

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 174/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Risto Leikos, valtiovarainministeriö

- ylijohtaja Pekka Kilpi ja rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkö Juhani Uusitalo, sisäasiainministeriö
- lakimies Markku Nieminen, AKAVA-JS ry
- lakimies Hannu Salo, STTK-J ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori..

Lisäksi korkein hallinto-oikeus ja Valtion yhteisjärjestö VTY ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia. Lakia muutettaisiin siten, että myös ministeriön osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavat virkamiehet voidaan irtisanoa, kun siihen on syytä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jossa säädettäisiin lomautetun virkamiehen oikeudes-

ta irtisanomisajan palkan menetyksestä aiheutuneen vahingon korvaukseen hänen irtisanoessaan virkasuhteen yhtäjaksoisen yli 200 kalenteripäivää jatkuneen lomautuksen jälkeen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksyty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisäl-

tyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Puolustusvoimien erittelyvirvoja koskevat muutosehdotukset

Valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:stä ilmenevät niin sanotut erittelyvirat. Nämä virat voi-

daan perustaa ja lakkauttaa ja niiden nimeä muuttaa vain valtion talousarviossa annetun valtuutuksen nojalla. Valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädetään puolustusvoimien erittelyviroista, joihin lain mukaan nykyisin kuuluvat kenraalimajurin sekä sitä vastaavat ja ylemmät virat. Hallituksen esityksessä ehdotetaan sanotun kohdan muuttamista siten, että erittelyvirkoihin kuuluisivat puolustusvoimien komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin, puolustusvoimien pääinsinöörin, puolustusvoimien ylilääkärin, kenttäpiispan ja asessorin virat.

Ehdotettua muutosta ei ole hallituksen esityksessä lainkaan perusteltu. Säännöksen sanamuodon perusteella näyttäisi siltä, että puolustusvoimien erittelyvirkojen määrä supistuisi tuntuvasi.

Valiokunta toteaa, että valtion vuoden 1998 talousarviossa on hyväksytty puolustusvoimiin perustettavaksi 19 kenraalin tai amiraalin virkaa (A 29—A 31) nykyisten kenraalimajurin ja kenraaliluutnantin virkojen sijaan. Virat on perustettu 1.3.1998 lukien. Muutoksella vähennetään nimitystoimenpiteiden määrää sekä laajennetaan kenraaleiden eri sotilasarvojen käyttämistä eri tehtävissä. Kenraalin tai amiraalin virassa voi toteutetun muutoksen jälkeen palvella prikaatin-kenraalin, lippueamiraalin, kenraalimajurin, kontra-amiraalin sekä kenraaliluutnantin ja vara-amiraalin sotilasarvoissa. Saadun selvityksen mukaan kenraalin virassa palvelevien lukumäärä ei ole lisääntynyt eikä kyseisestä erittelyvirkojen virkajärjestelystä ole aiheutunut lisäkustannuksia.

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin 7 kohdan muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, jotta erittelyvirkojen luettelo saadaan ajantasalle. Hallintovalionkunnan, jonka toimialaan valtion henkilöstöpolitiikka kuuluu, mielestä on hallintoon kohdistuvan eduskunnan ohjauksen kannalta ongelmallista, että virkamieslakia muuttamatta on voitu muuttaa laissa mainitun erittelyviran nimeä pelkällä budjettipäätöksellä. Asianmukaisista olisi ollut joka tapauksessa antaa hallituksen

esitys eduskunnan käsiteltäväksi ennen vuoden 1998 valtion talousarvioesityksen hyväksymistä.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä laajemminkin huomiota siihen, että eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa valtion henkilöstöpolitiikkaan ovat supistuneet ja että tulisi ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan ohjauksen vahvistamiseksi. Henkilöstöpolitiikan kannalta nykyinen valtion talousarviomenettely ei valiokunnan käsityksen mukaan ole tässä suhteessa riittävä.

Valiokunta katsoo, että tulevaisuudessa on sopivassa yhteydessä tarpeen arvioida myös eduskunnan näkökulmasta kokonaisvaltaisesti valtion henkilöstöpolitiikan tilaa ja kehittämistarvetta. Tällöin on pohdittava ainakin valtion virkamieslain sekä tulosbudjetoinnin, -ohjauksen ja -johtamisen toimivuutta eri näkökohdat huomioon ottaen. On myös perusteltua arvioida saatujen kokemusten perusteella niitä seikkoja, jotka liittyvät toteutetun henkilöstöhallinnollisen toimivallan siirtämiseen virastoille.

Rajavartiolaitoksen erittelyvirat

Hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettu 4 §:n 2 momentin 7 kohta on kirjoitettu koskemaan yksinomaan eräitä puolustusvoimien ylimpiä virkoja. Voimassa oleva säännös on sillä tavoin yleinen, että se puolustusvoimien ylimpien sotilavirkojen lisäksi kattaa myös rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksen päällikön ja rajavartiolaitoksen apulaispäällikön virat sekä rajavartiolaitoksessa olevan kenraalimajurin tai kontra-amiraalin viran.

Valiokunta katsoo, että rajavartiolaitoksen kolme ylintä upseeri- ja sotilavirkaa on tarpeen säilyttää valtion talousarviossa eriteltävinä. Näiden rajavartiolaitoksen virkojen sisällyttäminen yksilöityinä puolustusvoimien virkojen luettelon yhteyteen on epätarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että rajavartiolaitoksen kolme ylintä upseerin virkaa eriteltäisiin valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentissa siten, että momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta, jossa mainitaan rajavartiolaitoksen päällikön, apulaispäällikön sekä kenraalimajurin ja kontra-amiraalin virat.

Irtisanominen, kun siihen on syytä

Virkamiehen irtisanomisperusteet ilmenevät virkamieslain 25 §:stä. Tämän lisäksi virkamieslain 26 §:ssä säädetään erityinen irtisanomisperuste eräille valtion virkamieslain soveltamisalan piirissä oleville valtionhallinnon korkeimmille virkamiehille. Lain 26 §:ssä säädettyjä virkoja ovat ministeriöissä kansliapäällikkö, valtiosihteeri, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö.

Hallituksen esityksen mukaan 26 §:n säännös on osoittautunut ongelmalliseksi, koska säännöksen soveltaminen rajautuu vain osastopäällikkö-nimiseen virkaan. Tämän vuoksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi ministeriön osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavat virkamiehet. Esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi opetusministeriössä on osastopäällikköjen virat muutettu ylijohtajan viroiksi. Samoin useissa ministeriöissä on organisaatiomuutosten tuloksena muodostettu yksiköjä, joiden päälliköt ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan verrattavissa virka-asemaltaan ministeriön osastopäällikköön. Edelleen perustelujen mukaan eräissä ministeriöissä on osastopäällikköön virka-asemaltaan verrattavia erillisen toimiston päällikköjä, kuten valtakunnansovittelija.

Valiokunta toteaa, että valtion virkamieslain säätämisen jälkeen on tullut voimaan hallitusmuodon perusoikeussäännösten kokonaisuudistus. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti asettaa peruskriteerit palvelussuhteen päättämiseksi työnantajan aloitteesta: ”Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään.”

Virkamieslain 26 §:stä eivät ilmene ne syyt, jotka oikeuttavat valtion virkamieslaissa tarkoitettujen ylimpien virkamiesten virkasuhteen päättämiseen. Hallituksen esityksen perusteluisa (HE 291/1993 vp) mainitaan virkamiehen nauttiman erityisen luottamuksen menettäminen ja asetettujen tavoitteiden saavuttamatta jättäminen. Valiokunta viittaa kyseiseen hallituksen esitykseen liittyvään mietintöönsä (HaVM 5/1994 vp), joka on tulkinta-aineistona ensisijainen hallituksen esitykseen nähden. Mietinnössä korostetaan myös virkasuhteen päättämiseen liittyen virkamiehen lähtökohtaisesti vahvaa palvelussuhdeturvaa.

Hallintovaliokunta toteaa, että ainoastaan objektiivisesti hyväksyttävä, riittävästi selvitetty ja toteen näytetty syy, joka on riittävän painava, voi olla 26 §:ssä tarkoitetun irtisanomisen perusteena. Tällaisen syyn tulee lisäksi riittävän kiinteästi kytkeytyä virkamiehen omaan toimintaan. Näin ollen virkamiehelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta on arvioitava myös tavoitteiden asianmukaisuutta muun muassa suhteessa virkamiehen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin niiden saavuttamiseen. Lisäksi perusteen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon virkamiesten tehtävien erilaisuus. Hallintovaliokunta korostaa myös tässä yhteydessä irtisanomispäätöksen riittävää perustelemista.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös kuntalain (365/1995) 25 §:ään, jonka mukaan kunnanjohtaja voidaan irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Hallituksen esityksessä 208/1995 vp ehdotettiin mainittua pykälää muutettavaksi siten, että kunnanjohtaja voitaisiin irtisanoa määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä, kun siihen on syytä. Muutokseen ei katsottu olevan aihetta, ja eduskunta hylkäsikin hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta hallituksen esityksen (HaVM 8/1996 vp). Hallintovaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, ettei kunnanjohtajan palvelussuhdetta voida irtisanoa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) palvelussuhteen päättämistä koskevan yleissopimuksen vastaisesti. Yleissopimuksen 4 artiklan mukaan palvelussuhteen päättäminen edellyttää ”pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin”. Nämä edellytykset koskevat myös valtion virkamiehiä.

Harkittaessa onko tietty virka virka-asemaltaan verrattavissa ministeriön osastopäällikköön, olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan kiinnitettävä huomiota kyseisen viran asemaan ministeriön organisaatiossa, virkaan kuuluviin tehtäviin ja viran palkkaukseen. Virka voi olla esityksen mukaan osastopäällikköön verrattava, vaikka siihen ei liittyisi esimiesasema.

Valiokunta katsoo hallituksen esityksestä poiketen, että esillä olevaa muutosehdotusta, joka perustuu ministeriössä tapahtuneisiin organisaatiomuutoksiin, on pidettävä teknisenä ja että sitä on tulkittava virkamiehen oikeusturvan takaamiseksi suppeasti. Lähtökohtana tulkinnassa on pidettävä organisaation tilaa ennen muutosta. Jos ministeriön osastopäällikön tehtävät, vastuu ja esimiesasema säilyvät tosiasiallisesti entisellään, voidaan virkanimikkeen muuttumisesta huolimatta katsoa hänen vastaavan virka-asetmaltaan osastopäällikköä. Virka-asetmalla ei tarkoiteta tässä yhteydessä muodollista virka-asetmaa, vaan viran tehtäviä ja muita edellisessä virkkeessä mainittuja virka-asetmaa määrittäviä seikkoja. Näin ollen esimerkiksi osaston tai kaikkien ministeriön osastojen jakautuessa yksiköihin voi hyvinkin olla, ettei yksikään uusista päälliköistä ole virka-asetmaltaan osastopäällikköä vastaava. Valiokunta on päätenyt hyväksymään ehdotetun 26 §:n ainoastaan edellä todettu-

jen tulkintaedellytysten vallitessa. Näin muutosehdotuksen soveltamisala jää käytännössä hyvin suppeaksi. Ratkaisu on perusteltu siitäkin huolimatta, että ministeriöiden osastot ovat kooltaan ja tehtäviltään erilaisia. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että virkamiehen tehtävien muuttuessa tulee arvioida, kuuluuko virkamies edellä esitetyt seikat huomioon ottaen 26 §:n soveltamisalaan.

Valiokunta katsoo lisäksi, että on syytä erikseen arvioida eri seikat huomioon ottaen, tarvitaanko valtion virkamieslain 25 ja 33 §:n lisäksi nykyistä 26 §:ää lainkaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohta ja 26 §, sekä
lisätään 4 §:n 2 momenttiin uusi 8 kohta ja 29 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

4 §

Säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta, ja muuttamisesta annetaan asetuksella. Seuraavia virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty:

6) välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virat lukuun ottamatta asetuksella säädettyjä virkoja; *(poist.)*

7) puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin, puolustusvoimien pääinsinöörin, puolustusvoimien ylläkäärin, kenttäpiispan ja asessorin virat; *sekä*

8) *rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön sekä rajavartiolaitoksen kenraalimajurin ja kontra-amiraalin virat. (Uusi)*

26 ja 29 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 12 päivänä tammikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Hannes Manninen /kesk
vpj.	Kaarina Dromberg /kok	Jukka Mikkola /sd
jäs.	Ulla Juurola /sd	Tuija Pohjola /sd
	Reijo Kallio /sd	Iivo Polvi /vas
	Juha Karpio /kok	Veijo Puhjo /va-r
	Valto Koski /sd	Erkki Pulliainen /vihr
	Osmo Kurola /kok	Aulis Ranta-Muotio /kesk.
	Pehr Löfv /r	