

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion johtavista virkamiehistä sekä valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion johtavista virkamiehistä sekä kumottaviksi eräät valtion virkamieslain säännökset ja muutettavaksi valtion virkaehtosopimuslain säännöstä. Esitys merkitsee huomattavaa muutosta johtavien virkamiesten asemaan nykyiseen järjestelmään verrattuna. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on edistää valtionhallinnon johtamisen laatua ja tuloksellisuutta. Tavoitteena on myös edistää poikkihallinnollista toimintatapaa sekä korostaa johtamisen ammattitaitoa ja johtajien henkilökohtaisia tulostavoitteita ja vastuuta. Laki koskisi tasavallan presidentin tai valtioneuvoston nimittämistoimivaltaan kuuluvia ylimpiä tehtäviä, valtioneuvostossa ministeriön osastopäällikön ja sitä vastaavia tai ylempiä tehtäviä sekä välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön tehtäviä valtio-

neuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla.

Esityksen tavoitteet ehdotetaan toteutettaviksi ottamalla käyttöön valtionhallinnon yhteiset ylimmän virkamiesjohdon virat, jotka perustettaisiin valtiovarainministeriöön. Virkoihin nimitettäisiin toistaiseksi. Tämän lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön tehtävään määräämismenettely, jossa virkaan nimitetty määrättäisiin johtamistehtävään määrääjäksi. Valtion ylimmän johdon valintaperusteita ehdotetaan täsmennettäväksi ja valintamenettelyä kehitettäväksi. Johdon kehittämistä, urasuunnittelua ja valintaa varten ehdotetaan perustettavaksi ministeriöitä avustamaan uusi tukiyksikkö valtiovarainministeriöön.

Lait ovat tarkoitetut tuleviksi voimaan syyskuun alusta 2007.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila.....	5
2.1. Lainsäädäntö, muut oikeusohjeet ja käytäntö	5
Nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset.....	5
Virantäyttömenettely	5
Nimitystoimivalta	6
Nimitysmenettely käytännössä	6
Palkkatoimivalta.....	6
Ylimpien virkamiesten valinnan uudistaminen 1990-luvulla	7
Vuoden 1997 uudistuksen toteutuminen nimitysmuistioiden valossa.....	8
2.2. Kansainvälinen kehitys	10
Ruotsi.....	10
Tanska	11
Alankomaat.....	11
Iso-Britannia	13
Belgia	13
2.3. Nykytilan arviointi.....	14
2.4. Kokonaisuudistuksen ja nykyistä järjestelmää kehittämällä toteutettavan uudistuksen arviointia.....	15
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	16
3.1. Tavoitteet.....	16
3.2. Keskeiset ehdotukset	17
Uusi erityislaki	17
Valtionhallinnon yhteiset johdon virat.....	17
Kelpoisuusvaatimusten ja valintamenettelyn uudistaminen	17
Pysyvä palvelussuhde ja määräaikainen johtamistehtävä.....	17
Palkkatoimivallan täsmentäminen.....	18
Toteuttamisvaihtoehdot	18
Valtionhallinnon johdon tukiyksikkö	19
Ehdotetun järjestelmän pääpiirteet.....	19
Johdon virkaan nimitetyn virkamiehen oikeudellinen asema.....	20
4. Esityksen vaikutukset.....	22
4.1. Taloudelliset vaikutukset	22
4.2. Vaikutukset valtioneuvoston ja viranomaisten toimintaan	22
Vaikutukset nimitysvalmisteluun.....	22
Henkilöstövaikutukset.....	22

Sukupuolivaikutukset	23
4.3. Ulkopuolisen arvioinnin yhteenveto.....	23
Uudistuksen vaikutukset valtionhallinnon rakenteisiin ja valtasuhteisiin	23
Uuden järjestelmän vaikutukset valtionhallinnon johtamiskulttuuriin ja virkamiesjohdon kehitykseen	23
Uudistuksen vaikutukset valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon profiilin kehitykseen.....	24
Uuden järjestelmän vaikutukset johtamispolitiikan kehittämiseen ja soveltamiseen	24
5. Asian valmistelu	25
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	25
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	25
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	27
1. Lakiehdotusten perustelut	27
1.1. Laki valtion johtavista virkamiehistä	27
1 luku. Yleiset säännökset.....	27
2 luku. Johdon yhteiset virat, virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen	28
3 luku. Erinäiset säännökset.....	36
4 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	37
1.2. Laki valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta.....	37
1.3. Laki valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta.....	38
2. Tarkemmat säännökset	38
3. Voimaantulo	38
4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	38
LAKIEHDOTUKSET	40
valtion johtavista virkamiehistä.....	40
valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta.....	43
valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta.....	44
LIITE 1	45
RINNAKKAISTEKSTIT	45
valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta.....	45
valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta.....	45
LIITE 2	46
ASETUSLUONNOKSET.....	46
valtion johtavista virkamiehistä.....	46
valtion virkamiesasetuksen muuttamisesta.....	47

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen julkinen hallinto on yleisesti katsoen hyvin järjestetty. Valtionhallintoa on kehitetty niin, että se on avoin, tehokas, kansalaisia hyvin palveleva sekä laadukas. Kansainvälisissä vertailuissa Suomen valtionhallinto edustaa huipputasoa. Ylimmän virkamiesjohdon merkitys tähän saavutukseen on kiistaton. Hyvä johtaminen on tie tehokkaiseen ja laadukkaaseen toimintaan.

Hyvistä tuloksista huolimatta valtionhallinnon eri toiminnot ovat olleet ja ovat edelleen jatkuvan kehittämisen kohteena. Toimintaympäristön jo tapahtuneet muutokset edellyttävät tätä, mutta sen lisäksi on varauduttava uusiin muutoksiin, jotka edellyttävät uudenlaisia ratkaisuja ja nykyisen järjestelmän kehittämistä. Tämän vuoksi on tarpeen uudistaa valtionhallinnon ylimmän johdon valintaa ja edistää sen liikkuvuutta, tukea johtajia urasuunnittelussa ja johtajana kehitymisessä sekä arvioida johdon tuloksellisuutta ja johtamista. Johtamisvalmiuksia ja -taitoa on korostettava johdon valinnassa ja kehittämisessä, mistä seuraa sekä tuloksellisuuden että henkilöstön työmotivaation ja hyvinvoinnin parantuminen. Uudistuksen toteutumisesta seuraa tarve asiantuntijauran ja keskijohdon järjestelmälliseen kehittämiseen.

Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet voidaan nykyisin nimittää virkaan joko toistaiseksi tai valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n nojalla määräajaksi viran luonteen perusteella. Eräät erikseen säädetyt virat on täytettävä aina määräajaksi (aina määräajaksi täytettävistä viroista annettu asetus, 1060/1994). Käytännössä johtamistehtävät ovat hyvin pysyviä ja hallinnonalojen välinen liikkuvuus on vähäistä. Niinpä ehdotettu valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskeva uudistus merkitsee suurta muutosta näiden virkamiesten asemaan.

Uudistuksen strategisena tavoitteena on edistää valtionhallinnon johtamisen laatua ja tuloksellisuutta. Uudistuksen tavoitteena on tätä kautta vaikuttaa siihen, että poliittisen johdon ohjaus ja päätökset toteutetaan tuottavasti ja ammattitaitoisesti. Tarkoituksena

on myös turvata valtionhallinnon johtamisvoimavarat sekä ylimmän virkamiesjohdon ammatillinen osaaminen, johtamistaito, motivaatio ja korkea eettinen taso. Johtamisvoimavarojen turvaamiseen sisältyy se, että ylimmän johdon tehtäviin on saatavilla tarvittavaa johtamisosaamista. Ministeriöiden asema hallinnonalansa toiminnan ja strategisten linjausten ohjaajana vahvistuisi. Johtajille asetettaisiin henkilökohtaisia tulostavoitteita ja heidän suoriutumistaan arvioitaisiin asetettujen tavoitteiden ja aikaansaattujen tulosten perusteella. Kokeilujakson jälkeen otettaisiin käyttöön johtajien tulospalkkio, joka tukisi uudistuksen toteutumista.

Uudistuksella pyritään lisäämään johdon liikkuvuutta, minkä voidaan arvioida lisäävän myös asiantuntijoiden siirtymistä tehtävästä toiseen. Liikkuvuus edistää koko valtionhallinnon kattavan näkökulman vahvistamista johtamisessa ja asioiden valmistelussa.

Siirtyminen toiseen virastoon tai toiselle hallinnonalalle edellyttää, että johtajavalinnoissa ja johtamisen kehittämisessä painotetaan nykyistä enemmän yleistä johtamisosaamista. Tavoitteena on, että jokaisessa tehtävässä löydetään oikea tasapaino yleisen johtamistaidon ja toimialan erityisosaamisen välillä.

Ylimmän virkamiesjohdon virat perustettaisiin valtionhallinnon yhteisiksi viroiksi valtiovarainministeriöön. Näiden virkojen määrä olisi noin 130. Virkaan nimitettäisiin toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Virkaan nimittämisen lisäksi virkamies määrättäisiin erikseen johdon tehtävään esimerkiksi ministeriön kansliapäälliköksi tai osastopäälliköksi taikka viraston päälliköksi. Tehtävään määrättäisiin viiden vuoden määräajaksi, jota voitaisiin jatkaa vielä toisella viiden vuoden kaudella ja pitempäänkin.

Uudistuksen tarkoituksena on myös vahvistaa johtamistehtävän vaatimusten painottamista johtajien valinnassa nykyistä enemmän, jotta johtamiskyky ja siihen sisältyvä henkilöjohtamisen taito voitaisiin ottaa huomioon nimityksissä. Tehtävään määrättäessä olisi tehtävä tilannearviointi, jossa määritellään toimintayksikön sen hetkinen tila. Tämän perusteella käynnistetään varsinainen

haku tehtävään. Tilannearvion perusteella voidaan määritellä se, millaista johtamista ja minkä tyyppisiä johtajaominaisuuksia toimintayksikön tuloksellinen johtaminen tuona ajankohtana edellyttää.

Valtiovarainministeriöön ehdotetaan perustettavaksi tukiyksikkö, joka osallistuisi nimitysvalmisteluun, hoitaisi käytännössä tehtävien vaihtamiseen liittyvät järjestelyt sekä osallistuisi johtajien urasuunnitteluun ja tukisi heidän ammatillista kehittymistään. Ministeriöiden esittelyvastuu oman hallinnonalan valinnoista säilyisi nykyisellään.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö, muut oikeusohjeet ja käytäntö

Nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset

Valtion virkamiesten nimittämisestä säädetään Suomen perustuslaissa, valtion virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan valtion virkoja koskevat yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Samansisältöinen säännös oli perustuslailla kumotussa vuoden 1919 hallitusmuodossa. Mainituille käsitteille on muodostunut vakiintunut sisältö.

Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen voidaan osoittaa myös käytännön työssä saadulla kokemuksella. Tällaista kokemusta voidaan saada myös muusta toiminnasta, joka kehittää kyseisiin tehtäviin.

Kyvyllä tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä valmiuksia kansainvälistymiskehityksen edellyttämiin tehtäviin.

Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan ensinnäkin nuhteetonta käytöstä eli sitä, että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoinkaan syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekoihin. Nuhteettomuuden ohella koetellun kansalaiskunnan vaatimus tarkoittaa yleisessä kansalais-

toiminnassa saatuja, viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita.

Nimittämistilanteessa ehdokkaiden ansioita ja arvioitavissa olevaa kykyä suoritua haettavana olevista tehtävistä verrataan toisiinsa nimitysperusteiden avulla. Vertailu tehdään niiden hakijoiden kesken, jotka täyttävät myös erikseen säädetyt tehtäväkohtaiset kelpoisuusvaatimukset.

Valtion virkamieslain 3 luvussa säädetään nimittämisestä ja yleisistä kelpoisuusvaatimuksista. Säännökset koskevat tasapuolisen kohtelun vaatimusta nimittämisen yhteydessä, Suomen kansalaisuutta edellyttäviä virkoja, virkaan nimittämisen ikärajaa, ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta, viranhakijan velvollisuutta toimittaa pyynnöstä viranomaiselle terveydentilatietoja ennen nimitystä sekä määrääjäksi nimittämisen perusteita.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa säädetään kelpoisuusvaatimuksista. Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Valtioneuvosto voi muiden kuin tuomarin virkojen osalta erityisistä syistä antaa erivapauden asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Asetuksella säädettäviä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi määrätty tutkinto tai määriteltä koulutuksen taso tai osaaminen (ylempi korkeakoulututkinto, korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtävälleen).

Valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuihin ylimpiin johtamisvirkoihin on säädetty syyskuun alusta 1997 vaatimukseksi käytännössä osoitettu johtamistaito ja sen lisäksi johtamiskokemus varsinaisesta johtamistehtävästä. Ministeriöiden johtoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä (262/2003). Muiden virastopäälliköiden kelpoisuusvaatimukset sisältyvät asianomaiseen hallintolaikiin tai -asetukseen.

Virantäyttömenettely

Valtion virkamiesasetuksessa säädetään viran haku- ja täyttömenettelystä. Valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettut ylimmät virat

täytetään ilmoittautumismenettelyllä, joka on käytännössä samanlainen kuin hakumenettely. Viran täyttömenettely on avoin ja julkinen. Asianomainen viranomaisen päättää, millä tavoin ilmoitus julkaistaan. Hakemuksen tai ilmoittautumisen on saavuttava viranomaiselle määräajassa, jotta se voidaan ottaa huomioon. Haku- ja ilmoittautumisajasta ei ole säännöksiä. Käytännön ohjeena on kuitenkin se, että oikeuskanslerinvirasto edellyttää valtioneuvoston esittelyssä oleviin virkoihin noin kahden viikon haku- tai ilmoittautumisaikaa, jotta kaikilla halukkailla olisi tosiasiallinen mahdollisuus hakea virkaa. Muuten asianomainen ministeriö määrää hakuajan pituuden ylimmän johdon nimityksissä.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on antanut suosituksen virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista ensimmäisen kerran vuonna 1998 ja uusittuna vuonna 2000 (VM 14/2000, 15.12.2000). Suositus on tarkoitettu käytännön avuksi nimityksiä valmisteltaessa sekä soveltuvuusarviointimenettelyä harkittaessa ja käytettäessä. Suosituksen mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä olisi noudatettava virantäyttöä koskevia säännöksiä silloin, kun määräaika on vähintään vuoden pituinen tai useammassa kuin yhdestä jaksosta muodostuvan määräajan voidaan arvioida yhteensä kestävän yli vuoden.

Nimitystoimivalta

Perustuslain 126 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt sekä määrää tehtävään ulkoasiainhallinnon edustustojen päälliköt. Presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi. Esimerkiksi lääninhallituslain (22/1997) 4 §:ssä säädetään maaherrojen nimittäminen presidentin tehtäväksi. Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viraston tehtäväksi.

Valtioneuvoston yleisistunto nimittää virkaan ministeriön alivaltiosihteerin, osastopäällikön ja osastopäällikköä vastaavan vir-

kamiehen sekä muun kuin presidentin nimitämistoimivaltaan kuuluvan ministeriön alaisen viraston päällikön, jollei näiden nimittäminen kuulu ministeriön toimivaltaan.

Nimitysmenettely käytännössä

Käytännössä kaikki edellä mainitut virkanimitykset valmistellaan siten, että asianomainen ministeriö ilmoittaa viran avoimeksi ja määrää ilmoittautumisajan pituuden. Ministeriössä laaditaan yhteenveto määräajassa ilmoittautuneiden koulutuksesta, työkokemuksesta ja muista nimityksen kannalta merkityksellisistä seikoista. Asiakirjojen perusteella parhaiksi arvioidut henkilöt kutsutaan haastatteluun, jossa ovat mukana esimerkiksi ministeri ja kansliapäällikkö sekä ministeriön hallintojohtaja tai jonkin osaston päällikkö. Haastattelun lisäksi voidaan käyttää soveltuvuuden arviointimenettelyä. Haastattelun ja mahdollisen soveltuvuuden arvioinnin perusteella ministeriön esittelevä virkamies laatii nimitysmuistion, jossa päädytään esittämään parhaiksi arvioidun henkilön nimittämistä.

Presidentin esittelyyn ja valtioneuvoston yleisistuntoon valmisteltu esittelylista jaetaan oikeuskanslerinviraston tarkastettavaksi samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenille. Oikeuskanslerinvirastolle jää aikaa listatarkastukseen noin kahden vuorokauden vähimmäisajasta muutamaan päivään riippuen siitä, milloin lista jaetaan. Oikeuskanslerinvirastoon on kuitenkin mahdollista lähettää listaluonnos tarkastettavaksi jo ennen esittelylistan jakoa, jolloin valmistelussa voidaan ottaa huomioon laillisuudenvalvojan näkökohdat ennen esittelyä. Tämä menettely on yleistyntä viime vuosina.

Palkkatoimivalta

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet valtion talousarviossa eriteltyjen virkojen osalta sekä määrää valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehdoista. Valtion virkamieslain 4 §:ssä on lueteltu ne virat, joita ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei vir-

kaa ole valtion talousarviossa eritelty. Valtion virkamiesasetuksen 1 §:ssä on lueteltu ne välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virat, joita ei eritellä valtion talousarviossa. Näiden viraston päälliköiden osalta ministeriö, jonka toimialaan asianomainen virasto kuuluu, päättää virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkauksista ja luontoiseduista valtion virkaehtosopimusasetuksen 9 §:n mukaisesti.

Valtion virkamieslain 44 §:n mukaan virasto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen, ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvien virkamiesten kanssa sopimuksen tekee kuitenkin valtioneuvosto. Sopimusta koskevat asiat käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa sen jälkeen, kun niistä on hankittu valtiovarainministeriön lausunto, osastopäällikön sekä virka-asemaltaan vastaavien ministeriöiden virkamiesten osalta kuitenkin vain, mikäli sopimus esitetään tehtäväksi valtiovarainministeriön lausunnosta poiketen. Tällainen virkasopimus palvelussuhteen ehdoista, pääasiallisesti palkkauksesta, on tehty noin 130 ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvan virkamiehen kanssa.

Ylimpien virkamiesten valinnan uudistaminen 1990-luvulla

Valtiovarainministeriö asetti osana johtamisen kehittämistyötä vuonna 1995 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus korkeimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta. Työryhmä antoi mietintönsä, Korkeimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus, vuonna 1995 (VM 29/1995). Työryhmän ehdotus toteutettiin ja ylimpien virkamiesten taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus säädettiin valtion virkamieslain 8 a §:ssä, joka tuli voimaan syyskuun alussa 1997 (604/1997). Jatkotyössään työryhmä paneutui ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn kehittämiseen ja teki ehdotuksensa muistiossa Korkeimpien virkamiesten valinnan kehittäminen vuonna 1996 (VM 13/1996).

Valtioneuvosto teki 6 päivänä helmikuuta 1997 työryhmän ehdotusten mukaisen periaa-

tepäätöksen valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta (VM 2/22/97). Periaatepäätöksen tavoitteena on varmistaa pätevimpien mahdollisten henkilöiden valinta valtion ylimpiin tehtäviin, parantaa henkilöjohtamista valtion virastoissa, edistää liikkuvuutta ja sen avulla kokemuksen monipuolisuutta johtotehtävissä sekä lisätä naisten osuutta valtion ylimmissä viroissa. Lisäksi periaatepäätöksellä haluttiin kehittää ja tehostaa valintamenettelyä.

Periaatepäätös ei koske puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, ulkoasiainhallinnon ja korkeakoulujen virkoja eikä tuomarinvirkoja.

Periaatepäätöksessä määriteltiin ylimpien virkamiesten uudet valintaperusteet. Nämä uudistetut valintaperusteet jakautuvat säädettyihin, virkakohtaisiin kelpoisuusvaatimuksiin ja yleisiin, kaikilta ylimmiltä virkamiehiltä edellytettäviin vaatimuksiin ja ominaisuuksiin. Säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ovat ylempi korkeakoulututkinto, asiantuntemus viran tai hallinnonalan tehtävälalla, käytännössä osoitettu johtamistaito sekä kaikkein ylimmissä viroissa lisäksi johtamiskokemus. Yleisiin valintaperusteisiin kuuluvat etiikka ja moraali, monipuolinen kokemus, yhteistyökyky sekä vuorovaikutus- ja ilmaisutaidot, vieraiden kielten taito ja kehittymismahdollisuudet. Valintaperusteet soveltuvat kaikkiin valtionhallinnon ylimpiin tehtäviin. Ne voivat kuitenkin painottua eri tavoin eri organisaatioissa ja tehtävissä. Periaatepäätöksen mukaiset säädettävät kelpoisuusvaatimukset on sisällytetty ministeriöiden ja virastojen hallintoasetuksiin.

Uudistettu valintamenettely sopii ylimpien virkamiesten valinnan lisäksi soveltuvien osin muihinkin valintatilanteisiin. Valintamenettely etenee vaiheittain. Sillä tuetaan organisaation toimintastrategian toteuttamista ja se lähtee liikkeelle organisaation tavoitteista, arvoista ja pitkän aikavälin voimavarojen suunnittelusta. Johdon ja asiantuntijoiden valinnan periaatteet ja menetelmät ovat tärkeä osa henkilöstö- ja osaamisstrategiaa.

Periaatepäätöksessä määriteltiin valintamenettelyn vaiheet, jotka ovat:

- tehtäväanalyysi, toimenkuvan laatiminen ja tehtäväkohtaisten valintaperusteiden määrittely;
- haku- tai ilmoittautumismenettely;
- hakemusten käsittely ja haastateltavien

valinta;

- jäsennelly haastattelu;
- soveltuvuusarviointi tarvittaessa;
- ilmoitus sidonnaisuuksista (ylimmät virkamiehet);
- selvitys terveydentilasta tarvittaessa;
- nimitys;
- ilmoitus hakijoille, omalle organisaatiolle ja mahdollisesti tiedotusvälineille;
- seuranta.

Valintaprosessin pitäisi lähteä liikkeelle organisaation toiminnan arvioinnista ja tarvittavien voimavarojen selvittämisestä. Analyysissa on erityisesti otettava huomioon organisaation tavoitteet ja ennakoitavissa olevat muutokset. Samalla määritellään toimeen kuuluvat avainalueet. Tehtäväanalyysia voidaan käyttää toimen kuvaamisen lisäksi myös esimerkiksi voimavarojen kohdentamisessa vastaamaan paremmin tulevaisuuden toimintatapoja ja vaatimuksia sekä yksilöllisten pätevyyksien kehittämisessä. Toimenkuvaa laaditaan tehtäväanalyysia hyväksi käyttäen ja sen avulla täsmennetään tehtävälle asettuja tavoitteita ja vaatimuksia sekä siihen sisältyviä kehitysnäkymiä. Toimenkuvassa tuodaan esille kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset, kriittiset menestystekijät ja avainalueet. Lisäksi siinä selostetaan tehtävän keskeiset vastuualueet ja tehtävään liittyvät ammatilliset rooli-odotukset sekä nimittävältä vaadittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Toimenkuvassa käsitellään myös organisaatiokulttuurin tehtävälle mahdollisesti asettamia erityispiirteitä, palkkaa ja muita etuuksia. Erityisen tärkeää on kriittisten menestystekijöiden nostaminen esiin analyysissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä painotettiin tehtäväanalyysin lisäksi huolellisesti valmistellun ja toteutetun jäsennellyn haastattelun merkitystä kaikissa henkilövalinnoissa.

Vuoden 1997 uudistuksen toteutuminen nimitysmuistioiden valossa

Nimitys valtionhallinnon johtajaksi on tärkeä vaihe virkamiehen urakehityksessä. Nimitysmenettelyssä siihenastinen ura virkamiehenä on painanut nimitysharkinnassa enemmän kuin se, millaiset johtamisominaisuudet henkilöllä on. Johtamistehtävään ei

yleensä ole etukäteen valmennettu. Valintamenettelyssä ei ole selvitetty, mitä tulevalta johtajalta odotetaan tai millaista vaikuttavuutta virastolta vaaditaan. Viimeaikaisten nimitysten perusteella voidaan arvioida, että johtajalle asetettavia vaatimuksia on pohdittu enimmäkseen tilanteissa, joissa on haettu muutostilanteen johtajaa.

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia vuosiksi 2002 – 2012 (Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa, VM 1/2003). Tämä johdon strategiatyöryhmä selvitytti työnsä taustaksi muun muassa vuoden 1997 periaatepäätöksen toteutumista. Tutkimus on julkaistu johdon strategiatyöryhmän muistion selvitysosassa (VM 6/2003, Tiina Järvinen: Selvitys ylimpien virkamiesten nimittämistä 1998 – 2002). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää periaatepäätöksen toteutumista, verrata tuloksia aikaisemmin tehtyyn tutkimukseen sekä kartoittaa yleisemmin ylimpien virkamiesten nimittämistä. Päämääränä oli analysoida, kuinka nimittämismenetelmät ovat muuttuneet ja selvittää, mitkä ovat periaatepäätöksen ongelmakohtat ja kehittämiskohteet.

Tutkimuksen aineistona olivat ylimpien virkamiesten nimitykset vuoden 1998 alusta vuoden 2002 toukokuun loppuun. Ylimpiin virkamiehiin luettiin ne virkamiehet, jotka nimittää tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto ja jotka ovat johtamistehtävässä. Tutkimuksen ulkopuolelle jäivät puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainhallinnon virat sekä oikeuslaitoksen ja yliopistojen virat.

Tutkimus tehtiin valtioneuvoston esittelymuistioiden eli nimitysmuistioiden perusteella.

Nimityksiä oli tarkasteluajanjaksona yhteensä 189. Nimitetyistä 69 prosenttia oli miehiä ja 31 prosenttia naisia. Eniten nimityksiä oli kauppa- ja teollisuusministeriön (18,5 prosenttia), maa- ja metsätalousministeriön (15,3 prosenttia) sekä opetusministeriön (13,8 prosenttia) hallinnonaloilla. Muiden hallinnonalojen nimityksiä oli alle 10 prosenttia kaikista nimityksistä.

Tutkimuksen keskeiset tulokset liittyvät valintamenettelyn toteuttamiseen sekä käytännössä osoitetun johtamistaidon ja johtamis-

kokemuksen huomioon ottamiseen valintaperusteina. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tehtäväänalyysi ja toimenkuvan määrittäminen ovat nimittämismenettelyn ensimmäinen vaihe. Tehtäväänalyysi oli mainittu yhteensä 35 muistiossa.

Johtamista on määritelty ja analysoitu nimitysmuistioissa vain vähän. Useimmiten johtaminen on määritelty siten, että henkilöllä on johtamiskokemusta joko paljon tai vähän. Johtamisen analysointia on 5,8 prosentissa nimitysmuistioita. Johtamisen analyysia ei ole mainittu 94,2 prosentissa muistioita. Vaikka johtamista ei olekaan analysoitu, useassa muistiossa on mainittu, mistä johtamistaitoa ja -kokemusta voidaan hankkia ja kuinka se voidaan osoittaa.

Johtamista käytettiin valinnan perusteena 88 nimitysmuistiossa. Tällöin valinnassa korostui yleensä määrällinen johtamiskokemus. Henkilöllä oli paljon tai enemmän johtamiskokemusta kuin muilla hakijoilla 69,3 prosentissa tapauksista, joissa johtaminen oli valinnan perusteena. Laadullinen johtamistaito, johtaminen strategisena toiminnan ohjaamisena ja johtaminen ihmisten ja henkilöstön ohjaamisena oli mainittu alle kymmenessä prosentissa muistioista, joissa johtaminen oli valinnan perusteena. Noin 40 prosentissa muistioista mainittiin valinnan perusteena useampi kuin yksi johtamisen osatekijä.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että määrällistä johtamiskokemusta arvostetaan enemmän kuin laadullista johtamistaitoa. Johtamistaito koetaan nimitysmuistioista päätellen lähinnä johtamiskokemuksen myötä karttuvana varana.

Johtamisen arvioinnissa muistioissa on todettu kriittisinä menestystekijöinä usein muutoksen johtamistaito sekä kyky johtaa asiantuntijaorganisaatiota. Molempia näitä pidetään vaikeina asioina. Henkilöjohtamisen merkitys korostuu etenkin silloin, kun organisaatiota kehitetään tai kun organisaatiossa on sisäisiä ongelmia. Johtajalta on muistioiden mukaan edellytetty myös kykyä kokonaisuuksien ja monimutkaisten tilanteiden hallintaan, tulosohtaukseen sekä organisaation ja tehtävän voimavarojen käytön hallintaan.

Hyvän johtajan merkkeinä nähtiin muistioissa hyvä yhteistyö- ja verkostoitumiskyky, taito ohjata ja motivoida henkilöstöä, vahva

ja laaja-alainen strateginen johtamisote sekä organisointikyky. Myös johtamisvastuu nousi esiin olennaisena osana johtajan tehtävää.

Periaatepäätöksen mukaan monipuolinen kokemus on kaikilta ylimmiltä virkamiehiltä edellytettävä yleinen valintaperuste. Tutkimuksessa selvitettiin monipuolisen kokemuksen hankkimista liikkuvuuden perusteella. Tarkastelujakson aikana noin kolme neljäsosaa nimityksistä tehtiin joko saman viraston tai saman hallinnonalan sisältä. Muun valtionhallinnon osuus on 17,5, kunnallishallinnon 2,1 ja yksityisen sektorin 5,3 prosenttia. Edellä tarkastelluista nimityksistä 29,1 prosenttia on ollut määrääjäksi virkaan nimetyn virkamiehen nimittämistä uudelleen samaan virkaan.

Tutkimus osoitti, että omasta virastosta tai hallinnonalalla saatua kokemusta arvostettiin ja sille annettiin painoarvoa valinnassa enemmän kuin muista organisaatioista saadulle monipuoliselle kokemukselle. Tutkimustulokset osoittavat siten, että valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoite edistää liikkuvuutta ja sen avulla kokemuksen monipuolisuutta johtotehtävissä ei ole nimitysmuistioiden perusteella toteutunut.

Tutkimuksessa selvitettiin myös nimityspäätösten jakautumista eri sukupuolten kesken. Tasa-arvon toteutumisen kannalta myönteistä oli, että ylimpiin virkoihin ilmoitautuneista naisista nimitettiin hieman suurempi osuus kuin miehistä. Ylimpään johtoon nimitetyistä yhteensä 52 virkamiehestä 42 (80,8 prosenttia) oli miehiä ja kymmenen (19,2 prosenttia) naisia. Naishakijoiden määrä oli selvästi pienempi kuin miesten.

Tutkimuksen yhteenvedona voitiin todeta, että nimitysmuistioiden perusteella vuonna 1997 käyttöön otetut uudet valintaperusteet ovat selkeyttäneet ylimpien virkamiesten valinnassa käytettäviä vaatimuksia. Säädetty kelpoisuusvaatimukset on otettu huomioon suurella osalla nimitysmuistioita. Yleiset valintaperusteet sen sijaan eivät ole juurtuneet valinnassa käytettäviksi kriteereiksi nimitysmuistioista päätellen. Tutkimuksen mukaan periaatepäätöksen toimivuuden ja valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimitysten ongelmakohtana on tehtäväänalyysin ja johtamisen analyysin puuttuminen sekä haastatteluiden vähäinen käyttö.

2.2. Kansainvälinen kehitys

Valtionhallinnon johdon kehittämisstrategian selvitysosassa on esitelty ajankohtaista tilannetta eräiden maiden virkamiesjohdon kehittämisestä (Markku Kiviniemi: Kansainvälinen selvitys valtionhallinnon johdon kehittämisestä, VM 6/2003, s. 77 – 118). Selvitys kohdistuu ensisijaisesti sellaisiin Euroopan maihin, joiden urajärjestelmä muistuttaa Suomen valtionhallinnon urajärjestelmää. Selvityksen pääkohteina ovat Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia. Seuraavassa tarkastellaan näiden maiden ja lisäksi Belgian johtamisen kehittämistyön pääpiirteitä ja nykytilaa.

Ruotsi

Ruotsissa on vuodesta 1995 järjestelmällisesti huolehdittu johtajuusvoimavaroista (chefsfrörsörjning) ja kehitetty johtajapolitiikkaa. Ruotsin johtajapolitiikka koskee erityisesti virastojen ja laitosten ylintä johtoa, jonka nimittää virkaan maan hallitus (yhteensä noin 200 virkamiestä). Johtajapolitiikkaan kuuluu johdon rekrytointi, perehdyttäminen, kehittäminen ja liikkuvuus. Tavoitteena on, että keskushallinnon virastojen tehtävien hoitamisessa korostuvat laatu, avoimuus ja hyvin motivoitunut, ammattitaitoinen henkilöstö. Tavoitteena on kehittää ja syventää vuorovaikutusta ministerien, virastojen ja laitosten ylimmän johdon välillä kytkettynä säännönmukaisiin tulos- ja kehittämiskeskusteluihin. Tämä on hallituksen keskeinen ohjauskeino budjettiprosessin yhteydessä. Viraston toiminnan tavoitteiden, tulosten ja vaikutusten lisäksi keskusteluissa käsitellään johtamisen kysymyksiä, laatutyötä, tasa-arvoasioita ja organisaation kehittämistä.

Hallituksen johtajapolitiikasta, kehittämisestä ja ylimmän johdon kehittämisohjelmien toteuttamisesta vastaa valtiovarainministeriö. Kukin ministeriö vastaa oman hallinnon alansa ylimmän johdon rekrytoinnin valmistelusta, yksilöllisestä perehdyttämisestä ja tuloskeskustelujen järjestämisestä.

Virastojen ja laitosten ylimmän johdon osaamisessa korostetaan henkilöjohtamisen taitoa (leadership), kykyä innostaa ja motiivoida henkilöstöä, vastuun delegointia ja yhteisen ymmärryksen ja yrittämisen kehittä-

mistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi korostetaan kykyä ja taitoa yhteistyöhön hallituksen, ministeriön, median ja sidosryhmien kanssa sekä kansainvälisten suhteiden hoitamisessa. Ylimmältä johdolta edellytetään myös viraston toimialan laajaa tuntemusta.

Ylimmän johdon rekrytointi perustuu avoimeen hakumenettelyyn. Tavoitteena on, että virastopäälliköiden rekrytointi perustuu määriteltyihin vaatimuksiin, laajaan hakumenettelyyn ja huolelliseen valintaan. Suosituksena on, että viranhakumenettelyn alussa esitetään yksityiskohtainen tehtäväkuvaus johtajan työstä nimitysperusteiden pohjaksi. Käytännössä näin ei kuitenkaan yleensä ole menetelty. Vaikka johtajapolitiikassa korostetaan, että julkiseen sektoriin tarvitaan myös yksityisen sektorin tuntemusta, käytännössä suurin osa ylimmistä johtajista on rekrytoitu julkisen sektorin sisäältä.

Pääministerin kanslia ja valtiovarainministeriö valmistelevat yhdessä ylimmän johdon nimitykset. Valmisteluun osallistuu myös se ministeriö, jonka hallinnonalalla haettavana oleva tehtävä on.

Ylimmän johdon liikkuvuutta on tavoitteellisesti lisätty Ruotsissa. Ylimmät johtajat nimitetään määräajaksi, joka on tavallisesti kuusi vuotta. Jatkoajasta päätetään erikseen, ja sen tavanomainen pituus on kolme vuotta. Määräaikaisuus on tuonut kiertoa ylimmän johdon tehtäviin. Vuonna 1998 Ruotsissa viraston tai laitoksen ylin johtaja oli ollut tehtävässään keskimäärin kolme vuotta, kun vuosina 1994 – 1995 keskimääräinen virassaoloaika oli kahdeksan vuotta.

Palvelussuhteen ehdot ovat palkkausta lukuun ottamatta suurimmaksi osaksi samat kuin muulla henkilöstöllä. Ylimmällä johdolla on erityinen johdon eläkejärjestelmä.

Johtamisen kehittämistä virastoissa ja laitoksissa on tehostettu perustamalla vuonna 1999 valtion laatu- ja kompetenssineuvosto (Statens kvalitets- och kompetensråd), joka tarjosi virastoille tukipalveluja hallintopolitiikan alueella. Neuvosto organisoi koulutusta, kehittämisohjelmia, seminaareja, konferensseja ja projekteja ja tuottaa julkaisuja. Kehittämisen alueita olivat johto ja johtaminen, virastojen toiminta, hallintotieto ja kompetenssit. Vuoden 2006 alussa valtion laatu- ja kompetenssineuvoston tehtävät siirtyivät 1 päivänä tammikuuta 2006 perustet-

tuun hallinonkehittämisen laitokseen (Verket för förvaltningsutveckling, VERVA).

Tanska

Tanskassa johtamisen kehittäminen on perinteisesti kuulunut valtiovarainministeriölle. Vuonna 2000 perustettiin valtiovarainministeriön yhteyteen erillinen henkilöstöhallitus (personalestyrelsen), johon on organisoitu keskitettyjä valtion henkilöstö- ja työmarkkinapoliittisia tehtäviä. Henkilöstöhallituksen henkilöstö- ja johtamispolitiikan yksikön vastuulle kuuluu johtamisen kehittäminen valtionhallinnossa, erityisesti kehittäminen strategiset linjaukset ja kehittämismenetelmien tuottaminen. Kukin ministeriö edistää johtamista omalla toimialallaan tulos- ja johtamissopimuksen avulla yhteisen kehittämisstrategian puitteissa.

Vuonna 2000 toimintansa aloittanut Kompetenssin ja laadun kehittämiskeskus (Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling, SCKK) toimii asiantuntijatukena valtionhallinnon kompetenssienkehittämisessä. Yhtenä yksikön toiminnan painopisteenä on henkilöstö- ja laatujohtamisen kompetenssien tukeminen. Johtamisen kehittämisen alueella toimii myös vuonna 1963 perustettu Tanskan hallintokorkeakoulu, jonka järjestämä ylimmän johdon koulutusohjelma on ollut toiminnassa jo 20 vuotta. Koulutusohjelman tarkoituksena on tukea osanottajien henkilökohtaista johtamisosaamista.

Tanskan valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon (virastojen ja laitosten ylimmät johtajat) nimityksissä hallinnonalan ministerin rooli on keskeinen. Virastojen ja laitosten ylimpiä johtajia on Tanskan keskushallinnossa runsaat 50. Perinteisesti johtajanimitykset ovat olleet pysyviä, mutta viime vuosina määräajaksi nimittäminen on yleistynyt. Virastot ja johtajiksi pyrkivät voivat asettaa etusijalle pysyvän tai määräaikaisen nimityksen. Määräaikaisesta sopimuksesta maksetaan korkeampaa palkkaa kuin pysyvästä palvelussuhteesta. Määräajat ovat kolmesta vuodesta kuuteen vuoteen. Hakumenettelyssä ei käytetä yleensä tarkkoja tehtäväkuvauksia. Ylimmät johtajat tulevat pääasiassa (80 prosenttia) valtionhallinnon sisältä. Hallinnonalan ministeri valmistelee nimityksiasian, joka käsitellään hallituksen nimityksiä val-

mistelevassa valiokunnassa, minkä jälkeen hallitus tekee nimityspäätöksen. Johtajien sopimuksissa määritellään palkkausperusteet, joihin nykyisin kuuluvat tulospalkkioiden perusteet.

Tanskassa painotetaan johtamisen arviointia, joka nähdään tärkeänä kehittämisen keinona. Johtamisen arvioinnille voidaan myöntää rahallista tukea kehittämis- ja koulutusrahastosta. Johtamisen arviointi nähdään kehittämisprosessina, ja prosessin jäsentämistä sekä läpivientiä varten on kehitetty malleja ja apuvälineitä, joihin sisältyy muun muassa vertailukehittäminen (benchmarking). Hyvän johtamisen kolme peruspiirrettä ovat: 1) strateginen kokonaisajattelu laitoksen tai yksikön kehittämisessä, 2) tulos- ja kustannustietoisuus tehtävien hoitamisessa sekä 3) oppiminen ja dialogi henkilöstön ja asiakkaiden kanssa.

Alankomaat

Alankomaissa johtamisen kehittämispolitiikan tärkeänä tavoitteena on luoda toimintoja, jotka muuttavat perinteistä raskasta ja eriytyntä hallintoa. Uuden johtamisen kehittämispolitiikan tavoitteena ovat olleet ensiksikin edistää ministeriöiden välistä vuorovaikutusta eli vähentää lohkoutumista ja toiseksi kehittää uudenlainen ”johtajakaaderi”. Viime aikoina kehittäminen painopiste on keskittynyt strategiseen urasuunnitteluun. Tavoitteisiin pyritään muun muassa ylimmän johdon liikkuvuudella ministeriöiden välillä.

Alankomaiden keinoja ovat olleet uusi innovatiivinen kehittämis- ja tukiyksikkö, Ylemmän virkamieskunnan toimisto (Algemene Bestuursdienst), johtavan virkamieskunnan liikkuvuusjärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena sekä yhteisen johtamisen kompetenssimallin luominen kaikille ministeriöille rekrytointia, uralla etenemistä ja arviointia varten. Näihin piirteisiin on liittynyt määrätietoinen suuntautuminen ylemmän johdon ”kaaderimalliin”, jossa ylemmät virkamiehet muodostavat oman ammattikuntansa ja siihen kytkeytyvän verkostonsa. Kaikkein ylimmät virkamiehet ovat valtiotyöntäjän palveluksessa ja sijoittuvat määräajaksi eri ministeriöihin.

Nykyisenlainen ylimmän johdon järjestelmä otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolel-

la. Sen keskeisen toimijan, vuonna 1995 perustetun Ylemmän virkamieskunnan toimiston tehtävälueita ovat rekrytointipalvelut, urasuunnitteluhaastattelut, koulutus, henkilökohtainen valmennus, verkostokokoukset, tutkimus ja menetelmäkehitys sekä kompetenssien johtaminen. Erityisen tärkeänä uudistamisen kohteena on painotettu alusta alkaen kohderyhmän liikkuvuuden lisäämistä, jonka avulla pyritään parantamaan hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa. Liikkuvuudella tarkoitetaan sekä fyysistä (rekrytointi, uralla eteneminen, kierto) että henkistä liikkuvuutta (oppiminen, koulutus, valmennus). Liikkuvuuden, koulutuksen ja kehittämisen avulla on ollut tavoitteena luoda ylemmän virkamieskunnan verkosto, ammattikunta, johon kuuluvilla henkilöillä on kokemusta eri toimialoilta ja jotka myös tuntevat toisensa entistä paremmin.

Ylemmän virkamieskunnan toimiston neuvonantavana ja toimintalinjoja määrittävänä elimenä toimii valtiosihteerien neuvosto, joka on asettanut myös muita ministeriöiden välisiä komiteoita tukemaan Ylemmän virkamieskunnan toimiston toimintaa. Tällaisia ovat ministeriöiden välinen johtamisen kehittämisen komitea ja ministeriöiden kehittämispäälliköiden yhteistyöelin, sekä ajankohtaisten asioiden pohjalta muodostettavat komiteat.

Ylemmän virkamieskunnan perustamista edelsi vuonna 1992 käyttöön otettu niin sanottu intertop-järjestelmä. Se on tietokanta, johon on koottu yksityiskohtaiset tiedot valtion ylemmän virkamieskunnan työurista. Alusta alkaen on ollut pyrkimyksenä vahvistaa ministeriöiden välistä, yhteisempää ajattelua ja toimintatapaa entisen ministeriökohdaisen kehittämisen asemasta. Yksi tapa edetä tähän suuntaan on ollut määrittellä ylemmän johdon työmarkkinat. Vuodesta 1995 tietokanta on kytketty ylimmän johdon nimityksiin, liikkuvuuteen ja arviointiin.

Ylemmän virkamieskunnan toimistolla on keskeinen rooli nimitysasioissa. Kaikki keskushallinnon avoimiksi tulevat virat on ilmoitettava toimistoon, joka hoitaa rekrytointiprosessin etenemistä. Alkuvaiheessa uuden menettelyn piiriin kuului 350 ylintä virkamiestä ja vuonna 2005 noin 900 virkamiestä. Ylimmän virkamieskunnan toimistossa työskentelee noin 50 henkilöä.

Rekrytointiprosessi käynnistyy siitä, että rekrytoiva ministeriö määrittelee yksityiskohtaiset tehtävävaatimukset eli tehtäväprofiilin toimiston kehittämän kompetenssimallin avulla. Näihin määriteltyihin vaatimuksiin kuuluvat myös johtamisosaamista ja johtamistyöliä koskevat määrittelyt. Avoimet johtotehtävät ilmoitetaan kaikille ”johtajakaaderin” jäsenille sekä avoimeen hakuun. Myös asianomainen ministeriö voi esittää omia ehdokkaitaan. Hakuvaiheen aikana toimisto tutkii tietokantaa etsien sopivia ehdokkaita tehtäväprofiilin perusteella. Toimisto ottaa aktiivisesti yhteyttä niihin johtajiin, joiden kompetenssiprofiili vastaa haussa olevan tehtävän vaatimuksia. Ehdokkaita tulee siten kolmella tavalla: johtajakaaderin sisältä haun tai pyynnön perusteella, avoimesta hausta sekä ao. ministeriön ehdotuksesta. Tällä tavalla muodostuu niin sanottu pitkä lista, josta toimisto keskustelee asianomaisen ministeriön kanssa. Keskustelun pohjalta muodostetaan niin sanottu lyhyt lista, johon kuuluu kahdesta neljään ehdokasta. Tämän jälkeen kaikki lyhyen listan ehdokkaat haastatellaan. Tämän perusteella todetaan, onko henkilö edelleen mukana nimitysprosessissa. Nimityksestä päättävät asianomainen ministeri ja sisäasiainministeri, jonka vastuualueeseen ylemmän virkamieskunnan toimisto kuuluu. Kaikkein ylimmät virat täytettiin toimiston alkuvuosina hallituksen päätöksellä. Myöhemmin menettelyä muutettiin niin, että sisäasiainministeriö nimittää kaikkein ylimmät virkamiehet, jotka sitten määrätään sopimuksen pohjalta määrääjäksi jonkin ministeriön johtoon. Valtiotyönantaja, jota edustaa sisäasiainministeriö, voi myös määrätä ylempiä virkamiehiä määrääjäksi vaativiin projektitehtäviin.

