

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.1.1 Viran ja virkamiehen siirtäminen toistaiseksi tai määräajaksi.....	3
1.1.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta.....	4
1.1.3 Virkamiehen velvollisuudet palvelussuhteen jälkeen.....	5
1.1.4 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus.....	6
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	7
1.3 Nykytilan arviointi.....	9
1.3.1 Virkamiehen määräaikainen siirtäminen.....	9
1.3.2 Palvelussuhteen jälkeinen aika.....	10
1.3.3 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus.....	12
1.3.4 Valituslupamenettely.....	12
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	12
2.1 Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä.....	12
2.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta.....	13
2.3 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus.....	14
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	15
4 ASIAN VALMISTELU.....	15
4.1 Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä.....	15
4.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta.....	16
4.3 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
4.4 Yhteistoiminta.....	17
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	18
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	18
2 VOIMAANTULO.....	21
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
3.1 Sopimus palvelusajan jälkeiseen aikaan liittyvästä rajoitusajasta.....	22
3.2 Valituslupa.....	23
LAKIEHDOTUS.....	25
valtion virkamieslain muuttamisesta.....	25
LIITE.....	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
valtion virkamieslain muuttamisesta.....	28

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.1.1 Viran ja virkamiehen siirtäminen toistaiseksi tai määräajaksi

Voimassa olevassa valtion virkamieslaissa (750/1994), jäljempänä *virkamieslaki*, säädetään virkamiehen määräajaksi siirtämisestä, virkojen ja virkamiesten siirtymisestä toistaiseksi sekä virkamiehen käytettäväksi asettamisesta. Lisäksi eri hallinnonaloilla on virkamiesten siirtymiseen ja siirtymisvelvollisuuteen liittyviä erityissäännöksiä.

Virkamieslain 5 §:n perusteella virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Säännös mahdollistaa täytettynä olevan viran siirtämisen toiseen virastoon virkamiehen suostumuksella. Jos viran siirtämiseen liittyy tarve määrärahan siirtämiseen toisen viraston käytettäväksi, noudatetaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 a §:n mukaista menettelyä.

Virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät valtionhallinnon uudelleenjärjestelytilanteissa virkamieslain 5 a §:n perusteella siihen virastoon tai niihin virastoihin, joihin tehtävät siirtyvät. Virka voidaan tällöin siirtää toiseen virastoon ilman siihen nimitetyn virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Virkamieslain 5 a §:n mukaista virkojen ja virkamiesten siirtymistä täydentävät virkamieslain 5 b ja 5 c §.

Virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan suostumuksellaan siirtää määräajaksi työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista. Virkamies on tämän määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään. Virkamieslain 20 §:ää on käytännössä jossain määrin sovellettu valtionhallinnon henkilökierrossa sekä osana henkilöstön muutosturvaa.

Virkamieslain 22 §:n mukaan virkamies, jonka nimittää tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö, voidaan asettaa enintään kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi silloin, kun siihen on valtion tehtävien hoitamiseen perustuva pätevä syy. Kahden vuoden määräaika voidaan samoin edellytyksin jatkaa enintään kahdella vuodella. Käytettäväksi asetettu virkamies on velvollinen suorittamaan valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen määräämiä tehtäviä. Lain perustelujen (HE 291/1993 vp) mukaan käytettäväksi asetettavat virkamiehet olisivat käytännössä välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt ja ministeriöiden virkamiehet. Käytettäväksi asettamisen tarkoituksena on saada eri hallinnonaloilla työskentelevien virkamiesten asiantuntemus tarvittaessa koko valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen käyttöön. Virkamiehen suostumusta ei ole nimenomaisesti asetettu käytettäväksi asettamisen edellytykseksi.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 11 §:n mukaan ministeriöiden toimialajaon muuttuessa valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Virka ja virkamies voidaan tällöin siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa.

HE 90/2016 vp

Lisäksi virkamiehen siirtämisestä toiseen virkaan tai tehtävään ilman virkamiehen suostumusta säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 41 §:ssä ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 14 §:ssä. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 c §:ssä säädetään poliisimiehen velvollisuudesta toimia myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Myöskään tämä ei edellytä virkamiehen suostumusta.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 a §:n mukaan aluehallintoviraston virkamies voidaan asettaa tilapäisesti toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Vastaavasta mahdollisuudesta elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten (jäljempänä *ELY-keskus*) välillä säädetään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 5 a §:ssä. Henkilöstövoimavarojen joustavan käytön mahdollistavia säännöksiä sisältyy myös ympäristönsuojelija vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annettuun lakiin (898/2009) sekä työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin (16/1993).

Valtion talousarviolain 7 a §:n mukaan valtion viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettuja määrärahoja voidaan henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi siirtää toisen viraston käytettäväksi sen toiminnasta aiheutuviin vastaaviin menoihin siten kuin valtion talousarvioasetuksessa tarkemmin säädetään.

Määrärahan siirtämisestä saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvan viraston käytettäväksi päättää asianomainen ministeriö ja siirtämisestä toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvan viraston käytettäväksi valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvosto.

1.1.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta

Virkamiesten palvelussuhteen ehtojen ensisijainen määräytymisperuste on virkaehtosopimus. Osa virkamiesten yleisistä palvelussuhteen ehdoista määräytyy suoraan lainsäädännön kautta. Viraston toimivalta päättää virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista sisältyy valtion virkaehtosopimuslain (664/1970), jäljempänä *virkaehtosopimuslaki*, 5 §:ään.

Virkamieslain 44 §:n mukaan virasto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten kanssa sopimuksen tekee valtioneuvosto. Virkamiehen kanssa tehtävällä sopimuksella sovitavat asiat on rajattu virkaehtosopimuslaissa säädettyihin sopimuksenvaraisiin asioihin. Sopimuksessa ei saa sopia asiasta, joka virkaehtosopimuslain 2 §:n mukaan ei ole sopimuksenvarainen. Sopia ei saa myöskään virkaehtosopimuksessa sovitettuja palvelussuhteen ehtoja huomommista ehdoista. Mitä virkamieslain 44 §:ssä säädetään, ei koske tuomarin virkaa eikä tuomaria.

Valtiovarainministeriö antoi vuonna 2007 ohjeen virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta (16.11.2007, 12/2007) ja ohje uudistettiin 4 päivänä kesäkuuta 2012 annetulla vastaavalla ohjeella (VM/1007/00.00.00/2012). Ohjeen mukaan virastojen tulee arvioida tarve tehdä virkamieslain mukainen virkasopimus myös virkasuhteen päättymisen jälkeen erikseen sovitavan karenssiajan keston aikana maksettavasta palkkauksesta. Ohjeen mukaan virastojen tulee arvioida tarve tehdä sopimus palvelussuhteen ehdoista niiden virkamiesten kanssa, jotka ovat tekemisissä valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen kanssa. Kysymys on tilanteista, joissa virkamiehelle hänen siirtyessään valtionhallinnosta muuhun tehtävään avautuu tilaisuus käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamia tietoja esimerkiksi kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista.

Ohjeen mukaan sopimuksen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Mahdollinen tarve virkasopimuksen sol-

mimiseen tulee arvioida jo rekrytointivaiheessa. Jos virkasopimuksen tekeminen todetaan tarkoituksenmukaiseksi, se tulisi solmia lähtökohtaisesti virkasuhteen alussa. Palvelussuhteen voimassa ollessa virkasopimus tulisi solmia ennen kuin virkamiehen tehtävät muutetaan sellaisiksi, joissa virkamies on tekemisissä erityisen arkaluonteisten tietojen parissa.

Sopimuksessa sovitaan virkamiehen palkkauksesta virkasuhteen päättymisen jälkeen erikseen sovittavan rajoitusajan keston aikana. Tämän palkan vastineeksi virkamies sitoutuu virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssi aikaan, jonka aikana hän ei voi työskennellä uuden työnantajan palveluksessa. Karenssi ajan enimmäisaika on yksi vuosi. Virasto maksaa virkamiehelle palkan karenssi ajan keston ajan. Karenssi ajan palkka maksetaan viraston määrärahoista.

Virkamieslain 44 §:n mukainen sopimus palvelussuhteen ehdoista on julkisoikeudellinen sopimus. Sopimuksen sisältöön kohdistuva erimielisyys on saatettavissa hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintoriita-asiana. Tilanteissa, joissa virkamies katsoo, ettei viranomaisena ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, myös virkamieslain 52 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely saattaa tulla sovellettavaksi.

1.1.3 Virkamiehen velvollisuudet palvelussuhteen jälkeen

Virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ulottuu osin myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle. Vaitiolovelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Hallituksen esityksen perusteluissa julkisuuslaiksi (HE 30/1998 vp) täsmennetään asiaa toteamalla, että vaitiolovelvollisuus jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, luottamustehtävän hoito, toimeksiantotehtävän suorittaminen tai viranomaisessa toimiminen on päättynyt. Tietojen hyväksikäyttökiellosta säädetään julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa. Vaitiolovelvollinen ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta palvelussuhteen aikana ja sen päätyttyä. Virkamies on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta virkamies voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Virkasuhteessa voidaan joutua myös tilanteisiin, joita koskee rikoslain 30 luvun 5 §:ssä säädetty rangaistus yrityssalaisuuden rikkomisesta. Säännöksen mukaan yrityssalaisuuden rikkomisesta on kyse silloin, kun henkilö oikeudettomasti ilmaisee tai käyttää yrityssalaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tai toista vahingoittaakseen. Pykälän mukaan henkilö on voinut saada yrityssalaisuuden tietoonsa esimerkiksi ollessaan toisen palveluksessa tai toimiessaan yhteisön tai säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä tai niihin rinnastettavissa tehtävissä. Rikoslain 30 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan salassapitovelvollisuus päättyy kahden vuoden kuluttua palvelusajan päättymisestä, jos henkilö on saanut yrityssalaisuuden tietoonsa ollessaan toisen palveluksessa. Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) 4 §:ssä säädetään liikesalaisuuden oikeudettomasta hankkimisesta ja näin saadun tiedon hyväksikäytön ja ilmaisemisen kiellosta. Liikesalaisuuden suoja ei ole rajoitettu ajallisesti.

1.1.4 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus

Virkamiehen valitusoikeudesta säädetään virkamieslain 57 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion virkamies voi hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tuomioistuimen tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Virkamieslain 57 §:n 3 momentissa säädetään niistä virkamiestä tai viranhakijaa koskevista päätöksistä joihin ei saa hakea muutosta. Myös viranomaisen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen virkamieslain nojalla tekemästä päätöksestä tai jolla on ratkaistu virkamieslain 56 §:ssä tarkoitettu hallintoriita-asia. Valittaminen hallinto-oikeuden päätökseen ei edellytä valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Virkamieslain 57 §:ssä säädetyn valtion virkamiehen valitusoikeuden pääsäännön lisäksi virkamiehen valitusoikeudesta säädetään täsmentävästi virkamieslain 53 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen, jolla virkamies irtisanotaan, puretaan virkasuhde, pidätetään virkamies virantoimituksesta tai päätetään pitää virantoimituksesta pidättäminen edelleen voimassa, saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan päätökseen, jolla muu viranomaisen kuin valtioneuvosto antaa muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttaa tai irtisanoo virkamiehen, purkaa virkasuhteen tai muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättää virkamiehen virantoimituksesta, päättää pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaaisesti erottaa virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Virkamieslain 53 §:n 3 momentissa säädetään poikkeus valitusoikeudesta tiettyjen virkamiesten kohdalla. Momentin mukaan virkamies, jonka irtisanoo tai jonka virkasuhteen purkaa tasavallan presidentti, ei saa hakea muutosta virkamieslain 53 §:n 2 momentin mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen. Sama 2 momenttiin viittaava kielto koskee myös korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden virkamiehiä varoituksen, lomauttamisen, irtisanomisen, virkasuhteen purkamisen, virkasuhteen osa-aikaiseksi muuttamisen tai virantoimituksesta pidättämisen osalta. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomareiden ja esittelijöiden osalta näistä asioista säädetään toisaalla virkamieslain 14 luvussa.

Lisäksi virkamieslain 52 §:n mukaan virkamiehellä on virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskevassa asiassa oikeus vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Virkamiehen oikeutta tehdä oikaisuvaatimus tai hakea muutosta virkamieslain 57 §:ssä säädetyllä tavalla virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskevassa asiassa rajoitetaan virkamieslain 58 §:ssä. Virkamieslain 58 §:n rajoitukset koskevat virkamiehiä, jotka ovat jäseniä sellaisessa virkamiesyhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa, tai sen alayhdistyksessä. Virkamieslain 58 §:n soveltamisalaan kuuluvilla virkamiehillä on virkamieslain 58 §:n rajoittamissa tilanteissa mahdollisuus saattaa asia työtuomioistuimen käsiteltäväksi työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) nojalla.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Virkamiehen siirtyminen toisen työnantajan palvelukseen

Yleistä

Virkamiehen siirtyminen toisen työnantajan palvelukseen on kysymys, jota on käsitelty muun muassa Euroopan unionin, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen ryhmän (GRECO) selvityksissä. Pohjoismaissa julkisen palvelussuhteen jälkeisiin rajoituksiin liittyvä käytäntö on suhteellisen samanlaista, mutta esimerkiksi Iso-Britanniassa menettely on pidemmälle säänneltyä ja palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset kohdistuvat kaikkiin virkamiehiin.

Ruotsi

Ruotsissa virkamiesten siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen ei ole rajoitettu lukuun ottamatta keskuspankin (Riksbanken) johtajia, jotka saavat palkkaa vuoden ajalta, jolloin he eivät voi siirtyä uuden työnantajan palvelukseen. Myös Ruotsissa käydään jatkuvaa keskustelua siitä, tulisiko tiettyjen, kuten rahoitustarkastukseen ja puolustusvoimien materiaalihankintoihin liittyvien, virkamiesten asemaa tarkemmin säännellä. Ruotsissa kuitenkin kannustetaan työvoiman liikkuvuuteen eri sektoreiden välillä, joten suuret muutokset tai rajoitusten laajentaminen arvioidaan epätodennäköiseksi.

Norja

Norjassa annettiin vuonna 2005 poliitikkojen (Informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere) ja virkamiesten (Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen) siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen koskevat suositukset. Niissä käsiteltiin toimenpiteitä, jotka seurasivat poliitikkojen (ministerien, valtiosihteerien ja poliittisten erityisavustajien) ja virkamiesten siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen. Suositukset sisälsivät muun muassa ohjeita karenssista ja tietyistä oikeudellisista velvoitteista. Karenssi saattoi suosituksen mukaan kestää kuusi kuukautta virasta eroamisesta lukien. Oikeudellisilla velvoitteilla tarkoitettiin muun muassa kieltoa vuoden aikana eroamisesta osallistua sellaisen asian käsittelyyn, joka on liittynyt poliitikon tai virkamiehen vastualueeseen. Karenssi ja muut rajoitukset olivat sallittuja, jos ne oli otettu mukaan virkamiehen sopimukseen. Lausekkeet karenssista ja tietyistä oikeudellisista velvoitteista otettiin sopimukseen virkasuhteen alussa, jos viran luonne sitä edellytti.

Norjassa asetettiin vuonna 2011 komitea arvioimaan voimassa olevia suosituksia poliitikon ja virkamiehen siirtymisestä toisen työnantajan palvelukseen. Komitean laatiman arvioinnin perusteella (NOU 2012:12) Norjassa valmisteltiin lakiesitys, jossa ehdotettiin säädettäväksi karenssiajasta sekä muista oikeudellisista velvoitteista poliitikkojen ja virkamiesten siirtyessä valtionhallinnon ulkopuolisiin tehtäviin.

Vuoden 2016 alussa Norjassa tuli voimaan niin sanottu karenssilaki (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn / karanteneloven, LOV-2015-06-19-70). Siinä säädetään menettelystä, jota noudatetaan, kun poliitikko siirtyy työskentelemään toisissa tehtävissä valtionhallinnossa tai sen ulkopuolella sekä kun johtava tai muu virkamies siirtyy työskentelemään valtionhallinnon ulkopuolelle. Lain mukaan poliitikoille ja virkamiehille voidaan asettaa enintään kuuden kuukauden pituinen karenssiaika ennen toisiin tehtäviin siirtymistä. Karenssin sijasta tai lisäksi voidaan asettaa myös enintään 12 kuukauden ajaksi väliaikainen kielto käsitellä entiselle vastualueelle kuuluneita asioita.

Tanska

Tanskan rikoslain ja hallintolain mukaan salassapitovelvollisuus koskee myös julkisessa palvelussuhteessa työskenteleviä. Salassapitovelvollisuus velvoittaa palvelussuhteen aikana ja sen jälkeen. Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen korkeintaan kuuden kuukauden ajaksi.

Salassapitovelvollisuussäännösten lisäksi Tanskassa ei ole muita rajoitteita, jotka velvoittaisivat palvelussuhteen päättymisen jälkeen.

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa virkamiehiä velvoittavat nimittämistä koskevat säännöt (the Business Appointment Rules for Civil Servants) virkasuhteen päätyttyä korkeintaan kahden vuoden ajan. Säännöillä tuetaan virkamieslainsäädännön keskeisiä arvoja. Sääntöjä noudatetaan kaikkiin nykyisiin ja entisiin virkamiehiin kahden vuoden ajan viimeisestä palkallisesta työpäivästä lukien. Nimittämissäännöt muun muassa edellyttävät, että jokaisen virkamiehen tulee arvioida ennen uuden työn vastaanottamista, tarvitaanko työn vastaanottamiseen hyväksyntä. Jos hakemusta edellytetään, uutta työtä ei saa ottaa vastaan ennen kuin se on hyväksytty. Hakemusten hyväksyntämenettelyyn vaikuttaa virkamiehen asema. Pääministerin nimeämä riippumaton neuvonantaja komitea (the Advisory Committee on Business Appointments) antaa ohjeita nimittämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta ylimpien virkamiesten osalta ja vastaa hyväksyntämenettelystä. Useimmat nimittämissäännön soveltamisalaan kuuluvat nimitykset hyväksytään ilman ehtoja. Joissakin tilanteissa hyväksyntään saattaa liittyä karenssiaika tai muita ehtoja.

Nimittämissäännön tarkoituksena on ylläpitää luottamusta virkamiehiin ja välttää mahdolliset epäilykset, että virkamiesten neuvoihin ja päätöksiin vaikuttaisivat muun muassa odotukset siirtyä tietyn yrityksen tai organisaation palvelukseen.

Euroopan unioni

Euroopan unionin virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet on koottu henkilöstösääntöihin (Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annettu asetus N:o 31). Henkilöstösääntöjen 16 artiklan mukaan virkamiehen on palvelussuhteensa päätyttyä edelleen noudatettava kunniallisuutta ja pidättyvyyttä hyväksyessään tiettyjä tehtäviä tai etuja.

Lisäksi 16 artiklassa säädetään virkamiehelle, joka aikoo harjoittaa vastikkeellista tai vastikkeetonta ammattitoimintaa palvelussuhteensa päättymistä seuraavien kahden vuoden kuluessa, velvollisuus ilmoittaa siitä toimielimelle. Jos tämä toiminta liittyy työhön, jota virkamies on tehnyt palvelussuhteensa viimeisten kolmen vuoden aikana, ja jos on vaarana, että se on yhteensopimaton toimielimen oikeutetun edun kanssa, nimittävä viranomainen voi yksikön edun nimissä joko kieltää virkamiestä ottamasta vastaan tätä tehtävää tai velvoittaa virkamiehen noudattamaan aiheelliseksi katsottuja edellytyksiä. Toimielimen on annettava päätöksensä tiedoksi 30 päivän kuluessa kyseisen tiedon saamisesta kuultuaan pariteettikomiteaa. Jos tiedoksianto ei ole tehty kyseisen ajan kuluttua, tämä katsotaan hiljaiseksi hyväksynnäksi.

Henkilöstösääntöjen 17 artiklassa säädetään myös virkamiehen velvollisuudesta pidättäytyä tehtävien myötä saamiensa tietojen luvattomasta luovuttamisesta, jollei tietoja ole jo julkistet-

tu tai jolleivät ne ole yleisesti saatavilla. Velvollisuutta tulee noudattaa myös palvelussuhteen päätyttyä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 339 artiklan mukaan unionin virkamies tai muu sen henkilöstöön kuuluva ei saa, tehtävänsä päätyttyäkään, ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä taikka niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä.

Euroopan komission virkamiehiin sovelletaan myös komission päätöstä viranhoidon ulkopuolisesta toiminnasta ja toimeksiannoista (C (2004) 1597). Päätöksellä muun muassa velvoitetaan virkamiehet allekirjoittamaan julistus, jossa todetaan, että virkamiehen velvollisuudet komissioon säilyvät.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa on käytössä yleisesti sovellettavien liittovaltion virkamiehiä koskevien rajoitusten lisäksi joitakin tiettyihin aloihin liittyviä lisärajoituksia. Lähtökohtaisesti Yhdysvalloissa ei ole käytössä laajoja rajoituksia pois lähteville virkamiehille vaan enemmänkin erityissäännöksiä muun muassa rajoituksista vielä palvelussuhteessa oleville virkamiehille neuvotella uusista työpaikoista. Lisäksi on tiettyjä rajoituksia siitä, mitä virkamiehet voivat tehdä tietynä aikana palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Sen sijaan sitä, kenen palvelukseen virkamiehet siirtyvät, ei ole rajoitettu. Yhdysvalloissa rajoitukset painottuvatkin entisen virkamiehen toimiin suhteessa hallitukseen ja hallintoon. Vuonna 2007 säädettiin laki (the Honest Leadership and Open Government Act), jolla lisättiin palvelussuhteen jälkeisiä rajoitteita muun muassa pidentämällä tiettyjen ylimpien virkamiesten karenssiaikaa vuodesta kahteen vuoteen.

1.3 Nykytilan arviointi

1.3.1 Virkamiehen määräaikainen siirtäminen

Voimassa oleva virkamieslain 20 § ei mahdollista vain osittain toisen viraston tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa työskentelyä. Voimassaolevassa lainsäädännössä ei säädetä erikseen virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään virkamieslain 20 §:n perusteella vastaanottavan viraston tehtävissä.

Virkamieslain 22 §:n mukaan tietyt ylimmät virkamiehet ja ministeriöiden virkamiehet voidaan asettaa valtioneuvoston käytettäväksi. Menettely ei ole kuitenkaan soveltamisalansa vuoksi käytettävissä yleisesti valtionhallinnon virkamiehiin. Virkamieslain 22 §:ää on käytännössä sovellettu melko harvoin.

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mukaista virkamiehen käytettäväksi asettamista on sovellettu useita kertoja aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden tehtävissä sekä yksittäistapauksessa aluehallintovirastojen peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat -vastuualueen tehtävissä. Kyse on ollut sekä ruuhkanpurkutilanteista että tilanteista, joissa virkamiehen erityisasiantuntemusta hyödynnetään myös toisessa aluehallintovirastossa. Päätöksen virkamiehen asettamisesta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi on tehnyt kaikissa tapauksissa luovuttava aluehallintovirasto. Aluehallintovirastojen henkilöstövoimavarat sekä ruuhkahuippujen samanaikaisuus eivät ole mahdollistaneet 6 a §:n laajempaa käyttöä. Valtiovarainministeriön saamien tietojen mukaan säännöksen soveltamisessa ei ole ilmennyt ongelmia.

Samoin jo aiemmin käytössä ollutta mahdollisuutta määrätä ympäristölupavastuualueen virkamies toisen aluehallintoviraston ratkaisukokoonpanoon on käytetty useita kertoja. Työsuoje-

luhallinnosta annetun lain 3 §:n mukaista menettelyä on sovellettu verrattain harvoin. Käytännössä aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johtaja tekee menettelystä esityksen sosi-aali- ja terveystieteiden ministeriön, joka tekee asiasta päätöksen.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetun lain 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleen 5 a §:n perusteella tehtiin ensimmäisen soveltamisvuoden aikana yli 60 päätöstä ELY-keskuksen virkamiehen asettamisesta toisen ELY-keskuksen käyttöön. Henkilöstövoimavaroja on luovutettu yhteensä yhdestätoista ELY-keskuksesta ainakin kymmenen eri ELY-keskuksen käyttöön. Valtaosa käytettäväksi asetetuista virkamiehistä on tehnyt esittelytehtäviä sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa. Myös joitakin päätöksentekotehtävissä toimivia virkamiehiä on asetettu toisen ELY-keskuksen vastaavaa päätöksentekoa sisältäviin tehtäviin. Käytettäväksi asetettujen virkamiesten tehtävät ovat käsittäneet muun muassa yritys- ja energiaturvapäätösten sekä palkkaturvapäätösten esittelytehtäviä ja lakimiestehtäviä.

Toisen ELY-keskuksen käytettäväksi asetettava työpanos on vaihdellut 10—50 prosentin välillä virkamiehen kokonaistyöpanoksesta. Keskimäärin käytettäväksi asetetut virkamiehet ovat antaneet noin 25 prosentin työpanoksen toisen ELY-keskuksen käytettäväksi 12 kuukauden ajaksi. Valtiovarainministeriön saamien tietojen mukaan menettelystä ei ole saatu kielteisiä kokemuksia.

Valtionhallinnon virastojen henkilöstövoimavarojen supistumisen ja toimintojen tehostamisen myötä on noussut esille laajemminkin tarve asiantuntijuuden hyödyntämiseen ja työn tasaamiseen nykyistä joustavammin eri virastojen välillä. Merkittävä osa valtionhallinnossa tehtävästä työstä on asiantuntijatyötä, joka ei ole sidoksissa aikaan eikä paikkaan. Tiedon ja tietämyksen laaja-alaista yhteiskäyttöä ja yhdistämistä tulisi voida pitää lähtökohtana. Informaatio- ja kommunikaatiotekniikan (jäljempänä ICT) hyödyntäminen mahdollistaisi entistä paremmin valtion virastojen työn tasaamisen ja asiantuntijuuden nykyistä joustavamman käytön.

Valtion virastoilla ja henkilöstöllä on myös tarve erilaisille henkilö- ja tehtäväkierron mahdollistaville järjestelyille.

1.3.2 Palvelussuhteen jälkeinen aika

Virkamieslain 44 §:n mukainen sopimus palvelussuhteen ehdoista koskee lähtökohtaisesti virkasuhteen aikaisia ehtoja. Virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista pidetään tämän seurauksena samalla palvelussuhteen ehdoista tehdyn sopimuksen irtisanomisena. Tiettyissä tilanteissa on kuitenkin perusteltu tarve sopia myös palvelussuhteen jälkeisistä asioista, kuten palvelussuhteen päättymisen jälkeen sijoittuvasta rajoitusajasta siirtyä muihin tehtäviin. Kysymys on silloin tilanteista, joissa virkamiehellä on pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Virkamieslaissa ei säädetä mahdollisuudesta tehdä palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuva sopimus. Virkasuhteen jälkeisestä ajasta, rajoitusajasta, sopiminen perustuu tällä hetkellä valtiovarainministeriön 4 päivänä kesäkuuta 2012 antamaan ohjeeseen (VM/1007/00.00.00/2012) ja sen perusteella tehtyyn sopimukseen. Perustuslain 80 §:n mukaan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvalla rajoituksella siirtyä toisiin tehtäviin puututaan osin myös perustuslain 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinoon. Mahdollisen rajoitusajan perusteista tulisi sen vuoksi säätää lain tasolla.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat osin myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle sekä julkisuuslain 23 §:n että rikoslain 40 luvun 5 §:n

mukaan. Vaitiolovelvoitteella ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellolla ei voida kuitenkaan kattavasti ennalta estää tilanteita, joissa virkamiehenä saatuja salassa pidettäviä tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamia tietoja voitaisiin käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tämä voidaan nähdä myös puutteena yleisen edun ja virkatoiminnan puolueettomuuden suojaamisessa ja mahdollisen korruption estämisessä virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille.

Valtion virkamieseettinen toimikunta on todennut raportissaan (valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014), että joissakin erityisissä tilanteissa virkamiehen suora siirtyminen yritykseen ilman mitään rajoituksia voi heikentää luottamusta valtionhallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tällaisia tilanteita voisivat toimikunnan mukaan olla esimerkiksi valvonnasta vastaavan virkamiehen siirtyminen valvonnan kohteena olevan yhtiön palvelukseen, hankinnoista vastaavan henkilön siirtyminen hankinnan voittaneen palveluntuottajan palvelukseen, lakimuutoksen päävalmistelijan siirtyminen alan toimijan palvelukseen tai ylipäättään siirtyminen vastapuolen tai neuvottelukumppanin palvelukseen. Toimikunta totesi, että näissä tapauksissa kyse on eturistiriidasta henkilön virkamiesroolin ja hänen tulevan tehtävänsä välillä. Toimikunnan mukaan kyse ei olisi tällöin siitä, että aina epäiltäisiin virkamiesten käyttävän myöhemmin väärin valtiolla saamiaan luottamuksellisia tietoja tai suhteita. Korkean virkamiesmoraalin omaava henkilö osaisi erottaa nämä asiat toisistaan ja toimia oikein ja hänet tuntevat henkilöt tietäisivät tämän, mutta suuri yleisö ei voisi sitä tietää. Toimikunta näki, että siitä syystä olennaista on se, miltä tällainen siirtyminen näyttää ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta. Toimikunnan mukaan tiedon ja kontaktien käyttöä on hyvin vaikea osoittaa todeksi tai kumota, mikä on omiaan heikentämään luottamusta hallintoon riippumatta siitä onko mitään vaaraa tapahtunut vai ei. Tästä syystä siirtymisiä pois valtion palveluksesta olisi toimikunnan mukaan syytä seurata ja pohtia keinoja miten luottamuksen heikentymistä voidaan ehkäistä. Toimikunta suositteli, että eturistiriitojen ehkäisemiseksi valtionhallinnon ylimmille virkamiehille sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsitteleville virkamiehille asetetaan virkasopimuksella karenssiehto, jonka nojalla on mahdollista sopia 6—12 kuukauden pituisesta jäädyttelyajasta ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Toimikunnan suosituksen mukaan myös tulevan palvelussuhteen ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös tulisi lisätä virkamieslakiin.

Toimikunta kiinnitti huomiota myös siihen, että valtion palveluksessa on virkamiesten lisäksi työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä, erityisesti muun muassa valtion tutkimuslaitoksissa sekä ICT-palveluista vastaavissa virastoissa. Erityisesti ICT-alalla henkilöstön liikkuvuus on suurta ja henkilöstöä voi siirtyä viraston ja palveluiden tuottajaorganisaatioiden välillä. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi virastojen ja laitosten tulisi näissä tilanteissa harkita työsopimuslain (55/2001) mukaisesta kilpailevan toiminnan kiellosta sopimista henkilön työsopimuksen osana. Vastaavaan sopimukseen tulisi olla analogisesti mahdollisuus myös virkamiesten kohdalla.

Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva GRECO kehotti Suomea vuonna 2005 antamissaan toimenpidesuosituksissa ottamaan käyttöön selviä sääntöjä ja ohjeita sellaisten tilanteiden varalta, joissa virkamiehet siirtyvät yksityiselle sektorille. GRECO arvioi kesäkuussa 2006 Suomelle antamiensa toimenpidesuositusten täytäntöönpanoa ja totesi, että virkamiesten vaitiolovelvollisuutta koskeva Suomen rikoslainsäädäntö saattaa estää tietojen paljastamisen tilanteissa, joissa virkamies siirtyy yksityiselle sektorille. GRECO kuitenkin katsoi, että pelkällä vaitiolovelvollisuudella ei voida ratkaista kokonaisuudessaan sitä eettistä ongelmaa, joka voi syntyä tilanteissa, joissa virkamiehet siirtyvät vastaavanlaisia yhteyksiä ylläpitävään tai jopa kilpailevaan yksityiseen yksikköön suoraan tai pian jätettyään julkisen viran – siinäkin tapauksessa, etteivät he riko vaitiolovelvollisuuttaan. Tällaiset tilanteet voivat olla Suomessa täysin laillisia, mutta ne ovat silti eettisestä näkökulmasta ongelmallisia.

