olla myös uuteen tehtävään siirtymisen edellytys. Virasto voi lähtökohtaisesti työnjohto-oikeuden puitteissa yksipuolisesti muuttaa virkamiehen tehtäviä koskemaan esityksen 44 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Rajoitusajan perustuessa sopimusmenettelyyn taataan kuitenkin se, että virkamies ei pelkästään kieltäytymällä karenssisopimuksesta riko valtion virkamieslain 14 §:n mukaisia virkavelvollisuuksiaan, eikä häneen voida vain sopimuksesta kieltäytymisen perusteella kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä.

Karenssisopimuksen ajallinen ulottuvuus vastaa työsopimuslain kilpailukieltosopimusta. Toisin kuin työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen kohdalla, karenssisopimuksen koko rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus.

Sopimukseen voitaisiin ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä olisi maksettu korvaus kaksinkertaisena. Esityksen mukaisella sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karenssisopimuksen tavoitteena olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja pyritään varmistamaan, että sopimussakon vaikuttavuus on tavoitteiden mukainen rajoitusajan alusta loppuun. Sopimussakon enimmäismäärällä pyritään käytännössä myös siihen, että sopimussakon taloudellinen vaikutus ei kumoutuisi, jos sopimusta rikottaisiin välittömästi rajoitusajan alkaessa.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Pykälä koskisi lähtökohtaisesti kaikkia valtion virkamiehiä, mutta sopimus tehtäisiin vain kun siihen olisi olemassa perusteet. Pykälän kohderyhmää ei ole mahdollista rajata vain osaan virkamiehistä tai viroista, koska pykälässä tarkoitettuja tehtäviä voi olla kaikilla hallinnonaloilla ja eri organisaatiotasoilla. Kyse olisi sen tiedon laadusta, johon virkamiehellä virassaan, tehtävässään tai asemassaan oli pääsy. Karenssisopimuksen piiriin kuuluvat ne virkamiehet, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoisiin tai merkittävää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin. Tähän ryhmään kuuluvat ensisijaisesti valtionhallinnon ylimmät virkamiehet, mutta myös ne muut virkamiehet, jotka käsittelevät esimerkiksi julkisia hankintoja ja sopimuksia tai joilla on muuten pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan käyttää esimerkiksi taloudellisessa toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Valituslupa

Esityksessä ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista virkamieslain asiaryhmiin, joihin haetaan muutosta virkamieslain 57 §:n perusteella. Valituslupamenettely ei koskisi hallintoriita-asioita. (Esityksen s. 23, luvussa 3.2 *Valituslupa*, 1 kappale, viitataan virheellisesti virkamieslain 54 §:ään. Viittauksen tulisi koskea virkamieslain 57 §:ää.)

Ehdotus on osa valituslupajärjestelmän yleistä laajentamista eri hallinnonaloille ja uusiin asiaryhmiin. Vastaavaa valituslupajärjestelmän laajentamista esitettiin hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp). Siinä esitetyt lakimuutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Ehdotetulla muutoksella laajennetaan valituslupajärjestelmä koskemaan myös virkamieslakia.

Valituslupasääntelyä koskevien ehdotusten tavoitteena on ollut kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuillaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tavoitteena on ollut myös, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet turvata oikeudenkäynnin viivytyksettömyys asioissa, joihin valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin, sekä laajemminkin kaikissa saapuvissa asioissa.

Esityksen lähtökohtana on, että oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä voidaan pitää, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste.