19.5.2022

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitusneuvos Miska Lautiainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (HE 50/2022 vp)

Esitykseen sisältyvät valtion virkamieslain (750/1994) ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) muutosehdotukset, joilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1152 avoimista ja ennakoitavista työehdoista Euroopan unionissa, jäljempänä *työehtodirektiivi*.

Lisäksi sairauden todistamista koskevaan valtion virkamieslain 23 a §:ään esitetään muutosta.

Valmistelun tausta ja suhde muihin esityksiin

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 5.11.2020 kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan työehtodirektiivin täytäntöönpanoa. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu mietintö, jossa ovat ehdotukset niiksi lainsäädäntömuutoksiksi, joita työehtodirektiivin täytäntöönpano edellyttää. Mietintöön perustuva hallituksen esitys eduskunnalle työehtodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi (HE 60/2022 vp) on samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä.

Valtiovarainministeriö oli edustettuna edellä mainitussa työryhmässä ja valtion virkamieslakiin ja Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotetaan vastaavia muutoksia. Virkamieslain 23 a §:n muutosehdotus perustuu valtiovarainministeriön erilliseen valmisteluun.

Työehtodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien valtion virkamieslain ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muutosten voimaantulo riippuu edellä mainituista työsopimuslain ja työaikalain muutosten voimaantulosta.

Muutosehdotukset

Valtion virkamieslain uusi 6 e § / Suomen pankin virkamiehistä annetun lain uusi 32 a §

Valtion virkamieslakiin ehdotetaan uutta 6 e §:ää, jossa tehtäisiin työehtodirektiivin 3–7 artiklan täytäntöönpanosta johtuvat muutokset siltä osin kuin mainittujen artiklojen säännöksillä on merkitystä virkasuhteisessa työssä.

Viranomaiselle säädettäisiin velvoite antaa virkamiehelle kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Selvitys olisi luonteeltaan informatiivinen luettelo työnteon keskeisistä ehdoista, eikä selvitys sinänsä luo virkasuhteen osapuolille oikeuksia eikä velvollisuuksia. Pääosa tiedoista olisi annettava seitsemän päivän kuluessa siitä ajankohdasta, josta lukien asianosainen on virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty eli työnteon aloittamisesta. Osa tiedoista voitaisiin antaa kuukauden kuluessa työnteon aloittamisesta. Jos tiedoissa tapahtuu muutos, olisi tieto tästä annettava viimeistään muutoksen tullessa voimaan, jollei muutos johdu lainsäädännön tai virkaehtosopimuksen muuttamisesta. Tiedot voitaisiin antaa osana nimityspäätöstä tai

nimittämiskirjaa. Selvitys voitaisiin myös antaa yhdellä tai useammalla asiakirjalla niiden tietojen osalta, jotka eivät käy ilmi nimityspäätöksestä tai nimittämiskirjasta.

Selvityksestä kävisi ilmi:
1) virkasuhteen osapuolet;
2) virkasuhteen kestoaika;
3) määräaikaisuuden peruste;
4) ajankohta, josta lukien asianosainen on virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty;
5) pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste;
6) viran tai virkasuhteen sijoituspaikka tai jos virkamiehellä ei ole pääasiallista kiinteää työn-tekopaikkaa, selvitys niistä periaatteista, joiden mukaan virkamies työskentelee eri työkohteissa tai on vapaa määrittämään oman työntekopaikkansa;
7) mahdollinen koeaika;
8) palkkauksen perusteet;
9) noudatettava työaika;
10) mahdollinen lakiin, sopimukseen tai käytäntöön perustuva oikeus työnantajan tarjoamaan koulutukseen;
11) vuosiloman määräytyminen;
12) irtisanomisaika tai sen määräytymisen peruste;
13) työhön sovellettava virkaehtosopimus;
14) vakuutuslaitos, jossa työnantaja on järjestänyt virkamiehen eläketurvan tai vakuuttanut virkamiehen työtapaturman ja ammattitaudin varalta;
15) vähintään kuukauden kestävässä ulkomaan työssä työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Vastaavat muutokset tehtäisiin Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotettavalla uudella 32 a §:llä. Säännös vastaa sisällöltään 2 momentin 16 kohtaa lukuun ottamatta valtion virkamieslain uutta 6 e §:ää ja sen säännöskohtaiset perustelut soveltuvat myös tähän uuteen pykälään. Pykälän 2 momentin 16 kohdassa säädettäisiin eräistä vaihtelevaa työaikaa noudattavalle virkamiehelle annettavista tiedoista.

Valtion virkamieslain uusi 9 d § / Suomen pankin virkamiehistä annetun lain uusi 16 a §

Valtion virkamieslakiin ehdotetaan myös uutta 9 d §:ää, jossa tehtäisiin työehtodirektiivin 12 artiklan täytäntöönpanosta johtuvat muutokset. Viranomaisen olisi virkamiehen pyynnöstä annettava perusteltu vastaus mahdollisuudesta pidentää virkasuhteen säännöllistä työaikaa tai nimityksen kestoaikaa. Vastaus olisi annettava kirjallisesti kuukauden kuluessa virkamiehen pyynnöstä.

Virkamiehen pyyntö saada perusteltu vastaus voisi koskea osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön siirtymistä, mutta myös mahdollisuutta lisätä virkamiehen säännöllistä työaikaa. Määräaikaisen virkamiehen osalta pyyntö voisi koskea nimityksen kestoajan pidentämistä. Tämä voisi tarkoittaa toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen siirtymistä, mutta mahdollisesti myös määräaikaisen nimityksen kestoajan pidentämistä.

Vastaavat muutokset tehtäisiin Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotettavalla uudella 16 a §:llä. Säännös vastaa sisällöltään valtion virkamieslain uutta 9 d §:ää, jonka säännöskohtaiset perustelut soveltuvat myös tähän uuteen säännökseen.

Valtion virkamieslain uusi 13 a § / Suomen pankin virkamiehistä annetun lain 16 b §

Valtion virkamieslakiin ehdotetaan lisäksi uutta 9 d §:ää, jossa tehtäisiin työehtodirektiivin 13 artiklan täytäntöönpanosta johtuvat muutokset. Säännöksen mukaan, jos viranomaisella olisi lakiin tai virkaehtosopimukseen perustuva velvollisuus tarjota virkamiehelle koulutusta, jotta tämä voi tehdä työn, jota varten hänet on palkattu, tällaisen koulutuksen olisi oltava maksutonta virkamiehelle. Lisäksi tällainen koulutus olisi luettava työajaksi ja mahdollisuuksien mukaan se tulisi järjestää työajalla. Pykälä ei itsessään loisi

koulutusvelvollisuutta viranomaiselle, vaan velvollisuuden tarjota koulutusta täytyisi perustua muuhun lain säännökseen tai virkaehtosopimuksen määräykseen.

Vastaavat muutokset tehtäisiin Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotettavalla uudella 16 b §:llä. Säännös vastaa sisällöltään valtion virkamieslain uutta 13 a §:ää, jonka säännöskohtaiset perustelut soveltuvat myös tähän uuteen säännökseen.

Valtion virkamieslain 23 a §:n muutos

Valtion virkamieslain 23 a §:ää muutettaisiin siten, että nykyisen kolmen vuorokauden sijasta, virkamies voisi todistaa sairautensa enintään viiden vuorokauden ajalta myös muulla virkavapauden myöntävän viranomaisen hyväksymällä luotettavalla tavalla kuin lääkärintodistus, terveyskeskuksen terveydenhoitajan antama todistus taikka viraston osoittaman terveydenhoitajan tai sairaanhoitajan antama todistus. Kuten voimassaolevan säännöksen mukaankin, viranomainen voisi edelleen edellyttää kuitenkin todistusta jokaiselta sairauspoissaolopäivältä.

Covid-19-pandemian aikana ajanjaksolla 13.3.2000 - 31.7.2022 on voimassa valtioneuvoston asetus, jolla määrätään vastaavista lievennyksistä virkamiehen velvollisuuteen sairauden todistamisessa epäiltäessä covid-19-tartuntaa. Sairauden ilmoittamiseen liittyvä lievennys ei ole johtanut havaittavaan valtionhallinnon sairauspoissaolojen lisääntymiseen ja asetuksen voimassaolon aikana sairauspoissaolot ovat vähentyneet. Saadun kokemuksen perusteella sairauspoissaolon todistamista koskevaa lievennystä on perusteltua soveltaa laajemmin ja pysyvästi.

Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa ministeriöiltä ja valtion virastoilta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Suomen Pankilta sekä tasa-arvovaltuutetun toimistolta. Lausunto pyydettiin myös valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Ammattiliitto Pro ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä sekä Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry:ltä. Myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle, Helsingin hallinto-oikeudelle ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle varattiin tilaisuus antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta. Hallituksen esitys oli lausuntopalvelu.fi-sivustolla avoimesti myös muiden lausuttavissa. Lausuntoja tuli määräajassa 48.

JHL ry:llä ja PRO ry:llä oli lausunnoissaan kommentteja ehdotetusta 6 e §:stä. JHL ry ehdotti lausunnossaan myös, viitaten työehtodirektiivin 17 ja 18 artikloihin, että virkamieslakiin säädettäisiin yleinen työnantajan vastatoimien kieltoa koskeva pykälä. Esityksen perusteluja on täydennetty muun muassa JHL ry:n esiin tuomien näkökohtien johdosta. Virkamiehellä on esityksen luvussa 3.2 artiklojen 15 - 18 yhteydessä todetulla tavalla kattavasti mahdollisuus oikeussuojaan ja -turvaan tilanteissa, joissa kokee joutuneensa työnantajan vastatoimien kohteeksi**.**

Selvitys työnteon ehdoista

Lausunnoista tuli osin esiin huoli hallinnollisen työn lisääntymisestä ja toive, että säädösmuutoksista työnantajalle aiheutuvat uudet velvoitteet voitaisiin hoitaa hallinnollisesti mahdollisimman keveästi, jolloin se olisi mahdollista tehdä olemassa olevien resurssien puitteissa. Lausunnoista tulivat esiin myös muun muassa kysymykset siitä, millä tarkkuudella eri tiedot tulee esittää, miten tietojen tai niiden muuttumista koskevat

ilmoittamisvelvollisuuden ajankohdat tarkasti määritellään ja missä muodossa tieto tai tietojen muuttuminen voidaan antaa virkamiehelle sekä miten tieto todennetaan annetuksi.

Osassa lausunnoista toivottiin yhteistä mallia tietojen ilmoittamiseen. Valtiovarainministeriö laatii tarvittaessa tietojen antamiseen liittyvä ohjeistusta ja malleja.

Pro ry ja Julkisten ja JHL ry ehdottivat lausunnoissaan, että erillisen selvityksen sijasta työnteon keskeiset ehdot otettaisiin nimittämiskirjaan vastaavalla tavalla kuin kunnan ja hyvinvointialueiden viranhaltijoista annetussa muutosehdotuksessa (HE 60/2022 vp) viranhoitomääräykseen. Valtion virkamieslain muutosehdotus sisältää velvoitteen antaa työehtodirektiivin edellyttämät tiedot. Säännös ei vastaa kuitenkaan muilta osin viranhaltijalain viranhoitomääräystä koskevaa säännöstä. Valtion virkamiesasetukseen (971/1994) perustuva nimittämiskirja on todistus nimittämisestä, eikä se vastaa siltäkään osin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) säädettyä viranhoitomääräystä, eikä sen osalta ehdoteta tässä yhteydessä muutoksia.

Vastaus säännöllisen työajan pidentämisestä tai virkasuhteen keston jatkamisesta

Lausunnoissa suhtauduttiin ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti, eikä sen nähty olennaisesti muuttavan asiassa jo vallitsevaa tilaa. Muutoksen arvioitiin joissain lausunnoissa lisäävän kuitenkin hallinnollisen työn määrää. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että määräaikaisuuden perusteista, virkojen julkisesta hakumenettelystä ja palvelussuhteen vakinaistamisesta säädetään virkamieslaissa melko tarkasti, joten esimerkiksi määräaikaisuuden jatkamiseen tai palvelussuhteen vakinaistamiseen ei liittynyt näiltä osin harkinnanvaraisuutta ja erityistä selvitettävää.

Puolustusministeriön lausunnon mukaan Puolustusvoimat tulisi rajata esitetyn 9 d §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Puolustusministeriö esitti lisäksi harkittavaksi, että myös puolustusministeriö rajattaisiin pykälän soveltamisen ulkopuolelle. Puolustusministeriön lausunnon mukaan säännöksen mukaisen vastauksen perustelut saattaisivat muun muassa sisältää tietoa, joka koskee sotilaallista maanpuolustusta tai puolustusvalmiuteen varautumista. Lausunnon mukaan ei myöskään olisi mahdollista antaa virkamiehen pyyntöön perusteltua vastausta, jos vastaus sisältää salassa pidettävää tietoa ja selvityspyyntöä olisi myös mahdollista käyttää väärin esimerkiksi tiedustelutarkoituksessa tai siten, että sitä käytettäisiin tarpeettomasti tarkoituksena kuormittaa henkilöstöhallintoa. Esitykseen ei lisätty poikkeusta pykälän soveltamisalasta. Perustellun vastauksen kuvausta tarkennettiin pykälän perusteluissa ja riittävän vastauksena olisi pidettävä sitä, että virkamiehelle selostetaan tämä perusteluissa kuvattu asiantila. Virkamiehet voivat pyytää perusteltua vastausta vain omalta osaltaan, eikä vastausta tarvitsisi antaa, jos virkamiehen edellisestä pyynnöstä on kulunut alle 12 kuukautta. Vastausta koskisi myös joka tapauksessa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyt salassapitovelvoitteet, eikä velvoite antaa vastaus laajentaisi vastauksessa esitettyjen tietojen julkisuutta.

Koulutuksen maksuttomuus ja lukeminen työajaksi

Lausunnoissa tuli laajasti esiin, että jo nykyään virkamiehelle työtehtävien edellyttämä välttämätön koulutus toteutetaan työajalla ja virkamiehelle maksuttomasti ja se ei lähtökohtaisesti aiheuta muutoksia olemassa olevaan.

Sairauden todistaminen

Ehdotusta kannatettiin yleisesti.