HE 90/2016 vp

GRECO totesi, että valtiovarainministeriön vuonna 2007 julkaisema ohje virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta oli parantanut mahdollisuuksia käsitellä eturistiriitoja, joita saattaa syntyä silloin, kun tietynlaisia tehtäviä hoitava virkamies siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. GRECO arvioi, että Suomi oli pannut täytäntöön tyydyttävästi sen antamat suositukset.

1.3.3 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus

Valtion virkamies voi valittaa itseään koskevasta päätöksestä lukuun ottamatta virkamieslain 53 ja 57 §:ssä säädettyjä poikkeuksia. Virkamieslaissa ei ole edellytetty valituslupaa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Virkamieslain 57 §:ssä säädetyn valitusoikeuden pääsäännön lisäksi virkamiehen valitusoikeudesta säädetään täsmentävästi virkamieslain 53 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen, jolla virkamies irtisanotaan, puretaan virkasuhde, pidätetään virkamies virantoimituksesta tai päätetään pitää virantoimituksesta pidättäminen edelleen voimassa, voi hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Virkamieslain 53 §:n 1 momentti on ristiriidassa 1 päivänä tammikuuta 2016 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain 7 §:n muutoksen kanssa. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan myös ministeriön päätökseen haetaan ensiasteena muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan valtion hallintoviranomaisista vain valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen haetaan muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

1.3.4 Valituslupamenettely

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentamista on 2000-luvulla ehdotettu useissa virallisselvityksissä, muun muassa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 2003:3), hallintolainkäytön tasotyöryhmän ehdotuksessa (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010) ja oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013—2025 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston piirissä on ennakkoluulottomasti arvioitava mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 32/20012 vp). Laaja valituslupajärjestelmän laajentaminen toteutettiin hallituksen esityksellä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp), jossa esitetyt muutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Virkamieslakiin ei tehty muutoksia edellä todetussa valituslupajärjestelmän laajentamista koskevassa uudistuksessa, vaikka se olisi ollut perusteltua jo siinä yhteydessä.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen 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. Henkilöstövoimavarojen joustavampi käyttö ja ICT:n tehokkaampi hyödyntäminen edistävät myös toimintojen digitalisaatiota.

Esityksen tavoitteena on myös henkilö- ja tehtäväkiertoa lisäämällä kehittää valtion henkilöstön ammattitaitoa. Tällä tavoin lisättäisiin virkamiesten monipuolista kokemusta erilaisissa tehtävissä ja organisaatioissa sekä mahdollistettaisiin laaja-alainen ja monipuolinen valtionhallinnon, hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi virkamieslain 20 §:ää. Ehdotuksen mukaan valtion virkamies voitaisiin suostumuksellaan siirtää määräajaksi työskentelemään myös osaksi toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Esityksen mukaan siirto voitaisiin tehdä myös viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvasta erityisestä syystä tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa.

Pykälän uudistamisen myötä säädetään virkamiehen toimivallan muodostumisesta hänen työskennellessään siirron aikana vastaanottavan viraston tehtävissä. Voimassa olevan säännöksen mukaisesti virkamies pysyisi sen viraston virkamiehenä, jonka virkaan tai virkasuhteeseen hänet on nimitetty. Siirtopäätöksessä määriteltäisiin, missä työ tehdään. Siirron aikana työtehtäviä voitaisiin tehdä sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa siirtopäätöksessä määritellyssä laajuudessa.

Esityksen mukaan siirrosta päättävästä viranomaisesta säädetään nykyisen asetuksessa säätämisen sijasta lain tasolla.

Säännöstä tulee soveltaa siten, että sekä luovuttavan että vastaanottavan viraston virkamiesten oikeusturvatakeet toteutuvat. Siirto ei voi myöskään perustua kelpoisuusvaatimusten kiertämiseen. Siirron tekemisessä on lisäksi otettava huomioon, mitä säädetään henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamisesta valtion talousarviomenettelyssä.

Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään.

2.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta

Pääsääntöisesti virkamiesten siirtymistä pois valtion palveluksesta uusiin tai toisiin tehtäviin voidaan pitää ongelmattomana. Joissakin tilanteissa virkamiehen suora siirtyminen toisiin tehtäviin valtionhallinnon ulkopuolelle työnantajan palvelukseen ilman mitään rajoituksia voi heikentää luottamusta valtionhallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen tai johtaa eturistiriitaan. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat osin myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle sekä julkisuuslain 23 §:n että rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan. Vaitiolovelvoitteella ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellolla ei voida kuitenkaan tehokkaasti ennalta estää tilanteita, joissa virkamiehenä saatuja salassa pidettäviä tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamia tietoja voitaisiin käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tämä voidaan nähdä puutteena yleisen edun ja virkatoiminnan puolueettomuuden suojaamisessa ja mahdollisen korruption estämisessä virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille. 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.

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.

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.

Karenssisopimus tehtäisiin vain silloin, jos 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 ehtoon rajoitusajasta voitaisiin vedota ainoastaan silloin, kun virkamies siirtyy tai ilmoittaa aikomuksestaan siirtyä tehtäviin, joissa voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Karenssisopimuksella pyritään rajoittamaan mahdollisimman vähän perustuslain 18 §:n suojaamaa yksilön oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja käytännössä vain silloin, kun viranomainen on tapauskohtaisesti harkinnut ja todennut, että virkamies on siirtymässä tehtäviin, joissa on kysymys karenssin piiriin kuuluvista tehtävistä.

2.3 Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeus

Virkamieslain muutoksenhakua koskevaan lukuun esitetään muutoksia.

Valtioneuvoston tai viraston päätöksestä valitetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös ministeriön päätöksestä valitetaan siten hallinto-oikeuteen. Tavoitteena on poistaa voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyvä valtion virkamieslain 53 §:n ja voimassaolevan hallintolainkäyttölain välinen ristiriita. Hallintolainkäyttölain mukaan valtion hallintoviranomaisten päätöksistä valitettaessa on käytössä kaksi tuomioistuinastetta lukuun ottamatta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä.

Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. 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.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Esitys mahdollistaa valtionhallinnon erityisasiantuntemuksen laajemman hyödyntämisen virastojen välillä ja erityisesti ruuhkatilanteissa virastojen välisten henkilöstövoimavarojen tilapäisen tasaamisen. Esityksen mukaan aloite siirrosta voisi perustua myös viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvaan erityiseen syyhyn. Lähtökohtaisesti kyse on yksittäisistä, määräaikaisista virkamiesten siirroista. Laajemmat muutokset toteutettaisiin talousarviomenettelyn yhteydessä.

Karenssisopimus

Yksittäisille virastoille saattaa aiheutua jonkin verran taloudellisia vaikutuksia esityksen 44 a §:n mukaisista karenssisopimuksista ja sopimusten perusteella rajoitusajalta maksettavista korvauksista. Valtiovarainministeriö on ohjeistanut karenssiajasta sopimista vuodesta 2007 alkaen. Ministeriön tiedossa ei ole kuitenkaan yhtään virastojen tekemää karenssisopimusta. Virastojen tulee budjetoida karenssisopimuksista aiheutuvat kustannukset ja kattaa ne toimintamäärärahoistaan. Virastoille ei osoiteta tämän johdosta lisämäärärahoja.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä

Henkilöstövoimavarojen joustavammalla käytöllä voitaisiin lisätä asiantuntijuuden hyödyntämistä ja työn tasaamista virastojen välillä. Esityksellä pyritään myös lisäämään virkamiesten henkilökiertoa, jonka kautta virkamiehelle syntyisi mahdollisuus hankkia monipuolista kokemusta ja laaja-alaista osaamista erilaisissa tehtävissä ja organisaatioissa.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sopimus palvelusajan jälkeiseen aikaan liittyvästä rajoitusajasta

Palvelusajan jälkeisellä rajoitusajalla, karenssimenettelyllä, suojataan yleistä etua ja pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Karenssimenettelyllä rajoitetaan myös mahdollista korruptiota siirtymistilanteissa.

4 Asian valmistelu

4.1 Virkamiehen määräaikainen työskentely toisen viraston tehtävissä

Esitys virkamieslain 20 §:n muuttamisesta on valmisteltu valtiovarainministeriön 10 päivänä helmikuuta 2015 asettamassa valtion henkilöstövoimavarojen joustavan käytön kehittämistä selvittävässä työryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella tarvittavat valtion henkilöstövoimavarojen joustavaa käyttöä koskevat valtion virkamieslain muutokset, joiden tuli vastata seuraaviin tarpeisiin: 1) työn tasaamiseen ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen nykyistä joustavammin eri virastojen välillä, 2) henkilöstövoimavarojen nykyistä joustavampaan suuntaamiseen sinne, missä niiden tarve on suurin ja vastaavasti vähentämiseen sieltä, missä tarve on vähäisempää sekä 3) henkilö- ja tehtäväkierron mahdollistaviin joustaviin järjestelyi-

hin. Työryhmän tuli tehdä asiassa ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä koostui valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry:n edustajista.

Työryhmän muistion (Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2015) valmistuttua valtiovarainministeriö pyysi siitä lausunnot ministeriöiltä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota siirrettävän virkamiehen toimivaltaan sekä asemaan vastaanottavassa virastossa.

4.2 Sopimus palvelussuhteen jälkeisestä ajasta

Ehdotus säännökseksi, joka mahdollistaisi sopimuksen tekemisen palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta rajoitusajasta ja sen ajalta maksettavasta korvauksesta, oli mukana jo aiemmassa virkamieslain muutosesityksessä (HE 298/2014 vp). Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 50/2014 vp – HE 298/2014 vp), että karenssimenettelylle oli olemassa varsin painavat perusteet. Valiokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetun pykälän säännökset, etenkin karenssin sisältöä, puitteita ja laajuutta määrittelevät säännökset, olivat siinä määrin väljiä ja tulkinnanvaraisia, ettei niiden voida katsoa täyttävän sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta totesi, että asia vaatii vielä jatkovalmistelua, johon valiokuntakäsittelyn yhteydessä ei ole ollut mahdollisuuksia. Näistä syistä valiokunta ehdotti pykälän poistamista lakiehdotuksesta. Jatkovalmistelu käynnistettiin hallintovaliokunnan mietinnössä toteaman perusteella.

Virkamieslain muutosesityksen (HE 298/2014 vp) lausuntokierroksen yhteydessä annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota esityksen 44 a §:ään. Lain tasoista sääntelyä kannatettiin eräissä lausunnoissa, koska karenssisopimuksella puututtaisiin henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ulkoasiainministeriö totesi lausunnossaan, että karenssisopimuksen edellytykseksi tulisi asettaa erityisen painavat syyt. Tämä sen vuoksi, että karenssisopimuksen tarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös perustuslain 18 §:n mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan karenssisopimuksen ottamista virkamieslakiin on tarpeen vielä harkita. Puolustusministeriö totesi esityksen 44 a §:stä, että tulisi harkita mainintaa siitä, ettei kyseistä lainkohtaa sovelleta Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 29 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota pykälän kohderyhmän rajaamiseen ja sopimuksen asettamiseen nimityksen edellytykseksi. Lausuntojen perusteella 44 a §:ää ja sen perusteluja täydennettiin.

4.3 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Ministeriöitä pyydettiin huolehtimaan myös oman hallinnonalansa kuulemisesta. Myös korkeimmalle oikeudelle, korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja Helsingin ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksille varattiin tilaisuus antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta.

Lausunnon antoivat eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Ahvenanmaan valtionvirasto, Aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyk-

HE 90/2016 vp

sikkö, Hätäkeskuslaitos, Maanmittauslaitos, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Suomen ympäristökeskus, Tilastokeskus, Verohallinto ja Väestörekisterikeskus.

Lausuttavana olleesta esitysluonnoksesta on sittemmin poistettu muun muassa ehdotukset virkamieslain 14 luvun muutoksista, lukuun ottamatta 52, 53 ja 57 §:ää, eikä lausuntoja käsitellä poistettujen muutosehdotusten osalta, eikä siltä osin kuin lausunnoissa otettiin muuten kantaa muihin kuin esitysluonnoksen ehdotuksiin.

Ehdotettuja muutoksia pidettiin lausunnoissa pääosin kannatettavina. Ehdotukset 20 ja 44 a §:ksi olivat olleet lausuttavana aiemmin jo kerran ja osassa lausunnoissa viitattiin jo aiemmin asiasta lausuttuun. Lausunnoissa esitetyt muutosehdotukset on pyritty ottamaan huomioon hallituksen esityksessä.

Lausunnoissa esitettiin, että tarvittaessa 20 §:n mukaisten siirtojen järjestelyistä tulisi laatia käytännön ohjeistusta.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös esityksen 44 a §:ään. Oikeusministeriö totesi, että ehdotus 44 a §:ksi oli ollut jo aiemmin oikeusministeriössä lausuttavana ja oikeusministeriön esittämät näkökohdat on otettu pääosin asianmukaisesti huomioon. Oikeusministeriö kiinnitti kuitenkin edelleen huomiota sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen, erityisesti perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden ja perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies näki perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeelliseksi esityksen 44 a §:n osalta.

Valituslupamenettelyn lisäämistä myös virkamieslakiin pidettiin pääsääntöisesti kannatettavana. Helsingin hallinto-oikeus kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että mikäli muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään luvanvaraiseksi, hallinto-oikeus jäisi useimmissa virkamieslain lain valitusasioissa ainoaksi muutoksenhakuasteeksi.

4.4 Yhteistoiminta

Esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) edellyttämät yhteistoimintaneuvottelut valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriön valmisteleva hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi (HE 7/2016 vp) on annettu 18 päivänä helmikuuta 2016 eduskunnan käsiteltäväksi. Esityksen mukaan virkamieslain soveltamisalarajaukseen tehtäisiin muutos. Virkamieslain 20 §:ää, joka mahdollistaa tuomarin siirtämisen myös muuhun valtion virastoon kuin toiseen tuomioistuimeen, ei esityksen mukaan jatkossa enää sovellettaisi tuomariin. Edellytyksistä, joilla tuomari voitaisiin siirtää toimimaan toisessa tuomioistuimessa, säädettäisiin esityksen mukaan ehdotetussa tuomioistuinlaissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

20 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää virkamies suostumuksellaan työskentelemään myös osittain toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Ehdotuksen mukaan siirto voisi perustua myös viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvaan erityiseen syyhyyn tai virkamiehen ammattitaidon kehittämiseen.

Pykälän 1 momentin mukaisena viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvana erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa jonkin viraston virkamiehellä on sellaista erityisasiantuntemusta, jonka käyttö olisi tilapäisesti tarpeen myös toisen viraston tehtävissä. Erityinen syy voisi olla myös tilanteessa, jossa vastaanottavan viraston työtehtävät ovat ruuhkautuneet ja syntyy tarve saada tilapäisesti toisen viraston henkilöstövoimavaroja käytettäväksi. Viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvana erityisenä syynä voitaisiin pitää myös vastaanottavan viraston toiminnan kehittämistä tai muuta viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuvaa erityistä syytä.

Lisäksi siirron perusteena voisi olla virkamiehen ammattitaidon edistäminen. Ammattitaidon edistämiseksi pyritään voimassa olevan pykälän mukaisesti parantamaan virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen. Tämän lisäksi pyrittäisiin syventämään ja kehittämään virkamiehen ammattitaitoa sekä mahdollistamaan ja lisäämään hallinnonalojen ja virastojen välistä henkilökiertoa. Tällä pyrittäisiin myös lisäämään virkamiehen monipuolista kokemusta erilaisissa tehtävissä ja organisaatioissa sekä mahdollistamaan laaja-alainen ja monipuolinen valtionhallinnon, hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus. Muuten siirron perusteet vastaavat sisällöltään voimassaolevaa säännöstä.

Nykyisen säännöksen mukaisesti siirto edellyttää kaikissa tilanteissa vastaanottavan viraston tai työnantajan suostumusta. Siirron taustalla voisi käytännössä olla esimerkiksi vastaanottavan viraston pyyntö luovuttavalle virastolle.

Kuten nykyisin, virkamies pysyy sen viraston virkamiehenä, jonka virkaan tai virkasuhteeseen hänet on nimitetty. Virkamies voisi kuitenkin 2 momentin mukaan työskennellä siirron perusteella ja laajuudessa vastaanottavan viraston virkamiehenä sen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Siirtyvä virkamies rinnastetaan tällöin toimivallan muodostumisen osalta virkamiehiin, jotka ovat vastaanottavaan virastoon palvelussuhteessa. Virkamies voisi siirron aikana toimia esimerkiksi valmistelijana, esittelijänä tai asian ratkaisijana toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, siten kuin toimivallan muodostumiseen liittyvä sääntely edellyttää. Esimerkiksi valtioneuvoston esittelijänä toimimisesta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa. Siirron aikana ja siihen liittyvien tehtävien osalta virkamiehen on noudatettava vastaanottavan viraston työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Mikäli tehtävät tai toimivalta olisi erikseen säädetty lailla tai asetuksella kuulumaan vain tiettyyn yksittäiseen virkaan, esityksen 20 §:n mukainen siirto ei tulisi kyseeseen näissä tehtävissä.

Siirrosta tehtävässä päätöksessä tulisi määritellä, missä laajuudessa virkamies työskentelee toisen viraston tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Päätöksessä määriteltäisiin ainakin:

- siirron kesto,
- virkamiehen työajan käyttö,

HE 90/2016 vp

- tehtävät siirron aikana luovuttavassa ja vastaanottavassa virastossa tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa,
- tehtävien laatu, esimerkiksi toimiminen asioiden valmistelijana, esittelijänä tai ratkaisijana,
- missä työ tehdään ja
- miltä osin työnjohto- ja valvontaoikeus siirtyy vastaanottavalle virastolle.

Virkamies voisi siirron aikana työskennellä sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa.

Työajan käytön ja tehtävien määrittelemisellä varmistettaisiin, että virkamiehelle määrättyjen työtehtävien kokonaismäärässä otetaan huomioon sekä luovuttavan että vastaanottavan osapuolen virkamiehelle määräämät tehtävät. Työmäärä voitaisiin määritellä esimerkiksi prosentuaalisena työajan käyttönä toisen viraston tehtävissä tai erikseen määriteltynä tehtävinä.

Virkamiehen mahdollisuuksia hoitaa toisen viraston tehtäviä tulee arvioida viranomais-tehtäviltä edellytettävien riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkavastuun asianmukaisen toteutumisen kannalta. Ennen siirtopäätöksen tekemistä tulisi ottaa huomioon, että virkamiehellä on riittävät edellytykset ja osaaminen hoitaa tehtäviä. Virkamies ei saa myöskään siirron vuoksi tulla esteelliseksi tehtävissään. Siirto ei saa vaarantaa luottamusta viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen tai muuten haitata tehtävien asianmukaista hoitamista.

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

44 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella (*karenssisopimus*) määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karenssisopimuksella sovittaisiin määrällisestä rajoitusajasta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta, kuten toimiminen toimitusjohtajana tai hallitusammattilaisena.

Sopimus tehtäisiin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa viranomaisen todettua säännöksessä asetettujen kriteerien täyttyvän. Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että virkamiehellä olisi virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy salassa pidettäviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi toisen työnantajan palveluksessa taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisessa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Harkinnassa siitä, voidaanko tietoa käyttää olennaisella tavalla omaksi tai toisen hyödyksi, tulisi ottaa huomioon, voisiko virkamies käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa on myös otettava huomioon, onko virkamiehellä sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä.

Viranomaisen voisi asettaa karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai uusiin tehtäviin siirtymisen edellytykseksi. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi hakijaa tai virkamiestä tekemään sopimusta. Nimityksen edellytyksenä oleva karenssisopimus olisi suositeltavaa mainita jo viran tai virkasuhteen hakuilmoituksessa.

Sopimus tehtäisiin pääsääntöisesti ennen nimittämistä, mutta tarvittaessa myös virkasuhteen aikana, ennen kuin virkamies aloittaa tehtävissä, jotka edellyttävät rajoitusajasta sopimista.

Pykälä koskisi kaikkia valtion virkamiehiä. 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. Karensisopimuksen piiriin kuuluvat ne virkamiehet, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoiseen 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. Karensisopimuksen tekemistä ja sen asettamista nimittämisen tai uusissa tehtävissä aloittamisen edellytykseksi tulisi harkita, jos virkamiehen tulevissa tehtävissä työskenneltäisiin salassa pidettävien tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaaman tiedon parissa. Myös palvelussuhteen kestäessä karensisopimus tulisi tehdä ennen kuin virkamiehen tehtävät muutetaan sellaisiksi, joissa virkamiehellä on pääsy salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

Pykälän 3 momentin mukaan rajoitusajaksi voitaisiin sopia enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajan keston harkinnassa on otettava huomioon, voisiko virkamies käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamia tietoja esimerkiksi kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista, ja onko virkamiehellä sellaista tietoa tai osaamista, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä. Rajoitusajan kestoä harkittaessa huomioitaisiin myös missä vaiheessa hänen tiedossaan olevat salassa pidettävät 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. Virkamiehelle maksettaisiin rajoitusajasta palvelussuhteen päättyessä maksettavaa säännöllisen työajanpalkkausta vastaava korvaus. Korvaus maksettaisiin kuukausierissä. Korvaus tarkoittaa sopimukseen perustuvalta rajoitusajalta maksettavaa korvausta, eikä se ole rajoitusajalta maksettavaa palkkausta.

Pykälän 3 momentin mukaan karensisopimuksessa voidaan sopia myös sopimussakosta, joka voi enimmäismäärältään vastata kaksinkertaisesti rajoitusajalta maksettavaa korvausta. Esityksen mukaisella sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karensisopimuksen 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. Jos sopimussakosta ei ole sovittu, sopimuksen rikkomisesta seurannut mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan virkamiehellä olisi virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen karensisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoitettava viranomaiselle siirtymisestä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan aloittamisesta. Ilmoituksen saatuaan viranomaisen tulee harkita suhteessa ilmoituksessa kuvattuihin tehtäviin, onko kyse tehtävistä, joissa voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Viranomaisen käy virkamiehen kanssa rajoitusajan tarpeellisuuden selvittämiseksi keskustelun, jossa arvioidaan tarve karensisopimuksen mukaiselle rajoitusajalle. Jos virkamies on joko suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden aikana siirtymässä sellaisen työnantajan palvelukseen

tai aloittamassa muissa sellaisissa tehtävissä, joissa virkamies voisi hyödyntää virkasuhteessa tai -asemassaan saamia erityisen arkaluonteisia tietoja, sopimuksen ehto karensista tulee voimaan. Jos virkamies aikoo siirtyä suoraan tai ilmoitusvelvollisuuden kestäessä sellaisiin tehtäviin, joissa hän ei voi hyödyntää saamia tietoja tai viranomaisen toiminnan kannalta rajoitusaikaan ei ole muuten tarvetta, viranomainen voi päättää, että karensisopimuksen ehto karensisajasta ei toteudu, eikä viranomaisella ole velvoitetta maksaa virkamiehelle virkasuhteen päättymisen jälkeisen rajoitusajan korvausta. Tällöin virkamies ei ole estynyt työskentelemästä uuden työnantajan palveluksessa tai muussa tehtävässä. Lisäksi valtion tai yritystoytiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa työskentelevän virkamiehen tehtäviä tulee heti muuttaa irtisanomisajaksi niin, että hän ei käsittele tietoja, joita hän voisi käyttää hyödyksi siirtyessään pois valtion palveluksesta.

Rajoitusajan tarpeen ja keston arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuitenkin myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Karensisopimus ei koskisi virkamiestä, jos virkasuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä. Jos virkasuhde päättyy esimerkiksi määräaikaisen virkasuhteen päättymiseen, virkasuhteen purkamiseen koeaikana tai virkasuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen virkamiehestä johtuvasta perusteesta, karensisopimus pysyisi virkamiestä velvoittavana. Samoin sopimus sitoisi virkamiestä, jos virkamies irtisanoutuu virkasuhteesta työnantajasta riippumattomasta syystä.

Karensisopimus on julkisoikeudellinen sopimus. Sopimuksen osapuoli voi saattaa sopimuksen sisältöön kohdistuvan erimielisyyden hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintoriita-asiana.

52 §. Pykälää muutetaan siten, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen valitettaisiin siten kuin esityksen 57 §:ssä säädetään. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa siten valituslupaa. Säännös vastaa sisällöltään muuten voimassa olevaa 52 §:ää.

53 §. Pykälän 1 momentti muutetaan koskemaan ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä. Pykälän 2 momentin tarkoittamasta päätöksestä valitettaisiin siten kuin esityksen 57 §:ssä säädetään. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa siten valituslupaa. Säännös vastaa sisällöltään muuten voimassa olevaa 53 §:ää.

57 §. Pykälän mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupamenettely ei koskisi hallintoriita-asioita. Säännös vastaa muuten sisällöltään voimassa olevaa 57 §:ää.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Oikeustilan selkeyden vuoksi voimaantulosäännöksessä säädetään, että ennen lain voimaantuloa haettaviksi julistetut virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Voimaantulosäännöksen mukaan viranomainen voisi kuitenkin tehdä karensisopimuksen myös sellaisen virkamiehen kanssa, 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. Sopimuksen tekeminen ei kuitenkaan olisi virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai siinä jatkamisen edellytys. Tällä pyritään esityksen 44 a §:n tavoitteisiin myös tilanteissa, joissa ei ole kyse virkaan tai virkasuhteeseen

seen nimittämisestä tai uuteen tehtävään siirtymisestä. Voimaantulosäännöksellä pyritään turvaamaan myös virkamiesten yhdenvertainen kohtelu.

Esityksen mukaan virkamieslain 20 §:n siirrosta päättävästä virastosta säädetään pykälän 4 momentissa. Jotta oikeustila päätöksentekijän osalta ei jäisi epäselväksi, voimaantulosäännöksen yhteydessä kumotaan valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 41 §.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

3.1 Sopimus palvelusajan jälkeiseen aikaan liittyvästä rajoitusajasta

Esityksen 44 a §:n mukaan virkamiehen kanssa voitaisiin tehdä sopimus (*karenssisopimus*) palvelusajan jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jolla rajoitettaisiin osin 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 säädetäisiin kuitenkin nimenomaan lain tasolla. Esityksen 44 a §:ssä säädetään myös virkamiehen oikeudesta palkkaa vastaavaan korvaukseen rajoitusajalta. Karenssisopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallintoriitana hallinto-oikeudessa. 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 turvallisuusselvityslainsäädännön (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.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla kannalta. Rajoitusajalta maksettaisiin kuitenkin palkkaa vastaava korvaus. Rajoitusaika olisi maksimissaan vuoden pituinen. Karenssisopimusta vastaavasta kilpailukieltosopimuksesta säädetään työsopimuslain 3 luvun 5 §:ssä. Kilpailukieltosopimuksessa voidaan vastaavalla tavalla kohtuullista korvausta vastaan sopia enintään vuoden rajoitusajasta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen tai aloittaa ammatinharjoittaminen. Esityksen mukainen karenssisopimus tehtäisiin, jos 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. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 41/2000 vp) työsopimuslain mukaisesta kilpailukieltosopimuksesta, että toimeentulon hankkimisen vapauden rajoitukselle oli esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, liike- ja ammattisalaisuuksien turvaaminen. Vastaavalla tavalla kuin kilpailukieltosopimuksessa on kyse työnantajan toiminnan laatuun liittyvistä tekijöistä, karenssisopimuksessa olisi kyse niiden tietojen laa-

dusta, joihin virkamiehelle virassa, tehtävässä tai asemassaan olisi pääsy. Karensisopimuksella suojataan yleistä etua ja virkasalaisuuksia, edistetään luottamusta viranomaistoimintaan sekä ehkäistään mahdollista korruptiota virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan myös työsopimuslain kilpailukieltosopimuksen rajoituksen ajallisen ulottuvuuden olevan määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. Karensisopimuksen ajallinen ulottuvuus vastaa työsopimuslain kilpailukieltosopimusta. Toisin kuin työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen kohdalla, karensisopimuksen koko rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus.

Lakiehdotukseen on pyritty ottamaan riittävän täsmälliset säännökset karensisopimuksen tekemisen edellytyksistä siten, että järjestelyn vaikutukset perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinovapauteen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Karensisopimuksen 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 sellaisiin toisen työnantajan tehtäviin taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan, ja kun viranomaisen arvioi, että näitä tietoja voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karensisopimus ei kuitenkaan sitoi virkamiestä tilanteissa, joissa virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Esityksen mukaan karensisopimus olisi uuteen tehtävään siirtymisen edellytys. Virasto voisi direktio-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 karensisopimuksesta riko virkamieslain 14 §:n mukaisia virkavelvollisuuksiaan, eikä häneen voida vain sopimuksesta kieltäytymisen perusteella kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä.

3.2 Valituslupa

Esityksessä ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista virkamieslain asiaryhmiin, joihin haetaan muutosta virkamieslain 54 §:n perusteella.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Aiemmassa käytännössään valiokunta on kuitenkin huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely, jonka laajentamiseen tuli suhtautua pidättyvästi (PeVL 57/2010 vp, PeVL 48/2010 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 4/2004 vp). Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on viitannut hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen ja katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi (PeVL 34/2012 vp, PeVL 33/2012 vp, PeVL 32/2012 vp).

Asioiden käsittelyn joutuisuuden on katsottu voivan puoltaa valituslupaa silloinkin, kun kyse ei aina ole merkitykseltään vähäisistä asioista (PeVL 35/2009 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 33/2006 vp). Valiokunta ei ole pitänyt valituslupasäännöstä ongelmallisena myöskään yksilön kannalta sinänsä keskeisiä päätöksiä koskevissa asioissa, kun päätökset olivat osittain harkinnanvaraisina laadultaan sellaisia, joissa valiokunnan mielestä oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä voidaan pitää, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste (PeVL 15/2011 vp).

HE 90/2016 vp

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

Lakiehdotus voidaan hallituksen mielestä käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 20, 52, 53 ja 57 §,
sellaisina kuin niistä ovat 52 § laissa 283/2015, 53 § osaksi laeissa 1088/2007 ja 177/2013
sekä 57 § laeissa 177/2013 ja 283/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 44 a § seuraavasti:

20 §

Virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös 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 tarkoitettuna 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 kuluksi 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.

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 ehdollisesti rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (*karensisopimus*).

Karensisopimuksen 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. Karensisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään 12 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 siirtymi-

sessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karensisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

52 §

Virkamies, joka katsoo, ettei viranomaisena 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 viranomaisena on antanut muulle 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.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta.

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 virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusajaksi 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomaisena toisin päättä. Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävänä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Myös viranomaisena 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.

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 valitusviranomaisena toisin päättä.

HE 90/2016 vp

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. Viranomainen 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 26 päivänä toukokuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 20, 52, 53 ja 57 §,
sellaisina kuin niistä ovat 52 § laissa 283/2015, 53 § osaksi laeissa 1088/2007 ja 177/2013
sekä 57 § laeissa 177/2013 ja 283/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 44 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

20 §

Virkamies voidaan määrääjäksi siirtää työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on tämän määrääjän virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään.

Ehdotus

20 §

Virkamies voidaan määrääjäksi siirtää työskentelemään *osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä* ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös 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 tarkoitettun määrääjän 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 viranomaistoinnin tasapuolisuuteen tai muuten haitata tehtävien asianmukaista hoitamista.

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

44 a §

Viranomais voi tehdä nimitettäväksi esittävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen

kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla ehdollisesti rajoitetaan määräjäksi 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 12 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 päättynyt 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 oikeisuutta asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös.

Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

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 oikeisuutta asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös.

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

53 §

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

Päätökseen, jolla muu viranomaisena kuin valtioneuvosto on antanut muulle 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 määräaikaaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta.

57 §

Valtioneuvoston tai viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tuomioistuimen tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusajaksi 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulu vastavirastomääräyksen 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 viranomaisena saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä tai jolla on rat-

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 viranomaisena on antanut muulle 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 määräaikaaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin 57 §:ssä säädetään.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta.

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 virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusajaksi 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulu vastavirastomääräyksen 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 viranomaisena saa hakea valittamalla

kaistu 56 §:ssä tarkoitettu hallintoriita-asia.

Seuraaviin virkamiestä tai viran hakijaa 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 muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päätä.

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 viran hakijaa 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 muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päätä.

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 §.
