

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä marraskuuta 1998 lähettänyt puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE 240/1998 vp).

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta puolustusvaliokunnalle lausunnon (PeVL 40/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, sisäasiainministeriö
- kenraalimajuri Antti Simola ja prikaatikenraali Hannu Luotola, Pääesikunta
- puheenjohtaja Pekka Kouri, Upseeriliitto
- puheenjohtaja Harri Sirén, Päälystöliitto
- puheenjohtaja Pirkko Mattila, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ry
- palkkasihteeri Keijo Kaleva, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry
- pääluottamusmies Markku Pietikäinen, Rajavartioliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallitus ehdottaa puolustusvoimien virkamiesten velvollisuutta siirtyä toiseen virkaan tai tehtävään koskevaa, nykyisin osaksi asetuksen tasoista sääntelyä siirrettäväksi perusoikeusuudistuksen ja hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaisesti lain tasolle. Siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten tarkoituksena on turvata puolustusvoimien mahdollisuudet henkilöstöresursseja tarkoituksenmukaisesti kohdentamalla huolehtia rauhan ajan tehtävien tehokkaasta suorittamisesta ja sodan ajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä.

Hallitusmuodon 16 §:ssä säädetyn perusoikeuden turvaamiseksi ehdotetaan, että palveluspaikkakunnan muuttumiseen johtavaan siirto-

päätökseen olisi oikeus hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tehokkuusvaatimuksen täyttämisen turvaamiseksi siirtopäätöstä olisi kuitenkin noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määräisi.

Valitusoikeuden myöntämistä puolustusvoimien virkamiehelle siirtoa tai tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä, joka ei aiheuta palveluspaikkakunnan muuttumista, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, koska valitusoikeus esityksen mukaan rajoittaisi puolustusvoimien mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstöään tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Ennen siirtämistä toiseen virkaan tai määräämistä toiseen tehtävään selvitetään asianomai-

sen toivomukset ja otetaan huomioon kaikki käytettävissä olevat vaihtoehdot. Esityksessä on todettu, että tästä huolimatta ei voida kokonaan välttyä siirroilta, jotka ovat vastoin asianomaisen toivomuksia. Yleisenä periaatteena on, että

siirrot kohdistuvat samantasoiseen tai ylempään virkaan.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Siirtymisvelvollisuus

Puolustusvaliokunta toteaa, että siirtymisvelvollisuuden osalta kysymys on lakiteknisestä muutoksesta, joka ei merkitse asiallista muutosta voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Nykyisin osaksi asetuksentasoinen sääntely ehdotetaan siirrettäväksi kokonaan lain tasolle. Saman sisältöinen säännös virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ollaan sisällyttämässä myös lakiin rajavartiolaitoksesta.

Virkamiehen siirtymisvelvollisuus on vakiintuneesti kuulunut puolustusvoimien hallintojärjestelmään sen tavanomaisena osana. Siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten tarkoituksena on turvata puolustusvoimien mahdollisuudet henkilöstöresursseja tarkoituksenmukaisesti kohdentamalla huolehtia rauhanajan tehtävien tehokkaasta suorittamisesta ja sodanajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mielestä on tärkeää huomata, että hallituksen esityksessä siirtojärjestelmää ei perustella sillä, että se olisi tarpeen nimenomaan valmiutta kohotettaessa. Valtakunnan sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpito on yksi puolustusvoimien päätehtävistä jo normaalioloissa.

Puolustusvoimien toimintakenttänä on koko valtakunta ja kaikki annetut tehtävät tulee kaikissa olosuhteissa kyetä hoitamaan. Puolustusvoimien kaikkien tehtävien suorittaminen ja en-

nen kaikkea puolustusvalmiuden ylläpitäminen alati muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttävät henkilöstöresurssien joustavaa kohdentamismahdollisuutta. Puolustusvoimille annettujen tehtävien asianmukainen suorittaminen ei ole ilman merkittäviä toiminnallisia ongelmia mahdollista, mikäli tehtävien täyttäminen viime kädessä riippuisi yksittäisen virkamiehen antamasta suostumuksesta.

Valiokunta katsoo, että puolustusvoimien henkilöstö on jo alalle hakeutuessaan tiennyt siirtymisvelvollisuudesta ja on näin ollen asennoitunut niin, että siirtymisvelvollisuus liittyy normaalina ja hyväksyttävänä osana puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmään. Mikäli velvollisuutta siirtyä toiseen tehtävään ei olisi, seurauksena olisi mitä ilmeisimmin se, että vähitellen yhä suurempi osa tiettyjen varuskuntien avoimista paikoista jäisi täyttämättä. Tietyillä alueilla valtakunnassa puolustusvoimien tehtävien suorittaminen, ml. varusmieskoulutus, vaarantuisi.

Valiokunta toteaa, että puolustusvoimien sisäisestä rekrytoinnista johtuvan urakierron ja sodanajan joukkojen johtajien kouluttamistarpeen vuoksi henkilökunnan siirtymispakko on välttämätön. Siirtojen tulisi kuitenkin perustua ensisijaisesti siirrettävän vapaaehtoisuuteen eikä niistä saisi koitua kohtuutonta haittaa siirtyjälle tai hänen perheelleen. Siirtojen käyttäminen korvaavana toimenpiteenä kurinpitomenettelylle ei valiokunnan mielestä ole myöskään asiallista. Ennen siirtymistä toiseen virkaan tai määräämistä toiseen tehtävään tulisi selvittää asianomaisen omat toivomukset ja ottaa huomioon myös muut käytettävissä olevat vaihtoehdot. Yleisenä periaatteena tulisi aina olla, että siirrot kohdistuvat ensisijaisesti ylempään tai vähintään saman-

tasoiseen virkaan tai tehtävään. Lakiteknisesti säännöstä on mahdotonta kirjoittaa niin, että siinä tyhjentävästi lueteltaisiin kaikki ne virat ja tehtävät, joiden haltijoita siirtymisvelvollisuus koskee.

Puolustusvaliokunta on tietoinen niistä ongelmista, joita puolustusvoimien virkamiesten siirtymisvelvollisuus käytännössä aiheuttaa. Kuten hallituksen esityksessäkkin on todettu, puolustusvoimissa toimeenpantiin viime vuonna 470 siirtoa, jotka aiheuttivat virkamiehen palveluspaikkakunnan vaihtamisen. Saadun selvityksen mukaan tämä koski upseereista noin joka kahdeksatta. Siirretyistä noin puolet joutui siirtymään ilman perhettä. Yleisimmät syyt erillään asumiseen ovat puolison työpaikan säilyttäminen ja lasten koulunkäynti. Valiokunta toteaa, että myös kouluopetus on muuttunut entistä kurssi- muotoisemmaksi, mikä vaikeuttaa koulun vaihtamista kesken lukuvuoden. Taloudellisten ongelmien lisäksi siirroista koituu sosiaalisia ongelmia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääesikunta on vuonna 1997 yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa selvittänyt siirto- ja muuttokustannusten korvauksiin liittyneitä ongelmia sekä sitä, miten siirtojen aiheuttamia todellisia kustannuksia voitaisiin kattaa entistä oikeudenmukaisemmin. Tämän tuloksena on tehty uusi virkaehtosopimus, jonka mukaan muuttokustannuksista maksettavia korvauksia on parannettu. Puolustusvaliokunta katsoo, etteivät nämä korvaukset nykyisellään perhetasolla kata siirroista aiheutuneita todellisia kustannuksia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että siirtojärjestelmää kehitetään puolustusvoimissa tulevaisuudessa entistä enemmän vapaaehtoisuuden suuntaan, jolloin vapaaehtoinen hakeutuminen avoinna oleviin tehtäviin on pääsääntönä. Näin myös saadaan kuhunkin tehtävään parhaiten motivoitunut henkilö. Käytäntöjä ja menettelytapoja, joilla vapaaehtoista hakeutumista edistetään, on parannettava nykyisestään siten, että tieto avoinna olevista tehtävistä menee mahdollisimman monelle puolustusvoimien sisällä.

Siirtojen aiheuttamia haittoja lienee mahdollista vähentää toteuttamalla ne määräaikaisina.

Haittojen vähentämiseksi siirroista on pyrittävä ilmoittamaan nykyistä aikaisemmin. Puolustusvaliokunta pitää 9 a §:n 2 momentissa ehdotettua kolmen kuukauden minimaaliajaa, jota aikaisemmin tieto palveluspaikkakunnan muutoksesta on annettava asianomaiselle, useissa tapauksissa liian lyhyenä. Käytännössä tieto siirtopäätöksestä on pyrittävä antamaan huomattavasti aikaisemmin, mielellään jopa kuusi kuukautta ennen siirtoa. Valiokunta ei ehdota tältä osin kuitenkaan pykälän sanamuotoa tarkistettavaksi.

Muutoksenhaku

Hallituksen esityksessä nykyistä sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että siirtopäätökseen, joka merkitsee virkamiehen virantoimituspaikkakunnan muuttumista, saisi hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tehokkuusvaatimuksen täyttämisen turvaamiseksi siirtopäätöstä olisi kuitenkin noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määräisi.

Sellaiseen siirtoa koskevaan päätökseen, jonka mukaan virkamiehen virantoimituspaikkakunta ei muuttuisi, ei esitetä edelleenkään muutoksenhakuoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on puolustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että lakiehdotuksen 9 a §:n 1 momentti, jossa siirtymisvelvollisuudesta säädetään, ei merkitse suoranaisesti virkamiehen velvollisuutta asua jollakin paikkakunnalla. Toiseen virkaan tai tehtävään siirtymisvelvollisuus voi kuitenkin tosiasiallisesti rajoittaa virkamiehen vapautta valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sotilaallisessa hallintojärjestelmässä on ehdotetulle siirtymisvelvollisuudelle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Perusoikeusrajoitukseen kytkeytyvän oikeusturvavaatimuksen kannalta on esityksen mukainen muutoksenhakumahdollisuus perustuslakivaliokunnan mukaan riittävä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lakiehdotuksen 9 a §:n 3 momenttia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena siltä osin kuin siinä säädetään valituskiellosta sellaisesta virkaan siirtämisestä tai tehtävään määräämisestä koskevas-

ta päätöksestä, joka ei aiheuta palvelupaikkakunnan muuttumista. Perustuslakivaliokunta on myös tältä osin kiinnittänyt huomiota sotilasvirkojen erityisluonteeseen.

Puolustusvaliokunta pitää muutoksenhakuoikeutta siirtopäätöksiin tervetulleena. Vaikka todellisia ns. pakkosiirtoja on ollut lukumääräisesti vähän, periaatteelliselta kannalta on tärkeää, että näitä koskevista päätöksistä voi valittaa. Valiokunta katsoo, että joissakin tapauksissa valitusoikeus on näennäinen johtuen em. 9 a §:n 3 momentin säädöksestä, jonka mukaan päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin pääte.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että puolustusvaliokunnan on selvennettävä valitusoikeuden kannalta keskeistä palvelupaikkakunnan käsitettä. Hallituksen esityksessä palvelupaikkakuntaa ei ole erikseen määriteltä, koska käsitettä ei ole pidetty epäselvänä. Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan paikkakunta-sana esiintyy mm. valtion vir-

kamieslain 27 §:ssä ja puolustusvoimista annetun asetuksen 61 §:ssä. Lisäksi paikkakunta-sanaa käytetään muuttokustannusten korvaamista koskevassa virkaehtosopimuksessa. Paikkakunta-käsitteellä voidaan sanotuissa yhteyksissä katsoa olevan vakiintunut sisältö. Eräissä tapauksissa, esim. pääkaupunkiseudun kyseessä ollen, paikkakunnan voidaan katsoa tarkoittavan työssäkäyntialuetta.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti puolustusvaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalevi Lamminen /kok
vpj. Jaakko Laakso /vas
jäsen. Matti Huutola /vas
Reijo Kallio /sd
Antero Kekkonen /sd
Ossi Korteniemi /kesk
Maija-Liisa Lindqvist /kesk
Raimo Mähönen /sd

Tuija Nurmi /kok
Erkki Partanen /sd
Tuija Pohjola /sd
Tuija Maaret Pykäläinen /vihr
Matti Ryhänen /kesk
Pauli Saapunki /kesk
Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r.