Ylemmän virkamieskunnan nimityksiä oli aluksi 35 – 40 vuodessa, vuonna 1999 kaikkiaan 57 ja ryhmän laajentamisen jälkeen vuonna 2000 jo 144. Kokemuksen perusteella ylemmän virkamieskunnan motivaatio liikkuvuuteen on selvästi lisääntynyt, kun uuteen järjestelmään on totuttu. Keskimääräinen virassaoloaika ylemmän virkamieskunnan jäsenillä oli vuoden 2000 lopussa 3,6 vuotta. Alkuperäinen tavoite, että ylempät johtajat olisivat samassa tehtävässä kolmesta seitsemään vuotta, on siten saavutettu. Seurannassa on havaittu uuden järjestelmän liksenneen rekrytointeja keskushallinnon ulko-

puolelta. Myös ministeriöiden välinen liikkuvuus on lisääntynyt.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa otettiin vuonna 1999 käyttöön ”uusi ylempi virkamieskunta” (new senior civil service). Järjestelmän painopisteitä ovat tulosjohtaminen ja yhteinen kompetenssikehikko. Jokaisella ylempään virkamieskuntaan kuuluvalla on omakohtainen johtamisvastuu omassa yksikössään ja tätä toteutetaan kolmivuotisilla tulos- ja kehittämiskeskusten toiminta kehittämisen tukena sekä johtamisen arvioinnin ja urasuunnittelun edistäminen.

Isossa-Britanniassa johtamisen kehittämisen painopisteitä olivat vuonna 2002 kompetenssimallin soveltaminen entistä laajemmin julkisen sektorin piirissä, arviointi- ja kehittämiskeskusten toiminta kehittämisen tukena sekä johtamisen arvioinnin ja urasuunnittelun edistäminen.

Ylemmän virkamieskunnan rekrytointi perustuu perinteisesti yhtäältä virkamiesten puolueettomuuden sekä toisaalta reilun ja avoimen kilpailun periaatteille. Keskushallinnossa vain hallituksen mukana vaihtuvat neuvonantajat ovat poliittisia henkilöitä.

Ylempään virkamieskuntaan voidaan rekrytoida kahdella tavalla: joko avoimen kilpailun kautta tai rajatun, valtionhallinnon sisäisen kilpailun kautta. Avoimien hakukilpailujen osuutta on pyritty lisäämään ja viimeisten vuosien aikana noin 37 prosenttia avoimessa kilpailuhausassa olleista pääjohtajista on tullut valtionhallinnon ulkopuolelta.

Virkamiesten rekrytointia ja sen periaatteita valvovat riippumattomat virkamieskomissaarit (Civil Service Commissioners), joita on yhdeksän. Komissaarin tehtävä on osavastuullinen. Komissaarit antavat rekrytointia koskevia ohjeita, valvovat viranhakuilmoituksia ja rekrytointikonsulttien valintaa. He osallistuvat myös rekrytointeihin ja laativat vuosittain kertomuksen tehdyistä rekrytoinneista. Lisäksi he toimivat valituselimenä rekrytoinneissa. Ylimpien virkamiesten valintaa varten Isossa-Britanniassa on erityinen valintakomitea, jossa on komissaarien edustus. Ylempiä virkoja täytettäessä kootaan valintapaneeli, joka on normaalisti viisijäseninen puheenjohtajanaan virkamieskomissaari. Paneeliin otetaan ao. ministeriön ja keskeis-

ten sidosryhmien edustajia.

Ylempien virkamiesten rekrytoinnissa käytetään yleensä ulkopuolista konsulttia. Konsultin tehtävänä on laatia hakijoista niin sanottu pitkä lista tehtävään soveltuvista hakijoista. Tämän pohjalta valintapaneeli valmistelee niin sanotun lyhyen listan, jolle otetut henkilöt paneeli myös haastattelee. Luotettavuuden lisäämiseksi on suositeltu kahden eri haastattelun järjestämistä siten, että haastatteluissa ovat paneelin eri jäsenet mukana eri kerroilla. Puheenjohtajana toimiva komissaari tekee tämän jälkeen ehdotuksen nimityksestä asianomaiselle ministerille. Ministerin tulee erikseen perustella, mikäli hän ei nimitä esitettyä henkilöä. Valintaperusteissa on perinteisesti painotettu asiantuntemusta sekä älyllisiä ja analyyttisiä kykyjä. Johtamisen kehittämisen tavoitteena on painottaa valintaperusteina myös sosiaalisia taitoja perinteisten kriteereiden lisäksi. Kompetenssihyönteisen käytön edistämiseksi avainasemassa rekrytoinnissa ovat komissaarit, jotka voivat antaa rekrytointia koskevia suosituksia.

Isossa-Britanniassa johtajien liikkuvuus tehtävästä toiseen on kokonaisuutena ollut riittävää, koska nimitykset ovat olleet määräaika- ja määräaika- ja johtajien vaihtuvuus liian nopeaksi, minkä vuoksi on ollut tarvetta siirtyä pitkäaikaisempiin johtajanimityksiin.

Tavoitteena on myös lisätä naisten osuutta ylempistä johtajista 35 prosenttiin.

Belgia

Belgiassa käynnistettiin vuonna 2000 uudistus, jossa johtajat nimitetään virkaan kuuden vuoden määräajaksi. Tavoitteena on, että järjestelmän piiriin tulee aikanaan noin 400 ylintä johtajaa. Järjestelmässä tehostetaan johtamisen arviointia, jonka perusteella päätetään muun muassa uusista kausista. Järjestelmän tukena on yksikkö, jonka vastuulla on johtajien valinnan valmistelu, johtamisen yleinen kehittäminen, vuorovaikutus johtajien kanssa sekä johtamisen arviointi. Järjestelmän kehittäminen on hallituksen vaihdoksen vuoksi kuitenkin tällä hetkellä keskeytettynä.

2.3. Nykytilan arviointi

Valtioneuvoston 6 päivänä helmikuuta 1997 tekemän periaatepäätöksen tarkoituksena oli ohjata nimityksiä niin, että johtamistaitoa todella arvioidaan valintamenettelyssä ja että sillä on merkitystä valintaa tehtäessä. Hallitus odotti tämän toteutuvan sillä, että käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus säädetään kelpoisuusvaatimuksiksi. Uudistettuun valintamenettelyyn kuuluvien tehtävänälyysin ja toimenkuvan sekä jäsenllynn haastattelun oli tarkoitus muuttaa nimitysmenettelyä niin, että johtamistehtävässä menestymisen kannalta keskeiset asiat saadaan esiin ja voidaan arvioida prosessin kuluessa. Niin sanotut yleiset, kaikkia virkoja koskevat vaatimukset sisällytettiin periaatepäätökseen. Virkakohtaisista, ns. erityisistä kelpoisuusvaatimuksista edellytettiin säädetävän virastokohtaisissa hallintoasetuksissa. Hallinnonalat ovatkin toteuttaneet muutokset. Johtamisvirkoihin valittavalta vaaditaan nykyisin ainakin käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja sen lisäksi johtamiskokemusta. Valtion virkamiesasetukseen sisällytettiin uudenlaista ilmoittautumismenettelyä koskevat säännökset, joiden mukaan myös ilmoittautumismenettelyssä noudatetaan viranomaisen antamaa määräaika ja kirjallista hakumenettelyä.

Valtioneuvoston esittelyihin laadittujen nimittämismuistioiden perusteella käytännössä osoitetun johtamistaidon säätämislä kelpoisuusvaatimukseksi ja valintamenettelyn uudistamisella ei kuitenkaan ole ollut sitä vaikutusta, jota vuoden 1997 uudistuksella tavoiteltiin. Vain harvassa muistiossa on analysoitu käytännön johtamisen erilaisia ulottuvuuksia ja niiden vaatimusten täyttymistä, jotka valtioneuvoston ylimmälle johdolle on asetettu. Johtamistaitoa on mitattu usein johtamiskokemuksen pituudella laadun ja tuloksellisuuden sijasta.

Yhtenä syynä edellä mainittuun ongelmaan voidaan arvioida olevan sen, ettei johtamistaidon sisältöä ole määritelty missään niin, että määrittelyä voitaisiin käyttää nimitysharkinnassa hyväksi. Määrittelyn puuttuminen on vuoden 1997 uudistuksen onnistumista arvioitaessa todettu asiaksi, joka olisi uudistettavien valintaperusteiden yhteydessä korjattava. Tätä edellyttää myös valtioneu-

voston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttaminen. Laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista arvioida sellaisten valintaperusteiden toteutumista, joita ei ole säädetty kelpoisuusvaatimuksiksi valtioneuvoston asetuksen tasolla ja joiden sisältöä ei ole määritelty. Vuoden 1997 uudistuksen soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella on noussut esille tarve määritellä tehtävän vaatimukset ja johtamistaidon sisältö niin, että niitä voidaan valintatilanteissa käyttää todellisina valintakriteereinä. Määrittelyn avulla voidaan valintatilanteessa painottaa johtamistehtävissä edellytettävää osaamista nykyistä paremmin. Näin saadaan käyttöön johtamisen kriteerit, joihin virkaan ilmoittautuneiden taitoa, kykyä ja henkilökohtaisia ominaisuuksia verrataan.

Valtioneuvoston nykyisestä tulosohtausjärjestelmästä puuttuu johtajien henkilökohtaisien tavoitteiden määrittelyminen sekä tähän pohjautuva palautteen antaminen ja johtamisen onnistumisen arviointi. Tästä on ollut seurauksena se, ettei johtamistehtävään liity sellaista henkilökohtaista vastuuta, jota ylimpien virkamiesjohtajien toimintaan pitäisi kuulua. Tulosohtaus kohdistuu käytännössä enemmän organisaatioon yleisesti kuin sen johtajaan. Vuoden 2005 alussa voimaan tullella tilivelvollisuusuuuistuksella (valtioneuvoston talousarviolaista annetun lain muuttamisesta annettu laki, 1216/2003, ja valtioneuvoston talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta annettu asetus, 254/2004) korostetaan kuitenkin johdon tulosvastuuta ja ammattimaisen johtamisen tarvetta tulevaisuudessa, mikä edellyttää muutoksia myös käytännössä.

Parempaa johtamista ja johtajuutta tarvitaan myös muista syistä. Suomi on uudessa kilpailutilanteessa kansainvälisen talouden muutosten, ennen kaikkea markkinoiden vapautumisen ja siitä seuraavan niin sanotun globalisaation, johdosta. Euroopan unioni on saanut uusia jäsenmaita, laajentuminen jatkuu ja yhteistyö ulottuu uusille toimintalueille.

Ministerien työmäärän kasvun ja ministeriöiden välisten koordinoitavien vuoksi ministerien tueksi on asetettu vuoden 2005 alusta poliittisia valtiosihteerit. Valtiosihteerit ovat esikunta-asetuksessa suoraan ministerien alaisia. Valtioneuvoston poliittisen ohjauksen kannalta on tärkeää, että keskeiset

linjaukset muuttuvat mahdollisimman tehokkaasti hallintoa sitoviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi. Tämä toteutuu poliittisen johdon ja ylimmän virkamiesjohdon välisen keskustelun ja yhteistyön kautta. Ylimmän virkamiesjohdon sitoutuminen ja vastuunotto sekä oman organisaationsa tehtävän toteutuksesta että valtionhallinnon yhteisistä tavoitteista varmistaa parhaiten hallinnon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. Hallituksen poliittisten johtamisvoimavarojen vahvistaminen ja virkamiesjohdon kehittäminen tukevat siten samaa valtionhallinnon yleisohjauksen parantamisen tarvetta. Kun poliittista johtoa on vahvistettu niin, että poliittinen ohjaus toimii aikaisempaa paremmin, ylin virkamiesjohto on valmisteltava toimimaan niin, että tämä ohjaus toimii käytännössä parhaalla mahdollisella tavalla. Ylimmän virkamiesjohdon uudistaminen edellä todettujen tavoitteiden suuntaisesti on tämän vuoksi perusteltua tehdä samaan aikaan poliittisen johtamisen vahvistamisen kanssa.

Valtionhallinnon johtajien valinnoissa on perinteisesti korostettu sen toimialan erityisosaamista, jolla tehtävä on. Tästä on seurannut, ettei johtamistehtävän vaatimaa osaamista oteta aina nimitystilanteessa riittävästi huomioon. Johtamista ei pidetä tehtävänä, joka vaatii erityisiä ominaisuuksia voidakseen olla menestyksellistä. Henkilöjohtamistaitoja ei ole riittävästi painotettu johtamistaidon välttämättömänä osana.

Valtiotyönantaja ei nykyisin huolehdi järjestelmällisesti johtamisvoimavarojen syntymisestä ja kehittämisestä. Tämä vaikeuttaa johtamisen kehittämistä koko valtioyhteisön tarpeiden kannalta. Urasuunnittelua ja henkilökohtaista tukea ei ole eikä myöskään ole olemassa vastuullista tahoja, jotka näitä voisi järjestää.

Valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden liikkuvuus hallinnonalalta toiselle on vähäistä. Tämä heikentää valtiotyönantajan mahdollisuutta käyttää johtamisvoimavaroja joustavasti ja koko valtioyhteisön etua silmällä pitäen. Johtajan itsensä kannalta vähäinen liikkuvuus estää monipuolisen kokemuksen ja osaamisen karttumista sekä vähentää mahdollisuuksia yksilölliseen ura- ja ammatilliseen kehitykseen.

Ylimmät virkamiesjohtajat on nimitetty joko toistaiseksi voimassa olevaan palvelus-

suhteeseen tai määräajaksi virkaan. Suurin osa ministeriöiden kansliapäälliköistä on nimitetty viiden vuoden määräajaksi, muut toistaiseksi. Osastopäälliköt ja virastojen päälliköt ovat pääsääntöisesti toistaiseksi nimitettyjä. Maaherrat on nimitetty enintään seitsemäksi vuodeksi kerrallaan aina määräajaksi täytettäviä virkoja koskevan asetuksen nojalla. Ratkaisut harkintavaltaa sisältävistä määräaikaisnimityksistä on tehty tapauskohtaisesti sen mukaan, minkä nimittävä viranomaislainen on harkinnut parhaaksi toimintatavaksi nimityshetkellä. Tästä on seurannut, että johtajat ovat keskenään eri asemassa palvelussuhdeturvan kannalta. Pääsääntönä on käytännössä se, että määräajaksi nimitetyillä kansliapäälliköillä on vakinainen virka toisessa valtion toimintayksikössä ja hänelle on myönnetty virkavapaus kansliapäällikön tehtävän hoitamista varten. Tämän vuoksi virkavapana olevan kansliapäällikön vakinaista virkaa ei voida täyttää, vaan sitä joudutaan hoitamaan pitkäänkin nimittämällä sijainen kunkin virkavapausjakson ajaksi.

2.4. Kokonaisuudistuksen ja nykyistä järjestelmää kehittämällä toteutettavan uudistuksen arviointia

Koska uudistus edellyttää säädösmuutoksia, valmistelussa on vertailtu kahta vaihtoehtoa toteuttamistapaa. Ensinnäkin voitaisiin päätyä siihen, että uudistus toteutetaan mahdollisimman pitkälle nykyisen järjestelmän pohjalta ja sitä kehittäen. Tässä vaihtoehdossa voitaisiin pidättäytyä uudenlaisista rakenteellisista ratkaisuista, joihin kuuluvat esimerkiksi valtioneuvoston yhteisten johdon virkojen perustaminen sekä virkanimityksen ja tehtävään määräämisen erottaminen toisistaan. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista sisällyttää uudistukseen myös rakenteellisia muutoksia, mutta toteuttaa ne nykyistä lainsäädäntöä muuttamalla ja täydentämällä.

Toinen valmistelussa tarkasteltu toteuttamistapa on kokonaisuudistus, jossa ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaan. Esityksessä on päädytty viimeksi mainittuun vaihtoehtoon erityisesti sen vuoksi, että uudistuksella tavoiteltavien muutosten ja vaikuttavuuden aikaansaaminen käytännössä edellyttää kokonaisuudistusta. Tätä voidaan perustella

vertaamalla vuonna 1997 voimaantullutta ylimmän johdon valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamista nykytilaan ja arvioimalla näin uudistuksen vaikuttavuutta.

Vuoden 1997 uudistuksen vaikuttavuutta voidaan arvioida sekä valitun toteuttamistavan että uudistuksen sisällön kannalta. Valtioneuvoston periaatepäätös on luonteeltaan ohjeellinen eli sillä ei ole samaa velvoittavuutta kuin säädöksillä. Toisaalta periaatepäätös ilmaisee hallituksen sitoutumista päätöksen kohteena olevaan asiaan. Tässä mielessä ministeriöiden nimitysvalmistelua koskeva periaatepäätös voisi hyvin johtaa samanlaisiin tuloksiin kuin muutoksen toteuttaminen säädöksin. Johdon nimittämistä koskeva muutos ei ole kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla.

Periaatepäätöksen sisältöä arvioitaessa voidaan todeta, että valtion virkamiesasetuksen muutokset ovat johtaneet tilanteen muuttumiseen. Uudet säännökset koskivat kuitenkin vain ilmoittautumismenettelyä, eivät itse kelpoisuusvaatimusten arviointia.

Periaatepäätöksessä mainitut yleiset valintaperusteet eivät ole juurtuneet valintaan sillä tavalla kuin periaatepäätöstä valmisteltaessa oletettiin. Kysymys on laajemmasta asiasta kuin vain yksittäisen valintaperusteen tulkinna. Yleiset, johtamisen ammattitaitoon kuuluvat elementit eivät ole yhtä helposti tulkittavia ja arvioitavia kuin esimerkiksi tutkinto tai perehtyneisyys tehtävälleen.

Vuoden 1997 uudistuksen tavoitteiden saavuttamatta jäämisen voidaan arvioida johtuneen pitkälti siitä, ettei uudistusta toteutettu riittävän kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa sekä merkittävää lainsäädännöllistä muutosta että ylimmän johdon muunlaista sitouttamista uudistukseen. Voidaan arvioida, että esimerkiksi pelkästään kelpoisuusvaatimuksiin tehtävät tarkennukset tai valintamenettelyn kehittäminen valtioneuvoston periaatepäätöksen tasolla ovat osoittautuneet liian heikoiksi keinoiksi tavoitteeksi asetetun merkittävän muutoksen aikaansaamiseksi. Lisäksi ehdotettavaan järjestelmään liittyvä johdon liikkuvuuden lisääminen edellyttää lainsäädännön muutoksia, koska aikaisemmin toimenpitein sitä ei ole pystytty edistämään.

Edellä mainituista syistä pidetään tärkeänä, että uudistus toteutetaan kokonaisuudistuk-

senä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Uudistuksen tavoitteet liittyvät valtionhallinnon kokonaisuuden huomioon ottamiseen nykyistä paremmin ja toisaalta johtamisen ammattitaidon ja johtajien henkilökohtaisen vastuullisuuden parantamiseen. Poliittisen johdon linjaukset olisi muutettava mahdollisimman tehokkaasti hallintoa sitoviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi.

Tavoitteena on luoda laajaan avoimuuteen perustuva ylimmän virkamiesjohdon valintamenettely, jossa selvitetään huolellisesti sekä organisaation tilanne ja johtamistehtävälle asetettavat vaatimukset että tehtävään ilmoittautuneiden johtamistaito. Johtajavalinnoissa selvitetäisiin muun muassa kykyä nähdä tulevaisuuden vaihtoehtoja, hallita ja johtaa muutoksia ja saada voimavarat parhaaseen mahdolliseen käyttöön. Siihen sisältyy kyky aikaansaada asetetut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia henkilöstön kautta. Hyvän johtamisen tuloksena valtionhallinnon toimintojen tuloksellisuuden samoin kuin henkilöstön työhyvinvoinnin ja motivaation voidaan arvioida paranevan. Tavoitteena on, että johtamistaitoa painotetaan tulevaisuuden johtajavalinnoissa selvästi nykyistä enemmän. Kuitenkin tehtäväkohtaisesti harkitaan aina oikea tasapaino johtamistaidon ja toimialan erityisosaamisen välillä.

Valtion toimintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tehokkuutta voidaan parantaa kehittämällä valtionhallinnon yleisohjausta sekä parantamalla johtamisosaamista. Ylin virkamiesjohto ja sen kehittäminen ovat tässä avainasemassa.

Johdon liikkuvuuden lisäämisellä voidaan vahvistaa valtiosyhteisön kokonaisuuden huomioon ottamista ja vähentää hallinnonalojen eriytymistä. Tämän voidaan arvioida lisäävän myös asiantuntijoiden siirtymistä tehtävästä toiseen. Näin johtamistehtävissä tarvittavan monipuolisen kokemuksen hankkiminen käynnistyisi nykyistä laajemmin jo asiantuntijatehtävissä ennen ensimmäistä nimitystä johtajaksi.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Uusi erityislaki

Hallitus on päätenyt ehdottamaan, että ylimmän johdon uudistus toteutetaan säätämällä erityislaki. Pääasiallisena perusteluna lainsäädännöllä toteutettavalle kokonaisuudistukselle on erityisesti se, että vuoden 1997 ylimmän johdon uudistuksella ei käytännössä ollut sitä vaikuttavuutta, mitä sillä tavoiteltiin. Erityislaki korostaa muutoksen merkittävyyttä. Se myös havainnollistaa muutoksen sisällön paremmin kuin eri säädöksiin sisällytettävät yksittäiset säännökset. Vastaavalaista menettelyä on käytetty esimerkiksi uudistettaessa tuomareiden valintamenettelyä vuonna 2000 (tuomareiden nimittämisestä annettu laki, 205/2000).

Lakia täydennettäisiin valtioneuvoston aseuksella, jossa säädettäisiin ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvista tehtävistä ja tehtävien täyttämismenettelystä.

Valtionhallinnon yhteiset johdon virat

Ehdotuksen mukaan uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi perustettaisiin valtionhallinnon ylimmät johtamisvirat. Virat perustettaisiin sitä mukaa kuin vastaavat nykyiset virat vapautuvat niiden haltijoilta tai kun virkojen haltijat ovat halukkaita siirtymään uusiin virkoihin. Virat ehdotetaan perustettaviksi valtiovarainministeriöön. Valmistelun aikana on valtiovarainministeriön vaihtoehtona ollut esillä valtioneuvoston kanslia. Koska valtiovarainministeriö vastaa valtion resurssihallinnosta, sen arvioidaan soveltuvan parhaiten tähän tehtävään.

Valtiovarainministeriö perustaisi ylimmän johdon virat valtiohallinnon yhteisiksi viroiksi. Valtiovarainministeriöön perustamisen jälkeen virat sijoitettaisiin ministeriöihin ja virastoihin valtioneuvoston päätöksellä. Päätöstoimivalta virkojen perustamisen osalta voisi olla valtiovarainministeriöllä valtioneuvoston sijaan sen vuoksi, että kysymyksessä ei olisi harkintavallan käyttöön liittyvä toimenpide. Virkojen sijoittaminen ministeriöihin ja virastoihin sen sijaan edellyttäisi koko valtioyhteisön näkökulmaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa, minkä vuoksi päätösval-

ta näistä asioista olisi valtioneuvoston yleisistunnolla.

Kelpoisuusvaatimusten ja valintamenettelyn uudistaminen

Ylimmän johdon nimittämismenettelyä ja tehtävään määräämismenettelyä koskevassa uudistuksessa keskeinen ja tulevaisuudessa vaikuttava muutos nykyiseen olisi se, että johtajien valinnassa käytettäisiin ammattitaitoista johtamista painottavia kelpoisuusvaatimuksia ja ammattitaitoista valintamenettelyä, joka varmistaisi uudistuksen tavoitteiden toteutumisen.

Esityksessä ehdotettavat kelpoisuusvaatimukset tarkentaisivat perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita ylimmän johdon nimitys- ja tehtävään määräämistilanteissa.

Pysyvä palvelussuhde ja määräaikainen johtamistehtävä

Viran ja tehtävän erottaminen toisistaan mahdollistaisi sen, että tehtävästä toiseen liikkuminen ja palvelussuhdeturva voitaisiin sovittaa yhteen uudella tavalla.

Palvelussuhde johdon virassa olisi toistaiseksi voimassa oleva, sillä valtionhallinnon ylimpien virkojen on oltava houkuttelevia ja hakijoita kiinnostavia. Toistaiseksi voimassa olevalla virkasuhteella varmistettaisiin myös tarpeellinen hallinnon jatkuvuus.

Johtamistehtävät (esimerkiksi kansliapäällikkö, viraston päällikkö) olisivat määräaikaisia. Näin lisättäisiin johdon liikkuvuutta ja tätä kautta koko valtioyhteisön yleisohjausta ja poikkihallinnollista ajattelua.

Sekä virat että tehtävät täytettäisiin avointa ja julkista menettelyä käyttäen.

Tarkoituksena on, että johdon virkoihin voidaan nimittää parhaat mahdolliset henkilöt riippumatta siitä, ovatko he jo valtion palveluksessa vai eivät. Julkinen hakumenettely kuitenkin voi estää elinkeinoelämän palveluksessa olevia hakeutumasta valtion tehtäviin. Tämä ongelma koskee myös asiantuntijoita sekä muita johtajia kuin tässä esityksessä tarkoitetaan. Riittävän avoimuuden turvaamiseksi selvitetäänkin erikseen, miten

haku- ja ilmoittautumismenettelyä voidaan kehittää niin, ettei ongelmaa olisi.

Virkamies määrättäisiin nimityksen jälkeen erikseen johdon tehtävään. Tehtävänimi osoittaisi sen, missä johtamistehtävässä virkamies on. Määräajan pituus olisi viisi vuotta. Määräajan jälkeen virkamies olisi pääsääntöisesti velvollinen siirtymään toisiin tehtäviin, jollei häntä ehdotuksen 9 §:ssä säädettävien perusteiden nojalla määrättäisi samaan tehtävään uudelleen.

Virkamies voisi määräajan jälkeen siirtyä myös muuhun kuin johdon tehtävään ja säilyttää asemansa johdon virkaan nimittetyinä virkamiehenä. Siirtymiseen vaadittaisiin näissä tapauksissa henkilön oma suostumus. Ensinnäkin olisi mahdollista siirtyä valtioneuvoston vaativiin asiantuntija- tai selvitystehtäviin voimassa olevan virkamieslain 22 §:n nojalla. Toiseksi olisi mahdollista, että virkamies siirtyy vaativiin asiantuntijatehtäviin tai kansainvälisiin tehtäviin määräajaksi.

Palkkatoimivallan täsmentäminen

Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se ottaisi huomioon ehdotetun valtion johtavien virkamiesten virka- ja tehtävärakenteen sekä valtion virkamieslain 4 §:ään ja valtion virkamiesasetuksen 28 §:ään esitetyt muutokset.

Toteuttamisvaihtoehdot

Nimittämistoimivaltaa koskevat säännökset erottelevat ylimmän johdon piiriin kuuluvia virkoja toisistaan. Valtioneuvoston yleisistunto nimittää valtaosaan ylimmistä johtamisviroista. Tämän muuttamiseen ei ole ilmennyt tarvetta lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa. Nimitystoimivallan jako presidentin ja valtioneuvoston välillä uudistettiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

Presidentin nimitystoimivaltaan ei ehdoteta muutoksia. Koska ehdotettava järjestelmä sisältää uutena asiana viran ja tehtävän erottamisen toisistaan, nimitys- ja tehtävään määrittämistoimivallan säilyttämistä on tarkasteltava uudella tavalla.

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu eri-

laisia vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Esityksessä on päädytty vaihtoehtoon, jossa luotaisiin yksi yleisvirikalaji (johdon virka). Nimittävänä viranomaisena olisi pääsääntöisesti valtioneuvosto. Sen lisäksi säädettäisiin lailla, että presidentti määrää kansliapäällikön ja maaherran tehtävään. Jos viimeksi mainittuihin tehtäviin määrättävä henkilö ei vielä olisi johdon virassa, presidentti nimittäisi hänet siihen. Muussa tapauksessa valtioneuvoston yleisistunto nimittäisi ensin henkilön johdon virkaan ja määräisi sen jälkeen ylimmän johdon tehtävään (johdon tehtävä). Presidentin toimivalta säilyisi näin ennallaan, koska hänen toimivaltaansa kuuluisi kansliapäälliköiden ja maaherrojen tehtävään määrääminen ja nimittäminen silloin, kun henkilöä ei ole aikaisemmin nimitetty johdon virkaan.

Tämän vaihtoehdon lähtökohtana on, että valtion ylimpien virkojen nimittämisjärjestelmä perustuu vahvasti perustuslailla säädettyyn, yksittäisen ministeriön vastuuseen omasta toimialastaan. Päätöksenteko virkanimitys- ja muissa asioissa perustuu esittelymenettelyyn, jossa asiaa valmisteleva virkamies esittelee asian ministerille tai valtioneuvostolle. Tämän menettelyn olennainen osa on esittelijänvastuu, johon kuuluu virkamiesesittelijän oikeus esittää eriävä mielipiteensä, jos päätöksentekijä päätyy esityksestä poikkeavaan ratkaisuun.

Lakiehdotuksen valmistelussa on tarkasteltu lisäksi vaihtoehtoista mallia, joka perustuu johdon strategiatyöryhmän ehdotukseen. Tämä malli olisi avoin virkaan nimitettäessä, mutta suljettu tehtävään määrättäessä. Vain yhteiseen johtamisvirkaan nimitetty virkamies voisi tulla määrättyksi järjestelmän piiriin kuuluvaan johtamistehtävään. Virkaan nimitettyjen ja johtamistehtävien määrä vastaisi aina toisiaan. Avoimesti haettaviksi tulevien virkojen määrä pysyisi yhtä suurena kuin nykyisessä järjestelmässä.

Tämä malli olisi vahvasti keskitetty, joten sen voidaan arvioida toimivan hyvin erityisesti valtionhallinnon yleisohjauksen vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta. Toimiala- ja tehtäväkohtaisten erityistarpeiden huomioon ottaminen olisi sen sijaan hankalaa, minkä vuoksi mallin käytännön toteutus olisi ongelmallista.

Valtionhallinnon johdon tukiyksikkö

Valtioneuvostoon ehdotetaan perustettavaksi erityinen tukiyksikkö, jonka tehtävänä on avustaa ministeriöitä ylimmän johdon virkojen ja tehtävien täyttämässä. Nimitysten ja tehtävään määräämisten valmistelu on sillä ministeriöllä, jossa tai jonka hallinnonalalla avoin virka tai tehtävä on. Nimitys- ja tehtävään määräämispäätökset valmisteltaisiin siis yhteistyössä ministeriön ja tukiyksikön kesken siten, että ammattimainen valintamenetely parhaalla mahdollisella tavalla toteutuu. Nimityksen esittelyvastuu olisi aina asianomaisella ministeriöllä.

Tukiyksikön tehtävänä olisi ministeriöiden ja muiden virastojen avustaminen myös muun kuin ylimmän johdon sekä asiantuntijoiden seuraajasuunnittelussa ja kehittämisessä, jotta ylimmän johdon tehtäviin hakeutuisi parhaat kehittämisedellytykset omaavia henkilöitä. Tukiyksikön tehtäviä olisivat myös johtajien urasuunnittelun ja kehittämisen tukeminen esimerkiksi johtamisvalmennusta järjestämällä tai sitä hankkimalla, ylimmän johdon tuloksellisuuden ja johtamisen arvioiminen sekä johtamissopimusten seuranta yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Johtamisen arviointi on keskeisesti asianomaisen ministeriön tehtävänä ja vastuulla. Arviointi on osa laajempaa tuloksellisuuden arviointia. Ministeriön yhteistyötahona tässä arvioinnissa on tukiyksikön lisäksi valtiovarain controller -toiminto.

Tukiyksikkö ehdotetaan sijoitettavaksi valtiovarainministeriöön, joka vastaa jo nykyisin valtionhallinnon johdon ja johtamisen kehittämisestä sekä valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta. Vaihtoehtoisena sijoituspaikkana on tarkasteltu valtioneuvoston kansliaa, joka vastaa pääministerin esikunnan hallituksen yleisestä politiikkaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslia on kuitenkin haluttu pitää suppeana, vain politiikkaohjauksen ytimen ja tiettyjen tukifunktioiden muodostamana yksikkönä.

Ehdotetun järjestelmän pääpiirteet

Järjestelmä tulisi voimaan sitä mukaa, kun ylimmän johdon virat tulevat avoimiksi tai kun niihin nimitetyt virkamiehet antaisivat suostumuksensa viran muuttamiseen valtio-

neuvoston yhteiseksi viraksi. Yhteiset virat sijoitetaan ministeriöihin ja virastoihin sen mukaisesti kuin ne on nyt perustettu eri organisaatioihin. Uudistuksella ei ole olennaista vaikutusta ylimmän johdon virkojen määrään.

Avoimiksi tulevat johdon virat täytettäisiin nykyiseen tapaan julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen. Virkaa täytettäessä ilmoitettaisiin samalla avoimeksi se tehtävä, johon virkaan nimitettävä henkilö on tarkoitus määrätä. Ilmoitus voidaan näin laatia juuri täytettävänä olevaan tehtävään soveltuvaksi. Virkaan nimittämistä valmisteltaisiin ottaen huomioon asianomaisen tehtävän muut vaatimukset. Se ministeriö, jonka hallinnonalalla tehtävä on, määrittelee tehtävään liittyvät erityiset vaatimukset ennen kuin virka ja tehtävä ilmoitetaan avoimiksi. Nämä liittyvät organisaation tilaan ja tilanteeseen, ja niiden avulla määritellään, minkälaista johtajaa organisaatio juuri silloin tarvitsee.

Asianomaisen ministeriön vastuulla olisi huolehtia siitä, että virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen hoidetaan ammattimaisesti ja muutenkin lakiehdotuksen tavoitteiden mukaisesti. Tähän kuuluu muun muassa ilmoittautumisasiakirjojen perusteella parhaiden ilmoittautujien ammattitaidon selvittäminen. Tässä painotettaisiin nykyistä enemmän johtamisosaamista, jonka sisältöä kuvataan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Menettelyyn kuuluu parhaimmiksi arvioitujen henkilöiden haastattelemine ja tarvittaessa soveltuvuuden arviointi. Menettelyssä voidaan käyttää ministeriön nimeämää haastatteluryhmää. Valtionhallinnon johdon tukiyksikkö avustaa ministeriöitä niiden valmistellessa viran täyttämistä ja tehtävään määräämistä.

Tukiyksikön tehtävänä on yhteistyössä kunkin uudistuksen piiriin kuuluvan virkamiehen kanssa suunnitella urakehitystä ja edistää yksilöllistä johtajana kehittymistä. Jokainen johtaja kävisi tukiyksikön virkamiehen kanssa vuosittain keskustelun, johon kuuluisi muun muassa urasuunnittelu. Tavoitteena on, että kullekin virkamiehelle löydetään yhteistyössä uusi tehtävä joko yhden tai kahden viisivuotiskauden jälkeen. Jollei sopivaa tehtävää löytyisi tai olisi muuten tarkoituksenmukaista, että virkamies jatkaisi samassa tehtävässä kahden kauden jälkeen-

kin, hänet määrättäisiin samaan tehtävään edelleen.

Virkamies olisi kuitenkin velvollinen siirtymään uuteen tehtävään, vaikka hän ei olisi sellaiseen ilmoittautunut. Virkamies voisi myös suostumuksellaan siirtyä muuhun kuin ylimmän johdon tehtävään määrääjäksi. Tällainen olisi esimerkiksi koko valtioneuvoston kannalta merkittävä selvitys- tai asiantuntija-tehtävä tai kansainvälinen tehtävä.

Kun tehtävä tulee avoimeksi, se olisi pääsääntöisesti ilmoitettava avoimeksi. Jos kuitenkin urasuunnittelussa on virkamiehen, asianomaisen ministeriön ja tukiyksikön kesken päädytty siihen, että virkamies on perusteltua määrätä samaan tehtävään uudeksi toimikaudeksi, tehtävää ei ilmoitettaisi avoimeksi. Avoimesti täytettäviä virkoja ja tehtäviä olisi kuitenkin nykyistä useammin, koska samaa virkamiestä ei aina määrättäisi samaan tehtävään uudelleen. Tarkoituksena onkin houkuttaa myös valtionhallinnon ulkopuolelta tulevia henkilöitä valtion ylimmän johdon tehtäviin. Tavoitteena on myös lisätä johdon liikkuvuutta valtionhallinnon ja yksityisen tai kunnallishallinnon välillä.

Järjestelmän tavoitteena on, että virkoja ja tehtäviä olisi yhtä monta. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, koska johdon virkaan nimitetty voi siirtyä omasta pyynnöstään määrääjäksi myös muuhun kuin ylimmän johdon tehtävään. Jos henkilö siirtyisi tällaiseen tehtävään, hän olisi edelleen nimitettynä johdon virkaan, mutta hänelle ei maksettaisi palkkausta johdon tehtävästä. Palkkaus maksettaisiin siitä tehtävästä, jota hän hoitaa. Näin turvattaisiin se, että johdon virkoihin tehtävät nimitykset ovat toistaiseksi voimassa olevia, ja että niihin nimitetyillä virkamiehillä olisi mahdollisuus myös muuhun kuin ylimmän johdon piirissä tapahtuvaan liikkumiseen tehtävästä toiseen.

Palkkaus määräytyisi sen tehtävän mukaan, johon virkamies määrätään. Palkkaus ei kuitenkaan alenisi, jos henkilö siirtyisi vaativuudeltaan alemmantasoiseen tehtävään. Tavoitteena on, että virkamiehiä voidaan sijoittaa tehtäviin vailla ulkoisia rajoitteita kuten palkan mahdollinen alentuminen. Tärkeää on se, että jokainen johdon virkaan nimitetty voidaan sijoittaa hänen ammattitaitoaan ja organisaation tarpeita parhaiten vastaaviin tehtäviin.

Johdon virkaan nimitetyn virkamiehen oikeudellinen asema

Johdon virkaan nimitettävän tai nimitetyn virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät valtion virkamieslain nojalla ja ovat lähtökohtaisesti samat kuin muidenkin virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Eroavaisuudet perustuvat ylimpiin virkoihin nimitettyjen asemaan virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuina virkamiehinä sekä ehdotettavaan uudistukseen, johon kuuluu siirtymisvelvollisuus johdon tehtävästä toiseen. Lakiehdotuksen mukaiset johdon virat kuuluisivat virkamieslain 26 §:n soveltamispiiriin.

Kaikkien virkamiesten oikeudet ovat lainsäädännössä samat. Ne säädetään virkamieslain 4 luvussa. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvat virkamiesten tasapuolinen kohtelu (11 §), yhdistymisvapauden turvaaminen (12 §) sekä huolehtiminen siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat (13 §). Tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee myös nimittämisestä päättämistä. Viranomainen ei tuolloin saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla.

Hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluvaatimus koskee myös nimittämispäätöstä. Johdon virkaan nimittämistä varten asianomainen ministeriö laatii nimitysmuistion, joka on samalla nimityspäätöksen perustelu.

Valtionhallinnon ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävän henkilön on valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan ennen nimittämistään annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, mainitun lain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä.

Virkamiesten yleisistä velvollisuuksista keskeisiä ovat valtion virkamieslain 14 §:n 1 ja 2 momentin säännökset. Ensiksi mainitun mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan virkamiehen on käyttydyttävä ase-

mansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityisesti käyttäytymisvelvollisuuden suhteen ylimmille virkamiehille asetetaan suuremmat vaatimukset kuin muille, ja heidän käyttäytymisvelvollisuutensa ulottuu myös vapaa-aikaan.

Lakiehdotuksen mukaan johdon virkaan nimitettäisiin toistaiseksi, ilman määräaika. Tämä merkitsisi johtajille nykyistä parempaa palvelussuhdeturvaa. Palvelussuhde päättyisi henkilön oman irtisanoutumisen tai viranomaisen taholta tapahtuvan irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen johdosta. Lisäksi palvelussuhde päättyisi, kun virkamies saavuttaa virkamieslaisissa säädetyn eroamisiansä. Valtion virkamieslain 35 §:ssä säädetty eroamisikä on 68 vuotta. Johdon virkaan nimitetyllä virkamiehellä olisi kuitenkin velvollisuus siirtyä uuteen tehtävään valtioneuvoston määräyksestä. Tehtävään määräys olisi kerrallaan pääsääntöisesti viiden vuoden pituinen ja virkamies voitaisiin määrätä uudelleen samaan tehtävään.

Johdon virkaan nimitetyllä virkamiehellä olisi oikeus ilmoittautua uuteen tehtävään, mutta hän olisi velvollinen siirtymään toiseen tehtävään ilman ilmoittautumistaankin. Hänet voitaisiin myös määrätä muuhun kuin siihen johdon tehtävään, johon hän on ilmoittautunut.

Ministeriöiden ja tukiyksikön tehtävänä on huolehtia johdon virkaan nimitetyn oikeusturvasta siten, että hän saa asianmukaisen tiedon johdon järjestelmään liittyvistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Uuden tehtävän löytyminen edellyttää virkamiehen, asianomaisen ministeriön ja tukiyksikön tiivistä yhteistoimintaa.

Johdon virkaan nimitetty voisi irtisanoutua johdon virasta ja tehtävästä tavanomaisia irtisanomisaikoja noudattaen.

Valtioneuvostolla tai asianomaisella ministeriöllä olisi oikeus antaa virkamiehelle huomautus tai valtion virkamieslain 24 §:ssä säädetty kirjallinen varoitus, jos virkamies rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Viranomaisen oikeuteen päättää virkasuhde sovellettaisiin valtion virkamieslain 25 §:n, 26 §:n, 27 §:n sekä 33 ja 34 §:n säännöksiä. Taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita koskevaa 27 §:ää lukuun ottamatta muut säännökset koskevat palvelussuhteen päättämistä virkamiehestä johtuvista syistä.

Valtion virkamieslain 26 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan säännöksessä mainitut virkamiehet irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tämä peruste on luonteeltaan väljempi kuin lain 25 §:ssä tarkoitettu erityisen paina syy -irtisanomisperuste. Ylimpien virkamiesten asema ja valtuudet ovat sellaiset, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta. Valtion virkamieslain hallituksen esityksen (HE 291/1993 vp) perusteissa todettiin, että valtionhallinnon uudistaminen asettaa uusia vaatimuksia myös valtionhallinnon johtajille. Näihin uudistuksiin kuuluvat muun muassa tulosbudjetointiin, -ohjaukseen ja -johtamiseen siirtyminen sekä henkilöstöhallinnollisen toimivallan siirtymisen virastoille. Näiden seurauksena muun muassa valtionhallinnon ylimpien johtajien itsenäisyys, ratkaisuvallta ja vastuu lisääntyvät. Muun muassa tulosvastuun toteuttaminen valtion yhteiskunnallisesti merkittävissä tehtävissä 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 johdusta syistä saavuttamatta tulee oikeuttaa palvelussuhteen päättämiseen, vaikkei siihen olisi 25 §:ssä säädettyjä syitä.

Edellä mainitut perusteet ovat voimassa edelleen ja niiden tulee koskea myös uusiin johdon virkoihin nimitettäviä virkamiehiä. Virkasuhde voitaisiin niin ikään irtisanoa valtion virkamieslain 26 §:n nojalla esimerkiksi silloin, jos virkamies rikkoisi tai laiminlöisi virkavelvollisuuksiaan siten, että luottamus hänen toimintaansa olisi menetetty. Käytännössä säännöstä ei ole sovellettu juuri lainkaan eikä viime vuosilta ole oikeuskäytäntöä asiasta. Virkamiehen kannalta on tärkeää, että hän viimeistään nimittämisvaiheessa saa tietoonsa virkasuhteen päättämisen perusteet. Tiedottamisvastuu kuuluu sekä asianomaiselle ministeriölle että tukiyksikölle.

Virkasuhteen irtisanomista ja purkamista koskevista menettelytavoista sekä muutoksenhakumenettelystä säädetään valtion virkamieslaissa.

4. Esityksen vaikutukset

rainministeriön toimintamäärärahoja kohdentamalla.

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettavan uudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena on parantaa valtionhallinnon ministeriöiden ja virastojen toiminnan tuottavuutta ja edistää tilivelvollisuus uudistuksen toteuttamista. Taloudellisten vaikutusten arvioidaan siten olevan myönteisiä ja pitkällä aikavälillä merkittäviäkin.

Välittömät taloudelliset vaikutukset liittyvät uuden järjestelmän edellyttämään koordinoitutarpeeseen, valintamenettelyn syventämiseen sekä muihin tehtäviin, jotka edellyttävät tukiyksikön perustamista. Ehdotettavan uudistuksen toteutuminen ei vaikuta ministeriössä tehtävän nimitysvalmistelun vaatimiin voimavaroihin, vaan niiden voidaan arvioida pysyvän ennallaan.

Tukiyksikön voimavarojen tarvetta arvioidaessa uudistuksen kohderyhmään kuuluvien yleisvirkojen ja johtamistehtävien määräksi on oletettu 130 tehtävää. Laskelmissa lähtökohtana on viiden vuoden tehtäväkausi ja kaksi kautta samassa tehtävässä. Tässä tilanteessa vapautuisi keskimäärin 13 tehtävää vuodessa järjestelmän ollessa täydessä toiminnassa. Virkoja olisi aluksi täytettävä enemmän, mutta myöhemmin viidestä kymmeneen vuosittain.

