



Kirje

12.5.2021

VN/1068/2021
VN/1068/2021-PLM-33

Valtiovarainministeriö

Puolustusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamisesta

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on 24.3.2021 pyytänyt lausuntoja luonnoksesta valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) muuttamisesta. Luonnoksessa ehdotetaan toteutettavaksi virkamieslakiin eräitä ajankohtaisia muutostarpeita. Virkamieslain 6 b §:än ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus huolehtia siitä, että jatkossakin vakinaistettaessa määräaikaista 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 arviointikierröksellä 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.

Lausunto

1) Virkamieslain 6 b §

Virkamieslaissa säädetty pääsääntö on, että virka tulee julistaa haettavaksi ennen sen täyttämistä (julkisen hakumenettely). Valtion virkamieslain 6 b §:ssä säädetään tilanteista, joissa nimittäminen valtion virkaan voidaan poikkeuksellisesti tehdä ilman viran haettavaksi julistamista. Esitetty muutos koskisi 6 b §:n 1 momenttia. Voimassaolevassa 6 b §:n 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 ko. tehtävässä työskentelevä henkilö. Edellä mainittu yli vuoden kesto esitetään muutettavaksi yli kahden vuoden kestoksi.

Valtiovarainministeriö on antanut virastoja velvoittavan ohjeen täyttää kaikki yli vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet julkisen haun kautta. Tällä varmistetaan, että nimitettäessä määräaikaisessa virkasuhteessa oleva henkilö valtion virkamieslain 6 b §:n 1 momentin mukaan ilman julkista hakua virkaan, määräaikainen virkasuhde on kuitenkin täytetty julkisella hakumenettelyllä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 29 516 001
Helsinki 35 829 516 001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tarkoitus 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. Sama tavoite, jolla muutosta perustellaan nyt, on puolustusministeriön käsityksen mukaan toteutunut jo siinä yhteydessä, kun ko. säännökseen lisättiin edellytys yli vuoden kestäneestä määräaikaisesta virkasuhteesta (laki 283/2015). Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nyt esitettävällä muutoksella ei tosiasiallisesti tulla lähemmäksi yllä mainittua tavoitetta.

Sinänsä Puolustusministeriö pitää myönteisenä korostaa virkojen täyttämisen pääsääntöä, mutta näkee muutoksessa kuitenkin myös mekanismin, joka tosiasiallisesti entisestään heikentää viraston mahdollisuutta järjestää poikkeustilanteissa toimintonsa tehokkaasti ja joustavasti.

Hallituksen esityksessä esitetään lisättäväksi 6 b §:än uusi 5 momentti ja uusi 6 momentti. Esitetyssä 5 momentissa mahdollistettaisiin virkaan nimittäminen ilman julkista hakua niissä tilanteissa, joissa virkaan nimitetään irtisanomisajan kuluessa virkamies, joka on irtisanottu valtion toisesta virasta 27 §:n perusteella (kollektiivinen irtisanomisperuste). Muutosta perustellaan irtisanomistilanteiden lakisääteisen muutosturvan parantamisella.

Esitetyllä uudella 6 momentilla säädettäisiin, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin virkoihin ei sovellettaisi 6 b §:n 1 ja 5 momentteja. Luottamusviranomaistoimintaan edellyttää virantäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toiminnan kaikilla tasoilla, mutta erityisesti ylimmän johdon virkanimityksissä. Muutoksella halutaan korostaa tätä.

Puolustusministeriöllä ei ole erityistä lausuttavaa esitettyjen 5 ja 6 momenttien muutosten osalta.

2) *Virkamieslain 8 a §*

Virkamieslain 8 a §:ssä säädettyä sidonnaisuusilmoituksen sisältöä esitetään muutettavaksi siten, että kaikilta säännöksen soveltamisalaan kuuluvilta virkamiehiltä pyydetään samat tiedot, tehtävästä riippumatta. Lisäksi säännöksen soveltamispiiriin lisättäisiin ministereiden erityisavustajat.

Puolustusministeriö toteaa, että esitetyjä muutoksia voidaan pitää kannatettavina.

3) *Virkamieslain 44 a §*

Valtion virkamieslain 44 a §:ä esitetään muutettavaksi lisäämällä säännökseen valtion ylintä johtoa koskeva poikkeus säännöksen jäädessä muutoin ennalleen. Esitetty lisäys olisi seuraava (lisäys kursivilla):

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.

Virkamieslain 26 §:n 1-4 kohdissa tarkoitettuja virkamiehiä ovat: valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, puolustusvoimain komentaja, valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt.

Hallituksen esityksessä todetaan, että karenssiajan pidentämisellä enintään 12 kuukauteen valtionhallinnon ylimmän johdon osalta pystytään paremmin varmistamaan, että palvelussuhteessa saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaama tiedot ovat tässä ajassa menettäneet merkityksensä niin, ettei niitä voida enää uudessa palvelussuhteessa hyödyntää. Tarkoituksena on lisätä luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen sekä estää mahdollista korruptiota ylimpien virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille.

Puolustusministeriö pitää esitettyä muutosta karensisopimuksen mukaisen rajoitusajan pidentämiseksi maksimissaan 12 kuukauteen kannatettavana ja perusteltuna. Esitettyä pidennystä voi pitää ko. säännöksen tavoitteiden toteutumisen kannalta oikeasuuntaisena.

Mahdollisuus sopia enintään 12 kuukauden mittaisesta rajoitusajasta liitettäisiin valtion virkamieslain 26 §:n 1-4 kohdissa tarkoitettuihin virkoihin. Valtion virkamieslain 26 §:n 1-4 kohdissa tarkoitetuista viroista ainoastaan 2 kohta eli puolustusvoimain komentajan virka koskee Puolustusvoimia. Esitetty muutos tulisi siten koskemaan Puolustusvoimissa ainoastaan yhtä, vaikkakin ylintä, virkaa. Tämän vuoksi esitetyn muutoksen vaikutus jää puolustushallinnossa kapea-alaiseksi.

Hallituksen esityksessä on kuvattu valtionhallinnossa tehtyjen valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisten karensisopimusten määrää ja sijoittumista hallinnonaloittain. Valtiovarainministeriön aiheesta ministeriöille ja virastoille lähettämään kyselyyn vastanneista organisaatioista seitsemässä on tehty yhteensä 43 karensisopimusta. Näistä puolestaan 20 eli lähes puolet on tehty Puolustusvoimissa.

Puolustusministeriö toteaa, että rajoitus- eli karensisajan enimmäisajan kasvattaminen palvelee puolustushallinnon tarpeita, sillä esimerkiksi taloudelliselta merkitykseltään huomattavien puolustusmateriaalihankintojen valmisteluprosessi vie vuosia. Puolustusministeriö on korostanut johdonmukaisesti karensisopimusäännöksen säätämisen ja säännökseen esitettyjen muutosten yhteydessä puolustushallinnon hankintaprosessien poikkeuksellista pitkäkestoisuutta, mutta myös niihin liittyviä huomattavia taloudellisia intressejä. Tilanne ei tältä osin ole muuttunut, vaan tarvetta kuutta kuukautta pidemmälle rajoitusajalle esiintyy Puolustusvoimissa eri organisaatiotason tehtävissä, ei siten ainoastaan ylimmissä tehtävissä.

Puolustusministeriö on antanut 29.5.2019 ohjeen toimivaltajärjestelyistä Puolustusvoimien karensisopimuksissa. Ohjeen peruslinjauksen mukaan karensisopimus edellytetään puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin/amiraalin sekä puolustusvoimien päänsinöörin virkaan nimitettävältä tai tällaisessa virassa uuteen tehtävään määrättäessä. Edellä mainituissa viroissa saatu suojattava tieto koskee mitä suurimmassa määrin Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämistä ja kansallista turvallisuutta. Muiden Puolustusvoimien virkojen kohdalla karensisopimuksen tarpeesta päättää Puolustusvoimat itse.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainituissa Puolustusvoimien ylimmissä viroissa ja niihin liittyvissä tehtävissä on lähtökohtaisesti aina pääsy sellaiseen arkaluonteiseen tai huomattavaa taloudellista arvoa omaaviin tietoihin, jota virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitetaan. Siten karensisopimuksen mukaisen rajoitusajan pidentäminen maksimissaan 12 kuukauteen tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan ulottaa koskemaan vähintään kaikkia niitä Puolustusvoimien virkoja, jotka voidaan lukea osaksi valtionhallinnon ylintä virkamiesjohtoa.

Ylimmäksi virkamiesjohdoksi luetaan yleisesti esimerkiksi valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentissa luetellut ns. erittelyvirat eli virat, joita ei saa perustaa, lakkauttaa tai niiden nimeä muuttaa, jollei virkaa ole eritelty valtion talousarviossa. Tätä ylimmän johdon statusta tukee myös mm. se, että valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa niiden työnantajavirkojen palkkauksen, jotka ovat ns. erittelyvirkoja.

Valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentissa on lueteltu erittelyvirat. Säännöksen 3 kohdan mukaan erittelyvirkoja ovat Puolustusvoimissa puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin, puolustusvoimien päänsinöörin, puolustusvoimien ylilääkäriin, kenttäpiispan ja asessorin virat.

Edellä mainituin perustein puolustusministeriö esittää, että 44 a §:n 3 momenttiin tehtäisiin seuraava, täydennetty lisäys:

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.

4) Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten osalta on syytä kiinnittää huomiota karensisajasta aiheutuviin kustannuksiin. Lähtökohtana on, että mikäli rajoitusaika tulee voimaan virkasuhteen päätyttyä, henkilölle maksetaan rajoitusajalta palkkaa vastaava korvaus (max. 12 kk), jonka maksaa virasto toimintamenoäärärahastaan. Kyseessä voi olla merkittäväkin menoerä viraston kannalta.

Hallitusneuvos, yksikön johtajan sijainen Minnamaria Nurminen

Hallitussihteeri Anna Gau

Jakelu VM Valtiovarainministeriö
VM VKO Hallintopoliittikkayksikkö, Miska Lautiainen

Tiedoksi PLM HO Hallintopoliittinen osasto, Teemu Penttilä
PLM Kansliapäällikkö, Jukka Juusti