

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2011 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä marraskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta (HE 95/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Outi Suviranta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslaissa säädettäväksi virkamiehen asemasta erilaisissa organisaation muutoksissa. Esityksellä pyrittäisiin turvaamaan virkamiehen palvelussuhteen jatkuvuus muutoksissa. Lisäksi ehdotetaan luovuttavaksi eräiden virkojen erittelystä talousarviossa. Tähän liittyen muutettaisiin myös valtion virkaehtosopimuslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa viitataan virkamiehen aseman osalta perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, sekä arvioidaan niin sanottujen erittelyvirkojen vähentämistä eduskunnan ohjausvallan kannalta ja viran siirtämistä asuinpaikan valitsemisoikeuden kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtionhallinnon sisäiset organisaatiomuutokset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan kattavan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II). Virkamieslakiehdotuksen 5 a §:n mukaan valtionhallinnon sisäisissä organisaatiomuutoksissa virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät toimintojen mukana uuteen virastoon. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovellettaisiin, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Virkamiehen oikeusaseman sääntely vastaa näiltä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksia. Valiokunta on ottanut huomioon myös sen, että tuomarin siirtämisestä toiseen virkaan säädetään erikseen perustuslaissa ja valtion virkamieslain 47 §:ssä.

Virka voitaisiin 5 a §:n nojalla siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain virkamiehen työssäkäyntialueella tai -alueelle. Sääntelyllä on vaikutusta virkamiehen oikeuteen valita asuinpaikkansa, joka on turvattu perustuslain 9 §:n 1 momentissa. Työssäkäyntialue on kuitenkin määritelty 5 a §:n 3 momentissa sillä tavoin, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää ongelmallisena perustuslain kannalta (ks. esim. PeVL 3/2000 vp, s. 2/II, PeVL 51/2006 vp, s. 8 ja PeVL 11/2010 vp, s. 3).

Virkamieslakiehdotuksen 5 c §:n 2 momentin mukaisesti ministeriöiden johtavat virat ja ministeriön alaisten virastojen päällikön virat olisi valtionhallinnon sisäisissä organisaatiomuutoksissa aina täytettävä julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen, "jollei erikseen toisin säädetä". Säännösehdotus ei sinänsä näyttäisi tarkoittavan säädösvallan delegointia, mutta tosiasiasa ajatuksena perustelujen mukaan (s. 10/II) on, että laissa säädetyistä virantäyttömenettelyistä voitaisiin poiketa valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7 §:n 3 momentin nojalla. Jos nämä

asetuksessa säädetyt poikkeamismahdollisuudet halutaan edelleen säilyttää, tulee virkamieslakiehdotuksen 5 c §:n 2 momenttia muuttaa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä siten, että se sisältää riittävän tarkasti rajatun asetuksenantovaltuuden poikkeamiselle (ks. esim. PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2—3). Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valtion virantäyttöä koskevan sääntelyn kannalta on ylipäänsä perusteltua, että virantäyttöä koskeva pääsääntö viran haettavaksi julistamisesta säädetään lain tasolla eikä asetuksessa, kuten nykyisin.

Liikkeenluovutus

Liikkeenluovutusta koskevassa virkamieslain 5 e §:n 2 momentissa säädetään varsin väljästi valtion toimintojen luovutuksesta valtion hallinto-organisaation ulkopuolelle toiselle työnantajalle. Säännös näyttäisi määrittelevän yleisen toimivallan, jonka perusteella valtion toiminnallinen osa voitaisiin luovuttaa esimerkiksi yksityiselle yhteisölle täysin vapaan harkinnan perusteella.

Erityisesti silloin, kun liikkeenluovutus tapahtuu muulle kuin viranomaiselle, sen edellytykset ja reunaehdot määräytyvät perustuslain 124 §:n mukaan. Tämän vuoksi lakiehdotuksesta tulee poistaa tehtävän siirtämistoimivaltaa koskeva säännös. Säännös ei muutoinkaan ole valiokunnan mielestä asiayhteyden kannalta välttämätön virkamieslain kokonaisuudessa, joka koskee virkamiehen aseman sääntelyä.

Lakiehdotuksen 5 e §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan "virkamiehet siirtyvät luovutuksensaajan palvelukseen työsopimussuhteeseen tai, jos luovutuksensaaja niin päättää, virkasuhteeseen". Valiokunnan käsityksen mukaan palvelussuhteen laji ei voi jäädä luovutuksensaajan päätettäväksi esimerkiksi siirrettäessä valtiolta julkisen vallan tehtäviä kuntien tai itseinäisten julkisoikeudellisten laitosten hoidettavaksi, vaan asiasta on säädettävä tapauskohtaisesti lailla (vrt. PeVL 11/2009 vp, s. 6—7). Tä-

män vuoksi säännöstä on muutettava esimerkiksi seuraavasti: "Liikkeenluovutuksessa virkamiehet siirtyvät luovutuksensaajan palvelukseen sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään". Molemmat virkamieslakiehdotuksen 5 e §:n 2 momenttia koskevat muutokset ovat edellytys lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Virkojen erittely talousarviossa

Virkamieslakiehdotuksen 4 §:n mukaan ns. erittelyvirkaominaisuus poistettaisiin ministeriöiden johtavien virkojen ja välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköiden virkojen kohdalla. Yksittäisten virkojen erittelyn merkitys on yleisesti arvioiden vähentynyt, kun eduskunta päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä yleisemmin virastojen toiminnan rahoituksesta. Ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen perustamisesta ja lakkauttamisesta säädetään lailla, mikä turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Tältä kannalta arvioituna erittelyvirkojen määrän vähentäminen ei merkittävästi heikentäisi eduskunnan mahdollisuuksia ohjata hallintoa, vaikkakin esimerkiksi ministeriöiden sisäisen rakenteen ohjaus perustuu yksinomaan ministeriön johtavien virkojen erittelyyn.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota virkojen

erittelyyn. Valiokunta ehdotti Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä, että eduskunnan erittelyvirkojen luetteloon lisätään Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virka (PeVM 12/2010 vp, s. 4). Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen yhteydessä erittelyvirkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta säädettiin poikkeuksellisesti lailla perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, sillä talousarviomenettely ei mahdollistanut uuden ministeriön virkojen täyttämiseen ryhtymistä ennen ministeriön toiminnan aloitusta (PeVM 5/2007 vp).

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen hyväksymiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Erittelyvelvollisuuden piiriin jäisivät edelleen muun muassa tuomarin virat sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen keskeiset virat.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 c §:n 2 momentista ja 5 e §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Elisabeth Naucér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölle /kesk
vjäs. Simo Rundgren /kesk
Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.