

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
17 päivänä lokakuuta 1985
Lausunto n:o 13

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 14 päivältä helmikuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 238/1984 vp. valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta ja edustaja Männistön ym. lakialoitteesta n:o 20 valtion virkamieslainsäädännön uudistamista tarkoittaviksi laeiksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina ministeri Pekka Vennamo, hallitussihteeri Teuvo Metsäpelto ja hallitusneuvos Heikki Aaltonen valtiovarainministeriöstä, vs. lainsäädäntöjohtaja Pekka Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilä oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Aimo Pajunen puolustusministeriöstä, osastopäällikkö Juha Peltola sosiaali- ja terveysministeriöstä, hovioikeuden presidentti Heikki Mälkki Helsingin hovioikeudesta, oikeustieteen tohtori (h.c.) Risto Leskinen, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, professori Jaakko Uotila, hallintoneuvos Martti Mäenpää Suomen Suur-Loosiry:stä, pääsihteeri Leila Räsänen tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta, toimistopäällikkö Esko Koivusalo Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta, pääsihteeri Outi Kuosa Naisjärjestöjen Keskusliitto ry:stä, osastopäällikkö Jukka Wuolijoki valtiokonttorista, lakimies Antti Tuomi Akava ry:stä, neuvottelupäällikkö Harry Wetterstrand TVK-V ry:stä ja lakimies Heikki Sipiläinen VTY ry:stä. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, valtion virkamieslaiksi ja valtion virkamieslain voimaannapolaiksi samoin kuin ehdotukset laiksi valtion

eläkelain muuttamisesta, laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta, laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta, laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta ja laiksi kuluttaja-asiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

Uudistuksen tavoitteena on lisätä valtionhallinnon tehokkuutta ja suorituskykyä. Uudella lainsäädännöllä yhtenäistetään ja kootaan valtion virkamieslainsäädäntö sekä yhdenmukaistetaan eri virkamiesryhmien oikeudellista asemaa.

Nykyiset virkasuhdelajit, joita on noin kymmenen, ehdotetaan supistettavaksi kahteen, vakinaiseen ja tilapäiseen virkasuhteeseen. Lisäksi poistettaisiin nykyiset erilaiset nimittämiskirjat, joiden mukaan virkamiesten oikeudellinen asema nykyisin keskeisesti määräytyy.

Uudistuksen mukaan virkasuhde olisi irtisanotavissa sekä viranomaisen että virkamiehen puolelta. Virkamies voisi tehdä irtisanomisesta oikaisuvaatimuksen virkamieslautakuntaan, joka olisi uusi virastoihin perustettava, sekä viranomaisen että virkamiesjärjestöjen ehdotuksesta määräytyistä jäsenistä koostuva toimielin. Irtisanomissäännökset eivät koskisi tuomareita.

Esityksessä ehdotetaan myös virkojen perustamismenettelyn olennaista yksinkertaistamista ja nopeuttamista. Pääasiallinen uudistus olisi se, että eduskunta eräitä tärkeimpiä virkoja lukuun ottamatta osoittaisi perustettavia virkoja varten virastoittain määrärahan eikä määrärahan myöntäessään päättäisi sitovasti yksittäisistä viroista.

Uudistuksen muita keskeisiä kohtia ovat virkanimityksiin liittyvän ehdollepanomenettelyn poistaminen useimpien virkojen osalta, virkavollisuuksia ja virkavastuuta koskevien säännösten kokoaminen sekä mahdollisuus asettaa virkamies määrätyn edellytyksin valtioneuvoston käyettäväksi.

Hallituksen esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen n:o 239/1984 vp. valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista.

Edellä mainittu lakialoite sisältää ehdotukset laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ja valtion virkamieslaiksi. Lakialoitteessa ehdotetaan hallituksen esityksestä poiketen muun muassa eduskunnan aseman nykyisellään säilyttävää virkojen perustamismenettelyä, virkamiesten oikeuksien turvaamista eri säännöksiin, siirtämisperusteiden ja irtisanomisperusteiden tiukentamista, koeaikamenettelyn poistamista kokonaan ja virkamiesten valitusoikeuden turvaamista.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallitus ehdottaa kolmen ensimmäisen esityksensä sisältyvän lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksista ensimmäinen, ehdotus laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska kysymyksessä on hallitusmuodon 95 §:ssä tarkoitettu perustuslain muuttamista ja kumoamista merkitsevä lainsäädäntötoimi.

Hallitus ehdottaa myös valtion virkamieslain ja sen voimaanpanolain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta tarkastelee valtion virkamieslain voimaanpanolain säätämisyjärjestyksestä kokonaisuudessaan erikseen jäljempänä.

Valtion virkamieslakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustellaan hallituksen esityksessä sillä seikalla, että lakiehdotuksen 35 §:n 5 momentin mukaan palvelusuhteen jatkuvuuden turvaaminen voidaan ottaa huomioon hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjen virkaylennysperusteiden ohella virkamiehiä uudelleen sijoitettaessa.

Ehdotettu menettelytapa merkitsisi sitä, että yhden ainoan lainkohdan takia koko valtion virkamieslaki on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näin meneteltäessä valtion virkamieslakiehdotuksen jotkut muutkin kohdat kuin mainittu 35 §:n 5 momentti saatetaan ymmärtää luonteeltaan valtuuttaviksi. Tällaisen epäselvyyden välttämiseksi perustuslakivaliokunta katsoo, että valtion virkamieslaki tulee säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tämän vuoksi lakiehdotuksesta on joko poistettava sellaiset kohdat, joiden takia lakiehdotus olisi käsiteltävä perustus-

lainsäätämisyjärjestyksessä, taikka muutettava tuollaiset kohdat niin, että ne eivät estä käyttämästä tavallista lainsäädäntöjärjestyksestä. Perustuslainsäätämisyjärjestyksestä vaativat lakiehdotuksen kohdat tulee tarvittaessa sijoittaa erilliseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavaan lakiin tai, jos se käy sopivasti päinsä, asianomaiseen perustuslakiin.

Koska valtion virkamieslakiehdotus käsitellään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, on perustuslakivaliokunta arvioidessaan lakiehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittänyt huomiota ehdotuksen sellaisiin kohtiin, jotka liittyvät välittömästi johonkin perustuslain säännökseen ja joiden suhde perustuslakiin on avoin. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen tällaisia kohtia on aiheellista selvittää, vaikka joissakin tapauksissa tulkinnan perusteella voitaisiinkin pitää kiistatonna, että asianomainen perustuslain säännös ylemmänasteisena normina menee valtion virkamieslain kyseisen säännöksen edelle. Huomioon otettavia perustuslain säännöksiä ovat esimerkiksi hallitusmuodon 2 luvun sekä 70 ja 89 §:n säännökset.

Edellä selostetut valiokunnan omaksumat peruskäsitykset soveltuvat myös aiemmin mainittuun lakialoitteeseen sisältyviin lakiehdotuksiin, jotka kumpikin on aloitteen mukaan käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Johtolause

Lakiehdotuksen johtolause on teknisesti korjattava seuraavasti:

''Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 91 §:n 4 momentti ja

muutetaan 65 §:n 1 momentti, 89 §, 90 §:n 1 momentti sekä 91 §:n 2 ja 3 momentti,

näistä 90 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on 30 päivänä kesäkuuta 1947 annetussa laissa (539/47), näin kuuluviksi:''

65 §

Lakiehdotuksen 65 §:n 1 momentin ensimmäinen virke säilyttää uusien virastojen ja laitosten

tehtävistä säätämisen nykykäytännön mukaisena. Momentin toisen virkkeen mukaan virkoja voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa niin kuin siitä lailla säädetään. Lakiehdotus merkitsee sitä, ettei virkatyyppiä enää tarvitse vahvistaa lailla virastoittain tai laitoksittain. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen muutos on kannatettava virkojen perustamisen järjeistämiseksi. Lakiehdotus merkitsee myös sitä, että hallitusmuodosta ei enää ole johdettavissa sääntöä, jonka mukaan perustettavat virat on eriteltävä tulo- ja menoarviossa viran nimen ja palkkausluokan osalta. Tältä osin muutos vaikuttaa eduskunnan asemaan virkojen laatua ja määrää sekä palkkausoloja koskevassa päätöksenteossa.

Eduskunnan muodollisen aseman kannalta voidaan vaikuttamismahdollisuuksien vähenemisenä pitää sitä, että perustuslain tasolla luovutaan perustettavien virkojen tarkasta erittelyvaatimuksesta tulo- ja menoarviossa. Valtion virkamieslain 5 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että eräitä ylempiä virkoja perustettaessa virka on eriteltävä tulo- ja menoarviossa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on lisäksi, että muidenkin virkojen osalta tulo- ja menoarvioesityksen perusteluissa selostetaan määrärahojen lisäehdotuksen perusteluna uusien virkojen tarve asiakohtaisesti eriteltynä ja uusien virkojen tehtäväalue pääpiirteittäin.

Tähän nähden perustuslakivaliokunta katsoo, ettei muutos tosiasiallisesti merkitsevällä tavalla heikennä eduskunnan asemaa uusia virkoja ja palkkausoloja koskevassa päätöksenteossa, vaan saattaa päinvastoin antaa mahdollisuuksia näiden asioiden eduskuntakäsittelyssä tähänastista tehokkaammin puuttua olennaisiin seikkoihin. Valiokunta kuitenkin toteaa, että edellä tarkoitettua tulo- ja menoarvioesityksen perusteluihin otettava selostusta ei ole eduskunnan ja hallituksen keskinäisten suhteiden järjestämisen kannalta saatettu asianmukaiseen kuntoon, ellei asiasta säädetä lailla. Yhtenä mahdollisuutena on säätää valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentissa, että tulo- ja menoarvioesityksen perusteluissa on ilmoitettava sellaisten perustettavien päätoimisten virkojen lukumäärä ja pääasiallinen tehtäväalue, joita ei ole 2 momentin nojalla eriteltävä tulo- ja menoarviossa.

Valiokunnan käsityksen mukaan momentti olisi sanonnallisesti muutettava näin kuuluvaksi:

”Uusia virastoja ja laitoksia voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa *sen jälkeen*, kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla. Virkoja voidaan perus-

taa tulo- ja menoarvion rajoissa, niin kuin siitä lailla säädetään. *Myös* eläkeoikeudesta säädetään lailla.”

Tähän hallitusmuodon 65 §:n muutosehdotukseen liittyy kiinteästi se, että niin sanotun järjestelyvaltuuslain kumoaminen merkitsee eduskunnan jälkivalvonnan poistamista eräältä periaatteesta tärkeältä osalta, koska mainittuun lakiin nykyisin perustuvat asetukset ja valtioneuvoston päätökset jäävät toimittamatta eduskunnan tarkastettaviksi. Perustuslakivaliokunta pitää eduskunnan suorittamaa virkajärjestelyasetusten jälkitarkastusta tärkeänä ennen kaikkea sen vuoksi, että mainitulla menettelytavalla on epätarkoituksenmukaisia virkajärjestelyjä ennalta ehkäisevä vaikutus. Siksi on aiheellista säätää, että viran lakkauttamista tarkoittavat ja lakkauttamiseen liittyvät viran perustamista merkitsevät asetukset on toimitettava eduskunnan tarkastettavaksi ja että asetukset on kumottava, jos eduskunta niin päättää. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetukset olisi eduskunnassa tarkoituksenmukaista käsitellä valmistelevasti asianomaisessa erikoisvaliokunnassa. Mainittu sääntely ei kuitenkaan ole toteutettavissa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, minkä vuoksi tarvittavat säännökset jälkitarkastuksesta on sijoitettava joko hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttiin tai jäljempänä ehdotettavaan, valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla säädettävään erillislakiin.

89 §

Lakiehdotuksen 89 §:n 1 momentissa säädetään sellaisista viroista, jotka täytetään hakumenettelyn jälkeen virkaehdotuksesta. Tällaisia virkoja ovat lakiehdotuksen mukaan muun muassa hallitusmuodon 88 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitut virat eli oikeuslaitosten virat ja korkeimman hallinto-oikeuden virat.

Oikeuslaitosten viroilla voidaan ymmärtää tarkoitettavan tuomioistuinten muita kuin tuomarin virkoja, esimerkiksi alempia hallinnollisia virkoja. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista säätää perustuslaissa pääsäännöksi, että kaikki tällaiset virat täytetään virkaehdotuksesta. Lisäksi ehdollepanomenettely on epämielekäs korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä omia virkojaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdollepanomenettelystä täytettäviä oikeuslaitosten virkoja ovat voimassa olevien säännösten nojalla vesioikeuden sihteerin, hovioikeuden sihteerin ja

kanneviskaalin sekä vakuutusosoikeuden sihteerin virat. Näiden virkojen ehdollepanomenettelyä koskevat erityissäännökset jäävät esityksen mukaan voimaan. Näin ollen hallitusmuotoon ei ole nykyisen tilanteen säilyttämiseksi tarpeen ottaa säännöstä oikeuslaitosten virkoja täytettäessä noudatettavasta ehdollepanomenettelystä. Siksi hallitusmuodon 89 §:n 1 momentin ei tulisi koskea oikeuslaitosten virkoja eikä korkeimman hallinto-oikeuden virkoja. Tämä ei estäisi sääntämisestä joitakin oikeuslaitosten virkoja täytettäväksi virkaehdotuksesta, koska esityksessä ehdotetun muutoksen myötä nämä virat tulisivat pykälän 2 momentissa tarkoitetuiksi viroiksi, joiden täyttämistä lakiehdotuksen mukaan säädetään erikseen.

Lakiehdotuksen 89 §:n 2 momentin perusteissa puhutaan säättämisestä lailla, vaikka virkamieslakiehdotuksen 10 §:stä ilmenee myös asetuksella voitavan säätää, ettei jotakin virkaa täydetä hakemuksen perusteella. Lisäksi virkamieslakiehdotuksen 12 §:stä selviää, että asetuksella säädettäisiin lausuntonmenettelyn käytöstä esityksen tekemisen asemesta ja että joukko virkoja jäisi pykälässä säädettävän täyttömenettelyn ulkopuolelle voimassa olevien, asetuksentasoistenkin erityissäännösten varaan. Näistä syistä hallitusmuodon 89 §:n 2 momentissa olisi nimenomaisesti säädettävä, että muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen virkojen täyttämistä säädetään erikseen lailla tai asetuksella.

Edellä esitetyistä syistä ja eräät sanonnalliset seikat huomioon ottaen lakiehdotuksen 89 § on valiokunnan käsityksen mukaan muutettava näin kuuluvaksi:

”Hovioikeuksien jäsenten (*poist.*) ja korkeakoulujen professorien virat sekä 88 §:n 1 momentissa (*poist.*) mainitut virat on, jollei 90 §:ssä toisin säädetä, *viran oltua* haettavaksi julistettuna täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomaisen, *jolta* virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä koskevasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen virkojen täyttämistä säädetään erikseen *lailla tai asetuksella.*”

90 §

Myös lakiehdotuksen 90 §:n 1 momentissa on otettava huomioon eräitä sanonnallisia seikkoja, ja momentti on muutettava näin kuuluvaksi:

”Siitä, missä järjestyksessä (*poist.*) korkeakoulujen, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan virat, raastuvanoikeuden ja maistraatin pormestarin ja neuvosmiehen virat sekä Suomen Pankin virat *on täytettävä*, on voimassa erityisiä säännöksiä.”

91 §

Lakiehdotuksen 91 §:n 3 momentissa on syytä täsmentää, että siinä mainituista seikoista säädetään erikseen lailla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota sukupuolten erottelua merkitseviin nimikkeisiin, koska juuri hallitusmuodon muutosehdotuksen 91 §:n 3 momentissa käytetään käsitettä ”virkamies”. Tätä ja muita vastavia ilmaisuja esityksessä ei ilmeisesti ole lainkaan pyritty välttämään. Koska perustuslakivaliokunnan ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tarkastaa esitystä yksityiskohtaisesti tästä näkökulmasta käsin, valiokunta tyytyy vuonna 1976 uuden kunnallislain säätämisen yhteydessä toteutettuun käsiteuudistukseen ja eduskunnan työjärjestyksestä muutettaessa antamaansa mietintöön n:o 53/1982 vp. viitaten huomauttamaan toiselle lakivaliokunnalle, olisiko lainsäädäntöuudistuksessa tarpeellista ja mahdollista ottaa tämä seikka huomioon.

Valtion virkamieslakiehdotus

Hallitusmuodon 2 luvun perusoikeussäännöksiin liittyvät säännösehdotukset

Lakiehdotuksen 17 §:n sisältämä virkamiesten tasapuolista kohtelua koskeva velvoite liittyy hallitusmuodon 5 §:n ilmaisemaan kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Perustuslakivaliokunta toteaa olevan varsin tähdellistä, että myöskään viranhakijoita ei saa asettaa keskenään eri asemaan lakiehdotuksen 17 §:ssä mainituista syistä. Perustuslakivaliokunta esittääkin toisen lakivaliokunnan harkittavaksi, olisiko lakiehdotuksen tarkoittama syrjäntäkielto mahdollista laajentaa viranhakutilanteisiin joko ehdotuksen kyseisessä kohdassa tai lakiehdotuksen 13 §:n 3 momenttiin kytkeytyen esimerkiksi siihen tapaan

muotoiltuna, että viranomainen ei saa perusteetomasti asettaa viranhakijaa eriarvoiseen asemaan toisiin hakijoihin nähden lakiehdotuksen 17 §:ssä mainittujen syiden perusteella. Tämän tapaiseen samoin kuin lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotettuun sääntelyyn liittyy olennaisesti kysymys siitä, millaiset oikeusturvakeinot viranhakijalla ja virkamiehellä on viranomaisen mahdollisen syrjivän teon varalta.

Lakiehdotuksen 18 § liittyy hallitusmuodon 10 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen mainintaan, jonka mukaan mahdollisuudesta kieltää virkamiestä liittymästä tai kuulumasta yhdistykseen on erikseen lailla säädetty. Tällainen maininta ei ole asianmukainen eikä lainkaan välttämätön lakiehdotuksessa, koska kyseistä kieltä tarkoittavan mahdollisen erillislain säätämisen yhteydessä on erikseen selvitettävä kiellon sallittavuus hallitusmuodon 10 §:n kanalta. Selostettu maininta on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

Myös lakiehdotuksen 22 § koskee yhdistymisvapautta merkittävästi tämän perusoikeuden käytön rajoittamista. Säännöksen alkuosassa oleva kieltä on syytä poistaa edellä esitetyin perustein. Pykälän loppuosa taas on sisällöltään tarpeettoman yleisluonteinen, koska esityksen perusteluista ilmenevänä ainoana tarkoituksena on rajoittaa valtiota työnantajana edustavien virkamiesten toimimista virkamiesyhdistyksissä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään eri yhteyksissä katsonut, ettei perusoikeutta pidä sanonnallisestikaan rajoittaa aiheettoman laajasti. Tästä syystä pykälää olisikin tarkennettava yhdistymisvapausrajoituksen osalta.

Toisaalta perustuslakivaliokunta toteaa lakiehdotuksessa jätetyn vaille riittävää huomiota, että virkamiehellä voi olla muunkinlaisia sidonnaisuuksia kuin virkamiesyhdistyksessä toimiminen. Nämä sidonnaisuudet saattavat joutua ristiriitaan asianomaisen virkatehtävien kanssa esimerkiksi siten, että luottamus vaarantuu virkamiehen kykyyn ja haluun hoitaa virkaansa puolueettomasti suhteessa näihin sidonnaisuuksiin. Tällaisia tilanteita voi aiheutua muun muassa silloin, kun virkamies toimii jonkin yrityksen hallinnossa tai on jäsen niin sanotussa vapaamuurarijärjestössä.

Tältä osin perustuslakivaliokunta esittää toisen lakivaliokunnan harkittavaksi, voidaanko lainsäädäntötoimin ehkäistä tällaisia sidonnaisuuksia ja tulisiko hallituksen selvittää erikseen tätä asiaa.

Edellä käsitellyn yhdistymisvapauden rajoittamisen tarkkarajaisuusvaatimuksen huomioon ot-

tamiseksi on pykälä täsmennettävä näin kuuluvaksi:

''Virkamies, jonka tehtäviin kuuluu edustaa valtiota työnantajana, ei saa toimia valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa sanotun virkatehtävän kanssa.''

Hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen kytkeytyy läheisesti ruumiillisen koskemattomuuden suoja, jota koskettaa lakiehdotuksen 25 §. Valiokunnan käsityksen mukaan pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukainen velvollisuus on ilmaistu kovin väljästi. Virke voidaan kuitenkin täsmentää näin kuuluvaksi, ilman että säännöksen tarkoitus saadun selvityksen mukaan muuttuisi:

''(Poist.) Virkamies on pyynnöstä velvollinen antamaan asianomaiselle viranomaiselle *viran hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä* koskevia tietoja.''

Terveydentilaa koskevien tietojen antamisvelvollisuuteen liittyy se, ettei tällaisia tietoja ole lainsäädännössämme säädetty yleisesti salassa pidettäväksi. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä on oikeusturvasyistä asianmukaista täydentää lakiehdotuksen 23 §:ää niin, että virkamiehen vaitiolovelvollisuus käsittää myös terveydentilaa koskevat tiedot. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 9 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan salassa on pidettävä sellainen asia, josta on lailla niin säädetty. Tämän vuoksi ei ole aivan asianmukaista säätää asiaa laatunsa vuoksi salaiseksi. Vaitiolovelvollisuus voidaan tältä osin määritellä puhumalla seikasta, jota asian laadun vuoksi ei ilmeisesti saa ilmaista. Selostetulla tavalla täsmennettynä lakiehdotuksen 23 § kuuluu seuraavasti:

''Virkamies ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista virkamiesasemassaan tietoon saamaansa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka koskee toisen terveydentilaa taikka jota asian laadun vuoksi ei muutoin ilmeisesti saa ilmaista.''

Lakiehdotuksen 26 §:n säännökset koskettavat hallitusmuodon 7 §:ssä turvattua asuinpaikan valitsemisen vapautta. Valtiosäädännössämme on pidetty kiellettyinä lainsäädäntövallan siirtämistä tarkoittavaa lakia, joka antaa valtuuden puuttua perustuslailla turvattuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin. Koska ehdotuksen mukaan asetuksel-

la säädetään virkamiehen velvollisuudesta asua määrätyllä paikkakunnalla, on kysymys perustuslainvastaisesta lainsäädäntövallan delegoinnista. Ristiriita perustuslain kanssa voidaan poistaa muuttamalla pykälän 1 momentti seuraavasti:

''Virkamies on velvollinen asumaan hänelle varatussa virka-asunnossa tai määrätyllä paikkakunnalla, jos viran asianmukainen hoitaminen sitä vaatii. Tarkemmat säännökset tämän velvollisuuden sisällöstä annetaan asetuksella.''

Lakiehdotuksen 28 § liittyy hallitusmuodon 8 ja 9 §:ään, jotka koskevat uskonnonvapautta. Siihen on katsottu kuuluvan muun muassa oikeus harjoittaa uskontoa ja olla sitä harjoittamatta. Voimassa olevan uskonnonvapauslain (267/22) 9 §:n mukaan valan asemesta antaa vakuutuksen se, joka ei kuulu mihinkään uskontokuntaan tai jota uskontokuntansa oppi estää tekemästä valaa. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksessa on virkavalan ohella otettava asianmukaisesti huomioon mahdollisuus antaa vakuutus valan asemesta, jotta lain ei ymmärrettäisi perustuslainvoimaisesti turvatun uskonnonvapauden vastaisesti antavan valtuutta velvoittaa jotkut virkamiehet asetuksella yksinomaan valan tekemiseen. Tämä huomioon ottaen pykälän 1 momentti voidaan täsmentää seuraavasti:

''Virkamieheltä vaadittavasta virkavalasta tai vakuutuksesta on voimassa, mitä siitä erikseen asetuksella säädetään.''

Hallitusmuodon 70 ja 89 §:ään liittyvät säännösehdotukset

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa on asianmukaisesti otettu huomioon hallitusmuodon 70 §, jonka mukaan tulo- ja menoarvioon otettua määrärahaa ei saa siirtää eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen. Tämän niin sanotun virement-kiellon tulee valiokunnan käsityksen mukaan olla voimassa myös lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, jolloin virkojen lakkauttamisen johdosta vapautuvia määrärahoja käytetään virkojen perustamiseen. Momentin loppuun on selvyden vuoksi lisättävä sivulause ''jollei hallitusmuodon 70 §:stä muuta johdu''.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan pääsääntönä olevasta viran haettavaksi julistamisesta voidaan luopua lailla tai asetuksella. Hallitusmuodon 89 §:n muutosehdotuksen 1 momentin mukaan eräät virat on kuitenkin täytettävä

virkaehdotuksesta sen jälkeen, kun virka on ollut haettavaksi julistettuna. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa on nimenomaisesti mainittava, ettei viran haettavaksi julistamisen vaatimuksesta voida säätää poikkeuksia hallitusmuodon 89 §:n 1 momentin vastaisesti.

Virkamiehen siirtäminen ja uudelleen sijoittaminen

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus on 35 §:n 5 momentin takia käsiteltävä perustuslainsäätämismääräyksessä. Kyseisen säännösehdotuksen mukaan voidaan täytettäessä virkaa 33—35 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjen virkaylennysperusteiden ohella ottaa huomioon 35 §:n 1 momentissa tarkoitettun henkilön palvelussuhteen jatkuvuuden turvaamiseen liittyvät syyt.

Perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen selostetun kohdan merkitsevän hallitusmuodon 86 §:n sellaista täydentämistä, joka on toteutettava vain perustuslainsäätämismääräyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo aiheelliseksi täsmentää kyseistä säännöstä sisällöllisesti siten, että palvelussuhteen jatkuvuuden turvaaminen voidaan tarkoitetuissa tapauksissa ottaa huomioon pelkästään virkaylennysperusteiden ja muutoin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ohella. Näin käy kiistattomaksi, ettei tällöinkään saada luopua täytettävää virkaa varten erikseen säädettyistä kelpoisuusehdoista.

Valiokunta on edelleen kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan virka saadaan täyttää julistamatta virkaa haettavaksi. Tätä säännöstä noudatettaisiin yleisesti virkamiehen siirtoilanteissa. Se koskisi periaatteessa myös siirtämistä professorin virkaan ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallitusmuodon 91 §:n 1 momentissa säädettyillä edellytyksillä tuomarinkin virkaan. Professorin ja eräitä tuomarin virkoja koskee hallitusmuodon 89 §:n 1 momentin muutosehdotuksen perusteella vaatimus viran julistamisesta haettavaksi ja viran täyttämisestä virkaehdotuksesta. Tältä osin lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin ensimmäinen virke on ristiriidassa hallitusmuodon 89 §:n 1 momentin kanssa, koska lakiehdotus merkitsee luopumista viran hakumenettelystä ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotuksen tarkoituksena on poiketa myös ehdollepanomenettelystä.

Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole perusteltua aihetta säätää yleisesti mahdollisuudesta siirtää virkamies professorin virkaan julistamatta kyseistä virkaa haettavaksi ja tekemättä viran täyttämistä virkaehdotusta. Käsitys perustuu ensi sijassa professorin viran täyttöön keskeisesti kuuluvan tieteellisen pätevyyden arvioimisen tärkeyteen ja siihen, että ehdollepanomenettely antaa sopivan mahdollisuuden tuohon arviointiin. Samanlainen arvio on esitettävissä niistä edellytyksiltään rajoitetuimmista tapauksista, joissa virkamies voitaisiin siirtää tuomarin virkaan. Näistä syistä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen 34 §:n 1 momentin soveltamisen ulkopuolelle jätettävä hallitusmuodon 89 §:n 1 momentissa tarkoitettut virat, jotta lakiehdotus tältä osin voidaan käsitellä tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan siirtämisestä päättää nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Esityksessä ei mainita syitä, joiden tähden siirtotapauksissa toimivalta olisi oltava mahdollista siirtää asetuksellakin nimittävästä viranomaiselta muulle viranomaiselle. Tästä syystä ja ottaen erityisesti huomioon sen, että nimittävästä viranomaisesta on säännöksiä hallitusmuodossa, sivulause on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan poistettava momentista, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 35 §:n mukaan asianomainen viranomainen voi pykälän 1 momentissa säädettävillä edellytyksillä kieltää avoinna olevan tai avoimeksi tulevan viran täyttämisen. Pykälän 4 momentin perusteella viran täyttämättä jättämisestä päättää, jos siihen on nimittävänä viranomaisena tasavallan presidentti, valtioneuvosto, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus, tämä viranomainen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ei ole asianmukaista, että mainitut ylimpiin valtioelimiin luettavat viranomaiset muodollisesti tekisivät päätöksen jonkin nimittämismaltaansa kuuluvan viran täyttämättä jättämisestä sijoittaakseen siihen virkamiehen, joka 35 §:n 1 momentin mukaisesti olisi sijoitettava uudelleen. Valiokunnan mielestä kysyksen menettelyn ei pitäisi lainkaan koskea mainittujen ylimpien viranomaisten täytettäviä virkoja. Muutettaessa ehdotusta tähän tapaan poistuu se pykälän 2 momentista muutoin aiheutuva ristiriita perustuslain kanssa, että myös jokin hallitusmuodon 89 §:n 1 momentissa tarkoitettu virka voitaisiin

hallituksen esittämän muotoilun mukaisesti täyttää julistamatta virkaa haettavaksi.

Helsingin yliopiston asema

Virkamiehen uudelleen sijoittamista ja siirtämistä koskevat lakiehdotuksen kohdat on tarkoitettu sovellettavaksi myös Helsingin yliopistoon nähden. Säännökset merkitsevät Helsingin yliopiston osalta sitä, että virkamies voidaan 33 §:n edellytyksillä siirtää Helsingin yliopiston virkaan ja että valtion asianomainen viranomainen voi 35 §:n mukaan kieltää täyttämästä avoinna olevaa tai avoimeksi tulevaa muuta kuin professorin ja ylikirjastonhoitajan virkaa. Perustuslakivaliokunnan edellä 35 §:n 4 momentista ilmaiseman käsityksen mukaan professorin ja ylikirjastonhoitajan virat olisi jätettävä menettelyn ulkopuolelle, koska niihin nimittää tasavallan presidentti.

Hallitusmuodon 77 §:n 1 momentissa on turvattu Helsingin yliopistolle itsehallinto-oikeus. Saman pykälän 2 momentin mukaan uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla tarkempien säännösten jäädessä asetukseen. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt näitä säännöksiä esimerkiksi mietinnössä n:o 2/1923 vp., joka annettiin hallituksen esityksestä n:o 26/1922 vp. laiksi Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista, sekä lausunnossa n:o 6/1969 vp., joka annettiin hallituksen esitykseen n:o 223 sisältyneestä ehdotuksesta laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista ja siihen liittyneistä lakialoitteista.

Perustuslakivaliokunta katsoi Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeuden merkitsevän ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Virkojen osalta valiokunta totesi itsehallinto-oikeuden tarkoittavan, että yliopiston viranomaiset saavat määrättyjen säännösten rajoissa itse "ehdottaa opettajansa ja virkamiehensä, jotka yliopiston kansleri ja konsistori eräissä tapauksissa nimittävätkin".

Lakiehdotus ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole nimitysjärjestelyjen osalta ristiriidassa Helsingin yliopistolle turvatun itsehallinto-oikeuden kanssa, koska yliopiston virkoihin nimittävänä viranomaisena säilyy yliopiston kansleri tai pieni konsistori sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty Helsingin yliopistoa koskevissa säädöksissä sekä professorin ja ylikirjastonhoitajan virkoihin tasavallan presidentti. Tältäkin kannal-

ta on näin ollen merkittävää, että lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin jälkimmäinen virke muutetaan aiemmin mainitulla tavalla.

Mitä tulee 33 ja 34 §:ään perustuvaan mahdollisuuteen siirtää virkamies toiseen virkaan kyseistä virkaa haettavaksi julistamatta ja virkaehdotusta tekemättä, merkitsee tämä valiokunnan käsityksen mukaan Helsingin yliopistolle perustuslaissa turvatus itsehallinto-oikeuden rajoittamista, ellei 34 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä täsmennetä edellä todetulla tavalla.

Vielä on huomattava, että hallitusmuodon 89 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen lisäksi apulaisprofessorin virka jää ehdotuksen mukaan normaalitapauksessa täytettäväksi virkaehdotuksesta. Lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin ensimmäinen virke merkitsisi kuitenkin poikkeamista tästä pääsäännöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan apulaisprofessorin viran täyttäminen virkaehdotuksesta kuuluu Helsingin yliopistolle turvatus itsehallinto-oikeuden piiriin. Näin ollen lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettävän menettelyn ulkopuolelle on jätettävä myös Helsingin yliopiston apulaisprofessorin virka, jotta lakiehdotus hallitusmuodon 77 §:n 1 momentin estämättä voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tällä perusteella lakiehdotuksen mainittuun kohtaan tehtävä rajaus on korkeakouluhallinnon yhdenmukaisen menettelyn vaatimuksen vuoksi tarkoituksenmukaista ulottaa kaikkien korkeakoulujen apulaisprofessorin virkoihin.

Perustuslakivaliokunta on Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeuden kannalta kiinnittänyt vielä huomiota valtion asianomaisen viranomaisen mahdollisuuden kieltää viran täyttö, mikä seuraa lakiehdotuksen 35 §:stä. Valiokunnan käsityksen mukaan tuo mahdollisuus ei itsehallinto-oikeuden kannalta merkisevällä tavalla vaikuta nimitysasioiden toimivaltajärjestelyihin eikä nimitettävän viranomaisen soveltamiin kelpoisuusehtoihin, joten se on Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeuden estämättä saatettavissa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Perustuslakivaliokunta on varhaisemmissa kannanotoissaan katsonut, että Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteita tarkoittaen lain säännöksillä on määriteltävä yliopiston tehtävä, yliopiston hallintoelimet, niiden kokoonpano ja keskinäiset suhteet sekä miten niissä päätösvaltaa käytetään. Lisäksi valiokunta on katsonut, että laissa tulee säätää muun muassa siitä, millaisia virkoja ja toimia yliopistossa voi olla ja miten ne täytetään.

Tähän nähden on merkille pantavaa, että esityksen mukaan hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin muutokseen nojautuen virat lakiehdotuksen 6 §:n mukaan perustetaan asetuksella. Perustuslakivaliokunta katsoo, että mainittu hallitusmuodon kohta virkojen perustamista koskevana erityissäännöksenä syrjäyttää hallitusmuodon 77 §:n 2 momentin tähänastisen tulkinnan, etenkin kun tuo tulkinta on aiheutunut nyt muutettavaksi ehdotetun hallitusmuodon 65 §:n säännöksen tähän saakka ymmärretystä sisällöstä.

Hallitusmuodon 77 §:n 2 momenttiin perustuvan lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen kanssa ristiriidassa lakiehdotus sen sijaan on siltä osin kuin viran täyttökiellon antava asianomainen viranomaisen ehdotetaan säädettäväksi asetuksella. Mahdollisuutta kieltää viran täyttö on pidettävä viran täyttömenettelyn niin olennaisena osana, että se tähänastisen lainsäädäntökäytännön valossa on luettava Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteisiin. Tämän vuoksi kyseinen viranomaisen on mainittava nimeltä virkamieslaissa, jotta laki tältä osin voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

33—35 §:stä johtuvat muutosehdotukset

Lakiehdotuksen edellä käsitellyistä 33—35 §:stä on 35 §:n 5 momentti sellainen kohta, joka tämän lausunnon alussa esitetyn lähtökohdan mukaisesti on sijoitettava erilliseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavaan lakiin tai, jos se käy sopivasti päinsä, asianomaiseen perustuslakiin. Koska kysymyksessä on pysyväksi tarkoitettu hallitusmuodon 86 §:n säännösten täydentäminen, nämä virkamieslakiehdotuksen säännökset voitaisiin ajatella sijoitettaviksi omaksi momenttikseen hallitusmuodon 86 §:ään.

Hallitusmuodossa säädettyjen virkaylennysperusteiden soveltamisalan yleisyyteen nähden lakiehdotuksen puheena olevat säännökset liittyvät kuitenkin rajoitetumman erityistavoitteen huomioon ottamiseen. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta ehdottaa asian sääntelyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävässä erillislaissa. Siinä on valiokunnan käsityksen mukaan soveliasta ottaa huomioon myös 35 §:n 4 momentista edellä tehty huomautus. Valiokunnan seuraavassa ehdottamaan erillislakiin sisältyvät säännökset voidaan tarvittaessa toistaa ja niitä perustuslakien sallimissa rajoissa täsmentääkin valtion virkamieslaissa, jos se esimerkiksi sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi osoittautuu aiheelliseksi. Perustuslakiva-

liokunnan mielestä erillislaissa on soveliaista säätää myös aikaisemmin käsitellystä viran lakkauttamista tarkoittavien asetusten jälkivalvonnasta eduskunnassa.

”Laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §

Valtion palvelussuhteen jatkuvuuden turvaaminen voidaan hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjen perusteiden ja muutoin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ohella ottaa huomioon täytettäessä valtion virkaa, johon nimittää muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus.

2 §

Viran lakkauttamista tarkoittavan asetuksen ja siihen liittyvän viran perustamisasetuksen antamisesta on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ilmoitus eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, välittömästi eduskunnan kokoukseen. Asetus on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

3 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .”

Edellä esitetyn mukaisesti on lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentti valiokunnan käsityksen mukaan muutettava näin kuuluvaksi:

”Kun virkamies siirretään *muuhun kuin hallitusmuodon 89 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkaan tai korkeakoulun apulaisprofessorin virkaan, (poist.)* virka saadaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta ja virkaehdotusta tekemättä. Siirtämisestä päättää nimittävä viranomaislainen (poist.).

Lisäksi on 35 §:n 1—3 momentissa asianomaisen viranomaisen asemesta mainittava valtiokonttori toimivaltaisena viranomaisena niin kuin esityksestä muualta ilmeneekin.

Kurinpitojärjestelmä

Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut ehdotetun kurinpitojärjestelmän antavan aihetta muuhun huomautukseen kuin siihen, että eduskunnan oikeusasiamieheltä puuttuu mahdollisuus panna kurinpitomenettely vireille yleisessä virkamieslautakunnassa tapauksissa, joissa hän on määrännyt ryhdyttäväksi kurinpitomenettelyyn. Ottaen huomioon eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin aseman hallitusmuodon 49 §:ään pohjautuvan rinnasteisuuden olisi lakiehdotuksen 83 §:n 2 momentissa luotava oikeusasiamiehelle mainitussa tilanteessa oikeus panna kurinpitomenettely vireille ja lakiehdotuksen 87 §:ssä todettava oikeusasiamiehen mahdollisuus käyttää valitusoikeutta tällaisessa asiassa.

Selostetun synn vuoksi olisi lakiehdotuksen 83 §:n 2 momentti muutettava näin kuuluvaksi:

”Yleisessä virkamieslautakunnassa kurinpitomenettelyn panee 60 §:ssä säädettyllä tavalla vireille valtioneuvoston oikeuskansleri tai hänen määräämänsä virkamies. Jos eduskunnan oikeusasiamies on 59 §:n 3 momentin mukaisesti määrännyt, että kurinpitomenettelyyn on ryhdyttävä, kurinpitomenettelyn panee yleisessä virkamieslautakunnassa vireille eduskunnan oikeusasiamies tai hänen määräämänsä virkamies. Näihin sovelletaan yleisessä virkamieslautakunnassa, mitä kurinpitoasiemiehestä tässä laissa säädetään.”

Edellä mainitulla perusteella olisi 87 §:n loppuosan viittauksessa käytetty ilmaisu muutettava monikkomuotoon ”...83 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla, ...”.

Virkamieslautakunnat

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslian ja eri virastojen yhteyteen perustetaan virkamieslautakuntia, jotka käsittelevät kurinpitoasioita ja oikaisuvaatimuksia muiden viranomaisten kuin valtioneuvoston, tasavallan presidentin, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemistä irtisanomispäätöksistä. Lautakunnat voidaan tehtäviensä perusteella asiallisesti rinnastaa lainkäyttöelimiin. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista ja 60 §:stä johtuvia vaatimuksia lausunnossa n:o 4/1984 vp. hallituksen esitykses-

tä n:o 38 työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tuossa lausunnossa esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksesta, joskin 81 §:n 1 momentin mukaista lautakunnan puheenjohtajana toimivan henkilön mahdollisuutta kutsua kelpoisuusvaatimukset täyttävä sopiva henkilö poissa olevan varamiehen sijaan on pidettävä varsin erikoisena sekä lainkäytön ja yleensäkin päätösvallan käytön järjestelyä koskevien periaatteiden kannalta epätyytyttävänä. Epäkohta olisi valiokunnan käsityksen mukaan yksinkertaisesti poistettavissa määrämällä lautakuntaan useampia varajäseniä kuin esityksessä on ehdotettu.

Virkamieslain voimaanpanolakiehdotus

Esityksen perusteluissa todetaan, että voimaanpanolakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti, koska lailla kumottaisiin perustuslaintasoisia säädöksiä. Esimerkkinä perusteluissa mainitaan valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki (767/76).

Kyseinen järjestelyvaltuuslaki on kieltämättä säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta se on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki eikä perustuslaki, koska sitä ei ole nimenomaan julistettu olemaan voimassa perustuslakina. Tällainen poikkeuslaki on kumottavissa tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen, ellei ole erityisiä perustuslaeista johtuvia syitä noudattaa muunlaista säätämisyjärjestystä. Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut mainitun järjestelyvaltuuslain sen paremmin kuin muidenkaan kumottavaksi ehdotettujen poikkeuslakien kumoamiseen — jäljempänä käsiteltäviä lakkautuspalkkasäädöksiä lukuun ottamatta — liittyvän sellaisia erityisyyttä, jotka vaatisivat perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Voimaanpanolakiehdotuksen mukaan valtion virkamieslain voimaan tullessa kumotaan myös kolme lakkautuspalkkasäädöstä. Ne ovat laki viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan (182/31), laki puolustuslaitoksen viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan (183/31), ja laki lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa (789/44). Kaksi viimeksi mainittua lakia on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Virkamiehen oikeutta palkkaukseen lakkautuspalkka-oikeus mukaan luettuna on pitkään pidetty hallitusmuodon 6 §:n turvaamana. Vuonna

1970 voimaan tulleella virkaehtosopimusjärjestelmällä pääosa virkamiespalkkauksia koskevia ratkaisuja siirrettiin sopimuksenvaraisiksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossa n:o 1/1979 vp. hallituksen esityksestä n:o 10 laiksi valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta katsonut, että siltä osin kuin virkamiespalkkaukset ovat jääneet virkaehtosopimusjärjestelmän ulkopuolelle tai virkamiespalkkauksia muutettaisiin virkaehtosopimusjärjestelmä sivuuttamalla, on hallitusmuodon 6 §:n mukainen suoja edelleen olemassa. Valiokunta totesi edelleen, että koska tuolloin ehdotettu järjestely ei muun muassa poistanut asianomaisten virkamiesten lakkautuspalkka-oikeutta, niin lakiehdotus ei loukannut heidän perustuslaissa turvattuja oikeuksiaan ja oli käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan selostetun kannanoton valossa virkamiesten lakkautuspalkka-oikeuden perusteena olevien lakien kumoaminen näyttäisi kajoavan virkamiehelle perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin ja lait olisi siksi kumottava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Käsillä olevassa tapauksessa säätämisyjärjestyksen arviointiin vaikuttaa kuitenkin myös se, että voimaanpanolakiehdotuksen 15 §:ssä ja 36 §:n 2 momentissa luodaan voimassa olevan lakkautuspalkkasäännösten piiriin nykyisin kuuluville virkamiehille eräänlainen viiden vuoden lakkautuspalkkasuoja sen viran osalta, jossa asianomainen on tai johon hän siirtyy valtion virkamieslain tullessa voimaan. Näihin virkamiehiin sovellettaisiin kumottavia lakkautuspalkkasäädöksiä, jos kyseinen virka lakkaa ennen kuin viisi vuotta on kulunut valtion virkamieslain voimaantulosta. Tähän verraten pitkään siirtymävaiheeseen nähden ja ottaen myös huomioon, että lakkautuspalkan suuruudesta on nykyisin mahdollista määrätä virkaehtosopimuksin niin kuin muistakin palvelussuhteen ehdoista ja että esityksessä ehdotetaan kumottavan lakkautuspalkan sijaan erorahasta ja toistuvasta korvauksesta muodostuvaa järjestelyä, perustuslakivaliokunta pitää lakkautuspalkka-oikeuden perusteena olevien lakien kumoamista niin epäolennaisena ja merkitykseltään vähäisenä puuttumisena virkamiesten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin, että tarkoitettut lait voidaan kumota tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Perustuslakivaliokunta on säätämisyjärjestyksen kannalta tutkinut myös voimaanpanolakiehdotuksen 26 ja 27 §:n säännösten merkitystä. Kysei-

set säännökset kajoaisivat voimassa oleviin virkaehtosopimuksiin perustuviin virkamiesten varallisuusarvoisiin oikeuksiin, koska virkamiesten palkanmaksupäivä määräytyisi noiden säännösten perusteella sen estämättä, mitä virkaehtosopimuksessa on määrätty. Kun valtion virkamiehille palkka nykyisin maksetaan joko kuukauden ensimmäisenä tai viimeisenä arkipäivänä, niin ehdotuksen mukaan tuota päivää siirretään kuukauden 15. päivää kohti palkanmaksupäivää joko yhdellä tai kahdella päivällä kuukaudessa lykäten tai aientaen. Perustuslakivaliokunta katsoo ehdotetun järjestelyn merkitsevän palkanmaksun lykkäämistä kuukautta kohti kerrallaan niin lyhyeksi ajaksi, ettei tällainen vähäinen puuttuminen virkamiesten taloudelliseen asemaan ole ristiriidassa heidän perustuslaisia turvattujen oikeuksiensa kanssa. Tähän arvioon vaikuttaa sekin, että jo nykyisin samanpituiset palkanmaksupäivän siirtymät ovat mahdollisia.

Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut voimaannolaki ehdotuksessa muutakaan sellaista, joka olisi ristiriidassa perustuslakien kanssa, minä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 27 §:n säännökset tarkoittavat määrittää palkanmaksupäivän kahtatoista kuukautta valtion virkamieslain voimaantuloa edeltävältä ajalta. Hallitus kuitenkin ehdottaa, että voimaannolaki tulee voimaan samanaikaisesti valtion virkamieslain kanssa. Tämä ristiriita on syytä poistaa voimaannolaki ehdotuksen voimaantulosäännöksessä, sillä lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentti ei sellaisenaan anna mahdollisuutta siirtää palkanmaksupäivää 27 §:n mukaisesti jo ennen lain voimaantuloa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös voimaannolaki ehdotuksen 3 §:n 2 momentin, 4 §:n 2 momentin ja 6—8 §:n kaltaisiin säännöksiin, joilla kumotaan eri säädöksiä ja yksittäisiä säännöksiä niitä lainkaan yksilöimättä. Valiokunnan mielestä on virkamieslainsäädännön selkeyden ja sen myötä oikeusturvankin kannalta tärkeää, että ennen uudistuksen voimaantuloa tässä yhteydessä yksilöimättä kumottavat säädökset ja säännökset mahdollisuuksien mukaan sopeutettaisiin uuteen virkamieslainsäädäntöön.

Ed. Männistön ym. lakialoite

Lakialoitteeseen sisältyvän ensimmäisen ehdotuksen osalta laiksi Suomen Hallitusmuodon

muuttamisesta soveltuu, mitä vastaavan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 89 §:n ja 90 §:n 1 momentista edellä on todettu. Sen sijaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 91 §:n 3 momentista tehty huomautus on otettu huomioon lakialoitteessa. Lakiehdotuksen johtolauseessa on otettava huomioon, että muutettavaksi ehdotettu 90 §:n 1 momentti ei ole enää alkuperäisessä muodossaan voimassa.

Lakialoitteeseen sisältyvän toisen lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentista ja 39 §:n 4—5 momentista voidaan tehdä samat huomautukset kuin hallituksen esitykseen sisältyvän valtion virkamieslakiehdotuksen 34 §:n 1 momentista ja 35 §:n 4—5 momentista on edellä esitetty. Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut tässä lakiehdotuksessa olevan sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden merkittäviä kohtia, joita ei edellä jo olisi käsitelty hallituksen esitykseen sisältyvän valtion virkamieslakiehdotuksen yhteydessä. Toisaalta lakialoitteeseen sisältyvässä vastaavassa lakiehdotuksessa on kohtia, jotka eivät anna aiheita samanlaiseen huomautukseen kuin hallituksen esityksen osalta edellä on tehty (lakiehdotuksen 26 ja 29 § sekä 30 §:n 1 momentti).

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntoon esittää,

että toinen lakivaliokunta sekä hallituksen esitykseen että lakialoitteeseen sisältyvän Suomen Hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen osalta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty,

että sekä hallituksen esitykseen että lakialoitteeseen sisältyvästä valtion virkamieslakiehdotuksesta erotetaan perustuslakivaliokunnan mainitsema kohta, josta samoin kuin edellä edellytetystä eduskunnan jälkitarkastuksesta kirjoitetaan tässä lausunnossa selostetulla tavalla erillinen ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä käsiteltäväksi laiksi valtion virkojen täyttämistä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle,

että edellisessä kappaleessa tarkoitettuihin järjestelyihin sekä hallituksen esitykseen että lakialoitteeseen sisältyvä valtion virkamieslakiehdotus voidaan muilta osiltaan

käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja että hallituksen esitykseen sisältyvät valtion virkamieslain voimaantulolakehdotus sekä ehdotukset laiksi valtion elä-

kelain muuttamisesta, laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta, laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta, laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta ja laiksi kuluttaja-asiamiehestä annetun lain muuttamisesta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowicz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Kärhä,

Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen, E. Laine (osittain) ja Rajamäki (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme voi yhtyä perustuslakivaliokunnan lausuntoon lähinnä siltä osin kuin lausunnossa katsotaan nimikkeen "virkamies" merkitsevän sukupuolten erottelua. Mielestämme mainittu nimike on tosiasiallisesti sukupuolineutraali, va-

kiintunut ja muutoinkin erittäin onnistunut. Uuden nimikkeen etsiminen sen tilalle on näin ollen paitsi täysin tarpeetonta myös perinteikoista.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1985

Ben Zyskowicz
Iiro Viinanen

Sampsa Aaltio
Impi Muroma

II

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan ei voida kieltää kansalaista kuulumasta lailliseen yhdistykseen. Tästä syystä perustuslakivaliokunta edellyttää virkamieslakiesityksen 22 §:ää muutettavaksi niin, että yhdistymisvapauden rajoitus sallitaan

vain niihin tapauksiin, joissa virkamies edustaa neuvotteluissa työnantajaa omaa virkamiesyhdistystään vastaan.

Edellä kerrotusta syystä katsomme, että perustuslakivaliokunnan lausunnosta on poistettava

maininta, jossa on otettu kantaa virkamiehen moitittavasta kuulumisesta eräeseen lausunnossa nimeltä mainittuun yhdistykseen.

Korostamme, että virkamieslainsäädännön käsittelyn yhteydessä ei ole myöskään tullut esiin

sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat tai joiden nojalla voitaisiin päätellä, että kansalaisten oikeusturva mahdollisesti vaarantuisi siinä tapauksessa, että virkamies kuuluu lausunnossa mainittuun yhdistysrekisteriin merkittyyn järjestöön.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1985

Lea Kärhä
Impi Muroma

Iiro Viinanen
Samps Aaltio

III

Vaikka pääosin olemme voineet yhtyä valtionkunnan enemmistön kantaan, haluamme eriyvänä mielipiteenämme esittää seuraavaa:

1) Hallituksen ehdotuksen valtion virkamieslaiksi 46 §:n 2 momentin 1 kohdassa on viranhaltijan irtisanomisperusteeksi määritelty viran lakkauttaminen. Katsomme, kuten valtiovarainvaliokuntakin lausunnossaan, että tämä ei voi olla irtisanomisperuste. Ko. pykälän 2 momentin 4 kohdassa määritelty virkamiehen irtisanomisperuste on mielestämme aivan liian väljä antaen mahdollisuuden virkamiehen mielivaltaiseen kohteluun. Nämä ovat selvästi ristiriidassa HM 6 §:n 2 momentin kanssa. Mielestämme ko. 46 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdat ovat riittävät määrittelemään ne yleiset edellytykset, joilla virkamies on

irtisanottavissa. Tästä syystä ko. 46 §:n 2 momentin 1 ja 4 kohta tulisi poistaa.

2) Saman lakiehdotuksen 91 § rajoittaa viranhaltijan valitusmahdollisuuksia mm. virkanimityksiä ja virkamiehen asuinpaikan valintaa samoin kuin terveydentilaan liittyvien tietojen antamista koskevista asioista.

Nämä kaikki seikat kuuluvat kansalaisten perusoikeuksiin. Ko. pykälä pitää sisällään lisäksi sellaisen yleisen valituskiellon, joka voi kohdistua moneen muuhunkin perusoikeuteen ennalta arvaamattomalla tavalla. Mielestämme tällaista yleistä valituskieltoa ei tule säätää, vaan lakiin on selkeästi kirjoitettava ne tapaukset, joita valituskielto voi koskea.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1985

Arvo Kempainen

Kati Peltola

