

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia. Muutokset liittyvät ilman julkista hakumenettelyä tehtävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen vakinaistamiseen ja irtisanotun virkamiehen nimittämiseen valtion toiseen virastoon irtisanomisaikana. Myös valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitetyn sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ehdotetaan täsmennyksiä ja osaan karenssisopimuksista ehdotetaan rajoitusajan pidennystä. Lisäksi esitetään joitakin teknisluonteisia muutoksia voimassa olevaan lakiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Virkamieslain 6 b §	3
2.2 Virkamieslain 8 a §	6
2.3 Virkamieslain 44 a §	7
2.4 Muut tekniset muutokset.....	11
3 Tavoitteet	11
3.1 Virkamieslain 6 b §	11
3.2 Virkamieslain 8 a §	12
3.3 Virkamieslain 44 a §	12
3.4 Muut tekniset muutokset.....	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.1.1 Virkamieslain 6 b §	13
4.1.2 Virkamieslain 8 a §	13
4.1.3 Virkamieslain 44 a §	14
4.1.4 Muut tekniset muutokset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	14
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan.....	15
5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	16
6 Lausuntopalaute	17
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
8 Voimaantulo	21
9 Toimeenpano ja seuranta	21
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	21
LAKIEHDOTUS	25
Laki valtion virkamieslain muuttamisesta	25
LIITE	27
RINNAKKAISTEKSTI.....	27
Laki valtion virkamieslain muuttamisesta	27

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa valtion virkamieslaissa (750/1994, jäljempänä *virkamieslaki*) eräitä ajankohtaisia muutostarpeita.

Virkamieslain 6 b §:ään ehdotettavilla muutoksilla varmistetaan se, että jatkossakin vakinaistettaessa määräaikaisia virkasuhteita ilman julkista hakumenettelyä, palvelussuhde virastoon on alkanut julkisella hakumenettelyllä. Pykälän muutoksilla vahvistetaan myös virkamiehen irtisanomistilanteiden lakisääteistä muutosturvaa.

Valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitetyn sidonnaisuusilmoituksia koskevaan virkamieslain 8 a §:ään ehdotetaan muutokset, joilla toteutetaan Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n (Council of Europe - Group of States Against Corruption, jäljempänä *GRECO*) viidennellä arviointikierroksella Suomelle antamat, virkamiesten sidonnaisuusilmoituksia koskevat toimenpidesuosituksset.

Virkamieslain 44 a §:ään ehdotetaan rajoitettua muutosta eli valtion ylimmän johdon virkaan sekä Puolustusvoimien niin sanottuun erittelyvirkaan nimitetyn karenssisopimuksen mukaisen rajoitusajan pidentämistä maksimissaan 12 kuukauteen. Karenssilainsäädäntö lisättiin virkamieslakiin vuoden 2017 alusta. Valtiovarainministeriön saaman palautteen mukaan voimassa oleva virkamieslain karenssisäännöksen kuuden kuukauden rajoitusaika virkasuhteen päättymisen jälkeen ei ole erityisesti ylimmän johdon ja Puolustusvoimien erittelyvirkojen osalta kaikissa tilanteissa riittävän pitkä turvaamaan säännöksen tavoitteiden toteutumista.

Lisäksi esitetään muutamien pykäläviittausten korjaamista voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Lausuntoja ja niiden huomioon ottamista on selostettu jäljempänä lausuntopalautetta koskevassa jaksossa 5.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa vm.fi/hankkeet tunnuksella VM011:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Virkamieslain 6 b §

Suhde määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelyyn

Virkamieslain 6 a §:ssä säädetty pääsääntö on, että virka tulee julistaa haettavaksi ennen sen täyttämistä eli nimitys tehdään julkisen hakumenettelyn kautta. Virkamieslain 6 b §:ssä säädetään tilanteista, joissa nimittäminen valtion virkaan voidaan poikkeuksellisesti tehdä ilman viran haettavaksi julistamista. Pykälän 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta täyttää virka ilman julkista hakumenettelyä perustettaessa uusi virka työsopimussuhteisen tehtävän tai yli vuoden kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle ja täytettäessä se ensimmäistä kertaa siten, että siihen nimitetään kyseisessä tehtävässä työskentelevä henkilö. Määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Määräaikaisen virkasuhteen haettavaksi julistaminen perustuu valtiovarainministeriön ohjeistukseen (VM/2643/00.00.00/2018) ja siitä voidaan tarvittaessa säätää virkamieslain 6 a §:n 3 momentin mukaan myös valtioneuvoston asetuksella. Voimassaolevan ohjeistuksen mukaan enintään vuoden määräaikainen virkasuhde voidaan täyttää

ilman julkista hakumenettelyä. Virastojen toimintojen tehokas järjestäminen sekä hankkeiden ja projektien tuloksellinen läpivieminen edellyttävät käytännössä enemmän joustavuutta määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyssä. Silloin kun määräaikaisen nimityksen lakisääteiset perusteet täyttyvät, nimitys määräajaksi tulisi voida tehdä ilman julkista hakumenettelyä myös nykyistä enintään vuotta pidemmälle määräajalle. Virkamiesten lakisääteisen oikeusturvan näkökulmasta määräaikaisissa virkasuhteissa ensisijaisen tärkeäksi muodostuvat virkamieslain 9 §:ssä säädetty määräaikaisuuden perusteet ja se, että nimitys tehdään koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi.

Valtionhallinnon hankkeista esimerkiksi tutkimus- tai kehittämishankkeet ja muut viraston pysyivistä tehtävistä poikkeavat hankkeet ovat resurssisyydestä toteutettava usein kokonaan tai osin määräaikaaisesti nimitetyllä projektihenkilöstöllä. Käytännössä voi olla tarve myös sijoittaa vakinaista henkilöstöä projektitehtäviin. Tämä voi edellyttää, että sinänsä vakinainen henkilöstö työskentelee projekteissa määräaikaisissa virkasuhteissa muun muassa, jos kyse ei ole heidän virkaansa kuuluvista tehtävistä ja heille tarvitaan sijainen viraston pysyviin tehtäviin. Näissä tilanteissa on olennaista, että virkamieslaissa säädetty määräaikaisen virkasuhteen perusteet täyttyvät myös sijaisena työskentelevän henkilön osalta.

Hankkeet voivat edellyttää myös jo suunnitteluvaiheessa ja viraston toimintamäärärahojen lisäksi haettavan projektirahoituksen hakemisvaiheessa, että niihin nimetään sitovasti vastuulliset tutkijat tai hankkeen vetovastuussa olevat henkilöt. Julkinen hakumenettely pystytään käytännössä aloittamaan kuitenkin vasta, jos hankkeet käynnistyvät tai hankkeen rahoitus varmistuu. Nämä vaiheet voivat olla ajallisesti kaukana toisistaan, eivätkä kaikki näistä hankkeista käytännössä koskaan toteudu.

Tarve määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevan ohjeistuksen muuttamiseen ei perustu tarpeeseen välttää julkinen hakumenettely. Sen taustalla on tarve varmistaa nykyistä pidempiaikaisille, mutta kuitenkin määräaikaisille hankkeille mahdollisimman pätevät ja tehtävien vaatimukset täyttävät henkilöt. Tämä edellyttää entistä pidempiä määräaikaisia nimityksiä ilman julkista hakumenettelyä. Valtiohallinnon virantäyttöä koskevan ohjeistuksen tämänkaltaisen kehitys ja muutokset edellyttävät kuitenkin, että samalla huolehditaan siitä, että vakinaiseen virkaan nimittäminen perustuu jatkossakin avoimen haun pääsääntöön. Vakinaistettaessa määräaikaisia virkasuhteita virkamieslain 6 b §:n 1 momentin perusteella, palvelussuhteen virastoon tulee alkaa julkisella hakumenettelyllä. Määräaikaista virkasuhdetta koskevan ohjeistuksen muuttaminen edellyttää, että virkamieslain muutoksilla varmistetaan edelleen julkisen haun pääsääntö vakinaistettaessa virkasuhde.

Valtionhallinnon ylimmän johdon virat

Säädettyä poikkeuksia viran hakumenettelyn pääsääntöön on otettava huomioon myös soveltuvatko kaikki valtiohallinnon virat, mm. ylimmän johdon ja ylemmät asiantuntijavirat, ilman julkista hakumenettelyä täytettäväksi. Luottamus viranomaistoimintaan näiden virkojen täyttämisen osalta edellyttää korostuneesti avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä tulisi huomioida arvioitaessa erityisesti näiden virkojen osalta perustetta poiketa pääsäännöstä. Perustuslaki, muu lainsäädäntö ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet sekä kantelu- tai valitusoikeus osaltaan takaavat valtion virantäytön täyttävän kaikissa tilanteissa sille asetettavat vaatimukset, mutta viranomaistoiminnan luotettavuutta tulee voida mitata myös siten, miltä sen avoimuus ja läpinäkyvyys ulospäin näytävät.

Muut poikkeukset julkisen hakumenettelyn pääsäännöstä

Virkamieslain 6 b § sisältää muiden ilman julkista hakumenettelyä tehtävien nimitysten osalta pääosin informatiiviset viittaukset toisaalle virkamieslaissa tai muualla lainsäädännössä säädettyyn. Viran täyttämistä eräissä tilanteissa haettavaksi julistamatta säädetään muun muassa virkamieslain 5 c §:n 1 momentissa, 9 b §:n 1 momentissa, 27 §:n 4 momentissa ja 32 §:n 1 momentissa. Näiden tilanteiden voidaan katsoa kuuluvan myös niin sanottuun virkamiehen lakisääteiseen muutosturvaan. Virkamieslain 5 c §:n 1 momentin mukaan, jos virkamiehen virka valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä muuttuu olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies. Tämä ei kuitenkaan koske viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia tai viraston muita sisäisiä uudelleenjärjestelyjä. Virkamieslain 9 b §:n 1 momentti koskee valtion ylintä virkamiesjohtoa. Säännöksen mukaan virkamieslain 9 a §:ssä tarkoitettuun virkaan määrääjäksi nimitetty virkamies voidaan säädetyn määräjän päättymisen jälkeen nimittää muuhun valtionhallinnon virkaan tai virkasuhteeseen taikka ottaa työsuhteeseen enintään kahden vuoden määrääjäksi ilman hakumenettelyä. Virkamieslain 27 §:n 4 momentissa säädetään valtion viraston niin sanotusta uudelleensijoittamis- ja kouluttamisvelvoitteesta tuotannollisissa tai taloudellisissa irtisanomistilanteissa. Virkamies voidaan samassa virastossa irtisanomisen vaihtoehtona nimittää toiseen viraston virkaan. Irtisanomisen sijasta virkamiehen virka voidaan siirtää hänen suostumuksellaan myös toiseen virastoon virkamieslain 5 §:n nojalla. Virkamieslain 32 §:n 1 momentissa säädetään viraston niin sanotusta takaisinottovelvollisuudesta tuotannollisissa tai taloudellisissa irtisanomistilanteissa. Takaisinottovelvollisuus sisältää mahdollisuuden täyttää viraston virka ilman julkista hakumenettelyä, kun siihen nimitetään saman viraston irtisanottu virkamies 12 kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä.

Virkamiehen muutosturva

Virkamiehen lakisääteinen muutosturva sisältää viraston sisäisen uudelleensijoittamisvelvoitteen. Uudelleensijoittaminen toteutetaan tavallisimmin siten, että irtisanomisuhan kohteena oleva virkamies sijoitetaan saman viraston sisällä virkoineen toiseen tehtävään tai nimitetään ilman julkista hakumenettelyä saman viraston toiseen virkaan.

Nykyisessä lainsäädännössä ei ole mahdollisuutta nimittää tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla irtisanottua virkamiestä valtion toisen viraston virkaan ilman julkista hakumenettelyä. Tämä voi käytännössä estää irtisanotun virkavirkamiehen työllistymisen valtion toiseen virastoon tilanteissa, joissa tehtäviä olisi tarjottavissa muualla valtionhallinnossa, mutta kyse olisi viran olennaisesta muuttamisesta.

Nykyisin viraston sisäistä uudelleensijoittamisvelvoitetta täydentää virkamieslaissa säädetty mahdollisuus viran siirtämisestä toiseen virastoon. Viran siirtomenettely on pyritty säättämään mahdollisimman nopeasti toteutettavaksi ja kevyeksi hallinnolliseksi prosessiksi. Viran siirtäminen virkamieslain 5 §:n nojalla edellyttää kuitenkin viran luovuttavan viraston ja viran vastaanottavan viraston välistä sopimista, siirtyvän virkamiehen suostumusta sekä sen ministeriön päätöstä jonka hallinnonalalla tai hallinnonalalta virka siirretään. Irtisanomisen vaihtoehtona tehtävissä virkasiirroissa ei lähtökohtaisesti siirretä palkkaukseen tarkoitettuja määrärahoja. Lähtökohta muutenkin on, että vastaanottavassa virastossa on käytännössä avoinna tehtävä, jonka hoitaminen järjestetään poikkeuksellisesti virkasiirrolla. Tällöin kyse ei ole muodollisesti rekrytoinnista, vaan lakisääteisestä hallinnollisesta järjestelystä. Viran siirtämiselläkään ei saa kiertää perustuslaissa säädettyjä nimitysperusteita, eikä virkaan, tehtävään tai nimikkeelle säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Virkaa ei voida virkamieslain 5 §:n nojalla siirrettäessä myöskään muuttaa olennaisesti, joten viran siirtäminen rajoittuu käytännössä entisiä virkatehtäviä

vastaaviin tehtäviin toisessa virastossa. Virkasiirtojen kautta uudelleentyöllistyminen irtisanomistilanteissa on käytännössä havaittu melko tehottomaksi ja niitä on irtisanomisen yhteydessä tehty vain muutamia vuodessa.

2.2 Virkamieslain 8 a §

Virkamieslain 8 a §:ssä säädetään valtionhallinnon ylimpään virkamiesjohtoon nimitettäväksi esitettävän henkilön velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa ennen virkaan nimittämistä. Säännöksen mukaan virkamieslain 26 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuun virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan sekä muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista. Säännöstä sovelletaan myös nimitettäessä henkilö 9 §:n 1 momentin nojalla hoitamaan 1 momentissa tarkoitettuun virkaan kuuluvia tehtäviä määrääjäksi.

Sidonnaisuusilmoituksen antamiseen velvoitettujen virkamiesten on ilmoitettava viivytyksettä sidonnaisuusilmoituksessa annetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Lisäksi virkamiesten on ilmoitettava asianomaiselle viranomaiselle virka-aseman perusteella tulleet ulkopuoliset tehtävät ja niistä mahdollisesti saatu tulo.

Säännöksen mukaan viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin salassapitosäännösten estämättä oikeus saada asianomaiselta viranomaiselta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin virkoihin ja tehtäviin nimitettyjen virkamiesten osalta tiedot 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimilupaa edellyttävistä sivutoimista ja niistä saadusta tulosta sekä virka-aseman perusteella tulleista ulkopuolisista tehtävistä ja niistä mahdollisesti saadusta tulosta.

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 19 a §:n mukaan valtion virkamieslain 8 a §:ssä tarkoitettu ilmoitus sidonnaisuuksista annetaan asianomaiselle ministeriölle. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat kuitenkin ilmoituksen oikeusministeriölle.

Valtiovarainministeriö on antanut 19.2.2016 ohjeen Valtion ylimmän virkamiesjohtoon sidonnaisuus- ja sivutoimitiedot (VM/232/00.00.00/2016) sekä lomakkeen, jolla sidonnaisuudet ilmoitetaan nimittämisen yhteydessä asianomaiselle ministeriölle. Lomakkeen mukaan asianomainen ministeriö täyttää lomakkeen viranomaisesta, ilmoituksen antajaa sekä virkaa tai virkasuhdetta koskevat tiedot ennen lomakkeen toimittamista sidonnaisuusilmoituksen antajalle. Ohjeen mukaan sidonnaisuusilmoituksen ajantasaisuuden turvaamiseksi valtiovarainministeriö suosittelee sen päivittämistä vuosittain ainakin yleisessä tietoverkossa julkaistavien tietojen osalta.

GRECO:n tavoitteena on edistää jäsenvaltioidensa korruption vastaista työtä valvomalla valtioiden toimintatapoja ja käytäntöjä suhteessa Euroopan neuvoston korruption vastaisiin standardeihin. Suomi liittyi GRECO:n jäseneksi vuonna 1999. GRECO:n toiminta perustuu arviointikierroksiin, joilla jokaisella on tietty teema. Arviointikierroksen tarkoituksena on tunnistaa valtioiden lainsäädännöstä ja käytännöistä korruption vastaiseen toimintaan liittyviä puutteita, jotka valtion tulisi korjata GRECO:n sille antamien toimenpidesuosituksen mukaisesti.

Jokaisella arviointikierroksella GRECO antaa maatarkastuksen jälkeen raportin, jossa tarkastellaan arvioitavan valtion tilannetta kriittisesti, pohditaan asianomaisen valtion viranomaisten toteuttamia toimia ja saavutettuja tuloksia sekä selvitetään mahdollisia puutteita ja esitetään toimenpidesuosituksia tilanteen parantamiseksi.

GRECO:n viides arviointikierrros alkoi 1.1.2017. Sen teemana on korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa. Valtionhallinnon ylimmissä johtotehtävissä arviointi kohdistui ministereihin, kansliapäälliköihin, ministeriöiden valtiosihteereihin ja alivaltiosihteereihin sekä ministereiden erityisavustajiin.

Suomea koskevassa raportissa GRECO (v. 2018) antoi Suomelle yhteensä 14 toimenpidesuositusta, joista yksi koskee virkamiesten sidonnaisuusilmoituksia. Raportin mukaan GRECO suosittelee, että Suomi kaikkien ylimpien johtohenkilöiden osalta (ministereiden erityisavustajat mukaan lukien):

- i) standardisoi ja täsmentää sidonnaisuusilmoituksia koskevien vaatimusten sisällön ja ajankohdan (eli ilmoittaja ei miltei osin päättä, mikä on merkityksellistä hänen asemansa kannalta, ja tietojen ilmoittamiselle ja päivittämiselle asetetaan määräajat); sekä
- ii) harkitsee mahdollisuutta laajentaa ilmoitusten alaa siten, että niissä annetaan tiedot tietyn kynnysarvon ylittävistä lahjoista, varallisuudesta, sidonnaisuuksista, sivutoimista sekä puolison ja huollettavien perheenjäsenten veloista (jolloin näitä lähisukulaisten tietoja ei välttämättä tarvitse julkistaa).

Ministerien erityisavustajat poistettiin virkamieslain 8 a §:n soveltamisalasta pykälässä vuonna 2015 voimaan tulleiden muutosten yhteydessä. Ministerin erityisavustajien ei tuolloin pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan nähty kuuluvan enää pykälässä tarkoitettuun virkamiesryhmään. Erityisavustajien velvoitteesta tehdä sidonnaisuusilmoitus ei ole säädetty muuallakaan lainsäädännössä. GRECO kiinnitti kuitenkin edellä mainitun toimenpidesuosituksen yhteydessä vuonna 2018 erityistä huomiota siihen, että Suomessa virkamieslain mukainen sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus ei koske ministereiden erityisavustajia. Erityisavustajilla on pääsy lähes kaikkiin samoihin tietoihin kuin heidän esimiehensä toimivalla ministerillä, ja heidän on avustettava ministeriä lähes yhtä laajassa asioiden kirjossa. Tämän vuoksi GRECO katsoo, että myös erityisavustajat olisi lisättävä niiden johtavien virkamiesten piiriin, joilta edellytetään sidonnaisuuksien ja omistusten ilmoittamista korruption torjunnan vuoksi.

Virkamieslaissa tuli voimaan vuoden 2018 alusta 8 c §:n muutokset, jonka mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen on otettava huomioon muun muassa täytettävänä olevan tehtävän luonne sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi. Erityisavustajat nimittävällä pääministerillä ja nimityksen esittelevällä ministerillä ei ole 8 c §:n mukaisessa harkinnassa ennen nimittämistä käytössään 8 a §:n sidonnaisuusilmoitusta nimitettäväksi esitettävästä henkilöstä.

2.3 Virkamieslain 44 a §

Koko valtionhallinto

Valtion virkamieslain 44 a §:n säännös karenssisopimuksista tuli voimaan 1.1.2017. Säännöksen mukaan viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan

tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muun vastaava toiminta.

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 kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimuskosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle säännöksessä tarkoitettua siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan vain, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys säännöksessä tarkoitettua tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Valtiovarainministeriö on antanut myös karenssisopimusta koskevat ohjeet (VM/1577/00.00.00/2017). Virkamiehen siirtyessä toisen työnantajan palvelukseen viranomainen voi päätyä arviossaan myös siihen, että virkamiehen tulevissa tehtävissä ei edellytetä rajoitusaikaa tai edellytetään vain sovittua maksimiaiikaa lyhyempää rajoitusaikaa. Karenssisopimukseen perustuvaa korvausta maksetaan vain, jos rajoitusaika tulee voimaan.

Hallituksen esityksessä 90/2016 vp virkamieslain 44 a §:n mukaiseksi rajoitusajaksi ehdotettiin 12 kuukautta. Eduskuntakäsittelyssä rajoitusaika kuitenkin lyheni ehdotetusta 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 17/2016 vp), että valiokunta pitää rajoitusajan ehdotettua enimmäiskestoa liian pitkänä. Esityksen tavoitteet voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan toteuttaa lyhyemmälläkin enimmäisrajoitusajalla.

