31.5.2022

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitusneuvos Miska Lautiainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallinen vastine asiantuntijoiden lausuntoihin (HE 50/2022 vp)

1. ***Valtion virkamieslain 6 e §***

Ammattiliitto Pro ry ehdottaa lausunnossaan muun muassa, että ”erillisen selvityksen sijasta työnteon keskeiset ehdot otettaisiin nimityskirjaan siten kuin kunnan ja hyvinvointialueiden viranhaltijoista annettuun lakiin asiasta ehdotetaan säädettäväksi. Tämä olisi merkittävästi selkeämpi ja parempi tapa kuin se, että kirjallista selvitystä edellyttävistä keskeisistä seikoista annettaisiin erillinen selvitys siltä osin kuin nämä tiedot eivät ilmenisi nimityspäätöksestä tai nimityskirjasta.” Ammattiliitto Pro esittää lisäksi, että ”nimityskirjaan tulisi ottaa keskeisistä ehdoista vähintään samat tiedot kuin viranhaltijalain vastaavaan säännökseen ne esitetään otettavaksi”. Ammattiliitto Pro esittää lisäksi harkittavaksi sitä, että ”valtion virkamiesasetuksen sijasta valtion virkamieslaissa säädettäisiin velvollisuudesta antaa virkamiehelle nimittämiskirja”.

JHL ry:n mielestä valtion virkamiesalain 6 e §:ään tulisi katsoa mallia kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettuun lakiin ehdotetusta sääntelymallista. JHL ry pitää parempana sitä, että nimittämiskirjan antamista koskeva virkamiesasetuksen (971/1994) 16 § siirrettäisiin virkamieslakiin. Samassa yhteydessä säädettäisiin velvollisuudesta ottaa työnteon keskeisimmistä ehdoista kirjaukset suoraan nimittämiskirjaan vastaavalla tavalla kuin kunnan ja hyvinvointialueiden viranhaltijoista annettuun lakiin ehdotetaan säädettäväksi.

Vastine:

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltija

Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun voimassaolevan lain (304/2003) 9 §:n mukaan *”viranhaltijalle on annettava viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys, josta ilmenee ainakin hänen virkanimikkeensä, virkasuhteen kestoaika, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste ja palkkauksen perusteet”.* Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain viranhoitomääräystä koskevaan 9 §:n ehdotetaan nyt lisättäväksi työehtodirektiivin edellyttämät lisäykset työnteon keskeisiä ehtoja koskevista tiedoista (HE 60/2022 vp). Jatkossa ko. viranhoitomääräys annettaisiin esityksen mukaan (60/2022 vp) viipymättä ja viimeistään seitsemän päivän kuluessa virantoimituksen aloittamisesta tulisi antaa pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys. Osa työehtodirektiivin edellyttämistä työnteon keskeisiä ehtoja koskevista tiedoista voitaisi antaa edellä mainitun seitsemän päivän kuluessa ja muu osa kuukauden kuluessa virantoimituksen aloittamisesta. Osa tiedoista voitaisi antaa myös erillisellä selvityksellä, jos tiedot eivät käy ilmi viranhoitomääräyksestä.

Valtion virkamies

Valtion virkamieslakiin ehdotettavan uuden 6 e §:n mukaan virkamiehelle annettaisi vastaavat työehtodirektiivin edellyttämät tiedot kuin kunnan tai hyvinvointialueen viranhaltijalle esitetään annettavaksi.

Valtionhallinnon virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä tehdään voimassaolevan lainsäädännön mukaan hallintolain (434/2003) 7 luvun mukainen kirjallinen *nimityspäätös.* Lisäksi nimitetylle henkilölle annetaan valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 16 §:n mukainen *nimittämiskirja* todistukseksi nimittämisestä. Valtion virkamiehen nimityspäätös on lakisääteisenä dokumenttina käytännössä lähinnä kunnallisen ja hyvinvointialueen viranhaltijan viranhoitomääräystä.

Valtionhallinnon nimityspäätös on tehtävä kaikissa tilanteissa ennen ajankohtaa, josta lukien asianosainen on virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Nimityspäätös on annettava tiedoksi nimitettävälle sekä muille hakijoille siten kuin valtion virkamieslain 59 §:n 5 momentissa säädetään. Samalla täytetään valtion virkamieslain 6 d §:n vaatimus ilmoittaa *nimityspäätöksestä* viivytyksettä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet. Nimityspäätöksen tulee täyttää hallintolain 44 §:ssä päätöksen sisällölle säädetyt kriteerit sekä valtion virkamieslain 6 d §:ssä ilmoitukselle säädetyt seikat täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty.

Perusteita säätää nimittämiskirjan antamisesta tai sen sisällöstä itse nimityspäätöstä laajemmin lain tasolla ei ole tähän mennessä nähty tarkoituksenmukaiseksi. Valtion virkamiesasetukseen perustuvalla nimittämiskirjalla ei ole myöskään vastaavaa merkitystä voimassaolevassa lainsäädännössä kuin valtionhallinnon nimityspäätöksellä tai kunnallisen tai hyvinvointialueen viranhaltijan viranhoitomääräyksellä. Valtion virkamiehen nimittämiskirjan käytännön tarkoitusperä ja historia juontaa juurensa siltä ajalta, kun valtion virkamiehen nimityspäätöksestä ei voinut lainkaan valittaa, eikä nimittämisestä tehty tuolloin erillistä hallintolain mukaista nimityspäätöstä, vaan todistukseksi nimittämisestä laadittiin ja annettiin asetustasolla säädetty nimittämiskirja. Nimittämiskirjan antamisen ajankohdasta ei ole myöskään säädetty erikseen laissa tai asetuksessa. Myöskään sen tarkemmasta sisällöstä ei ole säädetty lain tai asetuksen tasolla, lukuun ottamatta valtion virkamieslain 9 §:n 3 momenttia, jonka mukaan nimittämiskirjasta tulee ilmetä määräaikaisuuden peruste.

Kootusti todeten:

Esityksessä valtion virkamieslain muutoksista sekä esityksessä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain muutoksista, samoin kuin työsopimuslakiin (55/2001) ehdotettavista vastaavissa muutoksissa, hyödynnetään työehtodirektiivin mahdollisuus antaa tiedot keskeisistä työehdoista viimeistään joko seitsemän päivän tai kuukauden kuluessa virantoimituksen ja palvelussuhteen aloittamisesta.

Työehtodirektiivin edellyttämät tiedot pyritään antamaan valtion virkamiehelle kuitenkin mahdollisimman ajoissa eli jo nimityspäätöksen yhteydessä hyvissä ajoin ennen ajankohtaa, josta lukien asianosainen on virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Valtion virkamieslain muutosesitys lähtee myös siitä, että viranomaiselle aiheutetaan mahdollisimman vähän hallinnollista lisätyötä. Tämä vuoksi tiedot annettaisiin jo nyt lainsäädännön mukaan annettavissa dokumenteissa, mutta tarvittaessa myös työehtodirektiivin mahdollistamassa erillisessä kirjallisessa selvityksessä. Tältäkään osin muutosehdotukset valtion virkamieslaissa tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa eivät poikkea toisistaan.

Toisin sanoen valtionhallinnon nimityspäätös annetaan nimitettävälle henkilölle mahdollisimman pian ja ennen virkasuhteen alkamista eli virantoimituksen aloittamista. Työehtodirektiivin edellyttämät tiedot on mahdollista liittää jo valtion virkamiehen nimityspäätökseen ja nimitettävä saa silloin tiedon niistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ei vasta palvelussuhteen alkaessa tai direktiivin mahdollistamalla tavalla myöhemmin. Koska valtion virkamiehiä koskien on olemassa myös valtion virkamiesasetukseen perustuva nimittämiskirja, työehtodirektiivin edellyttämät tiedot voitaisi antaa myös sen yhteydessä. Nimittämiskirjan lain tasolla säätämiselle tai sen sisällön tarkemmalle säätämiselle ei valtiovarainministeriö näe perusteltuja, välttämättömiä syitä, koska direktiivin edellyttämän tiedon saaminen esitetään säädettäväksi lainsäädännössä toisella tavalla. Esitys pyrkii luomaan viranomaisille tietojen antamiseen mahdollisimman toimivat olemassa olevat käytännöt ja varmistamaan, että virkamies saa tiedot mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

2. Ns. vastatoimien kielto

JHL ry toteaa lausunnossaan, viitaten työehtodirektiivin 17 ja 18 artikloihin, että ehdotetussa sääntelyssä ei virkamieslakiin ole ehdotettu säännöstä vastatoimien kiellosta. JHL ry toteaa, että työehtodirektiivin 17 artikla edellyttää suojelua työnantajan harjoittamalta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta, jotka johtuvat työntekijöiden vireille panemasta menettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa työehtodirektiivissä säädettyjen oikeuksien noudattaminen. Työehtodirektiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kieltääkseen irtisanomisen tai sitä vastaavan toimenpiteen sekä kaikki sitä koskevat valmistelut sen johdosta, että työntekijät ovat käyttäneet direktiivissä säädettyjä oikeuksia. Lisäksi JHL ry toteaa, että kantelua laillisuusvalvojille ei ole pidettävä tehokkaana oikeussuojakeinona.

Vastine:

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion virkamiehellä on muutosesityksen luvussa 3.2 artiklojen 15 - 18 yhteydessä todetulla tavalla kattavasti mahdollisuus oikeussuojaan ja -turvaan tilanteissa, joissa kokee joutuneensa työnantajan vastatoimien kohteeksi.

