HE 77/2017 Heikki Kulla

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esityksessä 77/2017 ehdotetaan, että valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen saisi lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Nimityspäätöksistä ei voisi kuitenkaan valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi taikka virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Valitusoikeutta ei olisi myöskään Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa koskevasta päätöksestä, jos virka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Muutoksenhakuoikeus

Oikeus hakea muutosta on PL 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tae. Muutoksenhakuoikeus turvataan lailla. Viranhakijan oikeusturvan kannalta valtion virkamieslain nimityspäätöksiä koskevanvalituskiellon kumoaminen ja valitustien avaaminen hallinto-oikeuteen ovat tärkeitä edistysaskeleita.

Tähän mennessä valtionhallinnon nimitysten laillisuusvalvonta on keskittynyt yleisiin lainvalvontaviranosaisiin eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Kanteluissa on ollut kyse monen tyyppisistä asioista, kuten kelpoisuusvaatimusten tulkinnasta, ansioiden arvioinnista, harkintavallan käytöstä, nimitysmuistioiden puutteellisuudesta ja muista menettelykysymyksistä. Nimitysasioissa todetut virheet eivät siten ole koskeneet pelkästään muodollisia eli menettelyvirheitä vaan myös kelpoisuusasioita sekä nimitysharkintaa ja sen perusteita, kuten PL 125 §:n mukaisten yleisten nimitysperusteiden taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto tulkintaa. Sama linjaus käy ilmi, kun käydään läpi KHO:n käytäntöä kuntien virkanimitysasioissa. Vastaavasti ylimääräisessä muutoksenhaussa myös muut kuin menettelykysymykset ovat olleet esillä, kuten ratkaisussa KHO 1987 A 12 hakijan tutkinnon vastaavuus suhteessa kelpoisuusvaatimuksiin. Tähän nähden valitusmahdollisuuden avaaminen on viranhakijan oikeusturvan kannalta tärkeää.

2. Valituskiellon ala: tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätökset

Tasavallan presidentin päätöksiin ei voi hakea muutosta hallintolainkäyttölain 2 luvun mukaisesti, koska presidentti ei ole lain tarkoittama hallintoviranomainen. Tähän nähden on ymmärrettävää, että presidentin nimityspäätökset ehdotetaan jätettäväksi myös valtion virka-

mieslaissa valituskiellon piiriin. Toisaalta Suomessa ei ole vakiintunut niin sanottu hallitustoimioppi, jonka mukaan ylimmän poliittisen tason päätökset jäisivät kokonaan lainkäyttökontrollin ulkopuolelle. PL 21 §:n oikeusturvasäännös koskee lähtökohtaisesti myös presidentin päätöksentekoa. Tasavallan presidentin nimityspäätökset ovat luonteeltaan tavallisia hallintopäätöksiä. Valituskiellon perusteita olisikin syytä vahventaa, vaikka etenkin presidentin tekemien tuomarinimitysten kuuluminen valituskiellon piiriin vaikuttaa perustellulta. Ehdotuksen mukaan viranhakijan oikeusturvan takeina olisivat nykytilan mukaisesti oikeuskanslerin ennakkovalvonta ja ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotusta jättää myös valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätökset valituskiellon piiriin on perusteltu lähinnä valitusmahdollisuudesta koituvilla haitoilla, kuten erilaisilla väliaikaisjärjestelyillä, joita aiheutuu valituksen lainvoimaisuutta lykkäävästä vaikutuksesta, ja pätevän henkilöstön rekrytointivaikeuksilla. Riittävänä oikeusturvan takeena on viitattu lähinnä oikeuskanslerin harjoittamaan ennakkovalvontaan. Siinä ei kuitenkaan ole kyse PL 21 §.n mukaisesta lainkäyttökontrollista. Valitusmahdollisuuden avaamista nimitysasioissa puoltaisi myös se, että yleisistunnon päätöksistä muissa asioissa voi hallintolainkäyttölain mukaan pääsääntöisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3. Valituskiellon ala: tuomioistuinlaitoksen nimityspäätökset

Ehdotuksen mukaan (s. 23) ”valittamalla ei saisi hakea muutosta tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön virkoja ja virkasuhteita koskeviin päätöksiin. Muutosta ei saisi hakea valittamalla myöskään päätöksiin, jotka koskevat nimittämistä kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka niitä vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen”.

Valituskiellon perusteluna on mainittu lähinnä se, että lainkäyttötehtävien hoitaminen muodostaa tuomioistuimissa kokonaisuuden. Myös sääntelyn yhtenäisyyden on katsottu puoltavan sitä, että valituskiellon piirissä olisivat tuomioistuinten lainkäyttötehtäviä koskevat virkanimityspäätökset kokonaisuutena, johon kuuluvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten lisäksi myös tuomioistuinten ja tuomarinkoulutuslautakunnan tekemät nimityspäätökset.

Nähdäkseni etenkään ehdotettua tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:n 1 momentissa mainittujen esittelijöiden ja valmistelijoiden (ei ylimpien tuomioistuinten) tuomioistuinten sisäisten nimitysten jäämistä valituskiellon piiriin ei ole juuri ollenkaan perusteltu. Kyse on huomattavasta viranhakijoiden joukosta, joiden virkaura riippuu merkittävästi esittelijäksi nimittämisestä. Näin ollen valitusmahdollisuus ylempään oikeusasteeseen olisi merkittävä oikeussuojan tae. Valitusmahdollisuudesta ei luultavasti olisi sanottavaa haittaa tuomioistuinten toiminnalle.

Vastaava peruste avata valitusoikeus ulottuu nimityspäätöksiin, joissa on kyse tuomioistuinten kansliapäällikön tai hallintopäällikön viran tai virkasuhteen täyttämisestä. Pelkästään se, että kansliapäällikön tai hallintopäällikön on perusteluiden mukaan nautittava päällikkötuomarin luottamusta, ei nähdäkseni ole riittävä valituskiellon peruste. Vastaava luottamusvaatimus koskee oikeastaan kaikki valtion virkamiehiä. Edelleen on aihetta kiinnittää huomiota siihen, että nimityspäätökset tuomioistuimen muihin virkoihin tai virkasuhteisiin, joihin kuuluu hallinnosta huolehtiminen, jäisivät valituskiellon alaan. Nämä virat ovat tavallisia hallintovirkoja, joiden täytöstä kilpahakijalla pitäisi olla mahdollisuus valittaa.

4. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutus

Hallituksen esityksessä on selostettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan virkamiesasioita koskevaa oikeuskäytäntöä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan valtionhallinnon harkintavallan käyttöä sisältävät virkamiesasiat, kuten valtionhallinnon nimitysasiat, eivät välttämättä koske virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia 6 artiklan tarkoittamalla tavalla. Sen vuoksi virkamiehen pääsyä tuomioistuimeen ei näin ollen ole ehdottomasti turvattava edellyttäen, että valtiolla on hyväksyttävä intressi rajoittaa tuota oikeutta.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli asiaa lausunnoissaan 51/2010 ja 18/2001 ja totesi, että nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeussuojan kannalta. Valiokunta esitti hallintovaliokunnalle, että hallintovaliokunta harkitsee valitusoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Tuon lainmuutoksen yhteydessä virkanimitysasioita koskevaa valituskieltoa ei vielä kumottu.

Kun valituskielto nyt ehdotetaan pääosin kumottavaksi, ihmisoikeustuomioistuin voisi tulevaisuudessa arvioida ainakin sitä, onko viranhakijan valitusoikeuden rajoittamiseen lakisääteisellä valituskiellolla ollut hyväksyttävä intressi. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin voisi tutkia, onko valtio noudattanut uutta kansallista lainsäädäntöä viranhakijan muutoksenhakuoikeuden avaamisesta.[1]

Turussa 26.9.2017

Heikki Kulla
hallinto-oikeuden professori emeritus

[1] Kansallisen lainsäädännön vaikutuksista kirkon viranhaltijaa koskevassa asiassa EIT Ahtinen v. Suomi 23.9.2008.