

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 77/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 42/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- eduskunnan hallintojohtaja Pertti Rauhio, Eduskunnan kanslia
- kansliapäällikkö Päivi Romanov, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallitusneuvos Kari Peltonen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, esittelijäneuvos Maija Salo, oikeuskanslerinvirasto
- linnanvouti Anne Puonti, Tasavallan presidentin kanslia
- asiantuntija Katja Aho, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, edustaen myös JHL ry:tä ja Pardia ry:tä
- OTT, entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- sisäministeriö
- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- puolustusministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

- vakuutus oikeus
- Suomen Pankki
- Puolustusvoimat
- Eduskunnan ammattiosasto ry
- Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- JUKO ry, JHL ry ja Pardia ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annettua lakia, sotilas oikeudenkäyntilakia, 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. Valitus oikeutta ei olisi myöskään Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa koskevasta päätöksestä, jos virka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Lainmuutoksen lähtökohdat

Eduskunta on edellyttänyt lausumassaan, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan (EK 22/2015 vp — PeVM 6/2015 vp, PNE 1/2015 vp; ks. myös PeVL 25/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on myös valtion virkamieslain muuttamista koskevis sa lausunnoissaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin, vaikkakaan muutoksenhakuoikeuden raja us ei ole vaikuttanut lausunnoissa arvioitujen lakiehdotusten säätäm isjärjestykseen (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan tuomioistuinprosessin tulisi näiss äkin tapauksissa olla ensisijainen oikeussuojakeino laillisuusvalvontamenettelyyn nähden (OKV/1161/1/2014). Hallintovaliokunta on tarkastellut nimittämispäätöksiä koskevaa muutoksenhakus ääntelyä mietinnössään HaVM 25/2012 vp, mutta ei ole tuolloin ehdottanut lakiin siltä osin muutoksia. Valtion virkamieslain yleinen valituskielto kumottiin 1.4.2013 (177/2013).

Hallituksen esityksen tavoitteena on ulottaa muutoksenhakuoikeus koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

saisi esityksen mukaan yleensä hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Nimittämispäätöksestä voisi valittaa henkilö, joka on hakenut samaa virkaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valitusoikeuteen eräitä rajoituksia. Valitusoikeutta ei olisi silloin, kun 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.

Hallituksen esityksen mukaisessa laajuudessa valitusoikeus koskee noin 40 000 valtion virkaa ja virkasuhdetta, kun valtion virkamieslain (750/1994) soveltamisalalla virkamiehiä on yhteensä noin 66 000. Hallituksen esitys merkitsee siten valituskiellon alan supistamista nykyisestä merkittävästi. Valitusoikeuden ulkopuolelle jääviksi ehdotetut tasavallan presidentin tekemät nimityspäätökset koskevat pääasiallisesti tuomareita ja upseereita, ja niitä on viime vuosina ollut keskimäärin noin 170 vuodessa. Valtioneuvoston yleisistunnon nimityksiä on ollut viime vuosina keskimäärin noin 115 vuosittain.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään pitänyt nykyistä virkanimityspäätösten laajaa valituskieltoa perustuslain vastaisena. Se toteaa käsiteltävänä olevasta esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 42/2017 vp), että myöskään ehdotettua, nykyistä suppeampaa valituskieltoaakaan ei siten voi pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Esityksen perusoikeusliittäntöjen vuoksi valiokunta on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi arvioida tarkemmin valtioneuvoston yleisistunnon virkanimityksiä koskevan valituskiellon suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen. Tasavallan presidentin tekemien nimityspäätösten osalta perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomautettavaa.

Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimitystä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvostolla on siten yleistoimivalta virkanimityksasioissa. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 13 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimityminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi.

Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:n 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 nimittää valtioneuvosto.

Hallituksen esitys merkitsee, että lukumäärältään vähäisten, mutta merkitykseltään tärkeiden virkanimitysten eli valtion virkamiesjohdon ja keskeisten asiantuntijavirkamiesten nimitysratkaisut jäisivät edelleen valituskiellon piiriin.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan valituskelpoisia, ja niihin on voinut vakiintuneesti, vuodesta 1950 lähtien, hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakiintuneen lähtökohdan mukaan myöskään valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavalta ei rajoita tätä valitusoikeutta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että nämäkin näkökohdat huomioon ottaen valtioneuvoston yleisistunnon tekemien virkanimitysten jääminen valituskiellon alaisiksi ei hyvin sovi yhteen perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden ja 126 §:n virkanimityksiä koskevan yleistoimivallan kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamista valitusoikeuden piiriin.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehty päätökset ovat monessa tapauksessa sellaisia, että niissä ei ole välittömästi ratkaistu tietyn henkilön oikeutta, velvollisuutta tai etua, vaan niiden vaikutukset ovat välillisiä. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi ne, jotka koskevat hallituksen esitysten antamista eduskunnalle, valtioneuvoston asetusten antamista, valtion aluehallinnon toimialueita, erilaisten neuvottelukuntien tai muiden toimielinten asettamista tai niiden kokoonpanon muuttamista, valtioneuvoston periaate- ja suunnittelupäätöksiä, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä muita sellaisia valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia asioita, joissa päätös ei vaikuta välittömästi kenenkään oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tällöin kenelläkään ei ole niistä valitusoikeutta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehdään myös valituskelpoisia hallintopäätöksiä, joissa annettu ratkaisu vaikuttaa välittömästi jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Yleisistunnossa ratkaistaan esimerkiksi eräitä lupa-asioita, jotka voivat koskea merkittäviä toimilupia, esimerkiksi radiotoiminnan toimiluvat, tai muuta merkittävää lupaa, kuten eräät puolustustarvikkeiden viennit. Luvan hakija voi tällöin valittaa siitä, ettei ole saanut hakemaansa lupaa. Yleisistunnon päätöksessä voi olla kyse myös esimerkiksi yleisistunnon nimittämän virkamiehen irtisanomisesta. Kielteisessä lupapäätöksessä tai virkamiehen irtisanomista koskevassa päätöksessä on kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetusta toiminnanharjoittajan tai virkaan nimitetyn virkamiehen oikeudesta, jolloin asianosaisella on oltava oikeus saada päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon hallintoasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimityspäätökset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Yleisistunnossa ensinnäkin päätetään nimittämisestä valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuihin ylimmän johdon virkoihin, jotka ovat keskeisiä koko valtionhallinnon toimivuuden, tuloksellisuuden ja toiminnan johtamisen kannalta. Näitä ovat esimerkiksi ministeriöiden osastopäälliköt ja sitä vastaavat tai ylemmät virat sekä suoraan ministeriön alaisen viraston päällikön virat. Näiden virkojen määrä on selvityksen mukaan noin 130. Toisena ryhmänä ovat ministeriöiden osastopäällikkötasoa alemmat päälliköt, kuten apulaisosastopäällikkö ja johtaja, sekä keskeiset asiantuntijatehtävät, esimerkiksi hallitusneuvos, neuvotteleva virkamies ja hallitussihteeri.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Näiden virkojen ja virkasuhteiden määrä ministeriöissä on noin 2 500. Ministeriöissä on yhteensä noin 4 200 virkamiestä.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että valtion virkamieslain 26 §:n piiriin kuuluu myös tasaval-
lan presidentin nimittämistoimivaltaan kuuluvia virkoja. Nämä ovat valtioneuvoston oikeuskans-
leri ja apulaisoikeuskansleri (26 §:n 1 kohta) ja puolustusvoimain komentaja (26 §:n 2 kohta).
Presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin jatkaa perustuslakivalio-
kunnan mielestä presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presiden-
tin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää vähäisinä poikkeuksina perus-
tuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (ks. myös
PeVL 23/2011 vp, s. 2/II).

Valintaperusteet ja menettely virkanimitysasioissa

Virkamiesten valintaperusteista ja -menettelystä säädetään lainsäädännössä varsin tarkkaan. Pe-
rustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetty virkaan nimittämisen yleiset perusteet — taito, kyky ja
kansalaiskunto — koskevat kaikkia virkoja. Näiden nimitysperusteiden lisäksi valtion virkamies-
laissa säädetään yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, joita ovat ikä, kielitaito ja eräissä viroissa kan-
salaisuus. Vuoden 2018 alusta on tullut voimaan uusi, kaikkia nimityksiä koskeva 8 c §:n 1 mo-
mentti (948/2017), jonka mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimi-
tettävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asian-
mukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset
hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Ylimmän virkamiesjohdon yhteis-
istä kelpoisuusvaatimuksista säädetään virkamieslain 8 §:n 2 momentissa (283/2015). Lisäksi
virkoihin, erityisesti johtamistehtäviin, vaativiin asiantuntijatehtäviin ja erityistä tutkintoa vaati-
viin tehtäviin, on säädetty organisaatiokohtaisilla laeilla tai valtioneuvoston asetuksilla erityisiä
kelpoisuusvaatimuksia, kuten virkaan vaadittava tutkinto.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Tasa-
arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-
arvosta annetussa laissa (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki). Keskeisiä säännöksiä ovat myös
hallintolaissa (434/2003) säädetty menettelyvaatimukset, kuten hallinnon oikeusperiaatteet, riit-
tävä selvitys, päätöksenteon esteettömyys ja perusteluvelvollisuus.

Virkamieslain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Virka voi-
daan täyttää haettavaksi julistamatta vain, jos asiasta säädetään laissa. Virkamieslaissa säädetään
tilanteet, joissa virka tai määräaikainen virkasuhde voidaan täyttää ilman hakumenettelyä.

Valtionhallinnon nimityksissä tehdään nimitysmuistio. Valtiovarainministeriön ohjeessa viran-
täytössä noudatettavista periaatteista annetaan ohjeita koko valintamenettelystä ja sen yhtenä osa-
na myös nimitysmuistion laatimisesta (VM/2118/00.00.00/2016). Nimitysmuistio toimii päätök-
sen perusteluna.

Hakijalla, joka pitää virkanimityspäätöstä lainvastaisena, on nykyisin valitusmahdollisuuden
puuttumisesta huolimatta käytettävissään muita oikeussuojakeinoja. Hakija voi käyttää hallinto-
lainkäyttölaissa säädettyjä ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja, joita ovat kantelu ja purku. Yli-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

määräisen muutoksenhaun johdosta hallintotuomioistuimien voi poistaa tai purkaa lainvastaisen päätöksen. Lisäksi hakijalla ovat käytettävissään tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset oikeussuojakeinot, esimerkiksi mahdollisuus saada hyvitystä, jota vaaditaan käräjäoikeudessa.

Perustuslakivaliokunta ei lausuntokäytännössään ole pitänyt virkaan nimittämistä oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n, erityisesti sen 2 momentin, säännökset oikeusturvasta perusoikeutena edellyttävät kuitenkin, että mahdolliset valitusoikeuden rajoitukset virkanimitysasioissa eivät vaaranna yksilöiden oikeusturvaa.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2011:39 katsonut, että virkanimityspäätöstä koskeva valituskielto ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä tuomioistuimeen pääsyä koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastainen.

