

Täysistunto

Keskiviikko 3.10.2018 klo 14.01—17.48

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

Hallituksen esitys HE 77/2017 vp

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 13. asia. Käsittelyn pohjana on hallintovaliokunnan mietintö HaVM 8/2018 vp. Nyt päätetään lakiehdotusten sisällöstä.

Keskustelu

16.48 **Joona Räsänen sd:** Arvoisa puhemies! Tässä nyt ei kukaan esitellyt tätä valiokunnan mietintöä, mutta ehkä on kuitenkin paikallaan esitellä tämä koko opposition jättämä yhteinen vastalause tähän lakiin ja sen yhteen pykälään.

Elikkä tässä asiassahan ehdotetaan nyt muutettavaksi valtion virkamieslakia 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 valtionhallinnon tehtäviin saadaan ammattitaidoltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan pätevin henkilöstö. Valitusoikeuden avaamisen lisäksi valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevan prosessin kokonaisuutena tulisi olla läpinäkyvä ja puolueeton.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että tähän valitusoikeuteen tehtäisiin 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.

Arvoisa puhemies! Ero opposition ajattelussa verrattuna hallituksen ajatteluun liittyy nyt ensinnäkin tähän määräaikaan eli siihen, pitääkö olla niin, että jos kahden vuoden määräaikaan haetaan ihmistä, niin tästä päätöksestä et voi valittaa, ja sitten toisaalta siihen, ovatko nämä valtioneuvoston yleisistunnossa olevat virat valitusoikeuden ulkopuolella. Varsinkin 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 nimityksissä vaikuttimena on saattanut olla myös esimerkiksi poliittinen tarkoituksenmukaisuus.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 94/2018 vp

Hallitushan perustelee tätä valitusoikeuden rajaamista myös näiltä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäviltä viroilta sen takia, että tässä noudatetaan kuitenkin oikeuskanslerin etukäteisvalvontaa. Toisaalta täytyy muistaa, että näissä valtioneuvoston yleisistunnoissa tehtävistä hallintopäätöksistä voi silti valittaa, vaikka niissäkin harrastetaan tätä oikeuskanslerin etukäteisvalvontaa, ja siltä osin emme näe järkeä, että nämä virkanimitykset olisivat erilaisessa asemassa liittyen hallintopäätöksiin, kun puhutaan valitusoikeudesta.

Edellä olevan perusteella ehdotammekin, että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisesti paitsi tämä 1. lakiehdotuksen 59 §, joka muuttuisi silloin sellaiseen muotoon, että päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille, päätös koskee nimittämistä enintään yhden vuoden määräajaksi, virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta tai päätös koskee Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Mielestämme näillä muutoksilla tästä esityksestä tai lainsäädännöstä tulisi entistä parempi. Se tukisi ihmisten valitusoikeutta, joka on aika perustavaa laatua oleva oikeus, se tukee myös hallinnon avoimuutta ja näiltä osin varmaan palvelisi myös tätä virkanimitykseen liittyvää keskustelua, joka aika ajoin Suomessakin aika villinä käy.

16.52 Mari-Leena Talvitie kok: Arvoisa puhemies! On siis kyse valtion virkamieslain muuttamisesta ja myöskin muutamista muista laeista, jotka liittyvät tähän asiaan. Kyse on siitä, että laajennettaisiin valitusmahdollisuutta ja -oikeutta suurimpaan osaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävistä ja päätettävistä virkanimityksistä. Tämän lainmuutoksen jälkeen näitä virkoja ja virkasuhteita, joita tämä koskisi, on noin 2 500, ja sitten osaltaan niitä virkoja, joita vielä valituskielto koskisi eli tämä lakimuutos ei koskisi, on noin 130. On tietenkin tärkeää, että kun julistetaan virka haettavaksi, on mahdollisuus ja painotetaan sitä, että silloin kun virka haettavaksi julistetaan, niin käsitellään sitä avoimesti. Tässä on kyse myöskin siitä, että jos on kahden vuoden määräaikainen virkanimike, niin sitä valitusoikeutta ei siinä tulisi.

Valiokunta kävi keskustelua näistä valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksistä ja siitä, saatetaanko niitä valitusoikeuden piiriin. Lähtökohtahan on yleensä, että näissä kaikissa hallintopäätöksissä saa valittaa hallintotuomioistuimeen. Virkanimityspäätöksissä on myöskin kyse hallintopäätöksestä, mutta valitusoikeuden avaaminen antaa hakijoille mahdollisuuden saattaa virkanimityspäätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Viranhakijan keskeisiä oikeuksia tietenkin on oikeus tasapuoliseen arviointiin ja yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tietenkin oikeus tulla myöskin arvioiduksi ja vertailuksi pätevyysvaatimusten ja yleisten nimitysperusteiden mukaisesti.

On myöskin tunnistettava, että toisaalta valitusmahdollisuus tietyissä virkanimityspäätöksissä hidastaa sen virkanimityspäätöksen lainvoimaiseksi tulemista, mikä tuo osaltaan tietynlaista epävarmuutta nimitetyksi tulleen henkilön oikeusasemaan. Valtionhallinnosta tulevien hakijoiden asema olisi näin ollen hieman erilainen kuin muilta sektoreilta hakeutuvien henkilöiden. Ja koska valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksissä kyse on kuitenkin valtionhallinnon suunnitelmallisen toiminnan ja johtamisen kannalta erityisen merkittävistä viroista — siis puhutaan näistä 130 virasta, jotka ovat niin sanotusti toiminnan ja johtamisen kannalta erityisen merkittäviä — siellä valitusoikeuden laajentaminen näihin virkoihin ja valitusprosesseihin kuluva aika voisivat kuitenkin hankaloittaa valtionhallinnolle säädettyjen tehtävien hoitamista. Laajentaminen ei ole siis yksiselitteinen asia,

Pöytäkirjan asiakohta PTK 94/2018 vp

ja valituksen mahdollisuus saattaisi myös haitata henkilöstön rekrytointia valtionhallintoon etenkin silloin, kun päteviin viranhakijoihin voisi kuulua myös muita kuin vakinaisessa valtion virassa toimivia henkilöitä.

Lisäksi kuitenkin katsottiin sitten, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on etukäteisvalvontaa ja kohdistuu kaikkiin valtioneuvoston yleisistunnon tekemiin nimityspäätöksiin. Oikeuskansleri ei tietenkään arvioi eikä ota kantaa hakijoiden keskinäiseen järjestykseen tai pätevyyskriteereihin mutta tekee laillisuusvalvonnan ja tekee nimenomaan arvion siitä, onko esitys oikeudellisesti moitteeton ja esittelyaineisto niin täydellinen, että asia voidaan ottaa yleisistunnossa käsiteltäväksi.

Näin ollen näen, että on hyvä, että tämä valitusoikeus nyt tällä muutoksella laajennetaan noin 2 500 virkanimitykseen, jotka valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja päätetään. Mutta osittain myöskin yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ja sitten sen toimivuuden kannalta edelleen noin 130 virkaa jätetään tämän valitusoikeuden piiristä pois.

16.58 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Tämä hallituksen esitys on myös sillä tavalla tavattoman merkittävä, että tässä nyt sitten valitusoikeuden piiriin tulee noin 40 000 valtion virkaa ja virkasuhdetta ja hallintovaliokunnan enemmistön päätöksen mukaisesti valituskiellon piiriin jää ainoastaan hyvin pieni osa. Näitä ovat muun muassa presidentin nimittämistalteen kuuluvat virkamiesvalinnat ja sitten myös valtioneuvoston yleisistunnon tekemät kaikkein korkeimmat virkamiesvalinnat, kaikkein ylimmät virkamiesvalinnat, joita on, kuten edustaja Talvitie totesi, noin 130 kappaletta.

