

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 189/1999 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö

- Tasavallan presidentin neuvonantaja, kansliapäällikön sijainen Martti Manninen, Tasavallan presidentin kanslia
- lakimies Markku Nieminen, AKAVA-JS ry
- puheenjohtaja Tauno Taipalus, Tulliliitto ry, edustaen Valtion yhteisjärjestö VTY ry:tä
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, opetusministeriö, liikenneministeriö, oikeuskansleri ja Suojelupoliisi ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain säännöstä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Valtion virkamieslain viittaussäännökset hallitusmuotoon ehdotetaan muutettaviksi viittauksiksi Suomen perustuslakiin. Edelleen virkamieslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyisessä hallitusmuodossa olevaa kelpoisuusvaatimuksia koskevaa säännöstä vastaava säännös.

Esitys perustuu 11 päivänä kesäkuuta 1999 annettuun Suomen perustuslakiin. Perustuslaissa säädetään, että lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin uusi perustuslaki eli 1 päivänä maaliskuuta 2000.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Yleisperustelut*

Hallitusmuodon 84 §:n muuttaminen vuonna 1989 annetulla lailla (724/1989) merkitsi olen-

naista periaatteellista muutosta siihen aiempaan pääsääntöön, että valtion virkaan voitiin nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Pääsään-

nöksi tuli nyt, että virkakelpoisuus ei edellytä Suomen kansalaisuutta, ellei erikseen ole toisin säädetty. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 6/1989 vp) todettiin, että valtaosaan viroista ei tehtävien laadun vuoksi ole asiallisia perusteita vaatia Suomen kansalaisuutta. Hallituksen esityksessä viitattiin myös lisääntyvään kansainväliseen yhteistyöhön talouden, kulttuurin ja julkisen hallinnon aloilla. Viran täyttämisen lähtökohtana tuli olla, että siihen valitaan hakija, joka parhaiten kykenee suoriutumaan virkatehtävistä. Ulkomaan kansalaisuus ei saanut olla valinnan esteenä, ellei tehtävän laatu nimenomaan edellyttänyt Suomen kansalaisuutta.

Nykyisin myös EY-oikeuden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat normit edellyttävät, että suuri osa viroista on avoinna myös toisten jäsenvaltioiden kansalaisille. Vaikka kansalaisuusvaatimuksen sääntelytaso osittain muuttuu uuden perustuslain tullessa voimaan, näkökohdat, jotka puoltavat kansalaisuusvaatimuksen säilyttämistä, sen sijaan pysyvät ennallaan. Kysymys on sellaisista viroista, joiden voidaan katsoa edellyttävän kansalaisuuden ilmentämää erityistä lojaliteettisuhdetta. Nämä näkökohdat vastaavat pitkälti niitä perusteita, joiden nojalla EY-oikeudessa on arvioitu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen ulkopuolelle jäävien julkishallinnon virkojen piiriä.

Suomen uuden perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslaissa ei siten enää ole nykyisen hallitusmuodon sisältämää luetteloa viroista, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen. Lailla kuitenkin voidaan Suomen kansalaisuus säätää myös nykyisen hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen ja tehtävien kelpoisuusehdoksi.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan virkamieslaissa säädettäväksi osasta niitä virkoja, joista nykyisin säädetään hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa. Suomen kansalaisuutta edellyttävien virkojen luetteloa ehdotetaan lisäksi tarpeellisilta osin täsmennettäväksi.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja esittämin kannanotoin.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### *Kansalaisuusvaatimus*

Valtion virkamieslain (750/1994) 7 § koskee virkoja, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Valiokunta ehdottaa opetusministeriön hallinnonalalla yliopistolainsäädännössä tapahtuneen kehityksen huomioon ottaen opetusministeriön hallinnonalan virastojen päälliköiden osalta lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 5 kohdan muuttamista. Yliopistolain (645/1997) 1 §:n mukaisesti laissa tarkoitettuihin yliopistoihin kuuluvat myös taiteen ylintä opetusta antavat oppilaitokset.

Valiokunta ehdottaa 7 §:n 1 momentin 12 kohdan muuttamista niin, ettei siinä tukeuduta lainkaan asetukseen. Valiokunta ehdottaa viittauksen asetukseen poistamista kirjoittamalla 12 kohta seuraavasti: "tullilaitoksen virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen ja tullilaitoksen virka, johon kuuluu Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai tullilaitoksen toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä;".

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 14 kohdan osalta valiokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella, että ainoastaan merenkululaitoksen meriturvallisuusjohtajan virkaan edellytetäisiin Suomen kansalaisuutta.

#### *Kelpoisuusvaatimusten sääntely*

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin sanamuodon voidaan tulkita merkitsevän sitä, että jatkossa myös viranomaiset voisivat määrätä virkojen kelpoisuusehdoista. Tämä ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus. Yleensäkin ehdotetulla säännöksellä ei saadun selvityksen mukaan tavoitella käytännön muutoksia, vaan sen taustalla on säätää asianmukainen valtuutusperuste sille, että

vastaisuudessakin kelpoisuusvaatimuksia voitaisiin antaa myös asetuksella, kun nykyisin hallitusmuodon 85 §:ssä oleva valtuutus ei ole enää jatkossa käytettävissä. Perustuslakivaliokunta huomautti valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 145/1999 vp) antamassaan mietinnössä, että virkojen kelpoisuusvaatimukset eivät voi jäädä yksittäistapauksittain määriteltäviksi (PeVM 12/1999 vp). Vastaisuudessakin kelpoisuusvaatimukset perustuvat aina lakiin tai asetukseen.

Hallintovaliokunta ehdottaa selvyiden vuoksi valtion virkamieslain 8 §:n uuden 2 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamista vastaamaan myös sanonnallisesti lähemmin nykyistä hallitusmuodon 85 §:ää: "Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua."

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 7 ja 8 § muutettuina seuraavasti:*

#### 7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

(1—4 kohta kuten HE)

5) viraston päällikön virka, ei kuitenkaan (*poist.*) yliopiston rehtorin virka;

(6—11 kohta kuten HE)

12) tullilaitoksen virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen ja tullilaitoksen virka, johon kuuluu Suomen *alueellisen koskemattomuuden (poist.)* valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai tullilaitoksen toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä;

(13 kohta kuten HE)

14) merenkulkulaitoksen (*poist.*) meriturvalisuusjohtajan (*poist.*) virka.

(2 mom. kuten HE)

#### 8 §

*Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Valtioneuvosto voi erityisistä syistä antaa erivapauden asetuksella säädettyistä kelpoisuusvaatimuksista, ei kuitenkaan tuomarin virkaan pääsemistä varten.*

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
jäsen. Rainer Erlund /erl  
Rakel Hiltunen /sd  
Ulla Juurola /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Kari Kärkkäinen /skl

Kirsi Ojansuu /vihr  
Heli Paasio /sd  
Pekka Ravi /kok  
Petri Salo /kok  
Jari Vilén /kok  
vjäs. Matti Kangas /vas.