

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 51/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain
muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 181/2010 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä ja työmarkkinalakimies Jussi Luomajärvi, valtiovarainministeriö
- hallintoneuvos Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus
- professori Heikki Kulla
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Outi Suviranta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain muuttamista siten, että yleinen valituskielto kumottaisiin. Pääsääntönä olisi virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Erillisessä säännöksessä luettelaisiin päätökset, joista ei ole mahdollista valittaa.

Muutoksenhakuoikeuden laajentumisen myötä valtion virkamiehet hakisivat tulevaisuudessa muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta. Virkamieslautakunta lakkautettaisiin

ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta arvioidaan perustuslain 21 §:n kannalta. Perusteluiden mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Muutoksenhakukielto nimittämispäätöksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavaksi siten, että laissa nykyisin oleva yleinen valituskielto kumotaan. Lakiehdotuksen 57 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan valtioneuvoston tai viraston tekemästä virkamiestä koskevasta päätöksestä voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

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. Merkittävien 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 oikeus suojauskeinojen 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 "oikeuk-

siaan 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 tarkoituksissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 73). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisala virkamiehiä koskevissa asioissa on ollut rajattu, mutta se on vähitellen laajentunut. Ihmisoikeustuomioistuimien 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 tarkoitettuja 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 har-

kintaan 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.

Muutoksenhakukiello muissa kuin nimitysasioissa

Lakiehdotuksen 57 §:n 3 momentin 2—4 kohdassa säädetään muista valitusoikeuden rajoituksista. Viran muuttamisesta, viraston yhteisen viran sijoittamisesta viraston sisällä, harkinnanvaraisesta virkavapaudesta tai tehtävään määräämisestä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Pykälän 4 momentin mukaan viraston yhteisen viran sijoittamisesta viraston sisällä tai tehtävään määräämisestä saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaisa säädetään, jos päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista.

Esityksen perusteluiden mukaan näissä päätöksissä on kysymys viraston yleisestä organisoinnista, töiden järjestelyistä ja virkarakenteeseen liittyvistä asioista. Ainakin osa näistä päätöksistä rajautuu muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jo nykyisin hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 2 momentin nojalla. Muutoksenhakukiellon säätämisen tarkoituksena on selkeästi rajata nämä päätökset muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle virastojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi (s. 11).

Viran muuttamisesta säädetään valtion virkamieslain 4 §:ssä ja valtion virkamiesasetukses-

sa. Virkanimike ja viran tehtäviä voidaan muuttaa, mutta yleensä katsotaan, ettei virka saa muuttua kokonaan toiseksi. Olennaiset muutokset on toteuttava lakkauttamalla virka ja perustamalla uusi virka. Ehdotettu valituskielto voi olla ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Viran muuttamisen edellytyksiä ei ole määritelty laissa ja asetuksessakin vain ylimalkaisesti, joten muuttamistoimivallan laajuus on tulkinnanvaraista. Esimerkiksi viran yksipuolisella ja olennaisella muuttamisella toisensisältöiseksi voi olla virkamiehen kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että valituskiellon sijasta valituksen soveltamisala määräytyy edelleen hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella. Tällöin valitus ei olisi mahdollinen tavanomaisen työnjohto-oikeuden puitteissa tehdystä viran muuttamis-päätöksestä. Sen sijaan muuttamis-päätöksen lainmukaisuus olisi valittamalla saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos päätös on esimerkiksi sisällöltään niin laaja, että sitä ei voida pitää pelkästään työnjohdollisena päätöksenä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatuksi asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 21 §:n sisältämän sen säännöksen kannalta, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valiokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista muutoksenhakukielltoa mahdollisena rajavartioloituksen (PeVL 17/1998 vp) ja puolustusvoimien (PeVL 40/1998 vp, s. 2/II) samoin kuin ulkoasiainhallinnon (PeVL 15/1999 vp, s. 3/II) virkamiesten osalta. Lisäksi valiokunta on arvioinut tehtävään määräämistä koskevaa muutoksenhakukielltoa poliisihallinnon osalta. Tällöin oli kysymys uudesta järjestelmästä, joka ei sellaisenaan vaikuttanut poliisin silloisen johdon oikeusasemaan, ja uuteen virkaan hakeutuvat taas olivat etukäteen tietoisia järjestelmästä, jossa virkanimitystä seuraa erikseen vielä tehtävään määrääminen. Sääntely ei valiokunnan mielestä koskettanut virkamiehen oikeusasemaa perusoikeusjärjestelmän

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

kannalta ongelmallisella tavalla etenkin, kun uuteen tehtävään määrääminen vaati virkamiehen suostumuksen, jos määräys vaikutti tämän vapauteen valita asuinpaikkansa. Valiokunta piti kuitenkin oikeusturvasyistä asianmukaisena, että muutoksenhakukielto muotoillaan siten, että kielto kattaa vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä (PeVL 29/2006 vp, s. 3/II).

Ehdotettu muutoksenhakukielto koskisi lähökohtaisesti kaikkia valtion virkamiehiä, eikä rajautuisi sellaisten hallinnonalojen virkamiehiin, joihin valiokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan katsonut liittyvän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta oleellisia erityispiirteitä. Muutoksenhakukielto ei myöskään rajoittuisi uusiin virkamiehiin, jotka olisivat virkaan hakeutuessaan olleet tietoisia tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhakukiellosta (vrt. PeVL 29/2006 vp, s. 3/II). Ehdotus on ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin

kannalta. Esityksen perusteluista ilmenee, että tehtävään määrääminen toteutetaan yhteisymmärryksessä asianomaisen virkamiehen kanssa. Pääsääntönä olisi viraston sisäinen ilmoittautumismenettely, jossa halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua esimerkiksi esimiestehtävään (s. 18). Muutoksenhakukielto on asianmukaista rajoittaa perusteluiden mukaisesti kattamaan vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä. Tämä on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos sen 57 §:n 3 momentin 5 kohdasta tekevä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /r
Mikaela Nylander /r

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Johannes Koskinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.