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](#_Toc67475929)

[PERUSTELUT 3](#_Toc67475930)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc67475931)

[2 Nykytila ja sen arviointi 3](#_Toc67475932)

[2.1 Virkamieslain 6 b § 3](#_Toc67475933)

[2.2 Virkamieslain 8 a § 5](#_Toc67475934)

[2.3 Virkamieslain 44 a § 7](#_Toc67475935)

[2.4 Muut tekniset muutokset 9](#_Toc67475936)

[3 Tavoitteet 9](#_Toc67475937)

[3.1 Virkamieslain 6 b § 9](#_Toc67475938)

[3.2 Virkamieslain 8 a § 10](#_Toc67475939)

[3.3 Virkamieslain 44 a § 10](#_Toc67475940)

[3.4 Muut tekniset muutokset 10](#_Toc67475941)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 10](#_Toc67475942)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 10](#_Toc67475943)

[4.1.1 Virkamieslain 6 b § 10](#_Toc67475944)

[4.1.2 Virkamieslain 8 a § 11](#_Toc67475945)

[4.1.3 Virkamieslain 44 a § 11](#_Toc67475946)

[4.1.4 Muut tekniset muutokset 12](#_Toc67475947)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 12](#_Toc67475948)

[4.2.1 Taloudelliset vaikutukset 12](#_Toc67475949)

[4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan 12](#_Toc67475950)

[4.3 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 14](#_Toc67475951)

[5 Lausuntopalaute 14](#_Toc67475952)

[6 Säännöskohtaiset perustelut 14](#_Toc67475953)

[7 Voimaantulo 17](#_Toc67475954)

[8 Toimeenpano ja seuranta 17](#_Toc67475955)

[9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 17](#_Toc67475956)

[Lakiehdotus 20](#_Toc67475957)

[valtion virkamieslain muuttamisesta 20](#_Toc67475958)

[Liite 22](#_Toc67475959)

[Rinnakkaisteksti 22](#_Toc67475960)

[valtion virkamieslain muuttamisesta 22](#_Toc67475961)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu

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

Virkamieslain 6 b §:än ehdotettavilla muutoksilla huolehditaan siitä, 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 §:än ehdotetaan muutokset, joilla toteutetaan Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n (jäljempänä *GRECO*) viidennellä arviointikierroksella Suomelle antamat, virkamiesten sidonnaisuusilmoituksia koskevat toimenpidesuositukset.

Virkamieslain 44 a §:än ehdotetaan rajoitettua muutosta eli valtion ylimmän johdon virkaan 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 osalta kaikissa tilanteissa riittävän pitkä turvaamaan säännöksen tavoitteiden toteutumista.

Lisäksi esitetään muutamien pykäläviittausten korjaamista voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Esityksestä pyydettiin lausunto kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä sekä valtion pääsopijajärjestöiltä Julkisalan koulutettujenneuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pro ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojenliitto JHL ry:ltä.

1. Nykytila ja sen arviointi
   1. Virkamieslain 6 b §

Virkamieslaissa 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. Määräaikaisen virkasuhteen haettavaksi julistaminen perustuu valtiovarainministeriön ohjeistukseen ja siitä voidaan tarvittaessa säätää myös valtioneuvoston asetuksella.

Lain 6 b §:ssä säädetään erikseen muun muassa 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. Virastojen toimintojen tehokas järjestäminen sekä hankkeiden ja projektien tuloksellinen läpivieminen edellyttävät käytännössä joustavuutta määräaikaisissa nimityksissä. Silloin kun määräaikaisen nimityksen lakisääteiset perusteet täyttyvät, nimitys määräajaksi tulisi voida tehdä ilman julkista hakumenettelyä myös nykyistä vuotta pidemmälle määräajalle.

Valtiohallinnon virantäyttöä koskevan ohjeistuksen tämänkaltainen kehitys ja muutokset edellyttävät kuitenkin, että samalla huolehditaan siitä, että valtionhallinnon rekrytointia koskeva lainsäädäntö perustuu edelleenkin vakiintuneeseen avoimen haun pääsääntöön. Näin ollen vakinaistettaessa määräaikaisia virkasuhteita ilman julkista hakumenettelyä, palvelussuhteen virastoon on kuitenkin tullut alkaa julkisella hakumenettelyllä. Tähän perustuen määräaikaisen virkasuhteen vakinaistaminen edellyttää voimassaolevan säännöksen mukaan yli vuoden määräaikaista virkasuhdetta ja sen vastineena määräaikainen virkasuhde voidaan valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan tehdä ilman julkista hakumenettelyä enintään vuodeksi.

Säädettäessä 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 näyttävät.

Virkamieslain 6 b § sisältää muiden ilman julkista hakumenettelyä tehtävien nimitysten osalta pääosin informatiiviset viittaukset toisaalle virkamieslaissa tai muualla lainsäädännössä säädettyyn. Viran täyttämisestä 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 määräajaksi nimitetty virkamies voidaan säädetyn määräajan päättymisen jälkeen nimittää muuhun valtionhallinnon virkaan tai virkasuhteeseen taikka ottaa työsuhteeseen enintään kahden vuoden määräajaksi 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 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. Nykyisin viraston sisäistä uudelleensijoittamisvelvoitetta täydentää virkamieslaissa säädetty viran siirtäminen toiseen virastoon. Viran siirtomenettely on pyritty säätämään 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 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.

* 1. 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 määräajaksi.

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 virkamiesjohdon sidonnaisuus- ja sivutoimitiedot (VM/232/00.00.00/2016) sekä lomakkeen, jolla sidonnaisuudet ilmoitetaan nimittämisen yhteydessä asianomaiselle ministeriölle. Lomakkeen mukaan asianomainen ministeriö täyttää lomakkeen viranomaista, 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.

Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n (Council of Europe - Group of States Against Corruption) 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 toimenpidesuositusten 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 arviointikierros 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 miltään osin päätä, 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 esimiehenään 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.

* 1. Virkamieslain 44 a §

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 määräajaksi 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 sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

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

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. Kilpailukieltosopimuksessa voidaan vastaavalla tavalla korvausta vastaan sopia enintään 12 kuukauden rajoitusajasta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen tai aloittaa ammatinharjoittaminen.

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 11 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 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 tarkoitetulla tavalla omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

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.

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 tapahtunut 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. Rahoitusvakausvirastossa 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.

* 1. Muut tekniset muutokset

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

1. Tavoitteet
   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 aidosti määräaikaisia nimityksiä voidaan tarvittaessa tehdä entistä pidemmälle määräajalle myös ilman julkista hakumenettelyä. Nimityksen määräaikaisuuden lakisääteisten perusteiden tulee kuitenkin aina täyttyä. Virkamieslain 6 b §:n 1 momenttiin ehdotetun muutoksen tavoitteena on, 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. Lähtökohtaisesti määräaikaisuus päättyy perusteidensa mukaisesti, mutta joskus tehtäväolosuhteet muuttuvat niin, että tehtävien luonne muuttuukin määräajan kuluessa pysyväksi.

Virkamieslain 6 b §:än ehdotetun uuden 5 momentin tavoitteena on lakisääteisen muutosturvan täydentäminen siten, että nimitys voidaan tehdä ilman julkista hakumenettelyä, jos virkaan nimitetään valtion toisesta virastosta niin sanotuilla tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla irtisanottu virkamies irtisanomisajan kuluessa. 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 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.

* 1. 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.

* 1. Virkamieslain 44 a §

Virkamieslain 44 a §:än ehdotetun muutoksen tavoitteena on turvata riittävän pitkällä rajoitusajalla se, ettei valtionhallinnon keskeisissä ylimmän johdon tehtävissä saatuja tietoja voisi käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssiajan pidentämisellä enintään 12 kuukauteen valtiohallinnon ylimmän johdon osalta pystytään paremmin varmistamaan, että palvelussuhteessa 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 viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja lisätä luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen sekä estää mahdollista korruptiota ylimpien virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille.

* 1. Muut tekniset muutokset

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

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset
      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. Muutoksella luodaan pohja sille, 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 sovellettaisi valtionhallinnon ylimpään johtoon eikä ministeriöiden ylempiin asiantuntijavirkoihin. 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.

* + 1. 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 esimiehenään 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.

* + 1. 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 tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Näiden virkojen määrän arvioidaan (v. 2020) olevan noin 110. Valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitetyillä on virassaan ja asemassaan pääsy muuan muassa merkittäviin virka- tai liikesalaisuuksiin, ulkovaltasuhteisiin liittyviin taikka kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiin tietoja 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.
   * 1. Muut tekniset muutokset

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

* 1. Pääasialliset vaikutukset
     1. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetusta muutoksesta virkamieslain 44 a §:än saattaa aiheutua yksittäisille virastoille jonkin verran taloudellisia vaikutuksia tilanteissa, joissa valtiohallinnon ylimmän johdon virkaan nimitetyn virkamiehen kanssa on tehty karenssisopimus ja virkamiehen siirtymisen perusteella hänelle asetetaan rajoitusaika. Mikäli rajoitusaika tulee voimaan virkasuhteen päätyttyä, henkilölle maksetaan rajoitusajalta palkkaa vastaava korvaus. Sitä, kuinka monessa tapauksessa rajoitusaika, ja kuinka pitkä, joudutaan asettamaan, ei ole kuitenkaan mahdollista ennakolta arvioida. Karenssisopimuksen tekemisestä ja pituudesta päätetään tapauskohtaisesti lain puitteissa, samoin kuin itse rajoitusajan konkreettisesta soveltamisesta sopimuksen puitteissa eikä rajoitusaikaa koskevaa sopimusehtoa ole tarpeellista soveltaa kaikissa niissä tilanteissa, joissa valtionhallinnon ylimmän johdon virkaan nimitetty siirtyy valtiohallinnon ulkopuolelle toisiin tehtäviin. Valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen määrä (v. 2020) on noin 110, eikä kaikkien tähän ryhmään 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.

* + 1. Vaikutukset viranomaisen toimintaan

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 noiden 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 vuositasolla.

Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat nimitykset ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tuomareiden ja upseerien nimityksiä. Tuomarin virkaan ja tuomareihin ei sovelleta virkamieslain 27 §:ä, eikä siihen perustuvilla muutoksilla olisi vaikutusta tuomareiden asemaan tai niin sanottuun muutosturvaan. Määräaikaisesti nimitettyjä tuomareita ei myöskään käytännössä 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 säätämiselle 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.

* 1. 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 tulleessa Norjan niin sanotussa karenssilaissa (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn / karanteneloven, LOV-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 karenssista on säädetty henkilöstösäännön 16 artiklassa ja komissaarien osalta karenssi on määritelty eettisissä käytännesäännöissä (Code of Conduct for the Members of the European Commission). Niin sanotun karenssin pituus on molempien ryhmien osalta 2 vuotta.

OECD:lla ei ole sen henkilöstöä koskevia karenssisäännöksiä tai -suosituksia.

1. Lausuntopalaute

Lausuntoaika oli x.x.2021-x.x.2021.

Lausunnoissa….

Esityksessä on otettu huomioon…

Lausuntotiivistelmä on saatavilla XXX.

1. 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 lakattua, 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. Muutoksen tarkoitus on, 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. Säännökseen ei ehdoteta muuten sisällöllistä muutosta ja muun muassa 9 §:n 1 momentissa säädetyt määräaikaisen virkasuhteen perusteet tulee täyttyä 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 säädetyt nimitysperusteet, hallinnon oikeusperiaatteet sekä muu asiaa koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus. Nimitettävän henkilön olisi täytettävä virkaan, tehtävään tai nimikkeelle säädetyt 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 nimittävä 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 ei sovellettaisi muutettua 1 momenttia ja uutta 5 momenttia. Rajaus koskee tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä.

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.

Yleistoimivalta valtion virkoihin nimittämisessä on osoitettu valtioneuvostolle perustuslain 126 §:n 2 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 koskevissa organisaatiolaeissa.

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* muutettaisi 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). Merkittävistä veloista ja muista taloudellisista sitoumuksista ilmoitetaan niiden suuruusluokka ja peruste. Tavanomaisena pidettävästä, henkilön omassa tai hänen perheensä käytössä olevasta asunnosta johtuvaa lainaa ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa. 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 esimiehenään 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, ettävaltiohallinnon ylimmän johdon eli26 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai 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 rajoitusajasta tulee voimaan vain, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys pykälän 2 momentissa tarkoitetusta tilanteesta. 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 asetettaessa konkreettista rajoitusaikaa.

Voimassaolevan säädöksen mukaisesti karenssisopimuksen kohderyhmään kuuluvien virkamiesten joukko rajataan kuvaamalla sen tiedon laatu, johon virkamiehellä on tehtävässään pääsy. Valtion ylimmän johdon virkamiehet muodostavat tässä osin erityisen kohderyhmän. Valtion ylimmän johdon 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 valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen tehtäviin sisältyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä asioita ja tehtävissä on pääsy myös näitä asioita koskeviin salassapidettäviin tietoihin. Valtio 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 tarkoitetulla tavalla omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tilanteessa, jossa valtion 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 valtiotyönantajaansa ja sen tekemiin päätöksiin. Virkamiehen palvelussuhteen jälkeiset lakisääteiset 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 vastaavanlaisia yhteyksiä ylläpitävään tai hyödyntävään yritykseen suoraan tai pian jätettyään julkisen viran – siinäkin tapauksessa, etteivät he riko lakisääteisiä 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.

1. 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.

1. Toimeenpano ja seuranta

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

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetut muutokset tarkoittavat muutoksia virkamiesten oikeusaseman perusteisiin (ehdotettu 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. 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, 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 säädetyt määräaikaisen virkasuhteen perusteet täyttyvät. Pykälään ehdotetun uuden 5 momentin on tarkoitus edistää työllisyyttä tehostamalla irtisanomistilanteissa virkamiehen työllistymistä toisaalle 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 säädetyt 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. 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.

Ehdotettujen muutosten mukaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin ja ylempiin asiantuntijavirkoihin ei sovellettaisi muutettua 1 momenttia ja uutta 5 momenttia. Näitä tasavallan presidentin ja valtioyleisistunnon 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 lukuunottamatta tuomareiden ja upseerien nimityksiä. Tuomarin virkaan ja tuomareihin ei sovelleta virkamieslain 27 §:ä, 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 nimittämis-, vakinaistamis- ja muutosturvatilanteissa. Ehdotettujen 6 b §:n muutosten soveltamisalan ulkopuolelle säätäminen ei käytännössä muuta vakiintunutta käytäntöä tai aseta ilman asianmukaisia perusteita kyseisiä virkamiesryhmiä erilaiseen asemaan suhteessa muihin valtion virkamiehiin. Kyse on tarkkarajaisesta ja suhteellisuusvaatimuksen täyttävästä 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 vahvistettaisi luottamusta virkamiesten toimintaan yhdenmukaistamalla 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). 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. Esimerkiksi vaikka sääntelyllä ulotetaan mahdollisuus sopia virkamieslain 26 §:n 1 - 4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa tehtävässä karenssisopimuksessa 12 kuukauden pituisesta rajoitusajasta, ei tämä kuitenkaan tarkoita, että virkamiehen irtisanoutuessa hänelle automaattisesti asetetaan 12 kuukauden pituinen rajoitusaika. Rajoitusaika voi siis olla tilanteesta riippuen lyhyempikin.

Rajoitusajalta maksetaan myös palkkaa vastaava korvaus eikä karenssisopimus sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Lisäksi karenssimenettelyllä suojataan yleistä etua ja pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon keskeinen elementti.

Ehdotusta valmisteltaessa on otettu huomioon kokemukset lailla 2016/1058 virkamieslakiin lisätyn 44 a §:n mukaisesta karenssimenettelystä sekä perustuslakivaliokunnan esittämä kanta (PeVL 35/2016 vp, HE 90/2016 vp), joka mukaan rajoituksen ajallinen ulottuvuus (12 kuukautta) on lakiehdotuksessa (HE 90/2016 vp) määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*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,

sellaisena 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* lain 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 momenteissa säädetty ei koske kuitenkaan virkoja, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.

8 a §

Jäljempänä 26 §:n 1 - 5 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä 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 (1233/2013) 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 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 47 luvun 3 §:ssä.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

Helsingissä x.x.20xx

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,

sellaisena 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* lain 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.  — — — — — — — — — — — — — —  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 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.  — — — — — — — — — — — — — —  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.  — — — — — — — — — — — — — — | 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 momenteissa säädetty ei koske kuitenkaan virkoja, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.*  8 a §  Jäljempänä 26 §:n *1–5* kohdassa tarkoitettuun virkaan *tai virkasuhteeseen* nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä 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 *(1233/2013) 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 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 47 luvun 3 §:ssä.  — — — — — — — — — — — — — —  *———*  *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*  *—————* |