Viranomainen tekee virkamiestä koskevat päätökset, samoin kuin antaa työnjohto- ja valvontaoikeuden piiriin kuuluvat määräykset virkavastuulla, joka sisältää hallinnollisen, rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun. Viranomaisen toiminnan työnantajan edustajana tulee täyttää myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä vaatimuksia tasapuolisesti kohtelusta, toimivallan käyttämiseen yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin sekä puolueettomuutta ja päätösten oikeasuhteisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden. Vastatoimien kiellon kohdalla tämä vastuu kohdistuu jokaiseen viranomaista työnantajana edustavaan virkamieheen. Virkamiehen kantelumahdollisuus ei rajaudu vain laillisuusvalvojille. Virkamiehen on aina mahdollista saattaa vireille hallinnollinen menettely viranomaisen toimimattomuudesta ja velvollisuuksien laiminlyönnistä hallintokantelulla. Hallintokantelu voidaan tehdä laillisuusvalvojien lisäksi suoraan virkamiehen esimiehelle tai ko. viraston pääjohtajalle tai kantelun kohteena olevan viraston hallinnonalan ministeriölle. Myös vastaukset kanteluissa annetaan virkavastuulla.

Virkamieslain muutoksenhakua koskevan 14 luvun mukaan virkamiehellä on myös valittamalla oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen sekä vaatia oikaisua, jos viranomainen ei ole antanut hänelle virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava. Niin sanotun jatkuvuusperiaatteen mukaisesti, virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on tehty ilman laissa säädettyä perustetta.

Vastatoimien kiellosta ei esitetä säädettäväksi erikseen myöskään kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijaa koskevassa vastaavassa muutosesityksessä (60/2022 vp).

Osin vastaavan kaltaista vastatoimien kiellosta säätämisen tarvetta valtion virkamiesten kohdalla on tuoreeltaan arvioitu oikeusministeriön asettaman työryhmän valmistelemassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Esitysluonnos oli lausunnolla 2.7.2021-27.8.2021 Lausuntopalvelu.fi:ssä (numerolla VN/2434/2018). Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/31260/kuvaukset. Myöskään tämän valmistelun yhteydessä vastatoimien kiellon osalta ei ole nähty tarpeelliseksi säätää valtion virkamiesten osalta erikseen.

3. Puolustusministeriön esittämät poikkeukset

Puolustusministeriö esittää, että työehtodirektiivin sallima rajaus otettaisiin käyttöön Puolustusvoimien kohdalla esitetyn valtion virkamieslain 9 d §:n osalta. Puolustusministeriö on lausunnossaan tuonut esiin, että virkamiehelle uuden 9 d §:n mukaisesti annettava vastaus ja sen perustelut saattaisivat sisältää tietoa, joka koskee Puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta tai puolustusvalmiuteen varautumista. Lausunnon mukaan erityisesti valmiutta kohotettaessa voisi syntyä tilanteita, joissa Puolustusvoimien ei olisi mahdollista antaa virkamiehen pyyntöön perusteltua vastausta, jos vastaus sisältäisi edellä kuvattua salassa pidettävää tietoa. Puolustusministeriö on lausunnossaan ilmaissut vielä huolensa siitä, että esitetyn uuden 9 d §:n mukaista selvityspyyntöä olisi mahdollista käyttää väärin esimerkiksi tiedustelutarkoituksessa.

Vastine:

Jäsenvaltiot voivat säätää objektiivisin perustein, että osaa työehtodirektiivin 3 luvun säännöksistä ei sovelleta virkasuhteessa oleviin, julkisiin pelastuspalveluihin, asevoimiin, poliisiviranomaisiin, tuomareihin, syyttäjiin, rikostutkijoihin tai muihin lainvalvontaviranomaisiin.

Valtion virkamiehille pyynnöstä annettavan perustellun vastauksen kuvausta tarkennettiin pykälän perusteluissa puolustusministeriön jo aiemmin lausuntokierroksella antaman lausunnon perusteella ja riittävänä vastauksena olisi pidettävä sitä, että virkamiehelle selostetaan tämä esityksen perusteluissa kuvattu asiantila. Perustellun vastauksen antaminen ei edellyttäisi siis tietoja, jotka voisivat koskea Puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta tai puolustusvalmiuteen varautumista.

Virkamiehet voivat pyytää perusteltua vastausta myöskin vain omalta osaltaan, eikä vastausta tarvitsisi antaa, jos virkamies on työskennellyt viranomaisen palveluksessa alle kuuden kuukauden ajan tai jos virkamiehen edellisestä pyynnöstä on kulunut alle 12 kuukautta. Kukaan ulkopuolinen taho ei esim. tiedustelutarkoituksessa voisi esittää pyyntöjä. Vastausta koskisi myös joka tapauksessa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyt salassapitovelvoitteet, eikä velvoite antaa vastaus laajentaisi vastauksessa esitettyjen tietojen julkisuutta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vastaukset joita Puolustusvoimat olisi velvollinen antamaan virkamiehilleen, sisältäisivät esityksen perusteluissa todettuja yleisluontoisia tietoja sekä vastaavan kaltaisia tietoja kuin muillakin hallinnonaloilla, eivätkä ne olisi sisällöllisesti salassa pidettäviä maanpuolustuksen tietoja,

joten valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä ei aiheuttaisi tarvetta säätää poikkeuksia myöskään Puolustusvoimien tai puolustusministeriön virkamiesten osalta.