

LAKIALOITE 23/2012 vp

Laki valtion virkamieslain 6 ja 59 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 ja 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa esitetään virkanimitysperusteita koskevan lainsäädännön oikeusvaltiollisen tason kehittämistä siten, että asialliset pätevyys- eli kelpoisuusperusteet syrjäyttäen tehtävät niin sanotut poliittiset virkanimitykset säädetään

kielleyiksi hyvin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Tässä tarkoituksessa esitetään virkanimityskorruptiota estäviä muutoksia valtion virkamieslakiin ja lakiin kunnallisesta viranhaltijasta.

PERUSTELUT

Korruptio ei Suomessa ole kansainvälisesti verrattuna erityisen laajamittaista. Osa niin sanottuna maan tapana harjoitetuista korruptiokäytännöistä julkisella sektorilla on ilmeisesti saatu aivan viime aikoina merkittävästi vähenemään vaalirahoitusta ja sen julkisuutta koskevalla lainsäädännöllä pohjanaan laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009).

Edelleen on Suomessa kuitenkin eräs merkittävä valtiollisen ja kunnallisen sektorin alue, jolla korruptiiviset käytännöt jatkuvat vahvoina. Kysymys on niin sanotuista poliittisista virkanimityksistä eli sellaisista virkoihin valinnoista, joissa ratkaiseva tosiasiallinen valintaperuste tai syrjintäperuste virkaan tarjolla olevien välillä on henkilön puoluekanta, siis riippumatta vertailtavien ehdokkaiden asiallisista kelpoisuuskriteereistä. Tällöin siis on joko niin, että henkilön "oikea" puoluekanta on todellinen valintaperus-

te, tai sitten niin, että ansioituneimman henkilön "väärä" puoluekanta tai hänen poliittinen puolueettomuutensa on todellinen peruste hänen syrjäyttämislleen. Joskus tällaiset poliittiset virkanimitykset esiintyvät jopa niin sanottuina "paketteina", kun puolueet jakavat tärkeitä virkapaikkoja vastavuoroisella "sulle-mulle"-periaatteella.

Poliittisten virkanimitysten korruptiivinen perinne valtion ja kuntien virkavalinnoissa on maassamme jopa niin vahva, että monet poliittiset toimijat eivät edes näytä mieltävän tätä "maan tapaa" korruptioksi. Sellaisessa virheellisessä ajattelutavassa tulkitaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita ("kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto") niin, että viimeksi mainittu eli "koeteltu kansalaiskunto" ymmärretään samaksi kuin oman puolueen jäsenkirja ynnä osoitettu tai ole-

tettu puolueuskollisuus. Sanotunlainen ahdas käsitys ei kuitenkaan vastaa perustuslain kyseisen säännöksen sanamuotoa saati säännöksen tarkoitusta ja henkeä.

Kuvatut poliittiset virkanimitykset rikkovat perustuslain 125 §:n lisäksi perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussäännökseen perustuvaa suosinta- ja syrjintäkieltoa: "Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan...vakaumuksen, mielipiteen...tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella." Selväähän on, että perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamana suosinnan tai syrjinnän "hyväksyttävänä perusteena" eivät saa olla puolueelle osoitettu kuuliaisuus ja puolueelle tehdyt tai puolueen odottamat palvelukset. Kun täysi-ikäisistä suomalaisista vain vähemmän kuin yksi kymmenesosa kuuluu puolueisiin läheisjärjestöineen, on puolueisiin kuulumattoman yli 90 %:n enemmistön syrjiminen puoluenäkökohdilla ratkaistuissa virkanimityksissä ilmeisen lainvastaista paitsi korruptiona myös syrjintänä.

Paitsi perustuslain 125 §:n ja 6 §:n vastaisia ovat poliittiset virkanimitykset myös valtion virkamieslain (750/1994) ja samaten kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) vastaisia.

Valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentti nojautuu edellä selostettuun perustuslain 125 §:n 2 momenttiin ja kuuluu: "Nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Päättaesään nimittämisestä viranomainen ei saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla." Sanotussa 11 §:ssä nimenomaisesti luetellut kielletyt suosinnan tai syrjinnän syyt sisältävät muun muassa "poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka näihin verrattavan seikan." Niiden nojalla ei siis ketään saa "perusteettomasti" sen enempää suosia kuin syrjiä, ei nimittämisvaiheessa (= virkamieslain 6 §) eikä myöhemminkään virassa (= 11 §).

Se, mitä juuri edellä on sanottu valtiosektorin virkamiesnimitysten lainsäädännöstä, on vastavasti voimassa kuntasektorin virkanimityksissä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 §:n 1 momentissa nimittäin säädetään, että "Virka-

suhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa." Tukeudutaan siis perustuslain 125 §:n 2 momenttiin ("kyky, taito ja koeltelu kansalaiskunto"). Ja täydentävästi on sanotun kuntavirkalain 12 §:n 1 momentissa samankaltainen suosinnan ja syrjinnän kieltosäännös kuin valtion virkamieslain edellä selostetussa 11 §:ssä. Kuntavirkalain 12 §:n 1 momentissa kielletään virkasuhteeseen otettaessa eriarvoisen kohtelu, milloin nimitykseen päädytään "ilman hyväksyttävää syytä" sellaisen seikan kuin "mielipiteen, vakaumuksen, ...ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi."

Vain erittäin poikkeuksellisesti laki sallii sen, että nimitettävän poliittinen kanta ja hänen nauttimansa poliittinen luottamus nostetaan keskeisimmäksi virkanimitysperusteeksi. On nimittäin muutama harva virka, jossa laki säättää nimitetyn henkilön välittömän erottamisen mahdolliseksi jo pelkästään sillä asianomaisessa lainsäädännöksessä nimenomaisesti julkilausutulla perusteella, että nimitetty ei enää nauti nimittäjänsä luottamusta. Tällaisia lain hyväksymin tavoin poliittisia luottamusvirkamiehiä ovat valtiosihteerit ja ministerien erityisavustajat. Tämä ilmenee valtion virkamieslain 26 a §:stä (laissa 176/2003), jonka mukaan "voidaan valtiosihteerin ja ministerin erityisavustaja irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty." Sanotut virat täytetään valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7 §:n 2 momentin nojalla virkaa haettavaksi julistamatta tai sen avoimna olemisesta ilmoittamatta. (Selostettu valtiosihteerinormitus ei koske valtiosihteerinä kansliapäällikkönä.)

Kuntasektorilla sellainen viranhaltija, joka voidaan juuri sanotuin tavoin poliittisista syistä kesken kaiken erottaa, on kunnanjohtaja. Tämä ilmenee kuntalain (365/1995) 25 §:n 1 momentista, jonka mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan, "jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen". Tällainen viran poliittista erityisluonnetta osoittava irtisanomismahdollisuus ei koske kunnanjohtajaa alempia kunnan johtavia virkamiehiä, ei esimerkiksi apulaiskaupunginjohtajaa. Jos kunnassa on käytössä niin sanot-

tu pormestarihallinnat, pormestari ja apulaispormestari ovat valtuuston toimikaudeksi valittuja kunnallisia luottamushenkilöitä (kuntalain 24, 24 a ja 32 a §) eivätkä virkamiehiä.

Jotta poliittisten virkanimitysten piiri saataisiin rajoitetuksi juuri mainittuihin avoimesti poliittista luottamusta edellyttäviin virkoihin (valtiosihteeri, ministerin erityisavustaja ja kunnanjohtaja), on tarpeen seuraavasti muuttaa valtion virkamieslain sanottua 6 §:ää sekä vastaavaa nyky sääntelyä laissa kunnallisesta viranhaltijasta.

Virkamieslain 6 §:n 1 momentin toiseen lauseeseen sisältyvä sana "perusteettomasti" on epämääräisyydessään ongelmallinen korrekten virkanimityskäytäntöjen kannalta. Kyseinen sana saattaa nimittäin muodostaa poliittista virkanimitystä suunnittelevalle viranomaiselle tekosyn, jonka varjolla korruptiivinen virkanimitys yritetään naamioida epäpoliittiseksi. Lakialoitteessa esitetään siksi, että sana "perusteettomasti" poistetaan 6 §:stä ja että sen sijaan pykälän 1 momentin kyseinen toinen lause muutetaan muotoon, joka tehokkaasti rajoittaa poliittisen virkanimityksen mahdollisuudet vain todella poikkeuksellisiin, nimityspäätöksessä selvästi esiin kirjoitettuihin ja vahvasti perusteltuihin erityisen painaviin syihin.

Sanotusta 6 §:n 1 momenttiin nyt ehdotetusta muutetusta toisesta lauseesta seuraisi, että 11 §:ssä luetelluista kielletyistä suosimis- ja syrjimisperusteista voidaan poiketa vain erittäin poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa ja silloinkin vain niin, että nimittävän viranomaisen on nimityspäätökseensä kirjoitettava näkyviin selkeästi eriteltyt ja hyvin perustellut erittäin painavat syyt poikkeamiselle. Perusteluvollisuus olisi siten huomattavasti tiukempi kuin mikä hallintotoiminnassa on hallintolain (434/2003) 45 §:n mukainen yleinen päätöspäätösten vaatimustaso.

Juuri kuvattua valtion virkamieslain 6 §:n 1 momenttiin esitettyä muutettua toista lausetta vastaava muutos on tarpeen tehdä myös vastaavaan kuntasektorin nimitysnormiston kohtaan eli kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 §:n 1 momenttiin. Sanottuun momenttiin esitetään siksi nyt lisättäväksi uusi toinen lause, joka olisi samansisältöinen valtion virkamieslakiin nyt esitetyn, juuri edellä kuvatun toisen lauseen kanssa. Samalla on välttämätöntä poistaa kuntavirkalain 12 §:n 1 momentista sanat "virkasuhteeseen ottaessaan eikä" ja sanat "hakijoita eikä", koska virkasuhteeseen ottamisen osalta syrjintäkielto tulee jo ilmaistuksi nyt esitetyssä kuntavirkalain 6 §:n 1 momentin muutoksessa.

Valtion virkamieslain 58 §:n mukaan päätökseen, "joka koskee virkamiehen nimittämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä". Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO:2011:39 katsonut, että tämä valituskielto on perustuslaillisesti pätevä eikä loukkaa perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöstä eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, jossa pääsääntöisesti yksilölle säädetään oikeus muutoksenhakuun hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta viranomaisratkaisusta. Jotta poliittisia virkanimityksiä estämään nyt esitetyt lainmuutokset eivät vesittyisi, on 59 §:n sisältämään valituskieltoon säädettävä valittamisen salliva poikkeus koskien sellaista virkanimityspäätöstä, jolla valituksen mukaan on rikottu edellä esitettyjä suosinta- ja syrjintäkieltoja.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

valtion virkamieslain 6 ja 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 6 §:n 1 momentti ja 59 §, sellaisena kuin niistä on 6 §:n 1 momentti laissa 281/2000, seuraavasti:

6 §

Nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Päätettäessä nimittämisestä viranomaisen ei saa asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla. Poikkeuksellisesti viranomaisen saa kuitenkin erittäin painavista syistä ja nämä syyt nimityspäätöksessään tarkoin perustellen antaa 11 §:ssä mainitulle seikalle erityisen painon.

59 §

Päätökseen, joka koskee virkamiehen nimittämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Oikeus valittaa on kuitenkin sillä perusteella, että nimittäminen on vastoin 6 §:n 1 momentin säännöstä tapahtunut 11 §:ssä mainitun seikan nojalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 ja 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 6 §:n 1 momentti ja 12 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 12 §:n 1 momentti laissa 26/2004, seuraavasti:

6 §

Kelpoisuusvaatimukset

Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Päätettäessä nimittämisestä ketään ei saa asettaa eri asemaan 12 §:n 1 momentissa mainittujen syiden nojalla. Poikkeuksellisesti saadaan kuitenkin erittäin painavista syistä ja nämä syyt päätöksessä tarkoin perustellen antaa sanotussa momentissa mainitulle seikalle erityinen paino. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

12 §

Syrjintäkielto

Työnantaja ei saa virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Siitä, mitä

LA 23/2012 vp — Pirkko Ruohonen-Lerner /ps ym.

syrjinnän käsitteellä tarkoitetaan, vastatoimien telttäessä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (21/2004).
kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsi-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2012

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Pentti Kettunen /ps
Pietari Jääskeläinen /ps
Kaj Turunen /ps
Jari Lindström /ps
Mika Niikko /ps
Anssi Joutsenlahti /ps
Ville Vähämäki /ps
Lea Mäkipää /ps
Martti Mölsä /ps
Lauri Heikkilä /ps
Ritva Elomaa /ps

James Hirvisaari /ps
Anne Louhelainen /ps
Laila Koskela /ps
Reijo Tossavainen /ps
Maria Lohela /ps
Arja Juvonen /ps
Ismo Soukola /ps
Olli Immonen /ps
Osmo Kokko /ps
Juho Eerola /ps
Reijo Hongisto /ps