Teuvo Pohjolainen
17.10.2017

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 77/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annettua lakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, puolustusvoimista annettua lakia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia.

Esityksessä 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.

Esitykseen sisältyvät laajat säätämisjärjestysperustelut.

2 Virkanimityspäätösten muutoksenhakukelpoisuus

Hallituksen esityksen antaminen perustuu perustuslakivaliokunnan useampaan kehotukseen avata muutoksenhakumahdollisuus myös virkanimityspäätöksiin. Laajimmin perustuslakivaliokunta arvioi nimityspäätöksiin liittynyttä muutoksenhakukieltoa lausunnossaan 51/2010 vp seuraavasti:

> ”Valituskiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentissa olevan sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Merkittävin rajoitus valitusoikeuteen on kielto valittaa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Esityksen perusteluissa tuodaan laajasti esille muutoksenhakuoikeutta puoltavia ja vastaan puhuvia perusteita. Perusteina valituskiellon säilyttämiselle esitetään, ettei virkaan tai virkasuhteeseen nimittäminen ole perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu, yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi valtion virkaan. Nimittämiseen katsotaan sisältyvän paljon harkinnanvaraisuutta ja henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia. Tämän vuoksi jälkikäteistä, oikeudellisiin seikkoihin perustuvaa arviointia muutoksenhaussa pidetään erityisen ongelmallisena (s. 17). Esityksessä todetaan, ettei myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla velvoita poistamaan valituskieltoa (s. 19). Nykyisin käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen katsotaan olevan riittäviä, eikä valitusoikeus merkittävästi vahvistaisi hakijan oikeusturvaa. Valitusoikeuden avaaminen vaikeuttaisi valtion rekrytointimahdollisuuksia ja heikentäisi toiminnan tuloksellisuutta.
>
> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että 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 (PeVL 12/1997 vp, s. 1/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5). 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 (PeVL 42/2010 vp, s. 4/II).
>
> Perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia

> koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 73). 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 sisälly 6 artiklan mukaista rajausta, ja se turvaa oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakukeinoon, kun kysymys on pykälässä tarkoitetuista oikeuksista ja velvollisuuksista.
>
> Nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet.[1] Nimityspäätös ei 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. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta esittää, että hallintovaliokunta harkitsee muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä.”

Hallituksen esityksen, johon valiokunnan kannanotto liittyi (HE 81/2010 vp) käsittely kuitenkin raukesi keväällä 2011 vaalikauden päättymiseen.

Uusi esitys annettiin vuoden 2011 valtiopäivillä. Siinä otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan edellisessä lausunnossa esitetyt huomautukset valituskiellon poistamisesta viran muuttamista koskevissa päätöksissä sekä valituskiellon rajaamisesta tehtävään määräämistä koskevissa päätöksissä vain tilanteisiin, joissa virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Näiltä osin valiokunnalla ei ollut uudesta esityksestä huomautettavaa.

Perustuslakivaliokunta kutenkin toisti kantansa virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta valituskiellosta lausunnossaan, jonka se antoi uuden HE:n 61/2011 johdosta. Sanotussa esityksessä ehdotettiin valtion virkamieslain muuttamista siten, että yleinen valituskielto kumottaisiin. Pääsääntönä olisi virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Erillisessä säännöksessä lueteltaisiin päätökset, joista ei ole mahdollista valittaa. Tällaisia olisivat muun muassa virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset.

[1] (Seppo Koskinen — Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 5. uudistettu painos, Talentum 2009, s. 51 ja s. 90)

Muutoksenhakuoikeuden laajentumisen myötä valtion virkamiehet hakisivat jatkossa muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta. Virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi.

Virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta valituskiellosta perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa (PeVL 18/2011 vp):

> ”Aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta esitti hallintovaliokunnalle harkittavaksi muutoksenhakuoikeuden ulottamista myös päätöksiin, jotka koskevat virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä (PeVL 51/2010 vp, s. 3/I). Nyt käsillä olevan lakiehdotuksen 57 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan nämä asiat kuuluvat edelleen valituskiellon piiriin. Esityksen perusteluissa tuodaan laajasti esille — aikaisemman hallituksen esityksen perusteluja sellaisenaan lainaten — muutoksenhakuoikeutta puoltavia ja sitä vastaan puhuvia perusteita (s. 7—11). Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011 Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin mitään sellaisia perusteita, jotka antaisivat aihetta muuttaa aikaisemmassa valiokunnan lausunnossa esitettyä kantaa virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta valitusoikeudesta. Tämän ja aikaisemmassa lausunnossa esitettyjen seikkojen (PeVL 51/2010 vp, s. 2—3/I) vuoksi valiokunta uudistaa esityksensä, että hallintovaliokunta harkitsee muutoksenhakuoikeuden laajentamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin.”

Perustuslakivaliokunta toisti edellä viitatun kantansa eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp).

> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että 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 (PeVL 12/1997 vp, s. 1/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5). 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 (PeVL 42/2010 vp, s. 4/II). (PeVL 51/2010 vp, s. 2)
>
> Perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 73). 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 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/II)

> Nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. (Seppo Koskinen — Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 5. uudistettu painos, Talentum 2009, s. 51 ja s. 90) Nimityspäätös ei 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. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta esittää, että hallintovaliokunta harkitsee muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. (PeVL 51/2010 vp, s.
> 2—3)
> Hallituksen esityksen HE 181/2010 vp rauettua hallitus antoi uuden samaa asiaa koskevan esityksen HE 61/2011 vp, josta antamassaan lausunnossa PeVL 18/2011 vp perustuslakivaliokunta uudisti esityksensä, että hallintovaliokunta harkitsisi muutoksenhakuoikeuden laajentamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin. Hallintovaliokunta päätyi kuitenkin mietinnössään HaVM 25/2012 vp puoltamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin esitettyä valituskieltoa.
> Perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa lausunnoissa esitetyillä perusteilla valiokunta toistaa niissä esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan muutoksenhakuoikeus pitää laajentaa kattamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset, jotta myös näissä tilanteissa voidaan nykyistä paremmin turvata perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Myös oikeuskansleri Jaakko Jonkka on viime keväänä tehnyt valtiovarainministeriölle ehdotuksen valitusoikeudesta valtion virkanimityksiin. Oikeuskanslerin mukaan mahdollisuus valittaa nimityspäätöksestä tuomioistuimeen olisi perusteltua hakijoiden oikeusturvan kannalta. Se vahvistaisi myös yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen ja tukisi siten julkisen vallankäytön arvostusta kansalaisten silmissä. (OKV:n tiedote12.2.2015)
> Valiokunta ei ole tässä yhteydessä katsonut perustelluksi muuttaa eduskunnan virkamieslakiehdotuksen 63 a §:ään sisältyvää säännöstä valituskiellosta, vaan pitää tärkeänä, että kaikkien valtion virkojen ja virkasuhteiden osalta valituskielto kumotaan yhtaikaisesti. Valiokunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamieslain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi niin, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä. *(Valiokunnan lausumaehdotus)*

Eduskunta liitti siis kirjelmäänsä (EK 22/2015 vp— PNE 1/2015 vp) perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Eduskunnan kirjelmän mukaan samassa yhteydessä tuli valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden

tarvittavien lakien muuttamiseksi siten, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.

On siis huomattava, että perustuslakivaliokunta ei asettanut lausunnoissaan valituskiellon kumoamista ehdoksi lain säätämiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka ilmaisikin selkeän kantansa asiassa, joka johti lopulta eduskunnan kirjelmään liitettyyn lausumaan.

Valiokunta seurasi tarkoin lakimuutoksen valmistelua ja antoi myös suuntaviivoja muutoksessa huomioon otettavista seikoista. Tämä näkyy valiokunnan lausunnosta, joka annettiin hallituksen kertomuksen vuodelta 2015 johdosta (PeVL 25/2016 vp):

> Perustuslakivaliokunta on virkamiesoikeudellista sääntelyä arvioidessaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp) valiokunta on toistanut aikaisemman kantansa. Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi niin, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.
> Lausuma on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle (ks. esim. PeVL 39/2013 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, PeVL 16/2000 vp). Tällöinkin valitusmahdollisuus voi tosin olla aiheellinen muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp). Kielto hakea muutosta virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut tavallisen lain säätämisjärjestyksen estäväksi seikaksi (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp).
> Valtiovarainministeriö on ryhtynyt eduskunnan edellyttämän virkamieslain muutoksen valmisteluun. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valmistelussa huomioon otettaviksi ja ratkaistaviksi kysymyksiksi ovat nousseet monet tärkeät valitusoikeuden ulottuvuuteen liittyvät seikat. Ensimmäinen perustavanlaatuinen kysymys on se, voiko valitusoikeus olla ehdoton ja koskea kaikkia virkasuhteita. Joka tapauksessa valmistelun

aikana joudutaan selvittämään, millaisia erilaisia nimityspäätöksiä on ja mitä vaikutuksia valitusoikeudella erilaisissa tapauksissa olisi.
Saadun selvityksen mukaan lukuisiin nimitysratkaisuihin liittyy sellaisia erityispiirteitä, jotka saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyihin. Tällaisia ovat ensinnäkin tasavallan presidentin tekemät virkamiesten nimitykset esimerkiksi puolustus- ja ulkoasiainhallinnon alalla sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset, joita edeltää oikeuskanslerin laillisuusvalvonta. Lainvalmistelussa on myös harkittava sitä, tulisiko muutoksenhakuoikeuden koskea myös virkoja, jotka voidaan täyttää ilman julkista hakua, kuten ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat ja yleisesti alle vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet. Teemaan liittyy myös useita muita erityiskysymyksiä, kuten se, mitä käytännön seurauksia ja vaikutuksia on sellaisella tuomioistuimen ratkaisulla, jolla kumotaan nimityspäätös, kuka hoitaa avointa virkaa valitusprosessin ajan ja miten viraston toiminta turvataan siten, ettei tehtävien hoidolle aiheudu vaikeuksia, ja mitä seurauksia virastossa on nimityksen kumoamisesta. Selvitettävä on myös se, mitä valittaja voi saavuttaa valituksensa hyväksymisellä, ts. onko seurauksena uusi nimitysprosessi hakumenettelyineen vai voiko kysymykseen tulla esimerkiksi rahallisen hyvityksen maksaminen.
Perustuslakivaliokunta korostaa, että tulevassa lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset ja lisäksi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti selvittää laaja-alaisesti muutoksenhakuoikeuden vaikutukset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2016 lopulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainvalmistelu toteutetaan huolellisesti, koska hankkeella on merkittävä vaikutus valtion hallinnon toimintaan. Valiokunta katsoo, että muutos nykytilaan tulee toteuttaa tavalla, jossa eri nimitystilanteisiin liittyvät erityispiirteet huomioidaan.

Valiokunta toisti edellä esitetyn käsityksensä vielä käsitellessään ns. karenssisopimusta koskenutta virkamieslain muutosehdotusta vuonna 2016 (PeVL 35/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnalla on siten poikkeuksellisen pitkä ja selkeä tulkintalinja, jonka mukaan virkasuhteeseen nimittämistä koskevista päätöksistä tulisi voida hakea muutosta valittamalla. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut myös, että muutoksenhaun avaamiseen voi liittyä erityiskysymyksiä, jotka puoltavat joissakin tapauksissa valituskieltoja. Erityisesti valiokunta on katsonut, että tasavallan presidentin tekemät virkamiesten nimitykset esimerkiksi puolustus- ja ulkoasiainhallinnon alalla sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset, joita edeltää oikeuskanslerin laillisuusvalvonta saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyihin. Lainvalmistelussa on valiokunnan mielestä myös harkittava sitä, tulisiko muutoksenhakuoikeuden koskea myös virkoja, jotka voidaan täyttää ilman julkista hakua, kuten ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat ja yleisesti alle vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä on pääosin otettu huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat. Valitusoikeuden laajentaminen on sinänsä perusteltua ja toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Kuten valiokunta on lausunnoissaan todennut, virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. Nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, mikä puoltaa muutoksenhakuoikeutta. On myös perusteltua yhtyä oikeuskansleri Jonkan lausumaan, jonka mukaan mahdollisuus valittaa nimityspäätöksestä tuomioistuimeen olisi perusteltua hakijoiden oikeusturvan kannalta. Se vahvistaisi myös yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen ja tukisi siten julkisen vallankäytön arvostusta kansalaisten silmissä. (OKV:n tiedote 12.2.2015).

Tässä katsannossa voidaan asettaa kysymyksen alaiseksi se hallituksen esitykseen liittyvä varaus, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtäviin nimityspäätöksiin jäisi edelleen muutoksenhakukielto. Kun valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä muissa asioissa voidaan hallintolain mukaisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, en näe erityistä perustetta, miksi poikkeus pitäisi tehdä virkasuhteeseen nimittämistä koskevien päätösten kohdalla, mikäli epäillään laissa säädettyjen nimitysperusteiden rikkomista.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, valitusoikeuden laajentamista myös valtioneuvoston yleisistunnon virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin tuskin voidaan pitää säätämisjärjestyksen ehtona.