HE 90/2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esityksen 90/2016 mukaan valtion virkamies voitaisiin siirtää määräajaksi työskentelemään myös osittain toisen viraston tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy säännös karenssisopimuksesta, siihen liittyvästä rajoitusajasta ja sen ajalta maksettavasta korvauksesta. Myös valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiin ehdotetaan eräitä muutoksia, kuten valitusluvan käyttöön ottoa.

Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Virkamiehen siirtäminen työskentelemään määräajaksi toisen valtion viraston tai muun työnantajan tehtävissä

Ehdotettu säännös (20 §) muistuttaa oikeudelliselta rakenteeltaan valtion virkamieslain voimassa olevaa 20 §:ä. Ehdotetun säännöksen mukaan siirretty virkamies työskentelee toisen viraston tai muun työnantajan tehtävissä osittain tai kokonaan. Siirtosäännös edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan työnantajan etukäteistä suostumusta, ja siirron sisällölliset edellytykset, kuten virkamiehen työllistymisen edistäminen, on yksilöity tyhjentävästi.

Siirrosta päättää se virasto, jonka virkaan virkamies on nimitetty. Siirtopäätöksessä on perustelujen mukaan yksilöitävä mm. siirron kesto, tehtävät ja työnjohto- ja valvontaoikeuden siirtyminen. Tuomaria ei voida siirtää muun työnantajan kuin valtion viraston tehtäviin. Ehdotetun 20 §:n 3. momentissa on lisäyksenä aikaisempaan kiinnitetty huomiota virkamiehen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen, virkavastuuseen sekä hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen. Siirtopäätös on sinänsä valituskelpoinen. Ehdotettu säännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Ehdotetun 20 §:n toisessa momentissa säännellään virkamiehen toimivallan muotoutuminen uusissa tehtävissä. Pääsääntöisesti virkamies rinnastetaan toimivallan osalta vastaanottavan viraston virkamiehiin. Mikäli tehtävä on laissa tai asetuksessa sidottu tiettyyn virkaan, siirto ei tule kysymykseen. Sääntely on perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 2 §:n 3 momentin mukaisen lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta tarpeellinen.

Karenssisopimus ja sen mukainen rajoitusaika ja korvaus

Virkamieslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös (44a §) mahdollisuudesta sopia karenssisopimuksella myös palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jonka aikana sopimuksella rajoitetaan rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta (HE s. 13-14). 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.

Nähdäkseni karenssisopimus ja siihen liittyvät sääntelyt ovat sinänsä sopusoinnussa PL 18.1 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja PL 80.1 §:n säädöstasovaatimuksen kanssa hallituksen esityksen perusteluissa (s. 22-23) esitettyjen näkökohtien mukaisesti.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta voidaan kuitenkin tehdä eräitä huomioita. Sääntely koskisi myös vanhuuseläkkeelle siirtyviä virkamiehiä, jolloin tällainen henkilö voisi saada samanaikaisesti sekä eläkettä että säännöksen mukaista palkkaa vastaavaa korvausta. Virkamieslain 28 §:n mukaisessa tilanteessa virkamies voisi ilmeisesti saada samanaikaisesti ehdotuksen

mukaista korvausta ja irtisanomisajan palkkaa vastaavaa korvausta. Mikäli näin ei ole tarkoitettu, rajoituksesta olisi aihetta ottaa lakiin erityismaininta.

Viranomainen voi asettaa karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai uusiin tehtäviin siirtymisen edellytykseksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa virkamies ei perustelujen mukaan (s. 23) riko virkavelvollisuuksiaan pelkästään kieltäytymällä karenssisopimuksesta, eikä häneen voida vain sopimuksesta kieltäytymisen perusteella kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä. Suhde irtisanomiseen jää kuitenkin epäselväksi, koska irtisanominen yksilöperusteella ei oikeastaan ole rangaistukseksi tulkittava toimi. Tulkinnanvaraista on myös se, voisiko kieltäytyminen kuitenkin epäsuorasti johtaa irtisanomiseen tuotannollistaloudellisella perusteella virkamiehen töiden vähentymisen myötä.

Tarkasteltavan 44a §:n 4 momentin mukaan karenssisopimus ei sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä. Sanonta viranomaisesta johtuvasta syystä on osittain epäselvä, koska sitä ei käytetä muualla laissa. Lain 25 §:n 1 momentissa säännellään virkamiehestä johtuva irtisanomisperuste. Vastakohtaispäätelmän mukaan viranomaisesta johtuva syy kattaisi kaikki muut päättymistilanteet, lukuun ottamatta eroamisiästä johtuvaa. Sääntelyä voi olla aihetta täsmentää.

Mikäli 44a §:n 3 momentin mukainen karenssisopimuksessa sovittava sopimussakon uhka on tarkoitettu kohdistumaan vain virkamieheen eikä viranomaiseen, tämän olisi syytä käydä yksiselitteisesti ilmi lakitekstistä.

Muutoksenhakua koskevat sääntelyt

Valituslupajärjestelmä ehdotetaan 57 §:ssä ulotettavaksi kaikkiin niihin hallinto-oikeuden päätöksiin, joilla on ratkaistu virkamiehen valitus häntä koskevasta viranomaisen päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätökset irtisanomis- ja purkamisasioissa koskevat merkittävällä tavalla virkamiehen oikeusasemaa. Sen vuoksi sääntely voi olla ongelmallinen PL 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta. Tosin HE:n perusteluissa viitataan (s. 23) perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan käsittelyn joutuisuuden on katsottu voivan puoltaa valituslupaa silloinkin, kun kyse ei ole merkitykseltään vähäisistä asioista. Asiaa arvioitaessa on syytä myös ottaa huomioon, että kunnallista viranhalti-

jaa koskevassa laissa (304/2003) ei viranhaltijan valitusoikeutta ole rajoitettu valitusluvalla.

Ehdotettujen 53 §:n ja 57 §:n välistä soveltamissudetta olisi syytä selventää. Sanamuodon mukaan tulkittuna 53 §:n viittaus 57 §:ään kattaa vain valittamisen hallinto-oikeuteen muttei jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupineen.

Valituslupa koskee vain valitusasioita mutta ei hallintoriita-asioita. Selvyyden vuoksi 57.1 §:n sanamuotoa olisi kuitenkin syytä tarkentaa seuraavasti: ”Hallinto-oikeuden *valitusasiassa tekemään* päätökseen saa hakea muutosta …”. Ehdotettua 52.2 §:ää olisi aihetta tarkentaa seuraavasti: ”Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta *valittamalla* siten kuin …”.

Johdonmukaisuuden ja oikeudenkäynnin osapuolten yhdenvertaisuuden vuoksi olisi aihetta harkita, olisiko valituslupa ulotettava myös 57 §:n 2 momentin mukaiseen viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Turussa 14. kesäkuuta 2016

Heikki Kulla

hallinto-oikeuden professori