Tukiyksikössä olisi päällikkö, kaksi asiantuntijavirkamiestä sekä toimistos sihteeri. Palkkauskustannukset ja johdon valmennuksen ja kehittämisen tukemisen kustannukset olisivat arviolta 450 000 euroa vuodessa.

Ehdotuksen lähtökohtana on, että johdon virkaan nimitetyn virkamiehen palkkaus määräytyy sen tehtävän mukaan, johon hänet on määrätty. Palkkauksen määrittely perustuu tehtävän vaativuuden arviointiin. Järjestelmän toimivuus ja etenkin liikkuvuuden varmistaminen edellyttää kuitenkin, että johdon virkaan nimitetyn virkamiehen palkkaus ei alene, vaikka hänet määrättäisiin sellaiseen tehtävään, jonka palkkaus olisi aiempaa pienempi. Tästä menettelystä voi aiheutua yksittäisissä tapauksissa jonkin verran enemmän kustannuksia kuin nykyjärjestelmässä. Niiden tarkkaa määrää ei voida vielä arvioida, mutta arvion mukaan ne ovat vähäisiä.

Tukiyksiköstä ja sen toiminnasta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa valtiova-

4.2. Vaikutukset valtioneuvoston ja viranomaisten toimintaan

Vaikutukset nimitysvalmisteluun

Ehdotus ei muuta nimitysvalmisteluun ja esittelyyn liittyviä toimivaltasuhteita valtioneuvoston piirissä. Nimitysvalmistelusta vastaisi edelleen se ministeriö, jonka hallinnonalalla täytettävä tehtävä on. Tämä ministeriö myös esittelisi nimityksen valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösvalta nimityksissä säilyisi ennallaan. Ehdotetun tukiyksikön rooli nimitysvalmistelussa olisi avustava eikä sillä olisi esittelyvastuuta asiassa.

Ehdotuksen toteutuminen vaikuttaisi ministeriöiden käytännön nimitysvalmisteluun jonkin verran. Uudistuksen toteutumisen voidaan ennakoida lisäävän valintatilanteiden määrää, koska ylimmän johdon virkaan nimitetyt virkamiehet vaihtaisivat tehtäviä useammin kuin nykyisin. Tämän vuoksi nimityksiin liittyvän hallinnollisen työn kokonaismäärän voidaan arvioida lisääntyvän nykyisestä. Ammattimaisen valintamenettelyn käytön vaikutusta on vaikea arvioida, koska nykyisin käytettävät menettelyt vaihtelevat eri ministeriöissä.

Henkilöstövaikutukset

Uudistus toisi valtionhallinnon johtajille mahdollisuuden liikkua tehtävästä toiseen ja hankkia näin monipuolista kokemusta ja osaamista eri toimintayksiköistä ja tehtävistä. Aivan uutta olisi johtajille annettava, johtamistehtävän vaatimukset ja johtajien työssä jaksamisen huomioon ottava tuki. Lisäksi johtajat pääsisivät osallisiksi uudenaikaisesta valmennuksesta ja verkostosta sekä urasuunnittelusta.

Uudistus vaikuttaisi eniten niiden virkamiesten asemaan, joiden virat ehdotuksen mukaan muutettaisiin valtionhallinnon yhteisiksi. Virkoihin nimitettyjen virkamiesten aseman järjestäminen oikeudenmukaisella ja

oikeusturvavaatimusten mukaisella tavalla edellyttää, että nimitetyillä itsellään on mahdollisuus päättää siitä, haluavatko he siirtyä uuteen järjestelmään vai jäädä nykyiseen virkaansa. Tavoitteena on, että mahdollisimman moni virkaan nimitetty antaisi suostumuksensa viran muuttamiseen yhteiseksi, jolloin virkamies samalla siirtyisi suostumuksensa myötä uuteen järjestelmään.

Jollei virkamies kuitenkaan antaisi suostumusta, hänellä olisi oikeus jäädä nykyiseen virkaansa määräajan loppuun asti tai kunnes virkasuhde muuten päättyy.

Lisäksi uudistuksen johdosta joidenkin entisten työnantajaerittelyvirkojen palkkatoimivalta siirtyisi valtiovarainministeriöltä ministeriöille.

Sukupuolivaikutukset

Uudistuksen voidaan arvioida parantavan naisten mahdollisuuksia tulla nimetyiksi ylimmän johdon virkoihin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että järjestelmän myötä valtionhallinnossa ryhdyttäisiin määrätietoisesti etsimään johtajan uralle potentiaalisia henkilöitä jo ennen varsinaiseen johtamistehtävään nimittämistä. Tällä tavalla löydettyjen potentiaalisten naisjohtajien urakehitystä voidaan tukea ja johtamisvalmiuksia kehittää niin, että heillä on hyvät mahdollisuudet hakeutua ja tulla nimitetyiksi ylimmän johdon tehtäviin.

4.3. Ulkopuolisen arvioinnin yhteenveto

Koska ehdotuksella voidaan arvioida olevan laajoja ja pitkällekin ulottuvia vaikutuksia myös muualle hallintoon ja yhteiskuntaan kuin pelkästään uudistuksen kohteena välittömästi olevaan valtion ylimpään virkamiesjohtoon, valtiovarainministeriö tilasi ulkopuolisen etukäteisarvioinnin ehdotuksen vaikutuksista. Arviointi kattaa suunniteltujen toiminnan tuloksellisuutta, tuottavuutta ja laatua, poikkihallinnollista toimintatapaa, johtamisen ammattitaitoa ja virkamiesjohdonjärjestelmää koskevien tavoitteiden lisäksi vaikutukset koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän kannalta. Arvioinnin laati professori Markku Temmes Helsingin yliopistosta. Toimeksiannon määräaika oli 30 päivä

marraskuuta 2005.

Arvioinnin aineistona olivat poliittisen johdon, virkamiesjohdon ja tiedotusvälineiden edustajien sekä julkisen henkilöstöpolitiikan asiantuntijoiden haastattelut. Lisäksi aineistona käytettiin uudistusesityksen valmistelumateriaalia ja valtion nykyisen virkamiesjohdon profiilia koskevaa aineistoa.

Yhteenvetona etukäteisarvioinnin tuloksista voidaan esittää seuraavat.

Uudistuksen vaikutukset valtionhallinnon rakenteisiin ja valtasuhteisiin

Ministeriön virkamiesjohdon aseman ja roolin korostaminen selventäisi osaltaan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon rooleja.

Uusi järjestelmä mahdollistaisi paremmin rekrytoinnin, urasuunnittelun, tehtäväkierron sekä koulutus- ja tukipalvelujen kohdistamisen virkamiesjohdon käyttöön. Tehtäväkierron merkitys on erityisen suuri ministeriöiden välillä, koska se parantaa hallinnonalojen poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota. Uusi järjestelmä antaa mahdollisuuksia valmistella ylimmän virkamiesjohdon nimityksiä, tehtäväkiertoa ja urasuunnittelua koko hallintokoneiston näkökulmasta.

Uusi järjestelmä siirtäisi ylimmän virkamiesjohdon rekrytointiin ja urasuunnitteluun liittyvää informaalista valtaa valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriön ja muiden hallinnonalojen välisen yhteistyön tulisi perustua malliin, jossa valtiovarainministeriön tukiyksikön tehtävät nähtäisiin verkostomaisesti organisoiduksi palveluksi. Tavoitteeksi voidaan asettaa, että valtiovarainministeriö ottaisi vastuun uuden järjestelmän tarvitsemien tukipalvelujen kehittämisestä, mutta olisi valmis siirtämään kehitetyn palvelun valtioneuvoston kanslian hoidettavaksi, mikäli pääministerin asemaa myös hallituksen hallinnollisena johtajana halutaan myöhemmin korostaa.

Uuden järjestelmän vaikutukset valtionhallinnon johtamiskulttuuriin ja virkamiesjohdon kehitykseen

Uusi järjestelmä antaa mahdollisuuksia parantaa valtioyhteisön toiminnan tuloksellisuutta, tuottavuutta ja laatua johtajapolitiikan

kehityksen keinoin. Nämä tulokset perustuvat siihen, että johtajien valinnoissa, urasuunnittelussa, tehtäväkierrossa, itsensä kehittämisesä sekä johtamisen tuloksia arvioivassa palautejärjestelmässä painotetaan nykyistä määrätietoisemmin nykyaikaisen julkisen johtamisen edellyttämiä johtajakompetensseja. Uusi järjestelmä mahdollistaisi yhdessä johtajasopimusten kanssa ylimmän virkamiesjohdon henkilökohtaisen vastuun suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan.

Uusi järjestelmä korostaa yleisjohtajuutta ja panostaa sen kehittämiseen. Yleisjohtajuuden ja asiantuntijajohtajuuden tasapaino on kuitenkin niin olennainen osa julkista johtamista, että se joudutaan ottamaan huomioon useimmissa ylimmän johdon nimityksissä ja urasuunnittelussa. Myös nimitettävien ansiot muutosjohtajina tai talous- ja henkilöstöjohtamisessa ovat tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon nimityksiä valmisteltaessa. Virkamiesjohdon kompetenssin elementteinä tulisi korostaa erilaisissa johtamistehtävissä hankittua kokemusta, jotka muodostavat kunkin johtajan johtajaprofiilin.

Virkamiesjohto edustaa poliittiseen johtoon verrattuna jatkuvuutta. Tämä jatkuvuus tulisi turvata siten, että määräaikaisten nimitysten kestot ovat riittävän pitkiä. Järjestelmässä esitetty viisi vuotta ja mahdollinen jatko täyttävät ylimmällä virkamiesjohdon tasolla tämän vaatimuksen. Tehtäväkierron yhteydessä omaksuttavan asianomaisen nimitettävän oman toivomuksen kunnioittamisen voidaan katsoa myös turvaavan virkamiesjohdon itsenäisyyttä ja neutraalisuutta. Määräaikaisuus tulisi toteuttaa systemaattisesti valtionhallinnon johtamistehtävissä.

Uusi järjestelmä tähtää tehtäväkierron olennaiseen lisäämiseen ylimmän virkamiesjohdon piirissä. Tämä tavoite edellyttäisi toimivan tehtäväkierron organisointia jo viimeistään keskijohdon tehtävissä. Ylimmällä tasolla ongelmaksi muodostuu varsin usein vaadittava erityisasiantuntemus ja nimitettävän toivomukset erityisesti eläkeikää lähestyttäessä. Silti mahdollisuudet lisätä tehtäväkiertoa ovat myös ylimmällä tasolla merkittävät. Hyvin toteutettu tehtäväkierto lisäisi johtamistehtävissä olevien motivaatiota ja panostusta omaan kehitykseen ja urajatteluun.

Hyvin toteutettuna uusi järjestelmä lisäisi

ylimmän virkamiesjohdon arvostusta yhteiskunnassa. Tehtäväkierto sekä hallintokoneiston sisäisinä järjestelyinä että julkisen ja yksityisen sektorin välillä lisäisi luottamusta virkamiesjohdon korkeatasoisuuteen. Määräaikaiset projektitehtävät tarjoavat mahdollisuuden hyödyntää ylimmän johdon asiantuntemusta myös varsinaisten johtamistehtävien ulkopuolella.

Uudistuksen vaikutukset valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon profiilin kehitykseen

Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon ollessa näkyvin osa valtionhallinnon henkilöstöä vaikuttaa virkamiesjohdon profiili myös valtion työnantajakuvaan. Tästäkin syystä virkamiesjohdon profiilin kehittäminen on tärkeää.

Naisten osuus ylimmän virkamiesjohdon piirissä on edelleen pieni. Urasuunnittelujärjestelmä todennäköisesti nopeuttaisi naisjohtajien osuuden lisääntymistä ylimmän virkamiesjohdon piirissä.

Ministeriöiden, virastojen ja laitosten nykyisen johdon virkauriin ei sisälly juurikaan kokemusta kunnallishallinnon tai yksityisen sektorin johtamistehtävistä. Tasapainoisempien virkaurien aikaansaaminen on uuden järjestelmän haaste. Myös ylimmän virkamiesjohdon koulutustaustaa on mahdollista monipuolistaa urasuunnittelujärjestelmän avulla. Uuden järjestelmän soveltaminen voitaisiin aloittaa kohdistamalla se uusiin johtamistehtäviin tuleviin.

Kansainvälisten tehtävien merkitys osana ylimmän virkamiesjohdon urakehitystä on kasvamassa. Uusi järjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia luoda selvempiä pelisääntöjä kansainvälisten tehtävien hyödyntämiseksi ylimmän johdon urasuunnittelussa.

Uuden järjestelmän vaikutukset johtamispolitiikan kehittämiseen ja soveltamiseen

Kiireellisin ja merkittävin lähivuosien kehittämiskohde nykyaikaisen johtajapolitiikan luomiseksi Suomen valtionhallintoon on ammattitaitoisen tukiyksikön perustaminen ja sen toiminnan kehittäminen. Tukiyksikön tulisi olla ammatillisesti korkeatasoinen ja omaksua hallinnon asiakkaita palveleva roo-

li. Sen tulisi pääosin hankkia tarvitsemansa asiantuntijapalvelut ulkopuolelta. Johtajapolitiikan kehittämistä ja tukiyksikön tehtävää vaikeuttaa ainakin aluksi se, että valtionhallinnon uuden johtamisjärjestelmän eri elementit kuten tulosjohtaminen, johtokuntaohjaus ja seurantajärjestelmät eivät vielä muodosta hitsautunutta kokonaisuutta.

Johtajapolitiikan palvelujen piiriin kuuluvien kesken täytyy olla osoitettavissa yhteisiä arvoja ja päämääriä. Tukiyksikön tehtävänä on järjestää näiden yhteisten tekijöiden pohjalta räätälöityä henkilökohtaisesti toteutuvaa koulutusta ja muita tukipalveluja, kuten mentorointia, sekä kehityskeskusteluja. Tehokas johtajapotentialin kartoitus ja urasuunnittelujärjestelmä edellyttävät niiden ulottamista myös ylimmän virkamiesjohdon ulkopuolelle valtionhallinnon keskijohtoon ja kunnallishallintoon. Kartoituksia kiinnostuksesta siirtyä yksityiseltä sektorilta valtionhallinnon johtotehtäviin tulisi myös tehdä.

Alussa uusi järjestelmä voisi olla informaalin, jossa pääpaino olisi tukijärjestelmän palveluilla ja johtajapotentialien kartoituksella. Järjestelmä voitaisiin aluksi ulottaa vain ministeriöihin, virastoihin ja laitoksiin ja lääninhallituksiin. Järjestelmää voitaisiin saatujen kokemusten perusteella laajentaa myöhemmin. Tukiyksikön rekryointipalvelut voisivat tulevaisuudessa kattaa myös johtokuntien jäsenet.

Johtajapolitiikkaa ja tukiyksikön toimintaa tulisi määrääjain arvioida. Tukiyksikön tueksi tulisi asettaa ohjausryhmä, joka koostuisi julkisen johtamisen ja johtajapolitiikan asiantuntijoista.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvosto teki 30 päivänä elokuuta 2001 periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Periaatepäätöksen johtamisen kehittämistä koskevaan osaan sisältyi johdon kehittämisen strategian laatiminen.

Valtiovarainministeriö asetti 21 päivänä tammikuuta 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia vuosiksi 2002 – 2012. Työryhmä sai ehdotuksensa valmiiksi 24 päivänä tammikuuta 2003 (Ammattimaiseen johtami-

seen valtionhallinnossa, VM 1/2003). Työhön liittyi erillinen selvitysosa, jossa on tarkasteltu johtamisympäristöä, johtajien poistumaa ja liikkuvuutta, ylimpien virkamiesten nimittämiskäytäntöä sekä kansainvälistä kehitystä valtionhallinnon johdon kehittämisessä (VM 6/2003).

Tämän jälkeen valtiovarainministeriö asetti 29 päivänä huhtikuuta 2004 tukiryhmän edistämään valtioneuvoston yhteisten johtamisvoimavarojen rekryointia, liikkuvuutta ja kehittämistä. Tukiryhmä teki ehdotuksensa 15 päivänä tammikuuta 2005 päivätyssä muistiossaan Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen (VM 1/2005). Tukiryhmä ehdotti, että uudistus toteutetaan säätämällä siitä erityislaki. Tukiryhmän muistioon sisältyi ehdotus uuden lain sisällyksi.

Hallituksen esitys on tämän jälkeen valmisteltu valtiovarainministeriössä. Mainittu ylimmän johdon tukiryhmä on osallistunut esityksen valmisteluun.

Esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) ja siihen liittyvien sopimusten mukaiset neuvottelut valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa.

Esitys valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ylimmän johdon tukiryhmä järjesti kolme keskustelutilaisuutta uudistuksesta ministeriöiden hallintojohdolle. Lisäksi se järjesti marraskuussa 2004 kuulemistilaisuuden ministeriöiden kansliapäälliköille ja osastopäälliköille sekä virastopäälliköille. Edelleen tukiryhmä kuuli työnsä loppuvaiheessa oikeuskansleri Paavo Nikulaa, valtiosihteeri Risto Volasta valtioneuvoston kansliasta sekä alivaltiosihteeri Hannu Himasta ulkoasiainministeriöstä.

Kaikki ministeriöt, valtioneuvoston oikeuskansleri ja valtiovarain controller -toiminto sekä Valtion yhteisjärjestö VTY ovat antaneet lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausuntopyyntö ei sisältänyt ehdotusta valtion virkaehtosopimuslain muuttamiseksi.

Lausuntojen mukaan uudistukseen suhtaudutaan pääpiirteissään myönteisesti ja sen tavoitteita pidetään kannatettavina. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota järjestelmän käytännön toteutukseen ja esitettiin perustelujen ja toimenpiteiden tarkentamista. Lausunnoissa ehdotettiin myös, että uudistuksen tavoitteet yhdistettäisiin muuhun tuloksellisuuden kehittämiseen ja tuottavan toiminnan varmistamiseen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnon mukaan uudistuksen vaatiman erillislain vaihtoehtona tulisi pohtia nykyjärjestelmän muokkaamista tavoitteiden saavuttamiseksi. Lausunnossa todetaan, että esityksessä ehdotettu vaihtoehto on sisällöllisesti ja rakenteellisesti varsin pitkälle menevä kokonaisuudis-

tus. Vaihtoehtona tulisikin arvioida, voidaan-ko valtion ylimmän johdon valintaperusteiden ja -menetelmien uudistamis- ja kehittämistarpeet toteuttaa nykyiseltä lainsäädännölliseltä pohjalta sitä kehittäen. Jos uudistus kuitenkin toteutetaan, oikeuskansleri kannattaa perusteluissa esitettyä hajautetumpaa mallia.

Käytännön toimenpiteiden osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota eri toimijoiden välisiin toimivaltasuhteisiin, nimittämisperusteisiin, tehtävään määräämiseen, valintaperusteisiin ja virkamiehen oikeusturvaan. Lausunnoissa korostettiin järjestelmän avoimuutta ja houkuttelevuutta myös muille kuin ylimmän johdon virassa oleville.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki valtion johtavista virkamiehistä

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Lain tavoitteena on edistää valtionhallinnon johtamisen laatua ja tuloksellisuutta. Lain tarkoituksena on myös turvata valtionhallinnon johtamisvoimavarat sekä ylimmän virkamiesjohdon ammatillinen osaaminen, johtamistaito ja motivaatio. Johtamisvoimavarojen turvaamiseen sisältyy myös se, että ylimmän johdon tehtäviin on saatavilla tarvittavaa johtamisosaamista. Tämä tarkoittaa sen varmistamista, että valtiolla on käytössään kulloinkin tarvittava johtamisosaaminen ja että ylimmän johdon tehtäviin on riittävästi halukkaita henkilöitä. Johtajien tulee olla koko valtioyhteisön käytössä siten, että valtionhallinnon kokonaisuus parhaalla mahdollisella tavalla näkyy johtamisessa ja sitä kautta ministeriöiden ja muiden toimintayksiköiden toiminnassa.

Valtion ylimpään virkamiesjohtoon valittaisiin johtamistehtävän kannalta ammattitaitoisia henkilöitä, jotka valituksi tultuaan saavat tukea ammattitaitonsa ylläpitämisessä ja uudistamisessa. Ylimmän virkamiesjohdon valinnassa korostettaisiin erityisesti johtamistaitoa, johon kuuluu tahto toimia johtamistehtävässä ja saada tuloksia aikaan työskentelemällä ihmisten kautta ja kanssa. Edelleen ylimpien virkamiesjohtajien on oltava hyvin motivoituneita tehtäväänsä. Vain siten heidän toimintansa voi olla tuloksellista.

Pykälän mukaan ylimmältä virkamiesjohdolta edellytetään korkeaa eettistä tasoa. Tämä liittyy siihen, että valtionhallinnon toiminnan tulee olla arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena onkin arvoperustan ja yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen. Valtionhallinnon johtamisessa olisi sovitettava yhteen yhtäältä toiminnan tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimukset sekä toisaalta hyvän hallinnon periaatteet, jotka liittyvät demokraattisen oikeusvaltion perusteisiin. Ylim-

män virkamiesjohdon tehtävänä on omalla esimerkillään ja johtamistavallaan toteuttaa valtionhallinnon korkean eettisen tason säilymistä. Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan arvot ovat toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus sekä vastuullisuus.

2 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentissa määritellään lain soveltamisala uusilla käsitteillä johdon virka ja johdon tehtävä. Ehdotuksessa yhtäältä virka ja määräaikainen virkasuhde sekä toisaalta tehtävä erotetaan toisistaan.

Pykälän 2 momentissa luetellaan ne johdon tehtävät, joihin lakia sovellettaisiin. Kaikille säännöksessä tarkoitetuille tehtäville on yhteistä se, että niihin nimittävänä viranomaisena on joko tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Momentin 1 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin ministeriön kansliapäällikön ja alivaltiosihteerin tehtävään. Lakia sovellettaisiin myös valtiovarainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä. Lakia ei sovellettaisi poliittisiin valtiosihteereihin. Myöskään ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ei kuuluisi järjestelmän piiriin kuten ei koko ulkoasiainministeriön hallinnonala. Momentin 2 kohdan mukaan lakia sovelletaan ministeriön osastopäällikön tehtävään. Momentin 3 kohdassa viitataan ministeriön osastopäällikön tehtäviä vastaaviin tehtäviin, joista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitetuista osastopäällikköä vastaavista tehtävistä säädetään valtioneuvoston virkamiesasetuksen 28 §:ssä. Tarkoitus on, että ehdotettavan pykälän osastopäällikköä vastaavat tehtävät ovat pääosin samat kuin virkamiesasetuksessa. On tarkoituksenmukaista, että virkamieslain 26 §:n soveltamisala on tältä osin mahdollisimman yhdenmukainen johdon virkojen ja tehtävien määrittelyn kanssa, koska mainitussa säännöksessä säädetään erityisistä perusteista, joilla säännöksen soveltamisalaan kuuluvat virkamiehet voidaan irtisanoa tavanomaista väljemmillä perusteilla. Tätä rajausta uudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa enempää kuin uudistuksen tavoitteiden kannalta on välttä-

mätöntä. Uudistuksen piiriin ei ehdoteta sisällytettäväksi valtakunnansovittelijan virkaa, koska valtakunnansovittelijan tehtävään valittavalta edellytetään työmarkkinaosapuolten luottamusta ja työssä vaadittavien erityisten ammatillisten vaatimusten täyttämistä. Lisäksi valtakunnansovittelijan toimisto on henkilömäärältään varsin pieni.

Ehdotettavaan uudistukseen liittyisi valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 2 momentin tarkentaminen. Valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoaminen edellyttää, että virkamiesasetuksen 28 §:n 2 momentin viittaus talousarviossa eriteltäviin virkoihin samoin kuin liikelaitoksen toimitusjohtajiin poistetaan. Myös ehdotettava palkkatoimivallan jakoa koskeva säädösehdotus edellyttää asetuksen muuttamista.

Kuluvan vaalikauden alussa valtioneuvosto uudisti toimintatapojaan ottamalla käyttöön ohjelmajohtamisen. Ohjelmajohtajat ovat määräaikaissa virkasuhteessa hallituskauden ajan. Koska ohjelmajohtamisjärjestelmää varten ei ole perustettu virkoja, ohjelmajohtajan tehtävät eivät kuuluisi järjestelmän piiriin.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin välittömästi ministeriön alaisen keskushallinnon viraston päällikön tehtäviin sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Uudistuksen soveltamisalaan kuuluvien virastopäälliköiden piiri ei ole yksiselitteisesti lailla määritettävissä. Tämä johtuu siitä, että kaikkia välittömästi ministeriön alaisen viraston päälliköitä ei ehdoteta sisällytettäväksi uudistuksen piiriin näiden virastojen henkilöstömäärän vähäisyyden tai toiminnan luonteen takia. Tällaisia ovat muun muassa konkurssiasiamiehen ja tietosuojavaltuutetun toimistot. Valtioneuvoston asetuksella säätäminen on tarpeen myös siksi, että eräiden tutkimuslaitosten päällikön tehtävät liitettäisiin ehdotettavaan järjestelmään vasta myöhemmin ja ulkoasiainministeriön joidenkin johtamisvirkojen mukaan liittämistä selvitetäisiin.

Pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin maaherran tehtävään, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maaherraa, työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan tehtävään sekä alueellisen ympäristökeskuksen johtajan tehtävään.

Pykälän 3 momentissa on viittaussäännös

eräiden julkisen vallan organisaation virkoihin, joista säädetään erikseen.

3 §. *Suhde muihin säädöksiin.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lain suhteesta valtion virkamieslakiin, jossa on yleiset säännökset virkaan nimittämisestä. Virkamieslakiin nähden ehdotettava laki olisi erityislaki, jossa on ensisijaiset säännökset ylimmän johdon nimittämisestä. Valtion virkamiesasetuksen 7 – 16 §:ssä säädetään viran haku- ja ilmoittautumismenettelystä. Viran ja tehtävän täyttämismenettelyssä noudatettaisiin pääosin samoja hakumenettelyn julkisuutta, avoimuutta, kattavuutta ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia kuin nykyisin.

Ainoa uuden järjestelmän tarkoituksesta, erityisesti urasuunnittelun tuesta, johtuva uudistus olisi se, että virkamies voitaisiin määrätä uudelleen samaan tehtävään ilman, että tehtävä ilmoitettaisiin avoimeksi. Tämä menettely ei vähennä nykyistä avoimuutta ja julkisuutta virkojen täytössä, koska virat ilmoitettaisiin edelleen julkisesti avoimiksi ja tehtävätkin silloin, kun tehtävään on tarkoitus määrätä muu kuin sitä hoitava virkamies. Jos tehtävä ilmoitettaisiin aina avoimeksi, urasuunnittelulla ei voisi olla sitä merkitystä, jota uudistuksella tavoitellaan.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on viittauksia niihin virkoihin, jotka korvautuvat ehdotettavan lain mukaisilla johdon tehtävillä. Uutta lakia sovellettaisiin 2 momentin mukaan näihinkin ilman, että jokaista yksittäistä lakia on tarpeen muuttaa ehdotuksen mukaiseksi. Tarkoitus on, että nykyiset säädökset erityisistä kelpoisuusvaatimuksista uudistuksen piirissä olevien tehtävien osalta kumotaan.

2 luku. **Johdon yhteiset virat, virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen**

4 §. *Yhteiset virat.* Pykälän 1 momentin mukaan valtiolla olisi valtiovarainministeriöön perustettuja valtionhallinnon yhteisiä johdon virkoja, joihin nimitetyt virkamiehet määrättäisiin 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin johdon tehtäviin. Ylimmän johdon virkojen perustaminen tai muuttaminen valtioneuvoston

hallinnon yhteisiksi viroiksi merkitsisi poikkeusta voimassa olevaan järjestelmään siinä, että virkoja ei enää perustettaisi siihen ministeriöön tai virastoon, jossa ne toiminnallisesti ovat. Uudistus edellyttäisi valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamista. Niissä säädetään viroista, joiden perustaminen, lakkauttaminen ja nimikkeen muuttaminen edellyttää erittelyä valtion talousarviossa. Johdon virkojen muuttaminen valtionhallinnon yhteisiksi sekä viran ja tehtävän erottaminen toisistaan poistavat tarpeen eritellä virat talousarviossa. Muutoksella ei sinänsä olisi käytännön vaikutusta johtamistehtävien määrään, koska esimerkiksi jokaisessa virastossa olisi jatkossakin viraston päällikkö. Uudistuksen piiriin kuuluvissa ministeriöissä olisi lain voimaantulon jälkeenkin ylimpänä virkamiesjohtajana kansliapäällikkö tai kansliapäällikkö valtiosihteerinä (valtiovarainministeriö). Ministeriöissä olisi myös osastopäälliköitä sen mukaan kuin niiden toiminta ja organisointi edellyttäisivät.

Yhteisten johdon virkojen perustaminen valtiovarainministeriöön palvelisi sitä tavoitetta, että virat olisi helpompi mieltää valtioneuvoston yhteisiksi kuin silloin, jos ne perustettaisiin ministeriöihin ja virastoihin. Viran ja tehtävän erottaminen toisistaan puoltaa tällaista järjestelyä. Toinen asia on se, miten virkojen budjetointi järjestetään. Budjetointi voi olla riippumaton viran perustamisesta uutta järjestelmää luotaessa. Kun otetaan huomioon, että valtionhallinnossa on käytössä toimiva ja joustava toimintamenobudjetointimenettely, budjetointia ja taloudellisuuden seurattavuutta ei esitetä muutettavaksi uudistuksen vuoksi. Johdon palkkaukset sivukuluineen maksettaisiin jatkossakin asianomaisen viraston tai laitoksen toimintamäärärahoista eikä valtiovarainministeriön momentilta.

Edellä esitetystä seuraa, että johdon virkojen perustaminen valtiovarainministeriöön tehtäisiin ilman, että vastaava määräraha olisi valtiovarainministeriön käytössä. Valtion virkamieslain 4 §:n 1 momentissa edellytetään, että virkoja voidaan perustaa käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Tämän on perinteisesti katsottu tarkoittavan sitä, että asianomaisella virastolla on tarvittavat määrärahat viran perustamiseen. Kun uudistuksen myötä virat olisivat valtionhallinnon yh-

teisiä, määrärahojen rajoissa perustaminen tarkoittaisi sitä, että tarvittavat määrärahat kutakin johtamistehtävää varten ovat valtion talousarviossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimivallasta päättää yhteisten virkojen sijoittamisesta ministeriöihin ja virastoihin. Yhteisen viran sijoittaminen ei tarkoita samaa kuin valtion virkamieslain 5 §:ssä säädetty viran siirtäminen virastosta toiseen. Yhteisen viran sijoittaminen toteutetaan viranomaisen yksipuolisella päätöksellä, vaikka virka olisi täytettynä. Käytännössä tämä ei vaikuta virkamiehen asemaan, koska tehtävään määrääminen on erillinen päätös ja sillä määritellään se, missä ministeriössä tai virastossa virkamies työskentelee. Viran sijoittamista koskevan päätöksen esittelisi valtioneuvostolle valtiovarainministeriö.

5 §. Johdon virkaan nimittäminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nimittämistoimivallasta johdon virkaan. Ehdotuksen mukaan nimittämisestä päättäisi valtioneuvosto eli käytännössä valtioneuvoston yleisistunto. Henkilö nimitettäisiin johdon virkaan ennen kuin hänet määrättäisiin johdon tehtävään, vaikka molempien päätösten valmistelu voi tapahtua rinnakkain ja samanaikaisesti. Virka täytettäisiin avointa ilmoittautumismenettelyä noudattaen kuten nykyisin. Se ministeriö, jonka hallinnonalalla virka on, valmistelisi nimityksen ja esittelisi asian valtioneuvostolle. Uudistus ei siten muuttaisi toimivaltasuhteita nimityksiasioiden valmistelussa. Uudistuksen tavoitteena on kuitenkin vaikuttaa siihen, että valinta- ja nimittämismenettely kokonaisuudessaan hoidetaan ministeriöissä ammattitaitoisesti niin, että se tukee uudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Ehdotettavan ylimmän johdon tukiyksikön tehtäviin kuuluisi ministeriöiden avustaminen ja tukeminen nimitysvalmistelussa. Tukiyksiköllä ei kuitenkaan olisi vastuuta nimitysvalmistelun eri vaiheissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pääsäännöksi se, että virkaan nimitetään toistaiseksi. Tämä merkitsee, että palvelussuhde on vakinainen ja sen päätyminen edellyttää virkamiehen taholta irtisanoutumista tai eroamisiän saavuttamista taikka viranomaisen taholta tapahtuvaa virkasuhteen irtisanomista tai purkamista. Säännöksen tavoitteena on asettaa kaikki ylimmät virkamiehet kes-

kenään samaan asemaan palvelussuhteen keston osalta ja myös estää määräaikaisista virkanimityksistä johtuva viransijaisuusketjujen käyttö. Virkaan voitaisiin nimittää määrääjäksi myös sillä perusteella, että virkaan ilmoittautunut henkilö sitä haluaisi ja hakisi. Tämä olisi tarpeen, jotta tulevaisuudessa johdon tehtäviin olisi mahdollista saada houkutteluksi myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät halua sitoutua vakinaisesti valtionhallinnon johdon tehtäviin, mutta olisivat halukkaita toimimaan yhdessä, itseään kiinnostavassa ja itselleen sopivassa johdon tehtävässä.

6 §. Johdon tehtävään määrääminen. Pykälän 1 momentin mukaan johdon tehtävään määrättäisiin sen jälkeen, kun henkilö on nimitetty johdon virkaan. Tehtävänimike määrittäisi johdon tehtävän hierarkkisen aseman ja tarkemman sisällön. Johdon tehtävät täytettäisiin johdon virkojen tavoin avointa ja julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen. Johdon tehtävä ilmoitettaisiin julkisesti avoimeksi silloin, kun siihen on tarkoitus nimittää muu kuin tehtävään jo aikaisemmin määrääjäksi määrätty henkilö. Avoin tehtävään määräämismenettely on omiaan estämään ylimmän johdon sulkeutumista, mikä ei ole uudistuksen tarkoituksena. Kun tehtävät pääsääntöisesti ilmoitettaisiin julkisesti haettaviksi, niihin voisivat ilmoittautua sekä johdon virkaan jo nimitetyt henkilöt että valtionhallinnossa jo työskentelevät samoin kuin valtionhallinnon ulkopuoliset henkilöt. Tavoitteena on, että jokaiseen tehtävään pystytään löytämään paras mahdollinen henkilö tehtävän vaatimusten kannalta.

Johdon tehtävään määräämisessä on kaksi vaihtoehtoista menettelytapaa riippuen siitä, onko tehtävään määrättävä henkilö ilmoittautunut johdon tehtävään tämän lain soveltamispiirin ulkopuolelta vai onko hänet jo aikaisemmin nimitetty johdon virkaan. Ensin mainittu vaihtoehto koskee tilanteita, joissa henkilö ensimmäisen kerran nimitetään ylimmän johdon virkaan lain voimaantumisen jälkeen. Virantäyttömenettely edeltää tehtävään määräämismenettelyä, vaikka niitä voidaan valmistella samanaikaisesti. Tällaisessa tilanteessa tämän lain soveltamisalaan kuuluvan henkilö on ilmoittautunut avoimeksi ilmoitettuun johdon tehtävään. Tehtävään määräämisen edellytyksenä on, että henkilö ensin nimitetään johdon virkaan. Käytännös-

sä johdon virkaa ei ilmoiteta avoimeksi itsenäisenä, vaan siihen liittyy myös johdon tehtävän avoimena olo. Johdon tehtävän täyttämismenettelyä voidaan kuvata siten, että johdon virkojen ulkopuolisille kysymyksessä on viran- ja tehtävänäyttömenettely, kun taas johdon virkaan jo nimitetyille kysymyksessä on vain tehtävän täyttömenettely.

Edellä kuvatusta menettelystä johtuen virkojen ja tehtävien määrä voivat jonkin verran poiketa toisistaan. Johdon virkoja voi olla enemmän kuin johdon tehtäviä. Järjestelmän toimivuus edellyttää, että tukiyksiköllä on vahva koordinointiote ja kyky löytää järjestelmän piirissä oleville virkamiehille uusia tehtäviä.

Johdon tehtävään voitaisiin määrätä myös sellainen johdon virkaan nimitetty virkamies, joka ei ole ilmoittautunut tehtävään. Tämän tarkoituksena on turvata toisaalta se, että kaikilla tehtävillä on hoitaja, ja toisaalta johdon liikkuvuuden toteutuminen tavoitteiden mukaisesti. Koska uudistuksen olennaisena elementtinä on johdon tukiyksikön perustaminen ja tukiyksikön tehtävänä on yhdessä asianomaisten virkamiesten ja ministeriöiden kanssa suunnitella virkamiesten uraa, viranomaisella on oltava keinot toteuttaa tarkoituksenmukaisia tehtävään määräyksiä myös ilman erityistä ilmoittautumista.

Tehtävää ei olisi ilmoitettava avoimeksi, jos siihen halutaan määrätä tehtävään jo aiemmin määrätty virkamies. Tämän perusteluna on erityisesti se, että tehtäviä täytettäessä on otettava huomioon organisaation tilanne ja johtajalle asetettavat vaatimukset siinä tilanteessa sekä johtamiseen kuuluva riittävä jatkuvuus tilanteen sitä edellyttäessä. Täyttömenettelystä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tehtävään määrättäisiin 2 momentin mukaan määrääjäksi, jonka pituus olisi viisi vuotta. Joissakin tilanteissa voisi olla tarpeen määrätä virkamies tehtävään viittä vuotta lyhyemmäksi ajaksi. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun virkamies saavuttaa valtion virkamieslain 35 §:ssä säädetyn eroamisiansa alle viiden vuoden kuluessa tai kun hän ilmoittaa jäävänsä vanhuuseläkkeelle ennen viiden vuoden määräajan täyttymistä. Säännöksessä tarkoitettuja erityisiä syitä tavanomaista lyhyempään tehtävään määräämiseen voisi olla muitakin kuin edellä mai-

nitut. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata se, että viiden vuoden määräaika ei tarpeettomasti vaikeuttaisi tarkoituksenmukaisia tehtäväjärjestelyjä.

7 §. Tehtävään määrävä viranomainen. Pykälässä säädettäisiin johdon tehtävään määräämisen toimivallasta. Tasavallan presidentin toimivalta säilyisi ennallaan. Tämän vuoksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin presidentin toimivallasta nimittää ennen tehtävään määräämistä virkaan ministeriön kansliapäällikkö tai maaherra, jollei henkilöä olisi aikaisemmin nimitetty johdon virkaan. Jos kansliapäällikön tai maaherran tehtävään määrättävä henkilö on jo aiemmin nimitetty johdon virkaan, presidentti ainoastaan määräisi hänet tehtävään. Nimitystoimivalta näissä tilanteissa olisi pääsäännöstä poiketen presidentillä, vaikka siihen ei olisi perusteita ehdokaiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kannalta katsottuna. Poikkeus on kuitenkin välttämätön sen vuoksi, että presidentille perustuslain 126 §:ssä määriteltyä nimitystoimivaltaa ei ehdotettavalla lailla kavennettaisi. Hallitus ei myöskään pidä perusteltuna ehdottaa perustuslain muuttamista presidentin nimitystoimivallan määrittelemiseksi uudelleen. Nimityksen valmistelisi ja esittelisi se ministeriö, jonka hallinnonalalla tehtävä on.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston tehtävään määräämistoimivallasta, mikä olisi pääsääntönä. Tehtävään määräämisestä päättäisi valtioneuvoston yleisistunto sen ministeriön esittelystä, jossa tai jonka hallinnonalalla täytettävä tehtävä on. Tehtävään määräämisestä laadittaisiin muistio kuten virkanimityksestäkin.

Pykälän 3 momentin säännös olisi tarpeen sen vuoksi, että se turvaa presidentin toimivallan säilymisen niin, ettei valtioneuvosto voi määrätä 1 momentissa mainittua virkamiestä muuhun tehtävään sinä aikana, jona presidentin päättämä tehtävään määräys on voimassa. Vaihtoehtoisesti tehtävään määräys voisi päättyä siten, että virkamies itse irtisanoutuu virasta.

8 §. Uuteen tehtävään määrääminen. Pykälässä säädettäisiin uuteen johdon tehtävään määräämisestä (1 momentti) ja virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta (2 momentti). Siirtymävelvollisuudesta on tarpeen säätää lailla sen vuoksi, että tehtävän vaihtaminen määrä-

ajoin kuuluu uuteen järjestelmään ja siirtymisvelvollisuus on sen olennainen osa. Taus-talla oleva virkasuhde olisi kuitenkin jatkuva ja siten tehtävään määräyksistä riippumaton. Siirtymistä tuettaisiin kehityskeskusteluilla, urasuunnittelulla ja valmennuksella, mitkä kuuluisivat perustettavaksi ehdotettavan tukiyksikön keskeisiin tehtäviin. Tavoitteena on, että uusi tehtävä löytyisi virkamiehen ja tukiyksikön säännöllisen vuorovaikutuksen tuloksena yhteisymmärryksessä. Virkamies voitaisiin määrätä uuteen tehtävään, vaikka hän ei olisi ilmoittautunut siihen. Tämä on välttämätöntä järjestelmän toimivuuden turvaamiseksi. Virkamies voitaisiin määrätä myös vaatavuustasoltaan alhaisempaan uuteen tehtävään, vaikka hän ei olisi ilmoittautunut siihen. Tämä voisi johtua esimerkiksi siitä, että hänellä on sellainen ammattitaito, jota organisaation johtaminen sillä hetkellä edellyttää, tai että hänen urasuunnittelunsa kannalta tuosta tehtävästä olisi hyötyä. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet säilyisivät kuitenkin ennallaan. Uuteen järjestelmään kuuluu myös johdon palkkausperusteiden uudistaminen siten, että palkkaus ei alenisi vaatavuustasoltaan alhaisempaan tehtävään siirryttäessä.

Uuteen tehtävään siirtyminen perustuisi pääsääntöisesti asianomaisen virkamiehen ja tukiyksikön yhteistyöhön urasuunnittelussa. Uuteen tehtävään määrääminen ei edellyttäisi virkamiehen suostumusta. Jos uuteen tehtävään määrääminen kuitenkin vaikuttaisi virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa, tehtävään määrääminen vaatisi virkamiehen suostumuksen.

Poikkeuksellisesti voisi myös olla mahdollista määrätä virkamies uuteen tehtävään tilanteessa, jossa hän ei ole suoriutunut tehtävästään moitteettomasti ja/tai yleinen etu vaatii hänen siirtämistään toiseen tehtävään. Tällainen tilanne voi kuitenkin tulla kysymykseen vain silloin, kun kyseessä ei ole sellainen teko tai laiminlyönti, joka edellyttäisi virkasuhteen irtisanomista valtion virkamieslain 25 tai 26 §:n nojalla tai purkamista 33 §:n nojalla.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että järjestelmän piirissä oleva virkamies tietäisi ennalta, miten järjestelmä toimii, mihin tehtäviin hänet voitaisiin määrätä ja millä perusteilla. Ammattimaisella ja huolellisesti toteu-

tetulla uudenaikaisella valintamenettelyllä turvattaisiin järjestelmän piiriin kuuluvien virkamiesten oikeudet tasapuoliseen kohteluun ja ammattitaidon puolueettomaan arviointiin. Nimitystä valmistelevalla ministeriöllä on tiedotusvastuu asiasta. Nimitysmuistio laadittaisiin jokaisesta virkanimityksestä ja tehtävään määräyksestä ja se sisältäisi päätöksen perustelut.

9 §. Samaan tehtävään määrääminen. Pykälässä säädetään edellytyksistä, joilla virkamies voidaan määrätä samaan tehtävään uudestaan. Tavoitteena on liikkuvuuden lisääminen. Tästä syystä on aina harkittava ensisijaisesti uuteen tehtävään määräämistä. Toisaalta tavoitteena on myös se, että kuhunkin johdon tehtävään löydetään sen vaatimukset parhaiten täyttävä henkilö. Tämän vuoksi on tarpeen säätää, että henkilö voidaan määrätä uudestaan samaan tehtävään.

Viiden vuoden toimikauden toimineelle johtajalle voitaisiin erityisin perustein sallia mahdollisuus jatkaa tehtävässä pitempäänkin. Pykälän 1 kohdan tarkoittamassa tilanteessa viranomaisen olisi arvioitava virkamiehen johtamistyön menestyksellisyyttä ja sitä, onko virkamiehen nimittäminen samaan tehtävään edelleen perusteltua. Harkinnassa huomioon otettavia seikkoja olisi muun muassa se, mikä on organisaation tilanne ja millaista johtajuutta se vaatii, sekä se, millaisia ehdokkaita on tarjolla tehtävään. Pykälän 2 kohta koskisi taas lähellä eläkeikää olevaa virkamiestä, jonka uudelleen määräämiselle olisi perusteltu syy. Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että virkamies on hoitanut tehtävänsä menestyksellisesti eikä ole toiminnallisista syistä tarkoituksenmukaista määrätä häntä uuteen tehtävään, jossa toimikausi jäisi alle viiden vuoden mittaiseksi.

10 §. Muuhun tehtävään siirtyminen. Johdon virkaan nimitetty virkamies voi suostumuksensa perusteella siirtyä 8 tai 9 §:ssä säädetyn kauden päätyttyä myös muuhun kuin tässä laissa tarkoitettuun johdon tehtävään määrääjäksi. Tämä voitaisiin toteuttaa voimassa olevan valtion virkamieslain 22 §:n nojalla. Säännöksen mukaan virkamies, jonka nimittää tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö, voidaan asettaa enintään kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi silloin, kun siihen on valtion tehtävien hoitamiseen perustuva pätevä syy. Kah-

den vuoden määräaika voidaan samoin edellytyksin jatkaa enintään kahdella vuodella. Säännökseen liittyvien hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”käytettäväksi asetetun virkamiehen tehtäviä voisivat olla esimerkiksi useita hallinnonaloja koskevat kehittämissä tehtävät. 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.” (HE 291, 1993 Vp, s. 35) Johdon virkaan nimitetyn virkamiehen asiantuntemusta voitaisiin käyttää erityisen hyvin esimerkiksi laajaa osaamista vaativissa ohjelmajohtajan, projekti-päällikön tai selvitysmiehen tehtävissä määrääjän. Tehtävän päätyttyä virkamies voitaisiin määrätä uuteen johdon tehtävään. Edellä kuvattu järjestely ei edellyttäisi erillisten virkojen perustamista.

Olisi myös mahdollista, että virkamies siirtyy vaativiin asiantuntijatehtäviin tai kansainvälisiin tehtäviin määrääjäksi. Tällainen tehtävä voisi perustua tukiyksikön ja henkilön laatimaan urasuunnitelmaan.

11 §. Kelpoisuusvaatimukset virkaan nimitettäessä ja tehtävään määrättäessä. Pykälässä määriteltäisiin johdon virkaan vaadittavat kelpoisuusvaatimukset (1 momentti) ja tehtävään määräämisen edellytykset (2 momentti). Uudet kelpoisuusvaatimukset korvaisivat voimassa olevat, pääsääntöisesti valtioneuvoston ohjesäännössä ja virastokohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa säädetty vaatimukset.

Johtamisen tärkein tavoite on saada aikaan tuloksia. Valtion ylimmän virkamiesjohdon tehtävässä vaadittavat taidot ja kyvyt ovat hyvin samanlaisia kuin muussakin toimintaympäristössä olevan johtajan. Valtionhallinnon johtajana toimiminen edellyttää kuitenkin lisäksi laaja-alaista yhteiskunnallisen vaikuttavuusvaatimuksen ja poliittisen ohjauksen huomioon ottamista sekä kykyä näiden edellyttämään vuorovaikutukseen. Johtajuus ja kyky kommunikoida organisaation sisällä merkitsee kykyä välittää strateginen näkemys organisaatioon ja saada henkilöstö sitoutumaan ja toimimaan tämän näkemyksen mukaan.

Johtamiselle asetettavat yleiset vaatimukset koskevat myös valtionhallinnon johtajia. Ne ovat:

- johtaja ymmärtää toimintaympäristön tilanteen;
- johtajalla on kyky muodostaa visio ja strategia sen toteuttamiseksi;
- johtaja osaa asettaa konkreettisia tavoitteita ja vastuuttaa henkilöstöä;
- johtaja osaa ohjata organisaation toimimaan asetettujen tavoitteiden suuntaisesti;
- johtaja parantaa jatkuvasti organisaation kykyä toteuttaa tehtäväänsä; sekä
- johtaja arvioi ja valvoo organisaation toimintaa ja kantaa siitä vastuun.

Ylimmän virkamiesjohdon johtamisosaamisen sisältö muodostuu edellä mainituista osatekijöistä siten, että organisaation tuloksellisuus ja hyvinvointi sekä jatkuvuus ja muutokset ovat tasapainossa keskenään. Tämä edellyttää sekä hyvää asioiden hallintaa että henkilöjohtamista.

Nämä tekijät ohjaisivat valintatilanteessa tehtävää arviointia ja toisivat perusteita ehdokkaiden keskinäiseen vertailuun. Tavoitteena on, että johtamisen ammattitaidon painoarvo nimitysharkinnassa kasvaa nykytilaan verrattuna. Nimityksen valmisteluvaiheessa olisi otettava huomioon myös se, että henkilö viiden tai pääsääntöisesti enintään kymmenen vuoden kuluttua siirtyy uuteen tehtävään.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon eri tehtävissä on sekä yhteisiä piirteitä että erityispiirteitä, jotka vaihtelevat toimintayksikön luonteesta, toimialasta ja tehtävän organisatorisesta asemasta riippuen. Joissakin johtamistehtävissä on hallittava enemmän asianomaisen toimialan erityistietoa kuin toisessa. Esimerkiksi ministeriön kansliapäälliköltä ei vaadita niin syvällistä erityisalan tuntemusta kuin tutkimuslaitoksen päälliköltä. Osaamisvaatimusten kannalta voidaan erotella erilaisia johtamistehtävien ryhmiä, joissa on keskenään samanlaisia vaatimuksia. Esimerkiksi valtioneuvoston piirissä vaaditaan perehtyneisyyttä valtioneuvoston ja ministeriön toimintaan sekä uudistusten valmisteluun ja toteuttamiseen. Viraston johtamisessa taas vaaditaan käytännön viranomaistehtävien organisointia sekä johtamiseen ja toimialaan liittyvää osaamista. Nämä tekijät painottuvat eri tavoin eri tehtävissä. Jokaisessa valintatilanteessa on selvitettävä, millaista johta-

misosaamista ja asiantuntemusta juuri siinä tehtävässä tarvitaan.

Yleisten vaatimusten lisäksi johtajaa valittaessa on tarpeen selvittää myös se, missä tilassa asianomainen toimintayksikkö johtajan vaihtuessa on ja mitkä ovat johtamistehtävälle asetettavat vaatimukset. Nämä selvitetään jo ennen kuin tehtävä ilmoitetaan avoimeksi ja ne mainitaan ilmoituksessa, jolla tehtävä ilmoitetaan avoimeksi. Kyky johtaa toimintayksikköä huomioon ottaen sen tila ja mahdolliset muutosvaatimukset on yksittäistapauksissa huomioon otettava ja arvioitava asia.

Pykälän 1 momentissa säädettäviin kelpoisuusvaatimuksiin kuuluu ensinnäkin ylempi korkeakoulututkinto. Tämä vaatimus on voimassa nykyisinkin ylimpiin virkoihin nimitettäessä ja se määrittelee ylimmälle virkamiesjohdolle asetettavan koulutuksen tason.

Käytännössä osoitettu johtamistaito on niin ikään jo voimassa olevien säännösten edellyttämä vaatimus samoin kun johtamiskokemus, jota vaaditaan kaikkein ylimmiltä virkamiehiltä. Ne tarkoittavat näyttöä siitä, että henkilöllä on johdon yleisviran ja kyseisen tehtävän kannalta merkittävä johtamistaito ja sen lisäksi johtamiskokemusta. Johtamiskokemus osoittaa, että henkilö on saanut sovitut laatuvaatimukset täyttäviä tuloksia aikaan käyttäen henkilöstöä voimavarana. Johtamistaito ei sinänsä edellytä johtamiskokemusta eikä päinvastoin. Käytännössä kuitenkin valinnan kannalta merkittävää johtamiskokemusta voidaan saada linjavastuullisessa johtamistehtävässä, johon sisältyy myös henkilöjohtamista. Kokemus voidaan hankkia missä tahansa johtamistehtävässä, ei vain valtionhallinnossa. Valinnan kannalta johtamistehtävän tuloksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä eikä niinkään se, kuinka pitkään henkilö on ollut johtamistehtävässä.

Käytännössä osoitetun johtamistaidon määrittelyssä lähtökohtana ovat edellä mainitut johtamisen vaatimukset. Tarkoituksena on valintatilanteessa varmistaa se, että henkilö on käytännössä osoittanut omaavansa johtamisen valmiudet. Valintatilanteessa on laajalaisesti arvioitava henkilön onnistumisista ja valmiuksista varsinaisissa johdon tehtävissä. Johtamistaito voidaan hankkia muussakin kuin varsinaisessa johtamistehtävässä, kuten esimerkiksi vaativan hankkeen johtamisesta.

Käytännössä osoitettu johtamistaito voidaan jakaa kuuteen osa-alueeseen, joita käytettäisiin kriteereinä kunkin virkaan ilmoitautuneen henkilön johtamisvalmiuksia arvioidessa. Samalla on otettava huomioon sen tehtävän vaatimukset, jonka täyttämistä on kysymys. Tehtävään määrättäessä harkinnassa olisi arvioitava sitä, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat juuri siinä tehtävässä. Tähän vaikuttavat erityisesti viraston luonne, tehtävän asema ministeriössä ja tehtävässä edellytettävän toimialan tuntemuksen laajuus ja syvyys.

Käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueita ovat henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen, prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta, voimavarojen johtaminen ja toimintojen koordinointi, tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen, toimintaympäristössä vaikuttaminen ja muutosten johtaminen, valtionhallinnon yleisiasiantuntemus sekä kyky jatkuvaan kehittymiseen. Näiden arviointi olisi tehtävä jokaisen johdon virkaan nimitämisen yhteydessä yleisesti. Lisäksi johtamistaitoa olisi arvioitava näiden osatekijöiden kannalta jokaisessa tehtävään määräämistilanteessa erityisesti sen tehtävän vaatimusten näkökulmasta. Johtamistaidon arviointi kuuluisi kuitenkin enemmän johdon virkaan nimitämiseen kuin tehtävään määrittämiseen. Valintatilanteissa käytännössä osoitettua johtamistaitoa arvioidaan seuraavilla perusteilla.

Henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen (valmentajan ja mahdollistajan rooli) ovat johtamisen peruselementit kaikessa johtamisessa. Henkilöjohtaminen tarkoittaa ensisijaisesti kykyä ymmärtää omaa ja muiden käyttäytymistä ja kykyä toimivaan vuorovaikutukseen. Se sisältää kyvyn vaikuttaa henkilöstön suorituksiin ja niiden parantamiseen käyttäen keinoina arviointia, kannustamista ja kehittämistä. Hyvä henkilöjohtaminen on tuloksellisen toiminnan edellytys. Henkilöjohtamiseen kuuluvia ja valintamenettelyssä arvioitavia asioita ovat erityisesti ihmissuhde- ja vuorovaikutustaidot. Johtajalla on oltava kiinnostusta ja kykyä toimia henkilöstön kautta ja kanssa. Esimerkillinen, oikeudenmukainen ja avoin ihmisten kohtaaminen ja kohtelu luovat pohjan johtajan ja henkilöstön motivaatiolle. Työyhteisöjen rakentaminen

tarkoittaa kykyä rakentaa toimivia työyhteisöjä ja luoda edellytyksiä työyhteisön ja sen jäsenten oppimiselle, innovatiivisuudelle ja hyvinvoinnille. Johtajan on hallittava konflikteja ja vahvistettava työyhteisössä eettisiä toimintatapoja. Hänen on kyettävä toimimaan roolimallina ja kannustavan johtamiskulttuurin esimerkkinä.

Prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen sekä toimintojen valvonta (tehostajan ja hallinnoijan rooli) tarkoittaa johtajalta vaadittavaa kykyä seurata ja kehittää sekä oman että organisaation työskentelyn tehokkuutta niin, että kaikki voimavarat ovat parhaalla mahdollisella tavalla käytössä. Siihen kuuluu myös organisaation tuloksellisuuden, laadun ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seuranta ja toiminnan kehittäminen. Tehostamisen lisäksi johtajan on kyettävä valvomaan toimintaa niin, että se täyttää hyväksytyjen säännösten ja toimintaperiaatteiden vaatimukset. Hänen on kyettävä organisoidaan ja johtamaan erilaisia, muun muassa poikkihallinnollisia, hankkeita. Samoin hänen on kyettävä sovittamaan yhteen eri toimintoja ja verkostoja. Toimintojen koordinointi tarkoittaa johtajalta edellytettävää kykyä toimia verkostoissa ja koordinoida eri toimintoja.

Tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen (aikaansaajan ja ohjaajan rooli) tarkoittaa ennen kaikkea johtajalta edellytettävää näkemyksellisyyttä ja kykyä asettaa tavoitteita. Johtajan on kyettävä rakentamaan toimiva organisaatio ja jakamaan vastuuta ja päätösvaltaa tarkoituksenmukaisesti. Keskeisenä vaatimuksena on kyky saada aikaan tuloksia ja kyky edistää tuloksellista työympäristöä. Tämä edellyttää sitä, että johtaja hallitsee myös oman ajankäyttönsä ja jaksamisensa.

Vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen (vaikuttajan ja uudistajan rooli) sisältää sen, että valtionhallinnon ylämpään johtoon kuuluva johtaja kykenee hankkimaan ja ylläpitämään vaikutusvaltaa, muun muassa viestimällä tehokkaasti johtamisen eri kentillä. Uudistajana hänen on kyettävä laaja-alaiseen käsitteelliseen ajatteluun ja yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen sekä luovaan ongelmanratkaisuun. Johtajan on toisaalta kyettävä itse sopeutumaan muutoksiin ja toisaalta kyettävä edistämään

organisaation muutuskulttuuria johtamalla muutoksia. Johtajalta on edellytettävä kykyä ennakoita organisaation tulevaisuuden ja pitkän aikavälin menestymisen mahdollisuuksia.

Myös valtionhallinnon yleisiasiantuntemus kuuluisi osaksi käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Voimassaoleviin ylimpien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksiin sisältyy käytännössä osoitetusta johtamistaidosta erillisenä vaatimuksena perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan. Uudistettavissa kelpoisuusvaatimuksissa edellytettäisiin valtionhallinnon yleisiasiantuntemusta. Tämä johtuu uudistuksen päätavoitteesta, jossa korostetaan tasapainoa laaja-alaisen johtamisosaamisen ja asianomaisen toimialan ammatillisen osaamisen välillä. Asiantuntemukselle on tarvetta jatkossakin, mutta kelpoisuusvaatimuksissa se kuuluu asiallisesti osaksi johtamistaitoa. Tämän vuoksi valtionhallinnon yleisiasiantuntemus liitettäisiin osaksi käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Se tarkoittaa uudentyyppistä asiantuntemusta, joka koostuu valtionhallinnon yleisiasiantuntemuksesta ja toimintaympäristön tuntemuksesta. Se ei edellytä aikaisempaa työskentelyä valtiolla. Valtionhallinnon ylimmiltä johtajilta olisi edellytettävä valtionhallinnon, talouselämän ja yleensä yhteiskunnallisten ilmiöiden laaja-alaista ymmärrystä. Asiantuntemukseen kuuluu myös johtajilta vaadittava kyky tehokkaasti hyödyntää tietoa ja osaamista organisaatioiden voimavaroina ja toimia poikkihallinnollisesti.

Edellisten lisäksi johtamistaitoon kuuluu kyky jatkuvaan kehittymiseen eli oppimiskyky. Se viittaa henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, jotka osoittavat, että johtajalla on ensinnäkin tahto kehittyä johtajana ja toiseksi kyky olla avoin ja oppia kokemuksistaan. Kehittymiskykyisyydeltä on edellytettävä jatkuvuutta, koska uusi järjestelmä rakentuu uusien tehtävien omaksumiseen määräajoin.

Edellä selostettuja tekijöitä on tarkoitus käyttää sekä virkaan nimitettäessä että tehtävään määrättäessä. Niiden painotukset vain voivat poiketa toisistaan riippuen siitä, kummasta tilanteesta on kysymys. Mitä korkeampi johtamistehtävän vaativuustaso on, sitä enemmän siinä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja kyky toimia roolimallina ja koko organisaat-

tiokulttuurin edustajana. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa ja kyky välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi.

Kelpoisuusvaatimukset täyttäviä ehdokkaita vertaillaan toisiinsa perustuslain 125 §:n nimitysperusteiden edellyttämällä tavalla. Vertailun perustana olisivat ne vaatimukset, jotka kyseiselle johtamistehtävälle on tilannearviossa määritelty. Nämä olisivat myös viran- ja tehtävän avoimena olosta koskevassa ilmoituksessa mainittavia asioita, jotka sekä ohjaavat että sitovat nimitysharkintaa. Perustuslain nimitysperusteet edellyttävät, että koulutuksen ja työkokemuksen kautta saatujen taitojen ohella verrataan tehtävän kannalta tärkeitä kykyjä ja henkilökohtaisia valmiuksia. Esimerkiksi yhteistyö- ja vuorovaikutuskyvyt sekä kehittymismahdollisuudet kuuluvat tämän arvioinnin piiriin. Nimitysperusteet eivät viittaa vain jo saavutettuihin tuloksiin, vaan ne sisältävät myös sen arvioinnin, miten henkilön voidaan kaikkien käytettävissä olevien tietojen valossa arvioida hoitavan tehtävää menestyksellisesti.

Valtionhallinnon ylimmältä johdolta edellytettävää kykyä tulokselliseen johtamiseen arvioitaessa perusteina olisi käytettävä yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta. Valintamenettelyyn kuuluva johtamistaidon ammattimainen arviointi edellyttää erikseen määriteltäviä yhtenäisiä arviointiperusteita.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena olisi ohjata tehtävään määräämismenettelyä siten, että siinä arvioitaisiin jokaisessa yksittäisessä tilanteessa oikea tasapaino tehtävässä vaadittavan johtamisosaamisen sekä toimintaympäristön ja asianomaisen toimialan erityisosaamisen välillä. Toimialan osaamisen taso vaihtelee valtionhallinnon eri johtamistehtävissä suuresti ja ennen valintaa tehtävässä tilannearviossa olisi määriteltävä juuri siinä tehtävässä tarvittava taso. Johtamisosaamisen arviointi perustuisi edellä mainittuihin johtamistehtävän yleisiin vaatimuksiin. Vaatimukset mainittaisiin riittävässä laajuudessa myös tehtävän avoimeksi ilmoittamista koskevassa kuulutuksessa, jotta ne ohjaavat päätösharkintaa ja voidaan ottaa huomioon nimitysmuistiossa.

Virastokohtaisissa säädöksissä olevat erityiset kelpoisuusvaatimukset kumottaisiin. Ne eivät enää uudistuksen voimaantulon jälkeen olisi tarpeellisia, koska uuden järjestelmän mukainen nimittäminen ja tehtävään määrääminen perustuisivat uusiin vaatimuksiin. Tarkoituksena on myös, että liikkuvuutta rajoittavat tekijät poistuvat.

3 luku. Erinäiset säännökset

12 §. Menettely johdon virkaa ja tehtävää täytettäessä. Pykälässä valtuutettaisiin sääntämään viran ja tehtävän täyttämismenettelystä valtioneuvoston asetuksella. Uudessa järjestelmässä käytettäisiin avointa ja julkista virkaan nimittämismenettelyä voimassa olevien säädösten mukaisesti. Tämän lisäksi pääsääntönä olisi, että myös tehtävään määräämismenettely on julkinen ja jokainen tehtävä ilmoitettaisiin avoimeksi. Poikkeuksellisesti tehtävää ei ilmoitettaisi avoimeksi silloin, kun siihen on tarkoitus määrätä uudelleen tehtävää jo hoitava virkamies. Ilmoittautua voisivat yhtä lailla valtionhallinnossa työskentelevät kuin muutkin. Tarkoituksena on, että liikkuvuus eri sektoreiden ja hallinnonalojen välillä lisääntyisi. Tämän vuoksi selvitetään erikseen virkamiesten nimittämismenettelyn kehittämistä niin, ettei menettelyn julkisuus rajoittaisi elinkeinoelämän palveluksessa olevien hakeutumista valtionhallinnon tehtäviin. Kehittämistarve koskee myös muita kuin ylimmän johdon tehtäviä, minkä vuoksi selvitetään valtion virkamieslain ja -asetuksen muutostarpeita.

Virkojen haku- ja ilmoittautumismenettelyä koskevat tarkemmat säännökset ovat valtion virkamiesasetuksessa. Uuden järjestelmän erityispiirteet ja tarkasti määritelty kohdejoukko huomioon ottaen olisi tarpeen säätää näiden virkojen ja tehtävien täyttämisestä erillisellä valtioneuvoston asetuksella. Siinä määriteltäisiin myös ne tehtävät, jotka ovat uudistuksen piirissä.

Asetuksessa säädettäisiin johdon viran ja tehtävän täyttämisestä avointa ilmoittautumismenettelyä käyttäen lukuun ottamatta edellä mainittua poikkeusta. Asetuksessa säädettäisiin myös siitä, että viran tai tehtävän ilmoittaa avoimeksi se ministeriö, jonka

hallinnonalalle virka on sijoitettu ja jonka hallinnonalalla tehtävä on. Muuten sovellettaisiin virkamiesasetuksen säännöksiä. Lisäksi säädettäisiin, että johdon virkaan nimitetty virkamies määrätään joko siihen tehtävään, johon hän on ilmoittautunut, tai muuhun tehtävään. Johdon virkaan nimitetty virkamies voitaisiin määrätä tehtävään myös ilman ilmoittautumista.

13 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin, että tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valtion virkamieslain 59 §:n mukaan päätökseen, joka koskee virkamiehen nimittämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Tätä säännöstä sovellettaisiin ehdotettavan uudistuksen jälkeenkin tehtäviin virkanimityksiin. Tehtävään määräämisestä ei ole erikseen säädetty valituskieltoa virkamieslaissa, joten se on tarpeen liittää ehdotettavaan lakiin.

14 §. Valtionhallinnon johdon tukiyksikkö. Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriöön perustettavasta tukiyksiköstä. Tukiyksikön perustaminen on uudistuksen olennainen osa ja sen käytännön toteutuksen kannalta välttämätöntä. Tämän vuoksi tukiyksikköä koskeva säännös ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin. Tavoitteena on turvata tukiyksikön jatkuvuus ja sen asema uudistuksen osana.

Tukiyksikön tehtävät säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Yksikön tehtävänä olisi 1) avustaa ministeriöitä ylimmän johdon virkojen ja tehtävien täyttämässä, 2) avustaa ministeriöitä ja muita virastoja johdon ja asiantuntijoiden seuraajasuunnittelussa ja kehittämisessä, 3) tukea johtajia urasuunnittelussa ja johtajana kehittämisessä, sekä 4) arvioida ylimmän johdon tuloksellisuutta ja johtamista yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

Tukiyksikkö olisi luonteeltaan ministeriöitä avustava, koska ministeriöt olisivat tulevaisuudessakin vastuussa valintamenettelyn asianmukaisesta toimeenpanosta ja asian esittelystä nimittävälle viranomaiselle. Tukiyksiköllä ei olisi oikeudellista päätösvaltaa nimitys- tai tehtävään määräämisasioissa eikä sen virkamies esittelisi näitä asioita nimittäjälle.

4 luku. **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

15 §. Voimaantulo. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain voimaantulosta. Ylimmän johdon tukiyksikön toiminta olisi tarpeen aloittaa jo ennen järjestelmän voimaantuloa, jotta tukiyksikkö voisi ryhtyä valmistelutoimenpiteisiin. Tukiyksikön toiminta alkaisi keväällä 2007 ja järjestelmä tulisi voimaan vuoden 2007 syyskuussa.

16 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ennen tämän lain voimaantuloa avoinna oleviksi ilmoitetut johdon virkoja vastaavat virat täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämä merkitsisi sitä, että uuden järjestelmän mukaista valintamenettelyä noudatettaisiin sellaisissa tilanteissa, joissa virka tai tehtävä ilmoitetaan avoimeksi tämän lain voimaantulon jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tämän lain voimaantullessa ne virat lakkaisivat, joihin nimitetyt virkamiehet ovat ennen tämän lain voimaantuloa antaneet suostumuksensa siirtymiseen 4 §:ssä tarkoitettuun johdon virkaan. Virkamiehet siirtyvät edellä mainittuihin virkoihin. Suostumuksensa antanut virkamies määrättäisiin tässä laissa tarkoitettuun tehtävään lain voimaantulosta lähtien. Säännös merkitsisi käytännössä ensinnäkin sitä, että uudistuksen piiriin tulisi virkoja ja tehtäviä sitä mukaa, kun johdon virkoja tulee avoimiksi eläköitymisen tai muun poistuman vuoksi. Toiseksi tämä tarkoittaisi sitä, että lain voimaantulohetkellä uudistuksen piirissä oleviin virkoihin nimitetty virkamies voi suostumuksensa perusteella siirtyä uuden järjestelmän piiriin, jolloin uudistuksen voimaantulo etenee nopeammin kuin vain ensin mainittua toteutumistapaa noudattaen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos virkamies ei anna suostumustaan lain 4 §:ssä tarkoitettuun virkaan siirtymiseen, hän jatkaa lain voimaantullessa olevassa virassaan määrääjän loppuun asti tai kunnes virkasuhde muuten päättyy.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että virkamies voisi antaa suostumuksensa siirtyä 4 §:ssä tarkoitettuun johdon virkaan myös tämän lain voimaantulon jälkeen. Tällaisessa

tilanteessa virkamies määrättäisiin 2 momentista poiketen johdon tehtävään suostumuksen antamista seuraavien kolmen kuukauden kuluessa. Pääsääntönä olisi, että virkamies määrättäisiin samaan tehtävään, jossa hän suostumuksen antamisen aikaan on. Virkamies voisi kuitenkin ilmoittautua myös avoimeksi ilmoitettuun muuhun tehtävään sen jälkeen, kun hän on siirtynyt johdon virkaan.

1.2. **Laki valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta**

1 §. Lain 1 §:ssä säädettäisiin, että valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohta kumottaisiin. Virkamieslain 4 §:n 2 momentissa säädetään viroista, joita ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty. Momentin 2 kohdassa säädetään ministeriön osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön virkojen sekä niitä vastaavien ja ylempien ministeriön virkojen erittelemisestä. Momentin 5 kohdassa säädetään välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virkojen erittelemisestä, lukuun ottamatta asetuksella säädettäviä virkoja. Viimeksi mainitut virat säädetään valtion virkamiesasetuksen 1 §:ssä. Ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskeva uudistus vaikuttaisi siihen, mikä merkitys uudistuksen piiriin kuuluvien virkojen erittelemisellä talousarviossa olisi. Koska virat on tarkoitus perustaa valtioneuvoston yhteisiksi ja virkoihin nimitetyt virkamiehet määrättäisiin erikseen johtamistehtävään, erittelyllä ei enää voitaisi vaikuttaa ministeriöiden ja virastojen organisaatioihin. Valtioneuvoston yhteisten virkojen lukumäärää ei hallituksen mielestä voida pitää sellaisena asiana, joka vaatisi virkojen erittelyä talousarviossa. Ministeriön apulaisosastopäälliköt eivät ehdotuksen mukaan kuuluisi ylimmän virkamiesjohdon piiriin, vaikka nämä virat on 2 momentin 2 kohdan mukaan eriteltävä talousarviossa. Kun apulaisosastopäällikköä virka-asemaltaan ylempien virkojen erittelyvelvollisuus ehdotetaan poistettavaksi, on johdonmukaista, ettei myöskään apulaisosastopäällikön virkoja enää eriteltäisi. Tämän vuoksi pykälän 2 momentin 2 ja 5 kohdat ehdotetaan

kumottaviksi. Ehdotus ei vaikuttaisi eduskunnan valtaan päättää ministeriöiden ja virastojen toimintaan käytettävistä määrärahoista.

2 §. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantuloa. Laki tulisi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2007 samanaikaisesti valtion johtavista virkamiehistä annettavan lain kanssa.

1.3. Laki valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta

5 §. Pykälän 4 momentissa säädetään valtiovarainministeriön palkkatoimivallasta. Koska valtiovarainministeriön virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin nykyinen toimivalta perustuu siihen, että virka on valtion virkamieslain 4 §:n mukaisesti eritelty valtion talousarviossa ja on lisäksi työnantajavirka, tulisi virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momenttia muuttaa siten, että se edelleen koskisi myös niitä ylimmän johdon virkoja, jotka eivät enää olisi erittelyvirkoja. Näin voidaan jatkossakin turvata valtiotyönantajan yhtenäinen palkkapoliittinen linja valtion ylimmän virkamiesjohdon osalta.

Osa nykyisten työntäjäerittelyvirkojen palkkatoimivallasta siirtyisi kuitenkin valtiovarainministeriöltä ministeriöille. Näitä olisivat lähinnä ministeriöiden apulaisosastopäällikötason virat ja tehtävät. Näin valtiovarainministeriön palkkatoimivalta voitaisiin ylimmän virkamiesjohdon osalta paremmin rajata valtion johtavia virkamiehiä koskevaa uutta lainsäädäntöä vastaavaksi.

Samoin valtion liikelaitosten virkasuhteiset toimitusjohtajat ehdotetaan poistettavaksi säännöksestä. Valtion liikelaitoksista annetun lain 10 §:n mukaan liikelaitoksen hallitus nimittää ja irtisanoo liikelaitoksen toimitusjohtajan. Liikelaitoksen ja toimitusjohtajan kanssa tehdään johtajasopimus, jossa määritellään muun muassa palkkaehdot. Metsähallituksen toimitusjohtajan nimittää Metsähallituksesta annetun lain 19 §:n mukaan kuitenkin valtioneuvosto. Mutta myös Metsähallituksen toimitusjohtajan tehtävää koskevan sopimuksen ehdoista päättää Metsähallituksesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan sen hallitus. Näin ollen valtion liikelaitosten virkasuhteisia toimitusjohtajia koskeva palkkatoimivaltasäännös virkaehtosopimuslaissa on tarpeeton.

Valtion virkamiesasetuksen 1 §:ssä lueteltujen virastojen päälliköiden osalta palkkatoimivalta säilyisi edelleen valtion virkaehtosopimusasetuksen 9 §:n mukaisesti ministeriöillä.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset valtion ylimmän virkamiesjohdon piiriin kuuluvista tehtävistä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Ministeriöiden ja virastojen hallintolakeja ja -asetuksia muutettaisiin tarvittaessa vastaavasti.

Valtion virkamiesasetuksen säännökset virkojen ilmoittautumismenettelystä jäisivät voimaan, koska kaikki ilmoittautumismenettelyn piiriin kuuluvat virat eivät tulisi uuden lainsäädännön piiriin lain voimaantulovaiheessa. Niitä sovellettaisiin myös ehdotettujen johdon virkojen täyttämiseen siltä osin, kuin niistä ei säädetä erikseen.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2007.

4. Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt. Mainitun momentin mukaan presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi. Ehdotetun lain 2, 5, 7 ja 8 §:ää on siten tarkasteltava perustuslain 126 §:n 1 momentin kannalta. Lakiehdotuksessa ulotetaan uusi ylimmän virkamiesjohdon järjestelmä ministeriöiden kansliapäälliköihin sekä maaherroihin, jotka presidentti nimittää lääninhallituslain (22/1977) 4 §:n 2 momentin mukaan. Pääsääntönä järjestelmässä olisi, että valtioneuvosto nimittää johdon virkaan, mutta lakiehdotuksen 7 §:ssä turvattaisiin presidentin nimitystoimivalta siten, että presidentti määräisi ministeriön kansliapäällikön ja maaherran tehtävään. Jos tehtävään määrättävä henkilö ei jo olisi johdon virassa, presidentti nimittäisi hänet siihen. Valtioneuvos-

to ei myöskään voisi määrätä kansliapäällikköä tai maaherraa toiseen tehtävään presidentin määräämän tehtäväkauden kestäessä. Näin presidentillä säilyisi edelleen perustuslain edellyttämä toimivalta täyttää ministeriön kansliapäällikön tehtävä samoin kuin muussa lainsäädännössä hänelle osoitettu toimivalta täyttää maaherran tehtävä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvalla virkamiehellä olisi velvollisuus siirtyä siihen johdon tehtävään, johon hänet määrätään. Tällainen siirtymisvelvollisuus merkitsee tavanomaista pidemmälle ulottuvaa virkamiesten velvollisuuksien sääntelyä. Velvollisuutta rajaisi kuitenkin se, että tehtävään määrääminen edellyttäisi virkamiehen suostumusta, jos uuteen tehtävään määrääminen vaikuttaisi virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään hyväksynyt ehdotettua pitemmällekin meneviä siirtymisvelvoitteita eräiden muiden virkamiesryhmien osalta (PeVL 17/1998 vp, PeVL 40/1998 vp, PeVL 15/1999 vp) virkojen erityisluonteen perusteella. Myös käsillä olevassa tapauksessa on kyse erityisestä, valtion ylimmän johdon virkamiesryhmästä, jonka oikeusaseman sääntely poikkeaa muiltakin osin tavanomaisesta virkamiessääntelystä. Kun vielä otetaan huomioon se, että lakiehdotuksen siirtymäsäännösten mukaan uuteen ylimmän johdon virkajärjestelmään siirtyminen edellyttäisi lain voimaantullessa virassa olevien virkamiesten osalta heidän suostumustaan, ei ehdotettu siirtymisvelvollisuus ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Lakiehdotuksen 13 §:ssä asetettu valituskielto tehtävään määräämistä koskevista päätöksistä on ongelmaton perustuslain 21 §:n kannalta ottaen huomioon edellä mainitut perus-

tuslakivaliokunnan kannanotot.

Uuteen ylimmän virkamiesjohdon järjestelmään kuuluvat virat määräytyisivät lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan osittain valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että uuteen järjestelmään kuuluvien virkojen joukko vastaisi tältä osin valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdan nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköiden ryhmää. Perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden sääntelyä laissa. Osittainen asetuksentasoinen sääntely ei kuitenkaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta ottaen huomioon muun muassa se, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa johdon tehtävät on rajattu välittömästi ministeriön alaisten keskushallinnon virastojen päällikön tehtäviin. Perustuslakivaliokunta on myös lausuntokäytännössään hyväksynyt huomautuksista asetustasoisen sääntelyn irtisanomisperusteita koskevan valtion virkamieslain 26 §:n yhteydessä (PeVM 13/2002 vp).

Valtion virkamieslain 4 §:n muutosehdotus merkitsisi sitä, etteivät valtion ylimmän johdon virat olisi enää niin sanottuja erittelyvirkoja valtion talousarviossa. Tämän muutoksen vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan ja valtionhallinnon ohjaukseen jäävät kuitenkin siinä määrin vähäisiksi, ettei asialla ole merkitystä esityksen säätämisyjärjestyksen kannalta. Näin on myös valtion virkaehtosopimuslain muutosehdotuksen osalta.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset katsotaan voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**valtion johtavista virkamiehistä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tavoitteena on edistää valtionhallinnon johtamisen laatua ja tuloksellisuutta. Lain tarkoituksena on turvata valtionhallinnon johtamisvoimavarat sekä ylimmän virkamiesjohdon ammatillinen osaaminen, johtamistaito, motivaatio ja korkea eettinen taso.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan nimitettäessä valtion ylimmän virkamiesjohdon virkaan (johdon virka) ja sitä vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen sekä määrättäessä valtionhallinnon ylimpiin johtamistehtäviin (johdon tehtävä).

Tässä laissa tarkoitettuja johdon tehtäviä ovat:

- 1) ministeriön kansliapäällikön ja ministeriön alivaltiosihteerin tehtävä;
- 2) ministeriön osastopäällikön tehtävä;
- 3) valtioneuvoston asetuksella säädetty ministeriön osastopäällikön tehtävää vastaava tehtävä;

4) valtioneuvoston asetuksella säädetty välittömästi ministeriön alaisen keskushallinnon viraston päällikön tehtävä;

5) maaherran tehtävä, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maaherraa, työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan tehtävä sekä alueellisen ympäristökeskuksen johtajan tehtävä.

Tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan ja sen virastojen, Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen viroista säädetään erikseen.

3 §

Suhde muihin säädöksiin

Virkaan nimittämiseen sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994), jollei tässä laissa toisin säädetä.

Mitä muualla laissa säädetään 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua johdon tehtävää vastaava virasta, sovelletaan tässä laissa tarkoitettuun tehtävään.

2 luku

Johdon yhteiset virat, virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen

4 §

Yhteiset virat

Valtiolla on valtiovarainministeriöön perustettuja valtionhallinnon yhteisiä johdon

virkoja, joihin nimitetyt virkamiehet määrätään 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin johdon tehtäviin.

Valtioneuvosto päättää johdon viran sijoittamisesta ministeriöön tai virastoon.

5 §

Johdon virkaan nimittäminen

Valtioneuvosto nimittää johdon virkaan.

Johdon virkaan nimitetään toistaiseksi. Virkaan voidaan kuitenkin hakemuksesta nimittää määräajaksi.

6 §

Johdon tehtävään määrääminen

Johdon virkaan nimitetty määrätään johdon tehtävään.

Tehtävään määrätään viiden vuoden määräajaksi. Erityisestä syystä määräaika voi olla tätä lyhyempi.

7 §

Tehtävään määrävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää ministeriön kansliapäällikön ja maaherran tehtävään. Jos tehtävään määrättävä ei ole johdon virassa, presidentti myös nimittää hänet siihen.

Valtioneuvosto määrää muuhun johdon tehtävään.

Valtioneuvosto ei voi määrätä 1 momentissa mainittua virkamiestä tehtävään annetun määräyksen voimassa ollessa toiseen johdon tehtävään.

8 §

Uuteen tehtävään määrääminen

Edellä 6 §:ssä tarkoitetun määräajan päätyttyä johdon virkaan nimitetty määrätään uuteen johdon tehtävään.

Johdon virkaan nimitetyllä on velvollisuus siirtyä siihen johdon tehtävään, johon hänet määrätään. Jos uuteen tehtävään määrääminen kuitenkin vaikuttaa virkamiehen vapautteen valita asuinpaikkansa, tehtävään mää-

räämisen edellytyksenä on virkamiehen suostumus.

9 §

Samaan tehtävään määrääminen

Johdon tehtävään määrätty voidaan määrätä 6 §:ssä tarkoitetun määräajan päätyttyä uudestaan samaan johdon tehtävään, jos

1) hän on johtanut yksikköä menestyksellisesti ja hänen määräämisensä uudelleen on perusteltua; tai

2) hän saavuttaa eroamisiansä tai ilmoittaa jäävänsä vanhuuseläkkeelle viiden vuoden kuluessa uuden määräajan alkamisesta ja on olemassa perusteltu syy määrätä hänet uudelleen.

10 §

Muuhun tehtävään siirtyminen

Edellä 6 §:ssä tarkoitetun määräajan päätyttyä johdon virkaan nimitetty voi suostumuksensa mukaan siirtyä muuhun kuin tässä laissa tarkoitettuun tehtävään määräajaksi.

11 §

Kelpoisuusvaatimukset virkaan nimitettäessä ja tehtävään määrättäessä

Johdon virkaan voidaan nimittää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta.

Johdon tehtävään määrättävällä virkamiehellä tulee olla tehtävän edellyttämä toimintaympäristön ja toimialan tuntemus.

3 luku

Erinäiset säännökset

12 §

Menettely johdon virkaa ja tehtävää täytettäessä

Johdon viran täyttämismenettelystä ja johdon tehtävään määräämismenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

13 §

Muutoksenhaku

Johdon tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

14 §

Valtionhallinnon johdon tukiyksikkö

Valtiovarainministeriössä on valtionhallinnon johdon tukiyksikkö, jonka tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

4 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

16 §

Siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa avoimna oleviksi ilmoitetut johdon virkoja vastaavat virat täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain voimaantullessa lakkaavat ne virat, joihin nimitetyt virkamiehet ovat ennen tämän lain voimaantuloa antaneet suostumuksensa siirtymiseen 4 §:ssä tarkoitettuun johdon virkaan ja virkamiehet siirtyvät edellä mainittuihin virkoihin. Suostumuksensa antanut virkamies määrätään tässä laissa tarkoitettuun johdon tehtävään lain voimaantulosta lukien.

Jos virkamies ei anna suostumustaan 4 §:ssä tarkoitettuun virkaan siirtymiseen, hän jatkaa siinä virassa, jossa hän oli tämän lain voimaantullessa, määräajan loppuun asti tai kunnes virkasuhde muutoin päättyy.

Virkamies voi antaa suostumuksensa siirtyä 4 §:ssä tarkoitettuun johdon virkaan myös tämän lain voimaantulon jälkeen. Tällöin virkamies määrätään tässä laissa tarkoitettuun johdon tehtävään suostumuksen antamista seuraavien kolmen kuukauden aikana.

2.**Laki****valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 593/2005.	Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.

3.

Laki**valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 371/2005, seuraavasti:

5 §

virkojen ja tehtävien osalta.

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet valtion talousarviossa eriteltävien virkojen osalta sekä valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten,

Tämä laki tulee voimaan päivänä 20 .
Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Jan-Erik Enestam*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

2) ministeriön osastopäällikön ja apulais-
osastopäällikön virat sekä niitä vastaavat ja
ylemmät ministeriön virat;

(2 mom. 2 kohta kumotaan)

5) välittömästi ministeriön alaisen viraston
päällikön virat lukuun ottamatta asetuksella
säädettyjä virkoja;

(2 mom. 5 kohta kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .

3.

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5
§:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 371/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4
momentissa tarkoitettujen työnantajavirka-
miesten palkkaukset, luontoisedut ja muut
taloudelliset etuudet valtion talousarviossa
eriteltävien virkojen osalta sekä määrää
valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan pal-
velussuhteen ehdoista.

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4
momentissa tarkoitettujen työnantajavirka-
miesten palkkaukset, luontoisedut ja muut
taloudelliset etuudet valtion talousarviossa
eriteltävien virkojen osalta sekä valtion vir-
kamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen virka-
miesten, virkojen ja tehtävien osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .

Valtioneuvoston asetus

valtion johtavista virkamiehistä

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, *säädetään* valtion johtavista virkamiehistä päivänä kuuta 20 annetun lain (/20) 2 §:n nojalla:

Soveltamisalan täsmentäminen

1 §

Lain valtion johtavista virkamiehistä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ministeriön virkamiehiä ovat ministeriön osastopäällikkö ja sitä virka-asemaltaan vastaavat tai ylemmät tehtävät lukuun ottamatta seuraavia:

- 1) ministeriön valtiosihteeri;
- 2) ulkoasiainministeriön virka tai tehtävä;
- 3) puolustusvoimien virka tai tehtävä;
- 4) rajavartiolaitoksen virka tai tehtävä;
- 5) valtakunnansovittelija.

2 §

Lain valtion johtavista virkamiehistä 2 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja välittömästi ministeriön alaisen keskushallinnon viraston päällikön tehtäviä ovat seuraavat:

- 1) rikosseuraamusviraston pääjohtaja;
- 2) Ulkomaalaisviraston ylijohtaja, hätäkeskuslaitoksen johtaja, Väestörekisterikeskuksen ylijohtaja;
- 3) Valtiokonttorin pääjohtaja, Verohallituksen pääjohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja, Tilastokeskuksen pääjohtaja;
- 4) arkistolaitoksen pääjohtaja, Valtion taidemuseon ylijohtaja, Museoviraston pääjohtaja, Opetushallituksen pääjohtaja;
- 5) Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen ylijohtaja, Maanmittauslaitoksen pääjohtaja, Elintarviketurvallisuusviraston pääjohtaja, Metsäntutkimuslaitoksen ylijohtaja;
- 6) Ajoneuvohallintokeskuksen ylijohtaja, Tiehallinnon pääjohtaja, Merenkulkulaitoksen pääjohtaja, Ratahallintokeskuksen ylijohtaja, Viestintäviraston pääjohtaja, Ilmatieteen

laitoksen pääjohtaja, Ilmailuhallinnon ylijohtaja, Rautatieviraston ylijohtaja;

7) Energiamarkkinaviraston johtaja, Patentti- ja rekisterihallituksen pääjohtaja, Turvatekniikan keskuksen ylijohtaja, Mittatekniikan keskuksen ylijohtaja, Kuluttajaviraston ylijohtaja, kilpailuviraston ylijohtaja, Matkailun edistämiskeskuksen ylijohtaja;

8) Terveystieteiden tutkimuskeskuksen johtaja, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksen pääjohtaja, sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ylijohtaja;

9) Suomen ympäristökeskuksen pääjohtaja, Valtion asuntorahaston ylijohtaja.

Menettely

3 §

Johdon virka ja tehtävä täytetään avointa ilmoittautumismenettelyä käyttäen.

Johdon tehtävä voidaan täyttää myös ilman tehtävän ilmoittamista avoimeksi, jos siihen on tarkoitus määrätä uudelleen tehtävään aikaisemmin määrätty virkamies.

4 §

Se ministeriö, jonka hallinnonalalle virka on sijoitettu tai jonka hallinnonalalla tehtävä on, ilmoittaa viran tai tehtävän avoimeksi.

Ilmoittautumismenettelystä on muutoin voimassa, mitä valtion virkamiesasetuksessa säädetään.

5 §

Johdon virkaan nimitetty virkamies määrätään joko siihen tehtävään, johon hän on ilmoittautunut tai muuhun tehtävään.

Johdon virkaan nimitetty virkamies voidaan määrätä johdon tehtävään myös ilman ilmoittautumista.

Tukiyksikkö

6 §

Valtionhallinnon johdon tukiyksikön tehtävänä on

1) avustaa ministeriöitä ylimmän johdon virkojen ja tehtävien täyttämässä;

2) avustaa ministeriöitä ja muita virastoja johdon ja asiantuntijoiden seuraajasuunnitelmassa ja kehittämisessä;

3) tukea johtajia urasuunnittelussa ja johtajana kehittämisessä; sekä

4) arvioida ylimmän johdon tuloksellisuutta ja johtamista yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

Voimaantulo

7 §

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Valtioneuvoston asetus

valtion virkamiesasetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, muutetaan 14 päivänä marraskuuta 1994 annetun valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 28 §:n 2 momenttia seuraavasti:

28 §

Valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja virastojen päälliköitä ovat valtakunnansyyttäjä lukuun ottamatta välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt,

lukuun ottamatta 1 §:ssä tarkoitettuja päälliköitä.

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .