

Virkamiehen oikeusasema valtion paikallishallintouudistuksessa

Jyrki Pelkonen

ENGLISH SUMMARY

THE LEGAL STATUS OF A CIVIL SERVANT IN THE REFORM OF LOCAL ADMINISTRATION

The article describes the organisational reform of local administration that came into effect on 1.12.1996. It was then that Finland changed over to a more uniformly organised model of administration than the earlier mixed system. The reform affected the operations of the police, the public prosecutor, debt recovery proceedings and the official registrar.

Previously, it was possible to handle police, prosecution, debt recovery proceedings and some general state administrative tasks in the same office. The same official, the Chief Executive Officer of the municipality, was the head of all sections. There were about 250 state offices in the country. In the new system, the operational areas of the offices were expanded and the different divisions were given their own full-time staff. The judicial districts became administrative areas. Ninety of these districts were established in the country.

The article is jurisprudential. Its central interest is directed at how civil servants were transferred into employment in the new offices. A more exact perspective of the study is therefore on the law of civil servants.

This study verifies the point of departure for the reform, which was to secure the status of civil servants in regular full-time employment. This was realised. There were two phases in the process of transferring the civil servants to the new offices. Because of the significant changes in tasks and operational areas, it was decided that top managerial and assistant managerial positions could not be preserved. These were brought to an end with the closure of the old offices and new posts were established in the new judicial districts. A law of appointment allowed those senior civil servants employed full-time to report for equivalent posts in the new offices.

However, the clerical staff was transferred to the new offices on the recommendation of an official. This was the procedure, despite the expansion of the operational area and the significant changes in the work for most of the clerical staff. In noting the reasons for establishing the new managerial positions, the article does not consider this procedure judicially justifiable. The reasons were just the significant changes in duties and areas.

No other judicial problems in the arrangements for official positions were found. However, the writer does state that in practice civil servants did often

have to face difficult choices: a more unpleasant job or place of employment against dismissal for refusing to accept a new job.

Finally, the article states that the development of legislation on civil servants over the past few years makes it easier to dismiss a civil servant from his or her post in the face of the intensifying demands and organisational changes in administration.

KEYWORDS:

administrative change, local state administration, judicial district, the transfer of an official position, civil servant, civil service post, police, debt recovery, administrative court, public prosecutor, law, law of civil servants

1. VALTION PAIKALLISHALLINTOUUDISTUS

Jo 1980-luvulla valmisteltavana ollut valtion paikallishallinnon uudistus toteutui 1.12.1996. Tässä ns. kihlakuntaudistuksessa nimismiespiirit, kaupunginviskaalinvirastot, kaupunginvoudinvirastot sekä rekisteritoimistot lakkasivat ja tilalle perustettiin kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot. Tarkastelen tässä oikeustieteellisessä yleiskuvaukseksi tarkoitettussa artikkelisä uudistusta virkojen ja niiden haltijoiden näkökulmasta. Tarkoituksena on kuvata uudistuksen virkajärjestelyt ja pohtia sen yhteydessä esiin tulleita oikeusongelmia virkamiesoikeuden näkökulmasta.

Kihlakuntaudistuksessa hallitusmuodon 50 § – jonka mukaan maa on jaettu yleistä hallintoa varten lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin – sai alkuperäisen tarkoituksensa mukaisen sisällön myös kihlakuntien osalta. Maantieteellisesti virastojen toiminta-alueet laajenivat huomattavasti kun 1990-luvun alun 249:stä poliisipiiristä, 26:sta syyttäjän- ja ulosottovirastosta sekä 59:stä rekisteritoimistosta muodostettiin eri vaiheiden jälkeen 90 kihlakuntaa (Vnp 1464/1992, Vnp 308/1996). Ahvenanmaa jäi uudistuksen ulkopuolelle.

Valtion hoitamista tehtävistä organisoitiin näin uudelleen poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja yleishallintotoiminnot ja rekisterihallinto. Aiemmat

rekisteritoimistot, jotka olivat toimineet vuodelta 1986 olevaan valtioneuvoston päätökseen (Vnp 704/1986) perustuvissa 59 kihlakunnassa omina erillisinä virastoinaan, lakkautettiin ja tilalle perustettiin 37 maistraattia kihlakunnanvirastojen yhteyteen (RekisterihallintoL 166/1996 ja SM:n päätös 391/1996).

Virastojen toimialueet laajenivat. Tavallisesti kolmen tai neljän entisen nimismiespiirin alueet yhdistettiin kihlakunnaksi. Kihlakuntiin perustettiin kahdenlaisia virastoja. Tämä säädettiin uudistuksen perusteeksi annetussa laissa valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista (L 126/1992, josta käytän tässä artikkelissa lyhennettä Paikallishallinnon kehittämislaki). Suurimman osaan maata, etenkin maaseudulle perustettiin *yhtenäisvirastot*, joissa kihlakunnanviraston omiksi erillisiksi osastoiksi tulivat syyttäjäsasto, poliisiosasto ja ulosotto-osasto sekä joissain tapauksissa myös maistraatti. Kaikkiin kihlakuntiin ei jokaista neljää osastoa kuitenkaan perustettu, koska paikallishallinnon kehittämislain 5 §:n mukaan toimintoja voitiin määrätä hoidettaviksi yhteistoiminnassa eri kihlakuntien kesken. Vaihtoehtona oli määrätä tietty kihlakunnan osasto hoitamaan toimialaansa kuuluvat tehtävät myös toisessa kihlakunnassa. Etenkin ulosotto toimi määrättiin monessa tapauksessa hoidettavaksi suuremmalla kuin yhden kihlakunnan alueella. Maistraatteja tuli maamme kihlakuntiin vain mainitut 37 kappaletta. Kihlakunnanviraston osastoille tuli kullekin päätoiminen päällikkö: johtava kihlakunnansyyttäjä, poliisipäällikkö, johtava kihlakunnanvouti ja maistraatin päällikkönä toimiva henkikirjoittaja.

Paikallishallinto organisoitiin *erillisvirastoiksi* kolmessatoista kaupungissa¹. Nämä virastot toimivat täysin erillisinä toisistaan. Sen sijaan yhtenäisvirastoissa on joitakin kihlakunnanviraston päällikön – arvonimeltään kihlakunnannimismies – johdolla hoidettavia yhteisiä asioita, kuten toimila-asiat. Kihlakunnannimismieheksi nimittää lääninhallitus jonkun kihlakunnanviraston erillisen osaston osastopäällikön kolmeksi vuodeksi kerrallaan (A kihlakunnanvirastosta 859/1994 5 §).

Valtion paikallishallinnon uudistamisen perustana olevassa paikallishallinnon kehittämislaisa asetettiin uudistuksen tavoitteeksi muiden muassa parantaa valtion paikallishallinnon toiminta-

edellytyksiä luomalla puitteet yhtenäisemmälle järjestelmälle. Yhteenkokoamisen tavoitteena mainittiin lain esitöissä toimintojen laadun ja taloudellisuuden parantaminen. Edelleen tavoitteiksi asetettiin parantaa kansalaisten oikeusturvaa erottamalla esitutkinta- ja syyttäjätehtävät sekä mahdollistaa poliisin henkilöresurssien siirto varsinaisiin palvelutehtäviin piirijakoa uudistamalla. Uudelleenorganisoinnin lähtökohdaksi asetettiin myös se, etteivät palvelut millään alueella heikene (HE 154/1991 s. 1–5).

Uudistuksen vaikutukset ulottuivat ainakin 11.250 henkilöön, jotka vanhassa järjestelmässä työskentelivät poliisipiireissä, kaupunginvou-
din-, kaupunginviskaalinvirastoissa ja rekisteritoimistoissa. Tehtävät eivät kadonneet mihinkään tai edes merkittävästi muuttuneet. Samoja tehtäviä tuli jatkossakin hoitaa, tosin uuden organisaation myötä uudessa tilanteessa. Suurin muutos tehtävien sisällössä koski nimismiespiirien henkilöstöä. Heidän tuli valita, mihin tehtäviin, poliisin, ulosoton vaiko syyttäjän, he uudessa virastossa suuntautuivat. Aiemmin nimismiespiireissä oli hoidettu kaikkien kolmen sektorin tehtäviä sekä joitain yleishallintotehtäviä nimismiehen virka-asemaan liittyen.

Paikallishallinnon toimipisteetkin muuttuivat. Niiden luonne ja palvelutaso kokivat muutoksia kun kihlakunnan virastopaikkakunnasta tuli päällikön virkapaikka ja useimmat entisten nimismiespiirien kansliat säilytettiin lääninhallitusten päätöksillä palvelutoimistoina (L 126/1992 4 § 3). Niistä poistui paikalla oleva päällikkö sekä monista myös erillissektoreiden toimintoja. Yleisimmin palvelutoimistoihin jäivät poliisin lupahallinnon palvelut.²

Palvelutoimistojen henkilöstön valtaosan muodostaa nyt siis poliisilaitoksen virkamiehet. Tyyppillisessä palvelutoimistossa on 1–2 poliisin toimistosihiteeriä ja muutama poliisimies, jotka suorittavat sekä tutkintaa että hälytystehtäviä. Lisäksi ulosoton henkilöstö käy viikoittain päivystämässä toimipisteessä ennalta ilmoitettuna aikana. Paikallishallinnon kehittämislain palvelutavoitteet

¹ SM:n päätös 391/1996 3 § Nämä kaupungit ovat Helsinki, Turku, Pori, Hämeenlinna, Lahti, Tampere, Kotka, Lappeenranta, Kuopio, Joensuu, Vaasa, Jyväskylä ja Oulu.

² Oma kokemukseni on, että näiden sivupoliteiden palvelutaso yleensä ottaen laski. Konkreettisesti tämä seurasi esimerkiksi seuraavista järjestelyistä: poliisin kenttähenkilöstöä siirrettiin joissain tapauksissa viraston keskuspaikkaan, kokopäiväinen viraston päällikkö poistui toimipisteestä, ulosoton henkilöstö siirtyi viraston keskuspaikkaan ja käy palvelutoimistolla enää 1–2 kertaa viikossa, syyttäjä siirtyi virastopaikkakunnalle.

eivät näin ole palvelutoimistojen kohdalla monesakaan tapauksessa toteutuneet.

Sen sijaan uudistuksen muita tavoitteita tarkastellessa voi arvioida niiden toteutuneen palvelutavoitetta huomattavasti paremmin. Tämän osoittaa myös tuore hallintotieteellinen arviointitutkimus, jossa kihlakuntien virkamiehiltä kysyttiin arvioita uudistuksen onnistumisesta vuosina 1997 ja 1998. Tutkimuksen johtopäätöksiä kuvaa yhteenvedon aloituslause: » Kansalaisille kihlakuntauudistus on tarjonnut yhä kauempina olevat, mutta ammatillisesti laadukkaammat palvelut.» (Stenvall s. 227)³

Nähdäkseni paikallishallinnon toimintaedellytysten paraneminen yhtenäisemmän järjestelmän kautta on toteutunut ainakin selkeämmän substanssien hallinnon myötä. Esimiesvirastot voivat nyt ohjeistaa paremmin paikallistason viranomaisen toimintaa kun toiminnot eivät ole monialavirastoissa yhtenä muiden joukossa. Toiminnan laadun parantamiselle on hyvät mahdollisuudet erikoistumisen mennessä nyt pidemmälle. Sen sijaan laatua on omiaan heikentämään – siihen mielestäni kuuluva – palvelujen saatavuuden heikkeneminen syrjäseuduilla sekä uudistuksen virkasiirroista johtuvana tuolloin alkanut paikallistuntemuksen heikkeneminen. Toimintojen taloudellisuutta on luonnollisesti parantanut hallintokulujen pieneneminen. Toisaalta monien tehtävien hoito on kallistunut pidentyneiden etäisyyksien vuoksi. Kansalaisten oikeusturvan voidaan katsoa parantuneen esitutkinnan ja syyttäjätehtävien siirryttyä kokonaan erillisten osastojen hoitaviksi⁴. Tavoitteista poliisin henkilöresurssien siirtojen helpottuminen varsinaisiin palvelutehtäviin on vaikeasti arvoitavissa ilman tarkempaa tutkimusta, koska hallinnonalalla auki pidettävien virkojen määrä on tiukan rahoitusilanteen vuoksi noussut uudistuksen jälkeen ja samaan aikaan on kokeiltavana melko laajalla alueella uusi hälytyskeskusjärjestelmä.

³ Tavoitteiden asettamisesta ja niihin sitouttamisesta kertoo tutkimus toisaalta karua kieltä. Kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista kihlakuntien päälliköistä piti kihlakunnanvirastoja koskevia tavoitteita epäselvinä. s. 211.

⁴ Tosin nimismiespiireissä suoritettua esitutkinnan johto oli pääosin jo 1970-luvulta lähtien osoitettu poliisin yhteistoiminta-alueita varten perustettujen komission virkojen haltijoille. Näinollen syyttäjänä toimiva nimismies sai jutun usein ensimmäisen kerran eteensä vasta siinä vaiheessa kun esitutkintapöytäkirja oli jo valmis.

2. VALTION PAIKALLISHALLINNON HENKILÖSTÖ

2.1 Henkilöstö ennen uudistusta

Jo ennen kihlakuntauudistusta valtion paikallishallinnon henkilöstö oli pääasiassa valtion virkamiehiä. Poliisipiirit – poliisilaitokset ja nimismiespiirit – sekä kihlakuntien rekisteritoimistot toimivat lääninhallitusten alaisina sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Kaupunginviskaalin- ja kaupunginvoudinvirastot olivat suoraan oikeusministeriön alaisia virastoja. Henkilöstön määrä oli kesällä 1991 poliisipiireissä noin 10.000 henkeä, kaupunginviskaalinvirastoissa noin 120 (Luvun pienuus johtuu siitä, että yli puolet syyteasioista käsiteltiin nimismiespiireissä), kaupunginvoutien virastoissa noin 600 sekä maistraateissa omaa henkilöstöä noin 50 henkeä (HE 154/1991 s. 3.)⁵. Vuoden 1995 alussa rekisteritoimistoissa oli työssä noin 570 henkilöä (HE 97/1995 s.3.)

2.2 Henkilöstön asema uudistuksessa – siirrot uusiin virastoihin

Paikallishallintouudistus toteutettiin lakkauttamalla vanhat virastot ja perustamalla uudet niiden sijaan. Tämä toteutustapa määritteli myös virkojen siirtomenettelyn.

Uusiin kihlakunnanvirastoihin tuli *perustaa* uudet virat. Tämä tapahtui valtion virkamieslain (VVML) 4 §:n ja valtion virkamiesasetuksen (VVMMA) 3 § 2 momentin nojalla. Oikeusministeriö perusti oman hallinnonalansa ja sisäasiainministeriö oman hallinnonalansa virat kihlakunnanvirastoihin. Virkojen perustaminen koski vain virastojen päälliköiden ja apulaispäälliköiden virkoja. Perusteena menettelyyn oli se, että uudistusta valmisteltaessa katsottiin uusiin virastoihin tulevat päällikötason virat siinä määrin aiemmista viroista poikkeaviksi maantieteellisen toimialueensa sekä myös uusien tehtävien osalta, että ei voitu puhua enää samoista viroista, vaan tuli perustaa kokonaan uudet virat (Eränkö-Pekkanen 16.11.1998). Tämän erityisen nimittämismenetelyn ulkopuolelle jätettiin Helsingin, Tampereen, Turun ja Vaasan erillisivirastot, joissa päälliköiden tehtävät ja toimialue pysyivät entisinä.

⁵ Tämän luvun ulkopuolelle jää suurin osa maistraateissa työskennelleistä, jotka tuossa vaiheessa – ennen 1.12.1993 tapahtunutta alioikeusuudistusta ja maistraattien lakkauttamista – olivat raastuvanoikeuksien henkilöstöä

Muut kuin päällikkötason virat siirrettiin uusiin virastoihin virkamiesten *suostumusten* perusteella VVML 5 § 1 momentin nojalla. Ne, jotka eivät suostumustaan antaneet, irtisanottiin VVML 27 §:n nojalla kun virasto, johon heidän hoitamaansa virka oli sijoitettu, lakkasi.

Poikkeuksen kuvatusista menettelyistä muodosti kuitenkin rekisterihallinto. Siellä lääninhallitukset päättivät suoraan rekisterihallintolakiin kirjoitetun säännöksen nojalla (6 §) virkojen siirroista uusiin virastoihin, maistraatteihin. Mainitun lain mukaan – VVML:n mukaisesta menettelystä poiketen – täytettyinä olevien virkojen siirtämiseen ei tarvittu virkamiesten suostumuksia. Hallituksen esityksen perusteluista ei selviä, miksi virkamiesoikeuden pääsääntö on tässä tapauksessa erityislailla sivuutettu. Siinä mainitaan vain, että henkilöstö siirretään uudessa organisaatiossa »vastaavan tasoihin tehtäviin» (HE 97/1995 s. 7). Julkilausumattomana perusteena lienee ollut virastojen ja virkoihin liittyvien tehtävien pysyminen lähes ennallaan. Ahvenanmaalla rekisterihallinnon tehtävät ja virat siirrettiin lääninhallitukselle.

Nimismiespiireistä sekä ulosotto- ja syyttäjävirstoista uusiin virastoihin siirtyvien virkamiesten rekrytointi vaati erityissääntelyä ja oli lajissaan ainutkertainen järjestely. Paikallishallinnon kehittämislain 9 §:n mukaan aiemmissa virastoissa *vakinaisissa* viroissa olleille työntekijöille tuli turvata työpaikka myös uusissa virastoissa. Tämä merkitsi käytännössä sitä, että hallinnosta poistui päällikkötasolta merkittävä määrä (yli 200) virkoja, jotka oli täytetty määräaikaista jo usean vuoden ajan uudistusta silmällä pitäen. Päällikkötason virkojen täyttö uusissa virastoissa säänneltiin lailla nimittämisestä kihlakunnanvirastojen ja kihlakuntien erillisten virastojen eräisiin virkoihin (L 157/1996). Sen mukaan muutoin kuin määrääjäksi nimitetyt poliisimestarin, nimismiehen, apulaispoliisimestarin, apulaisnimismiehen, nimismiespiirin ulosotto-osaston osastopäällikön, johtavan kaupunginvoudin, kaupunginvoudin, ensimmäisen kaupunginvoudin, ensimmäisen kaupunginviskaalin ja kaupunginviskaalin viran haltijat voivat ilmoittautua perustettuihin uusiin kihlakunnanviraston virkoihin. Asetuksella, ja teknisin osin ministeriöiden ohjeilla, tarkennettiin nimittämismenettelyn kulku. Mm. ilmoittautumiskaavakkeen mallin vahvasti ministeriö.

Virkoihin ilmoittautuminen tapahtui kahdessa vaiheessa. Ensimmäisellä ilmoittautumiskierroksella jokainen vakinaisessa virassa ollut saattoi ilmoittautua perustettuihin virkoihin oman läänin-sä alueella. Ilmoittautumiskaavakkeessa tuli il-

maista ilmoitettujen virkojen etusijajärjestys (A 159/1996 1 §). Niille, jotka eivät tulleet nimitetyiksi ensimmäisellä kierroksella, järjestettiin toinen ilmoittautumiskierros jäljellä oleviin virkoihin koko maassa. Ne virat, joita ei kummallakaan kierroksella saatu täytettyä, julistettiin haettavaksi normaalisti VVMA:n mukaisesti ja täytettiin hakijoista suoralla nimityksellä (ks. Mainitusta nimitämismenettelystä mm. Kulla s. 288–289).

Nimittävänä viranomaisena poliisin virkojen osalta oli lääninhallitus, ulosottomiesten osalta oikeusministeriö sekä syyttäjien osalta oikeuskanslerin virasto. Poikkeukset uusiin virkoihin tehtiin Lapin läänin kohdalla, jossa katsottiin, ettei kaikissa pienimmissä kihlakunnissa työmäärä ollut riittävä päätoimisille sektoripäälliköille. Lappiin voitiin perustaa *nimismiesten* virkoja, jotka ovat useamman sektorin päälliköitä. Tavallisiin tehtävähdistelmä on poliisipäällikkö-ulosottomies. Nimismiehet nimitti lääninhallitus.

Muiden kuin päällikkövirkamiesten kohdalla virkajärjestelyt olivat erilaiset. He siirtyivät virkoihin uusiin virastoihin suostumustensa mukaisesti⁶. Työntekijöiden rekrytointi toteutettiin päälliköiden nimittämisen jälkeen syksyllä 1996. Heidät valitsi omien ilmoittautumisten jälkeen kukin osastopäällikkö.

Virkoja siirrettiin kaikkiaan 991 kpl sisäasiainministeriön hallinnonalalta ulosotto- ja syyttäjävirastoihin oikeusministeriön hallinnonalalle. Päätöstä virkasiirroista toisen ministeriön hallinnonalalle ei voitu tehdä yhden ministeriön toimesta. Kun virkamiehiltä oli saatu suostumukset virkasiirtoihin, siirrettiin virat yhteisillä listoilla uusiin kihlakunnanvirastoihin 28.11.1996. Päätöksen siirrotta teki valtioneuvosto valtiovarainministeriön esittelystä (VVML 5 § 2, VNOS 6 § 8 kohta). Samassa yhteydessä siirrettiin tarvittavat budjettivarat oikeusministeriön hallinnonalalle.

⁶ Myös muiden virkamiesten kohdalla taustalla oli sama *vakinaisten* virkamiesten työpaikkojen turvaaminen. Kansliahenkilöstön tuli valita sektori (poliisi, ulosotto, syyttäjä) jolle he halusivat työhön uudessa virastossa. Teknisesti oma tahto ilmoitettiin kirjallisesti lomakkeella, jossa ilmoitettiin sektorin lisäksi suostumus oman viran siirtoon uuteen virastoon. Käytännössä valinnan mahdollisuudet kaventuivat kun ennen näitä ilmoituksia tuli tieto kihlakunnanvirastojen osastoille sijoitettavien kansliavirkojen määrästä.

Polliisivirat ja avustavien ulosottomiesten virat siirrettiin viran haltijoiden suostumuksella tehtävän mukaiseen osastoon uudessa virastossa. Uusia työntekijöitä ei uudistuksen yhteydessä rekrytoitu.

3 VIRKASUHTeen JATKUVUUS VIRASTON LAKATESSA

3.1 Yleistä

Pääotsikon kysymys on virkamiehen näkökulmasta tärkein: millä ehdoilla hänen virkasuhteen sa valtioön säilyy viraston lakatessa? Kysymyseen vaikuttaa moni asia, joten sitä on tarkasteltava kokonaiskuvan saamiseksi pienemmissä osissa. On tarkasteltava ainakin käsitettä *virka* ja toisaalta sitä täytettäessä syntyvää julkisoikeudellista palvelussuhdetta, *virkasuhdetta*. Paitsi viran lakkauttamista ja muuttamista koskevat säännökset on huomioitava myös virkamiehen palvelussuhdeturva.

Valtion virastojen muutostilanteita ei ole säännelty aukottomasti virkojen eikä virkasuhteiden pysyvyyden näkökulmasta. Viraston lakkaamisen vaikutuksista virkoihin ei ole esim. valtion virkamieslaissa säännöksiä. Virkamiehen irtisanomismahdollisuus viraston lakkaamisen perusteella ja tehtävien vähenemisen perusteella on VVML:n 27 §:ssä ja toisaalta myös säännös virkojen siirtomahdollisuudesta VVML:n 5 §:ssä.

Käytännössä on ollut yleistä, että ennen virastojen muutoksia on jo suunnitteluvaiheessa jätetty avautuvat virat vakinaisesti täyttämättä ja käytetty virkasuhteeseen nimittämistä. Näin tapahtui myös kihlakuntauudistuksen alla erityisesti päällikkövirkojen kohdalla usean vuoden ajan. Tällä menettelyllä virkasuhteet lakkaavat määräaikaisuuden kuluessa umpeen eikä irtisanomisia tarvita.

Viran käsitettä ei enää VVML:ssa määritellä, mutta sillä ymmärretään oikeustieteessä edelleen lähtökohtaisesti tehtäväkokonaisuutta, joka on perustettu VVML:n, VVMA:n tai niitä edeltävän lainsäädännön osoittamassa järjestyksessä (Bruun – Mäenpää – Tuori s. 51, Kairinen s. 67, Koskinen – Kulla s. 6). Viralla on täten läheinen yhteys viraston tehtäviin, ja sen kautta virkamiehen tehtäviin.

3.2 Virkasuhteen jatkuvuus, kun virasto lakkaa ja tehtävät lakkaavat tai siirtyvät muutettuina muualle

Virastoja lakkautettaessa on pääsääntö, että virat lakkautetaan tai ne siirretään johonkin toiseen virastoon. Samassa yhteydessä tulee virkasuhteet päättää. Tällainen näyttääkin olevan käytäntö hallinnon uudistuksissa.

Mutta jos mainituissa prosesseissa tapahtuu

virheitä, voi tulla eteen kysymys virkasuhteen jatkumisesta viraston jo lakattua.

Koska VVML 27 § 1 mom 1-kohdassa virkamiehen irtisanominen on tehty mahdolliseksi viraston lakkaamisen vuoksi, näyttäisi siltä, virkasuhde voi jatkua viraston lakatessakin, ellei virkamiestä irtisanota tai tehdä jotain muuta järjestelyä virkasuhteen kohdalla. Kumpana tilanne realisoituu riippuu ainakin lakkaavan viraston ja sinne sijoitettujen virkojen tehtävistä.

Jos julkisia palveluja tarjoava virasto lakkauteaan tehtävien loppumisen vuoksi, on tilanne mielestäni selkeä. Kun se tehtäväkokonaisuus, joiden hoitamiseksi virka on perustettu, katoaa, ei viran ja virkasuhteen olemassaoloon ole enää perusteita. Virka tulee lakkauttaa hallintopäätöksellä, kuten se nykyisen VVMA:n 3 §:n mukaan tehdään. Se ei lakkaa itsestään. Samoin tulee virkamiehen virkasuhde päättyä. Tällöin on käytettävissä virkasuhteen irtisanomiseksi mainitun VVML 27 § 1 momentin molemmat kohdat⁷.

Irtisanomisoikeutta rajoittavat kuitenkin säännökset virkamiehen palvelussuhdeturvasta. Tilanteissa, joissa lakkautetaan vain viraston tietty osasto tai muu osatoiminto virastossa, on työnantajalla velvollisuus ennen irtisanomista sijoittaa virkamies uudelleen samassa virastossa. Tämän vaihtoehtona on velvollisuus kouluttaa hänet uusiin tehtäviin. Nämä velvollisuudet ovat virastolla silloin, kun mainitut toimet ovat kohtuudella tehtävissä virkamiehen ammattitaito ja kyvyt huomioiden (VVML 27 § 4). Uudelleen koulutuksen velvoite on oikeustieteessä ymmärretty laajempaan kuin vain saman viraston tehtäviin kouluttamisena. Laajempaa koulutusvelvollisuutta on perusteltu viittaamalla ainakin valtiotyönantajan tekemiin linjauksiin henkilöstöpolitiikassa. Niin sanotun konserniajattelun mukaisesti hallinnon alan ministeriön tulisi huolehtia alansa virastoista irtisanottujen ja lomautettujen virkamiesten työllistämistä koko kyseisellä hallinnonalalla (Bruun – Mäenpää – Tuori s. 250–251 sekä siinä mainitut kirjallisuusviitteet. He vilauttavat jopa koko valtion hallinnon kokonaisvastuuta virkamiehistä ja heidän työllistymisestään).

Tilanne, jossa lakkaavan viraston tehtävät siirtyvät muuttuneina toiselle suorittajalle, on edellistä vaikeammin arvioitavissa. Kuten kihlakunta-

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

2) virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olemalla tai ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.»

uudistuksenkin valmistelussa todettiin, virkoja ei voida pitää samoina, jos niihin tulee paljon muutoksia. Merkitseviä muutoksia voivat aiheuttaa ainakin toimialueen muuttuminen ja muutokset virkaan kuuluvissa tehtävissä. Miten paljon muutoksia pitää virkaan tulla, jotta ei enää voitaisi puhua samasta virasta, ei ole missään määritelty. Kihlakuntaudistuksessa esim. aiemmat nimismiesten virat lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin poliisipäälliköiden, kihlakunnanvoutien ja kihlakunnansyyttäjien virat. Toimialueiden laajeneminen ja siirtyminen yhdistelmävirasta yhdelle toiminnan sektorille kokopäiväiseksi virkamieheksi katsottiin SM:ssä ja OM:ssä uuden viran perustamisen vaativaksi merkittäväksi muutokseksi.

Viran nimikemuutos taikka virkatehtävien vähäinen muuttaminen, lisääminen tai vähentäminen eivät sen sijaan vaadi uuden viran perustamista. Virastolla on tietyissä rajoissa oikeus työjärjestyksin tai ohjesäännöin täsmentää virkamiehelle kuuluvia tehtäviä. Viraston sisäisten ohjeiden ja määräysten sisältöä rajoittavat kuitenkin virastolle lainsäädännössä määräytyvät tehtävät. Jos hallinnon muutos aiheuttaa viraston tehtäväkokonaisuuteen selviä muutoksia ja sen myötä joidenkin virkojen päätehtävät muuttuvat, on tuolloin perustettava uudet virat ainakin näiden uusien tehtävien hoitamiseen.

3.3 Virkasuhteen jatkuvuus, kun virasto lakkaa ja tehtävät siirtyvät muulle taholle muuttumattomina

Hallinnon uudistuksista tuskin löytyy esimerkkiä, jossa vanha virasto lakkautetaan ja uusi aloittaa täysin samoin tehtävin. Julkisen sektorin kehittämisessä tavoitteet ovat liittyneet tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseen. Sellaiset palvelut, joiden tuottamiseen ei ole yhteiskunnallista velvoitetta, on pyritty erottamaan maksulliseksi, liikelaitostamaan, yhtiöittämään tai yksityistämään (ks. Esim. HE 214/1994 s. 2 Valtion kiinteistölaitoksen tehtävien määrittelyn yhteydessä julkisen sektorin kehittämislinjasta lausuttu).

Viraston toimintojen säilyessä on virkamiehen palvelussuhdeturva hyvä. Tällöin ei yleensä ole perusteita lakkauttaa virkoja. Vaikka tällaisia toimenpiteitä tehtäisiinkin, ei se kuitenkaan ole enää virkamiehen irtisanomiselle riittävä peruste, kuten vielä vuoden 1986 VVML:ssä (L 755/1986 46 § 2 mom 1)-kohta). Jos työt eivät ole vähentyneet, eikä individuaaliperusteita irtisanomiselle

ole, virkaan nimitetyllä virkamiehellä on oikeus säilyttää palvelussuhteensa valtioon. Työnantajan tekemät hallinnon muutokset on tällöin suoritettava siten, että virkamiehen oikeutta ei loukata. Tämän velvollisuutensa valtiotyönantaja voi muutoksissa täyttää edellä jo mainittujen uudelleen sijoittamisen, uudelleen kouluttamisen tai viran siirron muodossa. Virkamies voi luonnollisesti itse aiheuttaa irtisanotuksi tulemisensa mm. kieltäytymällä siirtymästä VVML:n 5 §:n mukaisen virkasiirron kautta uuden viraston palvelukseen.

Tehtävien siirtyessä on siis niiden tekijätkin siirrettävä uuden viraston palvelukseen. Jos lomautuksia ja irtisanomisia kuitenkin suoritetaan, on otettava huomioon virkasuhteen *jatkuvuusperiaate* riidanalaisissa tapauksissa. Jos irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on oikaisuvaatimuksen johdosta todettu tapahtuneen ilman laissa säädettyä perustetta, katsotaan virkasuhteen jatkuneen koko prosessin ajan keskeytyksettä (VVML 55 § 3).

Viranomaisen tehtävät voivat edelleen siirtyä myös muulle taholle kuin toiselle valtion virastolle. Tehtävien siirto valtion liikelaitoksista annettussa laissa tarkoitettulle valtion liikelaitokselle voi merkitä palvelussuhteiden jatkumista edelleen VVML:n mukaisina tai sitten työsopimuslain (TSL) mukaisina⁹. Valtion liikelaitosten ja yksityisten yritysten tärkein ero on siinä, että ensin mainittuihin vaikuttaa edelleen poliittinen ohjaus eduskunnan ja hallituksen kautta⁹. Muutoksissa, joissa valtion virastoa seuraa valtion liikelaitos, työnantaja pysyy samana ja näin myöskin työntekijöiden palvelussuhdeturva on ainakin virkasuhteeseen jäävän henkilöstön osalta valtion viras-

⁸ Laki valtion liikelaitoksista (627/1987) 16 § 2 sääntää, että valtion liikelaitoksien virkoihin ja virkasuhteisiin sovelletaan VVML:a ja valtion virkaehtosopimuksia ellei liikelaitosta koskevassa erityislaissa ole muuta säädettyä.

Palkkauksen osalta voidaan erityislaissa säätää oman virkaehtosopimuksen tekemisestä. Aiemmassa virastossa olleita virkoja koskevasta virkajärjestelystä säädetään usein liikelaitosta koskevassa erityislaissa esim. uudessa laissa valtion kiinteistölaitoksesta (1052/1998) todetaan entisen valtion kiinteistölaitoksen virkojen lakkaavan lain tullessa voimaan ja henkilöstön siirtyvän uuden liikelaitoksen palvelukseen työsopimussuhteisiin tehtäviin. 10 §.

⁹ Mm. toiminnan palvelutavoitteiden määrittely, hankinta- ja rahoitusrakenteen tietyt linjanvedot ja toimitusjohtajan valinta pitävät huolen siitä, että valtion sanavalta kuuluu liikelaitosten toiminnassa. Ks. L valtion liikelaitoksista 2, 10, 11, 15 §:t.

toissa työskentelevien virkamiesten kanssa samlainen¹⁰.

Tehtävien siirtoja valtion virastoilta yksityisten yhtiöiden hoidettavaksi – ns. yksityistämisiä – on myös tapahtunut viime vuosina. Näissä järjestelyissä työnantaja vaihtuu yksityiseksi tahoksi. Etsittäessä vastausta kysymykseen virkamiehen virkasuhteen säilymisestä viraston lakatessa ja tehtävien siirtymässä muuttumattomina uudelle taholle on tutkittava ainakin EY:n liikkeenluovutusdirektiivin soveltuvuus tapaukseen (EY:n direktiivi työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä 77/187/ETY). Siinä työntekijöitä suojataan irtisanomisilta tilanteissa, joissa toiminnot tai itsenäiset osatoiminnot siirtyvät sellaisenaan työnantajan vaihdoksissa. Uusi työnantaja on velvollinen pääsääntöisesti ottamaan luovuttajan liiketoiminnan oikeudet ja velvollisuudet vastattavakseen entisen kaltaisina. Meillä ei ole nähty ainakaan periaatetasolla estettä direktiivin soveltamiselle myös julkisyhteisöjen organisaatiomuutoksiin (Valkonen DL 1/1999 s. 139–140).

KHO:n ratkaisu 14.8.1997 Dnro 634/97 koskee erään nimismiespiirin avustavan ulosottomiehen irtisanomista paikallishallintouudistuksen yhteydessä. Siinä virkamies oli irtisanottu syyskuussa 1996, kun hän ei ollut suostunut virkansa siirtämiseen kihlakunnanvirastoon. Kiista koski virkasuhteen päättymisajankohtaa. Viraston mielestä palvelussuhde päättyi 1.12.1996, kun virasto lakasi. Se ei ollut voinut noudattaa VVML:n irtisanomisaikoja uudistuksen valmistelujen viivästymisen vuoksi. KHO totesi viranhaltijan vaatimuksen mukaisesti irtisanomisajan ja palvelussuhteen jatkuvan irtisanomisajan loppuun maaliskuulle 1997. Päätös oli äänestysratkaisu 5–3. Vähemmistö totesi, että virkamiehellä tosin oli oikeus palvelussuhteen pituuden mukaiseen 6 kk:n irtisanomisajan palkkaan mutta palvelussuhde ei voinut jatkua lakaneessa virastossa.

KHO:n ratkaisujen perusteluista selviää, että tärkeänä on pidetty voimassa olevaa palvelussuhdetta *valtioon*. Ellei normaalin irtisanomisajan

antamatta jättämisestä ole lailla säädetty, ei sitä voi KHO:n mukaan jättää virkamiehelle antamatta. Enemmistön kantaa puoltaa myös oikeustieteessä Bruun – Mäenpää – Tuori (s. 266) kun he katsovat virkasuhteen jatkuvan entisillä ehdoilla koko irtisanomisajan erottelematta viraston lakkaamis –tilannetta eri asemaan kuin muut irtisanomisperusteet.

KHO:n ratkaisu on ymmärrettävä myös siinä valossa ettei työnantaja *valtio* ole mihinkään kadonnut tai lakannut. Virkasuhde jatkuu, kysymys on vain työnantajan puhevallan käyttämisestä näissä marginaalisissa tapauksissa joissa virasto on lakannut.

Tällainen tulkinta palvelussuhteen jatkumisesta saattaa kuitenkin aiheuttaa myös ongelmia, kun huomioidaan, että työnantajalla on myös velvollisuuksia työntekijää kohtaan palvelussuhteen aikana. Kuka/mikä on sitten se taho, joka edustaa työnantajaa, jos virastoa ei enää ole? Kysymys voi saada käytännön merkitystä niiden virkojen ja virkasuhteiden osalta, joita ei ole siirretty uuteen virastoon.

Työnantaja pysyy näissä tilanteissa koko ajan samana. Mainitussa KHO:n tapauksessakin oikeus nimenomaan totesi tämän seikan. Kysymys on vain työnantajan puhevallan käyttämisestä teknisesti. Edellä käsitellyssä oikeustapauksessa virkamiehen irtisanomisen toimittaneen ja sittemmin lakanneen nimismiespiirin sijalla valitusoikeutta virkamieslautakunnan päätökseen oli käyttänyt nimismiespiirin aiempi esimiesvirasto, sisäasiainministeriö. Tapausselostuksesta ei ilmene, että SM:n valitusoikeutta olisi oikeudenkäynnin aikana kyseenalaistettu¹¹.

Monissa tapauksissa lakanneen viraston toimintaa on ryhtynyt jatkamaan samalla toimialalla, samoin työvälinein ja pääasiassa samoja tehtäviä hoitaen uusi virasto. Jos aiemmasta virastosta on irtisanottu virkamiehiä siten, että irtisanomisaika yltyä viraston lakkaamispäivän yli, on työnantajan puhevallan käyttäjä mainittuja virka-

¹⁰ Ainakin KHO:n ratkaisussa 5.12.1997 T:3088 on otettu selkeä kanta siihen, että 30.4.1995 lakanneen rakennushallinnon muuttuessa lailla valtion kiinteistöaitokseksi (L 30/1995), työnantaja ei vaihtunut.

Päinvastoin KKO 1997:105 käsitellessään Engel-tapauksessa virkamiestyönä aiemmin hoidettujen siivoustehtävien siirtoa osakeyhtiön palvelukseksi olevien työntekijöiden hoidettaviksi, totesi työnantajan vaihtuneen.

¹¹ Toinen vaihtoehto tapauksessa olisi ollut sijaan tulleeseen paikallishallintoyksikön, eli ulosottoehtäviä alueella jatkavan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston toimiminen valtiotyönantajan edustajana. Valitusoikeus virkamieslautakunnan oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä on pääsääntöisesti vain toimenpiteen kohteena olevalla virkamiehellä sekä erityisellä VVML 54 §:n laajenuksella viranomaisella, jonka tekemään päätökseen oikaisua on virkamieslautakunnassa vaadittu. Tämän vuoksi selostettuun päätökseen sisältyy KHO:n hyväksyntä sille, että SM käytti entisen nimismiespiirin virkamiehen asiassa lakanneen viraston äänivaltaa.

suhteita koskevissa asioissa mielestäni selkeästi löydettävissä. Toimintojen jatkamisen perusteella tämä rooli tulee luontevasti sijaan tullee uudelle virastolle.

Paljon komplisoidumpi on kysymys työnantajapuhevallan käytöstä silloin, jos aiempi työnantajavirasto jakaantuu hallinnon uudistuksessa useisiin itsenäisiin virastoihin ja mahdollisesti osa aiemman viraston tehtävistä yksityistetään. Näissäkin tapauksissa työnantajan puhevallan kohdentamista tarkastellaan sekä aiempien että uusien virastojen ja yksiköiden tehtävistä käsin. Jos uusista virastoista joissakin on päätoimialana niiden tehtävien hoito, joita irtisanottu virkamies aiemmassa virastossa teki, tulee tuo virasto katsoa työnantajan puhevallan käyttäjäksi.

Jos virkamiehen aiemmin suorittamat tehtävät on uudistuksessa yksityistetty, on työnantaja vaihtunut näitä tehtäviä tekevien kohdalla julkisesta yksityiseen. Tällöin ei työnantajan puhevallaa suhteessa aiemmasta virastosta irtisanottuun virkamieheen voi käyttää uusi mainittujen tehtävien teettäjä. Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa ei valtiotyönantajaa voi edustaa yksityinen yritys tai yhteisö. Vaikka yrityksen osakkeet omistaisi alkuvaiheessa valtio, kuten uudistusten jälkeen usein on tapahtunut, ei tilanne muutu. Niiden omistajiksi voi myöhemmin tulla muitakin.

Työnantajan vaihtumista käsittelee myös KKO jo mainitsemassani Engel-ratkaisussa vuodelta 1997, jossa lakkautettavan rakennushallituksen siivoustehtäviä jatkamaan perustettiin yksityisoikeudellinen osakeyhtiö. KKO totesi, ettei valtiota ja yksityisoikeudellista yhtiötä voitu pitää samana työnantajana, koska valtiolla oli määräysvalta rakennushallituksen toimintoihin budjettiohjauksen kautta. Sen sijaan yksityinen osakeyhtiö toimi liiketaloudellisin perustein vapaassa kilpailutilanteessa ilman sen toimintaa rajoittavia sidonnaisuuksia valtioon nähden. Näiden erojen vuoksi katson myös julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen kohdistuvan työnantajan puhevallan käytön olevan yksityisoikeudellisen yhteisön taholta pois suljettu mahdollisuus.

Valtion puhevallan käyttäjä suhteessa irtisanomisaikaa nautivaan virkamieheen löytyy yksityistämistilanteissa aiemman viraston esimiestaholta tai muulta taholta, jolle on jätetty tai siirretty yksityistettyyn toimialaan kuuluvaa ohjaus- ja koordinoitvaltaa. Tällöin voidaan mainittujen ohjaus- ja koordinoititehtävien perusteella katsoa, ellei asiasta ole laissa tai muualla erityissäännöksiä, että aiemman viraston virkamiestä koskevat työnantajatehtävät kuuluvat viranomaispuolella juuri kyseiselle virastolle.

4. VIRKAMIESTEN ASEMA UUSISSA VIRASTOISSA

Muuttuiko virkamiesten asema valtion paikallishallinnon uudistamisen myötä? Lainsäädännössä määriteltyyn virkamiehen oikeusasemaan palaan artikkelissa myöhemmin. Tehtävien organisoinnissa tapahtui selkeitä muutoksia. Sen sijaan eri sektoreiden tehtävät eivät sisällöllisesti juurikaan muuttuneet. Kansalaisille tarjotaan edelleen poliisipalveluja, ulosottomies hoitaa täytäntöönpanoa ja rikoksiin syyllistyneiden kohdalla julkista kannevaltaa valvoo virallinen syyttäjä. Maistraatti hoitaa muiden muassa väestökirjapidon, yhdistysrekisterin sekä kaupparekisterin paikallisia tehtäviä. Sen sijaan työn tekemisen ulkoiset muodot ovat muuttuneet. Erillisvirastoissa muutos on ollut vähäisin. Siellä näkyvintä on ollut virastojen nimien ja päälliköiden virkanimikkeiden muutokset laajentuneiden toimialueiden ohella.

Yhtenäisvirastoissa on jouduttu opettelemaan monissa tehtävissä uudet työtavat organisaation muututtua. Monialavirastoina toimineiden nimismiespiirien henkilöstö joutui uudistuksessa hakeutumaan joko yksinomaan poliisiin, ulosoton tai syyttäjän tehtäviin. Valinta ei ollut kaikille helppo ja nimitykset eivät jokaista tyydyttäneet. Vakainan kansliahenkilöstö ilmoitti kukin kirjallisesti sektorin, jolle halusi hakeutua. Useiden vaihtoehtoisten virkojen ollessa kyseessä heidän tuli ilmoittaa myös sitova etusijajärjestys niihin tehtäviin, joihin olivat halukkuutensa ilmaisseet. Suostumus viran siirtoon annettiin samassa yhteydessä.

Koska kuhunkin kihlakunnanviraston osastoon tulevien virkojen lukumäärä oli ennen näitä ilmoitautumisia sovittu lääninhallitusten esityksistä ministeriöiden (SM, OM) kesken, kivetti se monissa yksiköissä valinnan mahdollisuudet olemattomiin. Eniten mahdollisuuksia jäi poliisiin kansliatehtäviin, koska laskennallisen tarpeen ylittäneet kansliavirat osoitettiin poliisille (Tuomi 29.12.1998). Niinpä se, joka halusi säilyttää virkapaikkansa entisellään, joutui tyytymään usein vähemmän mieluisaan sektoriin ja myös tiettyihin tehtäviin haluava joutui usein tyytymään virkapaikan siirtymiseen toiselle paikkakunnalle. Näin valtiotyönantaja tavallaan pakotti virkamiehensä – työpaikan menettämisen uhalla – taipumaan monissa tapauksissa hyvinkin suuriin muutoksiin työtehtävien sisällössä ja virkapaikan sijainnissa.

Poliisimiehet ja avustavat ulosottomiehet siirtyivät uusissa virastoissa entisen sisältöisiin teh-

täviin virkanimikkeidenkin pysyessä entisellään. Maistraatissa tehtävät säilyivät myös suurimmalta osin entisellään.

Tehtävämuutoksia tuli ehkä eniten päälliköille ja osalle kansliahenkilöstöä. Tehtävien määrätymisessä on merkitystä myös virka-alueen maantieteellisellä laajuudella, koska sitä kautta tehtävät voivat lisääntyä tai vähentyä merkittävästi. Virkapaikan merkitys viran pysymiseen samana lienee vähäisempi, ainakin silloin, kun työnantajavirasto säilyy maantieteellisesti saman seutukunnan virastona kyseisellä hallinnon alalla.

Kihlakuntaudistuksessa työntekijätason virkamies saattoi tulla siirretyksi esim. kokopäiväistä syyttäjän sihteerin tehtävistä tai ulosoton tilitäjän tehtävistä uuden, aikaisempaa virastoa laajemmalla alueella toimivan poliisilaitoksen toimistosihteerin tehtäviin. Viran siirto virkamiehen suostumuksen perusteella ei ollut johdonmukainen ja oikeudellisesti perusteltu ratkaisu näissä tapauksissa, koska toisaalla päälliköiden virat perustettiin uusina uusiin virastoihin juuri tehtävämuutosten vuoksi, vaikka heillä tehtävät *ositain* säilyivätkin entisinä. Hallinnon muutoksissa on perusteltua *siirtää* virat vain silloin, kun niiden tehtävät säilyvät pääosin entisellään. Käytännöllisyys, nopeus vai virkojen suuri määräkö edellyttivät suoritusportaan virkajärjestelyjen suorittamista mainitulla tavalla? Selvitystä kysymyseen ei löydy lakien esitöistä.

Hyvin monen paikallishallinnon virkamiehen tehtävät muuttuivat uudistuksessa. Kihlakuntien palvelutoimistoissa ovat monet virkamiehet joutuneet ottamaan aiempaa enemmän vastuuta päätöksistä ja päivittäisen työn sujumisesta, jotta asiakas ei olisi kohtuuttomasti kärsinyt uudistuksesta päällikön luona viipyvien päätösten muodossa. Hyvänä puolena voidaan nähdä työn itsenäisyyden ja haasteellisuuden lisääntyminen.

Yhtenäisvirastoihin syntyi samalla myös eräs hiukan epämääräinen virkamiesryhmä, *kihlakuntien yhteinen henkilöstö*. Nämä toimistotehtävissä olevat henkilöt tekevät kihlakunnannimismiehen alaisuudessa viraston yhteisiä, esim. toimistotarvikehankintoihin ja toimitiloihin liittyviä tehtäviä. Heidän toimenkuvansa ja asemansa ovat vielä selkiytymättömiä ja vaativat ylempien viranomaisten ohjeistusta. Heidän mainittu asemansa nousi esille myös tuoreessa kihlakuntien erillisvirastojen ja yhtenäisvirastojen etuja ja haittoja kartoittaneessa selvityksessä, jossa haastateltiin kihlakunnannimismiehiä ja erillisvirastojen päälliköitä. Selvityksessä muutamat päälliköt pitivät tämän henkilöstöryhmän selkiytymätöntä

asemaa yhtenäisvirastomallin yhtenä heikkoutena (Stenvall 17.5.1999 s. 8). Vuoden 1999 budjetissa kihlakuntien yhteisen henkilöstön palkkaamiseen kuitenkin lisättiin resursseja ja lisätehtäviä on suunnitteilla ainakin kihlakunnanvirastojen henkilöstöhallinnon hoidosta (HE 105/1998 s. 125).

Paikallishallinnon virkamiesten *oikeusasema* suhteessa työnantajaan on eri asia kuin virkamiehen tosiasialliset tehtävät, joita edellä olen kuvannut. Oikeusasemaa määrittelevät lainsäädännössä säännökset virkasuhteesta. Virkamiehen oikeusasemaa ei kuitenkaan voida kokonaan irrottaa virkamiehen tehtävistä, koska virkamiehen palvelussuhteen perustana olevan viran tärkeä perusta on juuri tietyt julkisyhteisön tehtävät (ks. Edellä 3.1 viimeinen kappale). Tässä palvelussuhteen lajissa tehtävillä on selkeästi suurempi merkitys kuin työsopimuslain (TSL) mukaisessa työsuhteessa. Koska virka on perustettu tiettyjen tehtävien hoitamiseksi, on sitä täytettäessä syntynyt virkasuhde myös kiinteästi sidoksissa viran tehtäviin.

Paikallishallinnon virkamiesten oikeusasemasta voidaan ylipäätään todeta, että se ei uudistuksessa muuttunut. Heidän palvelussuhteidensa ehdot määritellään lain yleisiä määräyksiä tarkemmin edelleen virkaehtosopimuksissa. Sen sijaan palvelussuhdeturva valtion hallinnossa on tällä vuosikymmenellä tosiasiallisesti heikentynyt. Nykyistä VVML:a valmisteltaessa vuonna 1993 silloinen hallitus esitti eduskunnalle, että virkamiesten siirto, silloinkin kun virka on täytettynä, olisi lain 5 §:ssä tullut sallia virkamiehen tahdosta riippumatta (HE 291/1993 s. 33). Eduskunta kuitenkin muutti esitystä siten, että siirtoa ei mainituissa tilanteissa voida tehdä, ellei virkamies ole antanut siirtoon suostumustaan. Jos viraston työt ovat sen jossakin toimipisteessä olennaisesti vähentyneet, voidaan hallinnon uudistuksia tehdä toistakin kautta. Virastolle tarpeettomaksi tullut virka voidaan nykyisen VVML 4 §:n (ja VVMA 3 §:n) mukaan lakkauttaa viraston päätöksellä. Lakkautetun viran tilalle voi virasto myös perustaa itse uuden viran määrärahojensa puitteissa. Tällöin on kuitenkin huomattava, että viran lakkauttaminen ja siihen liitetty nopeasti tapahtuva uuden viran perustaminen ei voi tapahtua viran siirtomenettelyä koskevan VVML 5 §:n kiertämiseksi (ks. kysymyksestä HaVM 5 – 1994 vp s. 4–5). Työnantajavirkamies voi näin tarkoitushakuisesti menetellessään rikkoa mm. hallinto-oikeudellisia suhteellisuus- ja tarkoitussidonaisuuden periaatteita vastaan ja syyllistyä harkintavaltaansa väärinkäyttäessään virkavelvollisuuksien

sa rikkomiseen (Rikoslaki 40 luku 10 ja 11 §. Aiheesta enemmän Viljanen s. 335, Bruun – Mäenpää – Tuori s. 220–222, Työnantajan velvollisuuksia kantavat johtavat virkamiehet ks. Myllymäki s. 78–79).

Valtion virastot ja laitokset voivat aiempaa helpommin turvautua kollektiivisena irtisanomisperusteena myös toimintamäärärahojen vähyteen. Tuo seikka on lausuttu julki nykyistä VVML:a säädettäessä (HE 291/1993 s.38 27 §:n yksityiskohtaiset perustelut): jos nimenomaan henkilöstömenoihin tarkoitetut määrärahat supistuvat, se voi olla peruste lakkauttaa virastossa täytettyjäkin virkoja. Tuolloin työnantajan edellytykset työn tarjoamiseen ovat muuttuneet. Määrärahojen puute on rinnastettavissa työsopimustlain 37a §:n kaltaiseen »työ on vähentynyt» -tilanteeseen¹².

Valtion paikallishallinnon uudistuksessa ei työn pysyvistä vähentymisestä johtuvia irtisanomisperusteita käytetty. Poliisin, syyttäjän, ulosoton ja rekisterihallinnon tehtävät säilyivät pääosin ennallaan. Kun uudistuksen yhteydessä virastojen henkilöstömääriä mitoitettiin ministeriöissä, se tapahtui tämän ajan tuottavuusvaatimukset huomioiden. Näiden laskelmien edellyttämät henkilöstövähennykset toteutuivat ns. luonnollisen poistuman kautta. Iäkkäitä virkamiehiä jäi uudistuksen alla ennenaikaiselle eläkkeelle tai sitä odottelemaan. Virkamiehen näkökulmasta palvelussuhdeturva on edellä selostettujen yleisten linjausten vuoksi heikentynyt. Enää ei voida lähteä siitä, että valtion virka on »saavutettu etu», johon ei kukaan voi koskea ennen eläkeikää. Hyvinvointivaltion kriisi ja sen myötä kohonneet julkisen hallinnon tuottavuusvaatimukset ovat pakottaneet lainsäätäjän muuttamaan virkamiestenkin koskemattomuutta palvelussuhdeturvassa lähemmäksi TSL:n mukaisen työntekijän työsuhdeturvaa.

5. LOPUKSI

Vaikka edellä kerrottu osaltaan osoittaa virkojen perustamisten ja lakkauttamisten helpottuneen sekä virkasuhteiden muuttamismahdollisuuksien olevan tänään teknisesti helppoja toteuttaa, ei tämä kuitenkaan ole koko totuus. VVML 27 § säätää nimittäin virastolle myös velvollisuuden kouluttaa virkamies uudelleen tai siirtää hänet johonkin toiseen hänelle soveltuvaan työhön *ennen* irtisanomista. Näillä velvotteilla lainsäätäjä halusi tuoda ns. konserniajattelun virkamieslainsäädäntöön (HaVM 5 – 1994 vp s. 8) eli korostaa viraston ja myös kyseisen hallinnon alan ministeriön vastuuta virkamiesten palvelussuhdeturvasta hallinnon muutoksissa. Myös eri ministeriöiden kesken on pyritty siihen, että henkilöstöä vähentävä hallinnonala voisi sijoittaa vakinaisessa virassa olevia virkamiehiään muidenkin hallinnonalojen virastoihin ennen irtisanomista. Tielaitokselta on esim. siirretty virkamiehiä virkoineen poliisihallintoon vartijoiden ja toimistohenkilöstön tehtäviin. Siirrot hallinnonalojen välillä on päättänyt valtioneuvosto valtiovaraministeriön esittelystä VVML 5 §:n nojalla (sekä valtion talousarvioista annettu laki 7a § ja –asetus 18 §. Esim. neljän viran siirto tielaitokselta poliisihallintoon VN:n päätös 30.1.1997 VM 2/34/97).

Hallinnon uudistuksissa toteutettavien henkilöjärjestelyjen linjaukset ovat pysyneet saman suuntaisina kuluneella vuosikymmenellä. Tavoitteena on ollut henkilöstön käytön tehostaminen mutta samalla myös luotujen palvelussuhteiden pysyvyyden turvaaminen (Kom 1990:34 s. 7–8). Myöskin aluehallinto 2000 -komitea piti tavoitteenaan 1.9.1997 toteutunutta lääniuudistusta hahmotellessaan, ettei työssä olevaa henkilöstöä irtisanottaisi merkittävästi vaan turvattaisiin *vakituisten* henkilöstön asema. Tarvittavat siirrot tuli toteuttaa vapaaehtoisuuteen perustuen ja palkkaus säilyttää siirtymävaiheessa entisellään. Säästötavoitteet on tarkoitettu saavutettavaksi pääasiassa henkilöstön luonnollista poistumaa käyttäen (Kom 1997:2 s 22–25). Näin on myös käytännössä menetelty jättämällä lakanneiden lääninhallitusten virastot nykyisten viiden suurläänin alueyksiköiksi.

Niin sanotut työnantajavirkamiehet eli virastojen päälliköt ja keskushallinnon korkeat virkamiehet ovat avainasemassa lainsäädännön muotoutuessa entistä enemmän ohjelmajulistusten kaltaisiin puitelakeihin. Heidän asemansa vastuullisuus näkyy erityisesti kahdessa kohdassa. Ensiksi johtajat ovat käytännön avainasemassa

¹² Oikeuskäytännöstä esimerkkinä löytyy ainakin yliopiston supistuneita toimintamäärärahoja koskeva päätös vuodelta 1996. Siinä yliopistolle tullut valtion budjettirahoitus oli edellisestä vuodesta supistunut tuntuvasti. Tämän vuoksi erään tiedekunnan aloittavien opiskelijoiden määrää oli jouduttu vähentämään kolmanneksella. Myöskin kolme erikoislaboratoriomestarin virkaa oli lakkautettu ja henkilö A irtisanottu yhden mainitun viran aiempaan haltijana. Yliopistolla oli oikeus irtisanoa hänen virkasuhteensa, koska A:n tekemä työ oli muutoin kuin tilapäisesti vähentynyt, sellaiseen työhön ei mitakaan oltu lähiaikoina otettu, eikä häntä olisi voitu ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. KHO 29.3.1996 T 948.

pyrittäessä puitelakien määrittelemiin tavoitteisiin. Elleivät he mahdollisimman hyvin sitoudu virastonsa tulostavoitteiden toteuttamiseen, eivät nämä toteudu. Samanlainen tulosvastuu on käytännön työtä tekevien virastojen valvonnassa väliportaan hallinnolla ja myös ministeriöillä.

Toiseksi työnantajavirkamiehet ovat työntekijöidensä oikeusturvan tärkeimpiä toteuttajia. Kun virastoilla on *valta* toimintamäärärahojensa puitteissa mm. perustaa ja lakkauttaa virkoja, seuraa siitä myös *vastuu* noudattaa valtionhallinnossa hyväksytyjä säännöksiä henkilöstöpolitiikassakin. Vaikka virkamiehen perusteettoman lomautuksen, irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen varalta on VVML 55 §:ssä säädetty virkasuhteen jatkuvuusperiaate, ei sen suoja välttämättä yllä virkojen lakkauttamistilanteisiin. Taloudellinen tarkoituksenmukaisuus kuten viraston virkojen tehtäväjako tai tehtävien pysyvä väheneminen ovat viraston harkittavia seikkoja ja epämääräisyydessään myös tarkoitushakuisesti väristeltävissä.

Mitä väljemmiksi lakien ja muiden säädösten sanamuodot tulevat, sitä tärkeämpi on, että meillä on korkean moraalin omaava virkamieskunta. Tässä yhteydessä on helppo yhtyä useasti viime aikoina julkisuudessa tärkeäksi koetun arvokeskustelun tarpeellisuuteen. Virkamiesten tehtäviin kuuluu pyrkiä *havaitsemaan* yhteiskunnallisia epäkohtia ja *korjaamaan* niitä (Rissanen s. 67). Osalla virkamiehistä tähän kokonaisuuteen kuuluu myös toisen virkamiehen oikeuksien valvominen ja toteuttaminen.

KESKEISET LÄHTEET

Bruun – Mäenpää – Tuori. Virkamiehen oikeusasema. Keuruu 1995.

Eränkö-Pekkanen 16.11.1998. Sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Tiina Eränkö-Pekkasen haastattelu 16.11.1998.

HaVM 5 – 1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 154 – 1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista.

HE 291 – 1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 97 – 1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rekisterihallintolaiksi.

HE 129 – 1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nimittämisestä kihlakunnanvirastojen ja kihlakuntien erillisten virastojen eräisiin virkoihin.

HE 105 – 1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion ta-
lousarvioksi 1999.

Kairinen Martti: Työoikeus perusteineen. Turku 1995.
Kom 1990:34. Komiteamietintö 1990:34. Henkilöstökomitean mietintö: henkilöstöpolitiikan uudistaminen. Helsinki 1990.

Kom 1997:2. Komiteamietintö 1997:2. Aluehallinto 2000-hankkeen loppuraportti. Helsinki 1997.

Koskinen Seppo – Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 1995.

Kulla Heikki: Virantäyttö. Tampere 1991.

Myllymäki Arvo: Julkistyönantajat ja virkaehtolainsäädäntö. Tampere 1989.

Rissanen Kirsti: Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998.

Stenvall Jari: Kihlakuntaudistuksen arviointi. Tampere 1999.

Stenvall 17.5.1999: Stenvall Jari, Erillisvirastot ja yhteisvirastot kihlakuntahallinnossa. Selvitys 17.5.1999 Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Julkaisematon.

Tuomi 29.12.1998. Kihlakunnannimismies Antero Tuomen haastattelu 29.12.1998.

Valkonen Mika: Liikkeen luovutuksen tunnistaminen ja työsuhdeturva. Defensor Legis nro 1/1999. s. 139–140.

Viljanen Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä 1990.