

**HE 90/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
valtion virkamieslain muuttamisesta**

**Valtion pääsopijajärjestöjen Julkisan
koulutettujen neuvottelujärjestö Juko
ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liit-
to JHL ry:n ja Palkansaaajajärjestö
Pardia ry:n yhteinen lausunto edus-
kunnan hallintovaliokunnalle**

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtion pääsopijajärjestöt esittävät virkamieslain muutosta koske-
van hallituksen esityksen HE 90/2016 johdosta seuraavaa:

Karenssisopimus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan virkamieslakiin lisättäväksi säännöstä karenssisopimuksesta ja palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta erityisestä rajoitusajasta sekä sen jälkeen maksettavasta korvauksesta (44 a §).

Valtiovarainministeriö on ohjeistanut karenssiajasta sopimisesta jo vuodesta 2007 alkaen. Kuitenkaan yhtään sopimusta ei ole vi-
rastoissa tehty. Valtion pääsopijajärjestöt esittävät tämän vuoksi
säädöksen tarpeellisuutta vielä harkittavaksi. Mikäli säädöstä täs-
tä huolimatta pidetään tarpeellisena, esittävät valtion pääsopijajär-
jestöt hallituksen esitystä muutettavaksi seuraavilta osin:

Hallituksen esityksen 44 a §:n 2 momentin mukaan karenssisopi-
mus tehdään, jos henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai ase-
massaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta
muutoin rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitai-
siin olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai
toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka vahingoksi.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan,
että pykälä koskisi kaikkia valtion virkamiehiä ja että pykälän koh-
deryhmää ei ole mahdollista rajata vain osaan virkamiehistä tai vi-
roista, koska pykälässä tarkoitettuja tehtäviä voi olla kaikilla hal-
linnonaloilla ja eri organisaatio- ja yksiköillä. Kyse olisi sen tiedon laa-
dusta, johon virkamiehellä virassaan, tehtävässään tai asemas-
saan olisi pääsy. Karenssisopimuksen piiriin kuuluvat ne virka-
miehet, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoihin tai merkittä-
vää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin tai jotka käsittelevät
esimerkiksi julkisia hankintoja ja sopimuksia tai joilla on muuten

pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muutoin rajattavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan käyttää esimerkiksi taloudellisessa toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Valtion pääsopijajärjestöt pitävät hallituksen esitykseen sisältyvää karenssisopimuksen mahdollistavaa säännösheidotusta liian avoimena ja yleisenä. Pääsopijajärjestöt pitävät välttämättömänä sitä, että edellä mainitun pykälän kohderyhmää rajataan siten, että karenssisopimus koskisi tosiallisesti vain valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä karenssisopimuksen tekemisen edellytysten muutoin täytyessä.

Karenssisopimuksen rikkomisesta ehdotetaan sopimussakkoa, joka olisi enimmäismäärältään rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena. Valtion pääsopijajärjestöjen mielestä sopimussakko on kohtuuton. Työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen osalta sopimussakon määrä on työntekijäasemassa olevan henkilön osalta enintään 6 kuukauden palkkaa vastaava määrä. Valtion pääsopijajärjestöt katsovat, että karenssisopimuksen rikkomisesta säädetty sopimussakko tulee vastata työsopimuslain mukaista sopimussakkoa.

Valituslupamenettely

Hallituksen esityksessä esitetään, että valittaminen hallinto-oikeuden virkamiesasiassa antamista päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupaa ei kuitenkaan edellytettäisi viraston valittaessa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä, eikä hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa antamasta päätöksestä. Valituslupamenettelyyn ulkopuolelle jäisi myös tuomioistuimen tekemät virkamiesten sivutoimista koskevat päätökset.

Valtion pääsopijajärjestöt vastustavat jyrkästi valituslupamenettelyn laajentamista koskemaan hallinto-oikeuden virkamiesasiassa antamia päätöksiä. Ehdotus heikentää merkittävästi virkamiesten oikeusturvaa ja johtaa siihen, että valtion virkamiesten muutoksenhakumahdollisuus on rajoitetumpi kuin muilla julkisyhteisöjen virkamiehillä ja valtion palveluksessa olevilla työntekijöillä. Ehdotus johtaa käytännössä lisäksi siihen, että hallinto-oikeus tulee jäämään useimmissa valitusasioissa ainoaksi muutoksenhakuasteeksi.

Eduskunnan hallintovaliokunta on nykyistä, 1.12.1994 voimaan tullutta, virkamieslakia säättäessään kiinnittänyt erityistä huomiota virkamiesten palvelussuhdeturvaan. Valiokunnan mukaan virkamiehillä tulee olla vahva palvelussuhdeturva, joka perustellusti voi olla parempi kuin työsopimussuhteessa.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan virkamiesten palvelussuhdeturvasta todennut, että ”valiokunta on päättänyt siihen, että virkamiehen palvelussuhdeturvan tulee olla vahva ja siten se voi olla perustellusti vahvempi kuin nykyisen työsopimuslain mukainen työsuhdeturva. Valiokunta onkin ehdottanut useisiin palvelussuhdeturvaa koskeviin säännöksiin muutoksia, pyrkien estämään virkamiesten aseman perusteettoman heikentämisen. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että palvelussuhdeturva on kokonaisuus, joka muodostuu yksittäisistä säännöksistä”.

Valtion pääsopijajärjestöjen mielestä virkamiesten palvelussuhdeturvan tulee edelleen olla vahva, eikä sitä tule heikentää ulottamalla valitusmenettely hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen virkamiehen kannalta niinkin merkittävässä asiassa kuin virkamiesten virkasuhteen päättämisissä. Valtion virkamiehiä koskevissa asioissa on kysymys virkamiehen kannalta hyvin merkittävistä yksilöllistä ja perusteellista selvittämistä vaativista hyvin monimutkaisista asioista. Asioiden merkittävyyttä virkamiesten kannalta osoittaa se, että hallinto-oikeuksien päätöksistä valitetaan hyvin usein korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituslupamenettelyä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että virkamiesten muutoksenhakujärjestelmää muutettiin 1.4.2013 lukien siten, että yleinen virkamieslautakunta lakkautettiin ja että virkamiehet hakevat muutosta virkamiesoikeudellisissa asioissa virkamieslautakunnan sijasta alueellisilta hallinto-oikeuksilta.

Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään 25/2012 vp hallituksen esityksestä valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 61/2011 vp) todennut muutoksenhakujärjestelmän muuttamisesta, että ”koska lakiehdotus merkitsee huomattavaa muutosta valtion virkamiehiä koskevaan muutoksenhakujärjestelmään, hallintovaliokunta pitää asianmukaisena, että uuden sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia virkamiesten oikeusturvaan, tuomioistuinten työmäärään ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen seurataan ja että seurannan tuloksista raportoidaan hallintovaliokunnalle”. Valtion pääsopijajärjestöjen käsityksen mukaan hallintovaliokunnan edellyttämää seurantaa ja raporttia ei ole asiassa tehty.

Hallinto-oikeudet ovat siis hyvin lyhyen aikaan käsitelleet virkamiesoikeudellisia valituksia ja asiat ovat olleet hallinto-oikeuksille uusia, eikä hallinto-oikeuksilla ole pääsopijajärjestöjen käsityksen mukaan sellaista virkamiesoikeudellista asiantuntemusta mitä virkamieslautakunnalla oli.

Ratkaisukäytännön yhtenäisyyden ja virkamiesten oikeusturvan varmistamiseksi pääsopijajärjestöjen mielestä on välttämätöntä, että virkamiesoikeudellisissa asioissa voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Mikäli muutoksenhaku hal-

linto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään valituksenalaisiksi, johtaa tämä, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädetyt tiukat kriteerit, käytännössä siihen, että hallinto-oikeus tulee jäämään useissa valitusasioissa ainoaksi muutoksenhakuasteeksi, mikä taas vaarantaa ratkaisukäytännön yhtenäisyyden sekä virkamiesten oikeusturvan.

Valituslupamenettelyä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon se, että kuntien viranhaltijoita koskevissa asioissa valittaminen hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole valituslupanvarainen. Kirkon viranhaltijoiden julkisoikeudellista virkasuhdetta koskevissa asioissa on lisäksi käytössä aina vähintään kaksiportainen muutoksenhakumahdollisuus. Lisäksi työntekijöiden riita-asioissa valituslupamenettely koskee hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen valittamista. Käräjäoikeuden päätöksestä valittaminen hovioikeuteen edellyttää sinänsä jatkokäsittelylupaa, mutta kynnys luvan myöntämiselle on merkittävästi alhaisempi kuin mitä hallintolainkäyttölaissa on valitusluvan myöntämisen perusteiksi säädetty.

Mikäli muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi luvanvaraiseksi, johtaisi tämä siihen, ettei valtion virkamiesten muutoksenhaku olisi saman tasoinen kuin julkisyhteisön muilla virkamiehillä ja valtion palveluksessa olevilla työntekijöillä. Valtion pääsopijajärjestöjen mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty mitään asiallista perustetta sille, että miksi valtion virkamiehillä muutoksenhaku olisi rajoitetumpi kuin julkisyhteisön muilla virkamiehillä tai valtion palveluksessa olevilla työntekijöillä.

Hallituksen esityksessä esitetään, että valituslupaa ei edellytettäisi hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa antamasta päätöksestä, eikä tuomioistuimen tekemästä virkamiehen sivutointa koskevasta päätöksestä. Valtion pääsopijajärjestöt kannattavat esitystä tältä osin.

Hallituksen esityksessä esitetään lisäksi, että valituslupaa ei edellytettäisi viranomaisen valittaessa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöstä. Valtion pääsopijajärjestöt katsovat, että mikäli valituslupa ulotetaan koskemaan virkamiehiä virkamiesoikeudellisissa asioissa, tulee valituslupa yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa koskemaan myös viranomaisia.

Valtion virkamieslain 20 §

Esitystä valtion virkamieslain 20 §:n muuttamisesta on valmistelu työryhmässä, jossa valtion pääsopijajärjestöillä on ollut edustus. Valtion pääsopijajärjestöt pitävät esitystä perusteltuna.

Taloudellisissa ja tuotannollisissa irtisanomistilanteissa työnantaja ei saa ryhtyä irtisanomisiin ennen kuin työnantaja on selvittänyt, että voidaanako työntekijälle irtisanomisen vaihtoehtona tarjota joko jotain muuta kuin hänen työsopimuksensa mukaista työtä tai olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä työhön johonkin muuhun työnantajan toimipisteeseen. Tämä työnantajan muun työn tarjoamisvelvoite on säädetty työsopimuslain 7 luvun 3 ja 4 §:ssä, valtion virkamieslain 7 luvun 27 §:n 3 momentissa ja kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain 8 luvun 37 §:ssä.

Valtiotyönantajan muun työn tarjoamisvelvoite on kuitenkin selvästi suppeampi kuin muiden työnantajien. Yksityisillä yrityksillä on laaja muun työntarjoamisvelvoite irtisanomisen välttämiseksi. Työnantajalla on velvollisuus tarjota työtä koko yrityksen puitteissa siinäkin tapauksessa, ettei työntekijä pysty tosiasiallisesti ottamaan vastaan esimerkiksi satojen kilometrien päässä sijaitsevista työnantajan toisesta toimipisteestä tarjottua työtä. Kunnan muun työn tarjoamisvelvoite koskee koko kunnan organisaatiossa mahdollisesta olevaa työtä hallintokuntien rajoista riippumatta. Valtion viranomaisen muun työn tarjoamisvelvoite rajoittuu sen sijaan pelkästään kyseisen viraston piiriin. Jos virastolla on taloudellisia tai tuotannollisia tarpeita vähentää työvoimaa, ei viraston tarvitse selvittää muista virastoista mahdollisuutta tarjota irtisanomisuhan alaiselle työntekijälle muuta työtä.

Virkamieslain 20 §:n muutos tulee laajentamaan merkittävästi valtiotyönantajan mahdollisuutta käyttää tietyn viraston virassa olevia virkamiehiä myös muiden virastojen tehtävien hoitoon. Kun virkamiehiä voidaan siirtää melko vapaasti virastosta toiseen, olisi tämä muutos huomioitava myös niissä tilanteissa, joissa virkamiehen työt taloudellisista tai tuotannollisista syistä olennaisesti vähenevät hänen omassa virastossaan ja virkamiestä uhkaa irtisanominen. Virastolla tulisi tässä tilanteessa olla velvollisuus selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä siirtämällä virkamies työskentelemään johonkin toiseen virastoon. Virkamieslain 7 luvun 27 §:n 3 §:ää tulisi muuttaa siten, että viraston muun työn tarjoamisvelvoite ulottuu myös muissa valtion virastoissa mahdollisesti oleviin, irtisanomisuhan alaiselle sopiviin työtehtäviin.

Valtion pääsopijajärjestöt esittävät, että hallintovaliokunta sisällyttää mietintöönsä lausuman, joka velvoittaa valtiovarainministeriön selvittämään mahdollisuuden muuttaa valtion virkamieslain 7 luvun 27 §:n 3 momenttia siten, että virastolla on virkamiehen irtisanomisen välttämiseksi velvollisuus selvittää muun työn tarjoamismahdollisuus myös muista virastoista.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Palkansaajajärjestö Pardia ry