Hallintovaliokunta kuitenkin totesi myös, samoin kuin perustuslakivaliokunta esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 35/2016 vp), että ehdotuksen 12 kuukauden rajoituksen ajallinen ulottuvuus oli sinänsä määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. Valiokunta myös korosti, että rajoitusajan tulee olla riittävän pitkä, jotta sillä olisi tavoiteltu vaikutus. Karenssiajan pituutta määriteltäessä oli valiokunnan mielestä keskeistä, voidaanko tietoa, jota karenssin avulla suojataan, uudessa palvelussuhteessa olennaisella tavalla hyödyntää tai käyttää toisen vahingoksi. Hallintovaliokunta piti mietinnössään esityksessä ehdotettuja rajoituksia perusteltuina erityisesti ylimpien virkamiesten siirtyessä toisiin tehtäviin, samoin kuin muiden merkittäviä virka- tai liikesalaisuuksia taikka muutoin arkaluontoisia tietoja käsittelevien virkamiesten, siirtyessä toisiin tehtäviin.

Virkamieslain karenssisopimusta vastaavasta kilpailukieltosopimuksesta säädetään työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 5 §:ssä. Kilpailukieltosopimuksella saadaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajan. Jos työntekijän voidaan katsoa saavan kohtuullisen korvauksen hänelle kilpailukieltosopimuksesta aiheutuvasta sidonnaisuudesta, rajoitusaika voidaan vastaavalla tavalla sopia enintään vuoden pituiseksi. Kilpailukieltosopimuksessa ei tarvitse sopia korvauksesta, jos rajoitusaika on enintään 6 kuukautta. Jos työntekijälle maksetaan kohtuullinen korvaus, voidaan sopia enintään 12 kuukauden rajoitusajasta. Korvauksen määrästä ei ole säädetty tarkemmin, mutta korvauksen tulisi

vastata jollakin tavalla ainakin kuuden kuukauden ylittävän rajoitusajan ajalta syntyvää ansion menetystä¹. Virkamieslain 44 a §:n karenssisopimuksen rajoitusajalta maksetaan koko ajalta palkkaa vastaavaa korvausta.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat osin myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n että rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:n 1 momentin 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.

GRECO kehotti Suomea jo 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 yritykseen 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.

Tietyissä hankkeissa, esimerkiksi monivuotisissa ja taloudelliselta arvoltaan huomattavissa hankintaprosesseissa, virkamieslain mahdollistama kuuden kuukauden pituinen palvelussuhteen jälkeiseen aikaan ulottuva rajoitus aika ei ole riittävän pitkä. Mahdollista on, että rajoituksen kohteena olevalla virkamiehellä on sellaista tietoa, että sitä voidaan vielä kuuden kuukauden jälkeenkin käyttää uudessa palvelussuhteessa virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitettulla tavalla omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Pidemmän karenssitapteen taustalla on sen tiedon laatu, johon virkamiehellä on tehtävässään pääsy. Valtionhallinnon ylimmän johdon ja Puolustusvoimien muun ylemmän johdon virkamiehet muodostavat tältä osin erityisen kohderyhmän. Valtion ylimmän johdon virkamiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa sekä toimivat lähellä valtiojohtoa ja saavat tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä tietoja. He vaikuttavat tältä osin myös päätöksenteon valmisteluun läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa. Lisäksi valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen tehtäviin sisältyy muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä Suomen ulkosuhteisiin liittyviä asioita. Puolustusvoimien ylimmissä viroissa suojattava tieto koskee kansallista turvallisuutta sekä sotilaallista varautumista, valmiutta sekä suorituskykyä ja niiden kehittämistä.

Huomionarvoista on myös se, että tilanteessa, jossa valtion virkamies siirtyy valtion palveluksesta yksityiselle sektorille, tiedon ja kontaktien käyttöä on vaikea osoittaa todeksi tai kumota, mikä on omiaan heikentämään luottamusta hallintoon riippumatta siitä, onko mitään väärää ta-

¹ Tiitinen, Kröger, työopimusoikeus (2012), s. 44

pahtunut vai ei. Suomessa ei myöskään ole lainsäädäntöä, joka kieltäisi entistä virkamiestä vaikuttamasta uuden työnantajan palveluksessa entiseen valtiotyönantajaansa ja sen tekemiin päätöksiin.

Valtiovarainministeriö lähetti 11.5.2020 ministeriöille ja virastoille karenssisopimuksiin liittyvän kyselyn, jonka tarkoituksena oli selvittää muun muassa, kuinka paljon valtionhallinnossa on tehty karenssisopimuksia ja mihin tehtäviin liittyen sopimuksia on tehty. Kyselyyn vastanneista 71 organisaatioista seitsemässä oli tehty virkamieslain 44 a §:n mukaisia karenssisopimuksia. Karenssisopimuksia oli tehty viisi Rajavartiolaitoksessa, kaksi sisäministeriössä, kaksikymmentä Puolustusvoimissa, viisi Verohallinnossa, neljä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandissa, kuusi puolustusministeriössä ja yksi valtiovarainministeriössä. Karenssisopimuksia on kyseisissä organisaatioissa tehty lähinnä ylimpään johtoon kuuluvien virkamiesten kanssa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia on tehnyt karenssisopimukset kaikkien Sanna Marinin hallituksen valtiosihteereiden ja ministerien erityisavustajien kanssa. Rahoitusvakuusvirastossa karenssisopimus on tehty kaikkien asiantuntijavirassa olevien henkilöiden kanssa.

Vastanneista organisaatioista 64 organisaatiossa karenssisopimuksia ei ollut tehty lainkaan. Suurimmassa osassa organisaatioita katsottiin, ettei karenssisopimuksien tekemiselle ole ollut tarvetta tai etteivät lain edellytykset sopimuksen tekemiselle täyty. Mahdollisten salassa pidettävien tietojen ei arvioitu olevan hyödynnettävissä toisen palveluksessa, ja toisaalta organisaatiossa ei katsottu olevan sellaisia tehtäviä tai pääsyä sellaiseen tietoon, jota olennaisella tavalla voitaisiin käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Vastaajista osa katsoi, että virkamieslain 44 a §:n säännös rajoitusajan pituudesta ei ole riittävä. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä nähtiin, että EU:n toimintaan kytkeytyvissä tehtävissä 6 kuukauden rajoitusaika voi olla liian lyhyt. Organisaatioista muutama katsoi, että rajoitusajan tulisi olla 12 kuukautta, tai ainakin pidempi kuin kuusi kuukautta. Yksi organisaatio katsoi, että rajoitusajan tulisi olla kaksi vuotta ja yksi katsoi, että rajoitusajan tulisi olla vähintään 12 kuukautta ja enintään 24 kuukautta, kulloinkin kyseessä olevasta tehtävästä riippuen. Kyselyn perusteella vain osa organisaatioista oli nähnyt karenssisopimukset tarpeelliseksi, mutta organisaatioissa, joissa sopimus nähtiin tarpeelliseksi, esiintyi tarvetta myös nykyistä pidemmälle rajoitusajalle.

Puolustusvoimat

Rajoitusajan pituudessa tulisi huomioida puolustushallinnon erityisiä intressejä, sillä esimerkiksi merkittävien puolustusmateriaalihankintojen valmisteluprosessi vie vuosia. Merkittävimpinä hankintoina voitaneen pitää yli neljän miljoonan euron hankintoja, joiden osalta päätöstoimivalta on puolustusministeriössä. Yli 40 miljoonan euron suuristen hankintojen osalta asia on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Neljä miljoonaa ylittäviä materiaalihankintapäätöksiä on tehty viime vuosina keskimäärin noin 40 ja 40 miljoonaa ylittäviä materiaalihankintapäätöksiä vuosittain alle 10.

Merkittävien hankintojen valmisteluprosessi Puolustusvoimissa ja joissain tapauksissa yhteistyössä Puolustusvoimien ja puolustusministeriön kanssa vie pelkästään tietopyyntöineen, tarjouspyyntöineen, evaluointineen ja hankintapäätöksineen keskimäärin 1 - 3 vuotta. Tietopyyntöä edeltää suorituskyvyn rakentamisen suunnittelu, jota varten tarvitaan useimmiten markkinakartoitus. Tämä tulee tehdä riittävän aikaisin, että saadaan hinta-arvio hankittavasta suorituskyvystä TTS-kaudelle eli käytännössä noin 5 vuotta ennen hankintapäätöstä. Edellä kuvattu menettely huomioiden valtion virkamieslain 44 a §:n enintään kuuden kuukauden rajoitusaikaa ei näitä tilanteita ajatellen voi pitää riittävänä. Edellä mainitut hankintojen aika-arviot eivät

koske strategisia hankkeita, joiden kohdalla hankintaprosessi kokonaisuudessaan on merkittävästi edellä mainittuja pidempikestoisen.

Puolustusmateriaalihankinnoissa on kyse erittäin arkaluontoisista ja merkittävää taloudellista arvoa omaavista tiedoista. Erityisesti Puolustusvoimien ylimmissä viroissa suojattava tieto koskee Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämistä ja kansallista turvallisuutta. Samalla tietoihin liittyy huomattavia taloudellisia intressejä kuten muidenkin valtion ylimpien virkojen kohdalla.

Esimerkkeinä mahdollisista riskeistä pelkästään pitkäkestoisten materiaalihankkeiden osalta voidaan mainita tilanteet, joissa

- saadaan tietoa eri toimittajaehdokkaiden tarjouksista sisältäen hintatietoja, teknisiä ominaisuuksia ja erilaisia vertailutietoja muihin tarjoihin,
- saadaan tietoja, jotka liittyvät puolustusvoimien ja puolustusministeriön suorituskykyjen kehittämislinjauksiin ja -tarpeisiin, ja joita voitaisiin käyttää yrityksen etuna kilpailutilanteessa ja
- tehtävänhoitajalle syntyy sellainen kokonaistilannekuva, joka synnyttää palkkaavalle yritykselle tai toiminnalle etua verrattuna sen kilpailijoihin.

Puolustusmateriaalihankinnat eivät ole ainoa syy karenssisopimustarpeelle ja kuutta kuukautta pidemmälle rajoitusajalle. Näiden lisäksi on nähtävissä paljon myös muita sotilaalliseen suorituskykyyn, varautumiseen ja valmiuteen liittyviä tietoja, joita esitetyn 12 kuukauden rajoitusajan piiriin kuuluvissa viroissa käsitellään.

2.4 Muut tekniset muutokset

Virkamieslain 36 §:n 3 momentissa viitataan kumottuun yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettuun lakiin ja sen 9 §:ään. Virkamieslain 62 §:n 1 momentissa viitataan lain 52 §:ssä tarkoitettuun työtuomioistuimen päätökseen, vaikka työtuomioistuimen ko. päätöksestä säädetään kuitenkin voimassaolevan lain 58 §:ssä. Virkamieslain 69 a §:n 1 momentissa viitataan lain 6 §:n 1 momenttiin, vaikka kyseisen viittauksen kohteesta säädetään kuitenkin voimassaolevan lain 2 momentissa.

3 Tavoitteet

3.1 Virkamieslain 6 b §

Valtionhallinnon rekrytointia pyritään kehittämään vastaamaan paremmin virastojen käytännön tarpeita, pidemmän ajanjakson suunnitelmallisuutta, tarvittaessa hanke- ja projektimuotoisuutta sekä myös ulkopuolisella rahoituksella toteutettavia hankkeita. Tällöin on perusteltua, että ai-dosti määräaikaista nimityksiä voidaan tarvittaessa tehdä entistä pidemmälle määräajalle myös ilman julkista hakumenettelyä. Virkamieslain 6 b §:n 1 momentin muutoksen tavoitteena on, että jos virkaan vakinaistamisen taustalla olevaa määräaikaisen virkasuhteen rajaa pidennetään yli kahteen vuoteen, myös valtiovarainministeriön ohjeistusta voidaan muuttaa siten, että enintään kahden vuoden määräaikainen nimitys on mahdollisesta tehdä ilman virkasuhteen haettavaksi julistamista. Nimityksen määräaikaisuuden lakisääteisten perusteiden tulee kuitenkin aina täyttyä. Virkamieslain 6 b §:n 1 momenttiin ehdotetun muutoksen tavoitteena on, että lainsä-

däntö ja asiaa koskevan muu ohjeistus muodostavat myös jatkossa kokonaisuuden, jonka mukaan vain sellainen määräaikainen virkasuhde, johon nimitys on tehty julkista hakumenettelyä käyttäen, voidaan myöhemmin vakinaistaa ilman julkista hakumenettelyä.

Virkamieslain 6 b §:ään ehdotetun uuden 5 momentin tavoitteena on lakisääteisen muutosturvan täydentäminen siten, että nimitys voidaan tehdä ilman julkista hakumenettelyä, jos virkaan nimitetään valtion toisen viraston virasta niin sanotuilla tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla irtisanottu virkamies irtisanomisajan kuluessa. Tavoitteena on tukea valtion henkilöstöä niissä tilanteissa, joissa virasto kaikesta huolimatta joutuisi irtisanomaan henkilöstöä tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla sekä turvata valtion palvelussuhteen jatkuvuutta muualla valtionhallinnossa. Tavoitteena on antaa virkamiehelle voimassaolevaa lainsäädäntöä laajemmat mahdollisuudet työllistyä suoraan irtisanomisen vaihtoehtona uusiin tehtäviin toisaalle valtionhallinnossa, myös muihin kuin virkansa mukaisiin tehtäviin. Tavoitteena on tehostaa ”työstä työhön siirtymistä” myös nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla prosessia siten, että se edellyttää vain nimittävän viraston päätöstä. Tavoitteena on samalla korostaa virkamiehen omaa aktiivisuutta uusien työtehtävien haussa muutostilanteissa ja tätä kautta tuoda uusi menettely virkamiehen palvelussuhteen jatkumiselle valtioon ja pitää näin myös kokeneen henkilöstön laaja erityisosaaminen valtiohallinnossa.

Virkamieslain 6 b §:n muutosten tavoitteena on poiketa viran täyttämisen lakisääteisestä pääsäännöstä, julkisesta hakumenettelystä, tarkkarajaisesti sekä vain perustelluin osin. Valtionhallinnon ylimpien virkojen ja asiantuntijatehtävien hakumenettelyn osalta tavoitteena on korostuneesti nimitysmenettelyn avoimuus ja läpinäkyvyys.

3.2 Virkamieslain 8 a §

Virkamieslain 8 a §:n muutoksen tavoitteena on täyttää GRECO:n Suomelle antama toimenpidesuositus liittyen virkamiesten sidonnaisuusilmoitusten sisältöön ja siten yhdenmukaistaa sidonnaisuusilmoitusten sisältö niin, että kaikilta pykälän soveltamisalaan kuuluvilta virkamiehiltä pyydetään samat tiedot, tehtävästä riippumatta. Näin ollen virkamiehille itselleen ei jäisi enää miltään osin harkintavaltaa sen suhteen, mitkä tiedot hän katsoo sellaisiksi, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Lisäksi tavoitteena on ulottaa ministereiden erityisavustajat virkamieslain 8 a §:n soveltamisalan piiriin GRECO:n toimenpidesuosituksen mukaisesti. Erityisavustajat nimittävällä pääministerillä ja nimityksen esittelevällä ministerillä olisi näin ollen jatkossa ennen nimittämistä tehtävässä virkamieslain 8 c §:n sidonnaisuus- ja riippumattomuusharkinnassa käytössä myös erityisavustajaksi esitettävän henkilön sidonnaisuusilmoitus.

3.3 Virkamieslain 44 a §

Virkamieslain 44 a §:ään ehdotetun muutoksen tavoitteena on turvata riittävän pitkällä rajoitusajalla se, ettei valtionhallinnon keskeisissä ylimmän johdon tehtävissä ja Puolustusvoimien erikseen rajatun ylemmän johdon tehtävissä saatuja tietoja voisi käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssiajan pidentämisellä enintään 12 kuukauteen tämän virkamiesryhmän osalta pystytään paremmin varmistamaan, että näissä palvelussuhteissa saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot ovat tässä ajassa menettäneet merkityksensä niin, ettei niitä voida enää uudessa palvelussuhteessa hyödyntää. Tarkoituksena on varmistaa viranomais-toiminnan puolueettomuutta ja lisätä luottamusta viranomais-toiminnan puolueettomuuteen sekä estää mahdollista korruptiota ylimpien virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille. Karenssiosopimuksella ei pyritä ensisijaisesti rajoittamaan henkilön oikeutta tehdä valitsemaansa työtä ja karenssia konkreettisesti asetettaessa on huomioitava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu

oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Karenssisopimuksella pyritään myös kiinnittämään ennaltaehkäisevästi huomiota siihen, että karenssia edellyttävistä valtiohallinnon tehtävistä ei suoraan siirryttäisi tehtäviin, joissa karenssin suojaamaa tietoa voi hyödyntää.

3.4 Muut tekniset muutokset

Virkamieslain 36 §:n 3 momentin, 62 §:n 1 momentin ja 69 a §:n 1 momentin muutosehdotuksilla korjataan voimassaolevassa laissa olevat pykäläviittausvirheet.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Virkamieslain 6 b §

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen yli vuoden kestäneen määräaikaisen virkasuhteen sijasta vasta yli kaksi vuotta kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka voitaisiin ensi kertaa täytettäessä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies. Määräajan pidentämisellä varmistetaan, että lainsäädäntö ja asiaa koskevan muu ohjeistus muodostavat myös jatkossa kokonaisuuden, jonka mukaan vain sellainen määräaikainen virkasuhde, johon nimitys on tehty julkista hakumenettelyä käyttäen, voidaan myöhemmin vakinaistaa ilman julkista hakumenettelyä.

Pykälään ehdotetaan uutta 5 momenttia, jonka mukaan virka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään irtisanomisajan kuluessa virkamies, joka on irtisanottu valtion toisesta virasta 27 §:n perusteella eli niin sanotuilla tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla. Muutoksella vahvistetaan irtisanotun virkamiehen lakisääteistä muutosturvaa ja annetaan hänelle voimassaolevaa lainsäädäntöä laajemmat mahdollisuudet työllistyä erilaisiin tehtäviin valtionhallinnossa palvelussuhteen päättymisen vaihtoehtona.

Ehdotuksen mukaan pykälän 1 ja 5 momentteja ei voisi soveltaa nimitettäessä valtionhallinnon ylimpään johtoon eikä ministeriöiden ylempiin asiantuntijavirkoihin. Virkoja, joissa nimittämistoimivalta kuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, ei olisi mahdollista täyttää 1 ja 5 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä on lukumääräisesti vähän. Näiden virkojen osalta on myös perusteltua edellyttää korostunutta avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kattavasti julkista hakumenettelyä kaikissa nimittämis-, vakinaistamis- ja muutosturvatilanteissa.

4.1.2 Virkamieslain 8 a §

Esityksessä ehdotetaan, että virkamieslain 8 a §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuudet laajennettaisiin myös ministerin erityisavustajiin GRECO:n suosituksen mukaisesti. Ministerin erityisavustajilla on käytännössä pääsy lähes kaikkiin samoihin tietoihin kuin heidän esimiehensä toimivalla ministerillä. He toimivat lähellä valtiojohtoa ja saavat tietoonsa laaja-alaisesti myös kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä tietoja ja vaikuttavat tältä osin myös päätöksenteon valmisteluun läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa. Heidän asemansa huomioon ottaen on perusteltua, että heidät rinnastetaan sidonnaisuuksien ja omistusten ilmoittamisvelvoitteen osalta valtion ylimmän johdon virkaan nimitettyihin. Pykälää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi niin, ettei virkamiehellä itsellään olisi harkintavaltaa sen osalta,

mitä tietoja sidonnaisuusilmoituksessa annetaan ja voiko annettavilla tiedoilla on merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tai virkasuhteen tehtäviä. Pykälässä säädettäisiin siten tyhjentävästi ne tiedot, joita ilmoittamisvelvollisuus koskee.

4.1.3 Virkamieslain 44 a §

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että karenssisopimuksella rajoitusajaksi voitaisiin kuuden kuukauden sijasta sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, kun sopimus tehdään valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan ja Puolustusvoimien ns. erittelyvirkaan tai vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Valtiohallinnon ylimmän johdon virkojen määrä (v. 2020) on noin 110. Puolustusvoimien niin sanottuja erittelyvirkoja eli käytännössä ylemmän johdon virkoja on noin 30 (v. 2021). Valtionhallinnon ylimmän johdolla sekä ehdotuksen piiriin kuuluvilla Puolustusvoimien virkamiehillä on virassaan ja asemassaan pääsy muuan muassa merkittäviin virka- tai liikesalaisuuksiin, ulkovaltasuhteisiin liittyviin taikka kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiin tietoihin. Rajoitusaikaa pidentämällä vahvistettaisiin tavoiteltua vaikutusta eli karenssin suojaamaa tietoa ei voisi enää uudessa palvelussuhteessa olennaisella tavalla hyödyntää tai käyttää toisen vahingoksi.

Valtionhallinnon ylimmän johdon rajauksena pidetään lähtökohtaisesti virkamieslain 26 §:n 1 - 4 kohdissa tarkoitetut virkamiehet:

1. valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
2. puolustusvoimain komentaja;
3. valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään; sekä
4. valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt.

Puolustusvoimien virkamiehistä esityksen soveltamisalaan kuuluisivat puolustusvoimain komentajan lisäksi muut virkamieslain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyt niin sanotut erittelyvirat eli Pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin, Puolustusvoimien pääinsinöörin, Puolustusvoimien ylilääkärin, kenttäpiispan ja asessorin virat. Virat mahdollistavat organisaation hierarkkisen asemansa perusteella lähtökohtaisesti pääsyn saman tasoiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

4.1.4 Muut tekniset muutokset

Virkamieslain 36 §:n 3 momentin, 62 §:n 1 momentin ja 69 a §:n 1 momentin muutosehdotuksilla korjataan voimassaolevassa laissa olevat pykäläviittausvirheet.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetusta muutoksesta virkamieslain 44 a §:ään saattaa aiheutua yksittäisille virastoille sekä Puolustusvoimille jonkin verran taloudellisia vaikutuksia tilanteissa, joissa virkamiehen kanssa on tehty karenssisopimus ja virkamiehen siirtymisen perusteella hänelle asetetaan rajoitusaika.

Yksittäisen viraston kohdalla kustannukset voivat olla merkityksellisiä, erityisesti jos rajoitusajan korvausta maksetaan esimerkiksi samanaikaisesti useammalle henkilölle. Karenssisopimukseen perustuvaa korvausta maksetaan kuitenkin vain, jos rajoitusaika tulee voimaan. Sitä, kuinka monessa tapauksessa rajoitusaika, ja kuinka pitkä, joudutaan asettamaan, ei ole kuitenkaan mahdollista ennakolta arvioida. Virastot päättävät karenssisopimuksen tekemisestä ja pituudesta tapauskohtaisesti lain puitteissa, samoin kuin itse rajoitusajan konkreettisesta soveltamisesta sopimuksen puitteissa eikä rajoitusaikaa koskevaa sopimusehtoa ole tarpeellista soveltaa kaikissa niissä tilanteissa, joissa virkamies siirtyy valtiohallinnon ulkopuolelle toisiin tehtäviin. Valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen määrä (v. 2020) on noin 110 ja ehdotuksen rajauksen piiriin kuuluvia Puolustusvoimien virkoja 30, eikä kaikkien näihin ryhmiin kuuluvien kanssa ole tehty karenssisopimusta. Tällä hetkellä tiedossa on vain muutamia tapauksia, joissa yleensä ottaen valtion palveluksesta poistuneelle virkamiehelle on asetettu karenssisopimuksen mukainen rajoitusaika ja jolta ajalta siten on maksettu palkkaa vastaava korvaus. Kunkin viraston tulee kuitenkin ottaa viraston karenssisopimuksista aiheutuvat laskennalliset kustannukset huomioon talousarviossaan ja kattaa ne toimintamenomäärärahoistaan.

Esityksellä ei arvioida muuten olevan taloudellisia vaikutuksia.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Ehdotetun 6 b §:n 1 momentin muutoksen seurauksena on tarkoitus muuttaa myös voimassa olevaa määräaikaisen virkasuhteen täyttämistä koskevaa valtiovarainministeriön ohjetta. Muutosten johdosta virastot voivat entistä joustavammin toteuttaa määräaikaisia virkasuhteita edellyttäviä entistä pitkäaikaisempia hankkeita ja projekteja.

Ehdotettu 6 b §:n uusi 5 momentti ja muutos, mahdollisuus nimittää ilman julkista hakumenettelyä valtion toisessa virastossa irtisanottu virkamies täydentäisi ja vahvistaisi valtion henkilöstön lakisääteistä muutosturvaa lisäämättä irtisanovan viraston lakisääteisiä velvoitteita. Irtisanova virasto voi voimassaolevan lainsäädännön perusteella pyrkiä selvittämään virkamiehen mahdollisuuksia virkasiirron kautta työllistyä omaa virkaansa vastaaviin tehtäviin toisaalle valtionhallintoon, joko omalle tai toiselle hallinnonalalle. Käytännössä irtisanovan viraston on mahdotonta rajoitetussa ajassa selvittää yksityiskohtaisesti, onko jossain päin valtiohallintoa tulossa avoimeksi vastaavia tehtäviä kuin irtisanotulla virkamiehellä ja joihin hänet mahdollisesti voitaisi virkoineen siirtää. Valtiohallinnossa on kuitenkin yli 100 virastoa, joissa työskentelee hyvin erilaisissa tehtävissä yhteensä noin 75 000 virka- tai työsuhteista henkilöä (v. 2019). Ei ole myöskään valtionhallinnon resurssien tehokasta käyttämistä tai käytännössä mahdollista edellyttää muiden valtion virastojen selvittävän jokaista rekrytointiaan suunnitellessa, onko niiden vajaan 70 000 virkamiehen joukossa joku, joka irtisanomisen vaihtoehtona olisi mahdollista siirtää kyseiseen virastoon. Käytännössä palvelussuhteen jatkumisen toisaalla valtiohallinnossa voidaan arvioida olevan tehokkainta virkamiehen itse hakeutuessa ja selvittäessä onko muualla valtionhallinnossa ja missä, juuri hänen osaamistaan ja hänen kiinnostustaan vastaavia tehtäviä.

Viran siirtäminen edellyttää aina viran luovuttavan ja vastaanottavan viraston sekä siirrettävän virkamiehen suostumusta ja sen ministeriön päätöstä, jonka hallinnonalalla tai hallinnonalalta virka siirtyisi toiseen virastoon. Viran siirto tulisi käytännössä kyseeseen myös vain siirryttäessä voimassaolevaa virkaa vastaaviin tehtäviin. Virkamiehen katkeamaton palvelussuhde voisi ehdotetun muutoksen perusteella jatkua yksinkertaisella prosessilla ja yhdellä nimittävän viraston päätöksellä. Mahdollisten tehtävien laajuutta ei myöskään rajaisi viran muuttamiseen liittyvät rajoitukset, siten kuin viran siirtämisessä.

Ehdotettu 6 b §:n uusi 6 momentti koskee tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä. Ministeriöiden ja valtion virastojen virkoihin ja määräaikaisiin virkasuhteisiin tehdään vuosittain yhteensä noin 32 500 - 36 500 (vuodet 2019 - 2020) nimityspäätöstä. Noin 2/3 nimityksistä ovat nimityksiä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tasavallan presidentti tekee vuosittain noin 140 - 160 (vuodet 2019 - 2020) nimitystä. Valtioneuvoston yleisistunto tekee vuosittain noin 125 - 150 nimityspäätöstä (vuodet 2019 - 2020). Lukumääräisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimitykset muodostavat hyvin pienen osan valtionhallinnon nimityksistä vuositason.

Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat nimitykset ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tuomareiden ja upseerien nimityksiä. Tuomarin virkaan ja tuomareihin ei sovelleta virkamieslain 27 §:ää, eikä siihen perustuvilla muutoksilla olisi vaikutusta tuomareiden asemaan tai niin sanottuun muutosturvaan. Määräaikaisesti nimitettyjä tuomareita ei myöskään vakinaisteta voimassaolevan 6 b §:n perusteella. Puolustusvoimien virat voidaan jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella täyttää pääsääntöisesti ilman julkista hakumenettelyä.

Valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvat valtionhallinnon ylimmän johdon virat ja ylemmät asiantuntijavirat. Arvion mukaan myöskään näiden nimitysten säätämiseksi 1 ja 5 momentin soveltamisalan ulkopuolelle ei olisi käytännössä olennaista vaikutusta näihin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettyjen virkamiesten nimittämiseen virkaan tai vakinaistamiseen taikka irtisanomistilanteita koskevan muutosturvan osalta. Myös näissä nimityksissä korostuu avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus, eikä vakinaistamiseen tai muutosturvaan liittyvien tilanteiden voida katsoa olevan täysin rinnasteisia suhteessa muihin virkoihin. Virkamieslain 26 §:n 3 - 4 kohdan ylimmät johdon virat myös täytetään aina määräajaksi.

Ehdotettu muutos ei arvion mukaan muuttaisi lukumääräisesti juurikaan virkamieslain pääsäännön mukaista menettelyä, jossa virat täytetään julkisella hakumenettelyllä. Muutos vahvistaisi kuitenkin muutosten soveltamisalaan kuuluvan irtisanotun virkamiehen muutosturvaa ja antaisi irtisanotulle virkamiehelle itselleen ja hänet nimittävälle viranomaiselle nopean ja tehokkaan ratkaisun jatkaa palvelussuhdetta. Arvion mukaan näitä nimityksiä olisi vuosittain vain muutamia, mutta sen voidaan arvioida olevan tehokas prosentuaalisessa suhteessa irtisanottujen määrään. Toteutusta voidaan pitää yksinkertaisena ja tehokkaana, jossa muutoksen kohteena olevalla virkamiehellä itsellään on mahdollisuus vaikuttaa oman työllistymisensä todennäköisyyteen omalla aktiivisuudellaan ja joka ei lisää valtion virastojen lakisääteisiä velvoitteita tai edellytä viranomaiselta erityisiä asiaan kohdistettavia resursseja.

5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsin karenssilaki koskee ministereitä ja virkamiehistä valtiosihteeriä (Lag (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet). Karenssin pituus on maksimissaan 12 kuukautta. Vuoden 2016 alussa voimaan tullessa Norjan niin sanotussa karenssilaissa (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn / karanteneloven, LÖV-2015-06-19-70) säädetään menettelystä, jonka 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 vastuualueelle kuuluneita asioita. Norjan hallitus on kesäkuussa 2020 asettanut komitean arvioimaan Norjan nykyisen karenssilain mahdollisia muutostarpeita.

Tanskassa ei ole salassapitovelvollisuussäännösten lisäksi rajoitteita, jotka velvoittaisivat virkamiehiä palvelussuhteen päättymisen jälkeen.

EU:n virkamiesten osalta karensista on säädetty henkilöstösäännön 16 artiklassa ja komissariien osalta karenssi on määritelty eettisissä käytäntösäännöissä (Code of Conduct for the Members of the European Commission). Niin sanotun karenssin pituus on molempien ryhmien osalta 2 vuotta.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöllä (OECD) ei ole sen henkilöstöä koskevia karenssisäännöksiä tai -suosituksia.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoaika oli 24.3. - 13.5.2021. Esityksestä pyydettiin lausunto kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä sekä valtion pääsopijajärjestöiltä Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Ammattiliitto Pro ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä. Ministeriöitä pyydettiin huolehtimaan myös hallinnonalojensa kuulemisesta. Hallituksen esitys oli lausuntopalvelu.fi-sivustolla avoimesti myös muiden lausuttavissa. Lausuntoja tuli määräajassa 37, joista osa sisälsi ministeriön lisäksi myös hallinnonalan virastojen kantoja. Määräajan jälkeen toimitettiin yksi lausunto.

Yksikään ministeriöistä ei vastustanut muutoksia. Yksi ministeriöistä ilmoitti, että sillä ei ollut lausuttavaa. Myös muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, korkein hallinto-oikeus ja tasa-arvovaltuutetun toimisto ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa.

Virkamieslain 6 b §:n 1 momentin muutosehdotuksen lausuntopalautteesta kävi ilmi, että valtiovarainministeriön ohjeistukseen perustuva määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely ja virkamieslaissa säädetty viran julkinen hakumenettely koettiin muodostavan osin epäselvän kokonaisuuden ja ehdotuksen perusteluihin kaivattiin täydennystä. Lausunnoissa nähtiin laajasti tarve tehdä entistä pidempiä määräaikaisia nimityksiä ilman julkista hakumenettelyä, mutta vastaavasti pidettiin tärkeänä, että virkasuhteen tulisi jatkossakin alkaa julkisella hakumenettelyllä, vaikka vakinaistaminen virkaan voitaisiin tehdä ilman julkista hakumenettelyä. Osassa lausuntoja nähtiin tarpeelliseksi säätää jatkossa myös määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä lain tasolla ja esimerkiksi Ammattiliitto Pro:n lausunnossa ei nähty tarvetta virkamieslain 6 b §:n 1 momentin muuttamiselle, sillä nykyinen säätely asiasta nähtiin toimivaksi. Lausuntojen perusteella 6 b §:n 1 momentin muutoksen perusteluita täydennettiin ja yhteyttä määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelyn ohjeistukseen täsmennettiin ja kuvattiin esitykseen laajemmin.

Lausunnoissa kannatettiin pääsääntöisesti 6 b §:n 5 momentin muutosehdotusta. Esimerkiksi Ammattiliitto Pro kuitenkin edellytti lausunnossaan, että ehdotetun sijaan virkamieslain 27 §:n 3 momenttia muutetaan siten, että viraston muun työn tarjoamisvelvoite ulottuu myös muissa valtion virastoissa mahdollisesti oleviin, irtisanomisuhan alaiselle sopiviin työtehtäviin. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen laajennettiin muun muassa oikeuskanslerin viraston lausunnon johdosta.

Virkamieslain 6 b §:n 6 momentin muutosehdotuksen muotoilua tarkennettiin oikeusministeriön lausunnon johdosta. Tarkoituksena on, että virat, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, ei olisi mahdollista täyttää esityksen 1 ja 5 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Virkamieslain 8 a §:n muutosehdotuksella ehdotusta puollettiin lausunnoissa laajasti. Sillä toteutetaan GRECON virkamiesten sidonnaisuusilmoituksia koskevia toimenpidesuosituksia. Ehdotuksen perusteluita tarkennettiin oikeusministeriön lausunnossaan esiin nostamalta osin. Sidonnaisuusilmoituksessa annettaviin tietoihin ei liittyisi enää virkamiehen omaa harkintaa ja tätä täsmennettiin myös ehdotuksen perusteluissa.

Lausunnoissa 44 a §:n muutosehdotus nähtiin pääsääntöisesti perustelluksi. Karenssiajan osittainkin pidentämistä vastustivat kuitenkin Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Ammattiliitto Pro ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry. Näiden lausuntojen mukaan esitysluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteluja, miksi karenssiaikaa tulisi pidentää. Puolustusministeriön lausunnossaan esittämän perusteella 44 a §:n muutosehdotus laajennettiin koskemaan myös valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettyjä Puolustusvoimien niin sanottuja erittelyvirkoja. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen laajennettiin erityisesti oikeusministeriön lausunnon johdosta. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös karenssiajan palkanmaksuvastuusta aiheutuviin kustannusvaikutuksiin. Muuan muassa valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan sekä laissa että sen perusteluissa tulee olla myös selkeä mahdollisuus olla asettamatta karenssisopimuksen mukaista rajoitusaikaa lainkaan tai selvästi enimmäisrajoitusaikaa lyhyempi karenssiaika myös ylimmän johdon virkamiehille. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö piti myös tärkeänä, että virastolla säilyy jatkossakin itsenäinen, konkreettisiin virkatehtäviin ja toimintaympäristöön perustuva harkintavalta sekä karenssisopimuksen teon tarpeellisuudelle että sen sisältämän rajoitusajan pituudelle. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös virkamiehen asemaan karenssia asetettaessa. Lausunnoissa esiin tuotuja näkökulmia karenssin pidentämisestä täsmennettiin ehdotuksen perusteluissa ja erityisesti sen suhdetta perustuslaissa säädettyyn täydennettiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 b §. Pykälän *1 momenttia* muutetaan siten, että määräaikainen virkasuhde, jonka tilalle virka voidaan perustaa ja täyttää ilman julkista hakumenettelyä, tulee kestää nykyisen yli vuoden määräajan sijasta yli kaksi vuotta. Voimassaolevan säännöksen mukaisesti virkaan voidaan tällöin nimittää vain kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies. Säännöksen mukainen viran perustaminen voidaan tehdä vain niitä määräaikaisen virkasuhteen tehtäviä varten, joissa virkamies työskentelee, ei muunlaisia tehtäviä varten. Lähtökohtaisesti kyse on tilanteista, joissa määräaikainen nimitys on tehty työn luonteen perusteella, mutta tilanne on muuttunut siten, että tehtävä on pysyvä. Säännöksen mukainen menettely ei ole mahdollista esimerkiksi, jos määräaikaisen virkasuhteen perusteena on sijaisuus. Huolimatta siitä, että sijainen voi työskennellä myös muissa tehtävissä kuin sijaistettava, määräaikainen virkasuhde perustuu tuolloinkin poissaolon aiheuttamiin poikkeusjärjestelyihin. Poikkeusjärjestelytarpeen laakattua, mahdollisten perustettavien virkojen täyttö perustuu lähtökohtaisesti virkamieslain pääsääntöön, viran haettavaksi julistamiseen. Määräaika voi koostua yhdestä yli kaksi vuotta kestävästä nimityksestä tai useammasta katkeamattomasta nimityksestä määräaikaiseen virkasuhteeseen, joiden yhteenlaskettu kesto on yli kaksi vuotta. Pykälän tarkoittama määräaikainen tehtävä tarkoittaa kuitenkin sitä, että koko yhteenlaskettu määräaika on työskennelty siinä määräaikaisessa tehtävässä, jonka tilalle virka perustetaan.

Säännökseen ei ehdoteta muuten sisällöllistä muutosta ja muun muassa 9 §:n 1 momentissa säädetty määräaikaisen virkasuhteen perusteet tulee täytyä kaikissa nimityksissä määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Ehdotetussa pykälän *uudessa 5 momentissa*, samoin kuin kaikissa tilanteissa, joissa virkamieslain 6 b §:n mukaan voidaan nimittää virkaan ilman julkista hakumenettelyä, nimittävän viranomaisen tulisi huomioida perustuslaissa säädetty nimitysperusteet, hallinnon oikeusperiaatteet sekä muu asiaa koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus. Nimitettävän henkilön olisi täytettävä virkaan, tehtävään tai nimikkeelle säädetty kelpoisuusvaatimukset, eikä nimittäminen voisi perustua lainsäädännön kuten yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tai naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) annetun lain vastaisiin tai muutoin epäasiallisiin perusteisiin. Nimitysprosessi poikkeaisi niin sanotusta tavanomaisesta vain siltä osin, että poikkeuksellisesti nimittävää

viranomainen ei harkintansa mukaan näe tarpeelliseksi viran haettavaksi julistamista, vaan arvioi saavuttavansa vastaavan lopputuloksen rekrytoinnissa nimittämällä siihen suoraan toisaalla valtionhallinnossa irtisanotun virkamiehen.

Pykälän *uuden 6 momentin* mukaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin ja ylempiin asiantuntijavirkoihin nimitettäessä ei voisi soveltaa 1 momenttia ja uutta 5 momenttia. Rajausta koskee virkoja, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.

Tasavallan presidentin nimitystoimivallasta säädetään perustuslaissa sekä muualla lainsäädännössä, kuten muun muassa tuomioistuinlaissa (673/2016) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007). Tasavallan presidentin nimitykset ovat pääosin tuomareiden ja upseerien nimityksiä. Tasavallan presidentti nimittää kuitenkin myös esimerkiksi oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän.

Yleistöimivalta valtion virkoihin nimittämisessä on osoitettu valtioneuvostolle perustuslain 126 §:n 1 momentissa. Valtioneuvoston nimitystoimivallasta säädetään tämän lisäksi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). Lain 13 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ylimmät virkamiehet. Valtioneuvoston yleisistunnon nimitysvallan piiriin kuuluvista virkamiehistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:ssä. Jos virkaan nimittäminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston yleisistunto nimittää myös virastojen päälliköt ja nimitystoimivallasta näiden virkojen osalta säädetään virastoja koskevista organisaatiolaeista.

Ehdotettu 6 momentti muuttaa pykälän soveltamisalaa voimassaolevasta siten, että 1 momentin mukaista mahdollisuutta nimittää tai vakinaistaa perustettavaan virkaan ei olisi 6 momentin piiriin kuuluvien virkojen osalta enää käytettävissä. Myöskään ehdotetun 5 momentin mukainen uusi mahdollisuus nimittää virkaan ilman julkista hakumenettelyä ei koskisi 6 momentin piiriin kuuluvia virkoja.

8 a §. Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin siten, ettei virkamiehellä itsellään olisi enää harkintavaltaa sen osalta, mitä tietoja sidonnaisuusilmoituksessa annetaan ja voiko annettavilla tiedoilla on merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tai virkasuhteen tehtäviä. Pykälän mukaan ilmoittamisvelvollisuuden piirissä olevia tietoja olisivat jatkossa myös velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrää ja perustetta sekä luottamus- ja hallintotehtäviä koskevat tiedot.

Vastaavia tietoja on kysytty jo aiemmin sidonnaisuusilmoituslomakkeessa, mutta ilmoitettavista tiedoista säädettäisiin jatkossa tyhjentävästi lain tasolla, eikä asiaan liittyisi aiempaan tapaan ilmoittajan omaa harkintaa. Velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrä sisältää tiedot muun muassa kolmannen tahon puolesta annetuista sitoumuksista (esimerkiksi takaukset). Veloista ja muista taloudellisista sitoumuksista ilmoitetaan niiden suuruusluokka ja peruste. Luottamus- ja hallintotehtävillä tarkoitetaan muun muassa yrityksen tai yhteisön hallituksen, hallintoneuvoston tai niitä vastaavien toimielinten jäsenyyttä sekä toimimista tilintarkastajana.

Pykälän mukainen velvollisuus ilmoittaa tiedot laajennettaisiin virkamieslain 26 §:n 5 kohtaan eli myös ministerin erityisavustajiin. Erityisavustajilla on tehtäviinsä ja asemaansa liittyen käytännössä pääsy lähes kaikkiin samoihin tietoihin kuin heidän esimiehensä toimivalla ministerillä. Tämä huomioon ottaen on perusteltua, että myös heiltä vaaditaan sidonnaisuusilmoituksen

tekemistä ennen virkasuhteeseen nimittämistä. Sidonnaisuusilmoitus olisi käytettävissä nimityksen esittelevällä ministerillä ja nimityksen tekevällä pääministerillä myös ennen nimittämistä tehtävässä 8 c §:n sidonnaisuus- ja riippumattomuusharkinnassa

36 §. Muutos on luonteeltaan tekninen. Lakiin ei ehdoteta sisällöllistä muutosta. Pykälän 3 momentin viittaus kumotun yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) 9 §:ään, korjataan koskemaan voimassaolevan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 27 §:ää.

44 a §. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että valtiohallinnon ylimmän johdon virkaan tai Puolustusvoimien niin sanottuun erittelyvirkaan taikka vastaaviin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa tehtävässä karenssisopimuksessa rajoitusajan pituudeksi voitaisiin sopia voimassa olevan lainsäädännön mukaisen kuuden kuukauden sijasta enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Pykälään ei ehdoteta muuta sisällöllistä muutosta. Voimassaolevan säännöksen mukaisesti sopimusehto rajoituksesta tulee voimaan vain, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 44 a §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Virkamiehen siirtyessä toisen työnantajan palvelukseen, viranomaisen voi päätyä arvioissaan myös siihen, että virkamiehen tulevissa tehtävissä ei edellytetä rajoitusaikaa tai edellytetään vain sovittua maksimiaikaa lyhyempää rajoitusaikaa. Säännöstä sovellettaisiin yhdessä hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon perusteiden kanssa, jotka edellyttävät muun muassa viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämä estää säännöksen kaavamaisen soveltamisen asettaessa konkreettista rajoitusaikaa.

Voimassaolevan säädöksen mukaisesti karenssisopimuksen kohderyhmään kuuluvien virkamiesten joukko rajataan kuvaamalla sen tiedon laatu, johon virkamiehellä on tehtävässään pääsy. Muutosehdotuksen piiriin kuuluvat virkamiehet muodostavat tässä osin erityisen kohderyhmän. Nämä virkamiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa sekä toimivat lähellä valtiojohtoa ja saavat tehtävässään ja asemassaan tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi kansallisen turvallisuuden ja Suomen ulkosuhteiden kannalta keskeisiä tietoja. Lisäksi näiden virkojen tehtäviin sisältyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä asioita ja tehtävissä on pääsy myös näitä asioita koskeviin salassa pidettäviin tietoihin. Valtionhallinnon ylimmän johdon virkamiehet vaikuttavat tältä osin myös päätöksenteon valmisteluun läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa.

Tietyissä hankkeissa, esimerkiksi monivuotisissa ja taloudelliselta arvoltaan huomattavissa hankintaprosesseissa, voimassaolevan virkamieslain mahdollistama kuuden kuukauden pituinen palvelussuhteen jälkeiseen aikaan ulottuva rajoitusaika ei ole riittävän pitkä. Mahdollista on, että rajoituksen kohteena olevalla virkamiehellä on sellaista tietoa, että sitä voidaan vielä kuuden kuukauden jälkeenkin käyttää uudessa palvelussuhteessa virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitettulla tavalla omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tilanteessa, jossa valtiohallinnon ylimmän johdon virkamies siirtyy valtion palveluksesta yksityiselle sektorille, tiedon ja kontaktien käyttöä on vaikea osoittaa todeksi tai kumota, mikä on omiaan heikentämään luottamusta hallintoon riippumatta siitä, onko mitään lainvastaista tapahtunut vai ei. Suomessa ei ole lainsäädäntöä, joka yleensä ottaen kieltäisi entistä virkamiestä vaikuttamasta uuden työnantajan palveluksessa entiseen valtiotyönantajansa ja sen tekemiin päätöksiin. Virkamiehen palvelussuhteen jälkeiset lakisäateiset velvollisuudet tai virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomista koskeva säädös eivät ratkaise kokonaisuudessaan ja käytännössä sitä eettistä ongelmaa, joka voi syntyä tilanteissa, joissa virkamiehet siirtyvät vastaavalaisten yhteyksiä ylläpitävään tai hyödyntävään yritykseen suoraan tai pian jätettyään julkisen viran – siinäkin tapauksessa, etteivät he riko lakisäateisiä velvollisuuksiaan.

62 §. Muutos on luonteeltaan tekninen. Lakiin ei ehdoteta sisällöllistä muutosta. Pykälän *1 momentin* viittaus työtuomioistuimen 52 §:ssä tarkoitettuun päätökseen korjataan koskemaan 58 §:ssä tarkoitettua työtuomioistuimen päätöstä.

69 a §. Muutos on luonteeltaan tekninen. Lakiin ei ehdoteta sisällöllistä muutosta. Pykälän *1 momentin* viittaus 6 §:n 1 momenttiin korjataan koskemaan 6 §:n 2 momenttia.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2022.

Ennen tämän lain voimaantuloa haettaviksi julistetut virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Viranomainen ja virkamies, joka on nimitetty tai jota esitetään nimitettäväksi 44 a §:ssä tarkoitettuun virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen ja johon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, voivat kuitenkin tehdä karenssisopimuksen noudattaen, mitä 1.1.2022 voimaantulleessa 44 a §:ssä säädetään.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain voimaan tultua 8 a §:n soveltamisalaan kuuluvia virkamiehiä ja soveltamisalan piiriin tulevia ministerin erityisavustajia pyydetään antamaan 3 momentin mukainen ajantasainen selvitys 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

Valtiovarainministeriö toteuttaa jatkossa 2 - 3 vuoden välein hallinnonalojen ja virastojen karenssisopimustilannetta selvittävän kyselyn. Valtiovarainministeriön karenssisopimusta koskevaan ohjeistukseen lisätään myös pyyntö lähettää tieto viraston karenssisopimuksesta valtiovarainministeriölle.

10 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

Ehdotetut muutokset tarkoittavat muutoksia virkamiesten oikeusaseman perusteisiin (virkamieslain 6 b §), oikeuksiin ja velvollisuuksiin (virkamieslain 8 a §) ja jokaisen oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (virkamieslain 44 a §). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksikön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Säännös koskee myös virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia (HE 1/1998 vp, PeVL 20/2003 vp ja PeVL 3/2000 vp) Oikeudesta valita työnsä säädetään perustuslain 18 §:ssä, jossa säädetään myös siitä, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä.

Virkamieslain 6 b §:n 1 momentin muutos tarkoittaa mahdollisuutta täyttää virka ilman julkista hakumenettelyä vasta, kun määräaikainen virkasuhde on kestänyt yli kaksi vuotta nykyisen yhden vuoden määräajan sijasta. Edellytyksenä on, samoin kuin voimassaolevan ohjeistuksen mukaan, että nimitys kyseiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen on tehty julkista hakumenettelyä käyttäen ja virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädetty määräaikaisen virkasuhteen perusteet täyttyvät.

Määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä ei ole säännöksiä, vaan haettavaksi julistaminen perustuu valtiovarainministeriön ohjeistukseen (VM/2643/00.00.00/2018) ja siitä voidaan tarvittaessa säätää virkamieslain 6 a §:n 3 momentin mukaan myös valtioneuvoston asetuksella. Voimassaolevan ohjeistuksen mukaan enintään vuoden määräaikainen virkasuhde voidaan täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Virkamieslain 6 b §:n 1 momentin muutoksen tavoitteena

on, että jos virkaan vakinaistamisen taustalla olevaa määräaikaisen virkasuhteen rajaa pidennetään yli kahteen vuoteen, myös ohjeistusta voidaan muuttaa siten, että enintään kahden vuoden määräaikainen nimitys on mahdollisesta tehdä ilman virkasuhteen haettavaksi julistamista. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevan ohjeistuksen muuttaminen ei perustu tarpeeseen välttää julkinen hakumenettely, vaan sen taustalla on tarve varmistaa nykyistä pidempiaikaisille, mutta kuitenkin määräaikaisille hankkeille mahdollisimman pätevät ja tehtävien vaatimukset täyttävät henkilöt. Tämä edellyttää entistä pidempiä määräaikaisia nimityksiä ilman julkista hakumenettelyä. Muutostarpeen taustan tarkempi kuvaus on esityksen jaksossa 2.1. Muutoksen tavoitteena on, että lainsäädäntö ja asiaa koskeva muu ohjeistus muodostavat myös jatkossa kokonaisuuden, jonka mukaan vain sellainen määräaikainen virkasuhde, johon nimitys on tehty julkista hakumenettelyä käyttäen, voidaan myöhemmin vakinaistaa ilman julkista hakumenettelyä. Tällä pyritään nimenomaisesti korostamaan perustuslain 21 §:stä ilmenevää julkisuusperiaatetta ja samassa pykälässä edellytettyä hyvän hallinnon takeita. Tällä huolehditaan ja korostetaan myös avoimuutta ja vastuullisuutta tilanteissa, joissa itse vakinaistaminen virkaan voidaan tehdä lakiin perustuen ilman julkista hakumenettelyä. Kyse on suhteellisuusvaatimukset täyttävästä muutoksesta, ehdotus on oikeasuhteinen ja välttämätön, jotta tavoite saavutetaan. Virkamiesten lakisääteisen oikeusturvan näkökulmasta määräaikaisissa virkasuhteissa ensisijaisen tärkeäksi muodostuvat virkamieslain 9 §:ssä säädetty määräaikaisuuden perusteet ja se, että nimitys tehdään koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi.

Pykälään ehdotetun uuden 5 momentin on tarkoitus huolehtia perustuslain 18 §:ssä säädetystä julkisen vallan velvoitteesta edistää työllisyyttä, tehostamalla irtisanomistilanteissa virkamiesten mahdollisuuksia työllistyä toisaalle valtionhallinnossa. Tavoitteena on tukea valtion henkilöstöä niissä tilanteissa, joissa virasto kaikesta huolimatta joutuisi irtisanomaan henkilöstöä tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla sekä turvata valtion palvelussuhteen jatkuvuutta muualla valtionhallinnossa. Nimittävä viranomainen voisi ehdotetun muutoksen perusteella poiketa viran täyttöä koskevasta pääsäännöstä, julkisesta hakumenettelystä, vain jos siihen nimitetään valtion toisesta virastosta irtisanottu virkamies irtisanomisajan kuluessa. Nimitettävän henkilön olisi täytettävä virkaan, tehtävään tai nimikkeelle säädetty kelpoisuusvaatimukset, eikä nimittäminen voisi perustua lainsäädännön, kuten yhdenvertaisuuslain tai naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain, vastaisiin tai muutoin epäasiallisiin perusteisiin. Ehdotuksen ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen, perusoikeuksina suojattavien ihmisten yhdenvertaisen kohtelun sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisen kanssa. Säännöksessä poiketaan viran haettavaksi julistamista koskevasta pääsäännöstä, muilta osin noudatetaan valmistelussa ja päätöksenteossa hallinnon oikeusperiaatteita. Huomioiden ehdotuksen tarkoitus ja tavoitteet, säännös täyttää suhteellisuusvaatimuksen kriteerit.

Ehdotettujen muutosten mukaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin ja ylempiin asiantuntijavirkoihin ei sovellettaisi muutettua 1 momenttia ja uutta 5 momenttia. Näitä tasavallan presidentin ja valtioliiketoimintalain toimeenpanon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä on lukumääräisesti vähän ja myös voimassa oleva lainsäädäntö asettaa ne jo monelta osin eri asemaan suhteessa muihin virkoihin. Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat nimitykset ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tuomareiden ja upseerien nimityksiä. Tuomarin virkaan ja tuomareihin ei sovelleta virkamieslain 27 §:ää, eikä siihen perustuvilla muutoksilla olisi vaikutusta tuomareiden asemaan tai niin sanottuun muutosturvaan. Määräaikaisesti nimitettyjä tuomareita ei myöskään vakinaisteta voimassaolevan 6 b §:n perusteella. Puolustusvoimien virat voidaan puolestaan pääsääntöisesti jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella täyttää tarvittaessa ilman julkista hakumenettelyä. Valtionhallinnon ylimpien virkojen ja ylempien asiantuntijavirkojen osalta on perusteltua edellyttää korostunutta avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja kattavasti julkista hakumenettelyä kaikissa nimittämisen, vakinaistamisen ja muutosturvatilanteissa. Ehdotettujen 6 b §:n muutosten soveltamisalan ulkopuolelle säätäminen ei käytännössä muuta vakiintunutta käytän-

töä tai aseta ilman asianmukaisia perusteita kyseisiä virkamiesryhmiä erilaiseen asemaan suhteessa muihin valtion virkamiehiin. Kyse on tarkkarajaisesta ja suhteellisuusvaatimuksen täyttävistä rajauksesta.

