

28.9.2018

EOAK/4761/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 44 A §:N MUUTTAMISESTA

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (VM/1886/03.01.00/2018)

Viitekohdassa mainitun lausuntopyynnön johdosta totean lausuntonani seuraavan.

Voimassa olevan valtion virkamieslain 44 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeino- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (karenssisopimus). Lain 44 a §:n 3 momentin mukaan rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä.

Lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain 44 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan viranomaisen voisi sopia virkamiehen kanssa mahdollisuudesta jatkaa karenssisopimuksen mukaista rajoitusaikaa enintään kuudella kuukaudella.

Totean, että karenssisopimusta koskeva säännös lisättiin valtion virkamieslakiin vuoden 2017 alussa. Säännösmuutosehdotus sisältyi hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp). Tähän hallituksen esitykseen sisältyneen alkuperäisen 44 a §:n 3 momentin mukaan rajoitusajaksi olisi voitu sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Tämä rajoitusaika kuitenkin lyheni eduskuntakäsittelyssä enintään kuuteen kuukauteen. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 17/2016 vp – HE 90/2016 vp) hallintovaliokunta piti ehdotettua 12 kuukautta liian pitkänä, koska esityksen tavoitteet voitiin valiokunnan näkemyksen mukaan toteuttaa lyhyemmälläkin enimmäisrajoitusajalla. Valiokunta piti enintään kuuden kuukauden rajoitusaikaa ehdotuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta riittävänä ja ehdotti pykälän 3 momenttia tältä osin täsmennettäväksi.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi kohdassa ”Nykytila ja sen arviointi” todetaan, että tietyissä hankkeissa, esimerkiksi monivuotisissa ja taloudelliselta arvoltaan huomattavissa hankintaprosesseissa, virkamieslain mahdollistama kuuden kuukauden pituinen palvelussuhteen jälkeiseen aikaan ulottuva rajoitusaika ei ole riittävän pitkä. Tässä kohdassa viitataan jo vuonna 2016 annetussa hallituksen esityksessä (HE 90/2016 vp) viitattuun työsopimuslain säännökseen, joka mahdollistaa rajoitusajan sopimisen enintään vuoden pituiseksi.

Vuonna 2016 annetun hallituksen esityksen (HE 90/2016 vp) kohdassa 3.1 ”Taloudelliset vaikutukset” todetaan, että valtiovarainministeriö on ohjeistanut karenssiajasta sopimista vuodesta 2007 alkaen. Ministeriön tiedossa ei ole kuitenkaan ollut yhtään virastojen tekemää karenssisopimusta. Nyt lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen nykytilaa koskevassa arvioinnissa ei tuoda esille, onko karenssisopimuksia tehty valtion virkamieslain 44 a §:n voimaantulon jälkeen. Esitysluonnoksesta ei käy myöskään konkreettisesti ilmi, onko enintään kuuden kuukauden pituinen rajoitusaika käytännössä osoittautunut jossakin tapauksessa liian lyhyeksi.

Edellä todetusta seuraa nähdäkseni väistämättä myös se, että esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on jäänyt sisältönsä puolesta vaatimattomaksi, ellei jopa lähes olemattomaksi.

Ottaen huomioon muun muassa hallituksen esityksen laatimisohteet ja edellä viitatussa hallintovaliokunnan mietinnössä aiemmin omaksuttu kielteinen kanta silloin ehdotetun 12 kuukauden rajoitusajan pituudesta, katson, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ole tuotu riittävästi esille sitä, miksi lainsäädäntöä tulee muuttaa, eikä se, millaiset sen taloudelliset vaikutukset ylipäätään voisivat olla edes suuntaa-antavasti.

Esitän, että jatkovalmistelussa esitystä täydennettäisiin edellä mainituilta osin.

Karenssisopimus on merkityksellinen ottaen huomioon perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 35/2016 vp arvioinut virkamieslain 44 a §:n perustuslainmukaisuutta. Valiokunta on todennut, että rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Valiokunnan näkemyksen mukaan rajoitusten ajallinen ulottuvuus on lakiehdotuksessa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti ja rajoitusajalta maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista oli se, että karenssirajoitus olisi mahdollinen vain 44 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka sinänsä kiinnittyvät rajoituksen hyväksyttäviksi arvioituihin tarkoituksiin. Valiokunnan mielestä säännös sovellettuina yhdessä sen hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon perusteita määrittävän säännöksen kanssa, joka yleisesti edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, estää säännöksen kaavamaisen soveltamisen esimerkiksi kaikkiin tietojenkäsittelyä suorittaviin virkamiehiin. Valiokunnan mielestä lakiehdotus ei näin ymmärrettynä ollut valtiosääntöisesti ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Totean, että oikeusasiamies kiinnitti aiemmasta hallituksen esitysluonnoksesta 5.4.2016 antamassaan lausunnossa dnro 885/5/2016 huomiota suhteellisuusvaatimuksen ohella myös virkamiesten yhdenvertaiseen kohteluun.

Lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on kohdassa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” vain yleinen viittaus edellä selostamaani perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon. Esitän arvioitavaksi, olisiko säätämisyjärjestysperusteluita tai esitysluonnosta muutoin informatiivisuuden vuoksi tarpeen täydentää selostamalla lähemmin nyt arvioitavana olevan säännöksen aiempaa lainsäädäntöhistoriaa. Tätä puoltaisi mielestäni se, että 12 kuukauden rajoitusaika on jo kertaalleen ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä eikä rajoitusajan lyheneminen eduskuntakäsittelyssä sittemmin puoleen ollut johtunut perustuslaillisista ongelmista.