Oikeusneuvos Outi Suviranta 12.11.2019 H 605/19

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUKSESTA LAIKSI EDUSKUNNAN VIRKAMIEHISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (PNE 2/2019 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallista lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntona esitetään kunnioittaen seuraavaa:

Yleistä

Puhemiesneuvoston ehdotuksella ehdotetaan muutettavaksi eduskunnan virkamiehistä annettua lakia. Pääasiassa ehdotetut muutokset vastaavat valtion virkamieslain nykyisiä säännöksiä tai liittyvät vuoden 2020 alusta voimaan tulevaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki).

Ehdotuksen mukaan nimittämistä koskevaan päätökseen saisi jatkossa lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Laissa säädettäisiin myös poikkeuksista tästä pääsäännöstä. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa valtion virkamieslain säännöksiä vastaavaan lähtökohtaan eikä myöskään siihen, miten muutoksenhakumahdollisuutta ehdotetaan rajattavaksi eduskunnan virkamiesten osalta. Jäljempänä valiokunnan huomiota kiinnitetään kuitenkin ehdotukseen, joka koskee mahdollisuutta poiketa julkisesta hakumenettelystä virkaan nimitettäessä.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa myöskään virkamiesten eroamisikää ja karenssisopimuksia koskeviin, ehdotuksen mukaan valtion virkamieslain säännöksiä vastaaviin muutoksiin.

Muutoksenhakusäännökset

Ehdotetun 63 a §:n 1 momentin mukaan virkamies saisi hakea muutosta itseään koskevaan työnantajan päätökseen valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkein hallinto-oikeus pitää erittäin tärkeänä sitä, että myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain muutoksenhakusäännökset muutetaan vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa omaksuttua järjestelmää. Hyvänä ratkaisuna voidaan pitää myös sitä, että valitukset eduskunnan työnantajana tekemistä päätöksistä ohjataan erityissäännöksellä yksiselitteisesti Helsingin hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Ehdotetussa 63 a §:ssä samoin kuin ehdotetussa 63 b §:ssä todetaan nimenomaisesti valitusluvan tarve haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä seikka ilmenee jo oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista eikä sitä liene yleensä toistettu niissä muutoksenhakusäännöksissä, joita uuden lain voimaantuloon liittyen on viime aikoina annettu.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se on erääseen sisäministeriön lakiluonnokseen liittyen lähettänyt oikeusministerille, sisäministerille ja näiden ministeriöiden kansliapäälliköille 30.9.2019 kirjeen, jossa on kiinnitetty huomiota hallintoprosessilakiin kohdistuvien lakiviittausten muuttamiseen. Kirjeessä toivottiin, että oikeusministeriö pyrkisi koordinoimaan eri ministeriöissä käynnissä olevaa valmistelua hallintoprosessilain säännösten huomioon ottamiseksi muussa lainsäädännössä.

Koordinointi on tärkeää, jotta lakiviittauksia koskevat muutokset olisivat johdonmukaisia ja sisällöltään oikeita ja ottaisivat uuden lain systematiikan huomioon. Lakiviittauksien ymmärrettävyyden ja yhdenmukaisen tulkinnan kannalta viittausten tulisi olla yhdenmukaisia paitsi hallinnonalan eri laeissa myös eri hallinnonaloilla. Vastaava toivomus voidaan ulottaa myös eduskuntaa ja sen virastoja koskevaan lainsäädäntöön. Korkein hallinto-oikeus ei yksittäisen esityksen osalta arvioi viittaussäännösten sisältöä yksityiskohtaisesti.

Poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä virkaan nimitettäessä

Ehdotuksen mukaan samalla täsmennettäisiin erityisen syyn määritelmää tilanteessa, jolloin kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö voidaan nimittää virkaan ilman julkista hakumenettelyä.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna sitä, että voimassa olevan lain sääntelyä, joka mahdollistaa hyvin avoimen säännöksen perusteella poikkeamisen julkisesta hakumenettelystä, täsmennetään. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin valiokunnan huomiota siihen, että tältä osin ehdotettu sääntely ei kaikilta osin vastaa valtion virkamieslain sääntelyä. Ehdotetun 7 §:n 4 momentin toisen kohdan mukaan virkaan voitaisiin nimittää ilman julkista hakumenettelyä, jos virkaan nimitetään virkaa määräaikaisessa virkasuhteessa menestyksekkäästi hoitanut virkamies. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi siten edelleen virkaan nimittämisen ilman julkista hakumenettelyä laajemmin kuin valtion virkamieslaki ja myös kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki.

Korkein hallinto-oikeus on eräässä vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2009:93), joka koski mahdollisuutta nimittää kunnalliseen virkaan ilman julkista hakumenettelyä, tuonut esille, että julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jonka tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Päätöksessä tuodaan edelleen esille, että julkisen hakumenettelyn tavoitteena on parhaan henkilöstön saamisen ohella turvata myös hallinnon uskottavuutta ja tasapuolisuutta. Julkinen hakumenettely antaa kaikille virasta kiinnostuneille mahdollisuuden kilpailla tehtävästä yhdenvertaiselta pohjalta avoimessa menettelyssä, jossa kaikkien hakijoiden ansioita verrataan keskenään perustuslain 125 §:n mukaisesti. Päätöksessä painotetaan edelleen virantäyttömenettelyn avoimuutta ja kiinnostuneiden hakijoiden yhdenvertaisuutta.

Puhemiesneuvoston ehdotus poikkeaa näistä lähtökohdista. Ehdotetun säännöksen soveltaminen edes sen perusteluissa selostettujen, ehdotetun säännöksen sanamuotoa huomattavasti tiukempien edellytysten mukaisesti ei merkitsisi sitä, että julkinen hakumenettely voitaisiin sivuuttaa vain vastaavissa tilanteissa kuin nimitettäessä valtion tai kuntien virkoihin. Poikkeavan sään-

telyn merkitys virasta mahdollisesti kiinnostuneiden oikeusturvan kannalta näyttäisi vielä korostuvan uudessa tilanteessa, jossa viran hakijat voivat hakea valittamalla muutosta julkisen hakumenettelyn jälkeen tehtävään nimittämistä koskevaan päätökseen. Tätä muutoksenhakumahdollisuutta ei ehdotetun 63 b §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ole, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.