

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä laeiksi valtion virkamieslain ja valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 237/1991 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Hannu Hämäläinen ulkoasiainministeriöstä, ylijohtaja Pekka Kilpi sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Kauko Nuutinmäki puolustusministeriöstä, ylijohtaja Markku Linna opetusministeriöstä, lakimies Markku Nieminen Akavasta, palkkasihteeri Kauko Passi Valtion Teknisten Keskusliitosta, järjestösihteeri Eino Tolonen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, virkaehtosihteeri Veikko Toivonen Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestöstä, puheenjohtaja Mikko Viitasalo Professoriliitosta, rehtori Paavo Pelkonen Joensuun yliopistosta, toimistopäällikkö Simo Suulamo ja dekaani Arto Mustajoki Helsingin yliopistosta, hallintojohtaja Roger Broo Åbo Akademista, professori Mikael Hidén ja professori Toivo Holopainen.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtion virkamieslain säännöksiä, jotka koskevat virkojen perustamista, lakkauttamista, siirtämistä ja muuttamista. Perustettavien virkojen lukumäärää ja pääasiallista tehtäväaluetta ei enää ilmoitettaisi valtion talousarvioesityksessä, ja talousarviossa eriteltävien virkojen määrää supistettaisiin. Virkoja voitaisiin valtioneuvoston päätöksellä siirtää myös toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon. Lisäksi oikeus perustaa muita kuin valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja ja tehdä tällaisia virkoja koskevia virkajärjestelyjä annettaisiin kaikille virastoille ja laitoksille, jollei asetuksella toisin säädetä.

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavaksi myös siten, että ulkoasiainministeriön yhteyteen perustettaisiin virkamieslautakunta, joka käsitelisi ulkoasiainhallinnon virkamiehiä koskevia asioita. Lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että muiden valtion virkamiesten tavoin tuomarit voitaisiin suostumuksellaan määrääjäksi siirtää toimimaan toisessa virastossa. Myös muutoksenhakua virkamieslautakunnan päätöksestä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä olisi muutoksenhakuoikeus viraston virkamieslautakunnan päätöksiin ja oikeus yksittäistapauksessa määrätä kurinpitoasiamies hakemaan muutosta sanotun lautakunnan päätökseen.

Valtion tulo- ja menoarviosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viraston toimintaan tarkoitettuja määrärahoja voitaisiin henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi siirtää toisen viraston käytettäväksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992 samanaikaisesti hallitusmuodon VI luvun muutoksen kanssa. Virkajärjestelyjä koskeva rajoitus uusien virkojen perustamisesta varainhoitovuoden aikana vain lakkauttamisesta vapautuvilla määrärahoilla kumoutuisi kuitenkin asteittain virastojen siirtyessä tulohajaukseen ja toimintamenobudjettiin.

Valiokunnan kannanotot

Julkista hallintoa on viime vuosina uudistettu voimakkaasti. Hallinnon uudistamisen lähtökohtana on ollut se, että julkisen hallinnon tehtävänä on vastata peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saavutettavuudesta, laadusta sekä oikeusturvasta. Tässä uudistustyössä merkittävimpiä hankkeita on ollut tulohajauksen käyttöönotto. Tulohajauksella pyritään varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan

saan toimii mahdollisimman tuloksellisesti. Tulohajauksessa virastoilla on niiden toimintaa sekä taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevat tulostavoitteet. Tulohajaukseen ja toimintamenobudjetointiin siirtyneillä virastoilla tulee olla tarvittava toimivalta ja vastuu asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisessa eduskunnan myöntämän määrärahan puitteissa. Näillä virastoilla tulee siten mahdollisimman laajalti olla myös virkojen perustamis- ja järjestelytoimivalta. Kaikki virastot tulevat siirtymään tulohajaukseen ja toimintamenobudjetointiin vuoteen 1995 mennessä. Valiokunta katsoo, että hallinnon uudistamista on edelleen tarpeen jatkaa monin tavoin.

Voimassa olevan valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentin mukaan siinä säädettyjä sekä virka-asemaltaan vastaavia ja ylempiä virkoja ei saa perustaa, ellei kutakin virkaa ole tulo- ja menoarviossa eritelty. Näiden virkojen määrää ehdotetaan lakiehdotuksessa supistettavaksi muun muassa siten, että välittömästi ministeriön alaisissa virastoissa keskusvirastot mukaan lukien vain viraston päällikön virka olisi valtion talousarviossa eriteltävä. Muiden kuin valtion talousarviossa eriteltävien virkojen perustamista säädettäisiin päättämällä niistä määrärahoista, jotka ovat käytettävissä palkkauksiin.

Valiokunta toteaa, että ehdotetut virkamieslain 5 §:n muutokset joustavoittavat virkajärjestelyjä hallinnon hyväksyttävien kehittämisperiaatteiden mukaisesti ja ottavat huomioon erityisesti toimintamenobudjetoinnin ja siihen liittyvän ohjauksen tarpeet. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ministeriötasolle jää vielä lukumääräisesti varsin paljon talousarviossa eriteltäviä virkoja. Kun toimintamenobudjetointiin ja tulohajaukseen siirtyminen asettaa virastolle vastuun asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta, on kyseenalaista, onko ministeriötasolla vastaisuudessa tarpeen säilyttää valtion talousarviossa eriteltävien virkojen lukumäärä lakiehdotuksen mukaisessa laajuudessa. *Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää lähijalan hallinnon kehittämistoimenpiteiden yhteydessä mahdollisuudet supistaa edelleen valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja.*

Voimassa olevan valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentin mukaan tulo- ja menoarviossa eriteltäviä virkoja ovat puolustusvoimissa kenraalien ja amiraalien sekä everstin ja kommodorin virat samoin kuin niitä virka-asemaltaan vastaavat ja niitä ylempät virat. Hallituksen esityksessä ehdotetaan sanottua lainkohtaa muutettavaksi si-

ten, että valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja olisivat puolustusvoimissa kenraalien ja amiraalien virat. Tällöin niitä vastaavat ja ylempät virat eivät sanatarkasti olisi erittelyvirkoja. Kenraalien ja amiraalien virkoja ylempiä ovat puolustusvoimien komentajan ja pääesikunnan päällikön virat sekä niitä vastaavia virkoja puolustusvoimien pääinsinööriin, puolustusvoimien ylilääkäriin, kenttäpiispan sekä asessorin virat. Valiokunta katsoo, että erittelyvirkojen säilyttäminen nykyisellään on perusteltua puolustusvoimien ylimpien virkojen osalta, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 7 kohdan täsmentämistä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentin 3 kohtaa muutettavaksi siten, että valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja olisivat ulkoasiainhallinnossa valtiosihteerin, alivaltiosihteerin sekä ulkoasiainneuvoksen ja sitä vastaavat virat.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan luettelo on ulkoasiainhallinnon eriteltävien virkojen osalta tyhjentävä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännön ongelmaksi muodostuu ulkoasiainhallinnon kohdalla se, että ulkoasiainneuvoksen virkaan rinnastettavia virkoja ovat palkkauksen perusteella vastaavan palkkausluokan lähetystöneuvoksen virat, kehitysyhteistyöneuvoksen virat sekä erityisuran viroista tällä hetkellä pääsihteerin virat. Mahdollisten palkkaustarkistusten seurauksena saattaisi tulevaisuudessa useita erityisvirkoja siirtyä palkkaukseltaan ulkoasiainneuvoksen virkaan rinnastettaviksi. Epäselvyyksien välttämiseksi valiokunta täydentää lakiehdotuksen perusteluja siten, että valiokunta katsoo, että ulkoasiainneuvoksen virkaan rinnastettavia ovat ainoastaan vastaavan palkkausluokan kehitysyhteistyöneuvoksen virat eivätkä mitkään muut virat. Sanottu perustelujen täsmennys on myös hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukainen.

Suomessa korkeakoulut täyttävät itse omat virkansa lukuun ottamatta professorin ja hallintojohtajan virkoja. Professoreiden nimittäminen kuuluu hallitusmuodon 87 §:n mukaan tasavallan presidentille. Suomessa korkeakoulut myös perustavat ja lakkauttavat omat virkansa sekä muuttavat niiden opetusala ja tehtäväpiiriä. Kanslerin, professorin, ylikirjastonhoitajan, apulaisprofessorin ja hallintojohtajan virat ovat kuitenkin vielä erittelyvirkoja, joiden perustaminen ja lakkauttaminen sekä opetusalan ja tehtäväpiirin muuttaminen tapahtuvat asetuksella.

Hallituksen esityksen mukainen uudistus merkitsisi, että myös edellisessä kappaleessa mainittujen virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen kuuluisi korkeakoulujen toimivaltaan. Käytännössä uudistuksella olisi eniten merkitystä professorin ja apulaisprofessorin virkojen osalta. Korkeakoulut voisivat kehittää henkilöstörakennettaan ja opetusalojaan virkajärjestelyjen avulla nykyistä joustavammin. Valiokunta toteaa, että korkeakoulujen toimivallan lisääminen antamalla niille tehtäväksi myös ylimpien virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen lisää luonnollisesti niiden autonomiaa. Professorin ja apulaisprofessorin virkojen täyttämismenettely ei kuitenkaan muuttuisi. Viran siirtäminen korkeakoulusta toiseen tapahtuisi ehdotuksen mukaan ministeriön päätöksellä. Nykyisin viran siirtäminen korkeakoulusta toiseen tapahtuu asetuksella. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulee erityisesti seurata, että sanottua opetusministeriölle annettavaa valtuutta siirtää virkoja korkeakoulusta toiseen käytetään korkeakoulujen kannalta asianmukaisesti.

Vuoden 1991 valtiopäivillä on eduskunnalle annettu hallituksen esitys laiksi valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 221/1991 vp). Sanotussa esityksessä on ehdotettu muun ohella lain nimike muutettavaksi vastaamaan tulo- ja menoarvion uutta nimitystä talousarvio. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään n:o 2/1992 vp 11.2.1992 ehdot-

anut hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Laki on hyväksytty ja vahvistettu sekä tullut voimaan 1.3.1992. Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa käsittelyssään olevan hallituksen esityksen toisen lakiehdotuksen nimikkeen muuttamista laiksi valtion talousarviosta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992 samanaikaisesti hallitusmuodon VI luvun muutoksen kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ei ole ilmennyt seikkoja, jotka edellyttävät hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten voimaantuloa nimenomaan mainittuna ajankohtana. Valiokunta katsoo kuitenkin, että hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten on perusteltua tulla voimaan mahdollisimman pian lakiehdotusten tultua hyväksytyksi. Lait ovat siten sidoksissa toisiinsa, että niiden tulisi tulla voimaan samanaikaisesti.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuultuna:

1.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 24 päivänä lokakuuta 1986 annetun valtion virkamieslain (755/86) 6 §:n 4 ja 5 momentti ja 8 a §,
 sellaisina kuin ne ovat 3 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa (673/90),
muutetaan 5 §, 6 §:n 1 momentti 7 ja 8 §, 67 §:n 2 momentti, 74 §:n 1 momentin 2 kohta ja 87 §, sellaisina kuin niistä ovat 5 § osittain muutettuna 24 päivänä marraskuuta 1989 annetulla lailla (1009/89) ja 8 § mainitussa 3 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa, sekä
lisätään 74 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

5 §	6—8, 67, 74 ja 87 §
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)	(Kuten hallituksen esityksessä)
Seuraavia virkoja ei kuitenkaan saa perustaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty:	Voimaantulosäännös
(1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)	(Kuten hallituksen esityksessä)
7) kenraalien ja amiraalien virat <i>sekä niitä vastaavat ja ylemmät virat.</i>	

2.

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annettuun lakiin (423/88) uusi 7 a § seuraavasti:

7 a §	Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)	(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet Järvilahti,	Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Näsi, Pulliainen, Saario, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki sekä varajäsen Polvi.
--	--