VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

27.9.2017

Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Hallitusneuvos Kirsi Äijälä

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 77/2017 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia (virkamieslaki) siten, että valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen saisi pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeutta ehdotetaan kuitenkin rajoitettavaksi eräiltä osin jäljempänä esitettävällä tavalla. Päätöksestä voisi valittaa henkilö, joka on itse hakenut samaa virkaa. Lisäksi säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanosta, tiedoksiannosta ja valtion virkamiehen oikeudesta saada virkavapautta valituksen käsittelyajaksi.

Esitykseen sisältyy myös eräiden muiden lakien muutosehdotukset lähinnä nimityksiä koskevan muutoksenhaun osalta.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys on tullut hallituksen valmisteltavaksi eduskunnan kirjelmällä (EK 22/2015 vp – PNE 1/2015), johon on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta liitetty lausuma. Siinä edellytetään, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Kirjelmässä on viittaus perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattuun oikeuteen ja sen toteutumiseen kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.

Esityksen tausta

Kysymys valtion virkanimityksiin liittyvästä valituskiellosta on ollut tällä vuosikymmenellä kaksi kertaa aikaisemmin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Tuolloin valtion virkamieslakia ehdotettiin muutettavaksi niin, että virkamiestä koskevia päätöksiä koskenut yleinen valituskielto kumotaan ja pääsäännöksi tulee oikeus valittaa virkamiestä koskevasta päätöksestä (HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp). Tuolloin hallituksen esityksessä esitettiin rajattavaksi yleistä valitusoikeutta siten, että muun muassa nimityspäätöksistä ei saisi edelleenkään valittaa. Perustuslakivaliokunta katsoi näistä esityksistä antamissaan lausunnoissa, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä (PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011

vp). Valiokunta esitti kuitenkin lausunnoissaan hallintovaliokunnan harkittavaksi, että valitusoikeus säädettäisiin. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen hallituksen esityksen mukaisin valituskielloin rajoituksin.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen valmisteluun liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto, joka koski hallituksen vuosikertomusta 2015 (PeVL 25/2016 vp—K10/2016). Lausunnossa kiinnitetään huomiota muun muassa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemiin nimityksiin, joissa perustuslakivaliokunnan saamaan selvityksen perusteella voi olla erityispiirteitä, jotka saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyille.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valmistelun aikana joudutaan selvittämään, millaisia erilaisia nimityspäätöksiä on ja mitä vaikutuksia valitusoikeudella erilaisissa tapauksissa olisi.

Ehdotetut muutokset nykytilaan

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että valtion virkanimityksiä koskeva valituskielto kumotaan ja nimityspäätöksistä saisi tulevaisuudessa valittaa tuomioistuimeen (59 §). Valitusoikeutta ehdotetaan kuitenkin rajoitettavaksi neljällä perusteella.

Valitusoikeutta ei olisi silloin, kun

1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle;

2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;

3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta; tai

4) päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Esityksessä ehdotettu valitusoikeus koskee noin 40 000 valtion virkaa, kun valtion virkamieslain soveltamisalalla virkamiehiä on yhteensä noin 66 000. Muutos nykytilaan on siten laaja ja merkittävä. Valitusoikeuden ulkopuolelle jääviksi ehdotetut Tasavallan presidentin tekemät nimityspäätökset koskevat pääasiallisesti tuomareita ja upseereita ja niitä on viime vuosina ollut keskimäärin noin 170 vuodessa. Valtioneuvoston yleisistunnon nimityksiä on ollut viime vuosina keskimäärin noin 115 kappaletta vuosittain.

Valitusoikeutta koskevien rajoitusten perusteet

Valitusoikeuden rajoituksia arvioitaessa esitys on merkityksellinen perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta. Arvioinnissa on myös otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Merkittävä ja suuri muutos lakiehdotuksessa on nykytilaan verrattuna se, että tähän asti voimassa ollut valituskielto nimityspäätöksistä valtaosin kumotaan. Valituskielto on perustunut siihen, että nimityksen ei vakiintuneen käsityksen mukaan ole katsottu olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Valituskiellon ei ole katsottu olevan perustuslain 21 §:n 1 mom. vastainen.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on yhdessä päätöksessään (KHO 39:2011) ottanut kantaa oikeuteen valittaa nimityspäätöksestä. KHO jätti nimitystä koskevan valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei valituskielto ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä liioin ihmisoikeussopimuksen pääsyä tuomioistuimeen koskevan säännöksen vastainen.

Lakiehdotuksen mukaan viran tai virkasuhteen hakijoiden oikeusturvaa nimitysasioissa laajennetaan.

Käsiteltävänä olevassa esityksessä valituskielto ehdotetaan kumottavaksi edellä todetuin rajoituksin. Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin erityisesti valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimitykset. Näihin kuuluvat ministeriöiden ylimmät päälliköt sekä erikseen säädetyt asiantuntijavirkamiehet samoin kuin ministeriön alaisten virastojen päälliköt.

Näiden virkojen jättämiselle valitusoikeuden ulkopuolelle on syynä erityisesti se, että niihin kuuluu oikeuskanslerinviraston etukäteisvalvonta, joka on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Tällaista menettelyä ei ole missään muissa valtionhallinnon tai kuntien nimitysasioissa. Oikeuskanslerinvirasto tarkastaa jokaisen nimitysmuistion ennen asian esittelyä valtioneuvostolle. Tarvittaessa asiasta viraston ja esittelevän ministeriön välillä käydään keskustelu, joka voi johtaa myös nimitettäväksi esitettävän henkilön vaihtumiseen esittelevän ministeriön päätöksellä.

Tuomioistuimeen voi tehdä valituksen vain laillisuusperusteella ja tuomioistuin tutkii vain päätöksen laillisuuden, ei tarkoituksenmukaisuutta. Myös oikeuskanslerinviraston etukäteisvalvonta perustuu vain laillisuuskysymyksen arviointiin. Tuomioistuin voi ratkaista vain sen, onko tehty nimitys lain mukainen. Se ei voi ratkaista sitä, kuka hakijoista olisi nimitettävä, jos päätös kumotaan. Päätöksen kumoamisen jälkeen valintaprosessi on käynnistettävä uudelleen.

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimittämispäätökset koskevat pääsääntöisesti viraston kannalta hyvin keskeisiä virkoja, kuten edellä on todettu. Oikeusturvavaatimusta tulisi arvioida paitsi virkaa hakeneiden myös virkaan nimitetyn oikeusturvan kannalta.

Viran hakijoiden käytettävissä olisivat tulevaisuudessakin jälkikäteiset oikeusturvakeinot kuten kantelu ylimmille laillisuudenvalvojille ja tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset prosessit.

Virkamiesten yleisestä muutoksenhakuoikeudesta poikkeamiselle on katsottava olevan valtion edun mukainen objektiivinen peruste. Säännös rajoittaa valitusoikeutta rajattujen henkilöryhmien osalta. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa olevan riittävän tarkkarajainen ja muodostavan vain rajoitetun poikkeuksen oikeusturvaperusoikeuden alaan. Valituskiellon ei myöskään voida katsoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen.

Esityksen vaikutuksista

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät erityisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyvään työmäärään ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Muille valtion viranomaisille aiheutuu lisätyötä valitusten käsittelystä ja niistä johtuvista erilaisista toiminnan järjestelyistä.

Muita vaikutuksia on myös arvioitu esityksessä. Ehdotettu muutoksenhakuoikeuden avaaminen voi vaikuttaa siten, että valtiotyönantajan mahdollisuudet rekrytoida virkoihin valtionhallinnon ulkopuolelta heikkenevät nykyisestä sen vuoksi, että nimityksen toteutuminen ja pysyvyys on epävarmaa. Voidaan myös arvioida, että työsopimussuhteiden käyttö lisääntyy niissä valtion tehtävissä, joissa sen käyttö on mahdollista. Näiden lisäksi on otettava huomioon muutoksenhaun vaikutukset viraston toiminnan järjestämiselle. Epävarmuutta voi kestää hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyjen ajan, mikä merkitsee käytännössä kahta-kolmea vuotta. Tämän voidaan arvioida aiheuttavan haittaa viranomaisen tulokselliselle toiminnalle. Valitusoikeus voi myös mahdollistaa perusteettoman haitanteon ja aiheuttaa hankaluuksia jatkonimitysten osalta.