

**Hallintovaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksestä  
laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 103.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 18) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vt. vanhempi hallitussihteeri Pertti Saarela valtiovarainministeriöstä, johtaja Tuulikki Kannisto Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, puheenjohtaja Voitto Ranne ja apulaisosastopäällikkö Markku Lemmetty Akavasta, varapuheenjohtaja Mikko Mäenpää ja palkkasihteeri Kauko Passi Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliiton neuvottelurenkaan puheenjohtaja Timo Mikkola, sopimussihteeri Veikko Toivonen Valtion yhteisjärjestöstä, lakimies Matti Leppälä Terveystalouden ammattijärjestöstä, tutkimussihteeri Pertti Nummi Valtion henkilöstöjärjestöjen Keskusliitosta, lakimies Jukka Kauppala Opettajien Ammattijärjestöstä sekä professori Kari-Pekka Tiitinen ja professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta. Lisäksi opetusministeriö on antanut kirjallisen asiantuntijalausannon.

### Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain irtisanomista koskevia säännöksiä väliaikaisesti muutettavaksi siten, että virkamiehen irtisanominen viran lakkauttamisen perusteella edellyttäisi, paitsi ettei virkamiestä voida samassa virastossa siirtää toiseen virkaan, lisäksi, ettei virkamiestä voida sijoittaa samassa virastossa myöskään työsopimussuhteeseen tehtävään tai järjestää hänelle työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta.

Lisäksi valtion virkamieslakiin otettaisiin väliaikaisesti säännökset taloudellisista tai tuotannollisista syistä irtisanotun virkamiehen takaisinottamisesta sekä virkamiehen lomauttamisesta. Velvollisuus ottaa takaisin virkamies olisi pääsääntöisesti samansisältöinen kuin työsopimuslain mukainen velvollisuus ottaa takaisin työsopimussuhteessa oleva työntekijä. Virkamiehen lomauttaminen olisi mahdollista, jos virkaan kuuluva työ on vähentynyt tilapäisesti eikä viranomaisen voi kohtuudella järjestää muuta työtä tai viraston tarpeisiin soveltuvaa koulutusta. Lomauttaminen ei olisi mahdollista, jos työ on pysyvästi vähentynyt ja virka tämän vuoksi lakkautettu. Lomauttaminen ei olisi mahdollista virkamiehen henkilöön liittyvien syiden vuoksi. Tuomareita ei voitaisi lomauttaa heille hallitusmuodon 91 §:n 1 momentissa säädetyn virassapysymisoikeuden vuoksi. Lomautussäännöksiä ei sovellettaisi myöskään pääsääntöisesti muihin virkamieslain mukaan valtion talousarviossa eriteltävien virkojen haltijoihin.

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 tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden tultua hyväksytyiksi ja ne olisivat voimassa kaksi vuotta lain voimaantulosta.

### Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan arvioituaan yksinomaan ensimmäistä lakiehdotusta valtiosääntöoikeuden kannalta, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

## Valiokunnan kannanotot

### 1. Yleistä

Valiokunta toteaa, että julkista hallintoa on viime vuosina voimakkaasti uudistettu ja että se on jatkuvasti muutosten kohteena. Hallinnon uudistamisen lähtökohtana on ollut se, että julkisen hallinnon tehtävänä on vastata peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta sekä oikeusturvasta. Keskeisiä keinoja meneillään olevassa hallinnon uudistamisessa ovat tulosohjauksen käyttöönotto, keskushallinnon supistaminen ja väliportaana hallinnon keventäminen sekä toimintojen liikelaitostaminen.

Samanaikaisesti julkinen hallinto joutuu sopeutumaan kansantalouden tilaan. Julkisen hallinnon menoja ei nykytilanteessa voida lisätä kansantalouden kannalta kestävästi. Keskeisenä finanssipoliittisena tavoitteena voidaankin pitää julkisen talouden kasvun rajoittamista. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää muun muassa säästöjä julkisiin menoihin, palvelujen tuottamisen tehostamista ja hallinnon karsimista sekä hintamekanismien kohdistamista myös julkiseen palvelutuotantoon. Tämän seurauksena kasvaa myös tarve sopeuttaa valtion työvoimakustannuksia vallitsevaan talouden tilaan ja kohdentaa henkilöstöä uudelleen. Tällaisessa tilanteessa on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota toisaalta valtion henkilöstön palvelussuhdeturvaan ja toisaalta valtion virastojen ja laitosten tarpeeseen selviytyä muutoksista asetetut tavoitteet saavut-taen.

Valtion henkilöstön palvelussuhdeturvan kannalta on keskeistä, että valtionhallinnossa työllisyyttä uhkaavat tekijät entistä paremmin ennakoidaan ja käytetään mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti muita kuin työvoiman vähentämiskeinoja. Henkilöstön työllisyyteen vaikuttavat muutostilanteet tulisi voida ennakoida niin ajoissa, että on mahdollista laatia virkamies- ja työntekijäkohtaiset koulutus- ja uudelleensijoitus suunnitelmat, joilla pyritään työnsaannin jatkuvuuden turvaamiseen. Pyrkimyksenä tulisi myös olla, että irtisanomisilta mahdollisuuksien mukaan vältyttäisiin ja että irtisanomistilanteisiin ei ajauduttaisi viraston, virkamiesten ja työntekijöiden eikä yhteiskunnan kannalta yllättäen. Lainsäädännöllisiä edellytyksiä kohdentaa uudelleen valtionhallinnon sisäisiä voimavaroja onkin tarpeen lisätä siten, että henkilöstön uudelleenkohdentaminen voidaan mahdollisuuk-

sien rajoissa tarkoituksenmukaisesti ja nopeasti toteuttaa.

Valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaan virka on lakkautettava sen tultua tarpeettomaksi. Viran lakkauttamisen seurauksena on yleensä virkamiehen irtisanominen. Viran lakkauttamisen perusteita ei ole laissa tarkemmin yksilöity, toimenpiteeseen on kuitenkin oltava asialliset syyt. Hallituksen esityksen mukaan lainsäädännön tarkoituksena voidaan katsoa olevan, että pääsäännön mukaan viran lakkauttamisen tulee johtua siitä, että virkaan kuuluva työ on muutoinkin kuin aivan tilapäisesti vähentynyt. Valiokunnan käsityksen mukaan ei voida pitää asianmukaisena, että yleisestä työläinsäädännöstä poiketen valtion virkamiehiä ei ole mahdollista lomauttaa lainkaan. Saattaa syntyä tilanteita, joissa nyt ehdotetun lain nojalla olisi mahdollista käyttää lomautusta sen sijaan, että nykyisen lain nojalla jouduttaisiin irtisanomaan virkamies. Lomauttaminen merkitsisi sitä, että palkanmaksu keskeytettäisiin virkamiehen säilyttäessä muut virkasuhteeseensa liittyvät oikeudet. Työntarjoamisedellytysten palattua virkamies voisi entisin ehdoin jatkaa virkansa hoitamista eikä virkamiehen työllistämiseksi tarvitsisi perustaa uutta virkaa ja julistaa sitä haettavaksi. Hallituksen esityksessä ehdotettu lomauttaminen on tietysti keskeisesti viran lakkauttamisesta riippumaton itsenäinen peruste virantoimituksen ja palkanmaksun keskeyttämiselle. Valiokunta pitää hyväksyttävänä sitä lähtökohtaa, että työn vähennyttä tehdään mahdolliseksi virkamiehen lomauttaminen, jos työn puute on luonteeltaan tilapäistä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettujen lomauttamista koskevien säännösten voidaan arvioida osaltaan edistävän uudelleensijoittumista ja -kouluttautumista. Samalla lomauttaminen, johon liittyy palvelussuhteen säilyminen virastoon, korostaa viraston omaa vastuuta huolehtia henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuudesta verrattuna lomautuksen vaihtoehtona olevaan irtisanomiseen.

### 2. Yksityiskohtaiset kannanotot ja muutosehdotukset

#### Valtion virkamieslaki

45 a §. Ehdotetun lain 45 a §:n 1 momentin mukaan virkamiehen lomauttaminen on mahdollista, jos virkamiehen työ on tilapäisesti olennaisesti vähentynyt taloudellisista, tuotannolli-

sista tai niihin verrattavista syistä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lomauttamisen syillä tarkoitetaan lähinnä samoja syitä kuin työsopimuslain 37 a §:ssä. Edelleen perustelujen mukaan säännöksen soveltamisen kannalta ei ole merkitystä, mistä syystä taloudelliset, tuotannonlliset tai muut vastaavat seikat ovat päässeet vaikuttamaan työn tarjoamisen edellytyksiin. Riittää, että ne ovat työn vähenemisen todellisia syitä.

Ehdotetun säännöksen sanamuoto ”työn väheneminen” saatetaan ymmärtää siten, että kirjaimellisesti tarkoitettaisiin virkamiehen tekemien ”töiden” tai ”työtehtävien” vähenemistä, jonka tapahduttua vasta viranomaisella olisi oikeus lomauttaa virkamies. Valiokunta katsoo, että työn vähenemisellä tarkoitetaan kuitenkin ennen kaikkea virkamiehelle tarjottavissa olevan työn vähenemistä. Viranomaisella on velvollisuus vaikuttaa siihen, että virkamies voi tehdä virkaansa kuuluvaa työtä. Jos kuitenkin viranomaisen mahdollisuudet pykälässä tarkoitetuista syistä tarjota työtä virkamiehelle heikenevät tai poistuvat, syntyy lomautusedellytysten mukainen tilanne. Varsinkin kun kyseessä on taloudellisista syistä aiheutuva työn väheneminen, voidaan asia ilmaista puhumalla ”työn tarjoamisen edellytysten vähenemisestä”. Valiokunta katsoo, ettei säännöksen sanamuodon täsmäntäminen ole tarpeen, koska esitettyyn tulkintaan on päädytty ehdotetunkin sanamuodon pohjalta.

Valiokunta pitää selvänä, että määrärahojen vähentyminen on sellainen säännöksessä tarkoitettu syy, joka voi vaikuttaa viranomaisen työn tarjoamisen edellytyksiin ja sitä kautta saattaa aiheuttaa virkamiehelle tarjottavissa olevan työn vähentymisen sekä näin saattaa oikeuttaa lomautuksiin. Siten valtion talousarvioon sisällytetyt talouden tilan parantamiseen ja kustannusten karsimiseen tähtäävät säästöt voivat vaikuttaa myös työn tarjoamisen edellytyksiin virastoissa siten, että lomauttaminen on mahdollista. Valiokunta korostaa kuitenkin, että näissäkin tapauksissa on virastokohtaisesti selvitettävä taloudellisen tilanteen muutoksen vaikutukset ja pyrittävä myös mahdollisuuksien mukaan työpanoksen vähentämisen sijasta muihin keinoihin kustannusten karsimisessa.

Yleensä virastot ja laitokset hoitavat lakisääteisiä, yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta tärkeitä palvelutehtäviä muutoin kuin liiketaloudellisin perustein. Valtion talousarviossa toteutetut määrärahojen supistukset saattavat vä-

hentää palvelujen tuottamiseen käytettävää työpanosta lomautusten seurauksena ja sitä kautta vaikuttaa myös palvelujen saatavuuteen ja tasoon. Vaikkeassa taloudellisessa tilanteessa on välttämätöntä hyväksyä se, että myös työvoimapanosta vähennetään. Usein tämä voi tapahtua ilman, että palvelujen ylläpidosta luovutaan tai että palvelujen tasoa kohtuuttomasti heikennetään. Mikäli määrärahojen vähennys uhkaa selkeästi johtaa sellaiseen työvoimapanoksen vähentämiseen, että viranomaisten lakisääteisten tehtävien ylläpidosta joudutaan kokonaan luopumaan tai palveluiden taso aivan olennaisesti heikenee, on edellytettävä viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön tarkistamista ensisijaisesti samassa yhteydessä kun talousarvio hyväksytään.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että lomauttaminen toimeenpantaisiin työmarkkinoilla vallitsevan yleisen käytännön mukaisesti nimenomaan sellaisena ajankohtana, jolloin virkamiehellä on virkatehtäviä suoritettavanaan. Se, mihin perusteluilla tältä osin tähdätään, jää epäselväksi ottaen huomioon sen, että lakiehdotus mahdollistaa sellaistenkin henkilöstöryhmien lomauttamisen, joita koskevaa lomautuskäytäntöä ei ole yleisillä työmarkkinoilla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pyrkimyksenä on ollut korostaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa siten, ettei lomautuksia kohdistettaisi muun muassa virkamiesten vuosiloman ajalle. Valiokunta katsoo käsityksensä, ettei lomauttaminen ole mahdollista vuosiloman aikana. Valtion hallinnossa on kuitenkin henkilöstöryhmiä, kuten opettajat, joilla ei yleensä ole varsinaisesti vuosilomaa. Valiokunta katsoo, että ehdotettua säännöstä ei voida tulkita siten, ettei opettajien lomauttaminen oppilaitosten lukuvuoden työpäivien ulkopuolella ole lainkaan mahdollista. Hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisesti valiokunta edellyttää toimittavan siten, ettei lomautuksia toteuteta opettajien ns. laskennallisen vuosiloman aikana ja saateta opettajia eriarvoiseen asemaan muihin henkilöstöryhmiin verrattuna.

45 c ja 45 d §. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiokonttorin asema ja tehtävät valtion virkamiesten uudelleensijoittamisessa ovat parhaillaan uudistustyön kohteena. Tämän vuoksi ja koska tarvittaessa ilmoitusvelvollisuudesta voidaan säätää asetuksella, ehdotetaan 45 c §:stä ja 45 d §:n 1 momentista poistettavaksi viittaukset ilmoitusvelvollisuudesta valtiokonttorille.

## 3. Muut kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja*

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

## 1.

**Laki****valtion virkamieslain väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan väliaikaisesti 24 päivänä lokakuuta 1986 annetun valtion virkamieslain (755/86) 46 §:n 2 momentin 1 kohta, 67 §:n 2 momentti sekä 86, 87 ja 97 §, näistä 67 §:n 2 momentti ja 87 § sellaisina kuin ne ovat 3 päivänä huhtikuuta 1992 annetussa laissa (306/92), sekä

*lisätään väliaikaisesti lakiin uusi 9 a luku sekä uusi 49 a ja 49 b § seuraavasti:*

## 9 a luku

**Virkamiehen lomauttaminen**

## 45 a ja 45 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 45 c §

Lomautuksen välttämättömyyden tultua viranomaisen tietoon tämän on annettava lomautuksesta välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakoilmoitus asianomaiselle luottamusmiehelle ja (*poist.*) lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen virkamieheen myös työvoimaviranomaiselle. Ennakoilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, arvioitu alkamisaika ja kesto sekä lomautettavien virkamiesten arvioitu lukumäärä ammattiryhmittäin.

## 45 d §

Edellä 45 a §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus lomautuksesta annetaan virkamiehelle henkilökohtaisesti. Ilmoituksessa tulee mainita

lomautuksen syy, sen alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta sen arvioitu kesto. Viranomaisen on virkamiehen pyynnöstä annettava lomautuksesta kirjallinen todistus. Ilmoitus lomautuksesta on lisäksi annettava tiedoksi asianomaiselle luottamusmiehelle ja (*poist.*) lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen virkamieheen myös työvoimaviranomaiselle.  
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 45 e §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 10 luku

**Virkamiehen irtisanominen**

46, 49 a, 49 b, 67, 86, 87 ja 97 §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

**Voimaantulosäännös**

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo sekä jäsenet R. Aho,

Enestam, Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Näsi, Pulliainen, Saario, Ukola, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki.

---

### Vastalause

Katsomme, että kysymys valtion viranhaltijoiden lomauttamisesta on laadultaan sellainen, että sen ratkaiseminen edellyttää valtion ja virkamiesjärjestöjen välistä yhteistyötä ja sopimista. Tämän vuoksi emme voi pitää tarkoituksenmukaisena hallituksen esittämän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Lisäksi viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettyyn eriävään mielipiteeseen katsomme, että laki olisi tullut säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.*

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1992

**Kari Urpilainen**  
**Marjatta Vehkaoja**

**Lauri Metsämäki**

**Raila Aho**  
**Matti Vähänäkki**

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

*Liite*

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 VTY 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 kunniottaen 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 tarkoitettut 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 olettauksiin ja edellytyksiin, joiden vallitessa voimassa oleva virkaehtosopimus on tehty, eikä sillä siten puututa nykyiseen virkaehtosopimukseen. Lain ei näin ollen voida katsoa puuttuvan taannehtivasti varallisuusoikeudellisiin sopimuksiin eikä laki tämän vuoksi vaadi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Säättämisyjärjestysperusteluissa 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 palkkauksen menettämiseen 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 määrääjäksi 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 mukaisista, 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 varallisuusosoikeudellisiin 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 "epäolennainen 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**