

HE 61/2011 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 tammikuuta 2012.

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
Toteuttamisvaihtoehdot	11
<i>Normaali hallinto-oikeustie</i>	11
<i>Hallinto-oikeudella velvollisuus tai mahdollisuus kuulla järjestöjä</i>	11
<i>Työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajat asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa</i>	12
<i>Muutoksenhaku virkamieslautakunnasta hallinto-oikeuteen</i>	12
<i>Nykyinen järjestelmä</i>	12
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	17
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	17
2 VOIMAANTULO	19
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 1 päivänä tammikuuta 1988 voimaantulleesta valtion virkamieslaista (755/1986; vuoden 1988 virkamieslaki) lähtien. Tuolloin monet hajallaan olevat säädökset koottiin ensimmäistä kertaa yhtenäiseksi säännöstöksi.

Joulukuun 1 päivänä 1994 voimaan tullessa tällä hetkellä voimassa olevassa valtion virkamieslaissa (750/1994; virkamieslaki) on joitakin muutoksia verrattuna vuoden 1988 virkamieslain säännöksiin. Hallituksen esityksessä 291/1993 vp ei juurikaan perusteltu muutoksenhakua.

Vuoden 1988 virkamieslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 238/1984 vp) 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 oikeusurva 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. Kurinpitojärjestelmä yleisenä järjestelmänä poistui nykyisen virkamieslain voimaantullessa, eikä varsinaisia kurinpitorangaistuksia koskevaa muutoksenhakumenettelyäkään sen vuoksi ole. Puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella on oma kurinpitojärjestelmänsä, josta säädetään sotilaskurinpitolaisissa (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.

Vuoden 1988 virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä muutettiin vuonna 1994 virkamieslakia säädettäessä 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 syrjintäkieltoa nimitystilanteessa tehostettomana. 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 tulleen syrjityksi epäasiallisilla perusteilla, hänellä on käytettävissään miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) säädetyt 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. Virkamiehestä 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

Virkamieslain 53 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta ratkaisee oikaisuvaatimuksen päätöksestä, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lo-

mauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut 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 työntekijäetua. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Kullekin jäsenelle määrätään kaksi henkilökohtaista varajäsentä, joi-

den 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 kandidaattitutkinto. 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 päivästä tammikuuta 2010 valtion henkilöstö väheni noin neljänneksellä. Yliopistojen osuus virkamieslautakunnan asiämäärästä on vastannut melko tarkoin yliopistojen osuutta valtion henkilöstöstä. Täten onkin odotettavissa, että jatkossa virkamieslautakuntaan tulevien asioiden määrä vähenisi noin 55–65 kappaleeseen 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 korkeimmassa 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 poikkeava 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 käsittelee virkaylioikeus. Vasta vuoden 1988 virkamieslailla mahdollistettiin vakinaisten virkamiesten virkasuhteen päättäminen irtisanomalla. Tässä laissa säädettiin valtioneuvoston kanslian ja virastojen yhteydessä toimivista virkamieslautakunnista, jotka käsittelevät 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 työn-

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

Virkamieslain 58 §:ssä säädetty yleinen valituskielto on järjestelmänä vanhentunut eikä vastaa perustuslaista 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 yksilöittäviin 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 säilyttämi-

seen. Virkamieslautakunta on kokoonpanoltaan 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 hävinnyttä 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 kärjäoikeudessa, 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 hallintotuomioistuimiin 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 palk-

kaa, 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 nimitämispäätökseen 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 nimitämissenettelyn 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 pe-

rusteella 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 laillisuusvalvojen 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 muutoksenhakeinot ovat käytettävissä kuten hallinto-oikeudellisessa pää-

töksenteossa yleensä. Nämä muut oikeussuojakeinot 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 päätök-

seen, minkä ohella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin 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 tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, 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 jokin 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 ammattimaista ja päätöksentekoprosessi on selkeä. Nimittämistoimivalta 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 periaat-

teista, VM 1/01/2009). Jos nimittävänä viranomaisena 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 nimitysmenettelystä, 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 valittaa, 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 valtioneuvostossa 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 muutoksenhakuoikeus sallittava myös valtioneuvostossa. Ne seikat, jotka vaikuttivat valituskiellon säätämiseen vuoden 1988 virkamieslakia säädettäessä, ovat edelleen ajankohtaisia valtioneuvostossa ja perustelevat valituskiellon säilyttämistä muiden tässä esintuotujen 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 omaksumaan 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 työsuhteessa tehtäväksi, mutta uhkana olisi, että muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muutettaisiin

siin valitusoikeuden seurauksena yhä enemmän työsuhteisiksi. 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 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 5 §:n perusteella, mutta tästä asiasta ei ole oikeuskäytäntöä. Muutoksenhakukiellon säätämisen tarkoituksena olisi varmistaa virastojen tehokas ja tuloksellinen toiminta siinäkin tapauksessa, että luetellut päätöstyypit eivät rajautuisi muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle suoraan hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla.

2.2 Muutoksenhakujärjestelmä

Toteuttamisvaihtoehdot

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

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 linjauksen mukaan pyrkimyksenä on ollut lautakuntatyypisten instituutioiden lakkauttaminen, ja asioiden siirtäminen yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

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.

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 asiantuntijajäsenien 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.

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.

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.

Keskeiset ehdotukset

Edellä olevista vaihtoehdoista 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 kohdan 2.2 Toteuttamisvaihtoehdot-jaksossa 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 toimivaltaisiin 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 katkeamattomana, muutettaisiin vastaamaan samaa käytäntöä mistä on säädetty laissa kunnallisista viranhaltijoista. Valtion virkamieslakiin lisättäisiin uusi säädoskohta, 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 vuositasolla ovat vaihdelleet 52 000 ja 91 000 euron välillä vuosina 2004–2010. Vuonna 2010 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 vaikka 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 vuositasolla keskimäärin noin 110 000–120 000 euroa. Yksittäisen

käsittelyn 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 päivänä tammikuuta 2012, vuonna 2012 oikeusministeriön hallinnonalalle siirrettäisiin 100 000 euroa, ja vuodesta 2013 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 vuositasolla keskimäärin ovat kymmenien tuhansien euron 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 oikeudenkäyntikulusta. 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 lausunkierrokselle ministeriöihin 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 ja 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 lausunnoissaan 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 lausunnoissaan virkamieslautakunnassa tällä hetkellä käsiteltävien asioiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriö esitti lausunnoissaan eräitä tarkennuksia esitykseen. Maa- ja metsätalousministeriö kannatti esitystä, mutta esitti eräitä lisäyksiä muutoksenhakukiellon 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 muutoksenhakukielloa 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 tarpeellisenä virkamieslautakunnan lakkauttamista ja toivoi muutoksen toteuttamista mahdollisimman pian. Esitys merkitsee siirtymistä väliasteen osalta hallintomenettelystä hallintolainkäytömenettelyyn, 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 laadukkaasti käsittelemiseksi. 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 kan-

nattivat virkamieslain mahdollisimman laajaa valitusoikeutta ja pitivät perusteltuna yleistä valitusoikeutta, jota on rajattu laissa mainituissa tapauksissa. Järjestöt toistivat muutoin työryhmän muistiosta antamassaan lausunossa 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.

Asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syksyllä 2010 (HE 181/2010 vp). Esityksen käsittely raukesi keväällä 2011, mutta Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausuntonsa (PeVL 51/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella esitykseen on tehty eräitä muutoksia. Perustuslakivaliokunta käsitteli esityksen muutoksenhakuoikeutta koskevaa osiota ansiokkaasti ja perusteellisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin harkittavaksi tällaisen valitusoikeuden säätämistä. Huolellisen harkinnan jälkeen hallitus katsoo edelleen hallituksen esityksessä esille tuoduin perusteina, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan päätöksen osalta ei tulisi olla mahdollista hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että viran muuttamisen osalta muutoksenhakuoikeus tulisi jättää hallintolainkäyttölain 5 §:n 2 momentin mukaisesti tuomioistuinten tapauskohtaisesti harkittavaksi. Tällöin tavanomainen työnjohto-oikeuden puitteissa tapahtuva viran muuttaminen jäisi valitusoikeuden ulkopuolelle, mutta joissakin erityistapauksissa tuomioistuin voisi kumota viran muuttamista koskevan päätöksen. Esitystä on muutettu siten, että viran muuttamista koskeva valituskielto poistetaan ja asia jätetään hallintolainkäyttölain 5 §:n 2 momentin mukaisesti tuomioistuinten tapauskohtaisesti harkittavaksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että valituskielto tehtävään määräämisen osalta vaatii tarkennusta. Hallitus yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen, ja esittää tehtä-

vään määrittämisen osalta säädettäväksi suoraan säädöstekstissä, että valituskielto koskee ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa virkamies on ilmoittanut suostumuksensa tehtävään määrittämiseen. Tämä ajatus oli jo kirjoitettu aiemman hallituksen esityksen perus-

teluihin, mutta nyt se ilmeni yksiselitteisen selvästi suoraan säädöstekstistä.

Uudesta esityksestä on käyty valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen edellyttämät yhteistoimintaneuvottelut valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa.

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 menetettyjen 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 etujen 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.

Myös sillä virastolla, jonka antamasta päätöksestä on haettu muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, 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* lueteltaisiin tyhjentävästi ne virkamiestä koskevat päätökset, joista ei saisi hakea muutosta valittamalla.

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

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

Selvyyden 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, eivätkä ne kuulu virkamieslain muutoksenhakuoikeuden piiriin.

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

Virkaan nimittämisen osalta muutoksenhakua 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. Nimittämiseen sisältyy paljon harkinnanvaraisuutta ja

henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia. Tämän vuoksi jälkikäteen oikeudellisiin seikkoihin perustuva arviointi muutoksenhaussa on erityisen ongelmallista.

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 määrätä esimerkiksi viraston työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä voidaan määritellä esimerkiksi yksikkörakenne ja yksiköihin 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 työn järjestelyä koskeva asia, johon ei kuulu virkamieslaissa säädetty muutoksenhakuoikeus.

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 olenaisista on, että virastolle annettujen tehtävien 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 päätöstyypit mainittaisiin kuitenkin erikseen tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, tarpeettomien muutoksenhakujen ehkäisemiseksi ja virastojen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Harkinnanvaraisen virkavapauden osalta virkamiehellä on käytettävissään tasa-arvolain 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 esimies-

tehtävää. 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. Valituskielto koskisi ainoastaan sellaista tehtävään määräämistä, johon asianomainen virkamies on antanut suostumuksensa. Joillakin hallinnonaloilla, kuten ulkoasiainhallinnossa, on erityissäännöksiä tehtävään määräämisen osalta (Ulkoasiainhallintolaki (204/2000), 3 luku ja 4 luvun 30 §). Tällä säännöksellä ei muuteta asiintilaa 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 sijoittamispäätös 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 taloudellisil-

la 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 (551/2007) 41 §:ää ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 14 §:ää.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 taakeet 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 säädetyjä yleisiä virkanimityksperusteita, 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 säätämästä 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 määrääjäksi täytettävien virkojen ja määrääikaisten virkasuhteiden hakemista harkitsevien ratkaisuihin. Tästä johtuva virkasuhteen kilpailukyvyyn heikkeneminen palvelussuhdelajina vaikeuttaisi valtion mahdollisuuksia saada ammattitaitoisia 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 samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa säädetyt oikeusturvakeinot. Hakijat voivat turvautua myös ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 63 §:n 3 momentti sisältää kielon hakea nimityspäätökseen muutosta valit-

tamalla. 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 päätöksestä, joka koskee viraston yhteisen viran sijoittamista viraston sisällä, harkinnanvaraista virkavapautta sekä tehtävään määräämistä. 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 tulokselinen 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 vastaavantyyppisissä tapauksissa (PeVL 17/1998 vp, PeVL 40/1998 vp ja PeVL 51/2006 vp).

Lakiehdotus voidaan hallituksen mielestä käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esityksen aikaisemman eduskuntakäsittelyn yhteydessä esityksestä saatiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 51/2010 vp).

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.

53 §

Päätökseen, jolla muu viranomaislainen 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 määräajaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa säädetään.

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 määräajaisesti 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 palvelusuhteissa, 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 päivärahaetuuksista.

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

Muutosta 53 ja 56 §:ssä tarkoitetussa asiassa voi hakea myös se viranomaisen, 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) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epäminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin 2 tai 4 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin pääte.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

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

Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

*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.

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

Kullekin jäsenelle määrätään samassa jär-jestyksessä enintään kaksi henkilökohtaista varajäsentä, joiden tulee täyttää samat kel-poisuusvaatimukset kuin asianomaisen jäse-nen.

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

Jos jäsen tai varajäsen kesken toimikauten-sa eroaa tai kuolee, määrätään hänen tilal-leen 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 keskusjärjes-töjen ehdottamia. Jos jäsen on poissa istun-nosta tai todetaan esteelliseksi, tulee hänen varajäsenensä hänen sijaansa.

Virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomar-in vastuulla. Virkamieslautakunnan jäseniin ja sihteereihin sovelletaan, mitä tuomarin es-teellisyydestä säädetään.

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

51 §

(kumotaan)

Virkamieslautakunnassa voidaan toimittaa suullinen käsittely. Oikaisuvaatimuksen teh-nyt virkamies on todisteellisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Asianomainen voidaan kutsua siihen uhalla, että kutsutun poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Suul-lisessa käsittelyssä voidaan asianosaista kuu-lustella myös totuusvakuutuksen nojalla sekä

Voimassa oleva laki

todistajia ja asiantuntijoita kuulustella valan tai vakuutuksen nojalla. Erityisestä syystä suullinen käsittely voidaan määrätä toimitettavaksi siinä käräjäoikeudessa 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 käräjäoikeuden 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 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. 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 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-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) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epäminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin 2 tai 4 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 §

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. (kumotaan)

59 §

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).