

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, esittelijäneuvos Maija Salo, oikeuskanslerinvirasto
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinelakia, 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2017 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan lakiehdotusta perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeuden kannalta. Hallituksen esitys perustuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässä lausumassa edellytettyyn toimeksiantoon, ja perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on näin ollen perusteltua.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen perusteet ja tausta

Valtion virkamiehen muutoksenhakuoikeudesta säädetään nykyisin valtion virkamieslain 57 §:ssä. Säännöksen 3 momentin 1 kohdan mukaan nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä kyseinen muutoksenhakukiello ehdotetaan poistettavaksi laista, mikä merkitsee sitä, että jatkossa valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tätä valitusoikeutta ehdotetaan kuitenkin virkamieslain 59 §:n 2 momentissa rajoitettavaksi eräiltä osin. Nimittämispäätöksestä voisi valittaa henkilö, joka on itse hakenut samaa virkaa. Lisäksi säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanosta, tiedoksiannosta ja valtion virkamiehen oikeudesta saada virkavapautta valituksen käsittelyajaksi.

Kysymys valtion virkanimityksiin liittyvästä valituskiellosta on ollut useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Vuonna 2011 valtion virkamieslain yleinen valituskiello kumottiin. Pääsäännöksi tuli virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Erillisessä säännöksessä lueteltiin ne päätökset, joista ei ole mahdollista valittaa. Yksi näistä oli nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen (ks. HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksistä antamissaan lausunnoissa, että perustuslaki tai kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ehdottomasti edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Valiokunta kuitenkin esitti, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (ks. PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp). Hallintovaliokunta ei kuitenkaan muuttanut sääntelyä tältä osin. Hallintovaliokunta käsiteli mietinnössään HaVM 25/2012 vp valituskieltoa puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja ja päätyi vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa puoltamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin esitettyä valituskieltoa. Hallintovaliokunta piti kuitenkin tarpeellisena, että valituskiellon vaikutuksia virkamiesten ja viranhakijoiden oikeusturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun seurataan ja arvioidaan ja että arvioinnin tuloksista raportoidaan hallintovaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunta on myöhemmin eri yhteyksissä toistanut käsityksensä (ks. PeVM 6/2015 vp, s. 5—6 ja PeVL 25/2016 vp, s. 3—4). Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässä lausumassaan edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskiello virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi niin, että perustuslain 21 §:ssä taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä (PeVM 6/2015 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2017 vp

Ehdotuksen arviointi

Ehdotetun virkamieslain 59 §:n 1 momentin mukaan viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei virkamieslaissa toisin säädetä. Säännöksen 2 momentin valitusoikeutta ehdotetaan kuitenkin rajoitettavaksi neljällä perusteella. Valitusoikeutta ei olisi silloin, kun nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi, virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta tai päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Muutoksenhaku kiello on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentti turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille (HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä 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. 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 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei ole pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Virkanimityspäätöksiin sisältyy kuitenkin harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan lainsäädännöllä. Harkinnan lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoi-

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2017 vp

hin. Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. Nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta. Nykyisin ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa nimityspäätöksen kumoamiseen. Tähän nähden muut oikeussuojan takeet ovat tehottomampia (PeVL 51/2010 vp, s. 2). Näiden seikkojen perusteella perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kehottanut hallintovaliokuntaa harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Muutoksenhakuoikeuden rajausta ei ole vaikuttanut arvioitujen lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen (ks. valiokunnan säätämisyjärjestysponnet lausunnoissa PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp), mutta sinänsä selvää on, että valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden periaatteita.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2011:39 jättänyt nimitystä koskevan valituksen tutkimatta ja katsonut, ettei valituskielto ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä liioin ihmisoikeussopimuksen pääsyä tuomioistuimeen koskevan säännöksen vastainen.

Hallituksen esityksen merkittävin ja suurin muutos nykytilaan verrattuna se, että tähän asti voimassa ollut nimityspäätöksiä koskeva valituskielto valtaosin kumotaan. Esityksessä ehdotettu valitusoikeus koskee hallituksen esityksen mukaan noin 40 000:ta valtion virkaa, kun valtion virkamieslain soveltamisalalla virkamiehiä on yhteensä noin 66 000. Hallituksen esitys merkitsee siten valituskiellon alan merkittävää supistamista. 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 varsin tuoreessa lausuntokäytännössään pitänyt edellä todetun mukaisesti laajaa valituskieltoa perustuslain vastaisena. Myöskään ehdotettua, nykyistä suppeampaa valituskieltoakaan ei siten voi pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Esityksen perusoikeusliitantojen vuoksi valiokunta kuitenkin katsoo tarpeelliseksi arvioida tarkemmin valtioneuvoston yleisistunnon virkanimityksiä koskevan valituskiellon suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen. Presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin sitä vastoin jatkaa perustuslakivaliokunnan mielestä presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää vähäisinä poikkeuksina perustuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (ks. PeVL 23/2011 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa tältä osin.

Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvostolla on siten yleistoimivalta virkanimityksasioissa. Valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jos virkaan nimittämi-

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2017 vp

nen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n mukaan valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohdajan 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.

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 oikeuskanslerin 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 yleistoimivallan kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä harkita valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamista valitusoikeuden piiriin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 8.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen