

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

23 päivänä lokakuuta 1992

Lausunto n:o 18

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä syyskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 103 laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Pertti Saarela valtiovarainministeriöstä, lakimies Heikki Sipiläinen Virkamiesten ja työntekijäin yhteistyöjärjestö VTYY ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Kai Kalima, professori Heikki Kulla, oikeustieteen tohtori Jorma Saloheimo, professori Ilkka Saraviita, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Antti Suviranta, professori Kari-Pekka Tiitinen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain irtisanomissäännösten muuttamista eräin osin. Lisäksi lakiin otettaisiin säännökset taloudellisista tai tuotannollisista syistä irtisanotun virkamiehen takaisin ottamisesta sekä virkamiehen lomauttamisesta. Virkamiehen lomauttaminen olisi mahdollista, jos virkaan kuuluva työ on vähentynyt tilapäisesti eikä viranomaisen voi kohtuudella järjestää muuta työtä tai viraston tarpeisiin soveltuvaa koulutusta. Tuomareita ei voitaisi lomauttaa heille hallitusmuodon 91 §:n 1 momentissa säädetyn erityisen virassapysymisoikeuden vuoksi.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös virkamiehen lomauttamista

koskevan asian yhteydessä tapahtuneesta yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnistä voitaisiin tuomita hyvitys.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden tultua hyväksytyiksi. Lait olisivat voimassa kahden vuoden ajan.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään valtion virkamieslain väliaikaiseen muutokseen sisältyvää lomauttamismahdollisuutta ja katsotaan, että tämä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asiaan vaikuttavina näkökohtina perusteluissa mainitaan, että kyseinen mahdollisuus ei koske tuomareita ja että muiden virkamiesten lomauttaminen on seikka, josta hallitusmuodon 91 §:n 3 momentin mukaan voidaan säätää lailla. Lisäksi todetaan, ettei ehdotettu sääntely koske asiaa, josta olisi sovittu voimassa olevin virkaehtosopimuksin. Ehdotuksen ei myöskään voida katsoa vaikuttavan olennaisesti niihin olettamuksiin ja edellytyksiin, joiden vallitessa voimassa oleva virkaehtosopimus on tehty, eikä sillä siten puututa nykyiseen virkaehtosopimukseen. Lain ei näin ollen voida katsoa puuttuvan taannehtivasti varallisuus oikeudellisiin sopimuksiin eikä laki tämän vuoksi vaadi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan myös, ettei laki ole hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksen kanssa sellaisessa ristiriidassa, että laki olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä arvioinut yksinomaan ensimmäisen lakiehdotuksen mukaista mahdollisuutta lomauttaa valtion virkamies.

Lomauttaminen on sellainen virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva asia, josta voidaan sopia virkaehtosopimuksin. Nykyisissä vir-

kaehtosopimuksissa ei kuitenkaan ole määräyksiä lomauttamisesta. Mahdollisuus sopia lomauttamisesta ei valiokunnan käsityksen mukaan, etenkin kun otetaan huomioon valtion virkaehtosopimusjärjestelmän perustana olevat säännökset hallitusmuodon 65 §:n 3 momentissa, voi sinänsä muodostua esteeksi säätää tällaisesta sopimuksenvaraisesta seikasta lailla. Asiasta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna myös mahdollista säätää ehdotettuun tapaan siten, että lain lomauttamissäännökset tulevat voimaan kesken nykyisten virkaehtosopimusten voimassaoloajan.

Virkamiehen lomauttaminen johtaa palkanmenettämiseen lomautusajalta. Arvioidessaan tällaisen seurauksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota virkamiespalkan oikeudelliseen luonteeseen. Virkamiehen palvelussuhde valtioon ei pohjaudu yksilölliseen sopimussuhteeseen vaan erikoislaatuisen julkisoikeudelliseen perusteeseen. Tämä palvelussuhde syntyy valtion viranomaisen yksipuolisella päätöksellä. Virkamiehen palkka on katsottava työsuhteessa maksettavan palkan tavoin vastikkeeksi siitä työstä, jota hän tekee virkasuhteessaan. Kun virkamiehen työnteke keskeytyy, jos hänen virantoimituksensa keskeytetään lakiehdotuksen tarkoittamalla tavalla määräajaksi tai toistaiseksi, poistuu vastaavaksi ajaksi peruste palkanmaksuun. Virkamiespalkan mainitunlaisen luonteen huomioon ottaen ei ole olemassa esi-

merkiksi hallitusmuodossa turvatusta omaisuusuojasta johtuvia valtiosääntöoikeudellisia seikkoja, jotka estäisivät säätämästä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tarkoitettunlaiseen palkanmenetykseen johtavaa lakia.

Valiokunta on arvioinut tällaisen mahdollisen palkanmenetyksen merkitystä erikseen sopimuspalkkaisten virkamiesten aseman kannalta. Sopimuspalkkausjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on tarjota mahdollisuus yleisestä poikkeaviin järjestelyihin palkkauksen suuruuden osalta. Kyseinen järjestelmä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä tarkoita sitä, että sopimuspalkkaisten virkamiesten palkka olisi valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään eri asemassa kuin virkamiespalkat yleensä. Tähän nähden valiokunta ei pidä lomauttamismahdollisuuden ulotumista myös sopimuspalkkaisiin virkamiehiin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä seikkana.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiin perustuvasta lomautusjärjestelmästä, joka muutoin pitkälti vastaa työsopimuslain mukaisesti, puuttuvat säännökset lomauttamisen enimmäisajasta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Allekirjoittaneet perustuslakivaliokunnan jäsenet eivät hyväksy valiokunnan enemmistön ottamaa kantaa, että hallituksen esitys n:o 103 laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta voitaisiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Meidän näkemyksemme mukaan mainittu hallituksen esitys tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa eli

perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näkemyksemme perusteluina esitämme seuraavaa:

Voimassa oleva virkaehtosopimus on syntynyt aikanaan olettaen, ettei lomauttamismahdollisuutta sopimuskaudella ole. Näin ollen lakiesitys puuttuu taannehtivasti varallisuusoikeudellisiin sopimuksiin. Tällaisen lain säätämisen täytyy tapahtua perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiesityksessä puututaan välillisesti virkamiehen palkkaan. Valtaosalle lakiesityksen pii-

rissä oleville, erityisesti pientä tai keskisuurta palkkaa saaville ei menetys ole "epäoleennainen ja merkitykseltään vähäinen" vaan todella tuntuva. Virkamiehen palkka on virkaehtosopimusjärjestelmän voimaan tultua huomattavalta osaltaan menettänyt hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan. Silti on edelleen nähtä-

vissä, että omaisuudensuoja ulottuu niihin muutoksiin ja järjestelyihin, jotka pyritään toteuttamaan muulla tavoin kuin virkaehtosopimuksella sopien. Hallituksen esitys on nimenomaan tällainen puuttuminen, joka on mielestämme mahdollinen vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1992.

Matti Vähänäkki
Ensio Laine

Antero Kekkonen
Raimo Vistbacka

