Viite
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuuleminen 28.9.2017

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2017 vp)

Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuosien mittaan useamman kerran esittänyt valitusoikeutta valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin. Oikeuskansleri on puoltanut valitusoikeutta muun muassa kertomuksessaan eduskunnalle vuodelta 2012 (K 7/2013 s. 15-17). Oikeuskansleri on myös virkanimitysasiaa koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa vuonna 2015 esittänyt valtiovarainministerille harkittavaksi valitusoikeutta koskevan asian selvittämistä (OKV/1161/1/2015 ). Oikeuskansleri on lisäksi ollut kuultavana hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut lausuntonsa hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän muistiosta yleisen lausuntokierroksen yhteydessä 24.1.2017. Lausunnon mukaan pääsääntöinen luopuminen valituskiellosta valtion virkanimityksissä on kannatettavaa, sillä jo valitusmahdollisuus sinänsä voi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua. Se voi myös osaltaan vahvistaa luottamusta nimityspäätösten asianmukaisuuteen ja julkisen vallankäytön ulkoiseen uskottavuuteen.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan hallituksen esityksessä ehdotetut rajaukset valitusoikeutta koskevaan pääsäännön ovat yleisesti ottaen asianmukaisesti perusteltuja. Poikkeuksena tästä on valituskiellon säilyttäminen valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa, valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavissa nimityspäätöksissä. Näiden nimitysten jättäminen valitusoikeuden ulkopuolelle vaatisi kuitenkin vielä tarkempaa pohdintaa ja tarkempia perusteluja. Yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat muun muassa virastojen päälliköiden sekä ministeriöiden korkeimpien asiantuntija- ja päällikkövirkamiesten nimitykset. Yleisistunnossa tehdyt nimityspäätökset ovat usein niitä, joita julkisuudessa herkästi epäillään poliittisiksi tai muuten perusteiltaan epäasiallisiksi. Lisäksi on otettava huomioon, että muissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin hallintopäätöksiin saa yleensä hakea valittamalla muutosta. Hallituksen esityksessä ei ole riittävästi ja asianmukaisesti perusteltu, miksi virkanimityspäätöksiä pitäisi arvioida valitusoikeuden suhteen eri tavalla.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavissa virkanimityksissä ei ole tarvetta eikä perusteita valitusoikeuden säätämiseen, koska oikeuskansleri valvoo näiden nimityspäätösten laillisuutta ja varmistaa siten nimityspäätösten ja nimitysmenettelyn lainmukaisuuden. Käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonta toteutetaan yleensä

siten, että valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa esittelylistojen jakamisen ja istunnon välisenä aikana. Käytännössä tarkastukseen on yleensä aikaa alle kaksi työpäivää. Tarkastettavia esittelylistoja on joka viikko yleensä useita kymmeniä, sillä esimerkiksi vuoden 2016 aikana yleisistunnossa käsiteltiin 1 587 asiaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu käytännön syistä lähinnä niihin asiakirjoihin, jotka ovat esittelylistan liitteenä. Nimitysasioissa näitä ovat nimitysmuistio ja hakijoiden ansioista tehty yhteenveto. Tarkastuksessa ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia nimityksen valmistelussa kertyneitä asiakirjoja eikä valmisteluprosessin yksityiskohtia. Tästä syystä on mahdollista, että kaikki nimityspäätöksiin liittyvät laillisuuskysymykset eivät tule esille ennakollisessa valvonnassa. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan oikeuskanslerin asemaa valtioneuvoston päätöksenteon valvojana ei voi rinnastaa päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevän tuomioistuimen asemaan. Valitusten käsittelyssä voidaan tutkia valtioneuvoston esittelyasiakirjojen lisäksi kaikki valmisteluasiakirjat sekä valmistelevan ministeriön ja valittajan selvitykset. Valitusten käsittelyyn voidaan myös käyttää asiaa kohden enemmän aikaa kuin esittelylistojen tarkastukseen. Oikeuskanslerin ennakollinen laillisuusvalvonta ei siis voi olla yhtä syvällistä eikä yhtä laajaan selvitykseen perustuvaa kuin asian käsittely valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuimessa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtiin vuonna 2016 yhteensä 116 valtioneuvoston toimivaltaan nimityspäätöstä, jotka koskivat nimittämistä virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Näitä asioita koskevien esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan 16 esittelylistan asiakirjoja. Valmisteleva ministeriö poisti korjauspyynnön johdosta viisi näistä esittelylistoista, koska niissä havaittuja virheitä ei voitu välittömästi korjata. Virkanimitysasioiden osuus kaikista vakavia virheitä sisältäneistä esittelyasioista oli merkittävä, sillä oikeuskanslerinviraston yhteydenoton perusteella poistettuja listoja oli muissa asiaryhmissä yhteensä vain neljä. Tietoisuus oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ei näytä toimivan kokonaan vakavia virheitä ennalta ehkäisevänä valvonnan keinona. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan valitusmahdollisuus nimityspäätöksistä voisi laillisuusvalvontaa täydentävänä keinona osaltaan edistää asianmukaisen valmistelun toteutumista virkanimitysasioissa. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu virkanimityspäätösten estäminen eikä nimitettävän henkilön valinta, eikä oikeuskansleri voi jälkikäteenkään kumota päätöksiä eikä muuttaa niitä esimerkiksi kantelun perusteella. Voidaan ajatella, että valitusmahdollisuus ja sen myötä ainakin periaatteellinen mahdollisuus nimityspäätösten kumoamiseen jälkikäteen voisi parantaa valmistelun laatua myös valtioneuvostossa. Lisäksi se voisi vähentää nimitysten motiiveihin kohdistuvia epäilyjä ja lisätä luottamusta valtioneuvoston yleisistunnossa tehtäviä nimityspäätöksiä kohtaan.

Esittelijäneuvos,
osastopäällikkö Maija Salo