

Päivämäärä
23.1.2017

Diaarinumero
H 553/16

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM:n lausuntopyyntö 7.12.2016, VM/2109/03.01.00/2016

Asia: Lausunto nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta

Valtiovarainministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausuntonsa otsikossa mainitusta työryhmän muistiosta. Korkein hallinto-oikeus pitää asiasta lausumista tärkeänä, koska valtion virkamieslain mukaisten nimityspäätösten avaaminen muutoksenhauille vaikuttaa hallintolainkäytön oikeusturvajärjestelmään kokonaisuudessaan. Lisäksi mahdollisella lainmuutoksella on vaikutusta sekä hallinto-oikeuksien että korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan ja resursseihin. Ehdotus vaikuttaa myös tuomareita ja muuta tuomioistuinten henkilöstöä koskevaan sääntelyyn.

Yleistä valituskiellon kumoamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan valtion virkojen nimityspäätöksiä koskevan yleisen valituskiellon samoin kuin tasavallan presidentin kanslian ja Suomen Pankin nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Valituskielto jäisi kuitenkin edelleen koskemaan tuomioistuinten lainkäyttövirkvoja sekä virkoja ja virkasuhteita, joissa nimitettävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto (tai Pankkivaltuusto), enintään kahden vuoden ajaksi tehtäviä nimityksiä virkaan tai virkasuhteeseen sekä nimityksiä virkaan tai virkasuhteeseen, joka lain nojalla täytetään haettavaksi julistamatta.

Korkein hallinto-oikeus pitää muutoksenhakumahdollisuuden avaamista näin rajattuna perusteltuna. Nykyisen perusoikeus- ja ihmisoikeuskäsityksen kannalta on olennaista, että muutoksenhaku tapahtuisi valittamalla tuomioistuimeen, eikä hallinnonsisäisesti, kuten ennen yleisen valituskiellon toteuttaneen vuoden 1986 valtion virkamieslain (755/1986) säätämistä, jolloin valitusviranomaisena nimitysasioissa toimi lähtökohtaisesti valtioneuvosto korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 4 §:n (55/1971) mukaisesti.



Toimivaltainen hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna sitä, että nimitysasioissa on kulloinkin toimivaltainen vain yksi hallinto-oikeus eli päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan mukainen hallinto-oikeus. (ks. valtion virkamieslakiehdotuksen 59 §:n 2 momentti). Ilman tällaista säännöstä samaa asiaa koskeva toimivalta voisi hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaisesti hajautua useille hallinto-oikeuksille, jos valittajien kotipaikka olisi eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä.

Tasavallan presidentin kansliaa koskevaan lakiin ehdotetussa vastaavassa säännöksessä olisi sama sanamuoto kuin virkamieslakiehdotuksen 59 §:n 2 momentissa. Tätä voidaan kuitenkin pitää kömpelönä, koska tasavallan presidentin kanslia sijaitsee Helsingissä ja toimivalta voitaisiin siksi suoraan osoittaa tältä osin Helsingin hallinto-oikeudelle. Sama koskee Suomen Pankin nimityspäätöksiä, joita koskeva vastaava forumsäännös näyttää puuttuvan ehdotuksesta.

Valitusoikeus ja valituskelpoisuus

Ehdotetun valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentin mukaan siitä, kenellä olisi valitusoikeus nimityspäätökseen, säädettäisiin valtion virkamieslaissa nimenomaisesti ja valitusoikeus olisi viranhakijalla. Korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että valitusoikeudesta säädettäisiin nimenomaisesti eikä valitusoikeuden rajautumista jätettäisi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin varaan. Rajausta viranhakijoihin voidaan myös pitää perusteltuna.

Esityksen perusteluissa (s. 44) asetettu rajausta siitä, että viranhakijaksi katsottaisiin vain henkilö, joka on hakenut virkaa tai virkasuhdetta ilmoituksessa mainitun hakujan päättymiseen mennessä, on kuitenkin *liian ehdoton*, koska myös kysymys hakemuksen jättämisen oikea-aikaisuudesta voi tulla valituksen johdosta hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää valtiovaraministeriön huomiota myös tarpeeseen selkiyttää valtion virkamieslain sääntelyä, joka koskee virkamiesten oikeusturvaa virkamieslain 57 §:n 3 momentin nykyisessä 4 kohdassa ja ehdotetussa 3 kohdassa tarkoitetun tehtävään määräämisen sekä tällaisen määräyksen muuttamisen tai kumoamisen yhteydessä. Nämä liittyvät esimerkiksi tilanteisiin, joissa tehtävään määräämisen yhteydessä on sovittu tai yhteisymmärryksessä virkamiehen kanssa päätetty tietyistä toimenkuvasta ja siihen perustuvasta palkkauksesta.

Valitusperusteet ja tuomioistuimen toimivalta

Esitysluonnoksessa punnitaan ansiokkaasti valitusoikeuden avaamisen hyötyjä ja haittoja. Viimeksi mainittujen lieventämiseksi valtion virkamieslain 59 §:ään ehdotetaan 4 momenttia, jonka mukaan "Tuomioistuim voi valituksen johdosta kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseessä olevaan virkaan tai virkasuhteeseen."

Korkein hallinto-oikeus ymmärtää ehdotuksen taustalla olevat tavoitteet, mutta pitää *ehdotettua sääntelyä kuitenkin virkamiesoikeudellisen systematiikan kannalta ongelmallisena ja jatkoselvittelyä vaativana.*

Ensinnäkin on mahdollista, että tietyissä tilanteissa nimityspäätös voitaisiin kantelun johdosta poistaa hallintolainkäyttölain 59 §:n nojalla tai purkaa hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaisesti, mutta ehdotettu rajausta huomioon ottaen sitä ei voitaisi kumota säännönmukaisen valituksen johdosta. Tämä voisi olla tilanne esimerkiksi silloin, kun kilpahakija on esittänyt hakumenettelyn aikana viranhakijasta virheellistä selvitystä, josta nimittävä viranomais on laiminlyönyt kuulla viimeksi mainittua, ja katsonut, että hakija ei tästä syystä täytä täytettävän viran kelpoisuusvaatimuksia, eikä häntä siksi ole otettu mukaan ansiovertailuun. Tällöin kuulemisvirhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen hallintolainkäyttölain 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Menettelyvirhe ei kuitenkaan ole välttämättä voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseessä olevaan virkaan, jos viranhaussa on ollut mukana myös toinen hakija, jota voidaan pitää valittajaa ansioituneempana. Vastaavasti nimityspäätös voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan purkaa hallintolainkäyttölain 63 §:n perusteella, jos virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty ei täytä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan valtion virkanimityksistä tulnaisiin valittamaan seuraavilla perusteilla:

- 1) menettelyvirheet kuten kuulemisvirheet tai esteellisyyssäännösten rikkominen;
- 2) kelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättäminen tai virheellinen soveltaminen;
- 3) perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen nimitysperusteiden virheellinen soveltaminen;
- 4) muun lain kuten esimerkiksi tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain rikkominen.

Kaikissa näissä tapauksissa kausaaliyhteyden osoittaminen virheellisyyden ja tietyn hakijan nimittämättä jäämisen välillä voi olla vaikeaa, koska nimittämispäätökseen vaikuttavat aina myös nimittävän viranomaisen harkinta sekä se, minkälaisia hakijoita nimitysmenettelyyn osallistuu.

Tämän vuoksi valitusoikeuden avaamisesta mahdollisesti aiheutuvia "turhia" nimityspäätösten kumoamispäätöksiä voitaisiin ehkä helpommin ehkäistä *rajaamalla kysymykseen tulevia valitusperusteita*. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan edellä kohdissa 1 ja 2 tarkoitetut oikeudelliset virheet ovat sellaisia, että ne on voitava oikaista hallintolainkäytön järjestyksessä riippumatta siitä, miten valittajana oleva viranhakija olisi voinut menestyä nimityksessä.

Joka tapauksessa, jos tämänkaltainen rajoitus nimityspäätösten tuomioistuinvalvonnalle halutaan säätää, se tulisi *muotoilla niin, että oikeudellisen virheen ja valittajan valitsematta jäämisen väliltä ei vaadittaisi syy-yhteyttä.*

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että erityisiä säännöksiä nimityspäätösten tuomioistuinvalvonnasta voidaan pitää perusteltuina myös sen esille saamiseksi, ettei nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon poistaminen merkitse sitä, että nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa valtaa nimitysharkintaan siirtyisi tuomioistuimelle. *Tarkoituksena on, että tuomioistuimet valvovat tämän harkintavallan käytön lainmukaisuutta, mutta eivät korvaa viranomaisen harkintaa omallaan.* Kysymystä nimitysharkinnasta sivutaan muistiossa, mutta sitä olisi syytä avata myös nimityspäätösten tuomioistuinvalvonnan ulottuvuutta koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotuksen mukaan nimitysvalitukset käsiteltäisiin noudattaen hallintolainkäyttölain säännöksiä. Hallintolainkäyttölain mukainen valitus on luonteeltaan reformatorinen eli hallintotuomioistuin voi paitsi kumota valituksenalaisen päätöksen, myös muuttaa sitä tai kumottuaan päätöksen palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Valittaja voi valituksen käsittelyn aikana esittää uusia perusteluja vaatimuksilleen, jos asia ei siitä muuksi muutu. Hallintovalitus poikkeaa tältä osin kunnallisiin virkanimitysvalituksiin sovellettavasta kunnallisvalituksesta, joka on luonteeltaan kassatorinen.

Ehdotuksessa todetaan sivulla 33 otsikon ”Nimityspäätöksen kumoaminen” alla, että nimittävällä viranomaisella on oikeus päättää siitä, nimitetäänkö virkaan ketään tai jätetäänkö virka täyttämättä, ja että muutoksenhaun seurauksena nimityspäätös voi jäädä voimaan tai se voidaan kumota.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että nimityspäätöksen kumoaminen hallintovalituksen johdosta johtaisi yleensä siihen, että asia samalla palautettaisiin nimittävälle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Jos kumoaminen johtuisi hakumenettelyn virheistä, virka tai virkasuhde olisi yleensä julistettava uudelleen haettavaksi. Jos virhe puolestaan liittyisi nimitysharkintavaiheeseen, uuden hakumenettelyn tarvetta tai mahdollisuutta olisi arvioitava virkamieslain 6 c §:n 2 momentin perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan myös nimittävän viranomaisen päätös viran täyttämättä jättämisestä edellyttäisi tällöin perusteltuja syitä.

Kun hallintotuomioistuin kumoo hallintopäätöksen ja palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, tuomioistuin voi hallintovalitusasiassa myös lausua siitä, millä tavoin viranomaisen on asia ratkaistava. Joissakin tilanteissa tuomioistuin voi myös itse välittömästi ratkaista asian. Nimittämisspäätösten yhteydessä on kuitenkin selvää, ettei hallintotuomioistuin voi hallintovalituksen johdosta tehdä varsinaista nimityspäätöstä. Korkein hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että nimittävälle viranomaiselle kuuluvasta nimitysharkintavallasta johtuen perusteltuna voidaan pitää sitä, että nimityspäätöksestä tehtyä hallintovalitusta käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaan ei myöskään pitäisi kuulua sen ratkaiseminen, kenet virkaan tai virkasuhteeseen tulisi nimittää, tai siitä määrääminen, tuleeko uusi nimityspäätös tehdä aiemman haun perusteella.

Ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista *ei yksiselitteisesti ilmene, onko hallintotuomioistuimen reagointimahdollisuuksia tarkoitus rajata hallintovalitukseen yleensä liittyvistä*. Esimerkiksi sivulta 26, jossa vertaillaan oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisistunnossa harjoittamaa valvontaa ja tuomioistuimen valituksen johdosta harjoittamaa valvontaa, jää vaikutelma, että tuomioistuimen tehtävän on tarkoitus poiketa siitä, millainen se olisi yleensä hallintovalituksia käsiteltäessä. Ehdotuksessa ei myöskään ole arvioitu järjestelmän toimivuutta viranomaisen valitusoikeuden ja valituslupaperusteiden soveltamisen kannalta. Edellä todettuun nähden *säännösehdoituksia ja perusteluja olisi tältäkin osin syytä tarkentaa*.

Ehdotuksen vaikutukset korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan

Lausuntopyynnössä on pyydetty lisätietoja esityksen vaikutusarviointiin, erityisesti siihen mitä taloudellisia vaikutuksia tai muita vaikutuksia lainmuutoksella voidaan arvioida olevan hallintolainkäytölle tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan.

Kuten muistiossa on todettu, valituskiellon avaaminen lisäisi hallinto-oikeuksissa ja viime asteessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrää. Muutoksenhakujen määrää on kuitenkin vaikea arvioida ennakolta. Valtionhallinnossa tehdään vuosittain noin 4 000–5 500 nimityspäätöstä, jotka tulisivat lainmuutoksen myötä valituskelpoisiksi päätöksiksi. Todennäköisesti muutoksenhakujen määrä olisi alkuvaiheessa korkeampi, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehkä joitakin kymmeniä, mutta ne voivat olla työläisiä. Määrien voi ennakoida tasaantuvan oikeuskäytännön vakiintumisen myötä.

Joka tapauksessa muutoksenhaun avaamisen myötä *valtion talousarviossa on huolehdittava hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden riittävästä resurssoinnista*. Käsittelyajat virkamiesasioissa on pidettävä riittävän lyhyinä hakijan oikeusturvan toteutumiseksi ja myöskin viranomaisten toiminnan kannalta. Virkanimityspäätöksestä valittamisesta ei voi aiheutua tarpeetonta haittaa nimittävän viranomaisen henkilöstöresurssoinnin suunnittelulle ja tuloksellisen toiminnan järjestämiselle.