Kysymys valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamisesta valitusoikeuden piiriin

Hallinnon oikeussuojajärjestelmässä on lähtökohtana, että hallintopäätöksestä saa valittaa hallintotuomioistuimeen. Valitus on hallintoasioissa keskeinen oikeusturvakeino, joka voi johtaa siihen, että lainvastainen päätös kumotaan. Hallintovalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, ja valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusmahdollisuuden keskeisenä tavoitteena on antaa asianosaisille jälkikäteistä oikeussuojaa. Lisäksi valitusmahdollisuus voi ennakkollisesti parantaa päätöksentekomenettelyä ja päätösten perustelukäytäntöä hallinnossa.

Virkanimityspäätöksessä on kysymys hallintopäätöksestä. Valitusoikeuden avaaminen antaa hakijoille mahdollisuuden saattaa virkanimityspäätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Jos hallintotuomioistuin toteaa nimityspäätöksen lainvastaiseksi, se kumoaa päätöksen ja nimitysasian ratkaistaan uudelleen nimittävässä viranomaisessa. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Jokaisella hakijalla on kuitenkin subjektiivinen oikeus tulla tasapuolisin ja objektiivisin perustein kohdelluksi virkaa täytettäessä menettelyprosessi mukaan lukien. Viran hakijan keskeisiä oikeuksia ovat oikeus tasapuoliseen arviointiin ja yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus saada hakemuksensa käsiteltyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä oikeus tulla arvioituksi ja vertailluksi pätevyysvaatimusten ja yleisten nimitysperusteiden mukaisesti.

Valitusmahdollisuus toisaalta hidastaa virkanimityspäätöksen lainvoimaiseksi tulemista, mikä tuo epävarmuutta nimitetyksi tulleen henkilön oikeusasemaan. Valtionhallinnosta tulevien hakijoiden asema olisi erilainen kuin muilta sektoreilta hakeutuvien henkilöiden. Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtionhallinnon virkaan nimitetyn asema järjestettävän muutoksenhakuprosessin pituisella virkavapaudella aikaisemmasta valtion virasta.

Koska valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksissä kyse on valtioneuvoston suunnitelmallisen toiminnan ja johtamisen kannalta erityisen merkittävistä viroista, valitusoikeuden avaaminen ja valitusprosessiin kuuluva aika voi hankaloittaa valtioneuvostolle säädettyjen tehtävien hoitamista. Valituksen mahdollisuus saattaa myös haitata henkilöstön rekrytointia valtioneuvoston

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

toon etenkin silloin, kun päteviin viranhakijoihin voisi kuulua myös muita kuin vakinaisessa valtion virassa toimivia henkilöitä. Valtion henkilöstöpolitiikan yhtenä tavoitteena on, että liikkuvuutta julkisen ja yksityisen sektorin välillä lisätään ja että valtio koetaan houkuttelevana työnantajana.

Valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten jättämiselle valitusoikeuden ulkopuolelle on hallituksen esityksen mukaan syynä kuitenkin ensisijaisesti se, että kyseisiin päätöksiin kohdistuu oikeuskanslerin etukäteisvalvonta, joka on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida, onko esitys oikeudellisesti moitteeton ja esittelyaineisto niin täydellinen, että asia voidaan ottaa yleisistunnossa käsiteltäväksi. Oikeuskansleri ei ota kantaa siihen, miten nimitysmuistiossa on arvioitu ja painotettu hakijoiden ansioita suhteessa viran menestyksellisen hoitamisen edellytyksiin, eikä siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista kärkihakijoista olisi virkaan nimitettävä. Valvonta tapahtuu pääasiallisesti yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksena. Tähän on normaalisti aikaa keskimäärin kaksi työpäivää. Asia on mahdollista lähettää jo ennakoon arvioitavaksi, jolloin aikaa on enemmän. Oikeuskansleri voi pyytää lisäaineistoa ja perustelujen täydentämistä, ja ennen valtioneuvoston esittelyä asiasta voidaan keskustella oikeuskanslerin ja esittelevän ministeriön kesken. Tämä voi johtaa myös siihen, että ministeriö vaihtaa esitettävää henkilöä. Oikeuskanslerilla ei ole kuitenkaan toimivaltaa estää nimitystä.

Vaikka oikeuskansleri edellä kuvatulla tavalla valvoo ennakkollisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien virkanimitysten lainmukaisuutta, tarkastuksessa eivät välttämättä tule kaikki laillisuuskysymykset ilmi. Esimerkiksi nimityksen valmistelussa tapahtunut menettelyvirhe havaittiin vasta kantelun perusteella tehdyssä tutkinnassa, johon sisältyi myös asianomaisen ministerin ja ministeriön useiden virkamiesten suulliset kuulemiset (OKV/1161/1/2014).

Hallintovaliokunta toteaa, että oikeuskanslerin etukäteisvalvonnalla on merkitystä päätösten lainmukaisuuden turvaamisen kannalta ja sillä voidaan jossain määrin vähentää muutoksenhaun tarvetta, mutta sitä ei kuitenkaan voida rinnastaa tuomioistuinkontrolliin. Tuomioistuimella on huomattavasti paremmat mahdollisuudet perusteellisesti tutkia, muun muassa erilaista näyttöä hankkimalla ja arvioimalla, nimityspäätöksen lainmukaisuutta. Sillä on käytettävissä myös tehokkaammat keinot puuttua havaittuun lainvastaisuuteen. Valitusten käsittelyyn voidaan myös käyttää asiaa kohden enemmän aikaa kuin esittelylistojen tarkastukseen. Oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta ei valiokunnan näkemyksen mukaan voi siten olla yhtä syvällistä eikä yhtä laajaan selvitykseen perustuvaa kuin asian käsittely valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuinmessä. Huomionarvoista on, että valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva oikeuskanslerin valvontavalta ei nykyään rajoita valitusoikeutta.

Sekä viranomaisen menettely nimityspäätöksen valmistelussa että varsinaiseen päätöksentekoon liittyvän toimivallan ja harkintavallan käyttö vaikuttavat olennaisella tavalla viran hakijoiden keskeisten oikeuksien asianmukaiseen ja tehokkaaseen toteutumiseen. Virkamiesten valintaperusteista ja -menettelystä säädetään lainsäädännössä tarkkaan ja nimityspäätökset valmistellaan virkavastuulla, mikä osaltaan turvaa viran hakijoiden oikeuksia. Nimityspäätös ei kuitenkaan poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi ulottaa myös yleisistunnon tekemiin nimityspäätöksiin. Muutoksenhausta aiheutuvaa viivettä vähentää se, että hallituksen esityksen mukaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä. Päätös voidaan myös panna täytäntöön ennen kuin se on saa-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

nut lainvoiman. Valitusoikeuden käyttämismahdollisuudella voidaan arvioida olleen myönteinen merkitys avoimuuden, oikeusturvan toteutumisen ja päätöksenteon laillisuuden kannalta. Lisäksi valitusoikeuden avaamisen voidaan katsoa vahvistavan jo olemassaolollaan luottamusta yleisistunnossa tehtäviä nimityksiä kohtaan.

Vertailun vuoksi voidaan tässä yhteydessä todeta, että kunnallishallinnossa nimityspäätöksiin on perinteisesti saanut rajoituksetta hakea muutosta valittamalla. Kuntalaissa (410/2015) säädetty kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta kuitenkin muun muassa siinä, että valituksen saa tehdä asianosaisen lisäksi myös asianomaisen kunnan jäsen.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat virkanimitysasiat koskevat valtionhallinnon virkamiesjohtoa ja keskeisiä asiantuntijavirkamiehiä. Niistä virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen ylimmän johdon virat ovat keskeisiä koko valtionhallinnon toimivuuden, tuloksellisuuden ja toiminnan johtamisen kannalta. Pykälässä tarkoitettujen virkamiesten oikeusasema poikkeaa muiden valtion virkamiesten oikeusasemasta. Heidät voidaan irtisanoa tavanomaista väljemmällä perusteella (kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy), kun taas virkamieslain 25 §:n yleisen irtisanomisperusteen kynnys on tähän nähden korkeampi (erityisen painava syy). Lisäksi nimittämismenettelyssä oikeuskanslerin ennakkollisella valvonnalla voidaan katsoa olevan erityisesti ylimpien johtamisvirkojen osalta suurempi merkitys kuin muiden valtioneuvoston virkojen osalta, kun ylimmän johdon virkoihin nimitettäessä on jo valintakriteerien perusteella painotettava kriteerejä asianomaisen johtamistehtävän pohjalta. Tämän johdosta näiden virkojen nimitysharkinnassa on erilaista punnintaa ja väljyyttä kuin muiden virkojen nimitysharkinnassa. Merkitystä on osaltaan myös sillä, miten valtionhallinnon ylimmän johdon nimitysten ja valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien muiden nimitysten voidaan katsoa rinnastuvan tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluviin nimityksiin, vaikkakin niiden osalta valituskielto on perusteltu valtiosääntöisistä syistä. Lisäksi eduskunnan täysistunnon nimittämän valtioneuvoston tarkastusviraston pääjohtajan nimittäminen ehdotetaan jätettäväksi valitusoikeuden ulkopuolelle.

Johtopäätökset

Edellä esitettyjä näkökohtia arvioituaan hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että valitusoikeus ulotetaan koskemaan myös valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä, lukuun ottamatta kuitenkin virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuja ylimmän johdon virkoja. Muutoksenhaku valitusoikeuden piiriin kuuluvissa päätöksissä on perusteltua ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka on hallintolainkäyttölain mukainen tuomioistuin valitettaessa valtioneuvoston yleisistunnon tekemistä päätöksistä. Valiokunta viittaa yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitettyyn.

Hallintovaliokunta tähdentää, että nimitysharkinta ja nimityspäätösvalta kuuluvat jatkossakin lain mukaan valtioneuvostolle. Valitusoikeus ei poista eikä kavenna valtioneuvostolle kuuluvan nimitysharkinnan merkitystä. Tuomioistuin arvioi ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta, eikä se valitusta käsitellessään voi käyttää viranomaisen toimivaltaa. Tuomioistuin ei esimerkiksi voi päättää, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista mahdollisesti olisi nimitettävä virkaan, vaan tämä jää nimittävän viranomaisen päätettäväksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Valtion virkanimityksiä koskevien valitusten määrää ja niistä aiheutuvia kustannuksia on tässä vaiheessa vaikeaa arvioida. Hallituksen esityksessä esitetty arvio perustuu kuntien viranhaltijoiden ja niitä koskevien virkanimitysvalitusten määrään. Ne eivät kuitenkaan ole täysin verrannollisia nyt käsiteltävänä olevien valtion virkanimitysvalitusten kanssa. Hallintovaliokunta korostaa, että kustannusten määrää ja kehitystä tulee seurata, jotta hallintotuomioistuinten lisääntyvä työmäärä voidaan arvioida todellisen tilanteen pohjalta ja ottaa huomioon tuomioistuinten toimintamenojärärahöissa.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

53 §. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälän 2 *momenttiin* lisättäväksi maininta muusta virkamiehestä kuin tuomarista ja 3 *momentista* poistettavaksi säännös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä. Päätökset, joilla korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta, kuuluvat näin ollen 2 momentissa tarkoitettun valitusoikeuden piiriin. Muutos merkitsee korkeimpien oikeuksien muiden virkamiesten kuin tuomareiden osalta valitusoikeuden merkittävää laajentumista. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelisi täysistunto. Ehdotettu muutos ei vaikuta muiden tuomioistuinten virkamiesten oikeusasemaan, vaan muun tuomioistuimen tekemistä 53 §:n 2 momentissa luetelluista päätöksistä on tähänkin saakka saanut valittaa hallinto-oikeuteen.

55 §. Voimassa olevan pykälän 1 *momentin* mukaan lain 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan 1 momenttia muutettavaksi siten, että myös virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat asiat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisinä. Muutos liittyy siihen, että valitusoikeuden piiriin tulevat uutena asiaryhmänä nimitysasiat. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa laissa on samasanainen viittaus 53 §:ään myös lain 57 §:n 1 momentissa (1059/2016), jota ei kuitenkaan ole esitetty muutettavaksi.

Virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva valitus aiheuttaa virkaan nimitetylle epävarmuutta ja voi haitata viraston tuloksellista toimintaa. Tämän vuoksi nimityspäätöksen pitäisi tulla lainvoimaiseksi mahdollisimman pian päätöksenteon jälkeen. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna hallituksen esityksessä ehdotettua 55 §:n 1 momenttia, mutta katsoo, että hallituksen esitykseen sisällymätöntä lain 57 §:n 1 momenttia on syytä muuttaa päällekkäisyyden välttämiseksi, ja viittaa jäljempänä esitettyyn.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

57 §. Esityksessä ehdotetaan pykälän 3 *momenttia* muutettavaksi siten, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeva valituskielto 3 momentin 1 kohdassa kumotaan. Rajoituksista valittaa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä säädettäisiin uudessa 59 §:ssä.

Uudessa 59 §:ssä valitusoikeus osoitettaisiin viranhakijalle. Jatkovalitukseen 59 §:ssä tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen olisi tarkoitus soveltaa voimassa olevan lain 57 §:n 1 *momenttia* (1059/2016), joka edellyttää jatkovalitukselta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa. Mainitun 57 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valitusoikeus on kuitenkin virkamiehellä, mikä käsite ei kata viranhakijaa. Valiokunta katsoo, että muutoksenhakujärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta on perusteltua, että myös nimitysvalitusasioissa jatkovalittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvaraista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että kyseistä, hallituksen esitykseen sisällymätöntä 57 §:n 1 *momenttia* tässä yhteydessä täsmennetään lisäämällä sen ensimmäiseen virkkeeseen viittaus 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä maininta viranhakijasta.

Edellä 55 §:n yhteydessä todettuun viitaten valiokunta ehdottaa 1 *momenttia* muutettavaksi lisäksi siten, että 1 momentista poistetaan sen kuudes virke.

59 §. Hallintovaliokunta on edellä yleisperusteluissa pitänyt perusteltuna, että valitusoikeus ulotetaan muihin valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin nimityksiin paitsi virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuihin ylimmän johdon virkoihin. Valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvat näistä valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut virkamiehet. Näiden virkojen rajaamiseksi valitusoikeuden ulkopuolelle valiokunta ehdottaa 59 §:n 2 *momentin* 1 kohdan täsmentämistä viittauksella mainittuihin lainkohtiin.

Hallintovaliokunta tähdentää, että ylimmän johdon virkaan voi nimittää myös tasavallan presidentti, jolloin se jää valitusoikeuden ulkopuolelle tasavallan presidentin toimivallan perusteella. Lisäksi ylimmän johdon virkaan voi nimittää muukin taho, jolloin nimityspäätöksestä voisi valittaa.

Muutoksenhaku valitusoikeuden piiriin kuuluvista yleisistunnon nimityspäätöksistä on perusteltua ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kuten muistakin yleisistunnon valituskelpoisista päätöksistä. Tämän toteuttamiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 *momentista* poistetaan sana ”hallinto-oikeuteen”, jolloin valitustie määräytyy hallintolainkäyttölain 7 §:n perusteella. Sen mukaan yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 4 *momentissa* säädetään hallintolainkäyttölaista poiketen toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevissa valituksissa. Kyseessä on siten hallinto-oikeuksia koskeva forumsäännös. Ottaen kuitenkin huomioon 1 *momenttiin* ehdotetun muutoksen, valiokunta ehdottaa selvyiden vuoksi, että 4 momentin sanamuotoa tarkennetaan ilmaisulla ”hallinto-oikeuteen valitettaessa”. Valiokunta tähdentää, että 4 *momenttiin* lisäksi sisältyvä säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta koskee sekä niitä päätöksiä, joista valitetaan hallinto-oikeuteen, että niitä päätöksiä, joista valitustie on suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty lisäksi siihen, että puolustusvoimien virkamiehille puolustusvoimista annetun lain 41 §:n mukainen siirtymisvelvollisuus koskee sekä siviili- että sotilasviroissa olevia. Sotilaiden ura- ja tehtäväkiertoa vastaava järjestelmä on luotu myös siviileille, ja sillä turvataan muiden tavoitteiden lisäksi osaamisen kehittyminen. Asiantila edellyttäisi valituskiellon ulottumista puolustusvoimissa myös sellaisiin siviilien tehtäviin, jotka täytetään julkisella haulla. Vastaavanlainen näkemys on tuotu esiin myös rajavartiolaitoksen siviilivirkojen osalta.

Valiokunta toteaa, että valitusoikeutta ei lakiehdotuksen mukaan ole silloin, kun sotilasvirka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Siviilivirkojen ja sotilasvirkojen erottelu on tehty asianmukaisesti esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Siviilivirkoja koskevien nimitysten valitusoikeus noudattaa esityksessä virkamieslain mukaista yleistä linjaa, josta säädetään 59 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Toisin sanoen valitusoikeutta ei ole, kun virka täytetään haettavaksi julistamatta. Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (8. lakiehdotus). Ehdotuksessa on kyse siitä, että puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 16 §:n sääntely nostetaan lain tasolle. Säännösten sisältöä ei ole esitetty muutettavaksi. Puolustusvoimien siviilivirat voidaan, laissa todettuja yksittäisiä virkoja koskevia rajoituksia lukuun ottamatta, täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Sotilasorganisaatiossa viranomaisella on näin ollen pääsääntöisesti harkintavalta siitä, täytetäänkö virka avoimella hakumenettelyllä vai haettavaksi julistamatta. Valiokunnan näkemyksen mukaan valitusoikeutta ei ole perusteltua sulkea pois niiden siviilivirkojen nimityspäätösten osalta, jotka täytetään viranomaisen harkinnan perusteella avointa hakumenettelyä käyttäen. Valtion muiden virkojen osalta valituskielto on sidottu tilanteeseen, jossa laissa säädetään mahdollisuudesta täyttää virka haettavaksi julistamatta, ja sen lisäksi siihen tosiasialliseen tilanteeseen, että virka täytetään ilman hakumenettelyä. Valiokunta pitää ehdotettua 59 §:n 2 momentin säännöstä edellä todetut seikat huomioon ottaen asianmukaisena.

3. Laki tuomioistuinlain muuttamisesta

23 luku. Muutoksenhaku.

7 §. Muutoksenhaku virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin valituskiellosta lainkäyttöhenkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen. Momentin 2 kohdan mukaan valittaa ei myöskään saa nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen tai muuhun vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen. Valiokunta toteaa, että tuomioistuimen kansliapäällikkö tai hallintopäällikkö toimii tuomioistuimen hallinnollisissa asioissa tuomioistuimen päällikkötuomarin työparina, joten tehtävän hoitamisessa tarvitaan päällikkötuomarin luottamusta. Kansliapäällikkö tai hallintopäällikkö voidaan tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla määrätä myös esittelijäksi, jos hän täyttää esittelijän kelpoisuusvaatimukset. Hänellä voi siten olla myös lainkäyttötehtäviä. Kansliapäällikköä tai hallintopäällikköä koskevat virkarikosasiat käsitellään vastaavassa menettelyssä kuin tuomioistuinten jäsenten virkarikosasiat. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua pykälän 1 momentin 2 kohdan sääntelyä edellä todetut seikat huomioon ottaen näin ollen perusteltuna.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 77/2017 vp sisältyvät 2.—8. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 77/2017 vp sisältyvät 1. ja 9. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 53 §, 55 §:n 1 momentti, 57 §:n 1, 3 ja 4 momentti sekä 65 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 53 § sekä 57 §:n 1, 3 ja 4 momentti laissa 1059/2016, 55 §:n 1 momentti laissa 177/2013 sekä 65 §:n 1 momentti laissa 1088/2007, sekä
lisätään lakiin siitä lailla 177/2013 kumotun 59 §:n tilalle uusi 59 § sekä 65 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 604/2007, 1088/2007 ja 283/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

14 luku

Muutoksenhaku

53 §

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa, virkamies saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muuhun kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla viranomainen on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin 57 §:ssä säädetään. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden hallintopäätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen.

55 §

Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia sekä virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

57 §

Valtioneuvoston tai viraston tekemään virkamiestä koskevaan tai 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen virkamies tai vastaavasti viranhakija saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tuomioistuimen tekemään tuomarin tai esittelijän sivutointa koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin tuomioistuinlain 23 luvun 1 §:ssä säädetään. Valitusaika tämän lain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Edellä 53 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. (Uusi 1 mom.)

Seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen;
- 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

59 §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua virkamiestä nimitettäessä valtioneuvoston yleisistunnolle;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta;
- 4) päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Tuomioistuinten eräiden virkojen ja virkasuhteiden osalta muutoksenhausta säädetään lisäksi tuomioistuinlaissa.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään **hallinto-oikeuteen valitettaessa** sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Nimityspäätös annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksiannona. Tavallisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa (434/2003) ja tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

65 §

Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määrääjäksi nimitetty toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös on saanut lainvoiman. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

Jos virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta, kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn nimityspäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 64 §:n 1 ja 2 momentti, 65 §:n 2 ja 3 momentti, 66 §:n 1 ja 2 momentti sekä 73 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 65 a § ja 73 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

64 §

Tämän lain nojalla tehdystä virkamiestä koskevasta kanslian päätöksestä virkamies voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Virkamiehelle annettua varoitusta, virkamiehen lomauttamista tai irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi, virkamiehen pidättämistä virantoimituksesta, virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassapitämistä sekä 63 §:ssä tarkoitettua oikeusvaatimuksesta annettua päätöstä koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

— — — — —

65 §

Myöskään seuraavista virkamiestä koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) kanslian yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen;
- 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttamista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

65 a §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Nimityspäätös annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksiannona. Tavallisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa (434/2003) ja tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

66 §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

— — — — —

73 §

Kanslian virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös on saanut lainvoiman, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

— — — — —

Jos kanslian virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta, kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn nimityspäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

— — — — —

3.