Sisällytetäänkö nämä valtionhallinnon kaikkein korkeimmat ja merkittävimmät virat nyt sitten valituskiellon piiriin vai ei, on harkintaa puolesta tai vastaan. Perustuslaki tai Euroopan ihmisoikeussopimus mahdollistavat molemmat vaihtoehdot. Itse kallistuin sille kannalle, että nämä 130 kaikkein korkeimpaa virkaa on syytä jättää valituskiellon piiriin. Perusteluja oli monia, mutta ehkä keskeisiä olivat seuraavat: Kun nyt kyseessä ovat valtionhallinnon suunnitelmallisen toiminnan ja johtamisen kannalta erityisen merkittävät virat, valitusoikeuden avaaminen ja valitusprosesseihin kuluva aika vaikeuttaisi epäilemättä laaja-alaisesti valtionhallinnolle kuuluvien laissa säädettyjen tehtävien hoitamista. Myös se, että virkamieslain 26 §:ssä tarkoitetut korkeat virat, eli nämä valtionhallinnon kaikkein merkittävimmät virat, ovat sellaisia, että tässä pykälässä tarkoitetut virkamiehet voidaan irtisanoa tavanomaista väljemmillä perusteilla eli silloin, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävät ja perustellut syyt. Toisaalta näiden 130 virkamiehen osalta valitusoikeus ei ole myöskään täysin nolla, koska myös näissä tehtävissä voidaan osittain valinnasta valittaa.

17.00 Joona Räsänen sd: Arvoisa puhemies! Niin kuin tuossa hyvät kollegat edellä jo totesivat, tarkoitushan tällä lainsäädännöllä on, totta kai, varsin hyvä. Tällähän lisätään avoimuutta ja mahdollistetaan valitusoikeus suuremmalle joukolle kuin millä se tähän asti on ollut, ja siinä mielessä se tukee sitä toivetta, mikä tässäkin salissa aika ajoin tulee, että näistä erilaisista poliittisista virkanimityksistä päästäisiin eroon, ja aika paljon tämänsuuntaisia puheenvuoroja kuulee.

Arvoisa puhemies! On kuitenkin hyvä muistaa, että kun tässä prosessissa aikanaan perustuslakivaliokunta myös omaa lausuntoaan tästä antoi, niin sehän totesi, että hallintovaliokunnan tulisi pohtia juuri sitä, että tämä valitusoikeus yletettäisiin myös ihan kaikkiin niihin valtioneuvoston yleisistunnossa oleviin virkoihin, jotka siis eivät ole näitä määrää-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 94/2018 vp

kaisia tai sitten sellaisia, että voidaan lain nojalla todeta, ettei niitä tarvitse julistaa auki. Tältä osin pohdinta aika lailla täällä meidän puolella tuli siihen johtopäätökseen, että tässä kun avoimuutta nyt kuitenkin halutaan lisätä tämän valitusoikeuden laajentamisen myötä, niin voitaisiin mennä sitten ihan siihen asti, että jokaisesta virasta, mihin sitten valtioneuvoston yleisistunnossa nimitetään — tästähän nämä 130 virkaa jäävät pois — voi myös sitten valittaa. Sehän ei tietenkään tarkoita sitä, että jokaisesta päätöksestä joku hakija aina valittaa, mutta tähän tarjottaisiin mahdollisuus jo ihan siitäkin lähtökohdasta, että joka tapauksessa hallintopäätöksissä tämä mahdollisuus on, vaikka niihinkin etukäteisvalvontaa käytetään.

17.02 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Tämä on tällaista kohteliasta pohdiskelua siitä, kumpi ratkaisu tässä nyt oli viisasta: jättää tämä 130 korkeinta virkaa valituskiellon piiriin vai ei. Kuten tuossa äsken totesin, itse kallistuin sille kannalle, että nämä 130 virkaa on syytä jättää sinne valituskiellon piiriin, jotta ei vaaranneta valtionhallinnon keskeisten toimintojen eteenpäinviemistä.

17.03 Mari-Leena Talvitie kok: Arvoisa puhemies! Kuten tuossa hallintovaliokunnan hyvät kollegat aikaisemmin totesivat, perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tosiaan lakiehdotus voidaan säätää normaalissa säätämisyjärjestyksessä, ja perustuslakivaliokunta antoi hallintovaliokunnalle evääksi harkita elikkä kirjoitti suoraan, että ”on syytä harkita valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamista valitusoikeuden piiriin”. Tämä harkinta tehtiin ja enemmistöllä tähän sitten päädyttiin, että näiden 2 500 viran osalta, joiden nimityspäätökset ovat valtioneuvoston yleisistunnossa, valitusmahdollisuudet avataan ja sitten näiden 130 viran osalta ei. Mutta ei kuitenkaan ollut niin, että perustuslakivaliokunta olisi sanonut, että pohjana olisi tavallaan ollut se, että valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätökset olisi pitänyt kaikki avata.

Yleiskeskustelu päättyi ja asian käsittely keskeytettiin.