

Olli Mäenpää

15.6.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp)

Karenssisopimus

Valtion virkamieslakiin lisättäväksi ehdotetussa 44 a §:ssä säädettäisiin karenssisopimuksesta, jolla rajoitetaan enintään 12 kuukauden ajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu toiminta. Sopimuksen ehdot velvoittaisivat virkamiestä.

Sääntelyllä rajoitettaisiin etenkin perustuslain 18 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattua oikeutta työhön, ammattiin ja elinkeinoon. Kyseisen perusoikeussäännöksen mukaan tämän perusoikeuden toteutumisesta säädetään lailla. Lisäksi sopimusehdot määrittelisivät virkamiehen tai virkaan mahdollisesti nimitettävän henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Säännös koskee myös virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia (HE 1/1998 vp, s. 131; PeVL 3/2000 vp; PeVL 20/2003 vp).

Nämä perustuslain säännökset huomioon ottaen karenssisopimuksen tarkoittamien velvoitteiden ja rajoitusten perusteista on säädettävä lailla. Tältä kannalta arvioituna virkamiestä koskevien velvoitteiden ja rajoitteiden perusteet määriteltäisiin lähinnä 44 a §:n 1 ja 3 momentissa. Säännösten mukaan virkamiehen siirtymistä voidaan rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajan, jolta ajalta virkamiehellä on oikeus saada palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan lisäksi määräys sopimussakosta. Sopimuksenteon edellytyksiä on lisäksi säännelty 1 ja 2 momentissa.

Virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien laintasoista sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä. Jossain määrin väljäksi sääntely kuitenkin muodostuu siltä osin kuin sopimuksella voitaisiin ”ehdollisesti” rajoittaa virkamiehen siirtymisoikeutta. Ehdollisuus voitaisiin ymmärtää myös niin, että karenssisopimus ei välttämättä olisi joltain osin sitova, mikä ei liene sääntelyn tarkoitus. Toisaalta säännöstä sopimuksen ehdollisuudesta ei voida soveltaa niin, että sopimuksella voitaisiin määritellä muita velvollisuuksia tai rajoituksia virkamiehelle kuin ne, joiden perusteet on määritelty laissa. Nämä seikat huomioon ottaen ”ehdollisesti” sana olisi selvyiden vuoksi ja tulkintaongelmien välttämiseksi paikallaan poistaa laista.

Karenssirajoituksen tarkoituksena on säännellä virkamiehen siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen tai muihin tehtäviin. Tällaiset rajoitukset ovat perusteltuja, etenkin ylimpien virkamiesten ja esimerkiksi erityisen merkittäviä virka- tai liikesalaisuuksia taikka ihmisten tai yritysten arkaluonteisia tietoja käsittelevien virkamiesten siirtyessä toisiin tehtäviin. Karenssimenettelyllä suojataan lisäksi yleistä etua ja luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon keskeinen elementti. Sillä rajoitetaan myös mahdollista korruptiota siirtymistilanteissa.

Karenssimenettelylle on näin ollen perusoikeusrajoituksena varsin painavat ja hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät myös perusoikeuksien turvaamiseen. Karenssin sisältöä, puitteita ja laajuutta määrittelevät säännökset ovat jossain määrin harkinnanvaraisia, mutta niiden voitaneen katsoa riittävästi täyttävän perusoikeusrajoituksilta edellytettävät tarkkarajaisuuden ja selkeyden vaatimukset.

Melko epäselväksi sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta jäävät kuitenkin tilanteet, joissa virkamiehen tehtäviä muutetaan yksipuolisesti viranomaisen direktio-oikeuden puitteissa. Jos uudet tehtävät sisältävät karenssirajoituksen alaan kuuluvia tehtäviä, ja kysymys ei ole uuteen tehtävään siirtymisestä, karenssirajoitukset eivät 44 a §:n 2 momentin mukaan tulisi sovellettaviksi. Virkamies voisi tällöin perustelujen mukaan kieltäytyä karenssisopimuksesta (s. 23). Tällainen kieltäytymisoikeus ei ole ongelmallinen virkamiehen perusoikeuksien kannalta, mutta se määritteli ilmeisen aukkotilanteen karenssisäännösten soveltamisessa.

Karenssirajoitus olisi mahdollinen vain 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Edellytyksenä on muun muassa, että virkamies voisi uudessa tehtävässään olennaisella tavalla käyttää säännöksen tarkoittamia tietoja hyödyksi tai vahingoksi. Karenssiajalta, joka on enintään 12 kuukautta, maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus. Karenssisopimuksen tekeminen ei olisi ehdotuksen mukaan nimitettäväksi esitetyn tai viranomaisen suoranainen velvollisuus, mutta ilman karenssisopimusta henkilöä ei voida 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa nimittää virkaan tai siirtää uuteen tehtävään. Sääntelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää oikeasuhteisena.

Valituslupa ja valituskielto

Valituslupamenettely ehdotetaan 57 §:n 1 momentissa sovellettavaksi kaikkiin hallinto-oikeuden virkamiesasioissa tekemiin päätöksiin. Sääntelyn voidaan katsoa sopeutuvan perustuslakivaliokunnan nykyiseen käytäntöön.

Hallituksen esityksen mukaan valtion virkamieslakiin sisältyisi edelleen virkanimityksiä koskeva valituskielto. Mietinnössään 6/2015 vp valiokunta edellytti, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain

muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Eesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei kiinnitetä huomiota tähän 19.11.2015 hyväksytyssä valiokunnan mietinnössä esitettyyn edellytykseen. Vaikka onkin ymmärrettävää, että asianmukainen ja huolellinen valmistelu tältä osin vaatii aikaa, esityksessä olisi ollut paikallaan käsitellä myös valituskiellon kumoamista koskevia näkökohtia. Joka tapauksessa esityksessä olisi ollut paikallaan esittää informaatiota siitä, missä vaiheessa kiireellinen valmistelu parhaillaan on.

Karenssisääntelyn soveltamisala

Karenssia koskeva sääntely kohdistuu perustuslain 118 §:ssä määritellyn virkavastuun ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan julkisen luottamuksen perusteisiin. Siksi sääntely olisi perusteltua kohdistaa kaikkiin virkasuhteessa toimiviin, ja olisi aiheellista pyrkiä yhtenäistämään virkasuhteeseen kohdistuvaa sääntelyä myös kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Kun lainvalmisteluvastuu sekä valtion virkamiesten että kunnallisten viranhaltijoiden osalta kuuluu valtiovarainministeriölle, tähän on myös asianmukaiset edellytykset.

Valtion virkamieslakiin sisällytettäväksi ehdotettuja karenssisäännöksiä ei sovelleta valtioneuvoston jäseniin. Sääntelyehdotuksen perustelujen ja tavoitteiden voidaan kuitenkin katsoa olevan merkityksellisiä myös ja etenkin ministerin toiminnassa. Tämä puoltaisi karenssisääntelyn ulottamista myös valtioneuvoston jäseniin, joihin kohdistuu julkisuuslaissa säädetty salassapitovelvollisuus ja joihin valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:n sovelletaan muun muassa hallintolain esteellisyyssääntelyä. Tällaisessa ministereitä koskevassa sääntelyssä olisi kuitenkin erikseen otettava huomioon valtioneuvoston jäsenen nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet.