

Päivämäärä  
5.4.2016

Diaarinro  
H 77/16

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM:n lausuntopyyntö 29.2.2016, nro VM/406/03.01.00/2016

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Lausunnossa tarkastellaan esitystä lähinnä siltä osin kuin muutosehdotukset koskevat *lain 14 luvun muutoksenhakusäännöksiin tehtäviä muutoksia*. Tältä osin korkein hallinto-oikeus lausuu seuraavaa.

### ***Muutoksenhaun ohjautuminen hallinto-oikeuteen ja valitusluvanvaraisuus***

Lain 14 lukuun tehtäisiin kaksi sisällöllisesti merkityksellistä muutosta. *Ensinnäkin* muutoksenhaku virkamiestä koskevista valituskelpoisista päätöksistä ohjautuisi jatkossa ensi asteena hallinto-oikeuteen myös ministeriön tekemien päätösten osalta, ja vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin jatkossa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Toiseksi* valittaminen hallinto-oikeuden virkamiesasiassa antamista päätöksistä muuttuisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraiseksi. Esityksessä 14 lukuun sisältyvät säännökset on myös kirjoitettu uudelleen luvun rakennetta muuttaen.

*Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetut muutokset ministeriön päätösten valitus-tien ja luvanvaraisuuden laajentamisen osalta ovat hallintolainkäytön kehittämisen linjausten mukaisia, eikä niistä ole huomautettavaa.*



Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että ehdotettu 54 §, jossa mainituista muutoksista säädettäisiin, on rakenteeltaan monimutkainen. Pykälän sanamuodosta on kokonaisuutenaan pääteltävissä, että valittamisen luvanvaraisuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskisi myös ehdotetussa 58 §:ssä tarkoitettuja hallintoriita-asioita. Koska tässä asiaryhmässä hallinto-oikeus ratkaisee asian ensimmäisenä asteenä, eikä toimi muutoksenhakutuomioistuimena, luvanvaraisuutta ei yleisesti ole hallintolainkäytössä ulotettu hallintoriita-asioihin. Luvanvaraisuutta tältäkin osalta voidaan kuitenkin pitää asiaryhmäkohtaisesti perusteltuna. *Korkein hallinto-oikeus katsookin, ettei luvanvaraisuuden ulottaminen esitetyllä tavalla myös palkkaa vastaavaa korvausta koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin ole oikeusturvanäkökohtien kannalta ongelmallista, kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 13 §:n säännökset valitusluvan myöntämisen edellytyksistä.*

Muutoksenhakua koskeva luku uudistettaisiin perusteluiden mukaan ennen kaikkea sen vuoksi, että nykyiset muutoksenhakusäännökset eivät ole yhteensopivat hallintolainkäyttölain kanssa. Pykälien järjestystä on ehdotuksessa muutettu ja nykyisiin pykäliin sisältyviä monimutkaisia säännöksiä siirretty uuteen yhteyteen. *Luku ehdotetussa muodossaan vaikuttaa kuitenkin edelleen varsin monimutkaiselta*, mikä tosin osaltaan johtuu siitä, että pykäliin sisältyy esimerkiksi tuomioistuimen palveluksessa olevia koskevia erillisiä muutoksenhakusäännöksiä.

Parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä olevassa esityksessä tuomioistuinlain (HE 7/2016 vp) esitetään muutettavaksi myös valtion virkamieslain 14 luvun säännöksiä. Voimassa olevaan 53 §:n 2 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan tuomioistuimen tekemään tuomaria koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin tuomioistuinlain 23 luvussa säädetään. Nyt lausunnolla olevaan ehdotukseen sisältyvät 53 a § ja 54 a § ehdotetaan kumottavaksi, koska vastaavat säännökset sisältyisivät jatkossa tuomioistuinlakiin. Lisäksi 57 §:n 1 momenttia muutettaisiin tuomioistuimen tekemän sivutointa koskevan päätöksen muutoksenhakutien osalta. Tuomioistuinlain hyväksymisen jälkeen lausunnon kohteena olevat 14 luvun säännökset on siis kirjoitettava joka tapauksessa uudelleen.

#### ***Muiden virkamiesten kuin tuomareiden valitusoikeus***

Lausuntopyyntöissä on nimenomaisesti pyydetty ottamaan kantaa esitysluonnokseen siltä osin kun kyse on tiettyjen ylimmissä tuomioistuimissa työskentelevien virkamiesten valitusoikeudesta (nykyisen lain 53 §:n 3 momentti).

Nykyisen virkamieslain 53 §:n 3 momentin mukaan muulla ylimmän tuomioistuimen virkamiehellä kuin tuomarilla ja esittelijällä ei ole oikeutta hakea muutosta päätökseen, jolla hänelle on annettu varoitus, hänet on lomautettu tai irtisanottu tai virkasuhde purettu, virkasuhde on muutettu osa-aikaiseksi tai hänet on pidätetty virantoimituksesta. Tuomioistuinlain voimaantulon jälkeen voimassa oleva 53 §:n 3 momentti jäisi koskemaan tilanteita, joissa korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on tehnyt päätöksen muun virkamiehen kuin tuomarin asiassa. Ehdotettava 55 §:n 3 momentti, johon lainkohta siirrettäisiin, merkitsisi siten, että näiden virkamiesten osalta ylimpien tuomioistuinten hallintoasiana tekemistä päätöksistä ei edelleenkään saisi

valittaa, mikä sinänsä vastaa nykyistä pitkäaikaista oikeustilaa. *Tämä ei kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ole perusteltua vaan mainituilla virkamiehillä tulisi olla oikeus hakea muutosta mainitunlaiseen päätökseen. Sama koskee myös valituskieltoa, joka koskee tasavallan presidentin nimittämän virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista.*

Mainittujen tuomioistuinten virkamiehiä koskevana muutoksenhaun mahdollistaminen edellyttää kuitenkin sen selvittämistä, *onko valitus tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka käsittelisi asian laajemmassa kokoonpanossa, vai muulle taholle, lähinnä hallinto-oikeudelle.*

Lakiteknisesti näyttäisi perustellulta, että nämä mahdollisesti tarpeelliseksi katsottavat muutoksenhakusäännökset sisältyisivät virkamieslain sijasta esimerkiksi asianomaista tuomioistuinta koskevaan lakiin. Ehdotetun tuomioistuinlain rakenteeseen ne eivät näyttäisi sopivan. On toisaalta todettava, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole syntynyt ainakaan viime vuosikymmeninä tilanteita, joita nykyinen 53 §:n 3 momentti koskee.

#### **14 luvun kokonaisuus**

*Ehdotettuja 14 luvun pykäläiä olisi jatkovalmistelussa vielä perusteltua tarkistaa siltä kannalta, voisivatko säännökset muodostaa johdonmukaisemman kokonaisuuden. Erityisesti 54 §:n rakennetta olisi arvioitava uudelleen ja jaettava siinä oleva erilainen sääntelyaines (valitusoikeus, valitusoikeuden rajoitukset, valitusaikaa koskeva erityissääntely, täytäntöönpanokelpoisuus jne.) eri pykäliin tai ainakin eri momentteihin. Muutoksenhaun pääsäännöstä – valitus hallinto-oikeuteen ja toisaalta joissain tapauksissa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen – mistä esitetään säädettäväksi 54 §:ssä, voitaisiin säätää omassa pykälässään, ja tuomioistuinten poikkeavasta muutoksenhakujärjestelmästä, sikäli kuin säännökset säilyvät virkamieslaissa, omassa pykälässään. Päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät säännökset voisivat sopia eri yhteyteen kuin esimerkiksi asian kiireellistä käsittelyä koskeva säännös.*

Hallituksen esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, mikä on laissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen ja sen johdosta annettuun päätökseen kohdistuva muutoksenhaun suhde siihen, että laissa mainitaan oikeussuojakeinona myös hallintoriita. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintoriitaa ei voida käyttää oikeussuojakeinona silloin, jos asiassa voidaan tehdä valituskelpoinen päätös. Muutoksenhaku ja hallintoriita eivät ole tavanomaisesti toisiaan täydentäviä oikeussuojakeinoja samassa asiassa. Lain systemaattisen kirjoittamistavan parantamisessa on otettava huomioon myös se, että *käytettävät oikeussuojakeinot tulevat käytettäväksi siten, että niillä ei mahdollisteta samasta asiasta eriperusteisia ja eriaikaisia prosesseja hallintolainkäytön järjestelmässä.*

Esitysehdotuksen 58 §:ssä säilytettäisiin valtion virkamieslain nykyisen 56 §:n säännös, joka liittyy asiallisesti lain 9 §:n säännöksiin määräaikaisten virkasuhteiden käytöstä. *Tätä sääntelykokonaisuutta olisi korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan*

*syytä arvioida suhteessa kunnallisten viranhaltijoiden ja työsopimussuhteisten työntekijöiden nykyiseen oikeusasemaan vastaavissa tilanteissa. Kysymystä olisi myös syytä tarkastella Euroopan ammatillisen yhteistyöjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY sekä sen soveltamista julkisiin palvelussuhteisiin koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta. Esitysehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi säännöksiä, jotka koskevat valtion virkamiehen oikeutta hakea muutosta varoitusta koskevaan päätökseen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vastaava kunnallisen viranomaisen päätös varoituksesta ei työnjohdollisena toimenpiteenä ole valituskelpoinen.*

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Matti Halén ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 4.4.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

Tiedoksi: Oikeusministeriö