Virkamieslain 8 a §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei virkamiehellä itsellään olisi enää harkintavaltaa sen osalta, mitä tietoja sidonnaisuusilmoituksessa annetaan, ja onko annettavilla tiedoilla merkitystä arvioitaessa virkamiehen edellytyksiä hoitaa viran tai virkasuhteen tehtäviä. Pykälän mukaan ilmoittamisvelvollisuuden piirissä olevia tietoja olisivat jatkossa myös velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrää ja perustetta sekä luottamus- ja hallintotehtäviä koskevat tiedot. Ilmoitettavista tiedoista säädettäisiin jatkossa tyhjentävästi lain tasolla, eikä asiaan liittyisi aiempaan tapaan ilmoittajan omaa harkintaa. Pykälän mukainen velvollisuus ilmoittaa tiedot laajennettaisiin virkamieslain 26 §:n 5 kohtaan eli myös ministerin erityisavustajiin. Muutoksella vahvistettaisiin luottamusta virkamiesten toimintaan yhdenmukaisella sidonnaisuuksista ilmoittamisen sisältöä sekä laajentamalla velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista ministerin erityisavustajiin. Ministereiden erityisavustajat ovat virkamiehiä, joilla asemansa puolesta on käytännössä pääsy ja velvollisuus perehtyä lähes kaikkiin samoihin tietoihin kuin heidän esimiehenään toimivalla ministerillä. Tämä huomioon ottaen on perusteltua, että heidät rinnastetaan sidonnaisuusilmoitusvelvoitteen osalta valtion ylimmän johdon virkaan nimitettyihin.

Virkamieslain 44 a §:ssä säädetty mahdollisuus palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan sijoittuvan rajoitusajan asettamiselle merkitsee rajoitusta virkamiehen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rajoitusten on siten oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (PeVL 10/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan (PeVL 35/2016 vp) kantaa ehdotukseen virkamiehen 12 kuukauden pituisesta karenssista (HE 90/2016 vp). Perustuslakivaliokunta totesi 12 kuukauden pituisesta rajoitusajasta, että ajoituksen ajallinen ulottuvuus on määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan myös, että sääntelylle oli muutenkin esitetty hyväksyttävät perusteet. Karenssimenettelyllä suojataan yleistä etua ja pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvän hallinnon keskeinen elementti. Sääntelyllä pyritään torjumaan myös korruptiota siirtymistilanteissa. Sääntely täytti perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan pääosin myös perustuslain 18 §:n turvaamiin oikeuksiin kohdistuvilta rajoituksilta edellytettävät tarkkarajaisuuden ja selkeyden vaatimukset.

Ehdotuksen mukaan rajoitusaikaa pidennetään virkamieslain voimassaolevan 44 a §:n 6 kuukaudesta 12 kuukauteen valtion ylimpien virkamiesten ja Puolustusvoimien ns. erittelyvirkoihin nimitettyjen virkamiesten osalta. Ehdotuksen piiriin kuuluvien virkamiesten tarkempi raja on kuvattu esityksen jaksossa 4.1.3. Säännökseen ei ehdoteta muita muutoksia. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sekä suhteellisuusvaatimus on esityksessä otettu huomioon siten, että ehdotettava 44 a §:n muutos koskee suppeampaa joukkoa virkamiehiä eikä kategorisesti kaikkia, joiden kanssa tehdään karenssisopimus pykälän edellytysten täyttyessä. Rajoitusaikaa ei aseteta säännönmukaisesti vaan harkitaan tapauskohtaisesti. Kuten perustuslakivaliokunta totesi aiemmin lausunnossaan (PeVL 35/2016 vp), säännös sovellettuna yhdessä hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon perusteita määrittävän säännöksen kanssa, joka yleisesti edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, estää säännöksen kaavamaisen soveltamisen esimerkiksi kaikkiin karenssisopimuksen tehneisiin virkamiehiin. Esimerkiksi vaikka sääntelyllä annettaisiin mahdollisuus sopia erikseen rajatun virkamiesryhmän kanssa 12 kuukauden pituisesta rajoitusajasta, ei tämä kuitenkaan tarkoita, että virkamiehen irtisanoutuessa hänelle automaattisesti asetetaan 12 kuukauden pituinen rajoitusaika. Rajoitusaika voi siis olla tilanteesta riippuen lyhyempi tai sitä ei edellytetä lainkaan. Rajoitusaika asetetaan vain, jos viranomainen arvioi virkamiehen siirtyessä toiseen tehtävään, että

karenssin suojaamia tietoja voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Kyse on tarkkarajaisesta ja oikeasuhteisesta muutoksesta. Pidemmän karenssitarpeen taustalla on sen tiedon laatu, johon ehdotuksen piiriin kuuluvilla virkamiehillä on tehtävässään pääsy. Valtionhallinnon ylimmän johdon ja Puolustusvoimien muun ylemmän johdon virkamiehet muodostavat tältä osin erityisen kohderyhmän. Valtion ylimmän johdon virkamiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa sekä toimivat lähellä valtiojohtoa ja saavat tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä tietoja. He vaikuttavat tältä osin myös päätöksenteon valmisteluun läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa. Lisäksi valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen tehtäviin sisältyy muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä Suomen ulkosuhteisiin liittyviä asioita. Puolustusvoimien ylimmissä viroissa suojattava tieto koskee kansallista turvallisuutta sekä sotilaallista varautumista, valmiutta sekä suorituskykyä ja sen kehittämistä. Muutostarpeen taustalla olevia tilanteita kuvataan esityksen jaksossa 2.3.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 6 b §:n 1 momentti, 8 a §:n 1 momentti, 36 §:n 3 momentti, 44 a §:n 3 momentti, 62 §:n 1 momentti ja 69 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 6 b §:n 1 momentti ja 8 a §:n 1 momentti laissa 283/2015, 36 §:n 3 momentti laissa 343/2007, 44 a §:n 3 momentti laissa 1059/2016 ja 69 a §:n 1 momentti laissa 692/1995, sekä

lisätään 6 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 283/2015, uusi 5 ja 6 momentti seuraavasti:

6 b §

Työsopimussuhteisen tehtävän tai yli kaksi vuotta kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka voidaan ensi kertaa täytettäessä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään kyseistä tehtävää hoitava työntekijä tai kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies.

Virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta lisäksi, jos virkaan nimitetään irtisanomisajan kuluessa virkamies, joka on irtisanottu valtion toisesta virasta 27 §:n perusteella.

Edellä 1 ja 5 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta nimitettäessä virkoihin, joissa nimitysmistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.

8 a §

Jäljempänä 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimitystä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrästä ja perusteesta, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, luottamus- ja hallintotehtävistään sekä 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista.

36 §

Virkasuhteen kestäessä voidaan viranomaisen tai virkamiehen aloitteesta sopia virkamiehen lomauttamisesta. Virkaehtosopimuksella sekä sopimuksella, jota tarkoitetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 27 §:ssä, voidaan lomauttamisesta sopia toisinkin kuin 1 ja 2 momentissa säädetään.

44 a §

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajaksi voidaan kuitenkin sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, jos sopimus tehdään 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tai 26 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

62 §

Jollei 52 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, taikka 60 päivän kuluessa työtuomioistuimen 58 §:ssä tarkoitetun päätöksen tiedoksi saamisesta, on oikeus etuuteen menetetty.

69 a §

Rangaistus 6 §:n 2 momentin ja 11 §:n rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 21.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 6 b §:n 1 momentti, 8 a §:n 1 momentti, 36 §:n 3 momentti, 44 a §:n 3 momentti, 62 §:n 1 momentti ja 69 a §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 6 b §:n 1 momentti ja 8 a §:n 1 momentti laissa 283/2015, 36 §:n 3 momentti laissa 343/2007, 44 a §:n 3 momentti laissa 1059/2016 ja 69 a §:n 1 momentti laissa 692/1995, sekä
lisätään 6 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 283/2015, uusi 5 ja 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 b §

Työsopimussuhteisen tehtävän tai yli vuoden kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka voidaan ensi kertaa täytettäessä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään kyseistä tehtävää hoitava työntekijä tai kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies.

6 b §

Työsopimussuhteisen tehtävän tai yli *kaksi vuotta* kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka voidaan ensi kertaa täytettäessä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään kyseistä tehtävää hoitava työntekijä tai kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies.

Virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta lisäksi, jos virkaan nimitetään irtisanomissajan kuluessa virkamies, joka on irtisanottu valtion toisesta virasta 27 §:n perusteella.

Edellä 1 ja 5 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta nimitettäessä virkoihin, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.

8 a §

Jäljempänä 26 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuun virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimista sekä muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Ilmoitukseen

8 a §

Jäljempänä 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, *velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrätstä ja perusteesta*, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, *luottamus- ja hallin-*

Voimassa oleva laki

pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista.

36 §

Virkasuhteen kestäessä voidaan viranomaisen tai virkamiehen aloitteesta sopia virkamiehen lomauttamisesta. Virkaehtosopimuksella sekä sopimuksella, jota tarkoitetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 9 §:ssä, voidaan lomauttamisesta sopia toisinkin kuin 1 ja 2 momentissa säädetään.

44 a §

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

62 §

Jollei 52 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, taikka 60 päivän kuluessa työtuomioistuimen 52 §:ssä tarkoitetun päätöksen tiedoksi saamisesta, on oikeus etuuteen menetetty.

69 a §

Rangaistus 6 §:n 1 momentin ja 11 §:n rikkomisesta säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Ehdotus

totehtävistään sekä 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista.

36 §

Virkasuhteen kestäessä voidaan viranomaisen tai virkamiehen aloitteesta sopia virkamiehen lomauttamisesta. Virkaehtosopimuksella sekä sopimuksella, jota tarkoitetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 27 §:ssä, voidaan lomauttamisesta sopia toisinkin kuin 1 ja 2 momentissa säädetään.

44 a §

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. *Rajoitusajaksi voidaan kuitenkin sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, jos sopimus tehdään 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tai 26 §:n 1-4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa.* Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

62 §

Jollei 52 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, taikka 60 päivän kuluessa työtuomioistuimen 58 §:ssä tarkoitetun päätöksen tiedoksi saamisesta, on oikeus etuuteen menetetty.

69 a §

Rangaistus 6 §:n 2 momentin ja 11 §:n rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 §:ssä.

HE 187/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .