**Valiokunnan lausunto PeVL 35/2016 vp– HE 90/2016 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta**

**Hallintovaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu suhteessa perustuslain 18 §:n mukaiseen oikeuteen hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja suhteessa 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan. Huomiota on kiinnitetty myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Valmis
5.1

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Yleisiä näkökohtia*

Virkamieslakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus sopia (karenssisopimus) myös 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. 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.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Säännös koskee myös virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia (HE 1/1998 vp, s. 131, ks. myös PeVL 20/2003 vp, s. 2/I, PeVL 3/2000 vp, s. 3/I).

Lakiehdotuksen 44 a §:n 2 momentin mukaan 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. Sääntelyn tarkoituksena on säännellä virkamiesten, 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. Sääntely täydentää osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. 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 mielestä sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVL 41/2000 vp, s. 7/II—8/I).

Ehdotettu sääntely koskee vain valtion virkamiehiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä karenssisääntelyn soveltamisalaa olisi perusteltua harkita laajennettavaksi 44 a §:n kaltaisin rajauksin kaikkiin virkasuhteessa toimiviin ja yhtenäistää siten virkasuhteeseen kohdistuvaa sääntelyä myös kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Lisäksi valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista valtioneuvoston jäseniin ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet.

**Valiokunnan lausunto PeVL 35/2016 vp**

*Oikeus työhön ja elinkeinovapaus*

Perustuslain 18 ja 80 §:n säännöksistä johtuu, että karenssisopimuksen tarkoittamien velvoitteiden ja rajoitusten perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien laintasoista sääntelyä voidaan pitää riittävänä. Sääntely täyttää pääosin perustuslain 18 §:n turvaamiin oikeuksiin kohdistuvilta rajoituksilta edellytettävät tarkkarajaisuuden ja selkeyden vaatimukset.

Lakiehdotuksen 44 a §:n 2 momentin mukaan karenssisopimus on momentissa mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että virasto voisi direktio-oikeuden puitteissa yksipuolisesti muuttaa virkamiehen tehtäviä koskemaan esityksen 44 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. 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 ole rangaistukseksi tulkittava toimi. Perustuslakivaliokunnan mielestä tulkinnanvaraiseksi jää myös se, voiko kieltäytyminen johtaa irtisanomiseen tuotannollistaloudellisella perusteella virkamiehen töiden vähentymisen myötä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella kieltäytymisen seurauksia ja tarvittaessa täsmentää sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 44 a §:n 1 momentin mukaan karenssisopimuksella voitaisiin "ehdollisesti" rajoittaa virkamiehen oikeuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen perusteella ei ole aivan selvää, mitä ehdollisuus tässä yhteydessä tarkoittaa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tarkoitus on korostaa sitä, että sopimusehto rajoitusajasta tulee 44 a §:n 4 momentin mukaan voimaan vain, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitetusta tilanteesta. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita sopimuksen ehdollisuuden sääntelyn tarpeellisuutta tai säännöksen sanamuodon täsmentämistä tältä osin vastaamaan tarkoitustaan siten, että ehdollisuuden ei voida tulkita tarkoittavan ainakaan sellaista ehtotoimivaltaa, jonka perusteella karenssisopimuksella voitaisiin määritellä muita velvollisuuksia tai rajoituksia virkamiehelle kuin ne, joiden perusteet on määritelty laissa.

Karenssimenettely merkitsee rajoitusta virkamiehen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rajoitusten on siten oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 2 ja siinä viitatut 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 44 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka sinänsä kiinnittyvät rajoituksen hyväksyttäviksi arvioituihin tarkoituksiin. Valiokunnan 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. Valiokunnan mielestä lakiehdotus ei näin ymmärrettynä ole valtiosääntöisesti ongelmallinen.

*Muutoksenhaku*

Esityksessä ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista virkamieslain asiaryhmiin, joihin haetaan muutosta virkamieslain 57 §:n perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä valituslupajärjestelmän laajentaminen lakiehdotuksen tarkoittamiin asioihin ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 3/II—5/I ja siinä viitatut lausunnot). Valituslupasääntely tulisi kuitenkin yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös 57 §:n 2 momentin mukaiseen viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esityksen mukaan valtion virkamieslakiin sisältyisi edelleen virkanimityksiä koskeva valituskielto. Perustuslakivaliokunta on virkamiesoikeudellista sääntelyä arvioidessaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp) valiokunta on toistanut aikaisemman kantansa. Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi. Valtiovarainministeriö on ryhtynyt eduskunnan edellyttämän virkamieslain muutoksen valmisteluun.

Perustuslakivaliokunta korostaa edelleen, että tulevassa lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset ja lisäksi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti selvittää laaja-alaisesti muutoksenhakuoikeuden vaikutukset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2016 lopulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainvalmistelu toteutetaan huolellisesti, koska hankkeella on merkittävä vaikutus valtion hallinnon toimintaan. Valiokunta katsoo, että muutos nykytilaan tulee toteuttaa tavalla, jossa eri nimitystilanteisiin liittyvät erityispiirteet huomioidaan (ks. tarkemmin PeVL 25/2016 vp, s, 4).

*Muita seikkoja*

Lakiehdotus voisi ilmeisesti johtaa siihen, että jo eläkkeelle siirtyneelle virkamiehelle voitaisiin maksaa eläkkeen lisäksi palkkaa vastaavaa korvausta tilanteessa, jossa hän eläkkeellä ilmoittaa esimerkiksi aloittavansa sääntelyn kannalta merkityksellisen elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen. Sääntelyn suhde myöskään virkamieslain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettuun irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen ei ole aivan selvä. Hallintovaliokunnan on syytä harkita, onko sääntely tältä osin tarkoituksenmukaista.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 21.6.2016

**Valiokunnan lausunto PeVL 35/2016 vp**

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen