Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 37/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamies-lain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sekä poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Yleistä

Esityksessä valtion virkamieslakiin ja lakiin kunnallisesta viranhaltijasta ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, jotka vastaavat työsopimuslakiin vuoden 2017 alussa voimaan tulleita muutoksia koskien koeajan pidentämistä, työnantajan takaisinottovelvoitteen kestoajan lyhentämistä sekä pitkäaikaistyöttömän palkkaamista määräaikaiseen työsuhteeseen ilman eri perustetta. Esityksessä ehdotetaan myös, että jatkossa hallinnonalalta toiselle tehtävästä virkasiirrosta päättäisi se ministeriö, jonka hallinnon alalta virka siirretään toiselle. Lisäksi ehdotetaan virkamieslakiin otettavaksi säännös, jolla mahdollistettaisiin virkasuhteen jatkaminen enintään kahdella vuodella eroamisiän täyttymisen jälkeen. Myös poliisin hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan vastaavaa muutosta.

Koeaikaa, määräaikaista työsopimusta ja takaisinottovelvollisuutta koskevien muutosten osalta lausunnonantajat toteavat yleisesti, ettei virkamieslakiin tai viranhaltijalakiin tulisi lähtökohtaisesti tehdä muutoksia vain sillä perusteella, että työsopimussuhteita koskien on tehty vastaavia muutoksia. Virkasuhteella ja työsopimussuhteella on perustavia, oikeussuhteen lähtökohtaiseen luonteeseen liittyviä eroavaisuuksia. Muutoksia harkittaessa tulisi aina pohtia se, onko työsopimuslakiin tehty muutos ylipäätään sovitettavissa virkasuhteisiin tai ainakaan sellaisena kuin se on työsopimuslakiin tehty. Toisekseen sinänsä kannatettavatkaan työsopimuslain muutokset eivät

palvelusuhdelajien perustavien eroavaisuuksien vuoksi ole välttämättä tarkoituksenmukaisia virkamieslakiin tuotuina. Lausunnonantajat toteavat, etteivät näe nyt ehdotetuilla koeaikaa, määräaikaista virkasuhdetta ja takaisinottovelvoitetta koskeville muutoksille tarvetta virkamiesoikeudellisesta sääntelystä lähtien tarkasteltuna. Sen sijaan muita esitettyjä muutoksia pidetään kannatettavina.

Valtion virkamieslakiin ehdotetut muutokset

5 §. Virkasiirtoa koskevan päätöksen tekisi jatkossa valtiovarainministeriön sijasta se ministeriö, jonka hallinnonalalta virka siirretään. Koska virkasiirto 5 §:n tapauksissa edellyttäisi jatkossakin sekä luovuttavan että vastaanottavan hallinnonalan ministeriöiden ja luovuttavan ja vastaanottavan viraston yhteisymmärrystä ja virkamiehen suostumusta, on turhaa byrokratiaa edellyttää asiassa lisäksi vielä valtiovarainministeriön päätöstä. Lausunnon antajat pitävät luonnoksessa esitettyä muutosta valtion virkamieslain 5 §:ään kannatettavana.

9c §. Ehdotetun 9 c §:n muutoksen tarkoitukseksi on hallituksen esityksessä kerrottu pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Tavoitetta on pidettävä sinänsä erittäin kannatettavana. Allekirjoittajat esittävät kuitenkin epäilyksensä siitä, päästäänkö nyt esitetyllä muutoksella välttämättä tuohon tavoitteeseen merkittävästi vaikuttamaan. Ehdotettuun säännökseen liittyisi sen sijaan riski siitä, että työnantajavirastoille muodostuisi sen perusteella yllyke korvata pysyvää työvoiman tarvetta palkkaamalla pitkäaikaistyöttömiä peräkkäin sinänsä pysyvään tehtävään ja kiertää näin toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen liittyvää työsuhdeturvaa. Viranomaisten tehtävien hoidon kannalta ei voida pitää suotavana, että pysyväisluonteisia tehtäviä hoidettaisiin pätkätyövoiman avulla. Edelleen on syytä ottaa huomioon, että ehdotettu muutos ei sinällään paranna kokonaistyöllisyyttä ellei virastoille samanaikaisesti myönnetä lisää palkkausmäärärahoja. Näistä syistä lausunnonantajat pyytävät hallintovaliokuntaa vielä miettimään, onko valtion virkamieslakiin järkevää ottaa lainkaan kyseistä, työsopimuslakia vastaavaa säännöstä.

Lausunnonantajat pitävät joka tapauksessa tärkeänä, että pykälään tehtäisiin muutoksia, jotka estäisivät virkamiesten palvelusuhdeturvan kiertämisen. Tärkein keino kontrolloida sitä, ettei esitettyä säännöstä käytettäisi väärin, on taata mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsittelyyn. Jos virkasuhteeseen nimeäminen tapahtuisi vastoin uudessa 9 c §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä, tulisi vastoin pykälää virkasuhteeseen otetulla mahdollisuus vaatia korvausta virkamieslain 56 §:n perusteella. Tällöinhän virkamiehen määräaikaisuudella olisi tullut olla lain 9 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu peruste ja sen puuttumisen seurauksena tulee myös virheellisesti 9 c §:n perusteella nimetyllä olla oikeus korvaukseen. Lausunnonantajat katsovat, että valtion virkamieslakiin tulisi lisätä asiasta selventävä säännös. Esitettyyn 9 c §:ään tulisi lisätä 4 momentti seuraavasti:

> ”Henkilöllä, joka on vastoin 1 – 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä nimetty määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman 9

> §:ssä tarkoitettua perustetta, on oikeus saada virastolta korvausta siten kuin 56 §:ssä säädetään.”

Lausunnonantajat katsovat, että 9 c § koskeviin valiokunnan mietinnön perusteluihin tulisi lisätä muutama selventävä huomautus. Perusteluissa tulisi todeta selväksi lähtökohdaksi se, että viran auki julistamista ja muita viran täyttömenettelyä koskevia säännöksiä noudatettaisiin normaaliin tapaan, vaikka virkasuhteeseen nimettäisiinkin lopulta ehdotetun 9 c §:n perusteella. Myös virkamieslain 9 §:n 3 momentissa säädetyn tulee lähtökohtaisesti koskea ehdotetun uuden 9 c §:n perusteella nimettäviä.

10 §. Virkamiestä nimitettäessä on jo nyt mahdollista määrätä koeajan pituudeksi enintään kuusi kuukautta. Työsopimuslakia vastaavaa koeajan pidentämistarvetta, ei virkamiesten osalta siten ole olemassa. Lausunnonantajilla ei ole tiedossa, että koeajalle osuvista sairauslomista tai perhevapaista olisi aiheutunut käytännössä ongelmia koeajan tarkoituksen toteutumisen kannalta. Virkamieslain 10 §:ään ehdotetulle muutokselle ei siis nähdä järjestöjen puolelta mitään tarvetta.

Jos palvelussuhteiden ehtojen yhdenmukaisuuden nimissä kyseinen muutosta pidetään kuitenkin välttämättömänä, katsovat lausunnonantajat, että valtion virkamieslakiin tulisi ottaa silloin myös työsopimuslakia ja kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia vastaava säännös siitä, että vuotta lyhyemmässä virkasuhteessa koeaika voi olla korkeintaan puolet virkasuhteen kestoajasta. Lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että ilmoitus pidentämisestä annetaan virkamiehelle tiedoksi nimenomaan kirjallisesti, ettei pääse syntymään epätietoisuutta, onko koeaika virkamiehen kohdalla vielä voimassa vai ei. Edellyttämällä ilmoitukselta kirjallista muotoa vältyttäisiin jatkossa turhilta erimielisyyksiltä koeajan pidentämistä koskien.

Jos koeaika sääntelyä päädytään muuttamaan, tulisi esitettyä 10 §:n 1 momenttia täsmentää sekä lisätä pykälään uusi 2 momentti seuraavasti:

> ” Virkamiestä nimitettäessä voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan enintään kuusi kuukautta kestävän koeajan aikana purkaa sekä nimittävän viranomaisen että virkamiehen puolelta. Purkaminen ei saa kuitenkaan tapahtua syrjivillä tai koeajan tarkoitukseen nähden muutoin epäasiallisilla perusteilla. Jos virkamies on ollut koeaikana työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa virantoimituksesta, viranomaisella on oikeus pidentää koeaikaa kuukaudella kutakin työkyvyttömyys- tai perhevapaajaksoihin sisältyvää 30 kalenteripäivää kohden. Viranomaisen on ilmoitettava virkamiehelle *kirjallisesti* koeajan pidentämisestä ennen koeajan päättymistä.
>
> *Vuotta lyhyemmässä määräaikaisessa virkasuhteessa koeaika voi 1 momentissa mukaisine pidennyksineen olla enintään puolet virkasuhteen kestosta.*”

32 §. Ehdotettua 32 §:n muutosta takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentämiseksi lausunnonantajat vastustavat. Hallituksen esityksessä on lainattu hallintovaliokunnan mietintöä (HaVM 5 – HE 291/1993) siitä, miksi

virkamieslakia säädettäessä lakiin on otettu työsopimuslakia pidempi takaisinottovelvoite. Säännöstä on tuolloin pidetty hallintovaliokunnan mukaan perusteltuna, koska valtio toimii vuotuisen talousarvion määrärahojen puitteissa. Mietinnössä on todettu, ettei vertailua työsopimuslakiin voida pitää perusteltuna, koska yksityisellä sektorilla henkilöstön tarve riippuu suoraan kysynnästä eivätkä käytössä olevat palkkausmäärärahat valtion tavoin ole sidottuja kalenterivuoteen. Lausunnon antajat toteavat, ettei tältä osin ole tapahtunut mitään, mikä antaisi aihetta muuttaa hallintovaliokunnan virkamieslakia säädettäessä tekemää arviota.

Ehdotetulle virkamiehen oikeusaseman huononnukselle ei ole hallituksen esityksessä kerrottu käytännössä mitään relevanttia perustelua. Esityksessä väitetään hallinnollisen taakan keventyvän uudistuksen myötä. Kyseistä kevennystä ei voi pitää millään tavoin merkittävänä, koska käytännössä takaisinottovelvoite toteutuu, kun aiemmin virkamiehiä irtisanonut virasto tiedustelee esim. sähköpostitse työvoimaviranomaiselta, vieläkö irtisanotut etsivät töitä tämän kautta. Jos vastaus on kielteinen, jatkuu virantäyttö normaalisti sen auki julistamisella. Jos irtisanottuja on vielä työnhakijoina, välttyy virasto kokonaan rekrytointimenettelyltä, koska tällöin virka voidaan täyttää sitä auki julistamatta ja tarjoamalla sitä yksinkertaisesti aiemmin irtisanotulle.

Jos takaisinottovelvollisuuden aikaa päädyttäisiin vastoin edellä esitettyä kantaa kuitenkin lyhentämään, tulisi lyhentämisen tapahtua korkeintaan samassa suhteessa kuin työsopimuslain puolella. Työsopimuslaissa aiemmin voimassa ollutta yhdeksän kuukauden takaisinottovelvoitetta lyhennettiin neljään kuukauteen ja yli 12 vuotta palveluksessa olleiden kohdalla kuuteen kuukauteen. Yhdeksän kuukauden takaisinottoaikaa on siis lyhentynyt keskimäärin viiteen kuukauteen. Jos virkamieslain takaisinottovelvollisuutta lyhennettäisiin vastaavassa suhteessa, tulisi sen ehdotetun kuuden kuukauden sijaan olla 13 kuukautta. Tällöin takaisinottovelvoite johtaisi ainakin yhden täyden talousarviovuoden aikana tapahtuvaan tarkasteluun.

35 §. Lausunnonantajat pitävät kannatettavana 35 §:ään ehdotettua muutosta, jolla mahdollistettaisiin virkamiehen suostumuksella jatkaa virkasuhdetta vielä kahdella vuodella eroamisiän täyttymisen jälkeen. Kun säännöksen käyttö käytännössä edellyttäisi kulloinkin kyseessä olevan viraston tosiasiallista tarvetta saada vielä käyttöönsä eroamisiän saavuttaneen virkamiehen ammattitaito ja asiantuntemus ja kun virkasuhteen jatkaminen luonnollisesti edellyttäisi myös virkamiehen suostumusta, ei ehdotetulle muutokselle voida nähdä estettä.

65 §. Pykälään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan virkamies olisi suoraan lain nojalla virkavapaana vain siihen asti kuin korkeintaan kuuden kuukauden pituinen koeaika uudessa virassa päättyy. Jos edellä 10 §:ään ehdotettu mahdollisuus koeajan pidentämiseen säädetään, tulisi vastaava pidennys tasapainon vuoksi ulottaa myös aiempaan virkaan liittyvään virkavapauteen. Pykälä tulisi jättää siten entiseen muotoonsa. Sitä, miksi pykälää tulisi muuttaa, ei ole hallituksen esityksessä lainkaan perusteltu.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

3 a §. Lausunnonantajat katsovat, että edellä valtion virkamieslain 9 c §:n kohdalla esiin tuotu epäilys siitä, ettei esitetyllä muutoksella saavuteta ainakaan merkittävissä määrin sille asetettuja tavoitteita, pätee myös kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Koska kunnallisella puolella virkasuhde on rajattu vain tehtäviin, jossa käytetään julkista valtaa, voidaan arvella pitkäaikaistyöttömien joukosta löytyvän vielä vähemmän potentiaalisia tehtäviin työllistettäviä. Mikäli muutos päädytään kuitenkin säätämään, tulisi esitettyyn pykälään tehdä vastaavat muutokset kuin, mitä olemme ehdottaneet tehtäväksi valtion virkamieslain 9c §:ään. Henkilöllä, joka on tullut nimetyksi määräaikaiseen virkasuhteeseen vastoin esitettyä 3 a §:ää, tulisi olla oikeus saada korvausta samojen säännösten perusteilla kuin muutenkin vastoin lain säännöksiä määräaikaiseen virkasuhteeseen otetuilla. Ehdotettuun pykälään tulisi lisätä 4 momentti seuraavasti:

> ”Henkilöllä, joka on vastoin 1 – 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä nimetty määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman tämän lain 3 §:ssä tarkoitettua perustetta, on oikeus saada korvaus sen mukaan, mitä 3 §:n 3 momentissa säädetään.”

4 §. Vaikka pykälään esitetään mahdollisuutta nimetä henkilö virkasuhteeseen ilman avointa hakumenettelyä 3 a §:n tarkoittamissa tilanteissa, katsovat lausunnonantajat, että valiokunnan olisi mietintönsä perusteluissa kuitenkin syytä korostaa näissäkin tilanteissa julkisen hakumenettelyn ensisijaisuutta. Kaikilla pitkäaikaistyöttömillä tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet hakea auki olevaa paikkaa. Se taataan parhaiten käyttämällä julkista hakumenettelyä.

8 §. Koeaikaa koskevan pykälän osalta vedotaan siihen, mitä jo edellä on valtion virkamieslain kohdalla todettu. Myös kunnallisen viranhaltijalain 8 §:ään tulisi joka tapauksessa ottaa maininta koeajan pidentämisen ilmoittamisesta kirjallisesti.

46 §. Takaisinottovelvoiteajan lyhentämiselle on kunnallisia viranhaltijoita koskien yhtä vähän perusteita kuin niitä on valtion virkamiesten kohdalla. Tällä muutoksella ei paranneta työllisyyttä millään tavoin, ei vähennetä työmarkkinoiden jäykkyyttä eikä sillä pienennetä kuntien hallinnollista taakkaa. Ainoa mitä tällä uudistuksella saataisiin aikaan, olisi viranhaltijoiden työsuhdeturvan heikentyminen. Koska myös kunnalliseen virkasuhteeseen nimitetään normaalisti julkisen hakumenettelyn kautta, aiheuttaisi takaisinottoajan lyhentäminen hallinnollisen taakan lisääntymistä niissä tilanteissa, joissa on voitu aiemmin palkata irtisanottu viranhaltija virkasuhteeseen ilman hakumenettelyä.

Laki poliisin hallinnosta

Poliisin eroamisikäsääntelyyn ehdotettua muutosta pidetään hyvänä. On tärkeää, että myös poliisimiehellä on mahdollisuus viranomaisen ja virkamiehen niin halutessa jatkaa työskentelyään 68 eroamisikävuoden jälkeen. Lausunnonantajat katsovat, ettei muista virkamiehistä poikkeavalle

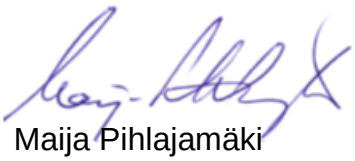
sääntelylle ole olemassa poliisimiesten kohdalla mitään järkevää perustetta. Esitetty muutos on siis kannatettava.

Helsingissä 6.9.2018

Julkisen alan unioni JAU ry



Päivi Niemi-Laine
Puheenjohtaja



Maija Pihlajamäki
varapuheenjohtaja

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry



Olli Luukkainen
Puheenjohtaja



Maria Löfgren
Toiminnanjohtaja

Palkansaajajärjestö Pardia



Niko Simola
Puheenjohtaja



Timo Nousiainen
Järjestöpäällikkö