

Hallintovaliokunnan mietintö 6/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 201/1996 vp.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitus-sihtööri Risto Leikos valtiovarainministeriöstä, kansliapäällikkö Marjatta Kaján korkeimmasta hallinto-oikeudesta, neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand STTK-J:stä, lakimies Heikki Sipiläinen Valtion yhteisjärjestö VTY:stä ja professori Olli Mäenpää.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain 56 §:n säännöstä muutettavaksi siten, että siitä poistetaan maininta nimittämisestä määräajaksi ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin. Ehdotus vastaa esityksen mukaan työsopimuslain (320/1970) 2 §:n 2 momenttiin esitettyä muutosta. Virkamieslaissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että viranomaisella olisi velvollisuus antaa virkamiehelle pyynnöstä palkkatodistus. Työsopimuslakiin on esitetty tehtäväksi vastaava muutos. Lisäksi ehdotetaan valtion virkamieslain 23 §:n säännöstä muutettavaksi siten, että Suomesta Euroopan parlamenttiin valittu virkamies olisi lain nojalla virkavapaana sen ajan, jonka hän on edustajana Euroopan parlamentissa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Lain 56 §:n 1 momentin muutos on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti 31 joulukuuta 1999 saakka.

Valiokunnan kannanotot

Perustelut

Valtion virkamieslain 56 §:ssä säädetään virkamiehen oikeudesta saada korvaus sen johdosta, että hänet on vastoin laissa säädettyä perustetta nimitetty määräajaksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan 56 §:ää muutettavaksi siten, että pykälästä poistetaan maininta nimittämistä määräajaksi ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin. Valiokunta on pohtinut ehdotetun muutoksen tosiasiallista sisältöä voimassa olevaan lakiin verrattuna sen johdosta, että sanottu seikka ei ilmene hallituksen esityksen perusteluista. Kysymykseen ei ole saatu myöskään selvitystä asiantuntijoiden kuulemisessa.

Muutosehdotuksen taustalla näyttää olevan työsopimuslain 2 §:n 2 momentin väliaikainen muutos (56/1997), johon viitataan myös hallituksen esityksessä 9/1997 vp laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että virkasuhde poikkeaa olennaisesti työsuhteesta ja julkisyhteisö on työnantajana erilainen kuin yksityiset työnantajat. Virkasuhteen oikeudellisen luonteen osalta valiokunta viittaa valtion virkamieslain (HE 291/1993 vp) ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (HE 44/1996 vp) säätämiseen liittyviin hallintovaliokunnan mietintöihin (HaVM 5/1994 vp ja 10/1996 vp) sekä hallituksen esitykseen 128/1996 vp laeiksi peruskoululain, lukiolain, aikuislukiolain 21 ja 24 §:n, ammatillisista oppilaitoksista annetun lain 24 §:n sekä ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 20 §:n muuttamiseen liittyvään sivistysvaliokunnalle annettuun hallintovaliokunnan lausuntoon 2/1997 vp.

Edellisessä kappaleessa mainituista mietinnöistä ja lausunnosta ilmenee myös johdonmu-

kai sesti se linja, että virkamiesoikeudellisia säännöksiä on arvoitava virkamiesoikeudellisista näkökohdista siinäkin tilanteessa, että taustalla tai jonkinlaisena esikuvana olisi työoikeudellista sääntelyä. Tämän vuoksi ei voida sellaisenaan yhtyä siihen hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen, että valtion virkamieslain 9 § vastaa ennen väliaikaista työsopimuslain muutosta voimassa ollutta työsopimuslain 2 §:n 2 momenttia. Sanotut lainkohdat poikkeavat lisäksi sanamuotonsakin puolesta toisistaan.

Työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa säädetään määräaikaisen työsopimuksen tekemisen edellytyksistä. Valtion virkamieslaissa ei kuitenkaan ole säännöstä siitä, että määräaikaista virkasuhdetta tietyillä edellytyksillä pidettäisiin toistaiseksi voimassa olevana vastaavalla tavalla kuin on säädetty työsopimuslaissa määräaikaisen työsopimuksen osalta. Virkamieslain 56 §:ssä säädetään ainoastaan virkamiehen oikeudesta korvaukseen siinä tilanteessa, että virkamies on nimetty määräajaksi ilman lakiin perustuvaa syytä. Korvauksen saamisen edellytyksenä on sen lisäksi, ettei henkilöä enää nimitetä kyseisen viraston virkamieheksi.

Hallituksen esityksessä 56 §:stä ehdotetaan poistettavaksi seuraava teksti: "tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi". Valiokunnan käsityksen mukaan niin sanottuun ketjuttamiseen liittyvän osan poistaminen korvauspykälästä ei muuta sen oikeudellista sisältöä. Hallituksen esityksessä poistettavaksi ehdotetun sanamuodon merkitys on valiokunnan arvion mukaan lähinnä informatiivinen. Korvauksen saamisen edellytyksenä tulisi olemaan muutoksen hyväksymisen jälkeenkin kaikissa tilanteissa se, etteivät määräajaksi nimittämisen edellytykset täyty. Edellytysten on luonnollisesti täyttyttävä jokaisen nimityksen kohdalla. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, ettei ketjutustilanteessa nykyisinkään määräaikaisten virkasuhteiden lukumäärä sinänsä vaikuta niiden laillisuuteen.

Hallituksen esityksen sanamuodon takana saattaa olla se ajatus, että laittoman tai peräkkäisten laittomien nimitysten jälkeen tehty yksikin, vaikkapa hyvin lyhytaikainen, laillinen nimitys poistaa oikeuden 56 §:n mukaisen korvauk-

sen saamiseen. Valiokunnan mielestä tällaista lain kiertämiseen pyrkivää tulkintaa ei voida pitää hallituksen esityksen sanamuodonkaan mukaan oikeana eikä muutoinkaan hyväksyttävänä tulkintana. Valiokunnan mielestä ketjun viimeisenä oleva laillinen nimitys ei voi poistaa aiempaan laittomaan nimitykseen perustuvaa korvausvelvollisuutta.

Saadun selvityksen perusteella muutoksella ei näytä olevan myöskään työllistävää vaikutusta. Valtion tehtävien hoitamisessa määräaikaisen virkasuhteen käyttö on ollut varsin laajaa, kun vielä otetaan huomioon virkamieslain säätämisen yhteydessä esitetyt näkökohdat (HaVM 5/1994 vp). Ongelmana ei näytäkään olevan määräaikaisten virkasuhteiden käyttäminen, vaan pysyvien virkasuhteiden synnyttäminen. On myös syytä todeta, että virkamieslautakunnassa on ollut esillä suhteellisen vähän laittoman määräaikaisen virkasuhteen käyttöön liittyviä tapauksia. Lisäksi käsiteltävänä olevan muutosehdotuksen taustana oleva työoikeudellinen sääntely lähtee muista kuin julkisyhteisön viranomaistehtävien hoitamiseen liittyvistä tarpeista. Valiokunnan mielestä kyseisen tarpeettoman muutoksen hyväksyminen saattaa aiheuttaa myös tulkintaerimielisyyksiä. Joka tapauksessa valiokunta pitää perusteltuna, että seurataan määräajaksi nimittämistä ja nimittämisen perusteita.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että seurataan valtion virkamieslakiin pohjautuvaa virkamiesten nimittämistä määräajaksi ja määräajaksi nimittämisen perusteita.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena lukuun ottamatta 56 §:ää, jonka valiokunta ehdottaa lakiehdotuksesta poistettavaksi.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion virkamieslain 13 ja 23 §:n muuttamisesta (poist.)

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 13 §:ään uusi 2 momentti ja
muutetaan 23 §:n 2 momentti (poist.) seuraavasti:

13 ja 23 §
(Kuten HE)

56 §
(Poist.)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .
(Poist.)

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö
/kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg
/kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Timo Järvi-
lahti /kesk, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanne-

mi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd, Pehr
Löv /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola
/sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo
/va-r, Erkki Pulliainen /virh, Aulis Ranta-Muo-
tio /kesk ja varajäsen Raimo Holopainen /sd.
