

Asia: VN/1068/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Lain 6 b §:n 1 momentti

Voimassa olevan säännöksen mukaan yli vuoden kestäneessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskennellyt virkamies voidaan ilman hakumenettelyä nimittää virkasuhteen tilalle perustettuun virkaan. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että määräaikaisen virkasuhteen kestoajaksi koskeva nimittämisen edellytys olisi jatkossa yli kaksi vuotta. Muutoksen tarkoituksena muun ohella olisi, että aidosti määräaikaisia nimityksiä voitaisiin tehdä entistä pitemmäksi määräajaksi ilman hakumenettelyä (s. 3 ja 9). Tämä ei kuitenkaan perustuisi lakiin ehdotettaviin muutoksiin. Luonnoksen mukaan lainmuutoksen myötä lainsäädäntö ja ohjeet muodostaisivat myös jatkossa kokonaisuuden, jonka mukaan vain julkisen hakumenettelyn jälkeen täytetty määräaikainen virkasuhde voitaisiin vakinaistaa ilman uutta hakumenettelyä (s. 9 ja 17-18).

Määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä ei ole säännöksiä, vaikka säännösten antamiseen on valtuus virkamieslain 6 a §:ssä. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä (VM/2643/00.00.00/2018). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova. Oikeuskansleri edellyttää valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvonnassa ohjeen noudattamista silloin, kun määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Laillisuusvalvonnassa noudatetun käytännön perusteena on avoimuuden ja hyvä hallinnon mukaisen menettelyn noudattaminen korkeita virkoja vastaaviin virkasuhteisiin nimittämisessä.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko nykyistä ohjetta hakumenettelystä määräaikaisiin virkasuhteisiin tarkoitus muuttaa ja millainen muutos olisi. Hallituksen esityksessä on ehdotetun sääntelyn soveltamisen näkökulmasta välttämätöntä tarkemmin selostaa, millaista sääntelyn ja ohjeiden muodostamaa kokonaisuutta siinä tarkoitetaan.

Jos ohjetta on tarkoitus muuttaa niin, että hakumenettelyä sovellettaisiin vain nykyistä ohjetta pitempiin määräaikaisiin virkasuhteisiin, muutos olisi merkittävä. Muutoksella laajennettaisiin poikkeusta virkamieslaista ilmenevään, julkista hakumenettelyä koskevaan pääsääntöön. Muutosta olisi tällöin arvioitava hallituksen esityksessä perustuslain 21 §:stä ilmenevän julkisuusperiaatteen ja samassa pykälässä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta. Arvioinnissa olisi otettava myös huomioon oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkökohdat, joiden mukaan hakumenettelyn julkisuudella pyritään saamaan hakijoiksi mahdollisimman päteviä ja virkatehtävien vaatimukset täyttäviä henkilöitä. Julkisuudella voidaan myös edistää nimitysmenettelyn avoimuutta ja vastuullisuutta (Mäenpää, Hallinto-oikeus; tammikuussa 2021 päivitetty verkkojulkaisu). Vertailun vuoksi on myös huomattava, että tuomarin määräaikainen virkasuhde on julistettava haettavaksi, jos nimitys tehdään vähintään kuudeksi kuukaudeksi (tuomioistuinlaki 12 luku 2 §). Muissa määräaikaisissa virkasuhteissa ei tosin ole viranhoidon riippumattomuuden perusteella yhtä korostunutta tarvetta käyttää hakumenettelyä nimityksissä hyvin lyhyeksi ajaksi.

2. Lain 6 b §:n uusi 6 momentti

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan mahdollisuus täyttää määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettava virka ilman hakumenettelyä ei enää koskisi virkoja, joihin nimittämisestä päättää tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Nykyisen lain mukaan nimittäminen on tässä tilanteessa mahdollista. Lain voimaantulon 1.5.2015 jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa on tehty muutamia tällaisia nimityspäätöksiä. Muutoksen perusteluina esitetään, että näiden virkojen osalta on perusteltua edellyttää korostunutta avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä julkista hakumenettelyä kaikissa tilanteissa (s. 11 ja 13). Näihin perusteluihin voidaan laillisuusvalvonnan näkökulmasta yhtyä.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Arvio esityksen suhteesta perustuslakiin on oikeudelliselta sisällöltään hyvin suppea. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon takeita käsitellään vain karensisopimuksia koskevien ehdotusten yhteydessä. Hyvän hallinnon takeiden arviointia on välttämätöntä täydentää käsittelemällä myös ehdotuksia määräajaksi nimitettyjen virkamiesten vakinaistamisesta ilman hakumenettelyä ja virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Lisäksi hakumenettelyä koskevia poikkeuksia tulee käsitellä perustuslain 21 §:stä ilmenevän julkisuusperiaatteen näkökulmasta.

Luonnoksessa ehdotetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Sätämisyjärjestyksen perusteluista ei kuitenkaan tässä vaiheessa ilmene esityksen perustuslainmukaisuutta koskevia uusia tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä, jotka näyttäisivät edellyttävän perustuslakivaliokunnan arviointia. Lopulliseen esitykseen ei tule ottaa lausumaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä, jos esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ei ole oikeudellisesti perusteltua.

4. Teknisluonteiset huomiot

Hallituksen esityksen perusteluissa on lausunnon valmistelun yhteydessä havaittu seuraavia korjaustarpeita:

- Jaksossa 2.3 (s. 7) kerrotaan työntekijän kilpailukieltosopimusta koskevasta sääntelystä työsopimuslain 3 luvun 5 §:ssä. Työntekoa tai ammatinharjoittamista koskevan rajoituksen keston mainitaan olevan enintään vuoden pituinen, jos työntekijä saa sidonnaisuudesta kohtuullisen korvauksen. Tässä yhteydessä tulee myös mainita, että saman työsopimuslain pykälän mukaan kilpailukieltota koskevan sopimuksen kestoä pääsääntö on kuitenkin kuusi kuukautta. Eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti tähän huomiota käsitellessään voimassa olevaan valtion virkamieslain 44 a §:ää (HaVM 17/2016 vp s. 7).
- Jaksossa 4.2.2 (s. 13) mainitaan, että määräaikaisesti nimitettyjä tuomareita ei käytännössä vakinaisteta valtion virkamieslain 6 b §:n nojalla. Pykälää ei kuitenkaan sen 4 momentin mukaan sovelleta lainkaan tuomareihin. Tämä on asianmukaisesti todettu myöhemmin jaksossa 9 (s. 18).

Salo Maija
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti