

HE 181/2010 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion virkamieslain yleinen valituskielto kumottaisiin. Pääsääntönä olisi virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Erillisessä säännöksessä lueteltaisiin päätökset, joista ei ole mahdollista valittaa.

Muutoksenhakuoikeuden laajentumisen myötä valtion virkamiehet hakisivat tulevai-

suudessa muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta. Virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Valtion virkamieslaista poistettaisiin virkamieslautakuntaa koskevat säännökset.

Lisäksi virkamieslakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä pienempiä muutoksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Muutoksenhakuoikeus.....	3
Virkamieslautakunta.....	4
Virkamiesten palkkaus eräissä tilanteissa.....	5
1.2 Nykytilan arviointi.....	5
Muutoksenhakuoikeus.....	5
Virkamieslautakunta.....	6
Virkamiesten palkkaus eräissä tilanteissa.....	7
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	7
2.1 Muutoksenhakuoikeus.....	7
Valitusoikeuden avaamista puoltavia seikkoja.....	7
Valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvia seikkoja.....	8
Valitusoikeuden avaamista puoltavien ja sitä vastaan puhuvien seikkojen arviointi virkaan nimittämisen osalta.....	9
Muutoksenhakuoikeuden rajoitukset muissa kuin nimitysasioissa.....	11
2.2 Muutoksenhakujärjestelmä.....	11
2.2.1 Toteuttamisvaihtoehdot.....	11
1. Normaali hallinto-oikeustie.....	11
2. Hallinto-oikeudella velvollisuus tai mahdollisuus kuulla järjestöjä.....	11
3. Työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajat asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa.....	12
4. Muutoksenhaku virkamieslautakunnasta hallinto-oikeuteen.....	12
5. Nykyinen järjestelmä.....	12
2.2.2 Keskeiset ehdotukset.....	12
2.3 Virkamiehen palkkaus eräissä tilanteissa.....	12
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	13
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	13
3.2 Muut vaikutukset.....	14
4 ASIAN VALMISTELU.....	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	16
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	16
2 VOIMAANTULO.....	18
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	19
LAKIEHDOTUS.....	21
Laki valtion virkamieslain muuttamisesta.....	21
LIITE.....	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
Laki valtion virkamieslain muuttamisesta.....	23

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Muutoksenhakuoikeus

Valtion virkamieslain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat pysyneet jokseenkin muuttumattomina vuoden 1988 virkamieslaista lähtien (24.10.1986/755). Tuolloin monet hajallaan olevat säädökset koottiin ensimmäistä kertaa yhtenäiseksi säännöstöksi. Yhtenäinen valtion virkamieslaki tuli voimaan tammikuun alusta 1988. Voimassa olevassa valtion virkamieslaissa (750/1994) on joitakin muutoksia verrattuna vuoden 1988 virkamieslain säännöksiin. Hallituksen esityksessä 291/1993 vp ei juurikaan perusteltu muutoksenhakua.

Vuonna 1988 voimaan tullutta virkamieslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että päätösten tuleminen valituskiellon johdosta heti voimaan tehostaa ja nopeuttaa merkittävästi virkasuhdeasioiden hoitamista ja edistää siten viranomaisen tehtävien suorittamista. Päätöksenteossa näissä asioissa on kysymys pääasiassa hallinnon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä eikä oikeusturva vaarannu, vaikka hallintovalitus näissä tapauksissa ei olekaan mahdollinen. Lisäksi todettiin, että virkasuhdeasioissa ei tavanomainen hallinnollinen valitusmenettely ole kaikissa tapauksissa soveltuva, koska näissä asioissa on olemassa neuvottelumenettely ja luottamusmiesorganisaatio.

Virkamieslaissa noudatetaan edelleen valituksenalaisten asioiden suhteen luettelo- eli enumeraatioperiaatetta. Laissa säädetään ne päätökset, joista voidaan valittaa. Muissa asioissa valittaminen ei ole mahdollista, jollei muussa laissa toisin säädetä. Kurinpitäjärjestelmä yleisenä järjestelmänä poistui nykyisen virkamieslain voimaantullessa, eikä varsinaisia kurinpitörangaistuksia koskevaa muutoksenhakumenettelyäkään sen vuoksi ole. Puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella on oma kurinpitäjärjestelmänsä, josta säädetään sotilaskurinpitolaissa (331/1983).

Valitusmahdollisuus ja valituskiellon alaiset päätökset määritellään virkamieslain 52–

59 §:issä. Virkamieslain 58 §:n mukaan virkamiestä koskevaan muuhun virkamieslain nojalla tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Suurin osa valitusmahdollisuuden alaisista päätöksistä luetellaan 53 §:ssä.

Aikaisemman virkamieslain (24.10.1986/755) muutoksenhakusäännöksiä muutettiin vuonna 1994 siten, että virkamiehen lomauttamista, irtisanomista, virantoimituksesta pidättämistä, virkasuhteen purkamista ja määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevasta päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus koko valtionhallinnon yhteiselle virkamieslautakunnalle. Muutoksenhaun piiriin tulivat uusina asioina kirjallinen varoitus ja virkasuhteen muuttaminen osa-aikaiseksi. Oikeus hakea muutosta virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi koskevaan päätökseen lisättiin virkamieslain 53 §:n 2 ja 3 momenttiin eduskunnan hallintovaliokunnan ehdotuksesta.

Virkamies voi edelleen valittaa sivutointa koskevasta päätöksestä (57 §).

Valituskielto koskee seuraavia virkamiestä koskevia päätöksiä:

Virkamieslain 59 §:n mukaan päätökseen, joka koskee virkamiehen nimittämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 5/1994 vp) todettiin nimityspäätöksiä koskevan ehdotetun 59 §:n osalta seuraavasti: ”Asiantuntijakuulemisten yhteydessä on ehdotetun 59 §:n johdosta pidetty muun muassa ehdotetun 6 §:n syrjäntäkieltoa nimitystilanteessa tehosteettomana. Valiokunta toteaa, että syrjinnästä sukupuolen perusteella säädetään laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Tämä laki sisältää oman tehostejärjestelmänsä. Muutoin velvollisuus kohdella virkamiehiä tasapuolisesti nimitystilanteessa ja virkasuhteen aikana kuuluu nimittävän viranomaisen ja työnantajan edustajana toimivan virkamiehen virkavelvollisuuksiin. Virkavelvollisuuksien rikkomisesta on säädetty rangaistukset rikoslain 40 luvussa.”

Vaikkei nimittämispäätöksestä voi valittaa, viranhakijalla on käytettävissään muita oikeussuojakeinoja. Jos viranhakija katsoo tul-

leensa syrjityksi epäasiallisilla perusteilla, hänellä on käytettävissään miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) säädetty oikeussuojakeinot. Näiden lakien perusteella hakijalle on mahdollista myöntää taloudellinen hyvitys, mikäli virantäytössä on menetelty epäasiallisella tavalla.

Viranhakijalla on myös mahdollisuus tehdä nimittävän viranomaisen toiminnasta kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Koska virkamieslaissa on erikseen säädetty päätökset, joista saa valittaa, seuraavat päätökset jäävät valitusoikeuden ulkopuolelle virkamieslain 58 §:n mukaan.

1) Virkavapauden myöntämistä koskeva päätös

Harkinnanvaraista virkavapautta koskevaan päätökseen ei ole muutoksenhakumahdollisuutta.

2) Päätös viran muuttamisesta

Viran muuttamisella tarkoitetaan viran nimikkeen tai tehtävien muuttamista. Viran muuttamisesta säädetään valtion virkamieslain 4 §:ssä ja valtion virkamiesasetuksen (971/94) 3 § 1 momentissa ja 4 §:ssä. Virkamiestä on kuultava ennen viran muuttamista, mutta virka voidaan muuttaa virkamiehen tahdosta riippumatta.

3) Päätös viran siirtämisestä

Päätöstä viran siirtämisestä ei voida virkamieslain 5 §:n mukaan tehdä ilman virkaan nimitetyn virkamiehen suostumusta.

4) Siirtäminen määräajaksi toisen työnantajan palvelukseen (virkamieslain 20 §)

Siirtäminen toisen työnantajan palvelukseen edellyttää myös virkamiehen suostumusta.

Virkamieslautakunta

Valtion virkamieslain (750/1994) 53 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta ratkaisee oikaisuvaatimuksen päätöksestä, jolla muu viranomaisena kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muutta-

nut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräajaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta. Oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan ole käytettävissä, jos toimenpiteet on tehnyt valtioneuvoston yleisistunto. Jos tasavallan presidentti, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen, ei oikaisuvaatimus virkamieslautakuntaan ole mahdollinen.

Virkamieslautakunta ratkaisee lisäksi lain 56 §:ään perustuvan määräajaksi nimitetyn virkamiehen korvausvaatimuksen ensimmäisenä asteena. Lain 52 §:n mukaiset oikaisuvaatimukset, jotka koskevat virkamiehen taloudellista etuutta, eivät kuulu virkamieslautakunnan toimivaltaan. Niihin haetaan oikaisua joko asianomaiselta viranomaiselta tai työtuomioistuimelta.

Virkamieslautakunnan päätöksiin saadaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Asianomaisen virkamiehen lisäksi valitusoikeus on sillä viranomaisella, jonka päätökseen on haettu oikaisua tai joka on velvoitettu korvaukseen perusteettoman määräajaisen virkasuhteen käytön vuoksi.

Oikaisuvaatimus on esitettävä virkamieslautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja korvausvaatimus kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä. Virkamieslain 53 ja 54 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä virkamieslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Virkamieslautakunnassa on valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämä puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla perehtyneitä virkamiesoikeuteen ja lisäksi oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijätietoa. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Kullekin jäsenelle määrätään kaksi henkilökohtaista varajäsentä, joiden tulee täyttää samat vaatimukset kuin asianomaisen jäsenen.

Virkamieslautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Heihin sovelletaan lisäksi mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty. Valtion virkamiesasetuksen mukaan virkamieslautakunnassa voi olla sivutoimisia sihteereitä. Sihteereiden kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Käytännössä lautakunnan sihteerit esittelevät ratkaistavat asiat ja laativat päätösehdotukset, joita käsitellään lautakunnan kokouksissa.

Virkamieslautakunnassa voidaan toimittaa suullinen käsittely. Suullisessa käsittelyssä asianosaista voidaan kuulustella totuusvakuutuksen nojalla ja todistajia ja asiantuntijoita valan tai vakuutuksen nojalla. Suullisia käsittelyjä on järjestetty käytännössä erityisesti yksilöperusteista irtisanomista koskevissa asioissa. Virkamieslautakunta on vuosina 2000–2009 järjestänyt yksitoista suullista käsittelyä. Virkamieslautakunnan kuulemille todistajille ja asiantuntijoille maksetaan korvaus valtion varoista. Asian päättyessä virkamieslautakunnan tulee lausua, onko asianosaisten tai jonkun heistä korvattava maksettu määrä valtiolle.

Virkamieslautakuntaan tuli asioita vireille 90 vuonna 2009, 98 vuonna 2008, 81 vuonna 2007, 75 vuonna 2006 ja 103 vuonna 2005. Lautakunta teki päätöksen 98 asiassa vuonna 2009, 82 asiassa vuonna 2008, 70 asiassa vuonna 2007, 80 asiassa vuonna 2006 ja 81 asiassa vuonna 2005. Keskimääräinen käsittelyaika oli 10,9 kuukautta vuonna 2009, 8,8 kuukautta vuonna 2008 ja 8 kuukautta vuonna 2007. Kokouksia on vuosittain noin 20.

Yliopistojen poistuttua budjettivaltion piiristä 1.1.2010 lukien valtion henkilöstö väheni noin neljänneksellä. Yliopistojen osuus virkamieslautakunnan asiamäärästä on vastannut melko tarkoin yliopistojen osuutta valtion henkilöstöstä. Täten onkin odotettavissa, että jatkossa virkamieslautakuntaan tulevien asioiden määrä vähenisi noin 55–65 kappaaleeseen vuodessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2006 ratkaisemista valtion virkamiehiä koskevista asioista muutoksenhaun alainen päätös vahvistettiin neljässäkymmenessäkolmessa asiassa, sitä muutettiin kolmessa asiassa, kaksi asiaa jätettiin tutkimatta ja yksi asia raukesi. Keskimääräinen käsittelyaika kor-

keimmassa hallinto-oikeudessa oli 14,8 kuukautta.

Virkamiesten palkkaus eräissä tilanteissa

Voimassa olevan virkamieslain 55 § 3 momentin mukaan virkaansa palaava virkamies saa täyden palkan siltä ajalta, jonka virkasuhde on jatkunut katkeamattomana. Tästä palkasta ei vähennetä virkamiehen mahdollisessa muussa työssä saamaa palkkaa, toisin kuin kunnallishallinnossa. Valtion virkamies voi siten saada kaksinkertaista palkkaa kyseiseltä ajalta. Näin tapahtuu, jos virkamies on ollut irtisanomisensa ja virkaan palaamiseensa välillä toisessa työpaikassa. Näissä tilanteissa virkamiehen irtisanominen on katsottu virkamieslautakunnan tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä perusteettomaksi, ja virkasuhteen katsotaan tällöin jatkuneen katkeamattomana.

1.2 Nykytilan arviointi

Muutoksenhakuoikeus

Muutoksenhaku valtion virkamiesten oikeusasemaa koskevista päätöksistä poikkeaa historiallisista syistä vastaavista kunnallisia viranhaltijoita koskevista säännöksistä. Muutoksenhaku valtion virkamiehiä koskevista päätöksistä järjestettiin valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetussa laissa (202/1926) siten, että valitukset valtakirjalla nimitettyjen virkamiesten kurinpidollisesta viraltapanosta käsitteli virkaylioikeus. Vasta vuonna 1988 voimaan tulleella valtion virkamieslailla (755/1986) mahdollistettiin vakinaisten virkamiesten virkasuhteen päättäminen irtisanomalla. Tässä laissa säädettiin valtioneuvoston kanslian ja virastojen yhteydessä toimivista virkamieslautakunnista, jotka käsitelivät kurinpitoasioiden lisäksi oikaisuvaatimukset virkasuhteen irtisanomista koskevissa asioissa. Erillisiä lautakuntia oli noin 50 ja ne lakkautettiin nykyisen valtion virkamieslain tullessa voimaan.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 50 §:n 1 momentin mukaan työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätök-

seen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Kuntalain (365/1995) mukaan päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kunnan viranhaltijoita koskevat asiat on käsitelty lääninoikeudessa myös ennen edellä mainitun lain voimaantuloa.

Valtion virkamieslain 58 §:ssä säädetty yleinen valituskielto on järjestelmänä vanhentunut eikä vastaa perustuslaista (731/1999) johtuvia oikeussuojan vaatimuksia. Järjestelmää on tarpeen uudistaa siten, että pääsäännöksi säädetään valitusoikeus viranomaisen tekemistä päätöksistä. Virkamiehet voisivat pääsääntöisesti valittaa oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Valituskielto säädettäisiin vain erikseen yksilöitäviin päätöksiin, joihin liittyy erityisiä perusteita.

Virkamieslautakunta

Pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään tuomioistuimissa. Valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittely virkamieslautakunnassa on siten poikkeuksellinen järjestely. Valtion yhteinen virkamieslautakunta on ollut kehityksen tulos. Virastokohtaiset virkamieslautakunnat korvattiin valtionhallinnon yhteisellä virkamieslautakunnalla nykyisen virkamieslain voimaantullessa. Virkamieslaki on ollut voimassa noin viisitoista vuotta.

Hallituksen mielestä kehityksessä on tultu vaiheeseen, jossa ei ole enää löydettävissä oikeuspoliittisia perusteluja virkamieslautakunnan säilyttämiselle. Esityksessä ehdotettava yleisen valituskiellon muuttaminen yleiseksi valitusoikeudeksi virkamiestä koskevista päätöksistä merkitsee valitusoikeuden piiriin tulevien uusien asioiden käsittelyä tulevaisuudessa hallinto-oikeuksissa sen lisäksi, että sivutointa koskevat asiat jo nykyisin käsitellään hallinto-oikeuksissa. Tämä muutos edellyttää nykyisin virkamieslautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden valitustien uudelleen arviointia. Hallituksen mielestä yhdenmukaiselle valitustielle hallinto-oikeuteen kaikista virkamiestä koskevista päätöksistä on painavimmat perusteet kuin nykyisen, yleisestä hallintolainkäyttöjärjestelmästä poikkeavan järjestelmän säilyttämiseen. Virkamieslautakunta on kokoonpanol-

taan huomattavan suuri verrattuna hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon. Virkamieslautakunnassa asian ratkaisuun osallistuu pääsääntöisesti 10 oikeustieteellisen tutkinnon suorittanutta henkilöä, kun otetaan huomioon lautakunnan kokoonpano täysilukuisena ja esittelijän työpanos. Ei myöskään ole perusteltua, että valtion virkamiesten muutoksenhakuasiat käsitellään eri järjestelmässä kuin kunnallisten viranhaltijoiden.

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota virkamieslautakunnan asemaan valtiovarainministeriön yhteydessä ja sen käsittelemien asioiden laatuun. Virkamieslautakunnan kaltainen muutoksenhakuelin ei kuulu ministeriön yhteyteen, koska sen tehtävät riippumatonta ratkaisutoimintaa edellyttävinä eivät kuulu ministeriön perustehtäviin. Toisaalta virkamieslautakunnan käsittelemät asiat ovat luonteeltaan sellaisia, jotka yleensä edellyttävät tuomioistuinkäsittelyä. Yleisenä linjana on ollut erityistuomioistuinten tehtävien siirtäminen käräjäoikeuksille ja hallinto-oikeuksille. Koska kunnallisia viranhaltijoita koskevat muutoksenhakuasiat jo nykyisin käsitellään hallinto-oikeuksissa, olisi perusteltua siirtää myös valtion virkamiehiä koskevat muutoksenhakuasiat hallinto-oikeuksille.

Virkamieslaissa virkamieslautakunta on säädetty muutoksenhakuelimeksi, mutta se ei ole tuomioistuin, eikä sen menettelyssä sovelleta hallintolainkäyttölakia (586/1996). Lautakunnan asema on tällaisena poikkeuksellinen. Hallituksen mielestä virkamiesten oikeusturva edellyttää virkamiesasioiden käsittelyn kehittämistä entistä enemmän hallintolainkäytön menettelytapojen suuntaan. Virkamiesasioissa pyydetään silloin tällöin suullista käsittelyä, jonka järjestäminen saattaa olla tarpeen asian selvittämiseksi. Virkamieslautakunnalla on kuitenkin hallinto-oikeuksiin verrattuna heikommat edellytykset järjestää suullisia käsittelyjä kaikissa niissä asioissa, joissa sen järjestäminen olisi ehkä tarpeen. Suullisen käsittelyn järjestäminen on virkamieslaissa puutteellisesti säännelty, mistä aiheutuu käytännön ongelmia muun muassa silloin, kun on tarve kutsua todistaja ja muita kuultavia.

Valtion virkamiesten kannalta merkittävänä epäkohtana voidaan pitää lisäksi sitä, ettei virkamieslautakunta voi velvoittaa hävinnyt-

tä osapuolta maksamaan vastapuolen kuluja. Muutoksenhaun kohteena olevien asioiden vaikeutuminen on hallinto-oikeuksissa ilmennyt mm. siten, että muutoksenhakijat käyttävät enenevässä määrin asiamiehiä. Virkamieslautakunnassa asian käsittely voi tapahtua suullisine käsittelyineen yhtä laajana kuin hallinto-oikeudessa tai käräjäoikeudessa, jolloin kulut saattavat nousta jopa tuhansiin euroihin. Virkamieslautakunnan käsittelyn yhteydessä aiheutuneita kuluja ei voida velvoittaa maksettavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessakaan, joten ne jäävät aina osapuolen vahingoksi.

Virkamiesasioiden siirtäminen hallintuomioistuimiin ratkaisisi edellä mainitut menettelyyn liittyvät ongelmat, koska hallintolainkäyttölaissa on säännökset suullisen käsittelyn järjestämisestä ja oikeudenkäyntikuluista.

Puolueettomien työ- ja hallinto-oikeuteen perehtyneiden jäsenten samoin kuin esittelijöiden saaminen lautakunnan jäseniksi luottamustoimen tyyppiseen tehtävään on ollut ajoittain vaikeaa. Hallinto-oikeuksissa asioita ratkaisevat ammattituomarit virkatyönään, jolloin asiantuntemuksen saanti olisi turvattu.

Tällä hetkellä virkamieslautakunnan sihteerinä toimivat hallinto-oikeuksien esittelijät, jotka tekevät tätä työtä varsinaisen virkatöimensä ohella palkattuna sivutoimena. Virkamieslautakunnan puheenjohtajana on pitkään toiminut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ylituomari. Virkamieslautakunnassa on siten merkittävä hallinto-oikeuden asiantuntemus, jonka käyttäminen hallinto-oikeuden normaalina virkatyönä olisi perustellumpaa kuin sivutoimisena virkamieslautakunnassa.

Virkamiesten palkkaus eräissä tilanteissa

Tällä hetkellä virkamieslain 55 § 3 momentti on johtanut tilanteeseen, jossa virkaansa palaava virkamies saattaa saada kaksinkertaista palkkaa edellä kohdassa 1.1 kuvatuissa tilanteissa. Virkaansa palaava virkamies saa täyden palkan siltä ajalta, jonka virkasuhde on jatkunut katkeamattomana. Tästä palkasta ei vähennetä virkamiehen mahdollisessa muussa työssä saamaa palkkaa, kuten tehdään kuntien viranhaltijoiden

saamille tuloille. Valtion virkamiehet ovat siis tältä osin etuoikeutetummassa asemassa verrattuna kunnallisina viranhaltijoina työskenteleviin.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Muutoksenhakuoikeus

Virkamieslain mukaisesta muutoksenhausta säädettäisiin uudella tavalla niin, että pääsääntönä olisi valitusoikeus virkamiestä koskeviin päätöksiin, eikä valitusoikeutta määriteltäisi enää päätöskohtaisesti. Lisäksi säädettäisiin erikseen niistä päätöksistä, joista ei saisi valittaa.

Eri päätöstyypeistä eniten keskustelua on herättänyt virkaan nimittämistä koskeva päätös. Virkamieslain muutoksenhakua selvittänyt työryhmä selvitti kattavasti nimityspäätösten muutoksenhaun avaamisen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja (valtiovarainministeriön julkaisu 38/2009). Seuraavassa esitetään tiivistetysti nämä seikat ja arvioidaan niiden vaikutusta virkanimityspäätösten kannalta.

Valitusoikeuden avaamista puoltavia seikkoja

Perustuslain oikeusturvaan kohdistuvat vaatimukset edellyttävät yleisesti, että nimitystä koskeviin päätöksiin on voitava hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n mukaan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista asioista on säädettävä lailla. Jokaisen on voitava hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen, minkä ohella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset on turvattava. Tähän voitaisiin katsoa kuuluvan myös nimityksiä koskevan muutoksenhakuoikeuden sallimisen. Perinteisesti virkanimityksen ei kuitenkaan katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa oikeusturvan saataavuus voi kuitenkin edellyttää valitusoikeutta myös harkinnanvaraisemmissa asioissa (esim. PeVL 46/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 32/2000 vp).

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä ei ole ollut tapauksia, joissa olisi katsottu, että nimitämisspätökseen voisi hakea muutosta.

Lakiin sidotussa hallinnossa on lähtökohtana, että lakiin perustuvasta ratkaisusta on mahdollisuus hakea muutosta. Muutoksenhakumahdollisuus on lakiin sidotun hallintojärjestelmän lähtökohtana varteenotettava seikka muutoksenhakuoikeuden sallimisen puolesta. Yleinen valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä kuuluu peruseriaatteisiin samoin kuin siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Tämän seikan vastapainona on se, että nimityksessä ei ole kysymys subjektiivisesta oikeudesta tulla valituksi virkaan. Nimityspäätösten asema ei tämän vuoksi ole aivan selvä.

Valitusoikeuden avaamista voitaisiin perustella myös sillä, että kunnallisia viranhaltijoita koskevassa lainsäädännössä on muutoksenhakuoikeus ja on perusteltua, että valtion ja kunnan säännökset olisivat yhdenmukaiset asianosaisen muutoksenhaun osalta. Sekä valtion- että kunnallishallinnossa käytetään julkista valtaa. Valtion virkamiehet ja kunnalliset viranhaltijat ovat virkavastuussa toimistaan. Nämä seikat puoltaisivat viranhakijoiden muutoksenhakuoikeuden sallimista myös valtionhallinnon viranhakumenettelyssä.

Nimitysmuistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen perustelujen esittämisessä ja nimittämismenettelyn kuvaajana. Voidaan arvioida, että nimitysmuistioiden laadintaan kiinnitettäisiin enemmän huomiota ja niiden laatua pyrittäisiin parantamaan, jos nimityspäätöksistä voitaisiin valittaa.

Valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvia seikkoja

Perinteisesti virkanimityksen ei katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakeamaansa virkaan. Tämän vuoksi perustuslain asianomaisesta säännöksestä ei voida suoraan johtaa vaatimusta, että nimityspäätökseen olisi voitava hakea muutosta. Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva

päätös, joten mainitun sopimuskohdan ei voida katsoa edellyttävän muutoksenhakuoikeuden säätämistä.

Valtioneuvoston nimitettävien virkamiesten nimityksissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta, jota muissa nimitysasioissa ei ole. Oikeuskanslerinviraston valvonta kattaa ministeriöiden ja virastojen ylimpien virkamiesten nimitykset, joilla on virkojen aseman takia yhteiskunnallista merkitystä. Etukäteisvalvonta varmistaa nimityspäätösten ja -menettelyn lainmukaisuuden näissä nimityksissä, minkä vuoksi muutoksenhakuoikeuden sallimiseen ei ole tarvetta.

Valitusoikeus heikentäisi valtion mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja. Yhä koveneva kilpailu työvoimasta on asettanut myös valtion työnantajana tilanteeseen, jossa se joutuu kilpailemaan parhaasta työvoimasta. Erilaisia kampanjoita on toteutettu sekä yleisesti valtionhallinnon nimissä että eri hallinnonaloilla tai virastokohtaisesti henkilöstön houkuttelemiseksi valtion palvelukseen. Valitusmahdollisuus voisi vaikuttaa niin, ettei aikaisemmasta työpaikasta uskalleta hakeutua valtion palvelukseen yhtä helposti kuin nykyisin, kun työpaikan pysyvyys olisi epävarmaa. Normaalisti virkaan nimitetty luopuu edellisestä työpaikastaan ottaessaan viran vastaan, ja nimityspäätöksen mahdollisesti kumoutuessa kyseinen henkilö voisi jäädä työttömäksi. Virkaan nimitetty henkilö voisi täten jättää ottamatta viran vastaan, jos nimityksestä olisi valitettu.

Virkanimityksiin liittyviä muita oikeussuojakeinoja on olemassa niin, ettei valitusmahdollisuuden voida arvioida lisäävän oikeusturvaa merkittävästi. Ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittama laillisuusvalvonta on viranomaisen menettelyyn kohdistuva valvonnan muoto. Lisäksi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset menettelyt ovat käytettävissä, jos hakija haluaa vedota näiden lakien vastaiseen menettelyyn virkanimityksessä. Kummankin lain perusteella voidaan tuomita sanktio. Myös ylimääräiset muutoksenhakukeinot ovat käytettävissä kuten hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossa yleensä. Nämä muut oikeussuo-

jakeinot luovat riittävän oikeussuojan hakijoille.

Valtion viranomaistoimintojen hoitamisen kannalta on tärkeää, että nimitykset voidaan hoitaa nopeasti ja mahdollistaa siten tuloksellinen toiminta heti nimityksen jälkeen. Valitusmahdollisuus aiheuttaisi epävarmuustilanteen viranhoidolle. Vaikka tämä perustelu on omaksuttu jo vuoden 1986 valtion virkamieslaissa, se on edelleen merkityksellinen. Jos muutoksenhaku sallittaisiin, olisi myös ratkaistava, miten toiminta hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti muutoksenhaun ollessa vireillä.

Voidaan arvioida, että valtion virastot muuttaisivat palvelussuhteitaan yhä enemmän työsuhteiksi välttääkseen valitusmahdollisuuden rekrytoinneissa. Valtion virkamieslain perustelujen mukaan virkasuhde on valtion pääpalvelussuhde, ja tällä hetkellä valtion henkilöstöstä noin 88 prosenttia työskentelee virkasuhteessa. Kuntasektorilta ei ole saatavissa tarkkoja tilastoja, mutta arvioiden mukaan kuntien henkilöstöstä noin 50–55 prosenttia työskentelee virkasuhteessa.

Valitusoikeuden avaamista puoltavien ja sitä vastaan puhuvien seikkojen arviointi virkaan nimittämisen osalta

Muutoksenhakua puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja voidaan arvostaa ja painottaa eri tavoin. Hallitus on arvioinut asiaa nykyisen oikeustilan ja sen perustelujen lähtökohdista. Tätä taustaa vasten on selvitetty, onko nimityspäätösten valituskiellon säätämisen jälkeen tullut sellaisia lainsäädäntö- tai muita muutoksia, jotka ehdottomasti edellyttäisivät nykyisen oikeustilan muuttamista. Jollei näitä muutoksia ole, asian arviointi voidaan tehdä vapaammin ottamalla lähtökohdaksi nykyisen sääntelyn perusteet ja niiden merkitys nykyaikana.

Työryhmässä tehdyn selvityksen perusteella perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta edellytystä säätää muutoksenhakumahdollisuus virkanimityspäätöksiin. Perustuslain nojalla jokaisen on voitava hakea muutosta oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskevaan päätökseen, minkä ohella oikeudenmukaisen oikeu-

denkäynnin edellytykset on turvattava. Oikeus tulla nimitetyksi virkaan ei kuitenkaan ole sellainen subjektiivinen oikeus, jonka perusteella nimityspäätökseen olisi liitettävä valitusoikeus. Vaikka myös harkintavaltaa sisältävien päätösten osalta voidaan säätää valitusoikeudesta, nimityspäätöksen osalta ei hallituksen mielestä ole laista johtuvaa velvollisuutta tähän. Kysymys on siten muutoksenmukaisuusharkinnasta, jossa on otettava huomioon edellisessä kohdassa esitetyt muutoksenhaun puolesta ja sitä vastaan puhuvat seikat.

Valitusoikeuden käsite sisältää sekä päätöksenteon muotovaatimukset että päätöksen asialliset perustelut. Muotovirhe voisi johtua esimerkiksi esittelijän tai päätöksentekijän esteellisyydestä, säädettyjen kelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättämisestä tai jonkin kelpoisuusvaatimukset täyttävän hakijan jättämisestä mainitsematta ja huomioon ottamatta valintaprosessissa. Asiallinen virhe voisi syntyä esimerkiksi hakijoiden ansioituneisuuden epätasapuolisessa vertailussa. Valtionhallinnon organisaatorakenteista johtuen esteellisyys- ja muiden muotovirheiden todennäköisyyttä voidaan pitää vähäisenä kunnallishallintoon verrattuna. Valtionhallinnon nimityspäätösten valmistelu on ammattimaisista ja päätöksentekoprosessi on selkeä. Nimitämistoimivalta perustuu ylimpien virkamiesten osalta lakiin tai asetukseen ja muiden virkamiesten osalta pääsääntöisesti viraston työjärjestykseen. Päätöksentekoon osallistuvilla virkamiehillä on virkavastuu toiminnastaan. Myös nimityksen perusteisiin liittyvien asiavirheiden määrän voidaan arvioida olevan vähäinen edellä mainituista syistä.

Valitusoikeudesta saatava hyöty ei olisi hallituksen käsityksen mukaan valtionhallinnon virkanimityksissä suuri, koska viranhaku- ja nimittämismenettely ovat julkisia ja nimityksen valmisteluvaiheessa laaditaan perusteltu nimitysmuistio. Muistio on julkinen asiakirja ja siten jokaisen asiasta kiinnostuneen saatavilla. Nimitysmuistioiden laadintaa on ohjeistettu ja tarvetta niiden laadukkuuden varmistamiseen on painotettu henkilöstökoulutuksen lisäksi muun muassa valtiovaraministeriön antamassa ohjeessa virastoille (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, VM 1/01/2009). Jos nimittävänä vi-

ranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto, asiasta laaditaan valtioneuvoston esittelijän oppaan ohjeistuksen mukainen esittelymuistio. Oikeuskanslerinvirasto valvoo ennen asian esittelyä nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja edellyttää havaitsemiensa puutteiden oikaisemista. Menettely poikkeaa tässä kunnallishallinnon nimitysmenettelyä, jossa vastaavanlaista tarkastusta ei ole. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien nimitysasioiden lainmukaisuuden valvonta on siten turvattu jo ennen nimitystä niin, ettei valitusoikeuden säätämiseksi ole hallituksen mielestä asiallisia perusteita eikä tarvetta.

Valitusoikeuden puolesta ja vastaan puhuvien seikkojen painoarvoja arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että jokaiseen nimityspäätökseen sisältyvä harkintavalta nostaa esiin kysymyksen siitä, kuinka merkityksellinen valitusoikeus tosiasiallisesti olisi, jos sellaisesta säädettäisiin. Nimitysharkinnassa on käytännössä aina muutama hakija, jotka ansioiltaan nousevat muiden hakijoiden yläpuolelle ja joiden taitoa, kykyä ja soveltuvuutta haettavana olevan tehtävän hoitamiseen arvioidaan muita hakijoita perusteellisemmin. Useampi kuin yksi hakija voi täyttää työnantajan asettamat edellytykset niin hyvin, että kuka tahansa heistä voitaisiin nimittää virkaan. Jos päätöksestä voisi valittava ratkaisua ei voitaisi tehdä oikeudellisen harkinnan perusteella. Valitusoikeus voisikin vaikuttaa oikeusturvan kannalta merkittävästi vain silloin, kun kysymys olisi puhtaasti muodollisesta virheestä, joita hallituksen käsityksen mukaan ei valtionhallinnossa juurikaan esiinny.

Kunnallishallinnossa muutoksenhakuoikeus on historiallisen kehityksen tulos ja ollut voimassa pitkään ennen kuin valtion ensimmäinen virkamieslaki säädettiin vuonna 1986. Valtion virkamieslakiin ei kunnallishallinnon muutoksenhakuoikeudesta huolimatta sisällytetty muutoksenhakuoikeutta nimityspäätöksistä. Perusteet toisenlaiseen ratkaisuun päätymiselle on esitetty vuoden 1988 virkamieslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 238/1984 vp). Kunnallishallinnon järjestelmää ei tämän vuoksi voida pitää suoraan argumenttina nykyiselle arvioinnille siitä, olisiko muutoksenhakuoi-

keus sallittava myös valtionhallinnossa. Ne seikat, jotka vaikuttivat valituskiellon säätämiseen vuoden 1988 virkamieslakia säädettäessä, ovat edelleen ajankohtaisia valtionhallinnossa ja perustelevat valituskiellon säilyttämistä muiden tässä esiintuotujen seikkojen lisäksi.

Valitusoikeuden avaamista puoltaisi perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen jälkeen seuraavaksi vahvimmin lakiin sidotun hallinnon periaate. Tähän periaatteeseen kuuluu valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä ja siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Viranhakija, jota ei ole nimitetty virkaan, voisi silloin hakea muutosta nimityspäätökseen. Kysymystä on silloin arvioitava sekä virkaan nimitetyn ja nimittämättä jätetyn hakijan oikeusturvan että viraston toiminnan kannalta. Virkaan nimitetyn kannalta nimityspäätöksen kumoaminen voisi merkitä sitä, että palvelussuhde päättyisi eikä aikaisempi palvelussuhde enää olisi voimassa. Virkaan nimittämättä jätetyn kannalta valitusoikeus antaisi mahdollisuuden saattaa nimityksen oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Lopullisena ratkaisuna voi kuitenkin olla muun kuin valittajan nimittäminen virkaan, jolloin valitusoikeus ei toisi valittajalle hänen odottamaansa oikeusturvaa. Viranomaisen toiminnan kannalta tarkasteltuna valitusoikeuden aiheuttamat, edellä mainitut epäkohdat aiheuttaisivat epävarmuuden, joka vaarantaisi tuloksellisen toiminnan. Tämän seikan painoarvo on nyt tehtävässä arvioinnissa suuri, koska se vaikutti vuoden 1988 virkamieslaissa omaksettuaan valituskieltoon.

Valtion kilpailukykyä houkutellessa uutta työvoimaa ei myöskään ole perusteltua vaarantaa sillä, että yleisistä työmarkkinoista poikkeava valitusoikeus säädettäisiin valtion nimityspäätöksiin. Työsuhteeseen ottaminen voidaan tehdä ilman virkanimityksiin liittyviä muotoja, joihin kuuluvat esimerkiksi julkisen hakumenettely ja perustuslain nimitysperusteiden soveltaminen nimitysharkinnassa. Hallituksen mielestä valtiolla ei ole syytä luopua virkasuhteesta pääasiallisena palvelussuhteena. Julkisen vallan käyttöä ei voida järjestää työsopimussuhteessa tehtäväksi, mutta uhkana olisi, että muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muutettaisiin valitusoikeuden seurauksena yhä enem-

män työsuhteiseksi. Hallituksen arvion mukaan valitusoikeudesta aiheutuvat haitat olisivat tältäkin osin hyötyjä huomattavasti suuremmat.

Hallitus on arvioinut edellä esitetyillä perusteilla valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvat seikat puoltavia perusteita painavammiksi, kun otetaan vielä huomioon muut käytettävissä olevat oikeussuojakeinot. Sen vuoksi esitetään, että virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen säädettäisiin valituskielto.

Muutoksenhakuoikeuden rajoitukset muissa kuin nimitysasioissa

Virkaan nimittämistä koskevan päätöksen lisäksi muutoksenhaku olisi kielletty viran muuttamista, viraston yhteisen viran sijoittamista viraston sisällä, harkinnanvaraista virkavapautta sekä tehtävään määräämistä koskevan päätöksen osalta. Näissä päätöksissä on kysymys viraston yleisestä organisoinnista, töiden järjestelyistä ja virkarakenteeseen liittyvistä asioista. Ne ovat sellaisia työnantajan päätösvaltaan kuuluvia asioita, joihin virkamieslain yleistä muutoksenhakuoikeutta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa. Hallituksen näkemyksen mukaan kyseiset päätöstyypit rajautuisivat todennäköisesti pääosin muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n perusteella, mutta tästä asiasta ei ole oikeuskäytäntöä. Muutoksenhakukiellon säätämisen tarkoituksena olisi varmistaa virastojen tehokas ja tulokellinen toiminta siinäkin tapauksessa, että luetellut päätöstyypit eivät rajautuisi muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle suoraan hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla.

2.2 Muutoksenhakujärjestelmä

2.2.1 Toteuttamisvaihtoehdot

Esitystä valmisteltaessa on tarkasteltu viittä erilaista muutoksenhakujärjestelmää virkamieslain mukaista muutoksenhakua pohtineen työryhmän selvityksen perusteella. Nämä toteuttamisvaihtoehdot ovat seuraavat:

1. Normaali hallinto-oikeustie

Pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittely virkamieslautakunnassa on siten poikkeuksellinen järjestely. Virkamieslautakunnan käsittelemät asiat ovat luonteeltaan tuomioistuinkäsittelyä edellyttäviä.

Hallintolainkäyttölain mukainen valitusmenettely on pääsääntöinen muutoksenhakumenettely hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksien tuomareilla on monipuolinen juridinen osaaminen, ja hallinto-oikeuksien tuomareilla on jo nyt kokemusta palvelussuhdeasioista kuntasektorilta. Tämä vaihtoehto on myös kustannuksiltaan edullinen, ja edistää valtionhallinnon toimintojen tuottavuutta. Vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten mukaan pyrkimyksenä on ollut lautakuntatyypisten instituutioiden lakkauttaminen, ja asioiden siirtäminen yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

2. Hallinto-oikeudella velvollisuus tai mahdollisuus kuulla järjestöjä

Tässä vaihtoehdossa päätöksiin haettaisiin muutosta edellä mainitun mukaisesti hallinto-oikeudelta, mutta käsittelyyn liitettäisiin työmarkkinajärjestöjen kuuleminen. Hallinto-oikeudella olisi joko velvollisuus tai vapaaehtoinen mahdollisuus kuulla valtiota työnantajana ja valtion henkilöstöjärjestöjä asiasta. Tuomioistuimen harkinnan mukaan kuuleminen voisi olla joko suullinen tai kirjallinen. Kuuleminen voisi kohdistua esimerkiksi vallitseviin käytäntöihin työpaikoilla ja muihin virkamiesoikeudellista asiantunteudesta edellyttäviin näkökohtiin. Tämän toteuttamisvaihtoehdon käytöstä ei kuitenkaan olisi odotettavissa mainittavia hyötyjä. Hallinto-oikeuksilla on tarvittava virkamiesoikeudellinen asiantuntemus, eikä järjestöjen lausunnoista olisi odotettavissa erityistä lisäarvoa. Hallinto-oikeuksilla on hallintolainkäyttölain puitteissa tarvittavat keinot tarpeelliseksi katsomiensa seikkojen selvittämiseen.

3. Työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajat asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa

Tässä mallissa hallinto-oikeuden normaalia kokoonpanoa täydennettäisiin työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajilla. Järjestely edellyttäisi käytännössä virkamiesasioiden keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen. Erilaisten asiantuntijajäsentien käytöstä hallinto-oikeuksissa on pyritty eroon, joten tämä vaihtoehto ei olisi linjassa vallitsevan oikeuspoliittisen toimintalinjan kanssa. Tämän vaihtoehdon toteuttaminen vaatisi myös kustannuksia enemmän kuin puhdas hallinto-oikeuskäsittely, joten vaihtoehto ei toisi tavoiteltavia kustannussäästöjä. Asiantuntijajäsenten käytön virkamiesoikeudellisissa asioissa ei voida arvioida tuovan sellaista olennaista asiantuntemusta hallinto-oikeuden käsittelyyn, jota sen ammattituomareilla ei jo olisi.

4. Muutoksenhaku virkamieslautakunnasta hallinto-oikeuteen

Virkamieslautakunnan käsittely jatkuisi nykyisellään, mutta muutoksenhakumenettelyyn lisättäisiin hallinto-oikeus, johon valitettaisiin virkamieslautakunnan päätöksestä. Tämän vaihtoehdon heikkoutena on, että se hidastaisi lopullisen päätöksen saamista nykyiseen verrattuna. Näin olisi siitä huolimatta, että hallinto-oikeuden jälkeen voitaisiin vaatia valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällä toteuttamistavalla ei myöskään saataisi korjattua nykytilan kuvauksessa esille tuotuja virkamieslautakuntaan liittyviä ongelmia. Kun virkamieslautakunnan toiminta edellyttää jo nykyisin hallinto-oikeuden tuomareiden ja esittelijöiden työpanosta, muutoksenhaku virkamieslautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen saattaisi aiheuttaa erityisjärjestelyjä hallinto-oikeuksissa esimerkiksi esteellisyyksien takia. Tämä vaihtoehto myös lisäisi muutoksenhakujärjestelmän kustannuksia nykyiseen verrattuna.

5. Nykyinen järjestelmä

Edellä mainittujen toteuttamisvaihtoehtojen lisäksi olisi mahdollista jättää muutoksenha-

kujärjestelmä nykyiselleen, jolloin virkamieslautakunta olisi ensimmäinen muutoksenhakuelin. Nykyiseen järjestelmään liittyviä epäkohtia on tuotu esille edellä nykytilan arvioinnissa (1.2). Kuvatut epäkohdat olivat syynä siihen, että eri vaihtoehtoja nykyisen järjestelmän muuttamiseksi ryhdyttiin selvittämään.

2.2.2 Keskeiset ehdotukset

Edellä olevista vaihtoehtoista ensimmäisenä mainittu vaihtoehto eli normaali hallinto-oikeustie vastaa hallituksen käsityksen mukaan parhaiten sekä virkamiesten oikeusturvan takaamista koskeviin vaatimuksiin että hallinnon tehokkuuden tarpeisiin. Tämä vaihtoehto on myös vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten mukainen.

Nykytilan arvioinnissa (1.2) ja edellä kohdassa 2.2.1 esitetyillä perusteilla ehdotetaan, että valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä muutetaan siten, että muutosta haettaisiin virkamieslautakunnan sijasta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätöksestä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakujärjestelmä olisi siten normaali hallintolainkäyttölain mukainen järjestelmä. Virkamieslautakunnan toiminta lakkaisi ja sen käsiteltävinä olevat asiat siirrettäisiin ratkaistaviksi toimivaltai- siin hallinto-oikeuksiin.

Esityksessä ei ehdoteta virkamiesoikeudellisten asioiden keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen, vaikka tämä kysymys on valmisteluvaiheessa noussut esille. Hallinto-oikeudet käsittelevät lukuisia eri asiaryhmiä, ja kaikilla hallinto-oikeuksilla voidaan arvioida olevan riittävä asiantuntemus virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyyn ilman asiantuntijajäseniä. Esimerkiksi kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään kunnallisia viranhaltijoita koskevia asioita, jotka kuuluvat samaan asiantuntemusalueeseen kuin valtion virkamiehiä koskevat asiat.

2.3 Virkamiehen palkkaus eräissä tilanteissa

Virkamiehen palkkaus sellaisissa tilanteissa, joissa virkamiehen virkasuhteen katsotaan virkamieslain 55 §:n mukaan jatkuneen kat-

keamattomana, muutettaisiin vastaamaan samaa käytäntöä mistä on säädetty laissa kunnallisista viranhaltijoista. Valtion virkamieslakiin lisättäisiin uusi säädöskohta, jossa säädettäisiin olennaisilta osiltaan vastaavasti kuin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 45 §:ssä. Tämä tarkoittaisi sitä, että virkamies ei enää näissä tilanteissa voisi saada samalta ajanjaksolta palkkaa kahdesta eri lähteestä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Virkamieslautakunnan toiminnasta aiheutuu nykyisellä kustannusrakenteella vuosittain noin 75 000–80 000 euron välittömät kustannukset. Virkamieslautakunnan välittömät kustannukset vuositason tasolla ovat vaihdelleet vuosina 2004–2009 52 000 ja 91 000 euron välillä. Vuonna 2009 menot olivat noin 76 000 euroa. Lisäksi on otettava huomioon välilliset kustannukset (osuus yleishallinnosta, toimitilakustannukset, tietoliikennekustannukset). Näiden kustannusten tarkka määrä on melko vaikeasti laskettavissa, mutta varovaisesti arvioiden kyse on vähintään muutamasta tuhannesta eurosta vuosittain. Välittömiin kustannuksiin vaikuttaa olennaisesti käsiteltävien tapausten määrä, sillä välittömät kustannukset muodostuvat pääosin kokouspalkkioista ja matkakuluista. Puolueettomille jäsenille maksettavat kuukausipalkkiot sen sijaan ovat kiinteitä menoja, jotka eivät laske juttujen määrä olisi vähäinen. Täten yksittäisten asioiden käsittelykustannukset lisääntyisivät entisestään virkamieslautakunnan asiamäärien jatkossa vähentyessä.

Virkamieslautakunnan toimintaan liittyvä hallinnollinen työ vie valtiovarainministeriöltä vuosittain noin 0,7 henkilötyövuoden työpanoksen. Keskimääräiset palkkauskustannukset sivukuluineen henkilötyövuotta kohden ovat valtiolla noin 50 000 euroa. Täten valtiovarainministeriölle syntyy tästä 0,7 henkilötyövuoden työpanoksesta vuosittain noin 35 000 euron kustannukset.

Yhteensä virkamieslautakunnan kustannukset ovat siis olleet vuositason tasolla keskimäärin noin 110 000–120 000 euroa. Yksittäisen

käsitellyn asian keskimääräinen kustannus (oletuksella että vuosittain käsitellään noin 80 asiaa) on siis ollut noin 1 375–1 500 euroa. Jatkossa yksittäisten asioiden kustannukset tulisivat nousemaan, koska kiinteiden kustannusten suhteellinen osuus lisääntyisi asiamäärän vähentyessä. Virkamieslautakunnan lakkauttamisen myötä saavutetaan vuosittain virkamieslautakunnan kustannuksia vastaavat säästöt.

Asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin ei merkittävästi lisää hallinto-oikeuksien kustannuksia tai työmäärää pienen asiamäärän vuoksi. Valtion talousarviossa vuodelle 2010 kohdassa 25.10 (tuomioistuimet ja oikeusapu) tunnuslukutaulukossa hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelykustannukset käsiteltäviä asioita kohden ovat vuonna 2009 olleet 1 505 euroa. Virkamiesoikeudellisten asioiden voidaan arvioida jatkossa vähentyvän noin 60 asiaan vuodessa. Muutos aiheuttaisi siis hallinto-oikeuksille vuosittain noin 90 000 euron kustannusten lisäyksen. Ensimmäisenä vuonna hallinto-oikeuksien asianhallintaan tulevista muutoksista aiheutuisi kertaluonteinen 10 000 euron lisäys.

Koska laki tulisi voimaan 1.7.2011, vuonna 2011 oikeusministeriön hallinnonalalle siirrettäisiin $(1/2 \times 90\,000) + 10\,000 = 55\,000$ euroa, ja vuodesta 2012 lähtien pysyväisluonteinen siirto valtiovarainministeriön toimintamenoista oikeusministeriön hallinnonalalle (hallinto-oikeuksille) olisi 90 000 euroa vuodessa.

Kaksinkertaisen palkan maksamisen ehkäiseminen virkaansa palaaville virkamiehille vähentäisi jossain määrin valtion menoja. Tällaisten tapausten määrästä ei ole olemassa tilastoa, mutta arvioidut säästöt vuositason tasolla keskimäärin ovat kymmenien tuhansien eurojen luokkaa.

Jatkossa prosessin molemmilla osapuolilla olisi mahdollisuus hakea korvausta oikeudenkäyntikulujensa osalta hallinto-oikeudessa. Täten osapuolten kustannukset joko lisääntyisivät tai vähenisivät riippuen oikeusprosessin lopputuloksesta.

Kokonaisuutena esitetyt muutokset vähentäisivät valtion menoja ja edistäisivät hallinnon tehokkuutta. Täten esitys edistäisi omalta osaltaan valtionhallinnon tuottavuustavoitteita.

3.2 Muut vaikutukset

Esityksellä ei ole mainittavia organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia, koska virkamieslautakunnan jäsenet ja sihteerit ovat työskennelleet lautakunnassa päätoimensa ohella. Virkamieslautakuntaan liittyvä hallinnollinen työ on rasittanut jossain määrin valtiovarainministeriön henkilöstöä, ja tämä työpanos voidaan jatkossa suunnata ministeriön ydintehtävien hoitamiseen.

Asioiden yleisellä keskittämisellä alueellisiin hallintotuomioistuimiin saavutetaan yhdenmukaisuutta ja selkeyttä muutoksenhakujärjestelmään, mikä jo sinänsä edistää virkamiesten oikeusturvaa. Asioiden siirtäminen tuomioistuimille turvaa virkamiesten palvelussuhdetta koskevien asioiden riippumattoman ja tasapuolisen käsittelyn lainkäytön yleisiä vaatimuksia ja periaatteita noudattaen. Muutoksen jälkeen valtion virkamiesten palvelussuhdetta koskevien riitojen käsittely olisi vastaavan kaltainen kuin työsuhteisilla työntekijöillä, joiden palvelussuhdeturvaa koskevat riita-asiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Muutos edistäisi siis myös valtion palveluksessa olevan henkilöstön yhdenvertaista kohtelua.

Muutoksen jälkeen asiansa hallinto-oikeuksiin vievillä virkamiehillä olisi mahdollisuus vaatia korvausta oikeudenkäyntikulustaan. Muutos kohentaisi tältä osin virkamiesten oikeusturvaa nykyiseen verrattuna.

Uudistuksen myötä valtion virkamieslaki saatettaisiin vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Esitetyillä muutoksilla ei olisi tasa-arvo- tai sukupuolivaikutuksia eikä myöskään ympäristövaikutuksia.

4 Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelun yhteydessä on kuultu oikeusministeriötä erikseen. Esityksestä on käyty valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen edellyttämät yhteistoimintaneuvottelut valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa.

Varsinaista säädösvalmistelua edelsi valtion virkamieslain muutoksenhakua selvittäneen työryhmän työ. Työryhmä työskenteli

16.2.–8.9.2009 ja laati työnsä pohjalta muistion (Valtion virkamieslain muutoksenhakua selvittäneen työryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisu 38/2009). Työryhmässä oli sekä oikeusministeriön että valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen edustus, ja työryhmä kuuli työssään laajalti asiantuntijoita.

Työryhmän muistio lähetettiin lausunto- ja kirkko- ja valtioasioihin ja valtion henkilöstöä edustaville pääsopijajärjestöille. Ministeriöt pitivät hyvänä työryhmän muistiossa ehdotettua menettelyä muutoksenhakuoikeutta koskevien säädösmuutosten toteuttamisesta. Ministeriöiden lausunnoissa vastustettiin lähes poikkeuksetta valitusmahdollisuuden avaamista virkanimityspäätösten osalta riippumatta siitä, olisivatko kyseessä valtioneuvoston yleisistunnon nimitettävät virkamiehet vai muut virkamiehet. Yhdessäkään lausunnossa valitusmahdollisuutta ei suoranaisesti puollettu. Puolustusministeriön/pääesikunnan sekä valtioneuvoston kanslian lausunnoissa asiaan ei otettu selvää kantaa.

Muiden päätöstyyppien osalta suhtautumisessa valitusmahdollisuuteen oli nähtävissä jonkinasteista hajontaa, mutta pääosin ministeriöt eivät näe olevan perusteltua laajentaa niiden päätöstyyppien määrää, joista olisi mahdollista valittaa.

Muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevista ehdotuksista ilmaisi kantansa vain osa ministeriöistä. Osa ministeriöistä kannatti nykyistä järjestelmää (opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö). Osa ministeriöistä kannatti normaalia hallinto-oikeustietä mahdollisin pienin muutoksin (maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö). Muissa lausunnoissa asiaan ei otettu selkeää kantaa (puolustusministeriö, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä sisäasiainministeriö).

Henkilöstöjärjestöt kannattivat lausunnossaan mahdollisimman laajaa muutoksenhakuoikeutta. Myös niistä päätöksistä, joiden osalta työryhmä ei saavuttanut lopputulosta, tulisi olla muutoksenhakumahdollisuus. Muutoksenhakujärjestelmän osalta järjestöt puolsivat vahvasti virkamieslautakunnan olemassaolon jatkumista.

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin vielä lausuntokierrokselle ministeriöihin, valtion henkilöstöä edustaville pääsopijajärjestöille, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen. Lausuntoja pyydettiin siinä tapauksessa, että lausunnon antaminen katsottaisiin vielä tarpeelliseksi edellä mainitusta työryhmän muistiosta annettujen lausuntojen jälkeen. Oikeusministeriö kannatti lausunnossaan virkamieslautakunnassa tällä hetkellä käsiteltävien asioiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriö esitti lausunnossaan eräitä tarkennuksia esitykseen. Maa- ja metsätalousministeriö kannatti esitystä, mutta esitti eräitä lisäyksiä muutoshakukiellon piiriin tuleviin päätöstyyppeihin. Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti esitystä, mutta esitti eräitä tarkennuksia 55 a §:n osalta. Ulkoasiainministeriö viittasi aikaisempaan lausuntoonsa ja kannatti esitettyä muutosta. Valtioneuvoston kanslia viittasi aikaisempaan lausuntoonsa, ja katsoi että esityksen perusteluja tulisi kehittää mutta piti muutosehdotusta muutoin asianmukaisena. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ollut huomauttamista muutoshakukielloa koskeviin ratkaisuihin eikä esitettyyn uuteen 55 a §:ään, ja ministeriö piti uutta 55 a §:ää perusteltuna. Sisäasiainministeriö kannatti esitystä ja piti tärkeänä, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Korkein hallinto-oikeus piti perusteltuna ja tarpeellisena vir-

kamieslautakunnan lakkauttamista ja toivoi muutoksen toteuttamista mahdollisimman pian. Esitys merkitsee siirtymistä väliasteen osalta hallintomenettelystä hallintolainkäytönmenettelyyn, millä on suuri periaatteellinen oikeussuojamerkitys. Valituskiellon ulottuvuus vastaa korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia rajoja. Helsingin hallinto-oikeus kannatti virkamieslautakunnan lakkauttamista. Hallinto-oikeuksissa on vahva asiantuntemus myös valtion virkamiehiä koskevien asioiden laadukkaan käsittelyn turvaamiseksi. Helsingin hallinto-oikeus kannatti esitystä myös siltä osin, kuin siinä ehdotetaan, että valtion virkamieslain yleinen valituskielto kumottaisiin ja erikseen säädettäisiin niistä päätöksistä, joista ei saisi valittaa. Pääsopijajärjestöt kannattivat virkamieslain mahdollisimman laajaa valitusoikeutta ja pitivät perusteltuna yleistä valitusoikeutta, jota on rajattu laissa mainituissa tapauksissa. Järjestöt toistivat muutoin työryhmän muistiosta antamassaan lausunnossa esitetyt näkemyksensä, sekä katsoivat esitetyn 55 a §:n edellyttävän jatkovalmistelua. Lausuntojen pohjalta esitystä muokattiin edelleen. Uusi 55 a § ja sen yksityiskohtaiset perustelut muokattiin sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaiseksi.

Hallituksen esitys on ollut tarkastettavana oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lain-tarkastusyksikössä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

40 §. Muutokset pykälän 1 momenttiin ovat teknisluonteisia. Virkamieslautakunta korvataan tässä momentissa hallinto-oikeudella.

53 §. Muutokset pykälän 2 momenttiin ovat teknisluonteisia, virkamieslautakunta korvataan tässä momentissa hallinto-oikeudella. Lisäksi poistetaan muutoksen myötä tarpeeton informaatio muutoksenhaku-osoituksen antamisesta.

55 §. Muutokset pykälän 1 ja 2 momentteihin ovat teknisluonteisia, virkamieslautakunta korvataan näissä momenteissa hallinto-oikeudella. Pykälän 1 momentista poistetaan tarpeeton viittaus tällä lailla kumottavaan 54 §:ään. Pykälän 2 momentista poistetaan oikaisuvaatimusta koskevat maininnat, jotka muuttuvat tarpeettomiksi tämän lainmuutoksen myötä. Pykälän 3 momenttiin ei tehdä muutoksia.

55 a §. Säännös koskisi virkamiehen oikeutta saada korvaus virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta menettämästään ansiosta sekä korvauksesta tehtäviä vähennyksiä.

Pykälän 1 momentissa säädetään ansioiden korvaamisen perusteista. Säännöksen mukaan virkamiehellä olisi oikeus saada lainvastaisen virkasuhteen päättymisen johdosta menettämänsä säännöllisen työajan ansio. Säännöllisen työajan ansio ei sisällä esimerkiksi ylityö- tai varallaolokorvauksia.

Menetetyn ansion korvaaminen edellyttää momentin mukaan edelleen sitä, että virkamies toimittaa pykälän 2 momentissa tarkoitetun selvityksen työnantajalle. Virkamies on voinut irtisanomisensa jälkeen olla muun työnantajan palveluksessa tai ammatinharjoittajana taikka muutoin ansaita palkka- tai muita tuloja. Virkamies on toisaalta voinut saada vastaavalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai äitiysrahaa. Koska virkasuhteen palautumisen ja menettyjen ansioiden korvaamisen tulisi johtaa tilanteeseen, jossa virkamies on taloudellisestikin samassa asemassa kuin hän olisi, jos palvelussuhde ei olisi päättynyt, ehdotetaan säädettäväksi mainittujen palkka- ja muiden tulojen vähentämisestä virkamiehelle korvat-

tavasta ansiosta. Palkka- ja vastaavat tulot vähennettäisiin siltä osin kuin ne ovat vastaavasti säännöllisen työajan ansiota tai sitä vastaavaa tuloa, jota virkamies ei virassa ollessaan olisi ansainnut. Sairausvakuutuslain mukaiset sairauspäivärahat vähennettäisiin useimmiten kokonaisuudessaan. Sairausvakuutuslain mukaisten sairauspäivärahojen vähentäminen ei johda työnantajan aseman muuttumiseen, koska mainitut päivärahat olisi joka tapauksessa maksettu työnantajalle, jos virkamiehen virkasuhdetta ei olisi päätetty.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi virkamiehen velvollisuudesta toimittaa työnantajalle luotettava selvitys 1 momentissa tarkoitetuista ansioista ja korvauksista.

56 §. Muutokset tähän pykälään ovat lähinnä teknisluonteisia. Virkamieslautakunta korvataan tässä pykälässä hallinto-oikeudella. Tässä pykälässä tarkoitetut korvausvaatimukset tulevat vireille virkasuhteessa olleen henkilön hakemuksesta hallinto-oikeudessa, ja ne käsitellään hallinto-oikeudessa hallintoriitana, jossa toisena osapuolena on työnantaja.

57 §. Virkamieslain mukaisesta muutoksenhausta säädettäisiin 1 momentissa uudella tavalla niin, että pääsääntönä laissa olisi valitusoikeus virkamiestä koskeviin päätöksiin, eikä valitusoikeutta määriteltäisi päätöskohteisesti. Lisäksi säädettäisiin erillisessä momentissa niistä päätöksistä, joista ei saisi valittaa. Valitustie olisi sama kuin normaaleissa hallinto-asioissa, eli hallintolainkäyttölain mukaisesti joko asianomainen hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus.

Jos hallinto-oikeuden tekemällä ratkaisulla olisi laajempaa merkitystä ja asianomainen viranomaislainen haluaisi asiaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun, myös virastolla olisi 2 momentin mukaan mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeuden ratkaisuun. Tältä osin käytäntö pysyisi samanlaisena kuin voimassa olevan virkamieslain mukaan. Nykyisen virkamieslain 54 § siirtyisi uudelleen muotoiltuna uuden 57 §:n 2 momentiksi.

Pykälän 3 momentissa luettelaisiin tyhjentävästi ne virkamiestä koskevat päätökset,

joista ei saisi hakea muutosta valittamalla. Jokaisen päätöstyypin osalta perustellaan, minkä vuoksi kyseisestä päätöksestä ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Eräiden tässä lueteltujen päätöstyypien osalta valitusmahdollisuus sulkeutuisi mahdollisesti pois jo hallintolain ja hallintolainkäyttölain nojalla. Tällaisia päätöstyyppejä ovat viran muuttaminen, harkinnanvaraista virkavapautta koskeva päätös, viraston yhteisen viran sijoittaminen sekä tehtävään määrittäminen. Kyseiset päätöstyypit luetaan tässä säännöksessä kuitenkin tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi sekä virastojen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi siinä tapauksessa, että kyseiset päätöstyypit eivät rajautuisi valitusoikeuden ulkopuolelle suoraan hallintolainkäyttölain nojalla.

Selvyiden vuoksi todetaan vielä, että sotilaskäskyasioihin ei hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan sovelleta hallintolakia, ja niihin ei näin ollen ole myöskään valitusoikeutta. Sotilaskäskystä ei siis ole mahdollista valittaa. Sotilaskurinpitoasioista säädetään myös erikseen sotilaskurinpitolaissa (331/1983), eivätkä ne kuulu virkamieslain muutoksenhakuoikeuden piiriin.

Perustuslakikysymyksiä ja suhdetta Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin selostetaan jäljempänä kohdassa 3. Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys.

Virkaan nimittämisen osalta muutoksenhaku puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja on esitetty jo edellä yleisperusteluissa. Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan päätöksen osalta viranomaisen on sidottu perustuslain yleisiin nimittämisperusteisiin sekä virkaa koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin. Hakijoista ei ole yleensä suoraan osoitettavissa nimitysperusteiden mukaan yhtä kiistatta pätevintä henkilöä. Vertailussa on otettava huomioon nimitysperusteiden kokonaisuus, minkä lisäksi perusteet saavat erilaista merkitystä viran tehtävistä ja asemasta riippuen. Viran tehtävät muodostuvat yleensä joukosta erilaisia tehtäviä, joiden suhteellinen painoarvo voi vaihdella eri hakijoiden pätevyyttä ja sopivuutta arvioitaessa. Vaikka nimitysperusteita sovelletaan velvoittavina oikeusnormeina, niiden asema hakijoiden vertailussa on kelpoisuuden arvioinnin velvoittavuutta periaatteellisempi. Nimittämi-

seen sisältyy paljon harkinnanvaraisuutta ja henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia. Tämän vuoksi jälkikäteen oikeudellisiin seikkoihin perustuva arviointi muutoksenhaussa on erityisen ongelmallista.

Viran muuttamista säännellään valtion virkamieslain 4 §:ssä sekä valtion virkamiesasetuksen 3 §:n 1 momentissa ja 4 §:ssä. Sekä virkanimike että viran tehtävät voidaan muuttaa. Olennaiset muutokset on kuitenkin toteutettava lakkauttamalla virka ja perustamalla uusi virka. Esimerkkinä viran muuttamisesta voidaan mainita virkamiehen tehtävien muuttuminen vaativammiksi, jolloin viran nimike voidaan muuttaa vastaamaan vaativampia tehtäviä. Virkamiestä on kuultava ennen viran muuttamista, mutta virka voidaan muuttaa virkamiehen tahdosta riippumatta. Viran muuttamisessa on kysymys selaisesta työnantajan päätösvaltaan kuuluvasta asiasta, joka liittyy läheisesti direktio-oikeuden käyttöön, mikä puoltaa valituskieltoa. Siten viran muuttamista koskeva päätös rajautuisi mahdollisesti valitusoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella, mutta päätöstyypin mainittaisiin kuitenkin erikseen tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi sekä virastojen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi.

Viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä on pidettävä erillään viran siirtämisestä toiseen virastoon tai samassa virastossa toiseen yksikköön kuin mihin virka on perustettu. Viraston yhteisten virkojen sijoittamisesta viraston sisällä voidaan päättää mm. viraston työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä voidaan määritellä esimerkiksi yksikkö rakenne ja yksikköihin kuuluvat virkamiehet. Viran sijoittamisessa ei useinkaan ole kyse yksittäistä virkamiestä koskevasta päätöksestä, vaan viraston yleisestä organisoinnista ja töiden järjestelyistä. Viran sijoittaminen viraston sisällä on sen vuoksi työnantajan päätösvaltaan kuuluva asia, johon ei kuulu virkamieslaissa säädetty muutoksenhakuoikeus. Viraston yhteisen viran sijoittamista koskeva päätös rajautuisi todennäköisesti valitusoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella, mutta päätöstyypin mainittaisiin kuitenkin erikseen tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi sekä virastojen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi.

Harkinnanvaraisen virkavapauden osalta kyse on selvästi työnantajan päätösvaltaan kuuluvasta asiasta. Asiasta säädetään valtion virkamieslain 23 §:n 2 momentissa. Kyse on varsin nopealla aikataululla tehtävistä päätöksistä, joissa haettu virkavapaus alkaisi normaalisti melko pian. Mahdollinen muutoksenhaun perusteella tuleva päätös tulisi yleensä liian myöhään muutoksenhakijan kannalta. Lisäksi on huomattava, että työnantajan velvollisuuksien näkökulmasta olennaista on, että virastolle annetut tehtävät tulevat hoidetuiksi. Tällaisissa asioissa on kyse normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Täten harkinnanvaraista virkavapautta koskeva päätös rajautuisi todennäköisesti valitusoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella, mutta päätöstyyppi mainittaisiin kuitenkin erikseen tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, tarpeettomien muutoksenhakujen ehkäisemiseksi ja virastojen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Harkinnanvaraisen virkavapauden osalta virkamiehellä on käytettävissään tasarvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset oikeussuojakeinot, jos päätös tehtäisiin syrjivillä perusteilla.

Tehtävään määräämisellä tarkoitetaan tässä säännöksessä tilanteita, joissa viraston palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan esimerkiksi virastossa olevaa esimiestehtävää. Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa. Jos järjestelmä otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään työjärjestyksessä. Samalla määritellään, onko annettava tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Tällaisissa asioissa on kyse normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrääminen toteutetaan yhteisymmärryksessä asianomaisen virkamiehen kanssa. Pääsääntönä on viraston sisäinen ilmoittautumismenettely, jossa halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua esimerkiksi esimiestehtävään. Tehtävään määrääminen rajautuisi todennäköisesti valitusoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella, mutta koska asia ei ole selvä, siitä ehdotetaan säädettäväksi virkamieslaissa. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Joillakin hallinnonaloil-

la, kuten ulkoasiainhallinnossa, on erityissäännöksiä tehtävään määräämisen osalta (Ulkoasiainhallintolaki (204/2000), 3 luku ja 4 luvun 30 §). Tällä säännöksellä ei muuteta asiantilaa näiltä osin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta eräissä erityistilanteissa. Viraston yhteinen virka voidaan sijoittaa virkamiehen suostumuksesta riippumatta viraston sisällä toiseen toimipisteeseen, osastoon tai yksikköön. Viran hakuilmoituksessa on ilmoitettava, onko virka viraston yhteinen. Virkaa hakeva henkilö saa näin tietää hakeutuessaan viraston yhteiseen virkaan virastoon, jolla on toimipisteitä usealla paikkakunnalla, että jossakin vaiheessa virka voidaan sijoittaa viraston toiseen toimipisteeseen. Sellaisissa tapauksissa, joissa viraston yhteisen viran sijoittamis päätös aiheuttaisi viran sijoituspaikkakunnan muutoksen, on kuitenkin tarpeellista säätää muutoksenhakumahdollisuudesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot liittyen henkilön oikeuteen valita asuinpaikkansa edellyttävät tällaista muutoksenhakumahdollisuutta. Tällöin muutoksenhakuviranomainen voisi kumota päätöksen, jos päätös ei ole perusteltavissa viraston toiminnallisilla ja taloudellisilla tarpeilla. Koska muutoksenhakuprosessi voi kestää jopa vuosia, on tarpeen säätää päätöksen voimaantulosta muutoksenhausta huolimatta. Näin varmistetaan viraston toiminnan häiriöttömyys. Muutoksenhakuviranomainen voisi kuitenkin tarvittaessa määrätä päätöksen toimeenpanon keskeytettäväksi. Viran sijoittamispaikkakunnan muutoksen lisäksi merkityksellinen on virkamiehen määrääminen johonkin tehtävään ilman virkaan nimittämistä. Tehtävään määrääminen aiheuttaa hyvin harvoin viran sijoituspaikkakunnan muutoksen. Näissä tapauksissa säädettäisiin kuitenkin muutoksenhakuoikeudesta. Säännös vastaisi olennaisilta osiltaan puolustusvoimista annetun lain (2007/551) 41 §:ää ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (2005/577) 14 §:ää.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätimisjärjestys

Päätöksestä nimittää valtion virkaan tai virkasuhteeseen ei ehdotetun 57 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan saa hakea muutosta. Ehdotettu valituskielto on merkityksellinen perustuslain 21 §:n säännösten kannalta.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla.

Valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitäminen ei hallituksen mielestä ole perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu, yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös. Vaikka nimityksestä päätettäessä on noudatettava asianomaista virkaa koskevien kelpoisuus- ja muiden mahdollisten erityisten vaatimusten lisäksi perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita, ei kenelläkään ole subjektiiviseksi luonnehdittavaa oikeutta tulla nimitetyksi valtion johonkin virkaan. Virkaan nimitettäessä ei hallituksen mielestä päätetä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettussa mielessä. Valituskielto ei näin ollen ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta.

Oikeus hakea muutosta kuuluu niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitettu estää säättämistä tähän oikeuteen vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74).

Muutoksenhakutien avaaminen valtion virkoja ja virkasuhteita koskeviin nimityspäätöksiin aiheuttaisi merkittävää epävarmuutta nimitetyksi tulleiden oikeusasemaan, mikä ei voi olla vaikuttamatta erityisesti määräajaksi täytettävien virkojen ja määräaikaisten virkasuhteiden hakemista harkitsevien ratkai-

suihin. Tästä johtuva virkasuhteen kilpailukyvyyn heikkeneminen palvelusuhdelajina vaikeuttaisi valtion mahdollisuuksia saada ammattitaitoista henkilöstöä virkoihin ja virkasuhteisiin.

Hakijoiden oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat viranomaisten päätöksenteon lainmukaisuutta myös virkanimitysasioissa. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta on oikeuskanslerin erityinen tehtävä. Hakija voi saattaa nimityspäätöksen lainmukaisuuden kanteluasiana ylimpien laillisuusvalvojen tutkittavaksi. Lisäksi hakijoiden käytettävissä ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) säädetty oikeusturvakeinot. Hakijat voivat turvautua myös ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 63 §:n 3 momentti sisältää kielion hakea nimityspäätökseen muutosta valittamalla. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2003 vp). Saman asian yhteydessä hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 10/2003 vp), että asiaa tulisi arvioida erikseen valtion virkamiesten osalta.

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan päätöksen lisäksi muutoksenhaku olisi kielletty viran muuttamisesta, viraston yhteisen viran sijoittamisesta viraston sisällä, harkinnanvaraista virkavapautta sekä tehtävään määräämistä koskevan päätöksen osalta. Näiden päätöstyyppien osalta on kyse viraston yleisestä organisoinnista ja töiden järjestelyistä. Kyseiset päätöstyypit rajautuisivat pääosin todennäköisesti muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jo hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella, mutta tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi kyseisten päätöstyyppien osalta säädettäisiin erikseen muutoksenhakukiellosta. Täten varmistettaisiin myös virastojen tehokas ja tuloksellinen toiminta siinäkin tapauksessa, että kyseiset päätöstyypit eivät rajautuisi muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle suoraan hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla. Näiden päätöstyyppien osalta kyse ei ole sellaisista perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuista henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista

koskevista päätöksistä, joiden osalta oikeudesta muutoksenhakuun olisi tarpeellista säätää.

Jos viranomaisen päätös kuitenkin johtaisi viran sijoituspaikkakunnan muutokseen, päätökseen olisi oikeus hakea muutosta. Säännös vastaisi perustuslakivaliokunnan kannanottoja vastaaventyypisissä tapauksissa (PeVL 17/1998 vp, PeVL 40/1998 vp ja PeVL 51/2006 vp)

Lakiehdotus voidaan hallituksen mielestä käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä. Muutoksenhakuoikeutta koskevan periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankitaisiin sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion virkamieslain (750/1994) 13 luku sekä 54, 58 ja 59 §, sellaisina kuin niistä ovat 54 § laissa 604/1997 ja 58 § laissa 288/2009,
muutetaan 40 §:n 1 momentti, 53 §:n 2 momentti ja 55–57 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 53 §:n 2 momentti laissa 288/2009, 55 § osaksi laissa 677/2006, 56 § osaksi laissa 1088/2007 ja 57 § osaksi laissa 387/2001, sekä
lisätään lakiin uusi 55 a § seuraavasti:

40 §

Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun, hänet on pidätettävä virantoimituksesta, jollei hallinto-oikeus tai, jos hallinto-oikeuden päätöksestä on tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus erityisestä syystä toisin määrää. Jos virkamies on pantu viralta tai virkasuhde on purettu, hänet on heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.

huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta ja päätös virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta tulevat noudatettaviksi niistä tehdyistä valituksista huolimatta, jollei hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus toisin päättä.

Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

53 §

Päätökseen, jolla muu viranomaislain kuin valtioneuvoston antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

55 §

Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta

55 a §

Kun virkasuhteen päättämistä koskeva asia on 55 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lainvoimaisesti ratkaistu ja työnantaja on saanut 2 momentissa tarkoitetun selvityksen, virkamiehelle maksetaan viipymättä virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansio vähennettynä samalta ajalta muissa palvelussuhteissa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaitulla vastaavalla ansiolla, jota virkamies ei olisi saanut virkaa hoitaessaan. Samoin otetaan vähennyksenä huomioon vastaavalla ajalta hänelle maksettu sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha ja äitiysraha siltä osin kuin työnantajalla olisi vastaavalla ajalta ollut oikeus kyseiseen etuuteen sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n nojalla.

Virkamies on velvollinen esittämään työnantajalle viipymättä luotettavan selvityksen saamistaan 1 momentissa tarkoitetuista muista ansiotuloista ja sairausvakuutuslain mukaisista päivärahaetuksista.

56 §

Virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määrääjäksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määrääjäksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta vähintään 6 ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Tällaista korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Korvausvaatimus on esitettävä hallinto-oikeudelle kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

57 §

Valtioneuvoston tai viraston tekemästä virkamiestä koskevasta päätöksestä virkamies voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tuomioistuimen tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeu-

dessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Muutosta 53 ja 56 §:ssä tarkoitetussa asiassa voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta.

Seuraavista virkamiestä tai viran hakijaa koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) nimittäminen virkaan tai virkasuhteen;
- 2) viran muuttaminen;
- 3) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 4) harkinnanvarainen virkavapaus; sekä
- 5) tehtävään määrääminen.

Jos 3 momentin 3 tai 5 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain tullessa voimaan lakkaa virkamieslautakunnan toiminta. Virkamieslautakunnassa vireillä olevat asiat siirretään toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Tapani Tölli*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan valtion virkamieslain (750/1994) 13 luku sekä 54, 58 ja 59 §, sellaisina kuin niistä ovat 54 § laissa 604/1997 ja 58 § laissa 288/2009, muutetaan 40 §:n 1 momentti, 53 §:n 2 momentti ja 55–57 §, sellaisina kuin niistä ovat 53 §:n 2 momentti laissa 288/2009, 55 § osaksi laissa 677/2006, 56 § osaksi laissa 1088/2007 ja 57 § osaksi laissa 387/2001, sekä lisätään lakiin uusi 55 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun, hänet on pidätettävä virantoimituksesta, jollei virkamieslautakunta tai, jos virkamieslautakunnan päätöksestä on tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus erityisestä syystä toisin määrää. Jos virkamies on pantu viralta tai virkasuhde on purettu, hänet on heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.

40 §

Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun, hänet on pidätettävä virantoimituksesta, jollei *hallinto-oikeus* tai, jos *hallinto-oikeuden* päätöksestä on tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus erityisestä syystä toisin määrää. Jos virkamies on pantu viralta tai virkasuhde on purettu, hänet on heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.

13 LUKU

(kumotaan)

Virkamieslautakunta

49 §

Virkamieslautakunta käsittelee ja ratkaisee virkamieslautakunnalle tämän lain mukaan kuuluvat asiat. Virkamieslautakunta on valtiovarainministeriön yhteydessä. Lisäksi asetuksella säädettävien ministeriöiden yhteydessä voi olla virkamieslautakunta, joka käsittelee ja ratkaisee ministeriön alaisen hallinnon virkamiestä koskevat asiat.

Virkamieslautakunnassa on valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämät puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetuja.

(kumotaan)

Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla perehtyneitä virkamiesoikeuteen ja lisäksi oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita.

Kullekin jäsenelle määrätään samassa järjestyksessä enintään kaksi henkilökohtaista varajäsentä, joiden tulee täyttää samat kelpoisuusvaatimukset kuin asianomaisen jäsenen.

Jos virkamiesyhdistysten keskusjärjestöt eivät sitä varten määrätyn ajan kuluessa tee ehdotusta virkamieslautakunnan jäsenistä ja varajäsenistä, määrää valtiovarainministeriö kuitenkin jäsenet ja heidän varajäsenensä.

Jos jäsen tai varajäsen kesken toimikautensa eroaa tai kuolee, määrätään hänen tilalleen uusi jäsen tai varajäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi siten kuin edellä säädetään.

50 §

(kumotaan)

Virkamieslautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja ja vähintään viisi muuta jäsentä on läsnä. Jäsenistä kahden on oltava valtiota työnantajana edustavia virkamiehiä ja kahden virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamia. Jos jäsen on poissa istunnosta tai todetaan esteelliseksi, tulee hänen varajäsenensä hänen sijaansa.

Virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomarin vastuulla. Virkamieslautakunnan jäseniin ja sihteereihin sovelletaan, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään.

Asiat ratkaistaan erimielisyyden sattuessa äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan tulee ratkaisuksi se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt tai kirjallisen varoituksen antamista koskevassa asiassa lievempi kanta.

51 §

(kumotaan)

Virkamieslautakunnassa voidaan toimittaa suullinen käsittely. Oikaisuvaatimuksen tehnyt virkamies on todisteellisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Asianomainen voidaan kutsua siihen uhalla, että kutsutun poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Suullisessa käsittelyssä voidaan asianosaista kuulustella myös totuusvakuutuksen nojalla sekä

Voimassa oleva laki

todistajia ja asiantuntijoita kuulustella valan tai vakuutuksen nojalla. Erityisestä syystä suullinen käsittely voidaan määrätä toimitettavaksi siinä kärjäoikeudessa tai lääninoikeudessa, jossa se soveliaimmin käy päinsä.

Virkamieslautakunnan toimesta todistajana tai asiantuntijana kuullulle henkilölle maksetaan korvaus valtion varoista niiden perusteiden mukaan, jotka ovat voimassa korvauksen suorittamisesta valtion varoista tuomioistuimessa kuullulle todistajalle. Asian päättyessä tulee virkamieslautakunnan lausua, onko asianosaisten tai jonkun heistä korvattava maksettu määrä valtiolle. Todistajien ja asiantuntijoiden suullisesta kuulustelusta on kuulustelun toimittavan kärjäoikeuden tai lääninoikeuden todisteellisesti etukäteen ilmoitettava oikaisuvaatimuksen tehneelle virkamiehelle, jolla on oikeus olla kuulustelussa läsnä ja esittää kysymyksiä.

Tarkemmat säännökset virkamieslautakunnasta annetaan asetuksella.

53 §

Päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Oikaisuvaatimus on annettava virkamieslautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Viranomaisen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus päätökseen, johon saadaan hakea oikaisua.

54 §

Virkamieslautakunnan päätökseen 53 ja 56 §:ssä tarkoitettussa asiassa saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutosta voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu oikaisua virkamieslautakunnalta.

53 §

Päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea *muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.*

(kumotaan)

55 §

Edellä 53 ja 54 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä virkamieslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä *oikaisuvaatimuksesta tai* valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta ja päätös virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta tulevat noudatettaviksi niistä tehdyistä *oikaisuvaatimuksista tai* valituksista huolimatta, jollei virkamieslautakunta tai korkein hallinto-oikeus toisin päättä.

Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

55 §

Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä *hallinto-oikeudessa* ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta ja päätös virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta tulevat noudatettaviksi niistä tehdyistä valituksista huolimatta, jollei *hallinto-oikeus* tai korkein hallinto-oikeus toisin päättä.

Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

55 a §

Kun virkasuhteen päättämistä koskeva asia on 55 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lainvoimaisesti ratkaistu ja työnantaja on saanut 2 momentissa tarkoitetun selvityksen, virkamiehelle maksetaan viipymättä virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansio vähennettynä samalta ajalta muissa palvelussuhteissa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaitulla vastaavalla ansiolla, jota virkamies ei olisi saanut virkaa hoitaessaan. Samoin otetaan vähennyksenä huomioon vastaavalta ajalta hänelle maksettu sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha ja äitiysraha siltä osin kuin työnantajalla olisi vastaavalta ajalta ollut oikeus kyseiseen etuuteen sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n nojalla.

Virkamies on velvollinen esittämään työnantajalle viipymättä luotettavan selvityksen saamistaan 1 momentissa tarkoitetuista muista ansiotuloista ja sairausvakuutuslain mukaisista päivärahaetuksista.

56 §

Virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä

56 §

Virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä

nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta vähintään 6 ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi virkamieslautakunta.

Korvausvaatimus on esitettävä virkamieslautakunnalle kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

57 §

Viranomaisen 18 §:n nojalla tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tuomioistuimen tekemään sivutoimipäätökseen haetaan muutosta kuitenkin valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta vähintään 6 ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Tällaista korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Korvausvaatimus on esitettävä hallinto-oikeudelle kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

57 §

Valtioneuvoston tai viraston tekemästä virkamiestä koskevasta päätöksestä virkamies voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tuomioistuimen tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Muutosta 53 ja 56 §:ssä tarkoitettussa asiassa voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta.

Seuraavista virkamiestä tai viran hakijaa koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen;
- 2) viran muuttaminen;
- 3) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 4) harkinnanvarainen virkavapaus; sekä
- 5) tehtävään määrääminen.

Jos 3 momentin 3 tai 5 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

58 § (kumotaan)
Viranomaisen tai virkamieslautakunnan tämän lain nojalla antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 46 a, 52, 53, 53 a, 54, 54 a ja 56 §:ssä sekä 57 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

59 § (kumotaan)
Päätökseen, joka koskee virkamiehen nimitämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain tullessa voimaan lakkaa virkamieslautakunnan toiminta. Virkamieslautakunnassa vireillä olevat asiat siirretään toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.