

Hallintovaliokunnan mietintö 8/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä joulukuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 236/1996 vp.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Kirsi Äijälä valtiovarainministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimä, presidentti Olavi Heinonen korkeimasta oikeudesta, presidentti Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, ylläkäri Matti Lamberg sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, lakimies Hannu Salo STTK-J:stä, lakimies Heikki Sipiläinen VTY:stä, lakimies Markku Nieminen Akava-JS:stä ja professori Olli Mäenpää.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan valtionhallinnon korkeimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävillä henkilöillä on velvollisuus ilmoittaa ennen nimitystä sellaiset sidonnaisuutensa, jotka voivat vaikuttaa heidän edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään. Ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat sivutoimet, luottamustehtävät, elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä sekä muu merkittävä varallisuus. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös henkilöitä, joita esitetään nimitettäväksi hoitamaan edellä mainittuja virkoja vastaavia tehtäviä määräaikaissa virkasuhteessa. Ehdotetun säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee myös ilmoitetuissa tiedoissa tapahtuneita muutoksia sekä tilanteita, joissa viranomaisen erikseen pyytää virkamieheltä selvitystä näistä.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös,

jonka nojalla viranomaisen voi pyytää virkaa hakeneelta tai siihen ilmoittautuneelta henkilöltä ennen nimitystä selvityksen hänen terveydentilastaan. Selvitysmahdollisuus koskisi myös henkilöä, joka esitetään nimitettäväksi määräaikaan virkasuhteeseen.

Virkamiesten eroamisikää koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranomaisen voi päättää muun virkamiehen kuin tuomarin jatkamisesta eroamisensa jälkeen samassa virassa tai tehtävässä enintään kaksi vuotta.

Lain muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Lain voimaantulosäännöksessä säädettäisiin, että ennen lain voimaantuloa valtionhallinnon korkeimpiin virkoihin tai niitä vastaaviin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettyjen virkamiesten tulee antaa ilmoitus sidonnaisuuksistaan kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Valiokunnan kannanotot

Perustelut

Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus (8 a §)

Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus lisää luottamusta julkiseen hallintoon, sen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kuuluu myös niihin hyvän hallinnon takeisiin, joista on säädetty hallitusmuodon 16 §:ssä. Kysymys on samalla korkeasta virkamiesetiikasta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa 8 a §:n 1 momenttiin lisättäväksi myös ”muun sidonnaisuuden” ilmoittamisvelvollisuus-

den. Valiokunta ehdottaa momentin kirjoittamista muutoinkin seuraten soveltuvin osin ministeriä koskevan hallitusmuodon 36 c §:n 2 momentin sanamuotoa.

"Muun sidonnaisuuden" ilmoittamisvelvollisuus on tarpeen senkin vuoksi, että joidenkin johtavien virkamiesten tehtäväalue on hyvin laaja. Virkamies olisi velvollinen ilmoittamaan myös "muut sidonnaisuutensa", vaikka hänen tehtäväalueensa ei olisikaan laaja, jos sidonnaisuudella voi olla merkitystä arvioitaessa virkamiehen edellytyksiä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Vaikka valiokunnan ehdottama sanamuoto merkitsee säännöstasolla esitykseen verrattuna korkeimpien virkamiesten ilmoitusvelvollisuuden laajenemista, ilmoitusvelvollisuus määräytyisi kuitenkin aina täytettävänä olevan viran mukaan. Valiokunnan ehdottama sääntely on sanamuodoltaan lisäksi osin hallituksen esitystä täsmällisempi, minkä vuoksi voidaan arvioida ennakkoilmoitusjärjestelmän ennustettavuuden paranevan ja samalla myös ilmoitusvelvollisen oman oikeusturvan lisääntyvän.

Esimerkiksi virkaan esitettävän henkilön toimiminen vastuunalaisessa tehtävässä sellaisessa yhdistyksessä, jonka taloudelliseen asemaan kyseiseen virkaan liittyvissä tehtävissä voidaan vaikuttaa, saattaa muodostaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan "muun sidonnaisuuden". Myös tässä yhteydessä on syytä korostaa, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat vain ne seikat, jotka objektiivisesti arvioiden voivat aiheuttaa epäilyn puolueettomuuden tai riippumattomuuden vaarantumisesta.

Virkamiehen "virkatoimiin kuulumattomilla tehtävillä" tarkoitetaan muun muassa luottamustehtäviä, joita ovat esimerkiksi kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtävät sekä sellaiset luottamus- ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä, jotka eivät ole sivutoimiksi katsottavia tehtäviä. Vaikka luottamustehtäviä valiokunta ei erikseen ehdota mainittavaksi lakitekstissä, ei niiden ilmoittamisvelvollisuus kuitenkaan supistu hallituksen esitykseen verrattuna.

Valiokunta on halunnut selvyiden vuoksi säilyttää 8 a §:n 1 momentissa maininnan valtion virkamieslain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimista, vaikka "kyseiseen virkaan kuulumattomat tehtävät" kattavat luonnollisesti myös sivutoimet.

Valiokunta toteaa lisäksi, että "merkittävän varallisuuden" -käsitteen piiriin saattaa kuulua, vastuun sisällöstä riippuen, myös takaussitou-

mus samoin kuin negatiivisena varallisuutena merkittävät velat.

Myös valiokunnan lähtökohtana on, että tietoja hankitaan vain siinä laajuudessa kuin se on tarpeen uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Ilmoitusvelvollisuuden rajaamisella niihin seikkoihin, jotka objektiivisesti arvioiden voivat aiheuttaa epäilyn riippumattomuuden tai puolueettomuuden vaarantumisesta, on tarkoitus osaltaan turvata myös tietosuojaa. Saadun selvityksen mukaan ilmoitetuista sidonnaisuuksista ei ole myöskään tarkoitus laatia rekisteriä. Tiedot annetaan kussakin tapauksessa asianomaiselle viranomaiselle, jonka vastuulla on huolehtia siitä, ettei tietoja käytetä väärin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 8 a §:n 3 momentissa säädettäväksi, että sanotun pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen on ilmoitettava sidonnaisuuksiaan koskevista mahdollisista muutoksista. Lisäksi 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi 1 ja 2 momentissa tarkoitettulle virkamiehelle velvollisuus muutoinkin viranomaisen pyynnöstä antaa vastaava selvitys.

Jotta nimitettäväksi esitettävä henkilö voisi ilmoittaa ne seikat, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tai virkasuhteen tehtäviä, nämä virkatehtävät on määriteltävä riittävän hyvin etukäteen. Myös tehtävien kannalta keskeisten sidosryhmien selvittäminen on tarpeellista. Näiden seikkojen selvittäminen ja tiedottaminen ilmoitusvelvolliselle henkilölle kuuluu viranomaisen tehtäviin.

Valiokunta ehdottaa 8 a §:n 3 momentin täydentämistä siten, että virkamiehen on ilmoitettava myös ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa tiedoissa havaitut puutteet. Tällainen puute saattaa johtua esimerkiksi siitä, että viranomaisen ei ole selvittänyt riittävän hyvin nimitettäväksi esitettävälle henkilölle kyseisen viran tehtäviä ja virkaan liittyviä sidonnaisuuksia. Ellei valiokunnan ehdottamaa säännöstä otettaisi lakiin, saattaisi syntyä virkamiehen kannalta tarpeettomastikin kiusallinen tilanne, mikäli ilmenisi jälkikäteen, että viranhoidon kannalta merkityksellistä tietoa ei ole ilmoitettu.

Hallituksen esityksen 8 a §:n 5 momentin mukaan ilmoituksen antamista koskevat tarkemmat säännökset annetaan asetuksella. Esityksen perustelujen mukaan ilmoitus annetaan käytännössä sille virkamiehelle, joka valmistelee nimitystä. Luonnollista on myös, että ilmoituksen vastaanottava viranomainen on asianomainen ministe-

riö, kun kysymyksessä on tasavallan presidentin tai valtioneuvoston nimitettävä virkamies.

Valiokunta katsoo, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviin virkamiehiin on syytä tulevaisuudessa ottaa tarvittavassa laajuudessa ainakin tuomarit. Heidän osaltaan asia on erikseen pohdittavana niin sanotussa tuomaritoimikunnassa.

Selvitys terveydentilasta (8 b §)

Hallituksen esityksessä 8 b §:n 1 momentin sanamuoto on valiokunnan mielestä liian väljä. Esityksen mukaan jokainen virkaa hakenut olisi pyynnöstä velvollinen antamaan terveystietoja ja jopa suostumaan terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Säännöstekstin kirjoittamistavasta huolimatta valiokunta katsoo olevan selvää, ettei 8 b §:ää ole tarkoitettu sovellettavaksi sanamuodon sallimassa laajuudessa.

Valiokunta ehdottaa kuitenkin selvyiden vuoksi 8 b §:n 1 momentin rajaamista siten, että virkaan nimittämisen edellytyksenä on viranomaisen pyynnöstä antaa tehtävän hoidon terveydentilaa edellytyksiä koskevia tietoja sekä osallistua lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi tarvittaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin.

Valiokunnan ehdottamassakin sanamuodossa säännös antaa mahdollisuuden selvittää nimitämisperusteisiin yhtenä osatekijänä kuuluvaa työkykyä silloin, kun sitä voidaan pitää tarpeellisenä. Terveystilaa koskeva selvitys voi siten koskea vain niitä henkilöitä, jotka ovat nimitämismenettelyyn liittyvässä valmistelussa päässeet niin sanotusti loppusuoralle. Valiokunta korostaa, että kysymys on tällöinkin nimenomaan kyseessä olevan viran tai määräaikaisen virkasuhteen tehtävien hoitoon vaikuttavan työkyvyn selvittämisestä. Selvyiden vuoksi voidaan vielä todeta, että kysymys ei ole säännönmukaisesta selvityksestä, koska selvitys hankitaan vain silloin, kun sitä voidaan pitää edellä mainitut seikat huomioon ottaen tarpeellisenä. Viranomaisen tietoon tulevan selvityksen sisältö määräytyisi ottaen huomioon muu asiaa koskeva normisto siten, ettei esimerkiksi kansainvälisiin sitoumuksiin liittyviä velvoitteita rikota.

Eroamisikä (35 §)

Esityksen 35 §:n 3 momentin mukaan virkamiehelle voitaisiin myöntää oikeus jatkaa pätevästä syystä virassaan 65 vuoden eroamisiän täyttyä enintään kahden vuoden ajan. Pykälän 4

momentti koskee virkamiehen mahdollisuutta jatkaa määräaikaisessa virkasuhteessa eroamisiän saavuttamisen jälkeen silloin, kun virkamiehen toimikausi perustuu lakiin tai asetukseen.

Valiokunta toteaa, että esityksestä ei ilmene valtion tehtävien hoitamiseen liittyvää yksilöidympää toiminnallista tai muutakaan perustetta, minkä vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettu muutos olisi tarpeen. Tähän kysymykseen ei ole muutoinkaan saatu kunnollista selvitystä. Ainoastaan 35 §:n 4 momentille on esitetty ajateltua mahdollista soveltamistilannetta kuvaava perustelu.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tarkoituksena olevan, että säännöstä sovelletaan vain poikkeustapauksissa. Viranomaisen voisi päättää virkamiehen oikeudesta jatkaa tehtävässään, jos virkasuhteen päättymisen eroamisiän täyttymisen johdosta aiheuttaisi huomattavaa haittaa tehtävien asianmukaiselle hoidolle.

Valiokunta toteaa, että edellä mainittua yleisellä tasolla esitettyä perustelua on sinänsä pidettävä hyväksyttävänä. Kuitenkin sellaisen soveltamistilanteen syntyminen, että virkatehtävien asianmukaiselle hoitamiseksi aiheutuisi huomattavaa haittaa, on erittäin harvinaista ja poikkeuksellista. Tätä osoittaa myös se edellä todettu seikka, ettei konkreettista soveltamistarvetta kuvaavia tilanteita ole kyetty juurikaan esittämään. Valiokunnan mielestä muutosehdotuksen tarpeellisuuden osoittaminen on vaikeaa senkin vuoksi, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että riittävän aikaisin ennakolta valmistaudutaan eroamisikää lähestyvän virkamiehen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen myös hänen jälkeensä. Valiokunnan mielestä vastuullinen ja virkavelvollisuuksien mukaan toimiva virkamies itsekin pyrkii vaikuttamaan mahdollisimman hyvin siihen, että virkatehtävien hoitaminen sujuu vaikeuksista, vaikka hän ei itse enää niitä ole hoitamassa.

Valiokunta on lopulta päätenyt siihen, että käytännössä saattaa syntyä tilanteita, joissa on perusteltua joustaa säädetyn eroamisiän ehdotoman noudattamisen vaatimuksesta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että virkamiehen voidaan sallia jatkaa tehtävässään enintään vuoden määräajan eroamisiän jälkeen. Edellytyksenä on nimenomaan, että virkasuhteen päättymisen eroamisiän täyttymisen johdosta aiheuttaisi huomattavaa haittaa kyseisten virkatehtävien asianmukaiselle hoidolle. Ottaen huomioon edellä esitetyt näkökohdat virkamiehen voidaan sal-

lia jatkaa tehtävässään eroamisiän jälkeen ai-noastaan niin kauan, että sanottu huomattava haitta on voitu poistaa. Jotta säännösteksti ja perustelut vastaisivat hallituksen esityksessä ehdotettua paremmin toisiaan, valiokunta ehdottaa lisäksi 35 §:n 3 ja 4 momentin muuttamista siten, että virkamies olisi oikeutettu jatkamaan eroamisiän täytettyään virkatehtävissään ai-noastaan painavasta syystä.

Koska viranomaisen ja omalta osaltaan myös eroamisikä lähestyvän virkamiehen on varau-duttava siihen, ettei virkamies enää eroamisiän jälkeen voi jatkaa tehtävissään, painava syy on sellainen, johon ei ole ennakolta voitu varautua. Tällöinkin on harkittava, onko viraston toimin-nan ja tehtävien hoidon kannalta kuitenkin vä-hemmän haittaa aiheuttava se seikka, että tehtä-viä ryhtyy hoitamaan muu kuin eroamisikää lä-hestynyt henkilö.

Valiokunta ehdottaa painavan syyn perusteen asettamista koskemaan myös 35 §:n 4 momentis-sa tarkoitettua määräaikaissa virkasuhteessa olevaa virkamiestä. Tehtävien hoidon jatkamis-mahdollisuuden perusteet ovat silloinkin edellä kuvatut.

Valiokunta toteaa, että viranomaisen on kai-kissa tapauksissa tehdessään päätöksen, jolla vir-kamies oikeutetaan hoitamaan tehtäviään 65 vuoden eroamisiän jälkeenkin, esitettävä pää-töksessä yksilöidyt perusteet virkasuhteen jatka-miselle.

Edellä lausuttua täydentäen on syytä todeta, ettei sinänsä se seikka, että henkilö on pätevä ja erittäin ammattitaitoinen oikeuta poikkeamaan 65 vuoden eroamisiän noudattamista koskevasta vaatimuksesta. Myöskään henkilön eläke-etuuk-siin vaikuttavat seikat eivät luonnollisesti ole laissa tarkoitettu painava syy.

Koska ehdotetun 35 §:n 3 ja 4 momentin sovel-tamisala on hyvin suppea, käytännössä virka-miehen mahdollisuus jatkaa tehtävissään eroa-misiän jälkeen tulee olemaan erittäin harvinaista ja poikkeuksellista. Joka tapauksessa on syytä korostaa, että kyseisten säännösten soveltami-nen tapahtuu virkavastuulla ja että sitä on syytä seurata.

Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta eh-dottaa, että lakiehdotus hyväksyttäisiin valio-kunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdot-taa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä la-kiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 3 momentti, 52 §:n 2 momentti, 53 §:n 1 momentti, 54 §, 57 §:n 1 momentti ja 66 §:n 3 momentti, sekä *lisätään* lakiin uusi 8 a ja 8 b §, 35 §:ään uusi 4 momentti ja 45 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

8 a §

Jäljempänä 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan nimittävänä esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys (*poist.*) elinkeino-toiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta (*poist.*) varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnai-suuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä.

(2 mom. kuten HE)

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin vir-koihin ja tehtäviin nimitettyjen virkamiesten on ilmoitettava viivytyksettä 1 momentissa tarcoite-uissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä *havaitut puutteet* sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

8 b §

Virkaan nimittämisen edellytyksenä on, että virkaa hakenut tai siihen ilmoittautunut henkilö

viranomaisen pyynnöstä antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. (Poist.). Tästä aiheutuneiden kustannusten suorittamisesta on voimassa, mitä 19 §:n 2 momentissa säädetään.

(2 mom. kuten HE)

35 §

— — — — —
Virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän. Viranomainen voi kuitenkin *painavasta syystä ja virkamiehen suostumuksella päättää, että virkamies voi jatkaa samassa virassa eroamisiän jälkeen määräajan, kuitenkin enintään yhden vuoden. Tämän määräajan kuluttua lop-*

puun virkasuhde päättyy ilman irtisanomista. Päätös virkamiehen oikeuttamisesta jatkamaan virassa on tehtävä ennen kuin virkamies on saavuttanut eroamisiän.

Viranomainen voi *painavasta syystä ja virkamiehen suostumuksella päättää, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies, joka laissa tai asetuksessa säädetyn toimikautensa aikana saavuttaa eroamisiän, voi jatkaa tehtäväsään toimikautensa loppuun, kuitenkin enintään yhden vuoden.* Tällöin virkasuhde päättyy ilman irtisanomista, kun määräaika on kulunut loppuun.

45, 52—54, 57 ja 66 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Timo Järvelähti /kesk, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

mi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