Laki

tuomioistuinlain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 6 §:n 2 momentti sekä *lisätään* 23 luvun 6 §:ään uusi 3 momentti ja lukuun uusi 7 § seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

23 luku

Muutoksenhaku

6 §

Muutoksenhaku tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen

Käräjänotaarin nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.
Muuhun tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

7 §

Muutoksenhaku virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai tehtävään määrittämistä koskevaan päätökseen

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos:

1) päätös koskee nimittämistä 11, 12 ja 18 luvussa sekä 19 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen;

2) päätös koskee nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka 19 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen.

Muutoksenhaussa päätökseen, joka koskee 19 luvun 5 §:ssä tarkoitetun muun henkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä, sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään muutoksenhausta. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden hallintopäätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Päätökseen, joka koskee määrittämistä tässä laissa tarkoitettuun tuomioistuimen asiantuntijajäsenen tehtävään, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn nimityspäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki

korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 680/2016, seuraavasti:

13 §

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä. Muilta osin esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin ja nimittämiseen määräajaksi sekä muutoksenhakuun esittelijän nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan, mitä tuomioistuinjaissa säädetään tuomarin kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittamisestä määräajaksi sekä muutoksenhausta tuomarin nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 ja 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 11 §:n 3 momentti ja 14 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 681/2016, seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

11 §

Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista, tehtävään määrittämisestä ja asemasta, oikeudesta pysyä tehtävässään ja velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa sekä muutoksenhausta asiantuntijan tehtävään määrittämisestä koskevaan päätökseen säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa.

14 §

Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin ja nimittämiseen määrääjäksi sekä muutoksenhakuun esittelijän nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määrääjäksi sekä muutoksenhausta tuomarin nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain (677/2016) 16 § seuraavasti:

16 §

Vakuutus oikeuden asiantuntijalääkärit

Vakuutus oikeudessa on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutus oikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausnon.

Mitä tuomioistuinlaissa säädetään vakuutus oikeuden lääkärijäsenen nimittämisestä, kelpoisuusvaatimuksista, sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja tehtävästä vapauttamisesta sekä muutoksenhausta lääkärijäsenen nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan myös asiantuntijalää-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

kärin nimittämiseen, kelpoisuusvaatimuksiin, sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ja tehtävästä vapauttamiseen sekä muutoksenhakuun asiantuntijalääkärin nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____ kuuta 20 ____.

7.

Laki

sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sotilasoikeudenkäyntilakiin (326/1983) uusi 19 a § seuraavasti:

5 luku

Muutoksenhaku

19 a §

Edellä 11 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____ kuuta 20 ____.

8.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 38 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 560/2016, sekä
lisätään lakiin uusi 36 a § seuraavasti:

36 a §

Viran haettavaksi julistaminen

Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Seuraavat virat julistetaan kuitenkin haettavaksi: apulaisprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdysainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat.

38 a §

Professorin ja sotilasprofessorin tehtävät sekä professorin, sotilasprofessorin, apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin viran täyttäminen

Professorin, sotilasprofessorin, apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virka voidaan täyttää kutsusta haettavaksi julistamatta silloin, kun virkaan voidaan kutsua ansioitunut henkilö tai henkilö nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kutsusta voidaan nimittää vain henkilö, joka kiistatta täyttää kelpoisuusvaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

9.

Laki

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 10 luku ja 11 luvun 35 §:n 1 momentti sekä
lisätään 11 lukuun uusi 33 d § seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

10 luku

Oikeusturva virkasuhdeasioissa

33 §

Päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut työntekijän eläkemaksua tai sivutointa koskevan asian, samoin kuin 33 b §:n 3 momentissa tarkoitettuun ja 33 d §:n 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

33 a §

Johtokunnan päätökseen eläkettä koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen.

Muutoksenhausta eläkettä koskevassa asiassa on muutoin soveltuvien osin voimassa, mitä **julkisten alojen eläkelain (81/2016) 9 luvussa** säädetään.

33 b §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta ja sivutoimesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Virkamiehen virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Virkamiehellä, joka ilman 5 §:ssä tarkoitettua perustetta on nimitetty määrääjäksi tai joka ilman pätevää syytä on toistuvasti peräkkäin nimitetty määrääjäksi, on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä pankin virkamieheksi, saada pankilta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi pankkivaltuusto, jolle korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

33 c §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai pankkivaltuustolle;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määrääjäksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Suomen Pankin antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 1 momentissa ja 33 ja 33 a §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

11 luku

Erinäiset säännökset virkasuhdeasioissa

33 d §

Virkamies, joka katsoo, ettei hän ole saanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa kirjallisesti vaatia oikaisua johtokunnalta, jonka on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

35 §

Jollei 33 d §:n 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, taikka 60 päivän kuluessa työtuomioistuimen 33 d §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tiedoksi saamisesta, on oikeus etuuteen menetetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn nimityspäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 27.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavan siten, että valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen saisi lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden avaaminen on omiaan lisäämään sekä viranhakijoiden oikeusturvaa että julkisen hallinnon puolueettomuutta ja sitä, että valtion hallinnon tehtäviin saadaan ammattitaidoiltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan pätevin henkilöstö. Valitusoikeuden avaamisen lisäksi valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevan prosessin kokonaisuutena tulisi olla läpinäkyvä ja puolueeton.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valitusoikeuteen eräitä rajoituksia. Valitusoikeutta ei olisi silloin, kun 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.

Erityisesti ministeriöiden ja virastojen korkeimpien virkojen nimitysmenettelyn asianmukaisuudesta käydään aika ajoin julkista keskustelua, koska näiden virkanimitysten kohdalla on voinut herätä epäilyksiä siitä, ettei nimitys ole tapahtunut kaikilta osin yksinomaan viranhakijoiden pätevyyden perusteella, vaan nimityksessä vaikuttimena on saattanut olla myös esimerkiksi poliittinen tarkoituksenmukaisuus.

Virkanimityksiin liittyvä valitusmahdollisuuden olemassaolo on sinänsä omiaan korostamaan valintamenettelyn moitteettomuutta ja viime kädessä valitusoikeuden käyttäminen mahdollistaa virheellisen nimitysmenettelyn oikaisemisen. Hallituksen esityksessä valituskieltoa perustellaan sillä, että valtioneuvoston yleisistunnon nimittämien virkamiesten nimityksissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta. Hallituksen esityksessä katsotaan etukäteisvalvonnan varmistavan nimityspäätösten- ja menettelyn lainmukaisuuden näissä nimityksissä, minkä vuoksi muutoksenhaun sallimiseen ei ole samanlaista tarvetta ja perusteita kuin muissa valtionhallinnon nimityksissä.

Laillisuusvalvontamenettely ei kuitenkaan vastaa eikä korvaa tuomioistuinmenettelyä. Oikeuskanslerin valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden etukäteisvalvontaa ei voi rinnastaa tuomioistuimen asemaan eikä oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta ei voi olla yhtä syvälistä eikä yhtä laajaan selvitykseen perustuvaa kuin asian käsittely valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuimessa. On myös huomattava, että valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin hallintopäätöksiin saa hakea muutosta valittamalla, vaikka niissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta. Ei ole perusteltua arvioida virkanimityksiä eri tavalla valitusoikeuden suhteen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valituskelpoisia, ja niihin on voinut vakiintuneesti, vuodesta 1950 lähtien, hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakiintuneen lähtökohdan mukaan myöskään valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva valtioneuvoston oikeuskansle-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp
Vastalause

rin valvontavalta ei rajoita tätä valitusoikeutta. Nämäkin näkökohdat huomioiden valtioneuvoston yleisistunnon tekemien virkanimitysten jääminen valituskiellon alaisiksi ei hyvin sovi yhteen perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden ja 126 §:n virkanimityksiä koskevan yleistoimivalan kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamista valitusoikeuden piiriin.

Esitämme edellä todettuun vedoten, että kaikkien yleisesti avoimen haun kautta täytettyjen virkojen tulee olla valituskelpoisia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että nimityspäätöksistä ei voisi valittaa, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi. Esitystä perustellaan sillä, että muutoksenhakumahdollisuuden rajaamisella yli kahdeksi vuodeksi tehtäviin määräaikaisiin nimityksiin pyritään mahdollistamaan muutoksenhaku niissä määräaikaisissa nimityksissä, joissa tuomioistuimen päätöksellä on keskimääräiset käsittelyajat huomioon ottaen muu kuin jälkikäteen vaikutus.

Valtionhallinnossa käytetään melko paljon määräaikaisia virkasuhteita. Valtiovarainministeriön voimassa olevan ohjeistuksen mukaan nimitettäessä määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuoden määräajaksi noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä eli pääsääntönä on se, että yli vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet laitetaan julkiseen hakuun. Oikeusministeriön Tuomioistuinten työtilastoja 2016 -julkaisun mukaan maan kaikkien hallinto-oikeuksien kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8 kuukautta vuonna 2016. Näin ollen valitusoikeuden avaamisella yli vuoden kestäviin määräaikaisiin virkasuhteisiin olisi muu kuin jälkikäteen vaikutus.

Olisikin johdonmukaista, että määräaikaisten virkanimitysten osalta hallituksen esitystä muutettaisiin siten, että valituskielto koskisi enintään vuoden kestäviä määräaikaisia virkasuhteita. Valitusoikeuden avaamista puoltaa myös se, että määräaikaisten nimitysten osalta nimitysmenettelyssä on ollut usein puutteita. Valitusoikeuden avaaminen yli vuoden kestäviin määräaikaisiin virkasuhteisiin olisi omiaan parantamaan virkamiesten oikeusturvaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 59 § muutettuna (**Vastalauseen muutosehdotukset**).

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp
Vastalause

Valiokunnan muutosehdotukset

59 §

(1 mom. kuten HaVM)

Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille ~~tai 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua virkamiestä nimitettäessä valtioneuvoston yleisistunnolle;~~
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään yhden vuoden määräajaksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta;
- 4) päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

(3—5 mom. kuten HaVM)

Helsingissä 27.9.2018

Sirpa Paatero sd

Mika Kari sd

Joona Räsänen sd

Matti Semi vas

Anders Adlercreutz r

Juho Eerola ps