

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 61/2011 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 18/2011 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö

- ylituomari Marjatta Mäenpää, Helsingin hallinto-oikeus
- puheenjohtaja Heikki Jukarainen, virkamieslautakunta
- lakimies Päivi Ahonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- vastaava lakimies Ari Komulainen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion virkamieslain yleinen valituskielto kumottaisiin. Pääsääntönä olisi virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Erillisessä säännöksessä lueteltaisiin päätökset, joista ei ole mahdollista valittaa.

Muutoksenhakuoikeuden laajentumisen myötä valtion virkamiehet hakisivat tulevaisuudessa

muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta. Virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Valtion virkamieslaista poistettaisiin virkamieslautakuntaa koskevat säännökset.

Lisäksi virkamieslakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä pienempiä muutoksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Ehdotetulla lailla uudistetaan valtion virkamieslakiin (750/1994) sisältyviä virkamiehen valitusoikeutta ja muutoksenhakujärjestelmää koskevia säännöksiä. Monelta osin säännökset ovat olleet muuttumattomina vuoden 1988 virkamieslaista lähtien. Säännöksiä on siten tarpeellista muuttaa vastaamaan virkamiesoikeudessa tapahtunutta kehitystä ja perustuslaista johtuvia oikeussuojan vaatimuksia. Lisäksi ehdotetaan, että virkamiehen oikeudesta saada korvaus virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta menettämästään ansiosta ja korvauksesta tehtävistä vähennyksistä säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003).

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Virkamiehen valitusoikeus*

Virkamieslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa oleva yleinen valituskielto kumotaan ja pääsäännöksi säädetään virkamiehen oikeus valittaa hänen oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Tämä merkitsee periaatteellisesti merkittävää muutosta nykyjärjestelmään ja parantaa virkamiehen oikeusturvaa. Virkamiehen oikeussuoja laajenee, kun valitusoikeus on yleinen eikä sitä enää määritellä laissa päätöskohtaisesti. Vastaava yleisen valitusoikeuden periaate on ollut voimassa kunnallisten viranhaltijoiden osalta jo pitkään. Lisäksi virkamieslaissa luetellaan erikseen ne päätökset, joihin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/2011 vp) mukaan lakiehdotuksessa on otettu huomioon vaalikauden taitteessa rauenneeseen, samaa asiaa koskeneeseen hallituksen esitykseen tehdyt valiokunnan huomautukset valituskiellon poistamisesta viran muuttamista koskevista päätöksistä sekä valituskiellon rajaamisesta tehtävään määräämistä koskevista päätöksistä

vain tilanteisiin, joissa virkamies on antanut suostumuksen tehtävään määräämiseen (PeVL 51/2010 vp — HE 181/2010 vp). Käsillä olevassa esityksessä virkaan ja virkasuhteeseen nimitämistä koskevat päätökset sisältyvät edelleen valituskiellon piiriin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta valiokunta on toistanut aikaisemman esityksensä, että hallintovaliokunta harkitsee muutoksenhakuoikeuden laajentamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan laajasti esille nimityspäätöksiä koskevaa muutoksenhakuoikeutta puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota yhtäältä muun muassa siihen, että muutoksenhakumahdollisuus on omiaan lisäämään viranhakijoiden oikeusturvaa ja hallinnon puolueettomuutta sekä sitä, että valtion hallinnon tehtäviin saadaan ammattitaidoltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan pätevin henkilöstö. Sekä viranomaisen menettely nimityspäätöksen valmistelussa että varsinaiseen päätöksentekoon liittyvän toimivallan ja harkintavallan käyttö vaikuttavat viranhakijan oikeuksien toteutumiseen. Lisäksi nimityspäätös vaikuttaa nimitetyn oikeudellisiin velvollisuuksiin. Kunnallishallinnossa nimityspäätöksissä on valitusmahdollisuus, ja on katsottu, että lähtökohteisesti oikeusturvajärjestelmän tulisi olla samanlainen riippumatta siitä, onko kyse valtion vai kunnan virkamiehestä.

Toisaalta kuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota muun muassa siihen, että valituskiellon ulottuvuus vastaa esitetystä muodostaan perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia rajoja. Lisäksi virkanimitykseen liittyviä muita oikeussuojakeinoja on katsottu olevan niin, ettei valitusmahdollisuus lisäisi oikeusturvaa merkittävästi. Valitusoikeuden avaamisesta aiheutuvasta työmäärästä on valiokunnalle esitetty erisuuntaisia arvioita.

Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä harkittuaan hallintovaliokunta on päätenyt puoltamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin esitettyä valituskieltoa. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että valituskiellon vaikutuksia virkamiesten ja viranhaltijoiden oikeusturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun seurataan ja arvioidaan ja että arvioinnin tuloksista raportoidaan hallintovaliokunnalle.

#### *Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen*

Muutoksenhakujärjestelmää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että viranomaisen päätöksestä valitetaan nykyisen virkamieslautakunnan sijasta hallinto-oikeuteen ja virkamieslautakunta lakkautetaan. Ehdotettu muutoksenhakutie vastaa normaalia valitustietä haettaessa valittamalla muutosta viranomaisen päätökseen. Myös kunnallista viranhaltijaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta ensi vaiheessa valittamalla hallinto-oikeuteen.

Selvityksen mukaan virkamieslautakunnassa käsiteltävien asioiden määrä on vähentynyt huomattavasti etenkin yliopistojen palvelussuhteen muututtua virkasuhteesta työ sopimussuhteeksi. Kuluvana vuonna lautakuntaan on 16.11.2012 mennessä tullut vireille 43 asiaa, kun määrä vuosina 2005—2009 on vaihdellut noin 80—100 asian välillä. Yleisen valitusoikeuden ei arvioida merkittävästi vaikuttavan vireille tulevien asioiden määrään.

Valiokunta toteaa, että virkamieslautakunnan toiminta on ollut asianmukaista ja ammattitaitoista. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu muun muassa, että virkamieslautakunnalla on monipuolisesta kokoonpanostaan johtuen vahva asiantuntemus virkamiesten työstä ja sen luonteesta sekä virkamiesoikeudesta, ja katsottu, ettei asioiden siirto hallinto-oikeuksille tuo asioiden käsittelylle sellaista lisäarvoa, jota nykyisellä virkamieslautakunnalla ei olisi. Keskitetyn muutoksenhaun on katsottu tukevan yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä. Suomessa on myös muita lautakuntia käsittelemässä ensiasteen muutoksenhakuelimenä työelämän ja siihen liittyvän sosiaaliturvan yksittäisiä soveltamiskysy-

myksiä. Lisäksi vuoden 2012 alusta on aloittanut opiskelijoiden oikeusturvalautakunta.

Toisaalta kuulemisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että nykyisin korkein hallinto-oikeus on valtion virkamiehiä koskevissa palvelussuhdeturva-asioissa ensimmäinen ja ainoa lainkäyttöaste. Virkamieslautakunta ei ole tuomioistuin, eikä muutoksenhakuasioita käsitellä lautakunnassa hallintolainkäyttömennettelyssä, vaan hallintomenettelyssä. Tästä syystä valittajalla ei nykyisin ole esimerkiksi oikeutta yleiseen oikeusapuun eikä mahdollisuutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla on pitkäaikaista kokemusta kunnan ja kirkon viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevien asioiden käsittelystä. Näiden lisäksi valtion virkamiesten sivutoiminta koskevat asiat käsitellään jo nykyisin hallinto-oikeuksissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on muutoksenhakujärjestelmän eri toteuttamisvaihtoehtoja käsitelty yksityiskohtaisesti ja päädytty siihen, että normaali hallinto-oikeustie vastaa parhaiten sekä virkamiesten oikeusturvan takaamista koskeviin vaatimuksiin että hallinnon tehokkuuden tarpeisiin, ja todettu tämän vaihtoehdon olevan myös vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten mukainen. Valiokunta katsoo, ettei asiassa saatu selvitys anna aihetta arvioida kokonaisuutta toisin, ja puoltaa ehdotusta esitetystä muodossaan.

Koska lakiehdotus merkitsee huomattavaa muutosta valtion virkamiehiä koskevaan muutoksenhakujärjestelmään, hallintovaliokunta pitää asianmukaisena, että uuden sääntelyn toimituutta ja vaikutuksia virkamiesten oikeusturvaan, tuomioistuinten työmäärään ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen seurataan ja että seurannan tuloksista raportoidaan hallintovaliokunnalle.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **Laki valtion virkamieslain muuttamisesta**

57 §. Pykälän 2 momentissa säädetään viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta. Pykälän pe-

rusteluista ilmenee tarkoituksena olevan, että viranomaisella olisi nykyiseen tapaan mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeuden ratkaisuun, joka on annettu viranomaista koskevassa valitusasiassa ja 56 §:ssä tarkoitettua, määräaikaiseen virkasuhteeseen liittyvää korvausta koskevassa hallintoriita-asiassa. Saadun tiedon mukaan tarkoitus on, että viranomaisella on oikeus hakea muutosta kaikissa niissä tilanteissa, joissa virkamiehellä on ehdotetun lain mukaan valitusoikeus. Voimassa olevan lain mukainen viittaus 53 §:ään ei vastaa tätä tarkoitusta. Lisäksi momentin sanamuodosta voi saada sen virheellisen käsityksen, että viranomaisen muutoksenhakuoikeus rajattaisiin vain niihin tapauksiin, joissa sen päätökseen on haettu muutosta valittamalla. Sääntelyn selventämiseksi hallintovaliokunta ehdottaa 2 momenttia muotoiltavaksi uudelleen niin, että se selkeästi kattaa sekä valitusasiassa että mainitussa hallintoriita-asiassa tehdyt hallinto-oikeuden ratkaisut.

*Voimaantulosäännös.* Hallituksen esitykseen sisältyvän lain voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan virkamieslautakunnan toiminta lakkaisi tämän lain tullessa voimaan ja virkamieslautakunnassa vireillä olevat asiat siirrettäisiin toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

Käytännössä esitys merkitsisi hallintomenetelyssä vireille pannun asian siirtämistä tuomioistuinkäsittelyyn kesken asian käsittelyn. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tätä perusteltuna. Tämä saattaisi aiheuttaa myös asian käsittelyn viivästyistä. Näistä syistä valiokunta ehdottaa säännöstä muutettavaksi niin, että virkamieslautakunta jatkaa toimintaansa siihen asti, kun se on saanut käsiteltyä siellä lain voimaan tullessa vireillä olleet asiat. Lautakunta tekee niistä päätökset ja huolehtii lopettamiseen liittyvistä käytännön asioista. Nämä ovat pääasiassa toimistoasioita, jotka liittyvät asiakirjaliikenteeseen ja jotka valtiovarainministeriö hoitaa. Virkamieslautakunta ei enää toimintansa lakkaamisen jälkeen anna lausuntoja eikä käsittele uudelleen esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden palauttamaa asiaa. Mahdolliset virkamieslautakunnalle osoitetut asiat siirretään lautakunnan lak-

kaamisen jälkeen toimivaltaisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Valtiovarainministeriö huolehtii lautakunnan lakkaamisen yhteydessä tarpeellisesta tiedottamisesta virastoille. Esimerkiksi muutoksenhakuosoituksen laatimista on tarpeen ohjeistaa, jotta virastojen päätöksistä ohjataan valittamaan oikeaan hallinto-oikeuteen. Virkamieslautakunnan lakkauttaminen ei saa johtaa yksittäisen virkamiehen kannalta oikeudenmenetyksiin, jotka johtuvat vääränlaisesta muutoksenhakuohjauksesta.

Nykyinen virkamieslautakunta on asetettu kolmen vuoden toimikaudeksi 1.12.2012 lukien. Nykyisen lautakunnan arvioidaan ehtivän käsitellä lain voimaantuloon mennessä vireille tulleet asiat loppuun noin puolessa vuodessa. Lain voimaantultua uudet vireille tulevat asiat menevät suoraan hallinto-oikeuksiin.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 57 § ja voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:*

#### 57 §

(1 mom. kuten HE)

*Myös viranomaisen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä tai jolla on ratkaistu 56 §:ssä tarkoitettu hallintoriita-asia.*

(3 ja 4 mom. kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

*Virkamieslautakunta käsittelee loppuun tämän lain voimaan tullessa lautakunnassa vireillä olevat asiat. Virkamieslautakunnan toiminta lakkaa sen kuukauden lopussa, jolloin se on käsitelty loppuun edellä tarkoitettut asiat.*

(3 mom. kuten HE)

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Antti Lindtman /sd
jäs.	Heikki Autto /kok	Outi Mäkelä /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Risto Kalliorinne /vas	vjäs. Anu Urpalainen /kok
	Mika Kari /sd	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.