Veli-Pekka Viljanen

HE 77/2017 vp LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.9.2017

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtion virkamieslain 57 §:n 3 momenttiin sisältyvä yleinen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeva valituskielto kumottaisiin. Valtion virkaan ja virkasuhteeseen koskevaan päätökseen saisi jatkossa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Nimityspäätöksestä 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 ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa koskevasta päätöksestä, jos virka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Hallituksen esitys pohjautuu perustuslakivaliokunnan aikanaan esittämälle käsitykselle, jonka mukaan tulisi harkita muutoksenhakuoikeuden ulottamista myös päätöksiin, jotka koskevat virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä (PeVL 51/2010, s. 2-3). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin eri yhteyksissä toistanut käsityksensä (PeVL 18/2011 vp, s. 2, PeVM 6/2015 vp, s. 5-6; ks. myös PeVL 25/2016 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Valiokunta viittasi siihen, että oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei nimityspäätös poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, mikä puoltaa muutoksenhakuoikeutta. Nykyisin ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa

nimityspäätöksen kumoamiseen. Tähän nähden muut oikeussuojan takeet ovat tehottomampia (PeVL 51/2010 vp, s. 2).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, ettei virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeva yleinen valituskielto ollut sellaisenaan perustuslain 21 §:n oikeusturva-perusoikeuden kanssa ristiriidassa, vaan se on ollut säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. PeVL 51/2010 vp, PeVL 18/2011 vp).

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi kanta on tosin jossain määrin epämääräinen suhteessa tällaisen valituskiellon suhteeseen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitellessään asiaa vuoden 2010 valtiopäivillä valiokunta viittasi ensin hallituksen esityksen kantaan, jonka mukaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittäminen ei ole perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös, koska kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi valtion virkaan. Toisaalta perustuslakivaliokunta viittasi myös omaan käytäntöönsä, jonka mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus "oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös" liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisala virkamiehiä koskevissa asioissa on ollut rajattu, mutta se on vähitellen laajentunut. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, ettei 6 artikla välttämättä sovellu kaikkiin virkamiesoikeudellisiin riitaisuuksiin, koska valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi rajoittaa pääsyä tuomioistuimeen (Vilho Eskelinen ym. v. Suomi, 19.4.2007). Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin ei valiokunnan mukaan sisälly 6 artiklan mukaista rajausta, ja se turvaa oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakukeinoon, kun kysymys on pykälässä tarkoitetuista oikeuksista ja velvollisuuksista (PeVL 51/2010 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa kantaa voitaneen lukea niin, ettei perustuslain 21 § suoranaisesti edellytä virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan yleisen valituskiellon kumoamista (ks. valiokunnan säätämisjärjestysponnet lausunnoissa PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp), mutta valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden periaatteita. Tätä kantaa tukee se, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitaan oikeus hakea muutosta nimenomaisesti yhtenä hyvän hallinnon takeena. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtionhallinnossa julkisen hakumenettelyn perusteella tehtävien nimitysten määrä on vuosittain ollut viime vuosina noin 4000 – 5500. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että valitusmahdollisuus avautuisi esityksen perusteella virkoihin ja virkasuhteisiin, joissa työskentelee nykyisin noin 40 000 virkamiestä (ks. HE, s. 25). Nimityspäätöksissä on kyse siten hyvin merkittävästä asiaryhmästä. Jos nimityspäätösten katsottaisiin olevan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, olisi tämän vuoksi vaikea perustella niitä koskevan yleisen valituskiellon olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Katsonkin, että nimitysasioita koskevaa valituskieltosäänтelyä on tältä osin arvioitava ennen muuta perustuslain 21 §:n 2 momentin (”oikeus hakea muutosta”) rajoituksena.

Hallituksen esitys merkitsisi aikaisemman valituskiellon merkittävää lieventämistä. Vaikka ehdotetun suppeamman valituskiellon laajuus ei edellä esitetyn perusteella muodostukaan käsitykseni mukaan varsinaiseksi säätämisjärjestyskysymykseksi, on esityksen perusoikeusliitäntöjen vuoksi kuitenkin perusteltua arvioida jäljelle jäävien valituskieltojen perusteltuisuus perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden kannalta.

Valituskiellon piiriin jäisivät edelleen nimityspäätökset, joissa nimittämistoimivalta kuuluisi tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Presidentin nimitystoimivaltaan kuuluvat suoraan perustuslain perusteella oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri (PL 69 §), valtakunnansyyttäjä (PL 104 §), vakinaiset tuomarit (PL 102 §) ja upseerit (PL 128 §) sekä tasavallan presidentin kanslian päällikkö (PL 126 §). Lisäksi presidentillä on vähäisessä määrin laissa säädettyä nimitystoimivaltaa. Presidentti on vuosina 2012-2015 tehnyt vuosittain 129-215 nimityspäätöstä, joista valtaosa on koskenut tuomarinimityksiä. Presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin jatkaa perinteistä presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset ovat pääsääntöisesti muutoksenhaun ulkopuolella. Tosin presidentin nimityspäätöksetkin ovat luonteeltaan normaalia virkamiesoikeudellista päätöksentekoa, jonka tulisi olla myös oikeudellisesti kontrolloitavissa.

Periaatteellisesti ongelmallisempana voidaan kuitenkin pitää valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten jääminen kokonaan valitusmahdollisuuden ulkopuolelle. Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvostolla olisi siten yleistoimivalta virkanimitysasioissa. Tähän yleistoimivaltaan sopii huonosti sitä koskeva yleinen valituskielto.

Valtioneuvoston yleisistunto on tehnyt vuosina 2012-2015 vuosittain 79-135 nimityspäätöstä (HE, s. 20). Esimerkiksi ministeriön virkamiehistä valtioneuvoston yleisistunto nimittää valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohtajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin. Esitys merkitsisi sitä, että valtion virkamiesjohdon ja keskeisten asiantuntijavirkamiesten nimitysratkaisut jäisivät edelleen valituskiellon piiriin. Valtioneuvoston yleisistunnon virkanimityspäätösten jättäminen valituskiellon piiriin olisi epäjohdonmukaista myös siltä kannalta, että valtioneuvoston yleisistunnon hallintoasioissa tekemiin päätöksiin on hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan muutoin yleinen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esityksessä valituskiellon ulottamista edelleen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin nimityspäätöksiin perustellaan muun ohella sillä, että näitä nimityksiä edeltää oikeuskanslerin tekemä laillisuusvalvonta, jonka vuoksi vastaavaa tarvetta valitusoikeuden avaamiseen kuin muissa nimityspäätöksissä ei olisi (ks. HE, s. 15). Pidän tätä argumenttia valituskiellon tueksi oikeudellisesti kestämättömänä. Oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta ei voi korvata oikeusturvakeinona tuomioistuinten roolia muutoksenhakueliminä. Viittaan tältä osin myös hallituksen esityksessäkin mainittuun oikeuskanslerinviraston lausuntoon (ks. HE, s. 15, 29), jossa selostetaan asianmukaisesti oikeuskanslerinviraston harjoittaman nimityspäätösten ennakkovalvonnan luonnetta. Kiinnitän huomiota myös kyseisessä lausunnossa esitettyyn havaintoon, että juuri valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyt nimityspäätökset ovat usein niitä, joita julkisuudessa herkästi epäillään poliittisiksi tai muuten perusteiltaan epäasiallisiksi (ks. oikeuskanslerin lausunto valtiovarainministeriölle 24.1.2017 Dnro OKV/58/20/2016).

Muilta osin pidän ehdotetun valituskiellon alaa riittävästi perusteltuna. Tilanteessa, joissa virka tai virkasuhde täytetään haettavaksi julistamatta, ei ole oikeusturvan tarpeessa olevia viranhakijoita. Lyhyeksi enintään kahden vuoden määräajaksi tehtävissä nimityksissä muutoksenhaun asiallinen merkitys jäisi suhteellinen vähäiseksi. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin liittyy erityispiirteitä, jotka perustelevat nähdäkseni riittävästi niiden jättämisen valituskiellon piiriin (ks. HE, s. 31).