

Täysistunto

Tiistai 27.6.2017 klo 14.02—19.52

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

Hallituksen esitys HE 77/2017 vp

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Arto Satonen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 4. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.

Keskustelu

18.48 **Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Tämän hallituksen esityksen valmistelu perustuu eduskunnan hallitukselle toimittamaan kirjelmään ja toimeksiantoon 2015 valtiopäiviltä. Kirjelmä liittyy puhemiesneuvoston ehdotukseen laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi. Kirjelmä sisälsi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Eduskunnan kirjelmässä oleva lausuma perustui perustuslakivaliokunnan mietintöön.

Virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevista päätöksistä ei voimassa olevan valtion virkamieslain mukaan saa valittaa. Sen sijaan viranhakijoilla on nykyisin mahdollisuus käyttää tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisia oikeussuojakeinoja sekä kannella ylimmille laillisuusvalvojille tai käyttää hallinto-oikeudellisia ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja. Kysymys valtion virkamiesten valitusoikeudesta on ollut eduskunnassa valtion virkamieslain muuttamista koskevan esityksen yhteydessä kahdesti, vuosina 2010 ja 2011. Perustuslakivaliokunta esitti harkittavaksi nimityspäätöksiä koskevan valitusoikeuden säätämistä. Hallintovaliokunta puolestaan päätyi tuolloin puoltamaan valituskieltoa nimityspäätöksiin.

Tämän esityksen myötä nykyinen valtion virkamieslain 57 §:ssä säädetty nimityspäätöksiä koskeva valituskielto kumotaan ja pääsäännöksi tulee valitusoikeus. Valitusoikeus merkitsee käytännössä sitä, että hakija voi saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi kysymyksen nimityspäätöksen lainmukaisuudesta. Valittajana voi olla vain samaa virkaa tai virkasuhdetta hakenut toinen henkilö. Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi kumota päätöksen, jos se on lainvastainen. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi arvioida, kuka hakijoista tulisi nimittää virkaan, jos päätös on lainvastainen.

Vaikka valitusoikeus on esityksen mukaan pääsääntönä, siihen ehdotetaan kuitenkin eräitä rajoituksia. Valitusoikeus rajattaisiin pois valtion virkamieslain soveltamisalalla

Pöytäkirjan asiakohta PTK 77/2017 vp

seuraavasti: Ensinnäkin, silloin kun on kyse tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon tekemästä nimityspäätöksestä. Toiseksi, silloin kun päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi. Kolmanneksi, silloin kun virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Neljänneksi, silloin kun päätös koskee Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Esityksessä ehdotettu valitusoikeus koskee noin 40 000:ta valtion virkaa ja virkasuhdetta, kun valtion virkamieslain soveltamisalalla virkamiehiä on yhteensä nykyään noin 66 000 henkilöä. Muutos nykytilaan on siten laaja ja merkittävä. Valitusoikeuden ulkopuolelle rajattuihin kuuluisivat virkatyypeistä muun muassa tasavallan presidentin nimittämät tuomarit ja upseerit sekä valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ylimmät virkamiehet.

Arvoisa puhemies! Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies nostivat esitysluonnoksesta antamissaan lausunnoissa esiin erityisesti valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset.

Ehdotetun valitusoikeuden rajaamisen lähtökohtana on esityksen valmisteluissa pidetty sitä, että virkanimitykseen ei ole vakiintuneesti katsottu olevan oikeutta siten, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan hallintovaliokunnalle katsonut, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Tämän lisäksi korkein hallinto-oikeus on yhdessä päätöksessään jättänyt nimitystä koskevan valituksen tutkimatta katsoen, ettei valituskielto ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä liioin ihmisoikeussopimuksen vastainen. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä edeltää Oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonta, mikä on merkittävä ero kaikkiin muihin nimityspäätöksiin nähden valitusoikeutta ajatellen. Tämä valvonta kattaa ministeriöiden ja virastojen ylimpien virkamiesten nimitykset, joilla on virkojen aseman takia yhteiskunnallista merkitystä. Etukäteisvalvonnassa tarkastetaan nimityspäätöksiin liittyvät havaittavissa olevat laillisuuskysymykset.

Virkamiesten yleisestä muutoksenhakuoikeudesta poikkeamiselle on esitystä harkittaessa arvioitu olevan valtion edun mukainen objektiivinen peruste. Säännös rajoittaa valitusoikeutta rajattujen henkilökategorioiden osalta. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa olevan riittävän tarkkarajainen ja muodostavan vain rajoitetun poikkeuksen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden alaan. Valituskiellon ei myöskään voida katsoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

Lopuksi totean, että tästä tulee hieman lisää kustannuksia ja pääasialliset kustannukset kohdistuisivat luonnollisesti hallintotuomioistuinten lisääntyvään työmäärään ja siten henkilöstökustannuksiin. On arvioitu, että tämä saattaisi tarkoittaa vuositasolla ehkä noin 35:tä valitusta hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti noin 10:tä valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ja nämä verrokkiluvut on saatu suhteuttamalla se, kuinka paljon viime vuosina on tehty valituksia kunnallisten viranhaltijoiden nimityksistä.

18.54 Antti Kurvinen kesk: Herra puhemies! Ensinnäkin lämmin kiitos ministeri Vehviläiselle tehokkaasta ja terhakasta toiminnasta. Olin itse mukana perustuslakivaliokunnassa käsittelemässä tätä lausumaa, linjausta ja kannanottoa, johonka tämä lakihanke nyt perustuu, ja onhan tätä aiemminkin samaa viestiä tullut eri tahoilta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 77/2017 vp

Voi sanoa, että tämä hallituksen esitys vahvistaa perusoikeusmyönteisyyttä meidän lainsäädännössämme. Tällähän vahvistuu perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeusturvaperusoikeus, koska tässähän on ollut tällainen tietäntyyppinen epäsuhta: jos on kysymys ollut kunnallisesta viranhaltijasta eli on valittu kuntaan virkatehtäviin, siitä valinnasta on voinut tarvittaessa valittaa, jos on kokenut, että harkintavaltaa on väärinkäytetty tai lakia on rikottu, ja sitten valtion virkamiehillä on ollut niin tiukka ja kategorinen tämä kiello, että ei ole voinut valittaa. Tämä on sillä lailla erittäin myönteinen juttu, koska kyllähän tosiasiaa tavalliset valtion virkamiehet samalla lailla kuin tavalliset kunnalliset viranhaltijatkin ovat aivan normaaleja keskiluokkaisia palkannauttijoita, ja ei ole perusteltua pitää erityyppistä oikeusturvaa ja erilaista asemaa tällaisilla ihmisryhmillä.

Pidän kuitenkin ihan maalais- ja kaupunkilaisjärkisinä myös näitä rajoituksia, joita tähän valitusoikeuteen on tulossa. Ne ovat sellaisia, että ne estävät kiusantekovalituksia ja tällaisia julkisuushakuisesti tehtyjä valitusrumbia ja pitävät myös pyörät tietyllä tavalla pyörimässä.

Muutoinkin, arvoisa puhemies, pidän erittäin tärkeänä sitä, että me saisimme hallinto-oikeuksissa käsittelyssä olevat valitukset entistä tehokkaammin käsiteltyä, ja itse olen sitä mieltä, että pitää olla oikeus valittaa, mutta olisin valmis tuomaan valitusluvan entistä useammin sitten kun pyritään sinne korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden pitäisi olla ennakkoratkaisutuomioistuin, niin kuin hallitusohjelmassakin on todettu.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.