Muita huomioita

Työryhmämuistioon sisältyvä esitysehdotus, etenkin sen yleisperustelut ja säännösten yksityiskohtaiset perustelut edellyttävät edellä mainituilta osin jatkotyöstämistä. Seuraavassa kiinnitetään huomiota joihinkin vielä työstämistä edellyttäviin kohtiin:

- s. 17: nykytilaa koskevan osion oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva selostus on kokonaisuudessaan pulmallinen. Siinä selostetussa virkamieslain 52 §:n mukaisessa, tuossa säännöksessä oikaisuvaatimukseksi kutsutussa menettelyssä ei ole kysymys tavanomaisesta, esimerkiksi hallintolain 7 a luvussa tarkoitettusta oikaisuvaatimusmenettelystä, vaan tavasta saada valituskelpoinen päätös taloudellista etuutta koskevassa asiassa. Tässä yhteydessä pyritään selostamaan myös hallintotuomioistuinten ja työtuomioistuimen välistä toimivaltajakoa. Voinee kysyä, onko tämä tässä yhteydessä lainkaan tarpeellista.

- s. 20: Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 25/2016 vp selostuksesta saa vaikutelman, että selostetut seikat olisivat valiokunnan toteamuksia tai kannanottoja, vaikka lausunnosta ilmenee, että lausunnossa ensin vain selostetaan lautakunnan saamaa selvitystä. Tähän lausuntoon viitataan ehkä pulmallisesti myös sivujen 24 ja 25 taitteessa.
- s. 22: Sivun ensimmäisessä kappaleessa viitataan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO 2011:39 ja todetaan korkeimman hallinto-oikeuden tuossa päätöksessään katsoneen, ettei valtion virkamiehellä ole oikeutta valittaa nimityspäätöksestä. Selostuksesta eivät ilmene ratkaisun keskeiset oikeusohjeet, jotka liittyvät valtion virkamieslain 59 §:n valituskiellon suhteeseen perustuslain 21 §:n 1 momenttiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Epäselväksi jää myös, miksi kappaleessa viitataan siihen, ettei korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä ole tapauksia, joissa olisi katsottu, että nimittämispäätökseen voisi hakea muutosta.
- s. 26: Käsiteltäessä oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisstunnossa nimitysasioissa harjoittamaa valvontaa oikeuskanslerin asemaa pidetään samanlaisena kuin tuomioistuimen, joka valituksen tutkisi. Rinnastusta voidaan pitää pitkälle menevänä.
- Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain ehdotetun 33 §:n säännös ei vastanne tarkoitusta: siinä näkyisi olevan tavanomaisiin oikaisuvaatimustilanteisiin liittyvää sääntelyä, vaikka pykälän alkuosassa ei ole kysymys tavanomaisesta oikaisuvaatimustilanteesta, vaan saamatta jääneen taloudellisen edun vaatimisesta valtion virkamieslain 52 §:ää vastaavalla tavalla. Lain 33 a §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Tämä säännös on tarpeeton, kun edellisessä virkkeessä todetaan, että muutosta haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.
- Jatkovalmistelussa lakiehdotukseen on syytä vielä varmistella selkeät *siirtymäsäännökset*

Ehdotusten vaikutus tuomioistuinten henkilöstöön

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että valitusoikeuden ulkopuolelle rajataan työryhmämuistiossa esitetyin tavoin tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunta, mukaan lukien asiantuntijajäsenet. Työryhmämuistiossa esitettyjen perustelujen lisäksi todettakoon, että kun otetaan huomioon tuomioistuinten linjajako yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin samoin kuin oikeusasteellinen riippumattomuus, olisi valitusoikeus tuomareiden virkanimityspäätöksistä valtiosäännön näkökulmasta hankalasti toteutettavissa.

Sen sijaan perusteita ei ole sille, miksi muu henkilökunta kuin lainkäyttöhenkilökunta saatettaisiin virkamiesoikeudellisesti eriarvoiseen asemaan muiden valtion virkamiesten kanssa. (ks. myös KHO:n lausunto edellisen valtion virkamieslain muutoksen yhteydessä 5.4.2016, H 77/16). Tämä koskee myös nimitysten valituskelpoisuutta.

Korkein hallinto-oikeus kannattaakin sitä, että valtion virkamieslain nojalla nimitettäviin tuomioistuinten virkamiesten nimityspäätöksiin saisi hakea muutosta. Tuomioistuinten oikeusasteellinen riippumattomuus huomioiden työryhmän mietinnössä on, aivan oikein, ehdotettu muutoksenhakutiehen poikkeusta ylimpien tuomioistuinten osalta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valtion virkamieslain mukaisia nimityksiä tekevät kansliaistunto ja kansliapäällikkö. Näistä nimityspäätöksistä valitettaisiin täysistunnolle. Samaa systematiikkaa on käytetty tuomioistuinlaisissa, jossa valituskelpoisiin ylimpien tuomioistuimen tekemiin päätöksiin haetaan muutosta kyseiseltä tuomioistuimelta, ja jossa se käsitellään täysistunnossa.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Niilo Jääskinen ja Outi Suviranta sekä kansliapäällikkö Päivi Pietarinen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 23.1.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen