

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Puolustusvoimien virkamiehen velvollisuutta siirtyä toiseen virkaan tai tehtävään koskeva, nykyisin osaksi asetuksen tasoinen sääntely ehdotetaan siirrettäväksi perusoikeusuudistuksen ja hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaisesti lain tasolle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Virkamiehen siirtymisvelvollisuus

Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 9 a §:ään sisältyy valtuutus säätää asetuksella puolustusvoimien virkamiehen velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan tai tehtävään.

Varsinainen siirtämistä koskeva säännös sisältyy puolustusvoimista annettuun asetukseen (667/1992). Asetuksen 61 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Jos siirtäminen toiseen virkaan tai määrääminen toiseen tehtävään aiheuttaa virkamiehelle palveluspaikkakunnan muutoksen, asianomaiselle on pykälän 2 momentin mukaan annettava asiaa koskevasta päätöksestä tieto vähintään kolme kuukautta aikaisemmin.

Puolustusvoimista annetun asetuksen 62

§:ssä säädetään, ettei virkamiehen siirtämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan 61 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla eikä siitä saa tehdä oikaisuvaatimusta.

Muutoksenhaku

Hallitusmuodon 16 § sisältää perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tai ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa säädetään lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Siinä luetellaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta.

Hallintolainkäytössä noudatettavaa menettelyä sääntelee 1 päivänä joulukuuta 1996 voimaan tullut hallintolainkäyttölaki (586/1996). Mainittu laki on yleislaki, joka sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja

eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

Hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lain-säädännöksi (HE 217/1995 vp) eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteuttamiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuintoimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin. Esitykset on koh-tuullisessa ajassa annettava eduskunnan käsi-teltäviksi.

1.2. Nykytilan arviointi

Virkamiehen siirtymisvelvollisuus

Siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten tarkoituksena on turvata puolustusvoimien mahdollisuudet henkilöstöresursseja tarkoituksenmukaisesti kohdentamalla huolehtia rauhan ajan tehtävien tehokkaasta suorittamisesta ja sodan ajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä. Sotilaallinen hallintojärjestelmä ei voi perustua siihen, että avoinna olevien tehtävien täyttäminen edellyttäisi aina yksittäisen virkamiehen kussakin tapauksessa antamaa nimenomaista suostumusta.

Sotilashenkilöstön liikkuvuutta lisää omalta osaltaan myös koulutusjärjestelmä. Lisäksi sotilaseläkejärjestelmästä johtuvat muuta valtion hallintoa alhaisemmat eläke- ja eromisiät nopeuttavat sotilashenkilöiden urakiertoa ja edellyttävät myös joustavia henkilöstön kohdentamismahdollisuuksia. Siirtyminen tehtävästä toiseen vaikuttaa pääsääntöisesti myönteisesti palvelusuralla etenemiseen.

Edelleen pidetään tärkeänä, että myös muissa viroissa palvelevat voidaan sijoittaa puolustusvoimien rauhan ajan kokoonpanoihin kulloisenkin toiminnallisen tarpeen edellyttämällä tavalla, vaikka siirrot eivät näiden virkamiesten osalta olekaan yhtä säännönmukaisia kuin sotilasvirassa palvelevilla.

Ennen siirtämistä toiseen virkaan tai mää-

räämistä toiseen tehtävään selvitetään asianomaisen toivomukset ja otetaan huomioon kaikki käytettävissä olevat vaihtoehdot. Tästä huolimatta ei voida kokonaan välttyä siirroilta, jotka ovat vastoin asianomaisen toivomuksia.

Puolustusvoimissa on vuonna 1997 toimeenpantu 470 siirtoa, joissa asianomaisen palveluspaikkakunta on muuttunut. Sanotut siirrot ovat koskeneet 300 upseeria, 18 erikoisupseeria, 110 opistoupseeria, neljää sotilasammattihenkilöä ja 38 siviilivirkaan nimitettyä.

Siirron vaikutus taloudellisiin etuihin

Yleisenä periaatteena on, että siirrot kohdistuvat samantasoiseen tai ylempään virkaan. Kokonaispalkkauksen alentumista ei voida siirtojen yhteydessä aina kokonaan välttää. Syynä saattaa olla se, että paikkakunta, jolle siirrytään, on alemmassa kalleusluokassa tai että uuteen virkaan ei sisälly samassa määrin tehtäviä, joista maksetaan työaikaperusteisia korvauksia, kuin aiempan virkaan. Toisaalta mainitut korvaukset ovat korvausta epämurkavista työajoista tai olosuhteista, joten niiden korvaaminen siirtymistilanteessa ilman vastaavaa perustetta ei ole mahdollista.

Muuttokustannusten korvaamista koskevalla virkaehtosopimuksella on sovittu niistä korvauksista ja järjestelyistä, jotka aiheutuvat siirrosta toiselle paikkakunnalle.

Valituskielto

Valitusoikeuden myöntämistä puolustusvoimien virkamiehelle siirtoa tai tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, koska valitusoikeus rajoittaisi puolustusvoimien mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstöään tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Se vaikeuttaisi puolustusvoimille säädettyjen tehtävien hoitamista erityisesti silloin, kun kysymys on avaintehtävistä.

Sotilashenkilöstön osalta on otettava erityisesti huomioon, että henkilöstön määrä on rajallinen. Henkilöstöä siirryy reserviin niin sanotuilta avainpaikoiltakin kuukausittain. Tehtävien hoitamisen kannalta on välttämätöntä, että henkilöstöä voidaan siirtää uusiin tehtäviin aina tarpeen mukaan, myös henkilökohtaisesta halukkuudesta riippumatta. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että puolustus-

voimat voi saada upseeri- ja opistoupseerit täydennystä ainoastaan kerran vuodessa asianomaisten virkaan valmistavien peruskursien päätyttyä eikä tarpeen niin vaatiessa, kuten asia on muualla valtion hallinnossa.

Viranomaisista, jotka ovat toimivaltaisia päättämään puolustusvoimien virkamiesten virkaan nimittämisestä ja tehtävään määräämisestä, säädetään puolustusvoimista annetun asetuksen 50 ja 54 §:ssä. Toimivalta on alimmalla tasolla erillisen hallintoyksikön päälliköllä ja ylimmällä tasolla tasavallan presidentillä. Tasavallan presidentin päätöksestä ei hallintolainkäyttölain mukaan voi valittaa. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä voi valittaa ainoastaan sillä perusteella, että päätös on lain vastainen. Valitus-oikeudenkin voimassa ollessa puolustusvoimien henkilöstöryhmät olisivat siten eri asemassa yksinomaan siitä riippuen, mikä viranomainen olisi päätöksen tehnyt.

Valituskiellon suhde perusoikeussäännöksiin

Kuten edellä kohdassa 1 todetaan, yleissäännös oikeudesta hakea muutosta sisälty hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttiin. Säännös on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi eli kysymys on lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta. Yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä perustuslailliset toimeksiannot poikkeavat siten, että ne kohdistuvat nimenomaisesti vain lainsäätäjään eivätkä sellaisinaan ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaan. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt niitä perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp). Mietinnön mukaan keskeiset vaatimukset perusoikeuksien rajoittamiselle voidaan tiivistää seuraavasti. Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkara-jaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävviä ja rajoitusten suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Rajoitukset eivät saa olla ristiri-

dassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Rajoitusten suhdetta Suomen kansainväliin ihmisoikeusvelvoitteisiin käsitellään jäljempänä kohdassa 5.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Virkamiehen siirtymisvelvollisuus

Puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi siirtämällä asetuksessa olevat säännökset asiaan liittyvine uudistettuine muutoksenhakusäännöksineen lakiin.

Ruotsinkielisen sanamuodon tarkistus

Lain 4 §:ssä säädetään puolustusvoimien kokoonpanosta. Maa-, meri- ja ilmavoimien ruotsinkielisenä vastineena lakitekstissä on *land-, sjö- och luftstridskrafterna*. Ruotsinkielistä sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että puolustushaarat ilmaistaan sanoilla *armén, marinen och flygvapnet*. Yksinkertaisuutensa ja selvyytensä takia viimeksi mainittujen nimikkeiden käyttö on viime aikoina yleistynyt. Ruotsin lainsäädännössä puolustushaaroista käytetään vastaavia nimikkeitä.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole organisaatioon kohdistuvia eikä taloudellisia vaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä virkatyönä.

Siirtymisvelvollisuutta koskeva ehdotettu sääntely on sisältynyt aiemmin valmisteltavana olleeseen, laajempaan puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen. Sanotusta esitysluonnoksesta on saatu lausunto muun muassa ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenneministeriöltä, rajavartiolaitoksen esikunnalta, pääesikunnalta, Upseeriliitto ry:ltä, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry:ltä, Päälystöliitto ry:ltä, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:ltä ja Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry:ltä. Lisäksi Sotilasammattiliitto SoAL

ry:ltä sekä muilta mainituilta järjestöiltä lukuun ottamatta Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry:tä on saatu lausunto myös tästä esitysluonnoksesta.

Asiaa on käsitelty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) tarkoitetussa yhteistoimintamenettelyssä.

Henkilöstöjärjestöt katsovat, että siirtojärjestelmän ei tulisi koskea puolustusvoimien henkilöstöä kokonaisuudessaan. Siirtojärjestelmää ja siihen liittyvää korvausjärjestelmää tulisi järjestöjen mielestä kehittää.

Valtioneuvoston ruotsinkielisen lautakunta on puoltanut 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa esiintyvien nimikkeiden ruotsinkielisen kieliasun tarkistamista ehdotetulla tavalla.

5. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Euroopan ihmisoikeussopimus

Keskeinen asiaan liittyvä kansainvälinen sopimus on Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/1990), jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännöt. Sen mukaan

jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja valvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä.

Määräyksen soveltamiskäytännöstä ei ole johdettavissa selvää yleisohjetta siitä, mihin julkisoikeudellisiin asioihin sanottu määräys tulee sovellettavaksi. Virkamiesasiat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti artiklan soveltamisalan ulkopuolella. Tämä koskee muun muassa virkaan nimittämistä, virassa ylennemistä ja virasta erottamista koskevia asioita. Sen sijaan virkamieseläkeasiat ovat nykyisen oikeuskäytännön mukaan artiklassa tarkoitettuja asioita.

Euroopan yhteisön oikeus

Euroopan yhteisön oikeudessa ei ihmis- ja perusoikeuksia ole pyritty suojaamaan yhteisön omalla kattavalla säännöstöllä, vaan oikeusturvan antaminen jäsenvaltiossa kuuluu kansallisille viranomaisille. Tässä tehtävässä ne noudattavat kansallisia toimivalta- ja menettelysäännöksiä ottaen kuitenkin huomioon yhteisön oikeuden sisältämät vaatimukset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

9 a §. Yleisperusteluissa selostettu sääntely, joka koskee puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuutta, ehdotetaan siirrettäväksi asetuksesta lain tasolle.

Kuten yleisperusteluissa todetaan, puolustusvoimien tehtävien tehokkaan hoitamisen kannalta on tarpeellista, että virkamies voidaan määrätä siirtymään toiseen virkaan tai tehtävään silloin, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siirtopäätöksestä ilmoittamisesta henkilölle, jota se koskee.

Kuten yleisperusteluissa selostetaan, muutoksenhakujärjestelmä ei ole helposti sovitet-

tavissa yhteen korostettua tehokkuutta edellyttävän sotilaallisen hallinnon kanssa. Hallitusmuodon 16 §:ssä säädetyin perusoikeuden turvaamiseksi ehdotetaan kuitenkin, että palveluspaikkakunnan muuttumiseen johtavaan siirtopäätökseen olisi oikeus hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tehokkuusvaatimuksen täyttämisen turvaamiseksi siirtopäätöstä olisi kuitenkin noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomaisen toisin määräisi.

Yleisperusteluissa selostetuilla syillä puolustusvoimien virkamiehen velvollisuutta siirtyä toiseen virkaan tai tehtävään koskevaan päätökseen liittyvä muutoksenhakukielto on edelleen perusteltua säilyttää niissä tapauksissa, joissa siirto ei aiheuta viran-toimituspaikkakunnan muuttumista.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säättämisjärjestys

Kuten yleisperustelujen kohdassa nykytilan arviointi todetaan, 9 a §:n ehdotettu valituskieltoa koskeva säännös merkitsee puuttumista hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun oikeuteen hakea muutosta. Ehdotetun sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa täyttävän ne keskeiset vaatimukset, jotka on asetettu perusoikeuksien rajoittamiselle.

Valituskiellosta ehdotetaan säädettäväksi lailla, josta rajoitusten oleellinen sisältö il-

menee. Ehdotettu säännös koskee vain tiettyä asiaa ja suppeaa henkilöpiiriä. Se ei siten kohdistu kyseisen perusoikeuden ytimeen. Säännöksellä turvataan puolustusvoimien mahdollisuudet henkilöstöä tarkoituksenmukaisesti kohdentamalla huolehtia sille laissa säädettyjen tehtävien täyttämistä. Sanottua valtakunnan turvallisuuteen liittyvää perustetta voidaan pitää hyväksyttävänä muutoksenhaikuoikeuden rajoitusperusteena. Ehdotus ei ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Edellä mainituista syistä lakiehdotus hallituksen käsityksen mukaan voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/1974) 9 a § ja 4 §:n 1 momentin 3 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto, sellaisina kuin ne ovat, 9 a § laissa 759/1986 ja 4 §:n 1 momentin 3 kohta laissa 490/1992, seuraavasti:

9 a §

Puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten.

Jos siirtäminen toiseen virkaan tai määrääminen toiseen tehtävään aiheuttaa virkamiehelle palveluspaikkakunnan muutoksen, asianomaiselle on annettava päätöksestä tieto vähintään kolme kuukautta aikaisemmin.

Virkaan siirtämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa

virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttamisen, saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päätä. Virkaan siirtämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka ei aiheuta palveluspaikkakunnan muuttamista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Puolustusministeri *Anneli Taina*

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/1974) 9 a § ja 4 §:n 1 momentin 3 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto, sellaisina kuin ne ovat, 9 a § laissa 759/1986 ja 4 §:n 1 momentin 3 kohta laissa 490/1992, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 a §

Puolustusvoimien virkamiehen velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan tai tehtävään säädetään asetuksella.

Ehdotus

9 a §

Puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten.

Jos siirtäminen toiseen virkaan tai määrääminen toiseen tehtävään aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, asianomaiselle on annettava päätöksestä tieto vähintään kolme kuukautta aikaisemmin.

Virkaan siirtämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Virkaan siirtämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka ei aiheuta palveluspaikkakunnan muuttumista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 _____ .*

