Olli Mäenpää
13.11.2019

Hallintovaliokunnalle

Puhemiesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (PNE 2/2019)

Virkamieslakien yhtenäistäminen

Ehdotuksen tarkoituksena on yhtenäistää eduskunnan virkamiehiä koskevan lain sisältämää sääntelyä vastaamaan valtion virkamieslakiin viime aikoina tehtyjä muutoksia. Tätä tavoitetta voidaan yleisesti arvioida siltä kannalta, että puhemiesneuvosto voi perustuslain 34 §:n 3 momentin mukaan tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä tai muuttamisesta. Perustuslain voidaan siten katsoa edellyttävän erityistä eduskunnan virkamiehiä koskevaa lakia. Tämä on perusteltua etenkin eduskunnan toiminnan erityispiirteiden ja eduskunnan aseman vuoksi.

Voidaan kuitenkin pitää perusteltuna ja myös tarkoituksenmukaisena, että eduskunnan virkamiehiä koskeva erityislaki on soveltuvin osin valtion virkamieslaissa säädettyjen virkamiesoikeudellisten peruslähtökohtien mukainen. Tältä kannalta arvioituna puhemiesneuvoston ehdotusta voidaan pitää lähtökohdiltaan aiheellisena.

Poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä (7 §)

Julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen edellytyksiä täsmennettäisiin ehdotuksen mukaan niin, että laissa määriteltäisiin tyhjentävästi ne kaksi tilannetta, jotka oikeuttavat nimittämään eduskunnan virkaan ilman julkista hakumenettelyä. Poikkeamisperusteiden täsmentämistä ja samalla rajoittamista voidaan yleisesti arvioiden pitää perusteltuna, koska julkinen hakumenettely on pääsääntö, josta poikkeamiselle tulisi olla painavia perusteita. Poikkeamisperusteet eivät oikeuttaisi poikkeamaan viran kelpoisuusvaatimuksista.

Ensimmäinen poikkeusmahdollisuus perustuisi siihen, että yli vuoden kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustetaan virka. Tällaiseen uuteen virkaan olisi mahdollista nimittää ilman julkista hakumenettelyä virkaa ensi kertaa täytettäessä, jos virkaan nimitetään kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies. Ehdotettu säännös on lähes samansisältöinen kuin valtion virkamieslain 6 b §:n 1 momentin säännös, ja perustelujen mukaan se vastaa eduskunnan kansliassa sovellettua käytäntöä. Poikkeamisperusteelle voidaan katsoa olevan asialliset ja painavat perusteet.

Toinen mahdollisuus poiketa julkisesta hakumenettelystä perustuisi siihen, että virkaan nimitetään virkaa määräaikaisessa virkasuhteessa menestyksekkäästi hoitanut virkamies. Myös tätä poikkeamisperustetta voidaan pitää asiallisesti perusteltuna, kun virkatehtävien menestyksekäs hoitaminen on keskeinen osoitus kelpoisuudesta täytettävään virkaan.

Eroamisikä (38 §)

Eduskunnan virkamiehen eroamisikä ehdotetaan määriteltäväksi asteittain nousevasti niin, että vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä se olisi 68 vuotta, 1958-1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta. Eroamisiän asteittaisuus vastaa valtion virkamieslain mukaista eroamisiän sääntelyä ja sille on muutenkin aiheelliset perusteet.

Eroamisiän saavuttaneen virkamiehen virkasuhdetta voisi virkamiehen suostumuksella jatkaa enintään kaksi vuotta. Myös tämä mahdollisuus vastaa valtion virkamieslain 35 §:ään sisältyvää sääntelyä. Kuten säännöksen perusteluissa (s. 4) todetaan, virkasuhteen jatkaminen edellyttää yhteisymmärrystä virkamiehen ja eduskunnan viraston välillä, joten virkasuhteen jatkaminen ei perustuisi esimerkiksi virkamiehen omaan ilmoitukseen. Virkasuhteen jatkamisen perusteena olisi sen sijaan ensisijaisesti työnantajan tarve saada eroamisiän täyttävän virkamiehen asiantuntemus ja työpanos edelleen käyttöön esimerkiksi virkamiehen vastuulla olevan hankkeen loppuunsaattamiseksi tai muun viraston työtilanteeseen liittyvän syyn takia. Myös nämä seikat huomioon ottaen ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusteltuna.

Karenssisopimus (49 a §)

Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan eduskunnan virkamiehiä koskevaan lakiin lisättäisiin uusi karenssisopimusta koskeva säännös. Uusi pykälä määrittelisi mahdollisuuden sopia virkamiehen palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan kohdistuvasta karenssista eli määräajasta, jonka aikana rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon tai ammatin harjoittaminen taikka ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta. Karenssiaika olisi enintään kuusi kuukautta. Virkamiehelle maksettaisiin karenssiajalta kuukausittain korvaus, jonka tulee vastata säännöllisen työajan palkkausta.

Karenssisopimusta koskeva sääntely vastaa sisällöltään valtion virkamieslain 44 a §:n sääntelyä, jota koskevaa hallituksen esitystä hallintovaliokunta on hiljattain arvioinut yksityiskohtaisesti (HaVM 17/2016 vp). Valiokunta korosti arviossaan muun muassa sitä, että karenssikorvauksen maksamisen tarpeellisuutta on arvioitava huolellisesti kussakin yksittäisessä tapauksessa. Lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä olla, että karenssikorvauksen maksamiseen eläkkeelle jääneelle virkamiehelle suhtaudutaan pidättyväisesti. Vastaavat näkökohdat ovat merkityksellisiä myös tämän hallituksen esityksen arvioinnissa.

Valitusoikeuden laajentaminen (63 a ja 63 b §)

Valitustietä koskevaa sääntelyä muutettaisiin 63 a §:n mukaan niin, että valitus tehtäisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta Helsingin hallinto-oikeuteen ja jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Sääntely mukautuu tältä osin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain peruslähtökohtiin.

Valitusoikeutta laajennettaisiin uuden 63 b §:n mukaan niin, että nimittämistä koskevaan päätökseen saisi yleensä hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden laajennus vastaa tältä osin lähtökohdiltaan valtion virkamieslain 59 §:n mukaista peruslähtökohtaa. Tämän valtionhallinnon nimityspäätöksiin yleensä kohdistuvan valitusoikeuden säätämiseen johti eduskunnan lausuma, jossa edellytettiin, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan (EK 22/2015 vp — PeVM 6/2015 vp, PNE 1/2015 vp; ks. myös PeVL 25/2016 vp). Hallintovaliokunta piti valtion virkamieslain 59 §:n säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena (HaVM 8/2018 vp). Vastaava arvio voidaan esittää ehdotetusta 63 b §:n mukaisesta yleisestä valitusoikeudesta eduskunnan nimityspäätöksiin.

Valituskielto kohdistuisi puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan kuitenkin nimityspäätökseen, jos nimittämistä koskeva päätösvalta kuuluu eduskunnan täysistunnolle. Tämä valitusoikeuden rajoitus kohdistuu eduskunnan pääsihteerin ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten virkojen täyttämiseen, koska niitä koskeva nimitysvalta kuuluu eduskunnan täysistunnolle. Ehdotuksen perustelujen (s. 2) mukaan perustuslain 2 §:n mukaisesti kansanvaltaa ylimpänä valtioelimenä käyttävän eduskunnan täysistunnossaan tekemään päätökseen ei voida ulottaa muutoksenhakuoikeutta. Perusteluihin ei ole huomauttamista.

Valitus olisi kielletty myös nimittämispäätöksestä, joka koskee puhemiehen tai varapuhemiesten erityisavustajan virkasuhdetta. Valituskieltoa voidaan pitää aiheellisena, kun otetaan huomioon, että perustelujen mukaan näihin virkatehtäviin valitaan osaksi poliittisin perustein ja keskeinen valintakriteeri on luottamus.

Valituskiellon piiriin kuuluisi myös päätös nimittää enintään kahden vuoden määräajaksi sekä päätös, jossa virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Ehdotettua valituskieltoa voidaan näiltä osin pitää mahdollisena.