

**Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi
valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valtion virkamieslaki. Ehdotetulla lailla kumotaisiin vuoden 1988 alussa voimaan tullut valtion virkamieslaki. Uuden lain tavoitteena on luoda palvelussuhde, joka turvaa valtion tehtävien hoitamisen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen.

Virkasuhdetta ehdotetaan uudella lailla lähennettäväksi työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen. Virkasuhteeseen sisältyisivät kuitenkin ne erityispiirteet, joita valtion tehtävien hoitaminen edellyttää. Lailla mahdollistettaisiin sopiminen virkamiehen kanssa tehtävällä sopimuksella tämän palvelussuhteen ehdoista. Määräaikaista virkasuhdetta voitaisiin käyttää laissa säädettävien perusteiden muun muassa tilanteissa, joissa nykyisin käytetään tilapäisiä virkamiehiä ja virkaatoimittavia virkamiehiä, käytettäisiin määräaikaista virkasuhdetta. Vir-

kamiehen palvelussuhdeturva ehdotetaan säädettäväksi pääosin työsopimuslain mukaista palvelussuhdeturvaa vastaavaksi.

Virkamiehen nykyisen kaltainen kurinpidollinen rankaiseminen ei ehdotetun lain mukaan olisi enää mahdollista. Nykyiset 50 virkamieslautakuntaa ehdotetaan korvattavaksi yhdellä lautakunnalla. Laissa ei säädettäisi enää virkojen perustamisesta ja niiden järjestelyistä eikä toimivaltaisesta viranomaisesta. Nämä säännökset sisällytettäisiin lain nojalla annettavaan asetukseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi valtion virkaehtosopimuslakia ehdotetun valtion virkamieslain edellyttämällä tavalla.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	5. Asian valmistelu	31
YLEISPERUSTELUT	3	5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	31
1. Johdanto	3	5.2. Lausunnot	32
1.1. Palvelussuhdehankkeen asettaminen ja työskentely	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	32
1.2. Virkasuhteen ja työsuhteen käyttö	3	1. Lakiehdotusten perustelut	32
1.3. Virkasuhteen kehittäminen	3	1.1. Valtion virkamieslaki	32
2. Nykytila	4	1 luku. Soveltamisala	32
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4	2 luku. Virkojen perustaminen, siirtäminen, lakkauttaminen ja muuttaminen	33
2.1.1. Virkamieslainsäädäntö	4	3 luku. Nimittäminen ja yleiset kelpoisuusvaatimukset	33
2.1.2. Yleinen työläinsäädäntö	13	4 luku. Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet	34
2.2. Virka- ja työsuhteen käyttö valtionhallinnossa	18	5 luku. Virkavapaus	35
2.3. Julkisen sektorin kehitys	19	6 luku. Varoitus	35
2.3.1. Julkisen sektorin kasvu	19	7 luku. Virkasuhteen päättäminen	35
2.3.2. Julkishallinnon uudistaminen	19	8 luku. Lomauttaminen	41
2.4. Kuntien henkilöstön oikeusasema	21	9 luku. Virantoimituksesta pidättäminen	41
2.4.1. Nykytila	21	10 luku. Eroraha ja koulutustuki	41
2.4.2. Kuntien palvelussuhdejärjestelmähanke	21	11 luku. Sopimus palvelussuhteen ehdoista	42
2.5. Virkamiesten oikeusasema muissa pohjoismaissa	22	12 luku. Tuomarit	42
2.5.1. Ruotsi	22	13 luku. Virkamieslautakunta	42
2.5.2. Norja	23	14 luku. Muutoksenhaku	43
2.5.3. Tanska	23	15 luku. Erinäiset säännökset	44
2.6. Valtio työnantajana	23	16 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	44
2.6.1. Valtiotyönantajan toimialue	23	1.2. Valtion virkaehtosopimuslaki	45
2.6.2. Valtion yhtiöt	24	2. Tarkemmat säännökset	45
2.6.3. Valtiontyöntäjän henkilöstöpolitiikka	24	3. Voimaantulo	45
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	25	4. Säättämisyjärjestys	45
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	25	LAKIEHDOTUKSET	46
3.1.1. Uudistuksen tavoitteet	25	1. Valtion virkamieslaki	46
3.1.2. Keinot	27	2. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta	57
3.2. Keskeiset ehdotukset	28	LIITE	59
3.2.1. Virkajärjestelmä	28	Rinnakkaistekstit	59
3.2.2. Sopimus palvelussuhteen ehdoista	28	2. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta	59
3.2.3. Palvelussuhdeturva	28		
3.2.4. Kurinpitomenettely	30		
3.2.5. Virkamieslautakunnat	30		
3.2.6. Toistuva korvaus	31		
4. Esityksen taloudelliset sekä organisaatiovaikutukset	31		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Palvelussuhdehankkeen asettaminen ja työskentely

Valtiovarainministeriö asetti palvelussuhdehankkeen 30 päivänä toukokuuta 1991. Hankkeen toimeksiannon mukaan tavoitteena oli siirtyminen valtionhallinnossa yhteen ja perusteiltaan yhtenäiseen palvelussuhteeseen.

Hankkeen toimeksiantoon vaikuttivat henkilöstökomitean ehdotukset ja ennen asettamista voimassa ollut virkamies- ja virkaehtolainsäädäntö. Tämän vuoksi toimeksianto asetti luotavan uuden palvelussuhteen peruslähtökohdaksi työopimuslain. Virkamieslainsäädäntöä ja virkasuhdetta on tämän ajankohdan jälkeen kuitenkin voimakkaasti kehitetty. Virastojen käytännön toiminnassa esille tulleet virkasuhteeseen liittyvät ongelmat ovat kehittämistyön ansiosta joko poistuneet tai poistumassa. Uudistusta valmisteltaessa asetettiin tämän vuoksi lähtökohdaksi se, että valtionhallinnon palvelussuhteina säilyvät sekä virkasuhde että työopimussuhde ja virkasuhdetta kehitetään edelleen. Palvelussuhdehanke on 27 päivänä toukokuuta 1993 luovuttanut valtiovarainministeriölle ehdotuksensa uudeksi virkamieslaiksi.

1.2. Virkasuhteen ja työopimussuhteen käyttö

Lähtökohta on ollut, että julkista valtaa voivat käyttää vain virkamiehet. Jotta julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitaisiin antaa työopimussuhteisille työntekijöille, olisi muun muassa muutettava hallitusmuodon virkavastuuta ja hallinnon lainalaisuutta koskevia säännöksiä. Näiden muutosten jälkeenkin jäisi ongelmalliseksi työopimuslain (320/70) mukaisen työnantajan työnjohto-oikuden suhde hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen. Näin ollen virkasuhdetta on käytettävä valtion tehtävissä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä.

Valtion liikelaitoksissa tulisi käyttää palvelussuhteena työopimussuhdetta, koska liikelaitokset toimivat kilpailutilanteessa työopimussuhdetta käyttävien yritysten kanssa. Niiden käyttämä työopimussuhde ei tästä syystä myöskään voi lainsäädännön tasolla poiketa työopimuslain mukaisesta työopimussuhteesta.

Niissä valtionhallinnon tehtävissä, jotka ei-

vät sisällä julkisen vallan käyttöä ja joita ei hoideta liikelaitosmuodossa, palvelussuhde voisi periaatteessa olla työopimussuhde. Koska työopimussuhteen käyttö tällöin laajenisi huomattavasti ja koska valtion tehtävät asettavat omat vaatimuksensa niitä hoitavien henkilöiden oikeusasemalle, valtion työopimussuhteeseen olisi lisättävä eräitä erityispiirteitä. Tämä ratkaisu merkitsisi käytännössä kolmannen palvelussuhdelajin luomista virkasuhteen ja työopimuslain mukaisen työopimussuhteen rinnalle, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Lisäksi on otettava huomioon valtion työnantajanäkökulma. Virkasuhde tarjoaa jo nykyisellään työnantajalle työopimussuhdetta paremmat mahdollisuudet muun muassa työvoiman joustavaan käyttöön ja valtiotyönantajalle mahdollisuuden siirtää henkilöstövoimavaroja koko budjettitalouden piiriin kuuluvassa valti-onhallinnossa.

Näistä syistä hallitus pitää parhaana vaihtoehtona sitä, että virkasuhde on pääasiallinen palvelussuhde budjettitalouden piiriin kuuluvassa valtionhallinnossa. Tavoitteeseen pyritään siirtymään vähitellen esimerkiksi palkkausjärjestelmien uudistamisen yhteydessä.

Kuntien henkilöstöä koskien on valmistelu vastaavaa uudistusta. Valmistellulla lainsäädännöllä pyritään mahdollistamaan kuntien henkilöstön siirtäminen kokonaisuudessaan työopimussuhteeseen. Lainsäädäntö sisältäisi ilmeisesti vastaavia poikkeuksia työopimuslaista kuin mitä valtionhallinnossa tarvittaisiin työopimussuhteen käytön laajetessa. Kuntasektorilla ei kuitenkaan ole valtionhallinnon erityisryhmiä vastaavia ryhmiä. Palvelussuhteen laadulla eri työmarkkinasektoreilla ei ole ratkaisevaa merkitystä henkilöstön liikkuvuuden kannalta. Vaikka kuntien henkilöstö siirtyisikin työopimussuhteeseen, kuntien ja valtion välinen henkilöstön liikkuvuus ei tästä syystä vaikeudu.

1.3. Virkasuhteen kehittäminen

Virkasuhdetta ehdotetaan kehitettäväksi siten, että tämän palvelussuhteen ja työopimussuhteen perusteettomat erot poistetaan. Perusteltuja ovat ennen kaikkea ne erot, jotka ovat johdettavissa valtion tehtävien hoidolle asetettavista erityisvaatimuksista. Näitä ovat muun

muassa virkamiehen virkavastuu, laajat velvollisuudet ja virkasuhteen katkeamattomuus lainvastaisen irtisanomisen johdosta. Lisäksi säännöksissä on otettava huomioon muun muassa valtion talousarviomenettelystä johtuvat eroavaisuudet valtion virastojen ja muiden työmarkkinasektoreiden välillä.

Virkasuhteen kehittäminen ehdotetaan toteutettavaksi uudella valtion virkamieslailla. Uutta ehdotetussa laissa olisivat muun muassa mahdollisuus nimittää määräajaksi laissa säädetyillä perusteilla ja mahdollisuus tehdä yksilökohtaisia sopimuksia palvelussuhteen ehtoista. Ehdotettu laki ei enää sisältäisi säännöksiä kurinpitomenettelystä. Nykyiset 50 virkamieslautakuntaa korvattaisiin yhdellä virkamiesautakunnalla.

Kollektiivinen palvelussuhdeturva saatettaisiin vastaamaan työsopimuslain mukaista turvaa säätämällä virkamiehen taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin perustuvan irtisanomisen perusteet. Virkamiesten irtisanomista yksilöperusteella koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain vastaavan säännöksen mukaiseksi. Tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat myös poliisit, sotilaallisessa tehtävässä toimivat ja vanginvartijat, joiden irtisanomisesta nykyisin säädetään erityissäännöksessä. Johtavat virkamiehet voitaisiin irtisanoa, kun siihen on syytä.

Valtion virkamieslaista ehdotetaan siirrettäväksi virkojen perustamista ja järjestelyä koskevat säännökset ja toimivaltaista viranomaista koskevat säännökset ehdotetun lain nojalla annettavaan asetukseen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Virkamieslainsäädäntö

Virkamieslainsäädännön kehitys

Hallitusmuoto sisältää perussäännökset valtion organisaatiosta. Valtiollisten tehtävien jatkamisessa valtiosääntö perustuu niin sanotulle vallan kolmijaon periaatteelle. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä presidentin kanssa, ylintä toimeenpanovaltaa presidentti ja hallitus sekä tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Hallitusmuoto sisältää myös perussäännökset virkakoneistosta.

Hallitusmuodon säännökset lähtevät siitä periaatteesta, että valtion hallinto- ja lainkäyttötehtäviä hoitavat erikseen perustettuihin virkoihin nimitettävät virkamiehet. Hallitusmuotoon otettiin säännökset virkojen perustamismenettelystä, eräistä kelpoisuusehdoista, virkaylennysperusteista, ylimmän virkamieskunnan nimitystoimivallasta, virassapysymisoikeudesta sekä virkamiehen vastuusta.

Hallitusmuodon säännökset rakentuivat olennaisesti aikaisemman oikeuden varaan, joskin eräitä muutoksia tehtiin. Hallitusmuodon mukaan virkojen perustamismenettelyssä edellytettiin eduskunnan myötävaikutusta (niin sanottujen virkatyyppien vahvistaminen lailla). Virkamiesten erottamattomuus koski vain tuomareita. Muiden virkamiesten oikeudesta pysyä virassa viitattiin asiasta erikseen annettavaan lakiin. Tällainen laki tuli olemaan vuonna 1926 voimaan tullut laki valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (202/26) eli niin sanottu nimittämiskirjalaki, joka kumottiin vasta valtion virkamieslain (755/86) tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Nimittämiskirjalaissa virassapysymisoikeuden sisältö jätettiin riippumaan siitä, millaisen nimittämiskirjan asianomainen on saanut. Toisaalta laissa vahvistettiin ne perusteet, joiden mukaan nimittämiskirja oli annettava. Nimittämiskirjojen perustyyppinä oli valtakirja, joka oli laissa erikseen lueteltujen virkamiesryhmien (muun muassa tuomarit) lisäksi annettava yleensä tehtäviin, joista maksettiin peruspalkkaa. Lain mukaan avoin kirje voitiin antaa vain presidentin nimitettävälle virkamiehille sekä upseereille. Toimikirja voitiin antaa poliiseille ja muille virkamiehille, joiden tuli olla ”valtion erityisen tarkkailun ja määräamisvalan alla”.

Hallitusmuoto ja nimittämiskirjalaki erosivat vanhasta lainsäädännöstä siinä, että erottamattomuus, eli se, että virkasuhde voidaan päättää vain rikosoikeudellisen viraltapanon perusteella, ei enää koskenut kaikkia valtakirjan saaneita virkamiehiä vaan ainoastaan tuomareita. Toisaalta vakinaisten virkamiesten virassapysymisoikeus pysyi hyvin vahvana: virkasuhde oli mahdollista päättää vain erityisessä hallinnollisessa kurinpitomenettelyssä, jos virkamies ”toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota häneltä valtion viran

haltijana edellytetään”. Hallinto- ja oikeuskäytännössä hallinnollisen viraltapanon kynns tuli olemaan erittäin korkea.

Nimittämiskirjalailla luotiin — pitkälti aiempaan oikeustilaan perustuen — vakinaisten virkamiesten ryhmittely. Tämä ryhmittely pysyi voimassa aina vuoden 1988 alkuun saakka. Tämä ryhmittely heijastui kuitenkin tietyiltä osin myös uuden virkamieslainsäädännön sisältöön.

Melko lyhyen ajan kuluessa hallitusmuodon vahvistamisesta eli 1920 — 30 -luvulla annettiin muikin virkamiesoikeudellinen peruslainsäädäntö, joka säilyi voimassa aina 1970 — 80 -luville saakka. Virkamiesten taloudelliset oikeudet perustuivat aluksi vuonna 1923 annettuun lakiin valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista (299/23), vuonna 1931 annettuun lakiin viran ja toimen haltijan oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan (182/31) sekä vuonna 1924 annettuun lakiin valtion viran ja toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen (323/24).

Huolimatta eräistä muutoksista, kuten palkkaluokkien ja palkkauksen indeksitarkistusten käyttöönotto, nämä säädökset olennaisilta osiltaan perustuivat aikaisempaan oikeustilaan ja traditioon. Ne ilmensivät staattista virkajärjestelmää ja ”elatusteorian” nimellä kulkenutta ajattelua. Laktion valmisteluaineistossa todettiin nimenomaan, että palkka olisi yleensä toimen ”elatuksenluonteinen, työn laadun ja vastuullisuuden mukainen pysyvä korvaus”. Nykyisenkaltainen virkapalkkauksen rakenne vahvistettiin: palkkaus määräytyi virkojen palkkausluokan mukaan ja koostui peruspalkan lisäksi perhe- ja ikälisästä.

Vanha palkkauslaki korvattiin vuonna 1942 annetulla lailla valtion viran ja toimen haltijain palkkauksesta (1030/42). Tämä niin sanottu palkkauslaki kumottiin vasta 1 päivänä tammiukuuta 1988. Vanha eläkelaki korvattiin vuonna 1950 annetulla lailla valtion virkamieseläkkeistä (459/50). Perusrakenteeltaan ja sisällöltään nämä lait perustuivat aikaisempiin säädöksiin. Vakinaisten virkamiesten palvelussuhteen taloudellisten ehtojen sääntelyssä ensimmäisenä todellisenä muutoksena voitaneen pitää vasta valtion eläkelain (280/66) voimaantuloa vuonna 1967 ja ennen kaikkea virkaehtosopimuslainsäädännön voimaantuloa vuonna 1970.

Jo itsenäisyyden ajan alkupuolella alkoi myös muiden kuin vakinaisten virkamiesten määrä kasvaa, mutta heidän oikeudellinen ase-

mansa oli pitkään sääntelemättä. Vasta vuonna 1943 annettiin ensimmäinen ei-vakinaisia virkamiehiä koskenut yleissäädös, joka korvattiin vuonna 1949 annetulla asetuksella valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä (755/49).

Valtion virkamieslainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan vuoden 1988 alussa voimaan tulleilla säädöksillä. Keskeisin säädös on valtion virkamieslaki. Virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus oli tarpeen, koska valtion virkamiehiä koskeva säännöstö oli hyvin hajanaista ja vanhaa eikä enää vastannut niitä tarpeita, joita yhteiskunnan nopea muuttuminen asetti.

Valtion virkamieslainsäädännön uudistamisella pyrittiin poistamaan lainsäädännön hajanaisuus ja korjaamaan lain säännökset vastaamaan olemassaolevaa virkaehtosopimuksilla toteutettua tilannetta. Hallituksen esityksen mukaan eräs uudistuksen keskeisiä tavoitteita oli hallinnon suorituskyvyn lisääminen muun muassa yksinkertaistamalla lainsäädäntöä ja lisäämällä virastojen ja laitosten itsenäisyyttä henkilöstöasioiden hoidossa. Koska kehitys oli johtanut siihen, että virkamiehet tekivät osaksi samoja tai samantapaisia tehtäviä kuin työ sopimussuhteessa olevat työntekijät, oli tavoitteena myös virkasuhteen ja työ sopimussuhteen lähentäminen toisiinsa. Lisäksi eri virkamiesryhmien oikeusasema pyrittiin yhdenmukaistamaan.

Palvelussuhteen turvaamista pidettiin edelleen tärkeänä. Eduskuntakäsittelyssä toinen lakivaliokunta korosti, että tehokkuuden ja suorituskyvyn lisäksi uudistuksessa oli otettava huomioon myös valtiollisen demokratian peruseriaatteen sekä virkamiesten perusoikeudet ja oikeusturva.

Virkamiesaseman määrittely ja virkojen perustamismenettely

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehet voivat olla vakinaisia, koeaikaisia, virkaatoimittavia tai tilapäisiä. Kaikkiin virkamiehiin sovelletaan kuitenkin samoja säännöksiä, ellei erityisesti joissakin asioissa ole toisin säädetty.

Virkamieslainsäädännön uudistuksen yhteydessä muutettiin myös hallitusmuodon 65 §:ää siten, että virkoja voidaan perustaa tulo- ja menoarvion, nykyisin talousarvion, rajoissa, niin kuin siitä lailla säädetään. Lailla ei siten enää edellytetty vahvistettavan niin sanottuja

virkatyyppejä. Virkoja voidaan perustaa niiden määrärahojen rajoissa, jotka eduskunta kullekin virastolle palkkauksiin käytettäväksi myöntää. Valtion talousarvioesityksen perusteluissa oli huhtikuun 15 päivänä 1992 voimaan tulleen virkamieslain muutokseen (306/92) saakka ilmoitettava perustettavien päätoimisten virkojen lukumäärä ja pääasiallinen tehtäväalue. Erikseen säädettyt niin sanotut erittelyvirat on eriteltävä talousarviossa. Virkoja voidaan perustaa myös osa-aikaisiksi. Määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi virka voidaan perustaa, jos sitä varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle.

Virat perustettiin vuoden 1988 alussa voimaan tulleen lain mukaan asetuksilla. Huhtikuun 15 päivänä 1992 voimaan tulleen lain mukaan muut kuin valtion talousarviossa eriteltävät virat perustetaan ja niitä koskevat järjestelyt tehdään viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä. Valtion virkamiesasetuksen mukaan virkojen perustamis- ja järjestelytoimivalta on tulosohjaukseen ja -budjetointiin siirtyneillä virastoilla.

Mainitulla huhtikuun 15 päivänä 1992 voimaan tulleella lailla myös vähennettiin erittelyvirkojen määrää ja säädettiin mahdollisuus siirtää virka myös toisen ministeriön hallinnonalalla olevaan virastoon. Virka voidaan virkamiehen suostumuksella siirtää samassa virastossa ja muu kuin erittelyvirka toiseen virastoon. Siirtämisestä samalla hallinnonalalla päättää ministeriö ja muissa tapauksissa valtioneuvosto.

Valtion liikelaitosten virkamiehiin sovelletaan pääsääntöisesti valtion virkamieslain säännöksiä. Koska valtion liikelaitosten käyttömenot on irrotettu valtion talousarvion yhteydestä, ei eduskunta myönnä niille määrärahoja palkkauksiin. Toimitusjohtajan ja laitoskohtaisessa laissa säädettyjen muiden virkojen perustamisen hyväksyy eduskunta valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Liikelaitosten virat perustaa ja lakkauttaa valtioneuvosto, jolle tätä ole laitoskohtaisessa laissa säädetty liikelaitoksen tehtäväksi. Posti- ja telelaitoksesta, Valtionrautateistä ja Ilmailulaitoksesta annetuissa laitoskohtaisissa laeissa (748 ja 747/89 sekä 1123/90) on säädetty, että valtioneuvosto perustaa ja lakkauttaa ainoastaan toimitusjohtajan ja hänen välittömien alaistensa virat ja nämä eritellään valtion talousarviossa. Muut virat perustaa ja lakkauttaa sekä niiden nimet muuttaa liikelaitos.

Virkojen täyttäminen

Yleinen kelpoisuusikä virkaan nimittämiseksi on 18 vuoden ikä. Jos se viran asianmukaisen hoitamisen kannalta on sopivaa, voidaan virkaan kuitenkin nimittää 15 vuotta täyttänyt. Muista kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen. Eräisiin tärkeimpiin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Virat on pääsääntöisesti julistettava haettaviksi. Käytännössä useiden liikelaitosten ja muun muassa puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta on säädetty, että virat voidaan täyttää haettaviksi julistamatta. Täten huomattava määrä virkoja voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Hakumenettelyä koskevat valtion virkamieslain säännökset on kumottu 15 päivänä huhtikuuta 1993 voimaan tulleella lailla (332/93). Pääosin vastaavat säännökset on sisällytetty valtion virkamiesasetukseen (723/87) edellä mainittuna ajankohtana voimaan tulleella asetuksella (333/93). Virkaan voidaan ottaa myös koeajaksi.

Nimitysharkintaa suoritettaessa on arvioitava hakijoiden kelpoisuus. Kelpoisuus voidaan jakaa muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen. Muodollisen kelpoisuuden määrittelevät asiaa koskevat normit. Sopivuutta arvioidaan hallitusmuodon mukaisilla virkaylennysperusteilla taito, kyky ja koeteltu kansalaiskuunto.

Virkaan nimittäminen on suostumusta edellyttävä hallintotoimi, toisin kuin työsopimuksen solmiminen, joka on nimensä mukaisesti kahden tasaveroisen sopimuspuolen välinen sopimus. Koska nimitys on hallintopäätös, se voidaan hallintotoimin myös purkaa.

Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet

Virkamiehiä on kohdeltava tasapuolisesti. Syrjintä on nimenomaisesti kielletty. Syrjinnän kieltävässä säännöksessä mainitaan myös sukupuoli, vaikka asiasta säädetään lisäksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/86), jäljempänä tasa-arvolaki. Virkamieslaissa säädetään myös virkamiehen oikeudesta kuulua yhdistykseen. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että virkamies saa hänelle virkasuhteesta kuuluvat etuudet ja oikeudet.

Valtion virkamieslaissa on varsin yksityiskohtaisesti säädetty virkamiehen yleisistä vel-

vollisuuksista. Tärkein näistä on virkatehtävien suorittamisvelvollisuus. Lisäksi säädetään muun muassa lahjoman ottamiskiellosta, salassapitovelvollisuudesta, sivutoimen ottamisesta, terveystarkastuksista ja asumisvelvollisuudesta.

Virkavastuu

Virkavastuun yleisinä perusteina ovat hallitusmuodon 92 ja 93 §:n säännökset. Hallitusmuodon 92 §:ssä vahvistetaan niin sanottu hallinnon lainalaisuuden periaate. Sen mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Virkamies ei saa soveltaa asetusta, jos se on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Hallitusmuodon 93 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt tai jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut.

Virkavastuuta on tehostettu erityisellä seuraamusjärjestelmällä. Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangeistuksena kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen tai viraltapano. Kurinpitorangeistuksen määrää virkamieslautakunta. Virkamieslautakuntia ovat yleinen virkamieslautakunta, joka on valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja käsittelee ministeriöiden virkamiehiä ja ylimpiä virkamiehiä koskevat asiat, sekä eri virastojen yhteydessä olevat virkamieslautakunnat. Se virasto, jonka yhteydessä virkamieslautakunta on, määrää lautakuntaan kurinpitotoimintamiehen.

Kurinpitomenettelyyn ei saada ryhtyä, jos asia on saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä päättää nimittävä viranomainen. Kurinpitomenettelystä ja virkamieslautakunnista säädetään laissa varsin yksityiskohtaisesti.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Näistä tuomitsee rangaistuksen aina yleinen tuomioistuin. Sotilasrikoksista on lisäksi säädetty rikoslain 45 luvussa. Rikoslaisissa säädetään muun muassa lahjuksen ottamisesta, salassapitorikoksesta, virka-aseman väärinkäyttämisestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Rangaistuksia voivat olla varoitus, sakko, vankeus ja viraltapano. Rikoslaisissa säädetään ainoastaan sellaisista virkarikoksista, joita voidaan pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan kannalta. Vuonna 1989 annetulla lailla (792/89) toteutetun virkarikoksia koskevan uudistuksen

lähtökohtana tältä osin oli, että teoista, joista säädetään rikoslaisissa, ei voida rangaista muiden säännösten mukaan.

Virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuus työssä aiheutetusta vahingosta määräytyy vahingonkorvauslain (412/74) säännösten mukaan. Vahingonkorvausvelvollisuuden sisältö on sama kuin työntekijällä. Hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin mukaan vahingonkorvausta voidaan kuitenkin aina vaatia suoraan virkamieheltä. Tätä oikeutta vaatia korvausta virkamieheltä itseltään ei ole supistettu vahingonkorvauslailla. Valtiolla on kuitenkin kanavoitu ensisijainen korvausvelvollisuus virkamiehen virheen tai laiminlyönnin sivulliselle aiheuttamasta vahingosta. Virkamies vastaa itse vain siitä määrästä, jota vahingon kärsinyt ei voi saada valtiolta. Valtiolla on oikeus jälkikäteen vaatia virkamieheltä takaisin, mitä se on joutunut korvauksena maksamaan. Takautumisoi- keutta rajoittavat kuitenkin samat perusteet kuin virkamiehen henkilökohtaista korvausvastuuta.

Virkamiehen siirtäminen ja uudelleen sijoittaminen

Virkamies voidaan virkamieslain nojalla tietyn edellytyksin siirtää toiseen virkaan. Säännös koskee vain vakinaisia virkamiehiä. Virkamies voidaan siirtää ilman omaa suostumustaan viran lakkauttamisen, viraston tehtävien tai työmäärän muutosten tai virkamiehen sairauden vuoksi. Virkamiehen suostumuksen perusteella hänet voidaan siirtää muustakin pätevästä syystä. Virkamies voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Ennen kuin siirtämisestä tehdään päätös, on tästä ilmoitettava virkamiehelle ja varattava hänelle tilaisuus antaa asetetussa määräajassa selitys. Ensisijaisesti virkamies on siirrettävä samalla paikkakunnalla olevaan virkaan.

Virkamies voidaan siirtää myös alemmpipalkkaiseen virkaan. Voimassa olevan valtion yleisen virkaehtosopimuksen 25 a §:n nojalla virkamies saa tällöin henkilökohtaisena siirtolisänä palkkausten siirtymähetken mukaisen erotuksen.

Valtiokonttorilla oli oikeus 15 päivänä huhtikuuta 1993 voimaan tulleeseen lainmuutokseen saakka kieltää avoinna olevan tai avoi-

meksi tulevan viran täyttäminen osoittaakseen siihen siirrettävän virkamiehen. Tällöin virka voitiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Valtiokonttorin edellä mainittu toimivalta poistettiin, koska virkamiesten sijoittaminen uudelleen tällä menettelyllä ei täyttänyt siihen asettuja odotuksia.

Vakinainen virkamies, jonka tasavallan presidentti tai valtioneuvosto nimittää, voidaan asettaa kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi. Tämä edellyttää virkamiehen suostumusta tai viranhoidollisiin näkökohtiin perustuvaa syytä. Käytettäväksi asetetun virkamiehen katsotaan eronneen virastaan ja käytettäväksi asettamisajan päättyessä virkasuhde päättyy. Hallituksen esityksessä todettiin, että valtion virkajärjestelmään kuuluu tehtävien sitominen virkoihin, mikä asettaa henkilöstön käytölle huomattavia rajoituksia. Tästä syystä pidettiin tärkeänä, että johtavia virkamiehiä voidaan irrottaa erityistehtäviin, vaikka tarkoitukseen ei olisi perustettu virkaa.

Virantoimituksen keskeytyminen

Valtion virkamieslain mukaan virantoimitus voi keskeytyä virkavapauden, virantoimituksesta erottamisen tai virantoimituksesta pidättämisen seurauksena.

Valtion virkamieslaki sisältää varsin yksityiskohtaisia virkavapautta koskevia säännöksiä.

Valtion virkamieslaissa säädetyin perustein virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta virkasuhteen kuitenkin jatkuessa. Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun, hänet on pidätettävä virantoimituksesta, jollei muutoksenhakuelin erityisestä syystä ole toisin määrännyt. Lisäksi virkamiehen saa pidättää virantoimituksesta rikossyytteen ja kurinpitomenettelyn ajaksi, terveydentilan tarkastuksesta kieltäytymisen vuoksi, sairauden takia, jos se olennaisesti haittaa virantoimitusta, sekä välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos se on yleisen edun mukaista. Virantoimituksesta pidättämisestä päättää nimittävä viranomais.

Ennen päätöksentekoa on virkamiehelle varattava tilaisuus selityksen antamiseen, jollei virantoimituksesta pidättämistä asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi.

Virkasuhteen päättyminen

Valtion virkamiehen virkasuhde voi päättyä irtisanomisella tai irtisanoutumisella, rikosoikeudellisella tai kurinpidollisella viraltapanolla taikka eroamisiän täyttymisellä.

Virkamies voidaan valtion virkamieslain 46 §:n mukaan irtisanoa siten, että virkasuhde päättyy irtisanomisajan kuluttua. Viranomais ei kuitenkaan saa irtisanoa virkamiestä, ellei irtisanominen perustu seuraaviin syihin:

1) asianomainen virka lakkautetaan eikä virkamiestä voida siirtää saman viraston muuhun virkaan tai tehtävään, johon nimittää ministeriö tai sitä alempi viranomais, tai tarjota hänelle työnantajan tarpeisiin soveltuvaa koulutusta;

2) virkamies ei kykene enää asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään; tai

3) virkamies toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan taikka jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä.

Edellä 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja syitä eivät ole ainakaan:

1) sairaus, vika tai vamma, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen;

2) raskaus ja synnytys;

3) osallistuminen virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen; eikä

4) virkamiehen poliittiset, uskonnolliset tai muut mielipiteet eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että 1 kohdassa työkyvyttömyyseläkkeellä tarkoitetaan toistaiseksi myönnettyä työkyvyttömyyseläketä.

Määräaikaisen virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista määräajan kuluttua loppuun, ellei irtisanomista ole sitä ennen puolin tai toisin tehty.

Edellä mainittujen irtisanomisperusteiden lisäksi voidaan virkamieslain 47 §:ssä säädetyt virkamiehet irtisanoa, kun siihen on syytä. Näihin kuuluvat eräät korkeimmat virkamiehet sekä poliisit, vanginvartijat ja puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen sotilaat. Nämä ovat virkamiesryhmiä, jotka jo aikaisempien säännösten nojalla voitiin vapauttaa virastaan joko yleisen edun sitä vaatiessa tai kun harkittiin syytä siihen olevan. Hallituksen esityksen mu-

kaan 47 §:n mukainen irtisanomisperuste tulee sovellettavaksi ainoastaan silloin, jos 46 §:n mukaisia irtisanomisperusteita ei ole. Irtisanottaessa 47 §:n nojalla voidaan virkasuhde määrätä päättymään välittömästi. Tällöin virkamiehellä on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen.

Virkamies voi hakea irtisanomispäätökseen oikaisua 14 päivän kuluessa saatuaan tiedon irtisanomispäätöksestä. Virkamiehen virkasuhde ei pääty irtisanomisen vuoksi ennen kuin asia on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä virkamieslautakunnassa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jos irtisanominen osoittautuu perusteettomaksi, virkasuhde jatkuu katkeamatta.

Virkamiehen lomauttaminen

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (HE 238/1984 vp) pohdittiin erityisesti kysymystä virkamiesten lomauttamisesta, koska tarkoituksena oli työläinsäädännön ja virkamieslainsäädännön lähentäminen toisiinsa. Virkamiesten lomauttamissäännöksiä ei hallituksen mielestä kuitenkaan tuolloin ollut syytä ottaa lakiin. Virkamiehen lomauttaminen on sittemmin mahdollistettu 15 päivänä joulukuuta 1992 voimaan tulleella lailla (1237/92). Virkamies voidaan lomauttaa, jos virkaan kuuluva työ on olennaisesti tilapäisesti vähentynyt taloudellisista, tuotannollisista tai niihin verrattavista syistä.

Kurinpitomenettely

Mahdollisuus virkamiehen kurinpidolliseen rankaisemiseen liittyy läheisesti virkavastuun toteuttamiseen.

Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista. Luvun 10 §:n mukaan virkamies on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi, jos hän tahallaan rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa

eikä teko ole vähäinen. Luvun 11 §:n nojalla virkamies on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon, jos hän virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta tai varomattomuudesta rikkoo tai jättää täyttämättä edellä mainitut virkavelvollisuutensa eikä teko ole vähäinen.

Kurinpitorangaistus voidaan valtion virkamieslain 57 §:n mukaan tuomita virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Kurinpitorangaistuksia ovat kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen ja viraltapano. Kurinpitorangaistuksen määrää virkamieslautakunta. Kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä päättää nimittävä viranomaislainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Myös oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat yksittäistapauksessa määrätä, että kurinpitomenettelyyn on ryhdyttävä.

Virkamieslautakuntia, jotka määräävät kurinpitorangaistuksia, on nykyisin 50. Valtaosa näistä on käsitellyt kurinpitotoimia hyvin vähän tai ei ole käsitellyt niitä lainkaan. Kurinpitorangaistuksia ovat käyttäneet laajamittaisemmin suuret liikelaitokset Posti- ja telelaitos ja Valtionrautatiet, joissa näitä rangaistuksia on perinteisesti käytetty. Kurinpitorangaistusten käytön on käytännössä todettu viivyttäneen irtisanomistoimenpiteisiin ryhtymistä silloinkin, kun se olisi ollut perusteltua.

Kurinpitorangaistusten käyttöä ja niiden kohderyhmää on selvitetty virkamieslautakunnille osoitetulla kyselyllä. Kyselyn tulosten mukaisia syitä kurinpitomenettelyyn ja henkilöstöryhmät, joihin toimenpiteet kohdistettiin käsitellään seuraavassa.

Osassa vastauksista kurinpitomenettelyn syy on ilmaistu yksilöidysti ja osassa taas yleisesti virkavelvollisuuksien laiminlyöntinä ja virkavelvollisuuksien vastaisena toimintana. Alla olevassa luettelossa syyt esitetään sellaisina kuin ne on vastauksissa ilmoitettu. Kurinpitomenettelyyn on voinut olla samassa tapauksessa useita syitä, mistä johtuu, että syiden perusteella jaoteltuna tapausten yhteismäärä on suurempi kuin tapausten yhteismäärä. Lukumäärä-sarakkeeseen on laskettu yhteen vuosien 1988 — 1992 tiedot.

Kurinpitomenettelyt ja niiden syyt 1988 — 1992

Syy	Lukumäärä
* virkavelvollisuuksien laiminlyönti	568
* virkavelvollisuuksien vastainen toiminta	227
* virkavelvollisuuksien vastainen toiminta ja/tai niiden laiminlyönti	75
* luvaton poissaolo	409
* luvaton poissaolo alkoholin takia	214
* työssäolo alkoholin vaikutuksen alaisena	166
* turvallisuusmääräysten noudattamatta jättäminen	122
* työhön saapuminen alkoholin vaikutuksen alaisena	98
* poistuminen työpaikalta luvatta	71
* työajan väärinkäyttö tai noudattamatta jättäminen	70
* virheellinen menettely, rikos, tms.	6
* sopimaton käytös	5
* sivutoimen harjoittaminen luvatta	3

Henkilöstöryhmät on seuraavassa esitetty erikseen Posti- ja telelaitoksen, Valtionrautateiden sekä muiden virkamieslautakuntien osalta, koska käytetty ryhmittely on näissä erilainen. Lukumäärä-sarakkeessa on ilmoitettu koko tarkastelujakson yhteenlasketut lukumäärät.

Kurinpitomenettelyn kohdistuminen eri henkilöryhmiin 1988 — 1992

Virkanimike/ henkilöstöryhmä	Lukumäärä
a) Posti- ja telelaitos	
* postimieskunta	319
* postivirkamieskunta	43
* autonkuljettajat	21
* autonasentajat	7
* muut	10
b) Valtionrautatiet	
* asemapalveluhenkilöstö	255
* veturihenkilöstö	144
* junahenkilöstö	108
* junasuoritus ja muut liikenteen- hoitotehtävät	67
* ratapihahenkilöstö	65
* toimihenkilöstö	52
* varikoiden kunnossapitohenkilöstö	48
* radanpidon henkilöstö	35
c) muut virastot ja laitokset	
* johto, päälliköt	8

* asiantuntijat	10
* esittelijät	11
* tekninen henkilöstö	37
* tuotannollinen henkilöstö	80
* toimistopalveluhenkilöstö	37

Valtaosa virkamieslautakunnista piti kurinpitomenettelyä tarpeettomana.

Kurinpitomenettelyn tarpeettomuutta perusteltiin muun muassa nykyisen järjestelmän kankeudella ja monimutkaisuudella, suuritöisyydellä sekä tarpeettoman raskaalla menettelytavalla. Useassa vastauksessa todettiin menettelyn käyvän tarpeettomaksi virkamieslain säännösten lähentyessä työsopimuslain säännöksiä. Nykyisen menettelyn vaihtoehdoksi esitettiin työnantajan käytettävissä olevia kurinpidollisia toimenpiteitä kuten esimiehen antamaa huomautusta tai varoitusta ennen palvelussuhteen irtisanomista tai purkamista. Nykyisenkaltaisen kurinpitomenettelyn eräänä huonona puolena mainittiin myös sen soveltumattomuus tulosjohtamisjärjestelmään.

Virkamieslautakunnat

Virkamieslautakunnat ovat valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva yleinen virkamieslautakunta ja asetuksella säädettyjen virastojen yhteydessä toimivat lautakunnat. Lautakuntien jäsenistä osa valitaan virkamiesyhdistysten ehdotuksesta. Virkamies voi hakea virkamieslautakunnalta oikaisua päätökseen, jolla virkamies on irtisanottu, pidätetty virantoimituksesta tai siirretty toiseen virkaan.

Lautakuntien tähänastista toimintaa on selvitetty edellä mainitulla kyselyllä. Vastaukset tiedusteluun on saatu 44 virkamieslautakunnalta. Virastojen virkamieslautakunnissa on käsitelty vuosina 1988 — 1992 yhteensä 1 401 kurinpitoasiaa, 52 oikaisuvaatimusta ja 3 virkamiehen siirtämistä koskevaa asiaa. Näistä yleinen virkamieslautakunta on käsitellyt yhteensä 4 kurinpitoasiaa ja 5 oikaisuvaatimusta.

Vastauksista ilmenee, että 15 virkamieslautakunnalla ei ole ollut käsiteltävänäan yhtään asiaa vuosina 1988 — 1992 ja 7 lautakuntaa on käsitellyt vain yhden asian.

Valtaosa tapauksista on käsitelty Posti- ja telelaitoksen ja Valtionrautateiden virkamieslautakunnissa. Näissä käsiteltyjen tapausten vuosittainen määrä on ollut yhteensä

194 — 305 asiaa vuosina 1988 — 1992. Kaikissa muissa virkamieslautakunnissa on vastaavana aikana käsitelty yhteensä 35 — 55 asiaa vuodessa.

Virkamieslautakunnissa käsitellyt asiat ja käsitellyn lopputulos 1988 — 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
a) kurinpito-					
menettely					
* käsitelty					
yhteensä	288	342	280	259	232
* varoitus	113	159	136	127	124
* viran-					
toimituksesta					
erottaminen	148	151	129	104	86
* viraltapano	11	10	10	6	12
* hylätty	8	17	3	19	6
* muu ratkaisu	8	5	2	3	4
b) irtisanominen					
* käsitelty					
yhteensä	10	7	8	10	17
* hyväksytty	2	3	5	6	7
* hylätty	7	3	2	4	7
* muu ratkaisu	1	1	1	—	3
c) virkamiehen					
siirto					
* käsitelty					
yhteensä	—	—	1	—	2
* hyväksytty	—	—	—	—	—
* hylätty	—	—	1	—	1
* muu ratkaisu	—	—	—	—	1

Virkamieslautakunnan ratkaisuksista tehtyjen valitusten määrä 1988 — 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
a) kurinpito	19	35	29	21	31
b) irtisanominen	5	4	5	4	8

Yhteensä 11 lautakunnan ratkaisusta ei ole tehty yhtään valitusta.

Virkamieslautakunnan ratkaisujen pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1) jätetty virkamieslautakunnan ratkaisu voimaan

	1988	1989	1990	1991	1992
a) kurinpito	25	31	24	24	9
b) irtisanominen	5	4	5	2	—

2) ratkaisu on poikennut virkamieslautakunnan ratkaisusta

	1988	1989	1990	1991	1992
a) kurinpito	2	5	4	—	2
b) irtisanominen	—	—	—	1	1

Kyselyn vastauksista valtaosassa virkamieslautakuntia pidettiin tarpeettomina, jos kurinpitomenettely poistetaan. Lautakuntia pidettiin osassa vastauksista edelleen tarpeellisina oikaisuvaatimusten käsittelyä varten. Eräissä vastauksissa esitettiin virastokohtaisten lautakuntien korvaamista hallinnonalakohtaisilla tai vieläkin laajapohjaisemmillä lautakunnilla tai koko valtionhallinnon yhteisellä virkamieslautakunnalla.

Virkamiehen oikeudet palvelussuhteen lakatesa

Valtion virkamieslakia säädettyä kumottiin vakinaisilla virkamiehillä ollut oikeus lakkautuspalkkaan, kun virka lakkautetaan. Tavoitteena oli, että virkaa lakkautettaessa virkamies pyritään siirtämään toiseen virkaan samassa virastossa tai sijoittamaan uudelleen muualle valtionhallintoon. Jollei tämä onnistu, virkamiehelle voidaan myöntää eroraha ja vakinaiselle virkamiehelle tietyin edellytyksin myös toistuva korvaus. Oikeus erorahaan virkamiehillä oli kuitenkin myös muilla työmarkkinasektoreilla jo aikaisemmin.

Erorahaan on oikeus virkamiehellä, jonka pitkäaikainen palvelussuhde valtioon on päätynyt sen johdosta, että hänet on irtisanottu viran lakkauttamisen vuoksi. Erorahaan oikeutettu virkamies voi saada myös toistuvaa korvausta. Korvauksen myöntäminen ja sen määrä on harkinnanvarainen. Tarkemmat säännökset erorahasta ja toistuvasta korvauksesta sisältyvät eroraha-asetukseen (726/87). Asetuksessa säädetään pitkäaikaisen palvelussuhteen kestosta ja asetetaan etuuskien saamisen ikäraajat. Etuudet saadaksesen edunsaajan tulee jatkuvasti olla työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana.

Valtion virkamieslain 47 §:n nojalla irtisanottu virkamiehet voivat kuitenkin saada aina toistuvaa korvausta riippumatta ikä- ja palvelusaikavaatimuksista. Posti- ja telelaitoksen, Valtionrautateiden ja ilmailulaitoksen liikelaitoksiksi muuttamisen yhteydessä säädettiin niin sanotuille vanhoille virkamiehille oikeus saada toistuva korvaus viiden vuoden palveluksella

laitoksessa. Posti- ja telelaitoksesta annetun lain kyseinen säännös on kuitenkin kumottu 1 päivänä helmikuuta 1993 voimaan tulleella lailla (103/93).

Viime vuosina yleistä erorahajärjestelmää ja myös valtion erorahan ja toistuvan korvauksen järjestelmää on pyritty kehittämään edunsaajia aktivoivaan suuntaan kannustamalla koulutukseen hakeutumista. Jos virkamies osallistuu koulutukseen virkavapauden turvin, hänelle voidaan virkamieslain nojalla maksaa ammattikoulutusrahaa. Jos virkamies on irtisanottu, hän voi saada koulutukseen erorahan aikuis-koulutussisää.

Toistuva korvaus on etuus, joka vähentää täysimääräisesti maksettavaa työttömyyspäivärahaa. Mikäli toistuvan korvauksen määrä on pienempi kuin työttömyyspäiväraha, maksetaan työttömyyspäivärahana erotus. Mikäli toistuvan korvauksen määrä on vähintään yhtä suuri kuin työttömyyspäiväraha, ei työttömyyspäivärahaa makseta.

Toistuvan korvauksen määrä on pääsäännön mukaan eläkekertymän suuruinen, kuitenkin vähintään 33 % eläkepalkasta ja vähintään 3 000 markkaa kuukaudessa. Etuuden määrä on kuitenkin harkinnanvarainen eikä välttämättä kaikissa tapauksissa edellä todetun suuruinen.

Työttömyyspäiväraha voi olla joko peruspäiväraha, jota maksetaan ajallisesti rajoittamaton aika, tai ansioon suhteutettu päiväraha. Peruspäiväraha on hyvin harvoin suurempi kuin toistuva korvaus.

Toistuva korvaus on määrältään suurempi kuin työttömyyskorvaus hyvin pitkään palvelleilla ja näilläkin vasta yleensä tulotasoilla, jotka ovat valtion keskimääräistä palkkatasoa korkeampia. Esimerkiksi 8 500 markan tuloilla toistuva korvaus on edullisempi vasta, jos palvelusta on 27 vuotta. Toistuva korvaus 20 500 markan tuloillakin on edullisempi vasta, jos palvelusta on 17,5 vuotta.

Valtion vuoden 1993 talousarviossa on momentilla 28.05.50 Eräät valtion maksamat korvaukset käyttösuunnitelmassa varattu 10 miljoonaa markkaa virkamiesten erorahaan, aikuiskoulutussisään, toistuvaan korvaukseen ja ammattikoulutusrahaan. Arviolta 9 miljoonaa tästä määrärahasta käytetään ammattikoulutusrahan maksamiseen ja 1 miljoonaa markkaa olisi siten käytettävissä erorahaan ja toistuvaan korvaukseen yhteensä.

Toistuvan korvauksen menoihin on yleensä

käytetty noin 1 miljoonaa markkaa vuodessa, koska edunsaajia on työllistynyt uudestaan suunnilleen samassa tahdissa kuin uusia edunsaajia on tullut. Nyt suurtyöttömyyden vallitessa näin ei ole käynyt. Kaikki vuonna 1991 ja 1992 myönnetyt toistuvat korvaukset ovat edelleen maksussa. Mikäli niitä maksetaan koko vuoden 1993 ajalta, aiheutuu niistä menoja 3,6 miljoonaa markkaa. Mikäli vuonna 1993 myönnetään yhtä paljon uusia toistuvia korvauksia kuin vuonna 1992, aiheutuu näistä lisäksi vuodelle 1993 lisämenoja 1,1 miljoonaa markkaa. Tällöin toistuviin korvauksiin käytettäisiin vuonna 1993 4,7 miljoonaa markkaa. Mikäli henkilöstöä irtisanotaan enemmän kuin vuonna 1992, voi tarve kuitenkin muodostua paljon suuremmaksi. Tästä syystä myös erorahan rahoitukseen voidaan joutua osoittamaan lisää määrärahoja. Kun käyttösuunnitelman kohdasta 9 miljoonaa markkaa tarvittaneen ammattikoulutusrahaan, saattavat käyttösuunnitelmakohtaan yhteismenot nousta jopa 15 miljoonaa markkaan vuonna 1993.

Eroamisikä

Virkamiesten yleinen eroamisikä on 67 vuotta. Asetuksella voidaan säätää myös alemmasta eroamisikästä. Eroamisikä ei kuitenkaan voi olla alle 55 vuotta lukuun ottamatta puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiehiä. Alempien eroamisikien mahdollistamisen perusteena oli se, että virkamieslain tullessa voimaan oli tällaisia alempia eroamisikiä ja että niitä ei tuolloin katsottu tarpeelliseksi muuttaa. Jos virkamiehellä on yleistä eläkeikää alempi eroamisikä, hän saa eläkkeen täytettyään eroamisiansä.

Nimittävä viranomainen voi pätevistä syistä oikeuttaa virkamiehen jatkamaan samassa virassa eroamisiansä jälkeen määräjän, enintään kaksi vuotta kerrallaan. Tuomaria ei kuitenkaan voida oikeuttaa jatkamaan yli eroamisiansä. Eroamisiansä saavuttanut henkilö voidaan myös ottaa viran väliaikaiseksi hoitajaksi tai viransijaiseksi, jos osoittautuu vaikeaksi saada pätevä henkilö hoitamaan virkaa.

Tuomarit

Hallitusmuodon 2 §:n mukaan tuomioistuint met ovat riippumattomia. Hallitusmuodossa

säädetään myös tuomarien erottamattomuudesta. Vain lailla voidaan säätää heidän velvollisuudestaan erota iän tai työkyvyttömäksi tulemisen johdosta.

Valtion virkamieslain säännökset koskevat pääsäännön mukaan myös tuomareita. Tuomareille on esimerkiksi säädetty sama 67 vuoden eroamisikä kuin muille virkamiehille. Hallitusmuodon säännösten vuoksi tuomaria eivät kuitenkaan koske esimerkiksi virkamieslain irtisanomista, lomauttamista ja kurinpitomenettelyä koskevat luvut. Tuomari voidaan erottaa virastaan vain tuomioistuimen tuomitsemalla viraltapanolla rikoslaissa säädetyn virkarikoksen johdosta. Lisäksi tuomari on velvollinen eroamaan menetettyään työkykynsä. Jollei hän itse eroa, hänelle on myönnettävä ero. Samoin ero voidaan myöntää, jos tuomari pätevältä syyttä kieltäytyy siirtymästä uuteen virkaan. Tuomarin on kuitenkin siirryttävä uuteen virkaan huomattavasti muita virkamiehiä rajoitetummin eli ainoastaan tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyn yhteydessä.

Oikeussuojakeinot

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

Muutosta voidaan hakea asioissa, jotka koskevat palkkausta tai muuta virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta, virkasuhteen päättämistä, kurinpitoa, toiseen virkaan siirtämistä, virantoimituksesta pidättämistä tai sivutointa. Tasavallan presidentin tai valtioneuvoston lähinnä tarkoituksenmukaisuuden harkinnan perusteella tekemistä päätöksistä ei ole muutoksenhakumahdollisuutta, sillä tarkoituksenmu-

kaisuuden harkinnassa ylimpänä viranomaisena on valtioneuvosto.

Muutoksen hakeminen on yleensä säädetty tapahtuvaksi siten, että asiassa on ensin tehtävä oikaisuvaatimus asian ratkaiselle viranomaiselle tai virkamieslautakunnalle. Jos oikaisuvaatimus hylätään, on virkamiehellä mahdollisuus valittaa asiassa hallintovalituksella. Asioissa, jotka koskevat virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta, jos asia kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan. Työtuomioistuin käsittelee asiat, jotka koskevat virkaehtosopimusten tulkintaa. Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on nopeuttaa asioiden käsittelyä. Koska oikaisuvaatimukset käsitellään hallintoviranomaisessa, on menettelyssä noudatettava hallintomenettelylakia (598/82).

2.1.2. Yleinen työläinsäädäntö

Yleisen työläinsäädännön kehitys

Työoikeuden kehitykseen ovat vaikuttaneet toisaalta elinkeinoelämän, ennen kaikkea sen tuotantorakenteen kehitys ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkemysten muutokset ja näistä seuranneet lainsäädäntötoimet.

Ennen teollista läpimurtoa työsuhteella oli huomattava henkilöoikeudellinen luonne. Teollistumisen ja taloudellisen liberalismien edetessä työsuhde sai selkeästi vapaan sopimussuhteen luonteen: työntekijä vuokrasi työvoimansa työnantajan käytettäväksi sovittua palkkaa vastaan. Yksittäisen työntekijän heikompi asema sopijapuolena kuitenkin johti tarpeeseen suojella työntekijää. Näin työsuhde muuttui jälleen statussuhteen suuntaan pääasiassa kahdella tavalla: työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen puuttuvalla lainsäädännöllä ja toisaalta ammatillisella järjestäytymisellä.

Yhteiskunnan rakenteen muutos maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan, työvoiman suojelun tarve, palkkatyövoiman poliittinen ja ammatillinen järjestäytyminen sekä työehtosopimusten hidaskäyttöön vaikuttivat työläinsäädännön syntyyn. Lopputulos oli lainsäädäntö, jossa työsopimuslain asema on perustavanlaatuinen. Vuoden 1922 työsopimuslaissa (141/22) vahvistettiin nykyisen kaltainen työsuhteen tunnusmerkistö ja työsopimuslaki

säädettiin soveltamisalaltaan yleiseksi. Tosin sen soveltamisala rajattiin yksityisoikeudellisiin työsopimuksiin.

Työsopimuslain soveltamisalaa koskeva perusrakenne on tähän asti pysynyt muuttumattomana. Voimassa olevaa työsopimuslakia säädettäessä ei tehty muutoksia työsopimuksen määritelmään ja siitä johtuviin muihin peruskäsitteisiin. Niihin ei ole kajottu myöskään vuosina 1984, 1985, 1988 ja 1991 tehdyissä muutoksissa.

Viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana työlainsäädäntöä on uudistettu varsin suurelta osin. Erityisesti työsuhdeturvaa, osallistumisoikeuksia ja työturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty. Samoin on kehitetty lakiin perustuvia oikeuksia olla poissa työstä työsuhteen katkeamatta kuten erilaisia lasten hoitoon liittyviä hoitovapaita ja opintovapaita.

Eräät työlainsäädännön perussäädökset ovat kuitenkin rakenteeltaan varsin vanhoja, vaikka niihin on tehty moniakin muutoksia ja osittaisuudistuksia. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi työsopimuslaki ja lähes koko työaikalainsäädäntö. Näiden lakien perusrakenteisiin työelämän uudistamispaketit eivät vielä ole ulottuneet.

Tulopoliittisen kokonaisratkaisun eli niin sanotun Kallion sopimuksen yhteydessä sovittiin vuonna 1990 asetettavaksi kaksi komiteaa valmistelemaan työlainsäädännön uudistamista. Näiden komiteoiden tehtävänä oli vuoden 1992 loppuun mennessä tehdä ehdotukset toisaalta työaikalainsäädännön ja toisaalta vuosilomalainsäädännön uudistamiseksi. Komiteat ovat luovuttaneet mietintönsä 31 päivänä tammi-kuuta 1993 (komiteamietinnöt 1993:2 ja 1993:8). Työaikalainsäädännön kehittäminen on tarpeen jo pelkästään sen vuoksi, että työaika säätelee toistakymmentä lakia, jotka poikkeavat jossain määrin toisistaan. Lainsäädännön yhdentäminen, yksinkertaistaminen ja työelämän muutosten huomioon ottaminen lainsäädännössä oli komitean keskeinen tehtävä. Myös vuosilomakomitea pyrki säännösten yksinkertaistamiseen ja työntekijöiden henkilökohtaisten tarpeiden huomioon ottamiseen lainsäädännössä.

Työsopimuslakia on jo säätämisvaiheestaan lähtien muutettu monilla yksittäisillä laeilla niiden kahden vuosikymmenen aikana, jotka laki on ollut voimassa. Lain jo alunperin jossain määrin hajanainen rakenne on pirstoutunut entisestään ja lain sisäinen logiikka vaa-

tisi uudistamista. Työlainsäädännön muiden edellä mainittujen käynnissä olevien valmisteluhankkeiden johdosta työsopimuslain kokonaisuudistusta ei ole kyetty vielä aloittamaan. Työsopimuslain uudistus voineekin tulla voimaan aikaisintaan kuluvan vuosikymmenen loppupuolella.

Työlainsäädännön tulevaan sisältöön vaikuttavat myös Euroopan integraatioon liittyvät ratkaisut. Nämä vaikutukset eivät tämänhetkisen tiedon perusteella vaikuta kovin suurilta. Eniten, tosin hyvin teknisiltä vaikuttavia muutoksia on tulossa työturvallisuutta koskevaan sääntelyyn.

Työsopimussuhteen oikeudellinen luonne

Työsopimussuhde on oikeussuhde, joka syntyy työsopimuksen tekemisellä sen osapuolten välille. Työsopimus on työsopimuslain 1 §:n mukaan sopimus, jossa toinen sopimuspuoli, työntekijä, sitoutuu tekemään toiselle, työnantajalle, työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhde taas syntyy silloin, kun työntekijä alkaa tehdä sitä työtä, johon hän on työsopimuksessa sitoutunut.

Työsuhteen tunnusmerkitö määrittää työlaikien soveltamisalaa. Työsuhteen määrittelyssä ei ole sinänsä ollut valtionhallinnossa ongelmia. Ongelmia on sen sijaan ollut siinä, miten työsuhteen eräät keskeiset tunnusmerkit soveltuvat valtion tehtäviin kuten tehtävistä sopiminen ja työnjohto-oikeuden laajuus.

Työsopimuksessa ovat sopimusosapuolina työntekijä ja työnantaja. Valtionhallinnossa työnantajana on asianomainen virasto, laitos tai hallintoyksikkö. Työsopimuksen tekeminen ei työsopimuslain mukaan edellytä määrätyn muodon noudattamista. Laissa on kuitenkin eräitä kirjallista muotoa suosivia säännöksiä. Valtion eri viranomaisten tekemissä työehtosopimuksissa on usein sovittu, että työntekijän tai toimihenkilön kanssa on hänet työhön otettaessa tehtävä kirjallinen työsopimus. Valtiovarainministeriö on lisäksi antanut ohjeet työsopimussuhteessa valtioon olevien työntekijöiden tai toimihenkilöiden kirjallisissa työsopimuksissa käytettävistä sopimusmalleista.

Työsopimus voidaan tehdä määräajaksi tai olemaan voimassa toistaiseksi. Määräaikainen työsopimus voidaan työsopimuslain 2 §:n mukaan tehdä, jos työn luonne, sijaisuus, harjoit-

telu tai muu näihin rinnastettava määräaikaista sopimusta edellyttävä seikka on siihen syynä tai jos työnantajalla on muu yrityksen toimintaan tai suoritettavaan työhön liittyvä perusteltu syy määräaikaisen työsopimuksen solmimiseen. Jos määräaikainen työsopimus on tehty muussa kuin edellä mainitussa tapauksessa tai jos määräaikaisia työsopimuksia on ilman pätävää syytä toistuvasti solmittu peräkkäin, sopimusta pidetään toistaiseksi voimassa olevana. Muulta kuin palkkausmomentilta palkattu työsuhteinen henkilöstö on valtiolla otettu määräaikaiseen työsuhteeseen, mikä on johtanut myös peräkkäisiin määräaikaisiin työsuhteisiin. Määräaikaisuutta on perusteltu talousarviosta johtuvilla syillä. Toimintamenobudjettiin siirtyminen on selkeyttänyt tilannetta tältä osin. Määräaikaista työsopimusta käytetään valtiolla työllisyyslaissa (275/87) tarkoitetuissa tai muissa kestoajaltaan niihin verrattavissa töissä. Määräaikaisia työsuhteita on myös käytetty sijaisuuksissa ja pidempiaikaisissa hankkeissa.

Osa työsopimuksen voimassaoloajasta voidaan sopia erityiseksi koeajaksi, jonka kuluessa sopimus voidaan molemmin puolin purkaa. Koeajan kesto on enintään neljä kuukautta tai erityistapauksessa enintään kuusi kuukautta. Sopimuksen purkamisen ei saa tapahtua työsopimuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetuilla tai muutoin epäasiallisilla syillä.

Työsopimuksesta johtuvat velvollisuudet

Työntekijän velvollisuudet johtuvat ensisijassa työsopimuksesta, jossa työntekijä on sitoutunut tekemään työnantajalle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena. Laissa on tämän lisäksi säädetty työntekijälle eräitä velvollisuuksia. Työntekijä on muun muassa velvollinen suorittamaan hänelle annetun työn huolellisesti.

Työ on suoritettava noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja työn suoritustavan, laadun ja laajuuden sekä ajan ja paikan suhteen toimivaltansa mukaisesti antaa. Työntekijän on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa ja olisi omiaan tuottamaan vahinkoa työnantajalle.

Muut normit täsmentävät sitä, minkälaisia käyttäytymistä työntekijältä voidaan edellyttää. Työsopimuslaissa säädetty työturvallisuuden

noudattamisvelvoite, liike- ja ammattisalaisuuksien paljastamiskielto, lahjoman ottokielto ja kilpailevan toiminnan kielto ovat tällaisia edellytyksiä. Työehtosopimuksissa on yleensä määräyksiä työturvallisuudesta ja varsinkin toimihenkilöiden osalta myös salassapitovelvollisuudesta ja sivutoimista. Mikäli noudatettavaa työehtosopimusta ei ole, sovitaan sivutoimista ja salassapitovelvollisuudesta työsopimuksessa. Rikoslain 40 luvun säännökset lahjuksen ottamisesta, salassapitorikoksesta ja asiakirjan luvattomasta paljastamisesta koskevat eräin edellyksin myös julkisyhteisön työntekijää.

Myös työnantajan velvollisuudet perustuvat ensisijassa sopimukseen. Työnantajan on järjestettävä työntekijälle sopimuksen mukaista työtä ja annettava työntekijälle sopimukseen perustuvat etuudet. Tämän lisäksi on työsopimuslaissa säädetty työnantajalle eräitä erityisiä velvollisuuksia. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitään tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta eri asemaan syntyperän, uskonnon, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan vuoksi. Säännös sisältää sekä tasapuolisuusvaatimuksen että syrjintäkiellon. Tasapuolisen kohtelun vaatimus on voimassa koko työsuhteen ajan ja se koskee myös työhönottoa ja työsuhteen päättämistä. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta on säädetty erikseen tasa-arvolaisissa.

Työsopimussuhteeseen liittyvä vastuu ja sanktiot

Työntekijän vastuu liittyy ensisijassa työsopimuksessa ja mahdollisessa työehtosopimuksessa sovittujen ehtojen täyttämiseen. Seuraamuksena voi olla työsuhteen purkaminen tai irtisanominen, vahingonkorvausvelvollisuus sekä myös lomauttaminen.

Työntekijän työssä sivulliselle aiheuttaman vahingon korvaamisessa noudatetaan vahingonkorvauslakia. Työnantajalla on ensisijainen korvausvastuu, mutta hänellä on rajoitettu takautumisoikeus työntekijää kohtaan. Työntekijän korvausvastuuta ei voida sopimuksin lisätä.

Valtion työsuhteisella henkilöstöllä voi olla tehtävistä riippuen myös velvollisuuksia ja vastuuta esimerkiksi kansalaisia kohtaan.

Myös työnantaja vastaa työsopimuksen ehtojen toteuttamisesta ja työsopimuslain noudat-

tamisesta. Seuraamuksena voi olla vahingonkorvausvelvollisuus tai erityinen korvausvelvollisuus laittoman irtisanomisen perusteella. Eräiden työsopimuslain säännösten noudattamista on tehostettu rangaistusseuraamuksilla, jotka tuomitaan työnantajalle.

Työsopimussuhteen päättyminen

Määrääjäksi tehty tai muutoin määräaikaisena pidettävä työsopimus lakkaa sovitun työkauden päättyessä ilman irtisanomista, ellei toisin ole sovittu. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimus voidaan, mikäli koeajasta on sovittu, koeaikana molemmin puolin purkaa, ei kuitenkaan epäasiallisin perustein. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimus voidaan päättää irtisanomalla taikka purkamalla työsopimus välittömästi. Irtisanomis- tai purkuperusteella työntekijä voidaan myös lomauttaa. Palvelussuhteen päättämisen- ja lomauttamismenettelyt valtionhallinnossa on sovittu valtiovarainministeriön ja keskusjärjestöjen välisellä irtisanomissuojasopimuksella.

Työsopimuslain mukaan toistaiseksi tehty tai muutoin toistaiseksi voimassa oleva työsopimus voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos niin on sovittu tai laissa määrätty, irtisanomisaikaa noudattamatta. Toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin liittyy yleensä irtisanomisaika, jonka pituus on sopimuksenvarainen asia. Valtiolla irtisanomisajasta on sovittu irtisanomissuojasopimuksella. Työehtosopimusten ulkopuolella olevien osalta irtisanomisajasta voidaan poiketa työsopimuksessa. Laissa on säädetty, että irtisanomisaika voidaan sopia enintään kuudeksi kuukaudeksi. Samoin laissa on säädetty vähimmäisirtisanomisajat työnantajan irtisanoessa työntekijän siinä tapauksessa, ettei muusta ole sovittu.

Työnantaja voi irtisanoa työsopimuksen joko työntekijästä johtuvista syistä taikka taloudellisista, tuotannollisista tai niihin verrattavista syistä. Vaikka työnantaja irtisanoisi työsopimuksen ilman laissa säädettyä perustetta, työntekijän työsuhde ei yleensä jatku. Jos lainvastainen irtisanominen on tehty yksilöperusteilla, työsuhde voi kuitenkin eräin edellytyksin jatkua tai se voidaan palauttaa. Työnantajalle koituu lisäksi haitallisia seuraamuksia laittomasta irtisanomisesta.

Työsopimuslain mukaan työnantaja ei saa

irtisanoa työsopimusta työntekijästä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Laissa on lueteltu syitä, jotka eivät ainakaan ole tällaisia syitä: työntekijän sairaus, mikäli sairaudesta ei ole ollut seurauksena työntekijän työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen; työntekijän osallistuminen työtaisteluun; työntekijän poliittinen tai muu vastaava mielipide tai osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Raskaana olevaa työntekijää ei saa irtisanoa raskauden johdosta; irtisanomisen katsotaan johtuvan raskaudesta, jollei työnantaja muuta perustetta näytä. Myöskään niin sanottujen perhepoliittisten vapaiden aikana irtisanomisoikeutta ei ole.

Irtisanomiseen oikeuttavia perusteita on usein täsmennetty työehtosopimuksissa. Irtisanomissuojaa ja lomautusta koskevassa työehtosopimuksessa, joka on tehty valtiovarainministeriön ja keskusjärjestöjen välillä, irtisanomisperusteina pidetään myös syitä, joiden johdosta työsopimuksen purkaminen työsopimuslain mukaan on mahdollista, samoin kuin eräitä työntekijöistä itsestään riippuvia syitä, kuten töiden laiminlyömistä, työnantajan työjohto-oikeutensa rajoissa antamien määräysten rikkomista, perusteetonta toistuvaa poissaoloa ja ilmeistä huolimattomuutta työssä.

Työsopimuslain mukaan työnantajalla on oikeus irtisanoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, jos työ on vähentynyt taloudellisista, tuotannollisista tai muista niihin verrattavista syistä vähäistä suuremmassa määrin ja muutoin kuin tilapäisesti eikä työntekijää voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Laissa on lueteltu eräitä tapauksia, joissa perustetta irtisanomiseen ei ainakaan katsota olevan. Tapauksissa vallitsee ristiriita perusteeksi ilmoitettujen taloudellisten seikkojen ja irtisanomisen todellisten syiden välillä.

Valtionhallinnossa työnantajina pidetään virastoja ja laitoksia, jolloin uudelleensijoitus- ja koulutusvelvollisuus on virasto- ja laitoskohtainen.

Irtisanomiseen taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla liittyy kysymys irtisanomisjärjestyksestä. Tästä on yleensä sovittu työehtosopimuksissa. Edellä mainitussa irtisanomissuojasopimuksessa työvoiman vähentämisyjärjestyksestä todetaan, että on mahdollisuuksien mukaan noudatettava sääntöä, jonka mukaan viimeksi irtisanotaan tai lomautetaan viraston tai laitoksen toiminnalle tärkeitä tai erikoisteh-

täviin tarvittavia työntekijöitä, vaikeasti työllistettäviä ja saman työnantajan työssä osan työkyvystään menettäneitä, sekä että tämän säännön lisäksi kiinnitetään huomiota myös työsuhteen kesto aikaan ja työntekijän huoltovelvollisuuden määrään. Irtisanomiseen edellä mainituilla perusteilla liittyy myös takaisinotovelvollisuus.

Luottamusmiehillä ja työsuojeluvaltuutetuilla on erityinen irtisanomissuoja.

Työnantajan tekemä laitonkin irtisanominen johtaa pääsääntöisesti työsuhteen päättymiseen. Laiton irtisanominen aiheuttaa kuitenkin työnantajalle seuraamuksia. Laiton irtisanominen, joka on suoritettu työntekijästä johtuvilla perusteilla, johtaa työsopimuslain 47 f §:n mukaiseen korvausseuraamukseen. Korvauksena on suoritettava vähintään kolmen ja enintään 24 kuukauden palkka. Korvauksen määrä näissä rajoissa määräytyy tapauskohtaisesti. Korvaus syrjäyttää mahdollisuuden saada vahingonkorvausta lain 51 §:n nojalla. Laiton irtisanominen, jonka pääasiallinen peruste on taloudellinen tai tuotannollinen syy, johtaa työnantajan vahingonkorvausvelvollisuuteen 51 §:n nojalla. Työnantajan korvattavaksi tuleva vahinko määräytyy todellisen vahingon mukaan.

Työntekijä voi kiistää irtisanomisen lainmukaisuuden tai työehtosopimuksessa olevien normien mukaisuuden. Jos työnantaja sitoo irtisanomisnormeja sisältävä työehtosopimus, voidaan näin syntyneitä irtisanomiskiistaa käsitellä työehtosopimuksen soveltamisen tai tulokinnan erimielisyytenä. Tällöin menetellään työehtosopimuksen erimielisyyden selvittämistä koskevien säännösten mukaisesti. Jos työntekijä ei vetoa työehtosopimuksen suojaan vaan laissa oleviin säännöksiin, tulee kysymyksen kanteen nosto yleisessä alioikeudessa.

Purkamisen poikkeaa irtisanomisesta työsuhteen päättymismuotona siinä, että purettaessa työsuhte päättyy heti ilman edeltänyttä irtisanomisaikaa. Purkamisen tulee kysymyksen sekä toistaiseksi voimassa olevien että määräaikaisten työsuhteiden osalta. Koska purkamisen on irtisanomista ankarampi työsuhteen päättymismuoto, tulee perusteiden olla irtisanomisperusteita painavampia. Näinollen purkuperusteet yleensä oikeuttavat myös irtisanomaan toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen, mutta ei päinvastoin.

Työsopimus voidaan heti purkaa, jos tärkeä syy sitä vaatii. Työsopimuslain mukaan tällaisena syynä on pidettävä sellaista toisen asian-

osaisen laiminlyöntiä tai käyttäytymistä tai sellaista ensi sijassa tämän vahingonvaaran piiriin luettavaa olosuhteiden muutosta, jonka johdosta toiselta ei voida kohtuuden mukaan vaatia sopimussuhteen jatkamista. Työsopimuslaissa on esimerkinomaisesti luonnehdittu eräitä tapauksia, joissa purkuoikeus saattaa olla olemassa, mikäli yleisedellytys eli tärkeä syy täyttyy.

Purkusäännöksiä ei voida työsopimuslain mukaan soveltaa laillisiin lakkoihin ja sulkuihin. Sensijaan työrauhavelvollisuuden vastaiseen lakkoon osallistuneen työntekijän työsuopimus voidaan tämän osallistumisen vuoksi heti purkaa, jos tätä syytä voidaan pitää riittävän tärkeänä työnantajan kannalta.

Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, viikon kuluttua siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

Työsopimuslain uuden 3 a luvun säännökset työsuopimuksen päättämismenettelystä koskevat myös purkamismenettelyä.

Työnantajalla on oikeus käsitellä työsuopimusta purkautuneena, jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään viikon eikä sinä aikana ole ilmoittanut pätevää estettä.

Jos työsuhte on työnantajan taholta päätetty purkamalla ja niin, että purkamisen on tehty ilman työsuopimuslain 43 §:ssä säädettyjä perusteita, voi työnantaja joutua lain 51 §:n mukaisesti korvaamaan siten aiheuttamansa vahingon. Jos on kyse toistaiseksi voimassa olevasta työsuopimuksesta, jonka osalta irtisanominen olisi ollut mahdollista ja purkamiseen ei ole ollut edes laillista irtisanomisperustetta, joutuu työnantaja maksamaan vahingonkorvauksen sijasta 47 f §:ssä tarkoitetun korvauksen.

Myös työntekijä voi joutua vahingonkorvausvastuuseen purkaessaan työsuopimuksensa laittomasti, jos tästä aiheutuu työnantajalle vahinkoa.

Lomauttaminen

Lomauttaminen merkitsee tilannetta, jossa työsuhte muutoin pysyy voimassa, mutta työnteke ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi. Lomauttamismuotoja on kaksi: sopimukseen perustuva ja työnantajan yksipuolinen lomauttaminen. Sopimukseen perustuva lomauttaminen on mahdollista eri syiden vuoksi. Sopimusvapaus on tässä asiassa laaja. Lain mukaan työntekijän lomauttamisesta voi-

daan sopia työntekijän tai työnantajan aloitteesta työsopimuksella tai työsuhteen kestäessä muutenkin. Lomautusoikeutta voidaan laajentaa työehtosopimuksella tai sopimuksella, jota tarkoitetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 9 §:ssä (1102/90). Valtionhallinnossa sovitaan työsopimuksissa eräillä aloilla kausilomauttamisesta.

Työnantajan yksipuolista lomauttamista on säännelty laissa ja työehtosopimuksissa. Työnantajalla on oikeus yksipuolisesti lomauttaa työntekijä, jos työnantajalla on irtisanomis- tai purkuperuste. Irtisanomisen tai purkamisen sijasta työnantaja voi käyttää yksipuolista oikeutta lomauttamiseen. Yleensä lomauttamisen perustana ovat taloudelliset tai tuotannolliset syyt.

Mikäli lomautuksen syynä on työn tilapäinen väheneminen, on lomautuksen enimmäisaika 90 päivää. Lisäedellytyksenä on, ettei työnantaja voi järjestää kohtuudella muuta työtä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta.

Lain mukaan lomautuksen ilmoitusaika on 14 päivää. Irtisanomissuojasopimuksen mukaan lomauttamisessa on noudatettava vähintään yhden kuukauden ilmoitusaikaa, jos työntekijän palvelussuhde valtioon on jatkunut keskeytyksettä enintään viisi vuotta, ja vähintään kahden kuukauden ilmoitusaikaa, jos työntekijän palvelussuhde valtioon on jatkunut keskeytyksettä yli viisi vuotta. Ilmoitus lomautuksesta annetaan työntekijälle henkilökohtaisesti, ellei työnantajan ja asianomaisen luottamusmiehen kesken toisin sovita.

Yksipuolisessa lomautuksessa taloudellisten ja tuotannollisten syiden takia työnantajan on annettava lomautuksen välttämättömyyden tultua hänen tietoonsa välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakoilmoitus asianomaiselle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen työntekijään myös työvoimaviranomaisille.

Irtisanomismenettely

Työsopimuksen päättämismenettelystä säädetään työsopimuslain 3 a luvussa. Säännöksiä sovelletaan työsopimuksen irtisanomiseen ja purkamiseen. Luvussa säädetään työnantajan ja työntekijän kuulemisesta, työnantajan selvitysvelvollisuudesta sekä eräistä ilmoitusvelvol-

lisuuksista. Irtisanomissuojasopimuksessa on vastaavat menettelytapasäännökset. Sopimuksen menettelytapamääräyksiä noudatetaan myös irtisanottaessa tai lomautettaessa työntekijöitä taloudellisesta ja tuotannollisesta syystä.

2.2. Virka- ja työsopimussuhteen käyttö valtionhallinnossa

Valtion palveluksessa vuoden 1992 syyskuussa olleista yhteensä noin 205 000 henkilöstä oli virkasuhteessa noin 138 500 henkilöä ja työsopimussuhteessa noin 66 500 henkilöä.

Työsopimussuhteen käyttö rajoittui 1960-luvulle saakka pääosin valtion työvirastojen työntekijöiden ja välittömän työnjohdon sekä valtion teollisuus- ja liikelaitosten tehtäviin. Valtionhallinnossa on 1960-luvun alkupuolelta lähtien henkilöstöä palkattu työsopimussuhteen kuitenkin muillekin kuin perinteisille tätä palvelussuhdetta käyttäneille hallinnonaloilta ja myös toimihenkilötehtäviin osittain rinnakkain samaa työtä tekevien virkasuhteisten kanssa. Valtion työsopimussuhteisen henkilöstön ja näistä erityisesti kuukausipalkkaisten määrä on kasvanut verrattuna virkasuhteiseen henkilökuntaan. Vuosina 1965 — 1987 virkasuhteisten määrä kasvoi noin 22 600 henkilöllä kun taas työsopimussuhteisen henkilöstön määrä kasvoi noin 41 000 henkilöllä.

Työsopimussuhteen käytön lisääntymiseen erityisesti toimihenkilötehtävissä vaikutti merkittävästi virkojen perustamismenettelyn hitaus ja monimutkaisuus. Virkamieslainsäädännön kehittyminen vuoden 1988 jälkeen on poistanut tämän epäkohdan. Työsopimussuhteen käyttöä edistivät myös joustavimmat mahdollisuudet henkilöstön palkkauskysymysten hoitamiseen.

Käytännön henkilöstöhallinnon kannalta on ollut ongelmallista se, että samoissa tehtävissäkin toimivat henkilöt ovat kahdessa eri palvelussuhteessa. Palvelussuhteiden käyttöä pyrittiinkin vuonna 1988 selkeyttämään siirtämällä noin 8 000 henkilöä työsopimussuhteesta virkasuhteeseen.

Määräaikaisissa työsuhteissa arvioidaan valtion työsopimussuhteisista olevan 1 — 2 %. Työsopimussuhteinen henkilöstö toimii valtiolla lukuisilla eri tehtäväalueilla. Eri alojen kunnossapito- ja rakennustyöntekijöitä on noin 36 000, metsureita noin 3 000, kiinteistöhoitohenkilökuntaa noin 10 000, toimistotyöntekijöitä ja tutkimusavustajia noin 3 500, akateemista

ja teknistä henkilökuntaa noin 10 000 ja muissa asiantuntija- ja johtotehtävissä olevia noin 4 000.

Valtion uusimuotoisissa liikelaitoksissa virkasuhteisia on noin 38 000 ja työsopimussuhteisia noin 20 000.

2.3. Julkisen sektorin kehitys

2.3.1. Julkisen sektorin kasvu

Julkisen sektorin melko nopea laajentuminen on viime vuosina ollut ominaista vauraille läntisille teollisuusmaille. Julkisen sektorin koon perusteella Suomi kuului 1990-luvun alussa OECD-maiden keskitasoon.

Julkisen sektorin kasvusta suuri osa on tapahtunut sosiaali- ja terveydenhuoltoaloilla. Esimerkiksi sosiaalialan työntekijöiden määrä puolitoistakertaistui 1980 — 85. Julkisen sektorin henkilöstön määrän kasvusta vuosina 1970 — 90 kolmeneljäsosaa on tapahtunut kuntasektorilla. Tämä selittyy ensisijaisesti kuntien lakisääteisten tehtävien lisääntymisellä näinä vuosina mutta myös julkisen sektorin työnjaon muutoksilla.

Viime vuosien erittäin korkea reaalinen korkotaso on johtanut nopeasti julkisyhteisöjen rahoitusaseman heikentymiseen. Viime aikoina onkin yhä enemmän pyritty nostamaan julkisen sektorin tuottavuutta sekä hillitsemään sektorin kasvua ja jopa supistamaan sitä. Palvelujen tuottamistapaa on pyritty uudistamaan muun muassa luopumalla keinotekoisista ammatillisista työnjaosta, väljentämällä eri sektoreiden välistä organisatorista työnjakoa palveluiden tuottamisessa ja saattamalla tietyt tai mahdollisimman monet palvelut hinnoittelun piiriin. Viimeksi mainittuun tavoitteeseen on pyritty julkisia palveluja liikelaitostamalla, yhtiöittämällä ja yksityistämällä.

2.3.2. Julkishallinnon uudistaminen

Yleistä

Pääministeri Harri Holkerin hallitus määritteli toimintansa yhdeksi painopisteeksi julkisen hallinnon uudistamisen. Uudistuksen lähtökohdiana oli valtiollisen demokraattisen järjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen sekä kansalaisten palvelujen ja vaikutusmah-

dollisuuksien lisääminen. Uudistustyön alkuvaiheessa pyrittiin ensisijaisesti parantamaan palveluja tuottavien virastojen ja laitosten toimintaedellytyksiä ja henkilöstön mahdollisuuksia tuottaa hyvää palvelua sekä poistamaan sitä haittaavia hallinnollisia esteitä.

Uudistusten lähtökohdiana on ollut se, että julkisen hallinnon tehtävänä on vastata peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saavutettavuudesta ja laadusta sekä oikeusturvasta. On myös todettu tarve sopeuttaa julkinen sektori kansantalouden kehitykseen. Tämä merkitsee menojen kasvun hillitsemistä ja nykyisessä suhdannetilanteessa supistamista sekä tarvetta kohdentaa henkilöstöä uusiin tehtäviin.

Toimenpiteistä tärkeimpiä on ollut hallinnon ohjauksjärjestelmien keventäminen ja siirtyminen toiminnan tulostavoitteisiin perustuvaan ohjaukseen. Tulosohtausuudistus alkoi valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) mukaisten liikelaitosten perustamisella. Seuraava vaihe on ollut budjettiudistus, jossa kehysbudjetoinnin ja tulosohtauksen periaatteita sovelletaan myös muihin virastoihin ja laitoksiin.

Hallintoa on myös kevennetty ja hajautettu. Tehtäviä ja toimivaltaa on siirretty alemmille tasoille ja keskushallinnon yksiköitä yhdistetty.

Pääministeri Esko Ahon hallitus on jatkanut hallinnon kehittämistyötä pääpainon ollessa hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisessä, hallinnon hajauttamisessa ja keventämisessä sekä ohjauksjärjestelmien uudistamisessa.

Valtion liikelaitosuudistus

Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisten uusimuotoisten liikelaitosten perustaminen loi valtionhallintoon uudenlaiset yksiköt, jotka ovat viraston ja yrityksen välimuotoja. Mainitussa laissa (yleislaissa) säädetään valtion uuden tyyppisen liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Lain mukainen liikelaitos harjoittaa tulosvastoullisesti liiketoimintaa eduskunnan määrittelemällä toimialalla. Yleislain soveltamisesta liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen päättää eduskunta laitoskohtaisesti erillisellä lailla.

Liikelaitokset vastaavat toiminnastaan, taloudestaan ja organisaatiostaan ja niitä ohjataan palvelu- ja tulostavoitteilla.

Liikelaitosuudistusta jatketaan lähivuosina.

Osasta uusimuotoisia liikelaitoksia on muodostettu osakeyhtiöitä vuoden 1993 alusta lukien.

Tulosohjaus ja budjetointiuudistus valtionhallinnossa

Tulosohjauksen käyttöönoton päämääränä on ollut se, että virastot ja laitokset valtiontalouden rahoitusmahdollisuuksien puitteissa palvelevat asiakkaitaan ja tuottavat hyötyvaikutuksia yhteiskunnassa toisaalta poliittisten päätöksentekijöiden asettamien tavoitteiden mukaisesti ja toisaalta asiakkaiden ja yhteiskunnan tarpeita vastaavasti mahdollisimman vähin taloudellisin uhrauksin.

Valtion taloussuunnittelujärjestelmää on uudistettu samanaikaisesti kahdella eri hankkeella: toiminta- ja taloussuunnitteluhankkeella ja tulosohjaushankkeella. Tulosohjauksessa virastoilla on niiden toimintaa ja sen taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevat tulostavoitteet. Viraston asettamat tulostavoitteet hyväksyy asianomainen ministeriö. Myös valtioneuvosto voi ottaa kantaa keskeisten alueiden tulostavoitteisiin. Tulosbudjetointiin siirtyneillä virastoilla on tarvittava toimivalta ja vastuu asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta eduskunnan myöntämän määrärahan puitteissa. Toimintamenojen osalta kaikki virastot ja laitokset ovat siirtyneet tulosohjaukseen vuoteen 1996 mennessä.

Toiminta- ja taloussuunnittelu -uudistus on jo toteutettu. Suunnittelu on yhdistetty budjetin valmisteluprosessiin ja suunnittelukausi on lyhennetty neljään vuoteen. Valtioneuvosto antaa ministeriöille taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä tehtäväkokonaisuuksia koskevat ja yksittäisiä erityisen merkittäviä määrärahoja koskevat menokehykset seuraavalle suunnittelukaudelle sekä kannanotot kehysaluiden keskeisiin toimintalinjoihin. Ministeriöt kohdentavat kehyspalautteet edelleen alaiselleen hallinnolle. Virastojen toiminta- ja taloussuunnitelmat ja talousarvioehdotukset laaditaan näiden kehyspalautteiden mukaisesti.

Kuntien hallinnon uudistaminen

Julkista hallintoa uudistettaessa on monin keinoin pyritty vahvistamaan kunnallista itsehallintoa ja turvaamaan kuntien toimintaedellytyksiä.

Merkittävimpiä hankkeita on ollut kuntien ja kuntainliitojen (kuntayhtymien) valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistaminen. Uusi järjestelmä on otettu käyttöön vuoden 1993 alusta lukien. Keskeisintä uudistuksessa on valtionosuuksien sitominen laskennallisiin kustannuksiin palvelujen tuottamisessa. Kuntien oma päätösvalta palvelujen tuottamisessa on lisääntynyt huomattavasti ja valtionapuhallinto keventynyt.

Normien purkaminen on mahdollistanut merkittävän kevennyksen kuntien hallinnossa.

Vuodesta 1989 on ollut voimassa vapaakuntalainsäädäntö, joka antoi 56 vapaakunnalle ja tälle valtuustokaudelle jatkuessaan kaikille hallukalle kunnille oikeuksia poiketa hallinnon ja toiminnan järjestämistapaa koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Kokeilu toi aloitteita sektorilainsäädännön väljentämisestä. Se on sittemmin johtanut kuntien hallinnon pysyvään vapauttamiseen myös kuntayhteistyön osalta. Kunnallislain osittaisuudistus toteutui vuoden 1993 alussa.

Kunnalliskomitea luovutti mietintönsä uudeksi kuntalainiksi 21 päivänä syyskuuta 1993 (komiteamietintö 1993:33). Ehdotuksessa kunnan asema kansalaisten peruspalveluista vastaavana itsehallinnollisena perusyksikkönä korostuu. Kuntien hallinnon ohjaus poistetaan. Kuntien toiminnan järjestämistapa ja organisointi päätetään paikallisesti.

Niin sanotun Relanderin kuntatalousselvityksen johdosta kuntien tehtäviä ja velvoitteita arvioidaan kuntien talouden tasapainottamiseksi ja yhdensuuntaisesti valtioneuvoston keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamisesta 17 päivänä kesäkuuta 1993 tekemän periaatepäätöksen kanssa.

Euroopan integraation vaikutukset julkiseen hallintoon

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) toteutuessa myös julkiset hankinnat avataan ETA-maiden välillä, mikä merkitsee tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen ja avoimen kansainvälisen kilpailun ulottamista myös valtion ja kuntien hankintoihin.

Yhdentyminen vaatii jokaiselta siihen osalliselta maalta, että sen yritykset ja luonnolliset henkilöt ovat kilpailukykyisiä. Suuret erot esimerkiksi julkisen sektorin koossa ja verotuksessa voisivat olla ongelmallisia.

2.4. Kuntien henkilöstön oikeusasema

2.4.1. Nykytila

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on joko julkisoikeudellisessa virkasuhteessa tai yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa. Kunnallislain 74 §:n mukaan virkoja perustetaan kunnan hallintotehtäviä varten. Näinä pidetään tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, mukaan lukien päätösten valmistelu ja täytäntöönpano, tai joihin liittyy erityistä taloudellista vastuuta.

Käytännössä virkoja on perustettu varsin laajasti muidenkin kuin hallintotehtävien hoitamista varten. Virkasuhteen käyttöä palvelusuhteena ovat edistäneet muun muassa valtion- apusäännökset niihin liittyvine virkakiintiöineen. Toisaalta työvoimapolitiittiset syyt kuten työllisyyslainsäädäntö tai kilpailu yksityisen työnantajan kanssa tietystä työvoimasta ovat voineet lisätä työsopimussuhteen käyttöä. Kuntien palveluksessa olevasta henkilöstöstä vuoden 1992 lokakuussa virkasuhteisia oli 57 % ja työsopimussuhteisia 43 %.

Kunnan palveluksessa olevien viranhaltijoiden oikeudellinen asema on järjestetty eri säännösin, määräyksin ja sopimuksin kuin kunnan palveluksessa olevien työntekijöiden asema. Virkasuhdetta sääntelevät muun muassa kunnallislaki ja kuntien virkasäännöt, työsopimussuhdetta sama lainsäädäntö kuin yksityisenkin työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työsopimussuhdetta. Kunnallista virkasuhdetta yksityiskohtaisesti säätelevä lainsäädäntö on vähäisempää ja jättää kunnalle enemmän liikkumavaraa kuin työsopimussuhdetta koskeva lainsäädäntö. Sen sijaan esimerkiksi viran täyttämiseen liittyvät menettelytapasäännökset ja -määräykset ovat mutkikkaampia kuin työsopimussuhteeseen ottamiseen liittyvät. Kunnallista virkasuhdetta säätelevässä lainsäädännössä on myös pyritty turvaamaan julkisen vallan kohteeksi joutuvien kansalaisten oikeusturva.

2.4.2. Kuntien palvelusuhdejärjestelmähanke

Kunnan palveluksessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman yhtenäistäminen on ollut esillä jo pitkään. Asiaa on sivuttu muun muassa kunnallishallinnon virka- ja työsopimuskomitean mietinnössä (komiteamietintö

1969:B 105) ja virkaehtosopimustoimikunta 1977:n mietinnössä (komiteamietintö 1980:3). Vuoden 1976 kunnallislain eduskuntakäsittelyn yhteydessä II lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että olisi selvitettävä mahdollisuudet poistaa erot virka- ja työsopimussuhteessa kunnan palveluksessa olevien väliltä. Asiaa on käsitellyt myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen hallituksen vuonna 1989 asettama työryhmä. Työryhmässä olivat edustettuina työmarkkinalaitoksen lisäksi Suomen kaupunkiliitto, Suomen kunnallisiitto, Finlands Svenska Kommunförbund ja Sairaalaaliitto.

Työryhmä totesi vuonna 1990 luovuttamassaan muistiossa, että kunnallishallintoon kohdistuu voimakkaita muutospaineita. Siirtyminen palvelukseisempään kunnalliskulttuuriin merkitsee muun muassa hallinnon uudelleen arviointia. Kunnallishallinnossa tarvitaan nykyistä joustavampaa organisaatiota ja henkilöstöä pitää voida käyttää nykyistä joustavammin erilaisten tehtävien suorittamiseen. Työryhmä totesi myös kiristyvän kilpailun työvoimasta aiheuttavan tarvetta arvioida uudelleen kunnallista palvelutuotantoa ja hallintoa sekä toiminnan järjestämistä ja organisoimista. Työryhmän mukaan Ruotsissa kaikki kunnan palveluksessa olevat ovat juridisesti työsopimussuhteessa, mutta osittain lainsäädännön kautta ja pääosin sopimusteitse tässä työsopimussuhteessa on julkistyönantajan kannalta olennaisen tärkeitä Suomen nykyisen kunnallisen virkasuhteen piirteitä.

Työryhmä piti tarkoituksenmukaisena sitä, että kunnallishallinnossa olisi käytössä vain yksi palvelussuhde. Palvelussuhteen tulee työryhmän mukaan olla sellainen, että se mahdollistaa palvelutuotannon ja hallinnon tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen, esimerkiksi henkilöstön joustavan käytön erilaisiin tehtäviin. Myös julkinen etu pitää voida turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelutilanteissa. Toisaalta on otettava huomioon myös kiristyvä kilpailu työvoimasta sekä yleinen kehitys työelämässä.

Työryhmä ehdotti, että kunnalliset keskusjärjestöt ja kunnallinen työmarkkinalaitos ryhtyisivät valmistelemaan lainsäädännön muutosesityksiä, jotka mahdollistaisivat yhteen kunnalliseen palvelussuhdelajiin siirtymisen. Palvelussuhteessa tulisi olla työsopimussuhteen piirteitä, mutta siinä tulisi säilyttää nykyiseen virkasuhteeseen liittyvinä muun muassa virkavastuu, velvollisuus alistua laajennettuun tai

muutettuun työntekovelvollisuuteen tai työtehtävien järjestelyyn, velvollisuus ylityöhön, varallaoloon ja sunnuntaityöhön tarvittaessa sekä työtaisteluoikeuden rajoittaminen nykyisen kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) tavoin.

Uudistustyötä on ehdotuksen jälkeen jatkettu. Kunnalliskomitean ehdotuksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän henkilöstö olisi työ sopimussuhteessa, johon noudatettaisiin, mitä siitä on säädetty kunnallisessa työsopimuslaissa ja kunnallisessa työehtosopimuslaissa. Nämä lait on tarkoitus valmistella sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä, jossa ovat valtion lisäksi edustettuina kuntasektorin työnantaja- ja työntekijäjärjestöt.

2.5. Virkamiesten oikeusasema muissa pohjoismaissa

2.5.1. Ruotsi

Ruotsin hallitusmuotoon sisältyy eräitä säännöksiä, jotka koskevat julkisoikeudellisia palvelussuhteita. Näitä ovat muun muassa tuomareita ja virkaan nimittämistä koskevat säännökset. Hallitusmuodon mukaan on perustavaa laatua olevista, valtion virkamiesten muuta kuin hallitusmuodossa säädettyä, oikeudellista asemaa koskevista asioista säädettyä lailla.

Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien oikeudellista asemaa koskevia keskeisiä säännöksiä sisältyy hallitusmuodon lisäksi lakiin julkisesta palvelussuhteesta. Laki sisältää menettelytapasäännösten lisäksi säännöksiä muun muassa virkaan nimittämisestä, virantoimitusvelvollisuudesta, sivutoimista, irtisanomisjärjestyksestä työn loppuessa, palvelussuhteen purkamisesta, virantoimituksesta pidättämisestä, kurinpidosta ja terveystarkastuksista. Mainittuun lakiin liittyy palvelussuhdetta koskeva asetus, joka sisältää pääasiassa täytäntöönpanosäännöksiä.

Valtion palveluksessa olevia koskevia säännöksiä on Ruotsissa pidetty tarpeellisina, koska valtio toimii eri tavoittein ja ehdoin kuin työmarkkinat yleensä. Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien asemaa ja palvelussuhteen ehtoja ei tämän vuoksi ole katsottu voitavan täysin yhdenmukaistaa yksityisen sektorin palveluksessa olevien aseman ja palvelussuhteen ehtojen kanssa.

Ruotsissa on Suomen tavoin julkisen hallin-

non uudistamisen yhteydessä tarkasteltu myös julkisoikeudellisen palvelussuhteen sääntelyn muutostarpeita. Asiaa koskeva selvitystyö aloitettiin tammikuussa 1990. Selvitystyö rajattiin tärkeimpiin säädöksiin, joita ovat julkisesta palvelussuhteesta annettu laki ja asetus.

Selvitystyön tuloksena valmistui elokuussa 1992 komiteanmietintö Enklare regler för stat-sanställda (SOU 1992:60). Mietinnössä ehdotetaan valtion palveluksessa olevia koskevan työoikeudellisen sääntelyn yksinkertaistamista. Mietinnössä ehdotetaan, että vuoden 1976 laki julkisesta palvelussuhteesta korvattaisiin uudella lailla julkisoikeudellisesta palvelussuhteesta.

Mietinnössä on siten päädytty siihen, että tiettyä julkisoikeudellista sääntelyä tarvitaan, jotta voidaan suojella kansalaisten oikeusturva ja demokraattisen hallinnon vaatimukset ja julkisten tehtävien hoito asianmukaisella tavalla. Lisäksi hallitusmuoto edellyttää tiettyjen valtion palveluksessa olevia koskevien kysymysten sääntelyä.

Mietinnössä katsotaan kuitenkin, että nykyistä sääntelyä voidaan huomattavasti vähentää. Nykyisen lain 100 pykälää korvattaisiin uuden lain 37 pykälällä. Myös uuteen lakiin liittyvän asetuksen säännökset ehdotetaan supistettaviksi puoleen entisestä määrästä. Mietinnössä ehdotetaan lisäksi erityistä lakia ja asetusta valtakirjavirkamiehistä. Näitä virkamiehiä olisivat vakinainen tuomari, korkeimmat syyttäjät ja oikeuskansleri.

Mietinnön perusteella hallitus on äskettäin päättänyt pyytää lagrådetilta lausunnon muun muassa valtion henkilöstöä koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Hallituksen tarkoituksena on antaa ehdotukset tavallisessa järjestyksessä eduskunnan hyväksyttäväksi esityksen muodossa. Ehdotuksen sisältö on pääasiassa seuraava.

Palvelussuhteen lakkaamista koskevat säännökset ehdotetaan poistettaviksi, jolloin sovellettaviksi tulisivat yleisen työläinsäädännön säännökset. Valtakirjavirkamiehiin sovellettaisiin kuitenkin edelleen erityissäännöksiä.

Nykyisen lain säännöstä velvollisuudesta työkyvyttömyystapauksessa sijoittaa työntekijä uudelleen valtion palvelukseen ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lakiin. Valtakirjavirkamiehiä koskevaan lakiin vastaava säännös siirtämisestä kuitenkin otettaisiin.

Muun muassa säännökset disponibiliteettiin asettamisesta ehdotetaan otettaviksi uuteen lakiin. Nimenomaista säännöstä virantoimituk-

sesta pidättämisestä uuteen lakiin ei sisältyisi, ei myöskään säännöstä osittaisesta virkavapaudesta eikä toisen viran hoitamisesta. Lakiin ei sisältyisi säännöksiä myöskään pakollisista lääkärintarkastuksista eikä velvollisuudesta erota sairauden vuoksi. Valtakirjavirkamiehiä kyseiset säännökset koskisivat kuitenkin edelleen.

Myös kurinpitosäännökset ehdotetaan pienin muutoksin otettaviksi uuteen lainsäädäntöön.

Uusi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1994 alusta. Voimaantulo tapahtunee käytännössä myöhemmin.

2.5.2. *Norja*

Valtion palveluksessa työskentelee Norjassa noin 185 000 henkilöä.

Julkisen sektorin kehitys on Norjassa ollut hyvin samankaltainen kuin Ruotsissa. Ohjausmenetelmäksi omaksuttiin 1980-luvulla tulosohtaus ja 1990-luvulla on painotettu hallinnon rakenteellisia seikkoja. Valtion liikelaitokset saavat lisää vapauksia, mutta myös muita hallinnon yksiköitä uudistetaan.

Myös valtion palvelussuhteen oikeudellista sääntelyä uudistetaan. Säännöksiä pyritään lähentämään yleisillä työmarkkinoilla noudatettavaan lainsäädäntöön. Valtion palveluksessa olevien oikeudellista asemaa sääntelee valtion virkamieslaki vuodelta 1983. Lain mukaan valtion palveluksessa olevat ovat joko virkamiehiä tai toimen haltijoita (ämbetsman). Toimenhaltijat nimittää kuningas. Heitä on 3 000. Norjan virkamieslaissa on vain yhteensä 24 pykälää. Lakia onkin luonnehdittu puitelaksi. Laki sisältää säännökset palvelukseen ottamisesta, koeajasta, palvelussuhteen lakkaamisesta, kurinpitorangeistuksista ja virkamiehen velvollisuuksista.

2.5.3. *Tanska*

Tanskassa valtion palveluksessa oli vuonna 1991 yhteensä 259 000 henkilöä. Näistä 157 000 oli virkasuhteessa ja 102 000 työsopimussuhteessa valtioon.

Julkista sektoria uudistetaan myös Tanskassa. Pyrkimyksenä on muun muassa vähentää yksityiskohtaista ohjausta ja yhtiöittää tiettyjä toimintoja.

Tanskan perustuslain mukaan virkamiesten palvelussuhteesta ja sen päättymisestä on sää-

dettävä lailla. Kyseiset säännökset sisältyvät valtion virkamieslakiin. Laissa säädetään muun muassa palvelussuhteeseen ottamisesta, virkamiehen velvollisuuksista, kurinpitomenettelystä ja palvelussuhteen päättämisestä. Laki sisältää myös erityiset säännökset tuomareiden asemasta, säännökset palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelumenettelystä sekä virkamiestuomioistuimesta.

Virkasuhdetta käytetään erityisesti keskushallinnon johtotehtävissä, toimistopäällikön ja sitä ylemmissä tehtävissä, tuomareilla, papeilla, opettajilla sekä poliisitoimen, puolustusvoimien ja liikenteen tehtävissä. Säännöksiä siitä, missä tehtävissä virkasuhdetta käytetään, ei ole.

Aikaisemmin virkasuhde oli Tanskassa valtion peruspalvelussuhde. Voimakkaan taloudellisen kasvun ja julkisen sektorin laajenemisen vuoksi työsopimussuhteen käyttö laajeni, koska virkasuhde ei ollut palkkauksellisesti kilpailukykyinen.

2.6. *Valtio työnantajana*

2.6.1. *Valtiotyönantajan toimialue*

Valtio työnantajana kattaa valtion virastot, laitokset ja sekä budjettisidonnaiset että niin sanotut uusimuotoiset liikelaitokset.

Budjettisidonnaisten liikelaitosten käyttömehin ja investointeihin osoitetaan määrärahat valtion talousarviossa. Myös niiden käyttötulot otetaan talousarvioon. Näitä ovat metsähallitus, Valtion hankintakeskus, Valtion margariinitehdas, Valtion pukutehdas ja Maatalouden tutkimuskeskuksen liiketoiminta. Henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöhallinto ei näissä liikelaitoksissa eroa muissa virastoissa ja laitoksissa noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta ja -hallinnosta.

Uusimuotoisia liikelaitoksia ovat Posti- ja telelaitos, Valtionrautatiet, Karttakeskus, ilmailulaitos ja autokisterikeskus. Näiden liikelaitosten palveluksessa on tällä hetkellä noin 29 % valtion henkilöstöstä. Myös Valtion painatuskeskus, Valtion tietokonekeskus ja Valtion ravitsemiskeskus olivat uusimuotoisia liikelaitoksia vuoden 1993 alkuun saakka, jolloin nämä liikelaitokset siirtyivät toimimaan osakeyhtiöinä. Vuoden 1994 alussa myös Posti- ja telelaitos muuttuu osakeyhtiöksi.

Uusimuotoisten liikelaitosten virkamiehiin,

virkoihin ja virkasuhteeseen sovelletaan valtion virkasuhdetta koskevia säännöksiä ja virkaehtosopimusten määräyksiä. Myös muut henkilöstöhallinnolliset säännökset ja määräykset koskevat uusimuotoisen liikelaitoksen henkilöstöä, ellei toisin säädetä tai määrätä. Virkasuhteisten osalta liikelaitoksilla on ollut muita laajempi toimivalta toteuttaa tarkentavia virkaehtosopimuksia. Valtion virkaehtosopimuslain (664/70) nojalla liikelaitokset voivat määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehtoista. Huh-tikuun 1 päivänä 1993 voimaan tulleen valtion virkaehtosopimuslain muutoksen (284/93) ja virkaehtosopimusasetuksen muutoksen (290/93) nojalla maaliskuun 1 päivänä 1993 perustetun Liikelaitosten työnantajyhdistyksen jäseninä olevat liikelaitokset voivat solmia virkaehtosopimuksia.

2.6.2. Valtion yhtiöt

Valtionrautateilla on viisi tytäryhtiötä, joista merkittävimmät ovat Oy Pohjolan Liikenne Ab ja Avecra Oy. Posti- ja telelaitoksella on neljä tytäryhtiötä: Oy Yritysverkot Ab, Rinox Oy, Mobitele Oy ja Telemedia Oy. Uusimuotoisilla liikelaitoksilla on myös niin sanottuja osakkuusyhtiöitä eli yhtiöitä, joiden osakkeista liikelaitos omistaa alle 50 %.

Eräät virastot hallinnoivat valtion omistamia osakeyhtiöitä tai omistavat yhtiöitä. Näitä yhtiöitä ovat muun muassa Uniscience Ltd Oy, Innopoli Oy, Public Management Consulting Oy, Oulun Teknologiaakylä Oy ja VTT Technology Oy. Esimerkiksi VTT Technology Oy:n osakkeet ovat 100 %:sti VTT:n omistuksessa. Yhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous. Käytännössä VTT nimeää hallituksen käyttämällä omistajan puhevaltaa yhtiökokouksessa. VTT Technology Oy:llä on oma henkilöstö ja henkilöstöpolitiikka.

Valtio ei ole työnantajana edellä kuvatuissa yhtiöissä. Valtiotyönantajan noudattamana henkilöstöpolitiikka voi kuitenkin heijastua myös yhtiöihin omistajan käyttämän puhevaltan kautta.

2.6.3. Valtiotyönantajan henkilöstöpolitiikka

Yleistä

Valtion henkilöstöpolitiikka ei ole täysin yhdenmukainen valtion virastoissa, laitoksissa

ja liikelaitoksissa, vaikka henkilöstöpolitiikan oikeudelliset reunaehdot ja tähänastinen henkilöstöpoliittinen ohjaus on monilta osin ollut yhtenäistä. Uusimuotoisilla liikelaitoksilla on jossain määrin suuremmat vapaudet toteuttaa omaa linjaansa kuin muilla virastoilla ja laitoksilla. Erilaisuus myös muiden virastojen ja laitosten kesken lisääntyy sitä mukaa kuin muun muassa tulosbudjetointi etenee, palkkausjärjestelmät uudistuvat ja virkojen perustamis- ja järjestelytoimivalta siirtyy virastoille.

Virastojen ja liikelaitosten henkilöstöhallinnollisen toimivallan lisääntyminen ei voi kuitenkaan johtaa siihen, että valtionhallinto on tässä suhteessa hajautettu täysin erillisiin yksikköihin. Valtiotyönantajalla on tällä hetkellä yhteisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita, jotka koskevat kaikkia virastoja, laitoksia ja liikelaitoksia. Tähän pyritään myös jatkossa kuitenkin siten, että virastojen, laitosten ja liikelaitosten valmiudet ja mahdollisuudet itsenäisen ja vastuullisen henkilöstöpolitiikan hoitamiseen annettujen kokonaiskehysten puitteissa toteutetaan mahdollisimman laajasti. Ministeriöillä on tulosohjauksessa merkittävä rooli hallinnonalansa ohjaajina. Tämän vuoksi ministeriöillä tulee olla myös mahdollisuus tarvittavassa määrin toteuttaa hallinnonalakohtaista henkilöstöpolitiikkaa.

Jossain määrin yhteistä henkilöstöpolitiikkaa on virastoilla, laitoksilla ja liikelaitoksilla sekä lisäksi yhtiötetyillä liikelaitoksilla ja liikelaitosten tytäryhtiöillä. Liikelaitosten työnantajyhdistykseen voivat jäseninä kuulua valtion ja sen liikelaitosten lisäksi myös mainitut yhtiöt. Toistaiseksi yhdistyksen jäsenenä on yhtiöistä vain VTKK-Yhtymä Oy.

Toimivallan siirto henkilöstöasioissa

Virastojen toimivalta henkilöstöasioissa on lisääntynyt muun muassa budjettiuudituksen myötä. Henkilöstömäärää ei tulosbudjetointiin siirtyneissä virastoissa enää vuoden 1992 alusta luki ole säännelty valtion talousarviossa henkilötyövuosikehyksellä. Tulosohjaukseen ja toimintamenobudjetointiin siirtynyt virasto saa talousarviossa eriteltäviä virkoja lukuun ottamatta perustaa virkansa ja tehdä virkajärjestelyjä sekä päättää valtion talousarvion rajoissa ja vähintään virkaehtosopimuksessa sovitun tasoisesti virkamiestensä palkkauksesta. Henkilöstöhallinnollista toimivaltaa on lisäksi muun

muassa virkamiesten nimittämisessä siirretty virastoille.

Myös tulevaisuudessa toimivaltaa ja vastuuta henkilöstöasioissa siirretään mahdollisimman lähelle toiminnan johtamista ja palvelujen tuottamista.

Palkkapolitiikka ja palkkausjärjestelmän kehittäminen

Valtiotyönantajan palkkapolitiikan uudistamisen tavoitteena on edistää valtion henkilöstövoimavarojen tehokasta ja tuloksellista käyttöä sekä muitakin valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteita kuten oikeudenmukaisuuden, samapalkkaisuusperiaatteen ja sukupuolten tasa-arvon toteutumista. Tarkoituksena on luoda kannustavan palkinnan palkkausjärjestelmä, joka on rakenteeltaan ja ohjausmuodoiltaan joustava, virastojen ja laitosten tuloksellista toimintaa sekä yleistä talous- ja tulopolitiikkaa tukeva. Valtiotyönantajan tavoitteena on muun muassa uudistaa ja selkeyttää palkkausjärjestelmiä siten, että valtion henkilöstön palkkauksen perusteina ovat tehtävän vaativuus, henkilökohtainen työsuoritus, viraston tai laitoksen tuloksellinen toiminta sekä palkkauksen oikea suhde yleisten työmarkkinoiden palkkaukseen eri aloilla ja paikkakunnilla.

Tavoitteena on, että vastuu palkkopolitiikan käytännön toteuttamisesta siirtyy suurelta osin virastoille ja laitoksille. Valtion työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen välisillä keskustason sopimuksilla pyritään aikaansaamaan virastoille ja laitoksille mahdollisimman suotuisat edellytykset ja liikkumavara sekä tuki paikallistason sopimustoiminnalle.

Valtion palkkausjärjestelmät on tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan pääpiirteittäin tulosbudjetoinnin käyttöönoton tahdissa ja niiden pääsääntöisesti vuoteen 1995 mennessä.

Muut henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämishankkeet

Valtioneuvosto on 7 päivänä maaliskuuta 1991 tehnyt periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä. Päätöksen mukaisesti valtiovarainministeriö on asettanut useita kehittämishankkeita. Näitä ovat

— palvelussuhdehanke

— hanke, jossa selvitetään ja valmistellaan valtion henkilöstökoulutuksen kehittämistä

— hanke uudistamaan valtionhallinnon johdon ja asiantuntijoiden valintaa, urajärjestelmää, koulutusta ja muuta valmennusta sekä palvelussuhteen ehtojen yleisiä perusteita ja määräytymistapaa ja

— hanke, jonka tehtävänä on työyhteisöjen toimivuuden parantaminen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

3.1.1. Uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on luoda palvelussuhde, joka parhaalla mahdollisella tavalla turvaa valtion tehtävien hoitamisen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja sekä kansalaisten että valtion henkilöstön oikeusturvavaatimukset täytenä.

Valtiovarainministeriön asettaman palvelussuhdehankkeen toimeksiannon mukaan hankkeen tavoitteena on yksi ja perusteiltaan yhtenäinen palvelussuhde. Peruslähtökohtana on työsopimuslaki. Järjestelmän tulee kuitenkin sisältää ne erityispiirteet, jotka ovat välttämättömiä valtion hallinto- ja oikeusjärjestelmän tulokselliselle ja palvelukykyiselle toiminnalle. Yleisenä lähtökohtana tulee olla, ettei palvelussuhdetta sekä henkilöstön määrää ja rakennetta säännellä virkajärjestelmällä. Lainsäädännön tulee olla selkeä ja sen tulee antaa edellytykset hoitaa henkilöstöhallintoa nykyistä tehokkaammin ja yksinkertaisemmin menettelyin. Lainsäädäntöön tulee ottaa vain palvelussuhdejärjestelmän kannalta olennaiset säännökset.

Hankkeen asettaminen perustui henkilöstökomitean ehdotuksiin (komiteamietintö 1990:34). Mietinnön mukaan tulosohjauksen toteuttaminen valtionhallinnossa edellyttää henkilöstön palvelussuhteen kehittämistä siten, että henkilöstöhallinnon toimivaltaa voidaan riittävästi hajauttaa. Henkilöstöä tulee voida myös kehittää ja tarjota sille liikkuvuuden ja uudelleensijoittamisen mahdollisuuksia. Palvelussuhdeturva tulisi komitean mukaan säilyttää valtion henkilöstöpolitiikan arvostettuna osatekijänä. Palvelussuhteen jatkuvuutta on kuitenkin

kin toteutettava koko valtionhallinnon puitteis-
sa parantamalla liikkuvuuden ja uusiin tehtä-
viin siirtymisen edellytyksiä.

Kahden palvelussuhteen käyttöön liittyvät
komitean mielestä seuraavat epäkohdat:

— henkilöstö on epätasa-arvoisessa asema-
sa

— palvelussuhteita on vaikea käyttää joh-
donmukaisella tavalla

— kaksi palvelussuhdetta ylläpitää kahta
neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää ja muuten-
kin kaksinkertaista henkilöstöhallintoa.

Henkilöstökomitea asetti tavoitteeksi uuden
palvelussuhteen, joka olisi mahdollisimman sam-
mankaltainen kuin työsopimussuhde. Tiettyjä
tehtäviä varten tarvitaan kuitenkin erityissään-
nöksiä. Komitean mielestä kehitettävä uusi
palvelussuhde olisi otettava käyttöön myös
liikelaitoksissa.

Henkilöstökomitean arviot virka- ja työsopi-
mussuhteen käytön ongelmista perustuivat
1980-luvun lopun tilanteeseen. Tämän jälkeen
on virkamieslainsäädäntöä kuitenkin voimak-
kaasti kehitetty.

Henkilöstökomitean palvelussuhdeuudistuk-
selle asettamista tavoitteista henkilöstöhallin-
nollisen toimivallan siirto on myös virkasuh-
teessa pitkälti toteutunut tai toteutumassa.

Komitean mainitsemia uudelleen sijoittumi-
sen, liikkuvuuden ja uusiin tehtäviin siirtymisen
edellytyksiä on lainsäädännön tasolla parannet-
tu valtion virkamieslain ja talousarviolain muu-
toksilla, jotka tulivat voimaan 15 päivänä
huhtikuuta 1992 (306 ja 307/92). Liikkuvuutta
edistää myös 15 päivänä huhtikuuta 1993
voimaan tullut laki virkamieslain muuttamisesta
siten, että virkamies voidaan suostumuksellaan
siirtää määrääjäksi työskentelemään myös
muun työnantajan kuin valtion palveluksessa.
Muiden liikkuvuuden edellytysten kehittäminen
on vireillä muun muassa henkilöstön kehittä-
mishankkeessa.

Henkilöstökomitean mainitsemista epäkoh-
dista kaksinkertainen henkilöstöhallinto voi-
daan poistaa paitsi luomalla koko valtionhal-
lintaan uusi palvelussuhde myös käyttämällä
pääsääntöisesti kussakin virastossa vain yhtä
palvelussuhdetta ja yhdistämällä neuvottelu- ja
sopimusjärjestelmät yhdeksi järjestelmäksi.

Virkasuhde valtion palvelussuhteena ei siten
ole nykyisen lainsäädännön valossa ongelmal-
linen varsinkaan, jos virkasuhdetta joiltakin
osin vielä lähennetään työsopimussuhteeseen
perusteettomien erojen poistamiseksi. Ongel-

mana on lähinnä molempien palvelussuhteiden
käyttö samassa virastossa sekä kaksi erilaista
neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää. Henkilös-
tön oikeusaseman uudistamiseen kohdistuvat
eri tahojen odotukset ja hankkeen toimeksian-
non vaatimukset voidaan siten täyttää paitsi
yhdellä palvelussuhteella myös säilyttämällä
kaksi eri palvelussuhdetta, lähentämällä niitä
toisiinsa ja järkeistämällä niiden käyttöä.

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean laa-
tiessa 1980-luvulla ehdotustaan valtion virka-
mieslainsäädännön uudistamiseksi oli eräänä
perusteena uudistustarpeelle julkisen hallinnon
toimintojen olennainen laajentuminen ja moni-
puolistuminen verrattuna viranomaisten tehtä-
viin itsenäisyyden ajan alkuvuosina. Kehitys on
tällä hetkellä kääntymässä päinvastaiseksi. On
mahdollista, että valtionhallinnon hoidettaviksi
jäävät vain selkeästi julkisen vallan käyttöä
sisältävät tehtävät.

Julkista valtaa voi yleensä kuulua vain vir-
anomaisiksi organisoiduille elimille tai vir-
kasuhteessa olevalle henkilölle. Hallintotehtävi-
en hoitaminen — sikäli kuin ne sisältävät
julkisen vallan käyttöä — kuuluu siten vain
virkamiehille, jotka asetetaan tehtävänsä eri-
tyisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen
virkevastuu. Sen sijaan työsopimussuhteisille
henkilöille tai yksityisille oikeushenkilöille ei
yleensä voi kuulua julkista valtaa.

Edellä mainittua käytäntöä on perusteltu
sillä, että hallinnollinen vallankäyttö vaatii
erityisiä oikeudellisia takeita. Tavoitteena on
turvata julkisen vallan käyttöä koskevan pää-
töksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja ob-
jektiiivisuus. Asiallisesti käytäntöä tukee myös
se, että oikeusturvan takeet on yleensä järjes-
tetty yhtenäisesti hallintokoneistossa. Käytäntö
nojautuu niin ikään osittain ajatukseen, jonka
mukaan vallankäyttöä sisältävät hallintotehtä-
vät vaativat erityistä asiantuntemusta. Virka-
miesaseman ja virkevastuun on katsottu var-
mistavan näiden tavoitteiden toteutumisen.

Voimassa olevassa valtiosäännössä ei ole
nimenomaisesti edellytetty, että vain virka-
miesasemassa olevat käyttävät julkista valtaa.
Siihen viittaavat kuitenkin välillisesti muun
muassa hallitusmuodon 92 ja 93 §:n säännökset
hallinnon lainalaisuudesta ja virkevastuusta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös
muutamassa yhteydessä viitannut asiaan. Myös
eduskunnan oikeusasiamies on eräässä päätök-
sessään katsonut hallitusmuodon 92 ja 93 §:n
edellyttävän julkista valtaa kansalaisten oike-

uksiin vaikuttavalla tavalla käyttävän henkilön olevan virkasuhteessa julkisen vallan haltijaan.

Valtion palvelussuhdetta uudistettaessa edellä käsitelty virka-aseman vaatimus voidaan tulkita laajasti tai suppeasti. Laaja tulkinta edellyttäisi julkista valtaa käyttävien henkilöiden olevan pääpiirteissään nykyisyyppisessä virkasuhteessa valtioon. Tähän laajaan tulkinnaan viittaa eräs perustuslakivaliokunnan kannanotto vuodelta 1989, jonka mukaan ”julkista valtaa voivat . . . Suomen viranomaisten nimissä käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimetty virkoihinsa” (PeVL n:o 4/1989 vp). Suppeassa tulkinnassa taas voidaan kiinnittää ensisijaisesti huomiota omaksutun periaatteen alkuperäiseen tarkoitukseen, jona on pidetty julkisen vallan käytön oikeudellisen perustan ja vallankäytön valvottavuuden korostamista sekä vallankäyttäjien vastuun ja vallankäytön kohteiden oikeusturvan takeiden toimivaa järjestämistä.

Edellä todettu laaja tulkinta edellyttäisi virkasuhteen säilyttämistä niissä valtion tehtävissä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Suppea tulkinta taas sallisi myös työsopimussuhteen käytön näissä tehtävissä, jos työsopimussuhteeseen lisättäisiin ainakin seuraavat piirteet:

1) Hallinnon lainalaisuusperiaatteen tulisi ulottua kaikkeen valtion tehtävien hoitoon palvelussuhteesta riippumatta.

2) Virkavastuu olisi määriteltävä oikeudelliseksi vastuuksi, joka koskee samoin perustein koko valtion henkilöstöä riippumatta palvelussuhteen laadusta.

3) Hallinnon laillisuusvalvonta koskisi kaikkia valtion palveluksessa olevia.

4) Hallinnon oikeusturvajärjestelmän soveltaminen olisi riippumaton valtion tehtäviä hoitavan henkilön palvelussuhteen laadusta.

Ongelmia voisi aiheuttaa hallinnon lainalaisuuden suhde työsopimuslain mukaiseen työnantajan työnjohto-oikeuteen.

Työsopimussuhteen nykyistä laajempi käyttö valtionhallinnon tehtävissä edellyttäisi lisäksi eräiden virkasuhteelle ominaisten piirteiden omaksumista valtion työsopimussuhteeseen.

3.1.2. Keinot

Palvelussuhdelajien käyttö

Vallitseva periaate edellyttää virkasuhteen

käyttöä julkisen vallan käyttöä sisältävissä valtionhallinnon tehtävissä tai ainakin huomattavia poikkeuksia työsopimuslain mukaiseen työsopimussuhteeseen, jos tämä palvelussuhde otettaisiin käyttöön näissä tehtävissä. Nämä poikkeukset olisivat eräiltä osin valtiosäännön kannalta ongelmallisia ja merkitsivät käytännössä uuden, sekä virka- että työsopimussuhteesta poikkeavan palvelussuhteen luomista.

Virkasuhdetta on siten jo tehtävien luonteen vuoksi käytettävä niissä virastoissa, jotka käyttävät pääsääntöisesti julkista valtaa. Liikelaitoksissa taas tulisi niiden kilpailuaseman vuoksi olla käytössä pääsääntöisesti työsopimussuhde. Myös muilla kuin edellä mainituilla budjettitalouden piiriin kuuluvilla virastoilla voi olla julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Vaikka nämä virastot eivät käyttäisikään julkista valtaa, työsopimussuhteen käyttäminen näissä virastoissa edellyttäisi valtion työsopimussuhteeseen kuitenkin eräitä säännöksiä, jotka poikkeavat työsopimuslain säännöksistä.

Valtion tehtävien hoitoon kohdistetaan erityisvaatimuksia, jotka ovat johdettavissa hallitusmuodosta ja kansalaisten tarpeista ja odotuksista. Nämä vaatimukset heijastuvat myös näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden palvelussuhteeseen. Vaatimukset voidaan parhaiten täyttää valtionhallinnon omalla palvelussuhteella, virkasuhteella. Tavoitteena on tämän vuoksi riittävästi kehitetyn virkasuhteen käyttäminen pääasiallisena palvelussuhteena valtionhallinnossa lukuun ottamatta liikelaitoksia, joissa tulisi olla käytössä täysin työsopimuslain mukainen työsopimussuhde. Muutos voidaan toteuttaa joko lainsäädännöllä tietyn siirtymäkauden aikana tai vähitellen käytännön toimenpitein. Näistä jälkimmäinen vaihtoehto on tarkoituksenmukaisin ottaen huomioon muun muassa valtionhallinnon parhaillaan tapahtuva laaja uudelleenorganisointi.

Virkasuhteen kehittäminen

Valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden palvelussuhteelle erityisvaatimuksia. Palvelussuhdetta sääntelevän lainsäädännön tulee sisältää tästä johdettavat erityispiirteet. Muilta osin palvelussuhdetta tulee edelleen lähentää yleiseen työlainsäädäntöön. Uudistuksella olisi myös poistettava ne seikat, jotka ovat virastojen tai

henkilöstön näkökulmasta ongelmallisia. Virkasuhdetta uudistettaessa on lisäksi otettava riittävällä tavalla huomioon kansalaisten ja virkamiehen oikeusturva ja valtiotyönantajan houkuttelevuus työvoimakilpailussa.

Virkasuhteen kehittämiseksi ehdotetaan säädettäväksi uusi valtion virkamieslaki, koska virkasuhteeseen ehdotetaan runsaasti muutoksia ja koska virkamieslakia on jo tähän mennessä uudistettu lukuisin osittaisuudistuksin.

3.2. Keskeiset ehdotukset

3.2.1. Virkajärjestelmä

Palvelussuhdehankkeen toimeksiannon mukaan uudistuksessa tulee yleisenä lähtökohtana olla, ettei henkilöstön määrää ja rakennetta säännellä nykyiseen tapaan virkajärjestelmällä.

Virkajärjestelmän ottamisen esille toimeksiannossa aiheuttivat lähinnä seuraavat virkoihin tuolloin liittyneet epäkohdat:

- henkilöstön määrän sääntely viroilla
- virkoihin liittyvä palkkaluokittelu
- viransijaisuusketjut sekä
- virkojen perustaminen pääasiassa asetuksella.

Toimintamenobudjettiin siirtyneiden virastojen henkilöstövoimavarojen käyttöä ei enää vuoden 1992 jälkeen ole rajoitettu valtion talousarviossa henkilötyövuosien lukumäärällä. Huhtikuun 15 päivänä 1992 voimaan tulleella valtion virkamieslain muutoksella poistettiin lisäksi kaikilta virastoilta velvollisuus talousarvioesityksen perusteluissa ilmoittaa sellaisten perustettavien päätoimisten virkojen lukumäärä ja pääasiallinen tehtäväalue, joita ei ole eriteltävä talousarviossa. Myös niin sanottujen erittelyvirkojen lukumäärää on huomattavasti supistettu. Näin ollen virkajärjestelmällä ei enää nykyisin säännellä henkilöstön määrää.

Valtion virkamieslain mukaan virkaa perustettaessa on määrättävä viran nimi ja palkkausluokka. Myös virkamiehen palkkauksen perusteet kuitenkin muuttuvat kehitettävän palkkausjärjestelmän myötä. Ehdotetun lain mukaan myös virkamiehen kanssa voitaisiin tehdä sopimus palvelussuhteen ehdoista. Palkasta voitaisiin sopia markkamääräisenä yksilöllisten perusteiden mukaisesti. Siten myös virkoihin liittyvä nykyisen kaltainen palkkaluokan määrittäminen virkaa perustettaessa poistuu.

Virkoihin liittyvänä ongelmana on pidetty

myös viransijaisuusketjuja. Ehdotetun lain mukaan sijaista tarvittaessa voitaisiin virkamies nimittää määräajaksi. Tämä vastaisi työsopimussuhteessa käytettävää menettelyä.

Tulosbudjetoitavirastoilla on virkojen perustamis- ja järjestelytoimivalta. Muiden virastojen virat perustetaan ja järjestellään ministeriön päätöksellä ja erittelyvirat valtioneuvoston päätöksellä. Virkojen perustaminen ja järjestely on siten nykyisin yksinkertaista.

Virkakäsitteen poistaminen lähentäisi virkasuhdetta edelleen työsopimussuhteeseen. Virkasuhteeseen ottaminen tulisi kuitenkin tällöinkin säilyttää erillisenä toimenpiteenä eikä muuttaa virkasuhdetta sopimussuhteeksi palvelussuhteen syntymisen osalta. Käsitteen poistaminen vaikuttaisi eräisiin ehdotetun lain säännöksiin. Virkakäsitettä käytetään myös muussa lainsäädännössä. Hallitusmuodon julkisia virkoja koskevat säännökset on koottu 10 lukuun.

Hallitusmuodon 10 luku olisi uudistettava, jos virkakäsite poistetaan muusta lainsäädännöstä. Kyseisen luvun uudistaminen olisi kuitenkin toteutettava laajempaan uudistukseen. Uudistus vaatii laajan selvitys- ja valmistelutyön eikä tämän vuoksi ole vielä toteutettavissa. Virkakäsite ehdotetaan siten vielä säilytettäväksi ja poistettavaksi vasta hallitusmuodon 10 luvun uudistamisen yhteydessä. Virkojen perustamista ja virkajärjestelyjä koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin pääosin siirrettäviksi asetukseen.

3.2.2. Sopimus palvelussuhteen ehdoista

Laissa ehdotetaan mahdollistettavaksi virkamiehen ja viranomaisen välinen sopimus palvelussuhteen ehdoista. Virkaan nimittäminen säilytettäisiin erillisenä toimenpiteenä.

Sopimuksella sovittaisiin ennen kaikkea virkamiehen palkkauksesta. Sopia voitaisiin kuitenkin myös muun muassa palvelussuhteen päättyessä suoritettavista etuuksista niiden virkamiesten kanssa, joilla ei olisi irtisanomisuojaa yksilöperusteista irtisanomista vastaan. Lisäksi olisi tarvittaessa mahdollista sopia esimerkiksi virkamiehen velvollisuudesta asua määrättyssä asunnossa.

3.2.3. Palvelussuhdeturva

Nykyinen palvelussuhdeturva

Valtion virkamieslaissa vakinaisten virka-

miesten irtisanomisperusteet on tyhjentävästi lueteltu. Työsopimuslain mukaan irtisanominen edellyttää erityisen painavaa syytä. Kummassakin laissa on pääsääntöisesti samansisältöisinä lueteltu ne perusteet, jotka eivät missään tapauksessa oikeuta irtisanomiseen. Poikkeuksena on sairaudesta johtuva irtisanominen. Virkamiehen irtisanominen sairauden perusteella on mahdollista vain, jos hänellä on oikeus toistaiseksi voimassa olevaan työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Käytäntö irtisanomisessa yksilöperustein on valtionhallinnossa ollut yhtenäinen riippumatta siitä, onko henkilö virka- vai työsopimussuhteessa. Poikkeuksena on edellä mainittu vaatimus oikeudesta toistaiseksi myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Valtion virkamieslain 47 § mahdollistaa ylimpien virkamiesten sekä lisäksi poliisien, sotilaiden ja vanginvartijoiden irtisanomisen, kun syytä siihen on.

Vakinainen virkamies voidaan irtisanoa, jos virka lakkautetaan eikä virkamiestä voida siirtää samassa virastossa toiseen virkaan. Viran lakkauttamisperusteita ei ole säädetty. Viran lakkauttamisharkintaa rajoittavat hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuusperiaate.

Työsopimuslain mukaan kollektiiviperusteinen irtisanominen on mahdollista, jos työ on vähentynyt taloudellisista, tuotannollisista tai näihin verrattavista syistä vähäistä suuremmassa määrin ja muutoin kuin tilapäisesti eikä työnantaja voi tarjota työntekijälle hänen ammattitaitoonsa ja kykynsä nähden soveltuvaa muuta työtä tai kouluttaa häntä uusiin tehtäviin. Uudelleensijoittamis- ja koulutusvelvollisuus on sisällytetty kaksi vuotta voimassa olevalla lailla myös valtion virkamieslakiin. Irtisanomisperusteena voi oikeuskirjallisuuden ja -käytännön mukaan olla paitsi tehtävän työn konkreettinen väheneminen myös se, ettei työnantajalla ole taloudellisia edellytyksiä tarjota työtä. Käytännössä virka lakkautetaan tilanteessa, joka vastaa edellä kuvattua työsopimuslain edellyttämää tilannetta.

Työsopimuslain mukaan työnantajalla on niin sanottu takaisinottovelvollisuus, jos työnantaja voi tarjota uutta irtisanotun työntekijän suorittamaa työtä vastaavaa työtä yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisesta. Vastaava säännös on sisällytetty kaksi vuotta voimassa olevalla lailla valtion virkamieslakiin.

Kollektiivinen palvelussuhdeturva eroaa vir-

ka- ja työsopimussuhteisilla käytännössä enää vain sikäli, että viran lakkauttamisperusteita ei ole nimenomaisesti säädetty.

Lomauttaminen on työsopimuslain mukaan mahdollista, jos työnantajalla olisi oikeus irtisanoa tai purkaa työsopimus. Työntekijä voidaan lisäksi lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos työ on tilapäisesti vähentynyt eikä työntekijälle voida tarjota työnantajan tarpeisiin soveltuvaa koulutusta.

Kaksi vuotta voimassa olevalla lailla on mahdollistettu myös virkamiehen lomauttaminen. Lomautusmahdollisuus ei kuitenkaan ole käytettävissä, jos virka on tarpeettomana lakkautettava. Laissa ei myöskään ole asetettu lomauttamisen kestolle ylärajaa.

Määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle ei valtion virkamieslainsäädännössä ole säädetty nimenomaisia edellytyksiä. Virasto voi ottaa tilapäisiä virkamiehiä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Myös tilapäisten, virkaatoimittavien ja koeaikaisten virkamiesten irtisanomisperusteet ovat valtion virkamieslainsäädännön mukaan varsin väljät. Tilapäiset virkamiehet voidaan irtisanoa, kun syytä siihen on. Virkaatoimittavat ja koeaikaiset virkamiehet voidaan irtisanoa sen estämättä mitä irtisanomisen perusteista on säädetty.

Työsopimuslaissa säädetään ne tilanteet, jolloin työntekijä voidaan ottaa määräajaksi. Määräaikaisen työsuhteen päättäminen kesken määräajan on mahdollista vain, jos työnantajalla on oikeus purkaa työsopimus. Työsopimuslaissa rajoitetaan lisäksi niin sanottujen ketjutyösuhteiden käyttöä siten, että tietyissä tapauksissa useat peräkkäiset työsuhteet voidaan katsoa toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi.

Palvelussuhdeturvaan ehdotetut muutokset

Virkamiesten palvelussuhdeturvan tavoitteena on taata hallinnon riippumattomuus. Yleinen työläinsäädäntö on kehittynyt siten, että myös sen säännökset pääosin ovat tämän tavoitteen mukaiset ja sovellettavissa valtionhallintoon.

Tuomareiden erityinen irtisanomissuoja on säädetty hallitusmuodossa. Tulosvastuun toteuttaminen valtion yhteiskunnallisesti merkittävissä tehtävissä taas edellyttää mahdollisuutta päättää johtavien virkamiesten palvelussuhde säädetystä yksilöllisistä irtisanomisperus-

teista riippumatta. Lisäksi on otettava huomioon muun muassa se, ettei työnantajana toimiva virasto itse voi päättää taloudellisten resurssiensa määrästä.

Yksilölliset irtisanomisperusteet ehdotetaan säädettäväksi työsopimuslain tavoin. Työnantaja ei siten voisi irtisanoa virkamiestä ilman erityisen painavaa syytä. Syyn painavuutta arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon virkamiehen asema ja tehtävät. Ehdotetulla säännöksellä ei pyritä muuttamaan voimassa olevan lain 46 §:n ja sen soveltamiskäytännön mukaisista virkamiehen irtisanomista yksilöstä johtuvilla syillä.

Ehdotetun säännöksen mukaisten irtisanomisperusteiden lisäksi johtavissa tehtävissä toimivat virkamiehet voitaisiin irtisanoa, kun siihen on syytä.

Irtisanova viranomainen voisi määrätä palvelussuhteen päättymään välittömästi. Virkamiehellä olisi tällöin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen. Tätä mahdollisuutta voitaisiin käyttää esimerkiksi irtisanottaessa johtavissa tehtävissä toimiva virkamies taikka poliisi, joka on syyllistynyt hänet poliisiin tehtäviin soveltumattomaksi osoittavaan tekoon. Mahdollisuus olisi käytettävissä myös tilanteissa, joissa virasto tai sen osa lakkaa ja joissa viranomainen ja virkamies haluavat päättää palvelussuhteen välittömästi.

Virkamieslain ja työsopimuslain eroavuus kollektiivisen palvelussuhdeturvan osalta ehdotetaan poistettavaksi säätämällä virkamiehen irtisanomisen perusteet taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Irtisanomisen perusteet vastaisivat työsopimuslain 37 a §:ssä säädettyjä perusteita. Säännös ehdotetaan kuitenkin kirjoitettavaksi siten, että se ilman tulkintaongelmia on sovellettavissa valtionhallintoon.

Edellä mainittu muutos heijastuisi myös lomauttamissäännöksiin. Säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että lomauttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun työnantaja voisi irtisanoa virkamiehen taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Tämä mahdollistaisi irtisanomista lievemmän vaihtoehdon käyttämisen myös virkasuhteisilla silloin, kun on toiveita työn tai sen tarjoamisen edellytysten vähenemisen kuitenkin olevan vain väliaikaista. Lomautussäännöksiä ehdotetaan muutettaviksi myös siten, että lomauttamisperusteena muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa työsopimuslain tavoin olisi työn tilapäinen väheneminen ja

lomauttamisen enimmäispituus olisi tällöin 90 päivää.

Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi määräaikaisen virkasuhteen käytön perusteet. Määräaikaiset virkamiehet voitaisiin irtisanoa samoin perustein kuin toistaiseksi nimitetyt.

Työsopimuslain niin sanottua ketjutussäännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi valtion virkamieslakiin. Ilman laissa säädettyä perustetta määräajaksi nimitetyllä virkamiehellä olisi kuitenkin oikeus korvaukseen virkasuhteen päättyessä.

3.2.4. Kurinpitomenettely

Viime vuosien käytäntö osoittaa, ettei kurinpitorangeistuksia pääsääntöisesti ole käytetty välineenä virkavastuun toteuttamiseen vaan irtisanomista kevyempänä, nopeana tapana reagoida virkamiehen käyttäytymiseen. Tarkoituksenmukaisempi reagointitapa olisi näissä tilanteissa kirjallinen varoitus tai esimiehen antama huomautus.

Nykyisen kaltaista kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lakiin. Tietyillä hallinnonaloilla käytössä oleviin kurinpitojärjestelmiin ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia. Kurinpidollinen viraltapona ehdotetaan korvattavaksi työsopimussuhteen purkua vastaavalla virkasuhteen purkamismahdollisuudella. Virastoille ehdotetaan myös säädettäväksi oikeus antaa virkavelvollisuuksiaan rikkovalle tai laiminlyöväälle virkamiehelle kirjallinen varoitus.

3.2.5. Virkamieslautakunnat

Virkamieslautakunnan määrättävien kurinpitorangeistusten poistaminen vähentäisi virkamieslautakuntien tehtäviä olennaisesti. Virastojen virkamieslautakunnissa on käsitelty vuosina 1988 — 1992 yhteensä 1 401 kurinpitoasiaa, 52 oikaisuvaatimusta ja 3 virkamiehen siirtämistä koskevaa asiaa. Toisaalta lautakuntien tehtäviä on lisätty mahdollistamalla oikaisuvaatimuksen tekeminen lautakunnalle myös virkamiehen lomauttamisesta. Lautakuntien soveltuvuus lomautuspäätösten käsittelyyn on kuitenkin kyseenalainen, koska lomautuspäätösten valmistelijat ja niistä yhteistoimintaneuvottelut käyneet järjestöjen edustajat voivat olla myös lautakuntien jäseniä.

Edellä mainituista syistä virastojen virkamieslautakunnat ehdotetaan poistettaviksi ja korvattaviksi yhdellä virkamieslautakunnalla, joka käsitelisi kaikki virkamiesten oikaisuvaatimukset ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

3.2.6. Toistuva korvaus

Valtion virkamiehillä oli aikaisemmin vahva virassapysymissuoja ja turva sen varalta, että virkamies kuitenkin poikkeuksellisesti menetti virkansa. Tästä ilmauksena olivat lakkautuspalkka-oikeus ja erityisten luottamusvirkamiesten oikeus vapautetun eläkkeeseen. Toistuvan korvauksen järjestelmä luotiin korvaamaan näitä vuoden 1988 alussa voimaan tulleen valtion virkamieslain myötä menetettyjä etuuksia. Toistuvaa korvausta säädettyä ei pyritty niveltämään sitä yleiseen työttömyysturvajärjestelmään, joka aikaa myöten oli kehittynyt yhä paremmaksi. Tämän seurauksena toistuva korvaus on etuus, jota voi saada samanaikaisesti työttömyyspäivärahan kanssa. Lisäksi niiden keskeinen jatkuvan saamisen edellytys, työttömänä työnhakijana oleminen, on täysin sama. Toistuva korvaus vähentää täysimääräisesti maksettavaa työttömyyspäivärahaa.

Valtioneuvosto on 17 päivänä kesäkuuta 1993 tehnyt periaatepäätöksen henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta. Päätöksen mukaiset tukitoimet on tarkoitus rahoittaa käyttämällä niihin osa organisaatiomuutoksen aiheuttamasta säästästä. Rahoituksen edellytyksenä on toistuvan korvauksen poistaminen.

Toistuva korvaus ehdotetaan edellä esitetyistä syistä poistettavaksi ja korvattavaksi muilla, virkamiehen työllistymistä edistävillä tukitoimilla.

4. Esityksen taloudelliset sekä organisaatiovaikutukset

Virkasuhteen käyttö valtion budjettitalouden piiriin kuuluvissa virastoissa pääasiallisena palvelussuhteena poistaisi kahden palvelussuhdelajin käytöstä johtuvat ongelmat ja niiden aiheuttaman ylimääräisen työn. Ylimääräistä työtä ovat aiheuttaneet virka- ja työsopimus-suhteisen henkilöstön oikeudellisen aseman ja palvelussuhteen ehtojen erilaisuus sekä kaksi neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää.

Mahdollisuus nimittää määräajaksi virkaa perustamatta olisi käytettävissä muun muassa tilanteissa, joissa nykyisin virkaan nimitetään sijainen. Viransijaisuusketjut voivat olla pitkiä ja aiheuttavat virastoissa runsaasti hallinnollista työtä. Määräajaksi nimittäminen antaisi myös mahdollisuuden siihen, että sijaisen tehtävät ja palkkaus poikkeaisivat sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty. Menettely antaa siten nykyistä paremmat mahdollisuudet tehtävien tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen.

Muutoksenhakua koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että virkamiehen oikaisuvaatimukset käsitelisi nykyisten 50 lautakunnan sijasta yksi virkamieslautakunta.

Edellä mainitut ehdotukset vähentäisivät virastoissa hallinnollista työtä ja aiheuttaisivat työpanoksen vapautumista muihin tehtäviin ja kustannusten säästöjä. Ehdotus toistuvan korvauksen poistamisesta aiheuttaisi vuonna 1994 arviolta 4,7 miljoonan markan säästön.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön 30 päivänä toukokuuta 1991 asettamassa palvelussuhdehankkeessa. Hankkeessa ovat valtiovarainministeriön lisäksi olleet edustettuina eräät virastot ja liikelaitokset sekä valtion henkilöstöä edustavat keskusjärjestöt.

Tässä esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi virkamieslaki. Uudistuksella pyritään palvelussuhdehankkeelle valtion palvelussuhteen osalta asetetun tavoitteen toteuttamiseen. Ennen tätä esitystä hanke on edennyt valtion virkamieslain osittaisuudistuksiin. Näillä uudistuksilla on muun muassa mahdollistettu määrärahojen siirtäminen henkilöstövoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi toisen viraston käytettäväksi, siirretty virkojen perustamis- ja järjestelytoimivalta tulosbudjettiin siirtyneille virastoille ja mahdollistettu virkamiehen lomauttaminen. Lisäksi valtion talousarviossa eriteltävien virkojen määrää on supistettu ja virkojen hakumenettelyä yksinkertaistettu.

Esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain ja siihen liittyvien sopimusten mukaiset neuvottelut valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kanssa.

5.2. Lausunnot

Esityksestä on pyydetty lausunto kaikilta ministeriöiltä ja valtioneuvoston kanslialta sekä Liikelaitosten työnantajayhdistys LTY r.y:ltä,

Kirkon sopimusvaltuuskunnalta, Akava r.y:ltä, Valtion yhteisjärjestö VTY r.y:ltä, STTK:n Julkisten alojen ammattijärjestö STTK-J r.y:ltä ja Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL r.y:ltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Valtion virkamieslaki

1 luku. Soveltamisala

1 §. Laissa ehdotetaan säädettäväksi valtion virkasuhteesta. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan virkamiehet ovat vakinaisia, koeaikaisia, virka-toimittavia tai tilapäisiä virkamiehiä. Ehdotetun lain mukaan virkamiehet olisivat joko toistaiseksi tai määräajaksi nimitettyjä. Tehtävissä, joissa nykyisin käytetään virka-toimittavia tai tilapäisiä virkamiehiä, käytettäisiin ehdotetun lain mukaan nimittämistä määräajaksi. Nykyinen mahdollisuus ottaa virkaan valittu henkilö ennen nimittämistä koeaikaiseksi virkamieheksi korvattaisiin mahdollisuudella virkaan nimitettäessä määrätä virkasuhteen alkuun ajoittuvasta koeajasta, jonka aikana palvelussuhde voitaisiin purkaa. Nykyiset neljä virkamiesryhmää supistuisivat siten yhdeksi ryhmäksi, johon sovellettaisiin samoja säännöksiä.

2 §. Pykälän mukaan lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturva-vaatimukset täyttäen.

Valtion tehtäviä hoitavien valtionhallinnon yksiköiden toiminnan yleisistä perusteista ja tehtävistä säädetään lailla. Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin mukaan valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään 2 momentin mukaan lailla. Hallitusmuodon 38 §:n mukaan valtioneuvostossa on niin monta ministeriötä kuin eri hallinnonhaa-

roja varten on tarpeen. Ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla.

Valtion tehtävät vaihtelevat huomattavaa julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä kuten oikeuslaitoksen, poliisitoimen ja puolustusvoimien tehtävistä yhteiskunnallisesti merkittävään palvelu- ja tuotantotoimintaan ja kilpailutilanteessa tapahtuvaan palvelujen tuottamiseen.

Kansalaisten oikeusturva, valtakunnan sisäisen ja ulkoisen turvallisuus sekä kansalaisten peruspalvelujen tuottaminen muodostavat valtionhallinnon ytimen. Erityisesti näissä mutta myös muissa valtionhallinnon virastomuodossa ja budjettitalouden piirissä hoidettavissa tehtävissä korostuu tarve turvata tehtävien hoito riippumattomasti, tuloksellisesti ja oikeusturva-vaatimukset täyttäen. Näistä vaatimuksista ovat johdettavissa myös ne virkamiesten palvelussuhteelle asetettavat vaatimukset, joiden vuoksi ehdotettu valtion virkamieslaki poikkeaa yleisestä työlainsäädännöstä. Näitä poikkeuksia ovat muun muassa virkamiehen työsopimussuhteista työntekijää laajemmat velvollisuudet, virkasuhteen jatkuvuusperiaate sekä virkaan nimittäminen ja virkamiehen tehtävien määrääntyminen muutoin kuin sopimuksin.

3 §. Pykälä sisältää nykyistä 4 §:ää vastaavan luettelon virkamiehistä, joihin ehdotettua lakia ei sovellettaisi.

Pykälän 3 momentin mukaan asetuksella säädettäisiin lain soveltamisesta sivutoimisiin tuntiopettajiin ja dosentteihin. Tuntiopettajat ja dosentit ovat tilapäisiä virkamiehiä, jotka voidaan voimassa olevan valtion virkamiesasetuksen 22 §:n 3 momentin nojalla nimittää toistaiseksi. Dosentit ja sivutoimiset tuntiopettajat ovat huomattavalta osin korkeakoulujen erityisalojen opettajia. Myös muiden oppilaitosten sivutoimiset tuntiopettajat ovat osin muiden oppilaitosten opettajia tai muualla päätoimisessa virkasuhteessa. Korkeakoulujen ja

muiden oppilaitosten tulee voida edelleen joustavasti käyttää ulkopuolista asiantuntemusta sellaisilla aloilla, joissa ei ole tai joissa ei tarvita päätoimisen opettajan virkaa. Tämän järjestelmän säilyttämiseksi on tarkoitettu asetuksella säätää muun muassa siitä, mikä vaikutus näihin tehtäviin nimittämisellä on asianomaisen henkilön muuhun virkasuhteeseen.

2 luku. Virkojen perustaminen, siirtäminen, lakkauttaminen ja muuttaminen

4 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä 5 §:n 1 momenttia vastaavasti virkojen perustamisesta palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa.

Pykälän 2 momentin mukaan virkojen perustamisesta, virkajärjestelyistä ja valtion talousarviossa eriteltävistä viroista säädettäisiin asetuksella. Nämä säännökset ovat nykyisin valtion virkamieslaissa.

5 §. Pykälä on voimassa olevan 8 §:n mukainen. Pykälän nojalla olisi kuitenkin mahdollista ilman virkamiehen suostumusta siirtää myös täytettynä oleva virka. Koska säännös vaikuttaisi yksilön oikeusasemaan, se ehdotetaan säilytettäväksi lain tasolla.

3 luku. Nimitäminen ja yleiset kelpoisuusvaatimukset

6 §. Pykälän mukaan ehdotetussa 11 §:ssä säädettyä virkamiesten tasapuolisen kohtelun periaatetta on noudatettava myös virkaan nimitettäessä. Säännös on nykyisen 13 §:n 3 momentin mukainen.

7 §. Pykälässä ehdotetaan hallitusmuodon 84 §:n 2 momentin nojalla voimassa olevan 9 a §:n mukaisesti säädettäväksi ne virat, joihin tai joiden sijaisuutta hoitamaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 7 kohtaan ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi ulosottomiehen tehtävät. Säännös täyttää ETA-sopimuksen asettamat vaatimukset.

8 §. Pykälässä ehdotetaan voimassa olevan 9 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti säädettäväksi virkamieheltä vaadittavasta iästä. Pykälään ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi 25 vuoden ikävaatimus tuomarin virkaan nimitettävälle. Käräjäoikeuslaissa (581/93) edellytetään käräjäoikeuden jäsenenä toimivalta lautamieheltä 25 vuoden ikää. Myös käräjäoikeuden lakimies-

jäseniltä ja muilta tuomarin virkaan nimitettäviltä on johdonmukaista edellyttää samaa ikää.

Voimassa olevan 9 §:n 3 — 5 momenttia ei niiden tarpeettomuuden vuoksi ehdoteta sisällytettäväksi ehdotettuun 8 §:ään. Voimassa olevassa 3 momentissa säädetään ikävaatimuksesta otettaessa virkaan koeajaksi, viran väliaikaiseksi hoitajaksi tai viransijaiseksi. Nykyisessä 4 momentissa todetaan eroamisiästä säädettävän voimassa olevassa 50 §:ssä. Nykyisen 5 momentin mukaan muista kelpoisuusvaatimuksista on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään tai määrätään.

9 §. Pykälän 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu on siihen synnä. Määräaikaisen virkasuhteen edellytykset vastaisivat työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyjä määräaikaisen työsopimuksen tekemisen edellytyksiä. Virkaa ei näissä tapauksissa olisi tarpeen perustaa.

Avoinna olevan viran tehtävien hoidon järjestämisestä nimittämällä virkamies määrääjäksi voidaan käyttää samoissa tilanteissa kuin viran väliaikaisen hoitajan määräämisestä voimassa olevan lain nojalla.

Määräaikaisen virkasuhteen käyttö tilanteissa, joissa nykyisin nimitetään virkaan viransijainen, lisää virastojen mahdollisuuksia henkilöstöhallinnon joustavaan hoitamiseen. Sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat poiketa sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty. Palkkaus määräytyisi viranomaisen päätöksin tai ehdotetun 44 §:n mukaisella sopimuksella taikka virkaehtosopimuksen perusteella, jos asiasta on sovittu.

Pykälän 2 momentin nojalla virkamies voitaisiin nimittää määrääjäksi virkaan, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä, perusteltu syy edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Nykyisin ne virat, joihin voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, säädetään virkamieslain 6 §:n mukaan asetuksella. Nämä virat on säädetty asetuksessa eräistä määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi täytettävistä viroista (228/89). Tätä asetusta on jouduttu uudistamaan useita kertoja vuodessa. Tämän vuoksi ehdotetaan jätettäväksi nimittävän viranomaisen harkintaan, onko virkaan syytä nimittää toistaiseksi vai rajoitetuksi ajaksi. Rajoitetuksi ajaksi nimittämiseen

on kuitenkin oltava viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy. Tätä edellytetään myös työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa. Nimittäminen virkaan toistaiseksi olisi edelleen pääsääntöinen menettely.

Pykälän 3 momentin mukaan asetuksella säädetään virat, joihin on aina nimitettävä määrääjäksi. Valtionhallinnossa on eräitä tehtäviä, joihin tulee aina nimittää määrääjäksi. Näitä ovat muun muassa oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksen virat, joissa kulloinkin tarvittavan asiantuntemuksen saamiseksi lainvalmistelu- ja tutkimustyöhön on käytettävä määräaikaisia nimityksiä.

10 §. Pykälän mukaan nimitettäessä virkamies voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan enintään neljä kuukautta kestävä koeajan aikana sekä nimittävän viranomaisen että virkamiehen puolelta purkaa. Purkaminen ei kuitenkaan saa tapahtua 11 §:ssä säädetyillä tai muutoin epäasiallisilla perusteilla. Viraston järjestämän koulutuksen vaatiessa koeajan pituudeksi voidaan määrätä enintään kuusi kuukautta. Pykälä vastaa työsopimuslain 3 §:ää.

Koeajaksi nimittäminen on mahdollista myös voimassa olevan valtion virkamieslain 14 §:n mukaan. Koeajan pituus poikkeaa työsopimuslaissa säädetyistä pituudesta. Koeajaksi nimitetyn virkamiehen virkasuhde voi päättyä paitsi irtisanomisen tapahtuessa myös, jos häntä ei nimitetä viimeistään koeajan päättyessä virkaan. Nämä erot virka- ja työsopimussuhteisen henkilöstön asemassa eivät enää ole valtion tehtävien hoitamisesta johdettavissa. Tämän vuoksi säännös ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan työsopimuslain 3 §:ää.

4 luku. Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet

Luku on pääosin voimassa olevan valtion virkamieslain 4 ja 5 luvun mukainen. Virkamiehen velvollisuudet ovat nykyisten säännösten mukaan laajemmat kuin työsopimussuhteisen työntekijän työsopimuslakiin perustuvat velvollisuudet. Valtion tehtävistä johtuu, että niitä hoitaville virkamiehille asetetaan osittain erilaiset vaatimukset kuin yksityisen sektorin palveluksessa oleville. Tähän perustuvat muun muassa nykyiset säännökset virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta, sivutoimiluvasta ja velvollisuudesta antaa terveydentilaa koskevia tietoja.

Voimassa olevan lain 4 ja 5 luvun säännöksiin ehdotetut muutokset ovat seuraavat.

Virkamiehen sivutointa koskevaan 18 §:ään ehdotetaan lisättäväksi työsopimuslain 16 §:ää vastaava kilpailevan toiminnan kieltö. Sivutoimiluvan myöntämisestä harkittaessa olisi otettava huomioon myös se, ettei sivutoimi kilpailevana toimintana saa vahingoittaa työnantajana toimivaa virastoa. Lisäys on tarpeellinen, koska eräitä valtionhallinnon tehtäviä hoidetaan kilpailutilanteessa. Tämä koskee etenkin liikelaitoksia, mutta enenevässä määrin myös budjettitalouden piiriin kuuluvia virastoja varsinkin niiltä osin kuin ne hoitavat maksullista palvelutoimintaa kilpailutilanteessa.

Lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi voimassa olevan 26 §:n mukaista velvollisuutta asua virka-asunnossa tai määrättyllä paikkakunnalla. Jos tehtävien hoito välttämättä edellyttää asumista virka-asunnossa tai määrättyllä paikkakunnalla, asiasta voidaan sopia ehdotetussa 44 §:ssä tarkoitetulla sopimuksella.

Ehdotetussa 11 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta kohdella palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi nykyisen 17 §:n sisältämä maininta sukupuolesta. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa. Viittaus tähän lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi 11 §:n 2 momenttiin.

21 §. Voimassa olevan lain 7 luvussa säädetään virkamiehen siirtämisestä toiseen virkaan. Kyseisen luvun sisällyttämisellä valtion virkamieslakiin pyrittiin lisäämään valtionhallinnon joustavuutta ja suorituskykyä sekä edellytyksiä turvata virkamiehen palvelussuhteen jatkuvuus eri tilanteissa.

Mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstövoimavaroja uudelleen on lisätty muun muassa valtion virkamieslain ja valtion talousarviosta annetun lain huhtikuun 15 päivänä 1992 voimaan tulleilla muutoksilla. Nämä muutokset mahdollistivat henkilöstömenoihin käytettävissä olevien määrärahojen ja virkojen siirtämisen myös toiseen hallinnonalaan kuuluvaan virastoon. Lisäksi on huhtikuun 15 päivänä 1993 voimaan tulleella lailla valtion virkamieslain muuttamisesta mahdollistettu virkamiehen siirto määrääjäksi työskentelemään toisessa virastossa tai myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirrolla voidaan edistää virkamiehen ammattitaitoa tai palvelussuhteen jatkumista. Mainitulla lailla kumottiin valtio-

konttorin toimivalta kieltää avoimen viran täyttämisen muun muassa osoittaakseen siihen virkamiehen, joka voidaan siirtää toiseen virkaan.

Edellä kuvattujen uudistusten vuoksi ei ole tarpeen säilyttää mahdollisuutta siirtää virkamies toiseen virkaan. Eräillä hallinnonaloilla tähän on kuitenkin edelleen tarvetta. Ehdotetun 21 §:n mukaan puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtämisestä olisi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

22 §. Pykälän mukaan virkamies, jonka nimittää tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö, voitaisiin asettaa enintään kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi silloin, kun siihen on valtion tehtävien hoitamiseen perustuva pätevä syy. Kahden vuoden määräaikaa voitaisiin samoin edellytyksin jatkaa enintään kahdella vuodella. Käytettäväksi asetettu virkamies olisi velvollinen suorittamaan valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen määräämiä tehtäviä.

Myös voimassa olevan lain 8 luvussa säädetään virkamiehen asettamisesta valtioneuvoston käytettäväksi. Ehdotetut säännökset eroavat voimassa olevista säännöksistä siten, että käytettäväksi voitaisiin asettaa myös ministeriön nimittämä virkamies, ja siten, ettei virkasuhde katkeaisi käytettäväksi asettamisen johdosta. Käytettäväksi asetettavissa olisivat käytännössä välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt ja ministeriöiden virkamiehet. Käytettäväksi asetetulle virkamiehelle voitaisiin myöntää vastaavaksi ajaksi virkavapautta virastaan, jos hänen tehtäviään hoitamaan tarvitaan sijainen.

Valtioneuvoston käytettäväksi asetetun virkamiehen tehtäviä voisivat olla esimerkiksi useita hallinnonaloja koskevat kehittämistehtävät. Käytettäväksi asettamisen tarkoituksena olisi saada eri hallinnonaloilla työskentelevien virkamiesten asiantuntemus tarvittaessa koko valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen käyttöön. Siirtona toisiin tehtäviin käytettäväksi asettamista ei tulisi yleensä käyttää silloin, jos virkamies ei suoriudu nykyisistä tehtävistään.

5 luku. Virkavapaus

23 §. Pykälä vastaa nykyistä 9 lukua viran toimituksen keskeytymisestä. Säännöksiä ehdotetaan kuitenkin yksinkertaistettaviksi.

Voimassa olevan lain mukaan virkaan määrääjäksi nimitetty tai siirretty taikka koeajaksi otettu on virkavapaana virastaan tämän määräajan, jos hän ennestään on nimitettynä tai siirrettynä valtion virkaan. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lainsäädäntöön. Ehdotetun 9 §:n nojalla virkamies voidaan nimittää määrääjäksi, jos tähän on säännöksen mukaiset perusteet. Säännös laajentaisi mahdollisuuksia käyttämään määrääjäksi virkasuhdetta. Virastoille aiheutuisi ongelmia, jos niiden palveluksessa olevat virkamiehet nykyisen säännöksen tavoin saisivat lain nojalla virkavapauden tultuaan nimitetyiksi määrääjäksi. Virkavapauden myöntämisen tulee tämän vuoksi myös näissä tapauksissa olla asianomaisen viraston harkittavissa. Tällöin virasto voi arvioida, aiheuttaako virkavapauden myöntäminen ja kyseisen tehtävän hoitaminen vastaavasti määrääjäläisessä virkasuhteessa virastolle sellaisia ongelmia, ettei virkavapautta voida myöntää.

Koska henkilöstön liikkuvuutta tulisi edistää, virkavapautta ei kuitenkaan tulisi evätä ilman pätevää syytä. Tietyissä tehtävissä voitaisiin ehdotetun 4 momentin nojalla lisäksi asetuksella säätää näihin tehtäviin määrääjäksi nimitetyn asetukseen perustuvasta virkavapaudesta täksi määrääjäksi.

6 luku. Varoitus

24 §. Kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä ei ehdoteta sisällytettäväksi lakiin. On kuitenkin tarpeen säilyttää mahdollisuus reagoida virkamiehen sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei ole ehdotetun 25 tai 26 §:n mukainen irtisanomisperuste. Tämän vuoksi ehdotetaan 24 §:ssä säädettäväksi oikeudesta antaa virkamiehelle näissä tapauksissa kirjallinen varoitus. Varoitus olisi ankarampi reagointitapa kuin voimassa olevan lain mukainen esimiehen antama huomautus. Myös huomautuksen antaminen olisi edelleen mahdollista, vaikka siitä ei ehdoteta nimenomaista säännöstä. Virkamiehellä olisi ehdotetun 53 §:n nojalla oikeus hakea päätökseen oikaisua virkamieslautakunnalta.

7 luku. Virkasuhteen päättäminen

Irtisanomissuoja on yksityisellä sektorilla ke-

hittynyt ensin sopimusperusteisena. Yleinen irtisanomissuoja luotiin SAK:n ja STK:n 22 päivänä helmikuuta 1966 solmimalla irtisanomissuojaa koskevalla yleissopimuksella. Lakisääteinen irtisanomissuoja luotiin vasta vuoden 1970 työ sopimuslailla. Lain 37 §:ssä säädettiin työnantajan oikeudesta irtisanoa työ sopimus. Pykälän mukaan työnantaja ei saanut irtisanoa työ sopimusta ilman erityisen painavaa syytä. Tällaisena syynä ei voitu pitää ainakaan työn tilapäistä vähentymistä, jonka ajaksi työnantajan oli pyrittävä järjestämään muuta työtä.

Valtion virkamieslain 46 §:ssä säädetään työ sopimuslaista poiketen ne syyt, jotka oikeuttavat virkamiehen irtisanomiseen. Näitä ovat viran lakkauttaminen, virkamiehen kykenemättömyys asianmukaisesti suorittaa virkatehtäviensä ja jatkuva tai olennainen virkatehtävien laiminlyönti tai toimiminen niitä vastoin. Hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin, ettei virkasuhteen irtisanomismenettelyä voitu järjestää kaikilta osin työ sopimuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Perusteluissa todettiin yhteiskunnan edun mukaista olevan se, että vastuunalaisia julkisia tehtäviä suorittavien virkamiesten asema on asianmukaisesti turvattu ja riippumaton. Tämän vuoksi virkamiehen oikeusturvaan irtisanomistapauksissa kiinnitettiin erityistä huomiota muun muassa siten, että irtisanomisperusteet on virkamieslaina määriteltä ja virkamies voi tehdä irtisanomisesta oikaisuvaatimuksen virkamieslautakunnassa.

Valtion virkamieslain voimaantulon jälkeen työ sopimuslain työ suhdeturvaa koskevia säännöksiä on kehitetty muun muassa lisäämällä lakiin erityinen tuotannollista irtisanomissuojaa koskeva säännös ja säännökset irtisanomismenettelystä.

Virkamiesten palvelussuhdeturvan sääntelyn tavoitteena on edelleen turvata virkamiesten asema ja riippumattomuus. Yleinen työ lain säädäntö on lain valmistelun jälkeen kehittynyt siten, että myös sen säännökset pääosin ovat tämän tavoitteen mukaiset ja sovellettavissa valtionhallintoon. Virkasuhteen ja työ sopimus suhteen lähentämiseksi edelleen toisiinsa virkamiesten palvelussuhdeturvasta ehdotetaan säädettäväksi pääosin työ sopimuslakia vastaavien säännöksiin.

25 §. Työ sopimuslain 37 §:n 1 momentin mukaan toistaiseksi tehty tai muutoin toistaiseksi voimassa oleva työ sopimus voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisaajan kuluttua tai, jos niin on sovittu tai laissa

erikseen määrätty, irtisanomisaikaa noudattamatta. Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työ sopimusta työntekijästä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Momentissa on myös lueteltu ne syyt, joita ei ainakaan voida pitää irtisanomiseen oikeuttavina syinä.

Työ sopimuslain 37 §:n mukaisia irtisanomis perusteita ovat henkilöön tai hänen käyttäytymiseensä liittyvät syyt. Henkilöstä johtuva syy on muun muassa työntekijän työkyvyn olemainen ja pysyvä heikentyminen. Käyttäytymiseen liittyvä syy on työntekijän velvollisuuksien vastainen toiminta tai niiden laiminlyönti. Työntekijän päävelvollisuus on työntekovelvoite. Lisäksi työntekijällä on velvollisuus alistua työnantajan työnjohtovaltaan sekä velvollisuus ottaa huomioon muutenkin työnantajan edut. Työntekijälle on työ sopimuslain 14 — 16 §:ssä lisäksi säädetty velvollisuus noudattaa työturvallisuuden edellyttämää varovaisuutta, kieltä käyttää hyödykseen tai ilmaista muille työnantajan liike- ja ammattisalaisuuksia, lahjoman vastaanottokieltä ja kilpailevan työ sopimuksen kieltä.

Valtion virkamiehelle säädetyt ja myös tämän esityksen mukaiset velvollisuudet ovat eräiltä osin laajemmat kuin työntekijän työ sopimuslain mukaiset velvollisuudet. Nykyisen valtion virkamieslain ja työ sopimuslain säännökset irtisanomisesta yksilöperustein johtavat erilaisesta kirjoitustavasta huolimatta käytännössä samaan lopputulokseen. Irtisanomis perusteita ovat henkilöön johtuvat syyt kuten kykenemättömyys henkilölle kuuluvien tehtävien hoitamiseen ja säädettyjen velvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti.

Ehdotetun 25 §:n 1 — 5 momentit ovat samansisältöiset kuin työ sopimuslain 37 §. Valti onhallinnossa hoidetaan kuitenkin hyvin erilaisia tehtäviä, joista suureen osaan liittyy julkisen vallan käyttöä. Eräillä virkamiesryhmillä on oikeus puuttua voimakkaasti kansalaisten oikeuksiin. Näitä ovat muun muassa poliisit, sotilaallisessa tehtävässä toimivat virkamiehet ja vanginvartijat. Mainitut virkamiehet voidaan voimassa olevan lain 47 §:n nojalla irtisanoa, kun siihen on syytä. Virkamiehellä, joka on irtisanottu 47 §:n nojalla, on oikeus 52 §:n nojalla toistuvaan korvaukseen, kunnes hän sijoittuu uudelleen työhön. Vuosina 1988 — 1992 toistuva korvaus on myönnetty 44 virkamiehelle, jotka on irtisanottu 47 §:n nojalla. Näistä poliiseja oli 18, sotilaita 20, rajavart-

tijoita 5 ja vangingartijoita 1. Useissa tapauksissa irtisanominen olisi voitu valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toteuttaa 46 §:n nojalla. Toistuvan korvauksen on epäilty ohjaavan käyttämään 47 §:ää tilanteissa, joihin 46 § soveltuisi.

Valtion palveluksessa olevia virkamiesryhmiä ei ole syytä asettaa siinä määrin toisistaan poikkeavaan asemaan kuin nykyisin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kaikkiin virkamiehiin lukuun ottamatta tuomareita sovellettaisiin ehdotettua 25 §:ää. Irtisanomisperusteen olemassa oloa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon valtion palveluksessa olevien virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset.

Työsopimuslain 37 §:ssä säädetään myös ne perusteet, jotka ainakaan eivät oikeuta irtisanomiseen. Valtion virkamieslain nykyinen 46 §:n 2 momentti on pääosin vastaavan sisältöinen. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan sairauden perusteella tapahtuvan irtisanomisen edellytyksenä on kuitenkin virkamiehen oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Lisäksi virkamieslain 46 §:n 2 momentti poikkeaa työsopimuslain 37 §:stä siten, että irtisanomissuoja ei koske virkamiehen erityisäitiyslomaa ja hoitovapaata. Koska näihin eroavuuksiin ei ole valtion tehtävistä johdettavissa olevaa syytä, ne ehdotetaan poistettaviksi.

Ehdotetun 25 §:n 6 momentin nojalla määrääjäksi nimitetyn virkamiehen palvelussuhde päättyy nykyiseen tapaan ilman irtisanomista, kun määräaika on kulunut loppuun, jollei palvelussuhde irtisanomisen johdosta ole päätynyt sitä ennen.

Mahdollisuus nimittää virkamies määrääjäksi poistaisi tarpeen käyttäjä tilapäisiä virkamiehiä ja viransijaisia. Voimassa olevan valtion virkamiesasetuksen 22 §:n mukaan virasto voi käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa ottaa tilapäisiä virkamiehiä. Asetuksen 23 §:n mukaan viranomaisena saa irtisanoa tilapäisen virkamiehen, kun siihen on syytä. Irtisanominen ei kuitenkaan saa perustua epäasialliseen seikkaan. Asetuksen 6 §:n mukaan virkaan voidaan ottaa viransijainen vakinaisen virkamiehen virantoimituksen ollessa keskeytyneenä. Viranomaisena saa valtion virkamieslain voimassa olevan 49 §:n nojalla irtisanoa virkaehtoa mittavan virkamiehen sen estämättä, mitä irtisanomisen perusteista on virkamieslaissa säädetty.

Määrääjäksi nimitetyn virkamiehen irtisano-

misperusteet eivät ehdotetun lain mukaan eroaisi toistaiseksi nimitetyn virkamiehen irtisanomisperusteista. Työsopimuslain 37 §:n mukaan määräaikaisen työsopimuksen irtisanominen ei ole kesken määräajan mahdollista. Määräaikainen työsopimus voidaan kuitenkin työsopimuslain 43 §:n nojalla purkaa. Koska virkasuhteen voidaan nimittää tarvittaessa pitkäksikin määräajaksi, tulee sekä viranomaisella että virkamiehellä olla oikeus irtisanoa myös määräaikainen virkasuhde, jos irtisanomiseen on ehdotetuissa 25 — 27 §:ssä säädetty syy.

26 §. Virkamiehen irtisanomisesta henkilöstä johtuvilla perusteilla säädetään valtion virkamieslain 46 §:ssä. Tämän lisäksi tietyt virkamiehet voidaan irtisanoa, kun siihen on syytä. Näitä virkamiehiä ovat:

- 1) tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö;
- 2) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
- 3) ministeriön valtiosihtööri, kansliapäällikkö ja osastopäällikkö;
- 4) ulkoasiainhallinnon virkamies, jonka tasavallan presidentti nimittää;
- 5) keskusviraston päällikkö;
- 6) maaherra;
- 7) poliisilaisia tarkoitettu poliisimies ja ase- tuksella määriteltävä vankeinhoitolaitoksen virkamies, joka toimii vankien vartiointi- tai ohjaustehtävissä; sekä
- 8) puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilasvirassa tai sotilaallisessa tehtävässä palveleva virkamies.

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että 47 §:n piiriin otettujen virkamiesten asema ja valtuudet ovat sellaiset, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alaisina.

Yritysten johtotehtävissä ilman työsopimuslain edellyttämää työntekijäasemaa toimiviin henkilöihin ei sovelleta työsopimuslakia. Heillä ei siten ole myöskään lakiin perustuvaa palvelussuhdeturvaa. Valtionhallinnon uudistaminen asettaa uusia vaatimuksia myös valtionhallinnon johtajille. Näihin uudistuksiin kuuluvat muun muassa tulosbudjetointiin, -ohjaukseen ja -johtamiseen siirtyminen sekä henkilöstöhallinnollisen toimivallan siirtyminen virastoille. Näiden seurauksena muun muassa valtionhallinnon ylimpien johtajien itsenäisyys, ratkaisuvallta ja vastuu lisääntyvät. Myös meneillään oleva samanaikainen tervehdyttäminen ja uudistaminen asettavat johtavissa tehtävissä toi-

miville uusia haasteita. Valtionhallinnon johtajien tehtävät ovat siten lähentyneet luonteeltaan yksityisen sektorin johtajien tehtäviä.

Edellä todetun lisäksi tulostavuuksiin toteuttaminen valtion yhteiskunnallisesti merkittävässä tehtävässä edellyttää mahdollisuutta päättää johtavien virkamiesten palvelussuhde paitsi 25 §:ssä säädettyillä perusteilla myös silloin, kun siihen on syytä. Ylimmät virkamiehet toimivat tehtävissä, joissa heidän nauttimansa erityisen luottamuksen menettämisen tai asetettujen tavoitteiden jäämisen heistä johtuvista syistä saavuttamatta tulee oikeuttaa palvelussuhteen päättämiseen, vaikkei siihen olisi ehdotetussa 25 §:ssä säädettyjä perusteita.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan, että seuraavat virkamiehet voidaan sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, irtisanoa, kun siihen on syytä:

- 1) tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö;
- 2) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;
- 3) puolustusvoimain komentaja;
- 4) ministeriön kansliapäällikkö, valtiosihtööri, alivaltiosihtööri, ja osastopäällikkö; sekä
- 5) asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt.

Voimassa olevan valtion virkamieslain 47 §:n nojalla irtisanotulla virkamiehellä on virkamieslain 52 §:n nojalla oikeus toistuvaan korvaukseen siihen asti, kunnes hän sijoittuu uudelleen työhön. Toistuva korvaus on vuosina 1988 — 1992 myönnetty vain 47 §:n 7 ja 8 kohdassa tarkoitetuille virkamiehille.

Ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä toistuvasta korvauksesta. Ehdotetun 44 §:n nojalla virkamiehen kanssa voitaisiin sopia palvelussuhteen ehdoista myös sen varalta, että virkamies irtisanotaan ehdotetun 26 §:n nojalla.

27 §. Työsopimuslain 37 a §:n mukaan työnantajalla on oikeus irtisanoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, jos työ on vähentynyt taloudellisista, tuotannollisista tai muista niihin verrattavista syistä vähäistä suuremmissa määrin ja muutoin kuin tilapäisesti eikä työntekijää voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Pykälän 2 momentissa luetellaan tilanteet, joissa 1 momentissa tarkoitettua perustetta ei ainakaan katsota olevan.

Valtion virkamieslain 46 §:n mukaan viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos asianomainen virka lakkautetaan eikä virka-

miestä voida samassa virastossa siirtää muuhun virkaan, johon nimittää ministeriö tai sitä alempi viranomais- tai ammattitaitoonsa tai kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa muuhun tehtävään taikka järjestää hänelle työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta.

Viran lakkauttamisperusteita ei ole säädetty. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan virka on kuitenkin lakkautettava sen tultua tarpeettomaksi. Tällä haluttiin korostaa velvollisuutta lakkauttaa tarpeettomat virat sen sijaan että ne olisi jätetty täyttämättöminä odottamaan mahdollisesti tulevaa tarvetta. Viimeksi mainittuun menettelyyn ei virastoissa ole enää tarvetta virkojen perustamis- ja järjestelytoimivallan siirryttyä pääosin virastoille. Siten virkojen lakkauttamiseen velvoittava säännöskäin on menettänyt merkityksensä eikä sitä ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lakiin.

Päätettäessä viran lakkauttamisesta on noudatettava hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita kuten objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatetta. Muun muassa valtionhallinnon viireillä oleva uudistaminen ja virastojen toimintamenojen supistaminen voivat aiheuttaa aikaisempaa enemmän tarvetta lakkauttaa myös täytettyinä olevia virkoja. Lisäksi virkojen lakkauttamistoimivalta on vuodesta 1989 alkaen toteutetuun lainmuutoksin siirretty pääosin virastoille. Aikaisemmin virat lakkautettiin asetuksella. Tilanne on siten olennaisesti muuttunut verrattuna vuoteen 1988, jolloin nykyinen valtion virkamieslaki tuli voimaan.

Edellä esitetyin perustein ehdotetaan lain 27 §:ssä säädettyä virkamiehen taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen perusteet. Nämä vastaisivat työsopimuslain 37 a §:ssä säädettyjä perusteita. Irtisanomisen perusteena voisi siten olla paitsi virkamiehen työn konkreettinen väheneminen myös viraston työntarjoamisedellytysten heikentyminen. Työsopimuslain määritelmää ”työ on vähentynyt” on oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä tulkittu vakiintuneesti siten, että säännöksessä tarkoitetaan paitsi työn konkreettista vähenemistä myös työnantajan tarjolla olevan työn vähenemistä. Tämä taas on seurausta muutoksista työnantajan edellytyksissä tarjota työtä. Budjettitalouteen kuuluvissa valtion virastoissa muutoksen voi aiheuttaa viraston henkilöstömenoihin käytettävissä olevien määrärahojen supistaminen.

Ehdotetun 27 §:n 1 momentin 1 kohdassa todetaan oikeus irtisanoa virkamies, jos virasto

tai sen osa lakkautetaan. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että virkamiehen irtisanomisperuste on olemassa sekä silloin, kun virkamiehen tehtävät ovat vähentyneet että silloin, kun viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä ovat vähentyneet. Vähentymisen tulee olla olennaista. Tilapäinen vähentyminen ei olisi irtisanomisperuste.

Työsopimuslain 37 a §:n 2 momentissa säädetään perusteista, jotka ainakaan eivät oikeuta irtisanomaan työntekijää pykälän 1 momentin nojalla. Myöskään virkamiehen irtisanominen mainituilla perusteilla ehdotetun 27 §:n 1 momentin nojalla ei olisi mahdollista, vaikka tätä ei pykälässä ehdoteta nimenomaisesti todettavaksi.

Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka voidaan ehdotetun 5 §:n 1 momentin nojalla siirtää samassa virastossa toiseen yksikköön kuin mihin se on perustettu tai myös toiseen virastoon. Virka voidaan siirtää myös toisella paikkakunnalla toimivaan yksikköön tai virastoon. Voimassa olevan lain mukaan täytettynä olevan viran siirtoon vaaditaan virkamiehen suostumus. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan suostumusta ei enää vaadittaisi. Virkamiestä olisi 66 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin kuultava ennen siirtopäätöksen tekemistä.

Viraston yhteiseksi perustettu virka voidaan samassa virastossa sijoittaa toiseen yksikköön myös toiselle paikkakunnalle. Virkamiehen suostumusta sijoituspaikan muuttamiseen ei ehdotetun eikä myöskään voimassa olevan lain mukaan vaadita.

Jos virkamies ei edellä mainituissa tilanteissa siirry työskentelemään toiselle paikkakunnalle, hänet voidaan ehdotetun 25 §:n nojalla irtisanoa tehtäviensä ja velvollisuuksiensa laiminlyönnin vuoksi. Tämä voisi joissakin tapauksissa olla kohtuutonta. Tämän vuoksi ehdotetaan 27 §:n 2 momentissa säädettäväksi, että virkamies niissä tapauksissa, joissa hän ei perustellusta syystä voi siirtyä, voitaisiin irtisanoa 27 §:ssä säädetyllä niin sanotulla kollektiiviperusteella. Tällöin virkamiehellä olisi säädetyt edellytykset täyttäessään oikeus erorahaan. Se, että irtisanomisperusteena olisi kollektiivieikä yksilöperuste vaikuttaisi myös virkamiehen työtömyysturvaan ja mahdollisuuksiin sijoittua uudelleen työhön. Uudelleensijoittamistai -kouluttamisvelvollisuutta virastolla ei näissä tapauksissa olisi.

Perustellun syyn olemassa oloa arvioitaessa

olisi otettava huomioon muun muassa virkamiehen ikä, terveydentila sekä perhe- ja taloudellinen tilanne.

Virkamiehen 25 §:ssä säädetty irtisanomisuoja muun muassa raskauden johdosta tapahtuvaa irtisanomista vastaan koskisi myös irtisanomista 27 §:n nojalla. Suojaa ei kuitenkaan olisi tilanteissa, joissa koko virasto lakkautetaan.

28 §. Pykälän 1 momentin nojalla irtisanomisen toimittava viranomainen voi määrätä, sen estämättä mitä irtisanomisajasta on säädetty tai virkaehtosopimuslain nojalla sovittu, että virkasuhde päättyy irtisanomisen johdosta välittömästi. Virkamiehellä on tällöin kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen. Virkasuhde voitaisiin päättää välittömästi, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virkasuhdetta voida jatkaa. Virkasuhde voitaisiin päättää välittömästi myös silloin, kun tehtävään on voitava välittömästi nimittää toinen henkilö tai kun virkasuhteen jatkuminen irtisanomisajan voi aiheuttaa esimerkiksi kansalaisten turvallisuuden vaarantumisen. Lisäksi välitön virkasuhteen päättäminen olisi mahdollista irtisanottaessa virkamies 27 §:n nojalla, jos viranomainen ja virkamies ovat yksimielisiä palvelussuhteen välittömästä päättämisestä.

Pykälän 2 momentin nojalla viranomainen ja virkamies voisivat toisen osapuolen suostumuksella ennen irtisanomisajan loppuunkulumista peruuttaa irtisanomisen tai irtisanoutumisen. Säännös on voimassa olevan 49 §:n 3 momentin mukainen.

29 §. Pykälä on voimassa olevan 49 a §:n mukainen.

30 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi irtisanottaessa noudatettavasta ajasta. Samansisältöiset määräykset sisältyvät valtion yleiseen virkaehtosopimukseen. Irtisanomisajoista tulee olla säännös myös virkamieslaissa sen varalta, ettei asiasta ole virkaehtosopimuksin tai 44 §:ssä tarkoitetuin sopimuksin sovittu. Säännös vastaa pääosin työsopimuslain 38 §:ää.

31 §. Pykälässä ehdotetaan työsopimuslain 39 a §:ää vastaavasti säädettäväksi edellytyksistä, joilla viranomainen voi yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi. Nykyisin virkamies voidaan osa-aikaistaa siirtämällä hänet viran lakkauttamisen perusteella osa-aikaiseen virkaan. Koska virkamiehen siirtämistä koske-

via säännöksiä ei ehdoteta sisällytettäväksi virkamieslakiin, osa-aikaistamisesta ehdotetaan säädettäväksi 31 §:ssä.

32 §. Pykälässä säädetään virkamiehen takaisinottovelvollisuudesta. Säännös on voimassa olevan 49 b §:n mukainen. Pykälässä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi viran täytämisestä näissä tapauksissa haettavaksi julistamista, koska hakumenettelyä koskevat valtion virkamieslain säännökset on kumottu ja sisällytetty pääosin valtion virkamiesasetukseen.

33 §. Työsopimuslain 43 §:n 1 momentin mukaan työsopimus voidaan sovitusta työkaudesta ja irtisanomisajasta huolimatta heti purkaa, jos tärkeä syy sitä vaatii. Tällaisena syynä on pidettävä sellaista toisen asianosaisen laiminlyöntiä tai käyttäytymistä tai sellaista ensi sijassa tämän vahingonvaaran piiriin luettavaa olosuhteiden muutosta, jonka johdosta toiselta ei voida kohtuuden mukaan vaatia sopimusuhteen jatkamista. Pykälän 2 momentissa on säädetty eräitä tilanteita, joissa työnantaja ja 3 momentissa tilanteita, joissa työntekijä voi purkaa sopimuksen, elleivät asianhaarat anna aihetta muuhun arviointiin.

Työsopimuksen purkaminen on irtisanomista ankarampi työsuhteen päättämisen muoto. Purkamiseen 43 §:n 1 momentin mukaan vaadittavaa tärkeää syytä on sen vuoksi tulkittu siten, että syyn täytyy olla painavampi kuin irtisanomisperusteeksi 37 §:n mukaan riittävä erittäin painava syy.

Valtion virkamieslakiin ei sisälly virkasuhteen purkamista koskevia säännöksiä. Tilanteissa, joissa virkamiehen irtisanomista ei pidetä riittävänä seuraamuksena ottaen huomioon virkamiehen rikkomuksen vakavuus, käytetään nykyisin kurinpitomenettelyssä määrättävää viraltapanoa. Koska kurinpitomenettely kaikkia virkamiehiä koskevana menettelynä ehdotetaan kirjallista varoitusta lukuun ottamatta poistettavaksi ja koska virkamiesten palvelussuhdeturva pyritään säätämään työsopimussuhteisten työntekijöiden palvelussuhdeturvan tasoiseksi, ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi virkasuhteen purkamista koskeva säännös.

Ehdotettu 33 § poikkeaa työsopimuslain työsopimuksen purkamista koskevista 43 §:n säännöksistä, koska nämä säännökset eivät sellaisinaan ole sovellettavissa valtionhallinnon kaikkiin tehtäviin. Virkasuhteen purkaminen olisi ehdotetun säännöksen nojalla mahdollista, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virka-

velvollisuuksiaan. Virkasuhde voitaisiin siten purkaa lähinnä niissä tapauksissa, joissa nykyisin käytetään kurinpidollista viraltapanoa.

Virkasuhde voitaisiin myös purkaa, jos virkamies on ollut poissa työstä vähintään viikon eikä sinä aikana ole ilmoittanut pätevää estettä. Jos ilmoittamiselle on ollut pätevä este, virkasuhde jatkuu katkeamatta. Momentti vastaa pääosin työsopimuslain 44 §:n 2 momenttia.

34 §. Pykälän 1 momentin mukaan purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, kahden viikon kuluttua siitä, kun viranomaisen sai tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa esteen lakkaamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan purkaminen saadaan kuitenkin toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai asian vaatima selvitys on hankittu, jos purkamista on lykätty esitutkinnan tai selvityksen hankkimisen vuoksi. Tällöinkin purkaminen on kuitenkin toimitettava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

35 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan virkamiesten eroamisiäksi säädettäväksi 67 vuotta.

1 pykälän 2 momentin mukaan asetuksella voitaisiin kuitenkin säätää yleistä eroamiskikää alemmasta eroamisiästä virassa, jonka laatu sitä vaatii. Momentti on voimassa olevan 50 §:n 1 ja 2 momentin mukainen. Pykälässä ei kuitenkaan ehdoteta nykyiseen tapaan säädettäväksi rajoituksesta säätää eroamiskikää eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta 55 vuotta alemmaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan virkasuhde päättyy ilman irtisanomista sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän. Säännös vastaa nykyistä 50 §:n 3 momenttia. Mainitussa momentissa säädettyä mahdollisuutta oikeuttaa virkamies jatkamaan samassa virassa eroamisiän jälkeen määräajan ei kuitenkaan ehdoteta sisällytettäväksi 35 §:ään. Säädetty 67 vuoden eroamiskikää on niin korkea, ettei ole perusteltua jatkaa tämän iän saavuttaneiden henkilöiden palvelussuhdetta. Myös säännöksen sanamuotoa on tarkistettu verrattuna nykyiseen 50 §:n 3 momenttiin. Koska tarkoitus on, että myös tuomarinviran haltijan virkasuhde päättyy ilman erillistä ero-

hakemusta ja eron myöntämistä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana hän saavuttaa eroamisiän, ehdotetaan 3 momenttiin lisättäväksi tätä tarkoittava selvennys.

8 luku. Lomauttaminen

Säännökset virkamiehen lomauttamisesta on lisätty valtion virkamieslakiin lailla sen väliaikaisesta muuttamisesta. Laki on tullut voimaan 15 päivänä joulukuuta 1992 ja on voimassa kaksi vuotta mainitusta ajankohdasta lukien. Nämä säännökset ovat pääosin työsopimuslain lomauttamista koskevien säännösten mukaiset. Valtion virkamiehen lomauttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos on olemassa peruste virkamiehen irtisanomiseen. Esteenä tälle menettelylle on nykyisin voimassa oleva valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin säätämä velvollisuus lakkauttaa tarpeettomaksi tullut virka. Virkamiehen lomauttamiselle ei myöskään ole säädetty enimmäispituutta.

36 §. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen voi 14 päivän ilmoitusaikaa noudattaen lomauttaa virkamiehen, jos viranomainen voisi lain 27 §:n 1 momentin nojalla irtisanoa virkamiehen. Lain 27 §:ssä ehdotetaan säädetäväksi perusteet virkamiehen irtisanomiselle taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Velvollisuudesta lakkauttaa tarpeeton virka ei ehdoteta enää säädetäväksi. Nämä muutokset mahdollistavat lomauttamisen käyttämisen irtisanomista lievempanä vaihtoehtona silloinkin, kun virkamiehen irtisanomiseen on taloudellinen tai tuotannollinen syy.

Niissä tilanteissa, joissa irtisanomisperustetta ei ole, virkamies voitaisiin ehdotetun 2 momentin nojalla lomauttaa työsopimuslakia vastaavasti enintään 90 päivän ajaksi. Edellytyksenä tällöin olisi se, että virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi vähenevät tilapäisesti.

Voimassa olevan lain 45 a §:n 3 momentin mukaan virkamiestä, joka on nimitettynä valtion talousarviossa eriteltävään virkaan, ei voida lomauttaa. Tätä rajoitusta ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lainsäädäntöön. Virastolla tai kysymyksen ollessa viraston päälliköstä asianomaisella ministeriöllä tulee olla oikeus arvioida myös näiden virkamiesten lomauttamistarve ja -mahdollisuudet.

Pykälän 3 momentti vastaa nykyistä 45 a §:n 4 momenttia.

37 — 39 §. Pykälät vastaavat voimassa olevia

valtion virkamieslain 45 b ja 45 c §:ää ja 45 e §:n 4 momenttia. Ehdotettuun 37 §:ään ei kuitenkaan ole sisällytetty viittausta työttömyysturvalain säännöksiin soveltamiseen. Näiden säännösten soveltamisala määräytyy kyseisen lain perusteella. Viittaus on siten tarpeeton. Lisäksi ehdotetusta 39 §:stä on poistettu viranomaisen ilmoitusvelvollisuus työn alkamisesta silloin, kun on kysymyksessä lomautus määräajaksi. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädetäväksi viranomaisen oikeudesta virkamiehen suostumuksella muuttaa lomautuksen alkamis- ja päättymisaikaa.

Ehdotettuun 39 §:ään on myös työsopimuslakia vastaavasti lisätty säännös viranomaisen ja asianomaisen luottamusmiehen oikeudesta sopia lomautusilmoituksen antamistavasta.

9 luku. Virantoimituksesta pidättäminen

40 §. Pykälä on pääosin nykyisen 65 §:n mukainen. Virastokohtaiset virkamieslautakunnat ehdotetaan kuitenkin poistettaviksi.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan rikosoikeudellisen viraltapanon lisäksi säädetettäväksi virkasuhteen purkamisesta, koska viraltapano kurinpitorangeistuksena ehdotetaan poistettavaksi ja korvattavaksi mahdollisuudella purkaa virkasuhde.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus kurinpitomenettelyyn. Pykälästä ehdotetaan myös poistettavaksi oikeus pidättää virkamies virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos se on yleisen edun mukaista. Tämä oikeus korvautuu ehdotetun 28 §:n antamalla mahdollisuudella päättää palvelussuhde välittömästi.

10 luku. Eroraha ja koulutustuki

41 — 43 §. Ehdotettu 10 luku on voimassa olevan 12 luvun mukainen kuitenkin siten muutettuna, että toistuvaa korvausta koskevia säännöksiä ei ehdoteta sisällytettäväksi lakiin. Toistuvaa korvausta voidaan nykyisten säännösten nojalla harkinnan mukaan suorittaa vakinaiselle virkamiehelle, jolle on myönnetty eroraha. Voimassa olevan 47 §:n nojalla irtisanotulle virkamiehelle ja 47 §:ssä tarkoitettulle valtioneuvoston käytettäväksi asetetulle virkamiehelle, jonka käytettäväksi asettamisaika on päättynyt, suoritetaan toistuvaa korvausta uudelleen työhön sijoittumiseen saakka.

Toistuvaa korvausta voidaan myöntää vain virkamiehelle. Siten valtion virka- ja työsopimussuhteisen henkilöstön etuudet palvelussuhteen päättyessä ovat erilaiset. Toistuva korvaus ja työttömyysturvain mukainen työttömyyskorvaus ovat toisensa poissulkevia etuuksia. Toistuva korvaus ei myöskään edistä henkilön työllistymistä. Tämän vuoksi korvaus ehdotetaan poistettavaksi ja korvattavaksi uusilla sekä virka- että työsopimussuhteista henkilöstöä koskevilla tukimuodoilla. Näiden rahoittamiseksi on valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ehdotettu 40 miljoonaa markkaa. Tukitoimien tavoitteena on henkilön sijoittuminen uudelleen valtion tai muiden työnantajien palvelukseen.

Ehdotetusta 42 §:stä on poistettu erorahasiain neuvottelukuntaa koskeva virke. Neuvottelukunnasta on tarkoitus tarvittaessa säätää asetuksella.

11 luku. Sopimus palvelussuhteen ehdoista

Luku vastaa pääosin voimassa olevan lain 6 lukua. Nykyistä 30 §:ää vastaavaa säännöstä sopimuspalkkaisen virkamiehen kanssa tehtävästä sopimuksesta ei kuitenkaan sisälly ehdotettuun lakiin. Säännös on tarpeeton, koska ehdotetun 44 §:n nojalla kaikkien virkamiesten kanssa tuomareita lukuun ottamatta on mahdollista sopia palvelussuhteen ehdoista. Nykyiseen 6 lukuun sisältyvät säännökset aiheettomasti maksetun palkkauksen perimisestä takaisin ehdotetaan siirrettäviksi lain erinäiset säännökset sisältävään lukuun.

44 §. Pykälässä ehdotettu mahdollisuus sopia virkamiehen kanssa palvelussuhteen ehdoista lähentäisi virkasuhdetta työsopimussuhteeseen. Virkamiehen kanssa ei kuitenkaan sovittaisi virkamiehen tehtävistä eikä työskentelypaikkakunnasta. Myös virkasuhteeseen ottaminen säilyisi erillisenä toimenpiteenä.

Virkamiehen kanssa tehtävällä sopimuksella sovitavat asiat ehdotetaan rajattaviksi valtion virkaehtosopimuslaissa säädettyihin sopimustenvaraisiin asioihin. Virkaehtosopimuslain mukaan sovitavia palvelussuhteen ehtoja eivät ole muun muassa viran perustaminen ja lakkauttaminen eivätkä virkasuhteen syntyminen tai sen lakkaaminen lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. Sopia ei myöskään saa muun muassa viran kelpoisuus-

vaatimuksista, virkamiehen velvollisuuksista, eläkkeistä eikä niistä asioista, joista työehtosopimuksin ei saa sopia.

Ehdotetulla sopimuksella sovittavia asioita olisivat siten erityisesti virkamiehen palkkausta, työaikaa, vuosilomaa, kustannusten korvauksia ja irtisanomisaikojä koskevat kysymykset. Ehdotetut sopimukset mahdollistaisivat sopimisen mainituista kysymyksistä yksilöllisin perustein. Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista ei voitaisi sopia.

12 luku. Tuomarit

Luku vastaa sisällöltään pääosin nykyistä 15 lukua.

45 §. Tuomariin ei ehdotetun 45 §:n mukaan sovellettaisi muun muassa koeaikaa, valtioneuvoston käytettäväksi asettamista ja virkasuhteen päättymistä sääteleviä säännöksiä eikä lomauttamista koskevaa lukua. Tuomarin virkoja ei myöskään voitaisi asetuksella säätää aina määräajaksi täytettäväksi eikä tuomarin virkaan olisi mahdollista nimittää määräajaksi. Lisäksi palvelussuhteen ehdoista sopimisen mahdollistavaa 44 §:ää ei sovellettaisi tuomareihin. Sopimusmahdollisuus palvelussuhteen ehdoista tuomarin kanssa olisi kansainvälisesti hyväksytyn ja myös Suomea sitovan tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen vastainen.

46—48 §. Ehdotettu 46 § vastaa voimassa olevia 68 ja 69 §:iä, 47 § voimassa olevaa 70 §:ää ja 48 § voimassa olevaa 71 §:ää. Jos tuomari ennen eroamisikää haluaa eron virastaan, hän hakee eroa. Nykyisin tuomarin erohakemus saatetaan nimittävän viranomaisen ratkaistavaksi, virasta riippuen siis tasavallan presidentin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Koska on tarpeetonta saattaa tuomarin omaan hakemukseseen perustuva eronpyyntö nimittävän viranomaisen ratkaistavaksi, ehdotetaan 46 §:n 1 momentissa toimivalta siirrettäväksi näissä tapauksissa alemmalle tasolle.

13 luku. Virkamieslautakunta

Virkamieslautakuntia on voimassa olevan lainsäädännön nojalla asetettu yhteensä 50. Näiden pääasiallinen tehtävä on ollut kurinpitotoasioiden käsitteleminen. Koska kurinpitäjär-

jestelmä nykyisessä muodossa ehdotetaan lakautettavaksi, ei virkamieslautakuntia enää aikaisemmassa laajuudessa tarvita. Virkamieslautakuntien tehtävänä on voimassa olevan lain mukaan kurinpitoasioiden lisäksi käsitellä virkamiehen irtisanomisesta, lomauttamisesta ja siirtämisestä tehdyt oikaisuvaatimukset. Näiden muutoksenhakuasioiden käsittely suoraan muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) mukaisessa järjestyksessä ei olisi asioiden luonne huomioon ottaen onnistunut ratkaisu. Tämän vuoksi ehdotetaan asetettavaksi yksi virkamieslautakunta, joka käsitelisi virkamiehelle annetusta varoituksesta, virkasuhteen purusta sekä virkamiehen irtisanomisesta, lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä tehdyt oikaisuvaatimukset. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan lautakunnan lisäksi lautakunta voitaisiin asettaa asetuksella säädettävien ministeriöiden yhteyteen. Virkamieslautakunnan päätökseen saataisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

49 §. Pykälä sisältää yleissäännöksen virkamieslautakunnan toimivallasta.

Pykälän 2 — 5 momenteissa on säännökset virkamieslautakunnan asettamisesta ja kokoonpanosta sekä puheenjohtajan ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksista.

50 §. Pykälässä säädetään virkamieslautakunnan päätösvaltaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomarin vastuulla. Momentissa säädetään myös virkamieslautakunnan jäsenen ja sihteerin esteellisyydestä. Sovellettavaksi tulisi momentin mukaan oikeudenkäymiskaaren mukainen niin sanottu tuomarin jäävi.

Ehdotetussa 3 momentissa säädetään virkamieslautakunnan päätöksenteosta. Asiat ratkaistaisiin erimielisyyden sattuessa äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisisi. Kirjallisen varoituksen antamista koskevassa asiassa kuitenkin lievempi kanta voitaisiin.

51 §. Pykälässä säädetään mahdollisuudesta järjestää suullinen käsittely ja mahdollisuudesta kuulla tarvittaessa todistajia ja asiantuntijoita käräjäoikeudessa. Säännös vastaa voimassa olevan virkamieslain 79 §:ää.

Muun muassa asioiden esittelystä virkamieslautakunnassa on tarkoitus säätää asetuksella. Tähän viitataan pykälän 3 momentissa.

14 luku. Muutoksenhaku

Lukua ehdotetaan muutettavaksi nykyiseen 17 lukuun verrattuna siten, että virkamiehen lomauttamista, irtisanomista, virantoimituksesta pidättämistä ja virkasuhteen purkamista koskevasta päätöksestä ja virkamiehelle annettusta varoituksesta voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus koko valtionhallinnon yhteiselle virkamieslautakunnalle. Asiat, joihin voidaan hakea muutosta ehdotetaan varoitusta lukuun ottamatta säilytettäväksi ennallaan.

52 — 54 §. Ehdotettu 52 § vastaa voimassa olevan lain 84 §:ää, 53 § voimassa olevan lain 85, 86 ja 89 §:ää ja 54 § voimassa olevaa 87 §:ää.

55 §. Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevaa 93 §:ää.

Pykälän 2 momentti vastaa voimassa olevaa 45 e §:n 3 momenttia ja 66 §:n 3 momenttia. Virkamieslautakunta tai korkein hallinto-oikeus eivät kuitenkaan ehdotetun säännöksen mukaan voisi kieltää tai keskeyttää lomautuksen täytäntöönpanoa.

56 §. Lukuun ehdotetaan otettavaksi uusi säännös, 56 §, jonka nojalla ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta määräajaksi nimitetyllä virkamiehellä olisi oikeus saada korvaus virkasuhteen päättyessä. Säännös on tarpeen, koska ehdotettu 9 § mahdollistaisi määräaikaisen virkasuhteen käyttämisen nykyistä laajemmin. Korvauksen edellytykseksi ehdotettu nimittäminen ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin määräajaksi vastaa työsopimuslain 2 §:n 2 momenttia.

Määräajaksi nimitetyn virkamiehen virkasuhde ei ehdotetun säännöksen nojalla jatkuisi, vaikka määräaikaiseen nimitykseen ei olisi ollut laissa säädettyä perustetta. Virkamies voitaisiin katsoa nimitetyksi toistuvasti peräkkäin silloinkin, kun määräaikaisen nimitysten välinen aika on enintään 30 päivää. Korvauksen suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa virkamiehen ikä ja palvelussuhteen kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammattiaan tai koulutustaan vastaavaa työtä.

57 — 59 §. Pykälät vastaavat voimassa olevan lain 90 — 92 §:iä.

15 luku. Erinäiset säännökset

Myös tämä luku ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Luvusta ehdotetaan kuitenkin poistettaviksi säännökset, joissa säädetään viran väliaikaisista hoitajista ja viransijaisista ja lukuun siirrettäviksi säännökset virkamiehen kuulemisesta ja aiheettomasti maksetun palkan takaisin perimisestä.

60 — 61 §. Pykälät vastaavat voimassa olevan lain 31 ja 32 §:iä.

62 — 64 §. Ehdotettu 62 § vastaa voimassa olevaa 95 §:ää, 63 § voimassa olevaa 42 §:ää ja 64 § voimassa olevaa 64 §:ää.

65 §. Ehdotetun 65 §:n mukaan virkamies katsottaisiin eronneeksi aikaisemmasta virastaan siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määrääjäksi nimitetty toiseen valtion virkaan. Säännös vastaa nykyistä 96 §:ää. Määrääjäksi nimitetty ei nykyiseen tapaan enää saisi suoraan lain nojalla virkavapautta. Virkamiehen olisi itse irtisanouduttava, jollei virkavapautta myönnetä.

66 §. Pykälän 1 momentissa säädetään virkasuhteen irtisanomisen ja purkamisen toimittamisesta kirjallisesti.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi velvollisuudesta kuulla virkamiestä ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asiat, joista säädettäisiin ehdotetun lain nojalla annettavalla asetuksella.

67 — 70 §. Pykälät vastaavat voimassa olevia 100 — 102 §:iä ja 104 §:ää.

16 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

71 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain voimaantuloajankohdasta, kumottavista säännöksistä sekä ryhtymisestä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin ennen lain voimaantuloa.

72 §. Pykälän mukaan ehdotetun lain tullessa voimaan valtion tilapäiset virkamiehet ja virkaatoimittavat virkamiehet siirtyisivät lain 9 §:n 1 momentissa säädettyyn virkasuhteeseen siksi määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, joksi heidät on nimitetty tai otettu. Heidän palkkauksensa määräytyisi määrääjän loppuun saakka nimitettäessä tai tilapäiseksi virkamieheksi otettaessa määrättyjen perusteiden mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan ennen ehdote-

tun lain voimaantuloa virkaan koeajaksi otettuun virkamieheen sovellettaisiin aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Näihin virkamiehiin ei voitaisi soveltaa ehdotetun lain säännöksiä koeajasta, koska niiden mukaan voidaan määrätä virkasuhteen alkuun ajoittuvasta koeajasta. Jo koeajaksi otettuihin virkamiehiin säännöstä ei voitaisi takautuvasti soveltaa.

73 §. Pykälän mukaan sopimuspalkkaisen virkamiehen kanssa ennen ehdotetun lain voimaantuloa tehty sopimus olisi edelleen voimassa siten kuin sopimuksessa on määrätty. Lailla ei yleisten periaatteiden mukaan puututa ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Tästä ehdotetaan selvyuden vuoksi nimenomaisesti säädettäväksi.

74 §. Voimassa olevan valtion virkamieslain 43 §:n nojalla määrääjäksi nimitetty tai siirretty taikka koeajaksi otettu virkamies, joka on ennestään nimitettynä tai siirrettynä valtion virkaan muutoin kuin määrääjäksi, on virkavapaana tästä virasta sen ajan, jona hän on ensiksi tarkoitettussa virassa. Ehdotetun 23 §:n 4 momentin mukaan tämä oikeus virkavapautteen olisi vain asetuksella säädettäviin virkoihin määrääjäksi nimitetyillä virkamiehillä. Voimassa olevaan 43 §:ään perustuva virkavapaus jatkuisi sen ajan, jonka virkamies on määrääjäksi nimitettynä kyseiseen virkaan.

75 §. Ehdotetulla lailla kumotun valtion virkamieslain voimaanpanolain 5 ja 8 §:ssä säädetään eräistä säännöksistä ja määräyksistä, jotka jäivät valtion virkamieslain tullessa voimaan edelleen sovellettaviksi. Näitä säännöksiä sovellettaisiin edelleen uuden virkamieslain tultua voimaan, jollei niitä ole kumottu. Lisäksi eräitä voimaanpanolain säännöksiä on edelleen tarpeen soveltaa niihin virkamiehiin, joihin näitä säännöksiä sovelletaan ehdotetun lain tullessa voimaan. Nämä säännökset koskevat lakkautuspalkalle asetettujen virkamiesten asemaa, tuomareiden eroamisikää ja nimittämisjärjelyn soveltamista eräisiin virkamiehiin.

76 §. Voimassa olevan valtion virkamieslain nojalla on myönnetty toistuva korvaus 44 virkamiehelle, jotka on irtisanottu lain 47 §:n nojalla ja 12 virkamiehelle heidän palvelussuhteensa päätyttyä viran lakkaamisen johdosta. Ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä toistuvasta korvauksesta. Muille kuin niille virkamiehille, joille korvaus on ehdotetun lain tullessa voimaan jo myönnetty, ei uusia toistuvia korvauksia siten myönnettäisi. Niiden virkamiesten oikeuteen toistuvaan korvaukseen, joille

tämä etuus on myönnetty kumottavan valtion virkamieslain nojalla, sovellettaisiin aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä toistuvasta korvauksesta.

77 §. Kurinpitomenettelyä koskevia, nykyisen kaltaisia säännöksiä ei sisälly ehdotettuun lakiin. Lailla kumottavan valtion virkamieslain säännösten nojalla ennen lain voimaan tuloa vireille pantu kurinpitotoimia käsiteltäisiin loppuun noudattaen kumottavan valtion virkamieslain säännöksiä. Asia siirtyisi 78 §:n nojalla kuitenkin käsiteltäväksi ehdotetun lain nojalla perustettavalle virkamieslautakunnalle.

78 §. Voimassa olevan lain nojalla asetetut virkamieslautakunnat ehdotetaan lakkaaviksi lain tullessa voimaan. Näissä lautakunnissa käsiteltävinä olevat asiat siirtyisivät perustettavalle uudelle virkamieslautakunnalle.

1.2. Valtion virkaehtosopmuslaki

1 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta vastaavasti kuin nykyisin.

Pykälän 2 momentti sisältää nykyistä vastaavan luettelon virkamiehistä, joihin lakia sovelletaan, jollei muualla ole toisin säädetty.

Momentin toinen virke, jossa on lueteltu ne virkamiehet, joiden osalta säädetään erikseen valtion virkaehtosopimuslain soveltamisesta, ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi.

2 §. Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi selventävä maininta siitä, että säännökset työnantajavirkamiesten palkkauksista määrittämisestä sisältyvät lain 5 §:ään. Näiden virkamiesten palkkauksista ei sovita virkaehtosopimuksin.

Pykälän 5 momenttia korjattaisiin teknisesti siten, että ehdotetun valtion virkamieslain 44 §:n vuoksi tarpeettomaksi käyvä rajausta sopimuslakisena virkamieheen poistettaisiin.

5 §. Pykälän 2 momentti muutettaisiin vastaamaan ehdotettua valtion virkamieslain 44 §:ää.

22 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei siinä tarkoitettuihin työtaistelutoimenpiteisiin osallistumista ole pidettävä myöskään virkasuhteen purkamiseen oikeuttavana tekona. Virkasuhteen purkamismahdollisuus

korvaisi ehdotetun valtion virkamieslain mukaan nykyisen kurinpidollisen viraltapanon.

2. Tarkemmat säännökset

Ehdotetun valtion virkamieslain nojalla annettaisiin valtion virkamiesasetus ja erorahaasetus. Virkamiesasetuksessa olisivat säännökset muun muassa virkojen perustamisesta, lakauttamisesta ja järjestelystä, toimivaltaisesta viranomaisesta, hakumenettelystä ja virkamieslautakunnan työskentelystä. Eroraha-asetuksella säädettäisiin tarkemmin erorahan myöntämisen edellytyksistä. Lain nojalla annettaisiin lisäksi asetus niistä viroista, joihin aina nimitetään määrääjäksi ja asetus niistä virastoista, joiden päällikkö voidaan ehdotetun 26 §:n nojalla irtisanoa, kun siihen on syytä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne ovat tulleet hyväksytyiksi ja vahvistetuiksi.

4. Säättämisjärjestys

Ehdotetulla valtion virkamieslailla säädetään hallitusmuodon 91 §:n nojalla virkasuhteen perusteet. Lailla turvataan hallitusmuodon edellyttämällä tavalla tuomareiden oikeudellinen asema. Oikeus toistuvaan korvaukseen ehdotetaan säilytettäväksi niillä virkamiehillä, joille se on myönnetty nykyisen valtion virkamieslain nojalla.

Edellä esitetyistä syistä laki voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Hallitus suosittelee kuitenkin, että ehdotetusta, jo voimassa olevaankin sisältyvästä virkamiehen takaisinotovelvollisuuden säätävästä 32 §:stä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Valtion virkamieslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Soveltamisala

1 §

Tässä laissa säädetään valtion virkasuhteesta.

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.

2 §

Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen.

3 §

Tätä lakia ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamieheen eikä eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston jäsentien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslian ja Eduskunnan kirjaston virkamiehiin eikä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen virkamiehiin ja toimihenkilöihin, jollei laissa toisin säädetä.

Tätä lakia ei myöskään sovelleta siihen, joka täyttää muusta kuin valtion palvelussuhteesta johtuvaa julkisoikeudellista velvollisuutta.

Asetuksella säädetään tämän lain soveltamisesta sivutoimiseen tuntiopettajaan ja korkeakoulun dosenttiin.

2 luku

Virkojen perustaminen, siirtäminen, lakkauttaminen ja muuttaminen

4 §

Virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytävissä olevien määrärahojen rajoissa.

Säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta annetaan asetuksella. Asetuksella säädetään myös ne virat, joita ei saa perustaa eikä lakkauttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty.

5 §

Virka voidaan siirtää samassa virastossa

muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Siirrettäessä virka toiseen virastoon tarvittava määräraha on siirrettävä toisen viraston käytettäväksi siten kuin valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ssä säädetään.

Valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön sekä muu virka toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon valtioneuvoston päätöksellä.

Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

3 luku

Nimittäminen ja yleiset kelpoisuusvaatimukset

6 §

Nimittämisen yleisistä perusteista säädetään hallitusmuodossa. Päättyessään nimittämisestä viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla.

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

1) tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön virka;

2) oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka;

3) ministeriön valtiosihteerin, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka;

4) ulkoasiainhallinnon virka;

5) viraston päällikön virka, ei kuitenkaan korkeakoulun taikka taiteen ylintä opetusta antavan oppilaitoksen rehtorin virka;

6) maaherran sekä lääninhallituksen kansliapäällikön ja osastopäällikön virka;

7) virka, johon kuuluu virallisen syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä;

8) poliisilaisissa (84/66) tarkoitettu poliisimiehen virka;

9) virka, johon nimitetty kuuluu vankilan johtokuntaan; sekä

10) puolustusministeriön ja puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen virka.

Valtioneuvosto voi päättää, että vain Suomen kansalainen voidaan nimittää muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun virkaan, milloin kysymyksessä on:

1) muu kuin 1 momentissa tarkoitettu ministeriön virka;

2) virka, johon liittyy huomattavaa julkisen vallan käyttöä taikka sellaisten asioiden käsittelyä, jotka koskevat suhteita toiseen valtioon tai kansainvälisiin järjestöihin; tai

3) virka, johon liittyy tietojen saaminen seikasta, jolla on merkitystä valtion turvallisuuden taikka huomattavan yleisen tai yksityisen taloudellisen edun kannalta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös nimitettäessä virkamies 9 §:n 1 momentin nojalla hoitamaan 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun virkaan kuuluvia tehtäviä.

8 §

Virkamieheksi nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Virkamieheksi voidaan kuitenkin nimittää 15 vuotta täyttänyt ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta pitää sopivana.

Tuomarin virkaan nimitettävän tulee olla täyttänyt 25 vuotta.

9 §

Virkamieheksi voidaan virkaa perustamatta nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta.

Virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perustelu syy sitä vaatii.

Virat, joihin on aina nimitettävä määräajaksi, säädetään asetuksella.

10 §

Virkamiestä nimitettäessä voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan enintään neljä kuu-

kautta kestävä koeajan aikana purkaa sekä nimitettävän viranomaisen että virkamiehen puolelta. Purkaminen ei saa kuitenkaan tapahtua 11 §:ssä tarkoitetuilla tai muutoin epäasiallisilla perusteilla. Jos virasto järjestää virkamiehelle erityisen työhön liittyvän koulutuksen, joka kestää yhdenjaksoisesti yli neljä kuukautta, koeaika voidaan määrätä kestävä enintään kuusi kuukautta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske virkamiestä, jonka nimittää tasavallan presidentti tai valtioneuvosto.

4 luku

Viranomaisen ja virkamiehen yleiset vollisuusudet

11 §

Viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei kehtää perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, uskonnon, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/86).

12 §

Viranomaisen ei saa kieltää virkamiestä liittymästä eikä kuulumasta yhdistykseen eikä painostaa tätä liittymään johonkin yhdistykseen tai kieltää siitä eroamasta.

13 §

Asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat.

14 §

Virkamiehen on suorittava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

15 §

Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

16 §

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

17 §

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

18 §

Virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Muusta kuin 1 momentissa tarkoitettusta sivutoimesta virkamiehen on tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen 2 momentissa säädetyillä perusteilla.

Sivutoimella tarkoitetaan 1 — 3 momentissa virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, on noudatettava laissa tai asetuksessa eri hallinnonaloilla sivutoimista annettuja erityissäännöksiä.

19 §

Virkamies on velvollinen asianomaisen viranomaisen pyynnöstä antamaan tälle tehtävän hoitamiseen liittyviä terveydentilaansa koskevia tietoja. Virkamies voidaan myös määrätä hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin

tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on tarpeen tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi.

20 §

Virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on tämän määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään.

21 §

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtämisestä on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

22 §

Virkamies, jonka nimittää tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö, voidaan asettaa enintään kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi silloin, kun siihen on valtion tehtävien hoitamiseen perustuva pätevyys. Kahden vuoden määräaika voidaan samoin edellytyksin jatkaa enintään kahdella vuodella.

Käytettäväksi asetettu virkamies on velvollinen suorittamaan valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen määräämiä tehtäviä.

5 luku

Virkavapaus

23 §

Virkamies saa keskeyttää työnteon, jos asianomainen viranomainen hakemuksesta myöntää hänelle virkavapauden. Työnteon keskeyttämisestä muilla perusteilla on voimassa mitä siitä erikseen säädetään. Virkavapaus voidaan myöntää myös hakemuksetta, jos virkamies ei ole voinut hakea virkavapautta ennen työnteon keskeyttämistä tai jos keskeyttämisen syytä on muutoin saatu riittävä selvitys.

Virkamiehelle on myönnettävä virkavapautta siksi ajaksi, jonka hän on kansanedustajana tai valtioneuvoston jäsenenä taikka suorittamassa palvelusta asevelvollisena. Virkavapauden

myöntäminen ja sen kesto ovat muissa tapauksissa viranomaisen harkinnassa, jollei joiltakin osin erikseen toisin säädetä tai määrätä taikka virkaehtosopimuksessa toisin sovita.

Virkavapaus voidaan myöntää myös osittaisena. Virkavapana oleva virkamies voidaan lisäksi suostumuksensa perusteella erityisestä syystä määrätä suorittamaan joitakin virkatehtäviä.

Asetuksella säädetään ne virat, joihin määrääjäksi nimitetty on virkavapana muusta virasta, johon hänet on ennen tässä tarkoitettua nimitystä nimitetty muutoin kuin määrääjäksi.

6 luku

Varoitus

24 §

Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

7 luku

Virkasuhteen päättäminen

25 §

Virkasuhde voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos niin on sovittu tai laissa erikseen säädetty, irtisanomisaikaa noudattamatta.

Viranomainen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan:

1) virkamiehen sairautta, ellei sairaudesta ole ollut seurauksena työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen;

2) virkamiehen osallistumista lakkoon tai muuhun virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun; eikä

3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Irtisanominen on tehtävä tässä pykälässä tarkoitettulla perusteella kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon.

Viranomaisen irtisanomisoikeutta voidaan lisäksi sopimuksella rajoittaa siten, että tämä saa käyttää sitä vain sopimuksessa mainituilla perusteilla.

Viranomainen ei saa irtisanoa virkamiestä raskauden johdosta. Jos viranomainen irtisano raskaana olevan virkamiehen, katsotaan irtisanomisen johtuvan raskaudesta, jollei viranomainen muuta perustetta näytä. Viranomainen ei saa irtisanoa virkamiestä erityisäitiysloman, äitiysloman, isyysloman tai vanhempainloman taikka hoitovapaan aikana eikä myöskään saatuaan tietää virkamiehen olevan raskaana tai käyttävän edellä mainittua oikeuttaan, irtisanoa palvelussuhdetta päättymään sanotun loman taikka hoitovapaan alkaessa tai aikana.

Määrääjäksi nimitetyn virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista, kun määrääjäksi on kulunut loppuun, jollei virkasuhde irtisanomisen johdosta ole päättynyt sitä ennen.

26 §

Sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuravat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on syytä:

1) tasavallan presidentin kanslian kanslia-päällikkö;

2) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri;

3) puolustusvoimain komentaja;

4) ministeriön kansliapäällikkö, valtiosihtööri, alivaltiosihtööri ja osastopäällikkö; sekä

5) asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt.

27 §

Viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos:

1) virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa; tai

2) virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritetaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.

Jos virka 5 §:n 1 momentin nojalla siirretään toiselle paikkakunnalle taikka virastoon perustettu virka sijoitetaan toiselle paikkakunnalle eikä virkamies perustellusta syystä siirry työskentelemään tällä paikkakunnalla, virkamies voidaan irtisanoa tämän pykälän nojalla.

Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta irtisanoa virkamiestä 1 momentissa säädetystä syystä, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Mitä 25 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään irtisanomisoikeuden rajoittamisesta, koskee vastaavasti myös tässä pykälässä tarkoitettuja irtisanomisperusteita lukuun ottamatta tilanteita, joissa virasto lakkautetaan.

28 §

Irtisanomisen toimittava viranomainen voi määrätä, sen estämättä mitä irtisanomisajasta on säädetty tai virkaehtosopimuslain nojalla sovittu, että virkamiehen virkasuhde päättyy irtisanomisen johdosta välittömästi. Virkamiehellä on tällöin kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen.

Se viranomainen, joka on irtisanonut virkamiehen, voi ennen irtisanomisajan loppuun kulumista peruuttaa irtisanomisen, jos virkamies antaa siihen suostumuksensa. Virkamies ei saa peruuttaa irtisanoutumistaan, jollei viranomainen anna siihen suostumusta.

29 §

Lomautetulla virkamiehellä on virkasuhteessa muutoin noudatettavasta irtisanomisajasta riippumatta oikeus irtisanoa virkasuhde päätymään milloin tahansa lomautusaikana, ei kuitenkaan, jos lomautuksen päättymisaika on jo hänen tiedossaan, viimeisen viikon aikana ennen lomautuksen päättymistä.

Jos viranomainen ennen lomautuksen päättymistä irtisanoo virkamiehen, on virkamies oikeutettu myös lomautuksen ajalta saamaan irtisanomisajan palkan, ei kuitenkaan jos irtisanominen on muutoksenhaun johdosta kumottu.

30 §

Irtisanomisaika voidaan sopia enintään kuudeksi kuukaudeksi. Jos on sovittu pitemmästä ajasta, on sen sijasta noudatettava sanottua irtisanomisaikaa.

Irtisanomisaika voidaan sopimuksessa määrätä viranomaiselle sitä aikaa pitemmäksi, jota virkamiehen on noudatettava irtisanoessaan virkasuhteen.

Jos virkamiehen palvelussuhde valtioon on jatkunut keskeytyksittä eikä muusta ole sovittu, viranomainen voi irtisanoa virkamiehen virkasuhteen päättymään aikaisintaan:

1) kahden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut enintään viisi vuotta;

2) kolmen kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli viisi vuotta mutta enintään yhdeksän vuotta;

3) neljän kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli yhdeksän vuotta mutta enintään 12 vuotta;

4) viiden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli 12 vuotta mutta enintään 15 vuotta; sekä

5) kuuden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli 15 vuotta.

Virkamiehen irtisanoutuessa noudatetaan yhden kuukauden irtisanomisaikaa. Jos palvelussuhde valtioon on jatkunut yli kymmenen vuotta, noudatetaan kuitenkin kahden kuukauden irtisanomisaikaa.

31 §

Asianomainen viranomainen voi muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi irtisanomisajan päättymisestä lukien niillä perusteilla, joilla virkasuhde voidaan 27 §:n 1 momentin nojalla irtisanoa.

32 §

Milloin muu viranomainen kuin tasavallan presidentti tai valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen muista kuin virkamiehestä johtuvista syistä ja se virasto, jonka palveluksesta virkamies irtisanottiin, yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä tarvitsee työvoimaa samoihin tai samanlaisiin tehtäviin, tulee asianomaisen viraston tiedustella paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko entisiä virkamiehiä etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, ja myönteisessä tapauksessa tarjota työtä ensisijassa näille virkamiehille.

Viraston, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 1 momentissa tarkoitettun velvollisuuden täyttämisen, on korvattava virkamiehelle näin aiheuttamansa vahinko.

33 §

Virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Jos virkamies on ollut poissa työstä vähintään viikon eikä sinä aikana ole ilmoittanut pätevää estettä, virkasuhde voidaan purkaa. Jos ilmoittamiselle on ollut pätevä este, virkasuhde jatkuu katkeamatta.

34 §

Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, kahden viikon kuluttua siitä, kun viranomainen sai tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaami-

sesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, saadaan purkamisen toimittaa kahden viikon kuluessa esteen lakkaamisesta.

Jos purkamista on lykätty asian esitutkinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan purkamisen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

35 §

Virkamiesten yleinen eroamisikä on 67 vuotta.

Asetuksella voidaan säätää, että virassa, jonka laatu sitä vaatii, eroamisikä on yleistä eroamisikää alempi.

Virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiansä.

8 luku

Lomauttaminen

36 §

Jos viranomainen voisi 27 §:n 1 momentin nojalla irtisanoa virkamiehen, virkamies voidaan 14 päivän ilmoitusaikaa noudattaen lomauttaa siten, että virkamiehen virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään määräajaksi tai toistaiseksi virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa.

Virkamies voidaan 1 momentissa säädetyllä tavalla lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota tehtäviä suoritettaviksi ovat tilapäisesti vähentyneet eikä asianomainen viranomainen voi kohtuudella järjestää virkamiehelle muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta samassa virastossa.

Virkasuhteen kestäessä voidaan viranomaisen tai virkamiehen aloitteesta sopia virkamiehen lomauttamisesta. Virkaehtosopimuksella sekä sopimuksella, jota tarkoitetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 9 §:ssä tai yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 8 §:ssä, voidaan lomauttamisesta sopia toisinkin kuin 1 ja 2 momentissa säädetään.

37 §

Lomauttaminen ei estä virkamiestä ottamasta lomautuksen ajaksi muuta työtä.

Virkamies säilyttää lomautusaikana oikeuden asua hänen käyttöönsä palvelussuhteen perusteella annetussa asunnossa. Tärkeän syyn niin vaatiessa viranomainen voi antaa virkamiehelle, jonka virantoimitus on keskeytyneenä lomautuksen vuoksi, käytettäväksi muun soveliaan asunnon. Tästä aiheutuvat muuttokustannukset korvataan valtion varoista.

38 §

Lomautuksen välttämättömyyden tultua viranomaisen tietoon tämän on annettava lomautuksesta välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakoilmoitus asianomaiselle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen virkamieheen myös työvoimaviranomaiselle. Ennakoilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, arvioitu alkamisaika ja kesto sekä lomautettavien virkamiesten arvioitu lukumäärä ammattiryhmittäin.

39 §

Edellä 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus lomautuksesta annetaan virkamiehelle henkilökohtaisesti, jollei viranomaisen ja asianomaisen luottamusmiehen kesken toisin sovita. Ilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, sen alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta sen arvioitu kesto. Viranomaisen on virkamiehen pyynnöstä annettava lomautuksesta kirjallinen todistus. Ilmoitus lomautuksesta on lisäksi annettava tiedoksi asianomaiselle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen virkamieheen myös työvoimaviranomaiselle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole tapauksissa, joissa viranomaisella muun syyn kuin lomautuksen vuoksi ei ole lomautusaikaan kohdistuvaa palkanmaksuvelvollisuutta.

Viranomainen voi virkamiehen suostumuksella muuttaa lomautuksen alkamis- tai päättymisaikaa. Jos virkamies on lomautettu toistaiseksi, on työn alkamisesta ilmoitettava vähintään viikkoa ennen.

9 luku

Virantoimituksesta pidättäminen

40 §

Jos virkamiehen irtisanomista koskeva pää-

tös 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.

Virkamies voidaan lisäksi pidättää virantoimituksesta:

1) rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtävänsä;

2) jos virkamies kieltäytyy 19 §:ssä tarkoitettua tarkastuksista tai tutkimuksista taikka jos hän kieltäytyy antamasta sanotun pykälän mukaisesti terveydentilaansa koskevia tietoja; sekä

3) jos virkamiehellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa.

10 luku

Eroraha ja koulutustuki

41 §

Virkamiehelle, jonka pitkäaikainen palvelussuhde valtioon on päättynyt sen johdosta, että hänet on irtisanottu 27 §:n nojalla, ja jonka uudelleen työhön sijoittuminen on iän tai muun syyn vuoksi vaikeaa, suoritetaan erorahaa.

Erorahasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään tarkemmin asetuksella. Ne perusteet, joiden mukaan erorahan suuruus määrätään, vahvistaa kuitenkin valtioneuvosto.

Palvelussuhteen jatkuessa suoritetaan virkamiehelle henkilökohtaista tukea omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta varten sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Koulutustuen suuruuden määrää valtioneuvosto.

42 §

Erorahaa ja koulutustukea koskevat asiat ratkaisee hakemuksesta valtiokonttori.

Oppilaitos on velvollinen pyynnöstä antamaan valtiokonttorille maksutta erorahaa tai koulutustukea koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi ja etuuskien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

43 §

Jos erorahaa tai koulutustukea koskeva lain-

voimainen päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka jos se ei ilmeisesti ole säännösten ja määräysten mukainen, valtiokonttori saa ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi, milloin kysymys on evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä.

Aiheettomasti maksettu eroraha ja koulutustuki saadaan periä takaisin siten, että se vähennetään vastaisesta erorahasta tai koulutustuesta. Eroraha ja koulutustuki voidaan kuitenkin jättää takaisin perimättä, jos sen myöntämisen tai maksamisen ei ole katsottava johtuneen erorahan tai koulutustuen saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä.

11 luku

Sopimus palvelussuhteen ehdoista

44 §

Nimittävä viranomainen voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteesta noudatettavista ehdoista. Jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, sopimuksen tekee kuitenkin asianomainen ministeriö. Tämän lain 26 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten kanssa sopimuksen tekee kuitenkin valtioneuvosto.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa sopimuksessa ei saa sopia asiasta, josta valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ei saa sopia. Sopimuksella ei myöskään saa sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista.

Virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista pidetään samalla sopimuksen irtisanomisena.

Jollei sopimusta tehdä tai jollei sopimuksesta muuta johdu, on virkasuhteesta noudatettavista ehdoista voimassa, mitä niistä säädetään tai määrätään taikka valtion virkaehtosopimuslain nojalla sovitaan.

12 luku

Tuomarit

45 §

Tätä lakia sovelletaan myös tuomarin virkaan ja tuomariin, jollei jäljempänä tässä laissa toisin säädetä.

Mitä 9 §:n 2 ja 3 momentissa, 10 ja 22 §:ssä, 23 §:n 4 momentissa, 24—34 §:ssä, 35 §:n 2

momentissa, 8 luvussa, 40 §:n 1 momentissa, 44 §:ssä ja 66 §:n 3 momentissa säädetään, ei koske tuomarin virkaa eikä tuomaria.

46 §

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentille, jäsenelle ja esittelijälle antaa hakemuksesta eron se tuomioistuin, jonka palveluksessa hän on. Muulle tuomarin viran haltijalle eron antaa oikeusministeriö, jollei erikseen muuta säädetä.

Tuomari on velvollinen eroamaan valtion palveluksesta, jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Jollei tuomari tällöin eroa, on sen tuomioistuimen, jossa häntä on syytettävä virkarikoksesta, annettava hänelle hakemuksesta ero. Ennen eron antamista on tuomarille varattava tilaisuus hänelle asetetussa kohtuullisessa määräajassa antaa lausuntonsa. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentille ja jäsenelle antaa eron kuitenkin se tuomioistuin, jonka jäsen hän on.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen pidättää virantoimituksesta se tuomioistuin, jonka jäsen hän on. Muun tuomarin pidättää virantoimituksesta se tuomioistuin, jossa häntä on syytettävä virkarikoksesta.

47 §

Perusteista, joilla tuomari voidaan siirtää toiseen virkaan, säädetään hallitusmuodon 91 §:n 1 momentissa.

Tuomarin siirtämisestä toiseen virkaan päättää nimittävä viranomaislainen. Tuomari voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Ensisijaisesti tuomari on siirrettävä samalla paikkakunnalla olevaan virkaan.

Jos tuomari 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta toista virkaa, nimittävän viranomaisen on annettava hänelle hakemuksesta ero.

Korkeimman hallinto-oikeuden, läänioikeuden ja liikevaihtovero-oikeuden tuomarin siirtämisestä 20 §:n nojalla määräajaksi toimimaan toisessa virastossa päättää korkein hallinto-oikeus ja muun tuomarin siirtämisestä korkein oikeus.

48 §

Mitä tässä laissa säädetään tuomarin virasta

ja tuomarista, koskee myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkaa ja esittelijää, jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti.

13 luku

Virkamieslautakunta

49 §

Virkamieslautakunta käsittelee ja ratkaisee virkamieslautakunnalle tämän lain mukaan kuuluvat asiat. Virkamieslautakunta on valtiovarainministeriön yhteydessä. Lisäksi asetuk-
sella säädettyjen ministeriöiden yhteydessä voi olla virkamieslautakunta.

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 virkamiesoikeuteen ja lisäksi oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita.

Kullekin jäsenelle määrätään samassa järjestyksessä henkilökohtainen varajäsen, jonka tulee täyttää samat kelpoisuusvaatimukset kuin asianomaisen jäsenen.

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

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

50 §

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

Virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomarin

vastuulla. Virkamieslautakunnan jäseniin ja sihtereihin sovelletaan, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään.

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

51 §

Virkamieslautakunta voi asian selvittämistä varten toimittaa suullisen käsittelyn. Oikaisuvaatimuksen tehnyt virkamies on kirjallisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Asianomainen voidaan kutsua siihen uhalla, että kutsutun poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Suullisessa käsittelyssä virkamieslautakunta voi kuulla asiantuntijoita.

Virkamieslautakunta voi tarvittaessa määrätä todistajan ja asiantuntijan suullisen kuulustelun toimitettavaksi siinä käräjäoikeudessa, jossa se soveliaimmin käy päinsä. Todistajien ja asiantuntijoiden suullisesta kuulustelusta on kuulustelun toimittavan käräjäoikeuden todisteellisesti etukäteen ilmoitettava oikaisuvaatimuksen tehneelle virkamiehelle, jolla on oikeus olla kuulustelussa läsnä ja esittää kysymyksiä.

Tarkemmat säännökset virkamieslautakunnasta annetaan asetuksella.

14 luku

Muutoksenhaku

52 §

Virkamies, joka katsoo, ettei viranomainen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa (154/50) säädetään.

53 §

Valtioneuvoston päätökseen, jolla valtioneu-

vosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa säädetään.

Päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Oikaisuvaatimus on annettava virkamieslautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saadaan hakea oikaisua, on viranomaisen liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai pidättänyt tämän virantoimituksesta.

54 §

Virkamieslautakunnan päätökseen 53 ja 56 §:ssä tarkoitettussa asiassa saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa säädetään. Muutosta voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu oikaisua virkamieslautakunnalta.

55 §

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

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta 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.

56 §

Virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta vähintään kolmen 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 muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta.

58 §

Viranomaisen tämän lain nojalla antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 52, 53 ja 57 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

59 §

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

15 luku

Erinäiset säännökset

60 §

Aiheettomasti maksetun palkan tai muun palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden määrä saada periä takaisin myös siten, että se vähennetään seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä virkamiehen palkasta, jos tämä on edelleen saman viraston palveluksessa.

Kulloinkin suoritettavasta palkasta ei saa 1 momentin nojalla periä enempää kuin mitä palkasta lain mukaan saadaan ulosmitata. Takaisinperintää aloitettaessa on sen peruste ja takaisin perittävä määrä ilmoitettava virkamiehelle.

61 §

Aiheettomasti maksetun palkan tai muun palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden takaisinperintä on aloitettava 60 §:ssä säädetyllä tavalla tai pantava vireille muussa järjestyksessä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana aiheeton palkan tai muun taloudellisen etuuden määrä on maksettu. Jollei takaisinperintää aloiteta tai panna vireille edellä säädettyssä määräajassa, on oikeus siihen menetetty.

62 §

Jollei 52 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, taikka 60 päivän kuluessa työtuomioistuimen 52 §:ssä tarkoitettua päätöksen tiedoksi saamisesta, on oikeus etuuteen menetetty.

Jollei kannetta sellaisessa virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskevassa asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, ole pantu vireille työtuomioistuimessa kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, on oikeus etuuteen menetetty. Jos asiasta on työtuomioistuimesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ensin neuvoteltava, on oikeus etuuteen menetetty, jollei neuvotteluja ole siitä sovituin tavoin vaadittu edellä tarkoitettussa määräajassa.

63 §

Jos virkamies laiminlyö niiden määräysten noudattamisen, jotka on annettu sairausvakuutuslain (364/63) mukaan työnantajalle suoritettavaa päivä- tai äitiysrahan tai muun lakiin perustuvan etuuden hakemista varten, voidaan hänelle virkavapausajalta suoritettu palkka päivä- tai äitiysrahaa taikka muuta etuutta vastaavalta osalta periä takaisin seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä.

64 §

Virkasuhteessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Virkamiehen ei ole suoritettava valtiolle eikä valtion ole suoritettava virkamiehelle korvausta vahingosta, joka aiheutuu työtaistelutoimenpiteestä johtuvasta työn keskeyttämisestä, jollei työtaistelutoimenpiteeseen ole ryhdytty noudattamatta työriitojen sovittelua koskevia sään-

nöksiä tai toimenpide ole valtion virkaehtosopimuslain säännösten tai virkaehtosopimuksen määräysten vastainen ja jollei keskeytyksestä aiheutunut haitta ole huomattava. Virkamies ei myöskään ole velvollinen suorittamaan valtiolle korvausta vahingosta, joka aiheutuu työtaistelutoimenpiteestä johtuvasta työn keskeytymisestä, jos hän virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella on osallistunut yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen, vaikka työtaistelutoimenpide on edellä mainitujen säännösten ja määräysten vastainen.

65 §

Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan.

Virkamies katsotaan niin ikään eronneeksi valtion virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on nimitetty eduskunnan, valtioneilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen tai Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslian tai eduskunnan kirjaston virkaan.

66 §

Virkamiehen irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen on tehtävä kirjallisesti.

Ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan 25 tai 26 §:n nojalla, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös viran siirtämisestä, on virkamiehelle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

Viranomaisesta, joka antaa virkamiehelle varoituksen, lomauttaa tai irtisanoo virkamiehen, purkaa virkasuhteen, pidättää virkamiehen virantoimituksesta tai siirtää virkamiehen 20 tai 21 §:n nojalla, säädetään asetuksella.

Asianomaisen pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemisesta, ennen kuin virkamiehen lomauttamisesta, irtisanomisesta tai virantoimituksesta pidättämisestä taikka virkasuhteen purkamisesta tehdään päätös, säädetään asetuksella.

67 §

Virkamiehellä on oikeus pyynnöstä saada asianomaiselta viranomaiselta todistus palvelussuhteen kestoajasta ja tehtävien laadusta (*työtodistus*). Lisäksi on, jos virkamies sitä pyytää, työtodistuksessa mainittava palvelussuhteen päättymisen syy ja arvolause virkamiehen osoittamasta työtaidosta, ahkeruudesta ja

käytöksestä. Virkamiehen kuoltua on tämän kuolinpesällä oikeus saada työtodistus.

Jos työtodistusta pyydetään myöhemmin kuin 10 vuoden kuluttua palvelussuhteen päättymisestä, viranomainen on velvollinen antamaan työtodistuksen vain, jos siitä ei aiheudu kohtuutonta haittaa. Samalla edellytyksellä on kadonneen tai turmeltuneen työtodistuksen tilalle pyynnöstä annettava uusi todistus.

Työtodistukseen ei saa panna mitään sellaista merkintää eikä antaa sitä sellaisessa muodossa, jonka tarkoituksena on antaa virkamiehestä muita tietoja kuin mitä työtodistuksen sanamuodosta käy ilmi.

68 §

Jos evankelisluterilaisen kirkon tai ortodoksisen kirkkokunnan viran palkkaus suoritetaan valtion varoista, on tällaisen viran perustamiseen, siirtämiseen, muuttamiseen ja lakkauttamiseen sovellettava, mitä valtion talousarviossa eriteltävistä viroista säädetään.

69 §

Mitä tässä laissa säädetään ministeriöstä, koskee myös valtioneuvoston kansliaa, ja mitä tässä laissa säädetään virastosta, koskee myös valtion laitosta.

70 §

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

16 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

71 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tällä lailla kumotaan 24 päivänä lokakuuta 1986 annettu valtion virkamieslaki (755/86) ja valtion virkamieslain voimaantuloa (756/86) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

72 §

Tämän lain voimaan tullessa valtion tilapäisen virkamies ja virkaatoimittava virkamies

siirtyy tämän lain 9 §:n 1 momentissa säädettyyn virkasuhteeseen siksi määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, joksi hänet on otettu tilapäiseksi virkamieheksi tai virkaatoimittavaksi virkamieheksi.

Virkamieheen, joka on ennen tämän lain voimaan tuloa otettu virkaan koeajaksi, sovelletaan tällä lailla kumotun valtion virkamieslain 14 §:n 2 momenttia.

73 §

Sopimuspalkkaisen virkamiehen kanssa ennen tämän lain voimaan tuloa tehty sopimus on lain voimaan tultua edelleen voimassa siten kuin sopimuksessa on määrätty.

74 §

Ennen tämän lain voimaan tuloa alkanut, tällä lailla kumotun valtion virkamieslain 43 §:n mukainen virkavapaus toisen viran hoitamiseksi määräajan tai koeaikaisena virkamiehenä jatkuu sen ajan, jonka virkamies on mainitussa virassa.

75 §

Tällä lailla kumotun valtion virkamieslain 28 §:n 1 momentin nojalla annettu asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarivalasta ja tuomarinvakuutuksesta (1183/87) ja lain 9 a §:n 2 momentin ja 26 §:n 2 momentin nojalla annetut valtioneuvoston päätökset jäävät edelleen voimaan.

Tällä lailla kumotun valtion virkamieslain voimaanpanolain 5 ja 8 §:ää sovelletaan edelleen. Mainitun lain 15 §:n 3 momenttia, 16 §:n 2 ja 3 momenttia, 25 ja 35 §:ää sekä 36 §:n 3 ja 4 momenttia sovelletaan edelleen niihin virkamiehiin, joihin näitä säännöksiä sovelletaan tämän lain tullessa voimaan. Mitä näissä säännöksissä säädetään valtion virkamieslain säännösten soveltamisesta, koskee tämän lain tultua voimaan tätä lakia.

76 §

Jos virkamiehelle tämän lain tullessa voimaan maksetaan tällä lailla kumotun valtion virkamieslain nojalla myönnettyä toistuvaa korvausta, hänen oikeuteensa saada toistuvaa korvausta sovelletaan edelleen kumotun lain säännöksiä.

77 §

Ennen tämän lain voimaan tuloa vireille pantu kurinpitoasia käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei 78 §:ssä toisin säädetä.

78 §

Tämän lain tullessa voimaan lakkaavat tällä lailla kumotun valtion virkamieslain nojalla asetetut virkamieslautakunnat. Virkamieslautakunnissa käsiteltävinä olevat asiat siirtyvät tämän lain nojalla perustetulle virkamieslautakunnalle.

2.

Laki

valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 1 §, 2 §:n 4 ja 5 momentti ja 5 §:n 2 momentti sekä 22 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § muutettuna 24 päivänä lokakuuta 1986 ja 25 päivänä tammikuuta 1991 annetuilla laeilla (764/86 ja 199/91) sekä 2 §:n 4 momentti ja 5 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa laissa (588/92), seuraavasti:

1 §

Valtion virkamieslaissa (/) tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovelletaan evankelisluterilaisten hiippakuntain arkkipiispaan ja piispoihiin sekä tuomiokapitulien virkamiehiin ja ortodoksisen kirkkokunnan arkkipiispaan, piispaan ja apulaispiispaan sekä kirkkokunnan muihin virkamiehiin, mikäli muualla ei toisin säädetä.

2 §

Asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkamiesten palkkauksista määrätään siten kuin 5 §:ssä säädetään.

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, on voimassa mitä siitä erikseen säädetään tai määrätään taikka virkamiehen kanssa sovitaan.

5 §

Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta, voi, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä:

1) valtioneuvosto määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa py-

syttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) virasto tai laitos valtion talousarvion rajoissa määrätä virkamiestensä palkkauksista;

3) valtiovarainministeriö valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

22 §

Virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen ei ole pidettävä virkarikoksena, kurinpidollisesti rangaistavana tekona eikä perusteena virkasuhteen purkamiseen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1993

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

2.

Laki**valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 1 §, 2 §:n 4 ja 5 momentti ja 5 §:n 2 momentti sekä 22 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § muutettuna 24 päivänä lokakuuta 1986 ja 25 päivänä tammikuuta 1991 annetuilla laeilla (764/86 ja 199/91) sekä 2 §:n 4 momentti ja 5 §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa laissa (588/92), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Valtion virkamieslaissa (755/86) tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovelletaan evankelisluterilaisten hiippakuntain arkkipiispaan ja piispoihiin sekä tuomiokapitulien virkamiehiin ja ortodoksisen kirkkokunnan arkkipiispaan, piispaan ja apulaispiispaan sekä kirkkokunnan muihin virkamiehiin, mikäli muualla ei ole toisin säädetty. *Erikseen säädetään tämän lain soveltamisesta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentteihin ja jäseniin, eduskunnan oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamieheen sekä eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslian ja Eduskunnan kirjaston virkamiehiin sekä Suomen Pankin, Postipankin ja kansaneläkelaitoksen virkamiehiin ja toimihenkilöihin.*

1 §

Valtion virkamieslaissa (/) tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovelletaan evankelisluterilaisten hiippakuntain arkkipiispaan ja piispoihiin sekä tuomiokapitulien virkamiehiin ja ortodoksisen kirkkokunnan arkkipiispaan, piispaan ja apulaispiispaan sekä kirkkokunnan muihin virkamiehiin, mikäli muualla ei *toisin säädetä*.

2 §

Asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana.

Asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. *Näiden virkamiesten palkkauksista määrätään siten kuin 5 §:ssä säädetään.*

Voimassa oleva laki

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, on voimassa mitä siitä on erikseen säädetty tai määrätty taikka *sopimuspalkkaisen* virkamiehen kanssa sovittu.

Ehdotus

Asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, on voimassa mitä siitä *erikseen säädetään tai määrätään* taikka virkamiehen kanssa *sovitaan*.

5 §

Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 30 §:n 3 momentissa tarkoitettua sopimusta, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä:

1) valtioneuvosto *voi* määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttämisen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) virasto tai laitos *voi* valtion talousarvion rajoissa määrätä virkamiestensä palkkauksista;

3) valtiovarainministeriö *voi* valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu liikelaitos *voi* määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta, *voi*, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä:

1) valtioneuvosto määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttämisen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) virasto tai laitos valtion talousarvion rajoissa määrätä virkamiestensä palkkauksista;

3) valtiovarainministeriö valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

22 §

Virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen ei ole pidettävä virkarikoksena eikä kurinpidollisesti rangaistavana tekona.

22 §

Virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen ei ole pidettävä virkarikoksena, kurinpidollisesti rangaistavana tekona *eikä perusteena virkasuhteen purkamiseen*.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .