



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio

Valtiovarainministeriön julkaisu – 41/2016

Valtio työnantajana

Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2016

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio

Valtiovarainministeriö

ISBN: 972-952-251-814-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2016

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		joulukuu 2016
Tekijät	Hallitusneuvos Kirsi Äijälä, työryhmän puheenjohtaja Neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen, työryhmän sihteeri		
Julkaisun nimi	Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016		
ISBN PDF	978-952-251-814-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-251-814-9		
Sivumäärä	94	Kieli	suomi
Asiasanat	Valtion virka, virkasuhde, valtion virkamies, nimittäminen, valitusoikeus		
Tiivistelmä Työryhmän työ perustui eduskunnan hallitukselle lähettämässä kirjelmässä (EK 22/2015 vp) olevaan lausumaan (PNE 1/2015 vp – PeVM 6/2015 vp). Lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tuli valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi siten, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valtion virkamieslain (750/1994) muuttamiseksi niin, että eduskunnan lausumassa edellytetty nimityspäätöksiä koskeva valituskiellon kumoaminen toteutuu. Työryhmä ehdottaa muutettavaksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annettua lakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, puolustusvoimista annettua lakia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia. Valtion virkamieslaissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen. Nimityspäätöksistä ei voisi kuitenkaan valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi taikka jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi. Työryhmä ehdottaa myös, että valitus nimittämistä koskevasta päätöksestä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Nimityspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valtion virassa olevan virkamiehen virkasuhde ei katkea ennen kuin uutta nimitystä koskeva päätös saa lainvoiman, jos virkamies alkaa hoitaa uutta virkaa ennen tätä ajankohtaa. Virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman. Työryhmä ehdottaa virkamieslakia vastaavien muutosten säätämistä myös edellä mainittuihin muihin lakeihin. Muistioon sisältyy puolustusministeriön edustajan eriävä mielipide.			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		december 2016
Författare	Regeringsråd Kirsi Äijälä, arbetsgruppens ordförande Konsultativ tjänsteman Miska Lautiainen, arbetsgruppens sekreterare		
Publikationens titel	Promemoria av arbetsgruppen som utreder upphävandet av besvärsförbud i fråga om utnänningsbeslut		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriet publikationer 41/2016		
ISBN PDF	978-952-251-814-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-251-814-9		
Sidantal	94	Språk	finska
Nyckelord	Utnämningar, besvärsrätt, statstjänstemän, tjänster och tjänsteförhållande		
Referat Arbetsgruppens arbete byggde på utlåtandet (TKF 1/2015 rd – GrUB 6/2015 rd) i riksdagens skrivelse till regeringen (RSk 22/2015 rd). Enligt utlåtanden förutsätter riksdagen att regeringen skyndsamt tar fram en proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen för att slopa besvärsförbudet i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. I det sammanhanget bör också förslag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän och andra relevanta lagar beredas så att den rättighet som var och en garanteras genom 21 § 1 mom. i grundlagen tillgodoses varje gång beslut fattas om att utnämna någon till en tjänst eller ett tjänsteförhållande inom den offentliga förvaltningen. Arbetsgruppen hade i uppgift att bereda ett förslag i form av en regeringsproposition till ändring av statstjänstemannalagen (750/1994) så att det upphävande av besvärsförbud i fråga om utnänningsbeslut som avses i riksdagens utlåtande genomförs. Arbetsgruppen förslår att statstjänstemannalagen, lagen om republikens presidents kansli, domstolslagen, lagen om högsta domstolen, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, lagen om rättegång i försäkringsdomstolen, militära rättegångslagen, lagen om försvarsmakten och lagen om Finlands Banks tjänstemän ändras. Genom statstjänstemannalagen föreskrivs rätten att genom besvär söka ändring i beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Enligt förslaget är det dock inte möjligt att framföra besvär över utnänningsbeslut, om utnämningssakens beaktande tillkommer republikens president eller statsrådets plenum, om beslutet gäller en utnämning för viss tid på högst två år eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lagen kan tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras. Domstolen ska kunna upphäva ett utnänningsbeslut endast på grundval av sådant fel i förfarandet eller annan lagstridighet som på ett väsentligt sätt kan påverka ändringssökandens möjligheter att bli utnämnd. Arbetsgruppen föreslår även att besvär över beslut som gäller utnämning ska anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet som fattat beslutet har sitt huvudsakliga verksamhetsställe. Utnämningsbeslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Statstjänstemannens tidigare tjänsteförhållande avbryts inte innan beslutet om den nya utnämningen vunnit laga kraft ifall tjänstemannen börjat sköta sina nya tjänsteuppgifter före denna tidpunkt. Tjänstemannen har rätt att få tjänstledighet från den tidigare tjänsten tills utnänningsbeslutet har vunnit laga kraft. Arbetsgruppen föreslår att motsvarande ändringar även görs i ovan nämnda lagar. Företrädaren för försvarsministeriet har låtit anteckna en avvikande mening i promemorian.			
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		December 2016
Authors	Senior Adviser, Legal Affairs Kirsi Äijälä, Chair of the Working Group Ministerial Adviser Miska Lautiainen, Secretary of the Working Group		
Title of publication	Memorandum of the Working Group on Assessing a Repeal of the Prohibition of Appeals to Appointment Decisions		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 41/2016		
ISBN PDF	978-952-251-814-9	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-251-814-9		
Pages	94	Language	Finnish
Keywords	Government post, public administration service, civil servant, appointment, right to appeal		
Abstract The Working Group assignment was based on a statement (PNE 1/2015 vp – PeVM 6/2015 vp) issued in a parliamentary communication notified to the Government (EK 22/2015 vp). According to the statement, the Parliament requires that the Government prepare a written proposal for amendment of the State Civil Servants' Act, wherein the prohibition of appeals to decisions concerning appointments to posts and public administration service shall be repealed. In the same context, proposals on amendment of the Act on Parliamentary Civil Servants and other necessary acts must be prepared in such a way that the protection guaranteed to all in section 21(1) of the Constitution of Finland is provided in all appointment decisions concerning public administration posts and service. The task of the Working Group was to prepare a proposal for amendment of the State Civil Servants' Act (750/1994) in the form of a Government Proposal, so that the prohibition of appeals concerning appointments required in the statement will be repealed. The Working Group proposes the amendment of the State Civil Servants' Act, Act on the Office of the President of the Republic of Finland, Courts Act, Supreme Court Act, Supreme Administrative Court Act, Act on Legal Proceedings in Insurance Court, Military Court Procedure Act, Act on the Defence Forces and Act on Officials of the Bank of Finland. The State Civil Servants' Act would make it possible to appeal decisions concerning appointments to posts and public administration service. However, it is not possible to appeal appointment decisions if the appointing authority belongs to the President of the Republic of Finland or the Government plenary session, if the decision concerns an appointment no more than two years in duration, or if the post or public administration service may be legally filled without announcing a vacancy. A court of law may rescind an appointment decision only on the basis of a procedural or other violation of law that significantly affects the possibility for the appellant to gain an appointment. The Working Group also proposes that appeals to a decision concerning an appointment should be filed with the administrative court, within whose jurisdiction the primary domicile of the authority rendering the decision falls. An appointment decision could be implemented before it enters into effect. The public administration service of a civil servant in a government post may not be terminated before the new appointment enters into effect in cases where the civil servant will assume the duties of the new post prior to this. A civil servant has the right to take a leave of absence from his or her previous post until the appointment decision enters into effect. The Working Group proposes that equivalent amendments be enacted for the other acts mentioned above as for the State Civil Servants' Act. The memorandum contains one dissenting opinion from a representative of the Ministry of Defence.			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Valtiovarainministeriö asetti 6. päivänä kesäkuuta 2016 (VM052:00/2016) nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittävän työryhmän.

Eduskunnan hallitukselle lähettämään kirjelmään (EK 22/2015 vp) sisältyneen lausuman mukaisesti työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valtion virkamieslain muuttamiseksi niin, että nimityspäätöksiä koskeva valituskiellon kumoaminen toteutuu. Työryhmän tuli selvittää ja ottaa huomioon ehdotusta laatiessaan seuraavat asiat: tasavallan presidentin tekemät valtionhallinnon virkamiesten nimitykset, valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset, haettavaksi julistamatta täytettävät virat ja virkasuhteet sekä määräaikaiset virkasuhteet ja määräajaksi täytettävät virat. Lisäksi työryhmän tuli selvittää, mitä seurauksia ja vaikutuksia on tuomioistuimen päätöksellä, jolla kumotaan nimityspäätös ja mitkä ovat valituskiellon kumoamisen vaikutukset eri tilanteissa. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös valitusoikeus tuomarinkoulutuslautakunnan ratkaistavaksi kuuluvissa nimitysasioissa. Työryhmän tuli myös selvittää mahdolliset muut valituskiellon kumoamiseen liittyvät asiat, jotka vaikuttavat lainsäädännön valmisteluun.

Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 6.6.2016–30.9.2016. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.10.2016 saakka. Työryhmä kokoontui yhteensä 14 kertaa.

Työryhmään kuuluivat puheenjohtajana hallitusneuvos Kirsi Äijälä valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä hallintoylijohtaja Jaana Koski sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Sinikka Vahvaselkä puolustusministeriöstä, henkilöstösuunnittelupäällikkö Jyri Järviaho ulkoasiainministeriöstä, vanhempi eduskuntasihteeri Antti Linna Eduskunnan kansliasta, lainsäädäntöneuvos Armi Taipale valtiovarainministeriöstä sekä neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen valtiovarainministeriöstä, joka toimi myös työryhmän sihteerinä. Työryhmän työskentelyyn on elokuusta 2016 alkaen osallistunut asiantuntijana neuvotteleva virkamies Elina Normo valtioneuvoston kansliasta.

Työryhmän kokouksissa ovat olleet kuultavina oikeuskansleri Jaakko Jonkka, kaupunginlakimies Sami Sarvilinna Helsingin kaupunginkansliasta, hallintojohtaja Ari Rouhe ulkoasiainministeriöstä, majuri Sami Leeve pääesikunnasta, oikeusneuvos Hannu Rajalahti tuomarivalintalautakunnan puheenjohtajana, hallitusneuvos Heikki Liljeroos oikeusministeriöstä, henkilöstöjohtaja Kati Koskinen Verohallinnosta, hallinto-oikeustuomari Monica Gullans Helsingin hallinto-oikeudesta ja kansliapäällikkö Päivi Pietarinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Työryhmä järjesti myös erillisen kuulemistilaisuuden tuomioistuimille. Tuomioistuinta edustivat oikeusneuvos Hannu Rajalahti ja kansliapäällikkö Tommi Vuorialho korkeimmasta oikeudesta, kansliapäällikkö Päivi Pietarinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, kansliapäällikkö Hanna Nikkilä Helsingin hovioikeudesta, laamanni Tuomas Nurmi Helsingin kärjäoikeudesta, ylituomari Liisa Heikkilä Helsingin hallinto-oikeudesta ja ylituomari Juha Pystynen vakuutus-oikeudesta. Tuomioistuinten kuulemisen yhteydessä kuultiin myös apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroosia, hallitusneuvos Anne Hallavainiota sekä ylitarkastaja Jennimari Huovista oikeusministeriön edustajina. Työryhmä kuuli myös valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä, joita edustivat lakimies Päivi Ahonen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä, neuvottelupäällikkö Markku Nieminen Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:stä sekä neuvottelujohtaja Harri Sirén Palkansaajajärjestö Pardia ry:stä.

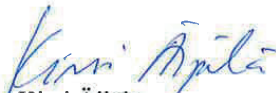
Työryhmä ehdottaa muutettavaksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudessa annettua lakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, puolustusvoimista annettua lakia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia.

Valtion virkamieslaissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen. Nimityspäätöksistä ei voisi kuitenkaan valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi taikka jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi. Työryhmä ehdottaa myös, että valitus nimittämistä koskevasta päätöksestä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Nimityspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valtion virassa olevan virkamiehen virkasuhde ei katkea ennen kuin uutta nimitystä koskeva päätös saa lainvoiman, jos virkamies alkaa hoitaa uutta virkaa ennen tätä ajankohtaa. Virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman. Työryhmä ehdottaa virkamieslakia vastaavien muutosten säätämistä myös edellä mainittuihin muihin lakeihin.

Eduskunnan kansliassa on käynnissä valmistelu eduskunnan virkamieslain muuttamiseksi eduskunnan lausumassa edellytetyllä tavalla.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa muistionsa valtiovarainministeriölle. Muistioon sisältyy puolustusministeriön edustajan eriävä mielipide.

Helsingissä 31.10.2016



Kirsi Äijälä



Jaana Koski



Arja Manner



Sinikka Vahvaselkä



Jyri Järviaho



Antti Linna

Armi Taipale



Miska Lautiainen

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annettua lakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, puolustusvoimista annettua lakia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia.

Valtion virkamieslaissa ja esityksen muissa virkamiesten palvelussuhteesta koskevissa laeissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Nimityspäätöksistä ei voisi kuitenkaan valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskisi nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi taikka virka tai virkasuhde täytettäisiin lain nojalla haettavaksi julistamatta. Tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi. Esityksessä ehdotetaan myös, että valitus nimittämistä koskevasta päätöksestä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Nimityspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Jos valtion virkaan nimitetty virkamies alkaa hoitaa toista valtion virkaa, hänen aikaisempi virkasuhteensa ei katkea ennen kuin nimityspäätös saa lainvoiman. Virkamiehellä olisi oikeus myös saada virkavapautta aikaisemmasta virkasuhteesta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman.

Lain on tarkoitus tulla voimaan ...

Sisältö

Valtiovarainministeriölle	9
YLEISPERUSTELUT	17
1 NYKYTILA	17
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	17
1.1.1 Valtion virkamiehen ja viranhakijan oikeusturva	17
1.1.2 Muutoksenhaku kunnallista viranhaltijaa koskevassa laissa	19
1.1.3 Laki tasavallan presidentin kansliasta	19
1.1.4 Tuomioistuinlaitos	20
1.1.5 Laki puolustusvoimista	23
1.1.6 Laki Suomen Pankin virkamiehistä	25
1.2 Kansainvälinen kehitys	25
1.3 Nykytilan arviointi	26
1.3.1 Valtion virkamieslaki	26
1.3.2 Laki tasavallan presidentin kansliasta	27
1.3.3 Tuomioistuinlaitos	28
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	28
2.1 Tavoitteet	28
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot	30
2.3 Keskeiset ehdotukset	36
2.3.1 Valtion virkamieslaki	36
2.3.2 Tasavallan presidentin kansliasta annettu laki	41
2.3.3 Tuomioistuinlaitos	41
2.3.4 Laki puolustusvoimista	42
2.3.5 Laki Suomen pankin virkamiehistä	42
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	43
3.1 Taloudelliset vaikutukset	43
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	44
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	45
4 ASIAN VALMISTELU	45
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	45
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	47

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	48
1 Lakiehdotusten perustelut	48
1.1 Valtion virkamieslaki.....	48
1.2 Laki tasavallan presidentin kansliasta.....	49
1.3 Tuomioistuinlaki.....	51
1.4 Laki korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.....	52
1.5 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.....	52
1.6 Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain muuttamisesta.....	52
1.7 Laki sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta.....	52
1.8 Laki puolustusvoimista	53
1.9 Laki Suomen Pankin virkamiehistä	54
2 VOIMAANTULO.....	55
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	55
LAKIEHDOTUKSET	59
valtion virkamieslain muuttamisesta	59
tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttamisesta	62
tuomioistuinlain muuttamisesta	65
korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.....	67
korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 ja 14 §:n muuttamisesta.....	68
oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain muuttamisesta	69
puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.....	71
Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta	72

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.1.1 Valtion virkamiehen ja viranhakijan oikeusturva

Valtion virkamiehen muutoksenhaun pääsäännöstä säädetään valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) 57 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion virkamies voi hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös viranomaisen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen virkamieslain nojalla tekemästä päätöksestä. Valituksen saa hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valittaminen hallinto-oikeuden päätökseen ei voimassa olevan virkamieslain mukaan edellytä valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Osana valituslupajärjestelmän yleistä laajentamista eri hallinnonaloille ja uusiin asiantuntemuksiin valituslupamenettelyä laajennetaan koskemaan myös valtion virkamieslakia (HE 90/2016 vp). Valitusluvan käyttöönottoa koskevan virkamieslain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan tammikuussa 2017. Virkamieslain 57 §:n 3 momentissa säädetään niistä virkamiehistä tai viranhakijista koskevista päätöksistä, joihin ei saa hakea muutosta. Virkamieslain 57 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan valittaja ei saa nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen.

Viranhakijoiden käytettävissä ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetyt oikeusturvakeinot ja mahdollisuus saada näiden lakien nojalla oikeudenloukkaustapauksissa hyvitystä. Viranhakijoilla on myös mahdollisuus saattaa viranomaisen toiminta ylimpien laillisuudenvälvojen tutkittavaksi tekemällä kantelu sekä turvautua ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin.

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Voimassaolevan virkamieslain 57 §:n mukaan muutoksenhaussa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä. Valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on viranomaisen toimialue tai jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy muun muassa sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee sen henkilön kotipaikka, johon päätös liittyy. Jos asiassa ei ole muuten toimivaltaista hallinto-oikeutta, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle.

Nimityspäätöksen tiedoksianto

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle. Nimityspäätöksessä asianosaisia ovat sekä nimitetty henkilö että muut hakijat. Ensivaiheessa tieto nimityksestä ilmoitetaan nimitettävälle henkilölle käytännössä puhelimitse. Nimityksen saanut henkilö saa päätöksen kirjallisesti nimittämiskirjan muodossa. Virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä myös kaikille niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakenneet. Käytännössä tieto nimityksestä toimitetaan muille hakijoille sähköpostitse tai kirjeellä. Ilmoituksessa mainitaan täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty.

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaisen lisäksi myös muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiannona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitettu tavoin toimittaa, yleistiedoksiannona. Yleistiedoksiannosta voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

Nimityspäätös voidaan toimittaa hallintolain 59 §:n tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaisena tavallisena tiedoksiannona. Tällöin vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä, tai jos kyseessä on sähköisenä viestinä toimitettu asiakirja, kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Hallintolain 60 §:n mukaan myös todisteellinen tiedoksianto on mahdollista toimittaa postitse saantitodistusta vastaan. Tiedoksiannon tulee olla todisteellinen, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuajan tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Sähköisestä asioinnista viranomaisissa 18 §:n mukaan tällainen asiakirja voidaan toimittaa myös todisteellisenä sähköisenä tiedoksiannona. Hallintolain 62 §:n yleistiedoksianto tulee toteuttaa siten, että yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Päätöksen täytäntöönpano

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jos siitä on säädetty erikseen tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

1.1.2 Muutoksenhaku kunnallista viranhaltijaa koskevassa laissa

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) mukaisesta muutoksenhausta säädetään lain 10 luvussa. Viranhaltijalain 50 §:n mukaan muutosta haetaan siten kuin kuntalaissa (410/2015) oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Kunnan nimitysasiassa muutosta voi hakea viran tai virkasuhteen hakija tai kunnan jäsen. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä.

Myös viranhaltijalain mukaan valitettaessa noudatetaan toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta hallintolainkäyttölakia. Kuntalain 95 §:n mukaan nimitysasiassa asianosaiselle eli nimitetylle lähetetään päätös oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytettä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Kunnallista viranhaltijaa koskeva nimityspäätös voidaan kuntalain 98 §:n nojalla panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

1.1.3 Laki tasavallan presidentin kansliasta

Tasavallan presidentin kansliasta (100/2012, kanslialaki) annetussa laissa, joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012, säädetään tasavallan presidentin kanslian toiminnasta ja tehtävistä, sen virkamiehistä ja virkasuhteista sekä kanslian tehtävissä toimivista valtion virkamiehistä.

Kanslialain 1 §:n mukaan tasavallan presidentin kanslian toiminnasta, sen virkamiehistä ja virkasuhteista sekä kanslian tehtävissä toimivista valtion virkamiehistä on voimassa, mitä kanslialaissa säädetään. Kanslian virkamiesten oikeusasema palvelussuhdetta koskevissa asioissa perustuu erillissäätelyyn, eikä valtion virkamieslain säännöksiä sovelleta tasavallan presidentin kanslian virkamiehiin.

Kansliain 4 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää kansliapäällikön, linnanvoudin ja esittelijät sekä määrää kansliapäällikön sijaiset. Tasavallan presidentti myös päättää nimitämänsä virkamiehen irtisanomisesta, siirtämisestä, varoituksen antamisesta ja harkinnanvaraisesta virkavapaudesta, virantoimituksesta pidättämisestä, virantoimituksesta pidättämisen voimassa pitämisestä ja virkasuhteen purkamisesta. Lain 5 §:n mukaan kansliapäällikkö päättää kanslian virkamiesten nimittämisestä ja kanslian virkamiehiä koskevista asioista, jollei niistä päättämistä ole säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Kansliapäällikkö myös tekee ja irtisanoo palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen kanslian virkamiehen kanssa. Kansliapäällikön ratkaisuvaltaa voidaan osoittaa muulle kanslian virkamiehelle kansliasäännössä, jonka tasavallan presidentti kansliain 4 §:n mukaisesti antaa.

Kansliain 8 §:n mukaan kansliapäällikkö ja kanslian esittelijät voidaan nimittää virkaan haettavaksi julistamatta. Muut virat on ennen viran täyttämistä julistettava haettavaksi, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tällaiseksi erityisenä syynä on kanslialakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 91/2011 vp) mainittu esimerkkinä presidentin henkilökohtaisen palvelujen tuottamiseen liittyvät syyt, joista johtuen muun muassa nimitettävän henkilön sukupuolella saattaa olla merkitystä.

Oikeusturvasta kansliain mukaisissa virkasuhdeasioissa säädetään lain 9 luvussa. Lain 64 §:ssä säädetään virkamiesoikeudellista asiaa koskevasta valituksesta. Valitus tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muutoksenhaussa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Lain 65 §:n mukaan päätökseen, jolla tasavallan presidentti on ratkaissut nimitämäänsä virkamiestä koskevan asian, ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentissa luetellaan ne päätökset, joista ei voi valittaa, ja se vastaa sisällöltään valtion virkamieslain vastaavaa säännöstä. Lain 66 §:ssä säädetään virkamiestä koskevan päätöksen täytäntöönpanosta sekä perusteettoman irtisanomisen tai purkamisen vaikutuksesta virkasuhteen jatkumiseen.

Tasavallan presidentin kansliassa työskenteli vuoden 2015 lopussa 58 henkilöä, jotka kaikki entisten presidenttien sihteereitä lukuun ottamatta työskentelevät virassa tai virkasuhteessa.

1.1.4 Tuomioistuinlaitos

Vuoden 2017 alussa voimaan tulevassa tuomioistuinlaissa (673/2016) säädetään tuomioistuimista sekä tuomareista, muista tuomioistuinten jäsenistä ja muusta henkilöstöstä. Tuomioistuinlaissa säädetään myös tuomarivalintalautakunnasta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta sekä niiden tehtävistä ja henkilöstöstä. Valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan tuomioistuinten henkilöstöön siltä osin kuin tuomioistuinlain 23 luvussa ei ole asiasta säännöksiä.

Tuomioistuinlain 23 luvussa ei ole säännöksiä muutoksenhausta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin. Muutoksenhaussa tuomioistuinten henkilöstön virkanimityspäätöksiin sovelletaan valtion virkamieslain 57 §:n 3 momenttia, jossa säädetään virkanimityspäätöksiä koskevasta valituskiellosta.

Ylimpien tuomioistuinten presidentit nimitetään virkaansa vakinaisesti. Muut päällikkötuomarit nimitetään määräajaksi, joka on pääsääntöisesti seitsemän vuotta.

Päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittämisestä säädetään tuomioistuinlain 11 luvussa. Heidät nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjana on tuomarivalintalautakunnan valtioneuvostolle tekemä perusteltu esitys tuomarin nimittämisestä. Ylimpien tuomioistuinten presidentit ja jäsenet nimitetään kuitenkin ilman tuomarivalintalautakunnan esitystä. Tällöin perustellun esityksen valtioneuvostolle tekee kyseessä oleva tuomioistuin.

Tuomarin nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen säädetään tuomioistuinlain 12 luvussa. Tuomari voidaan nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen vakinaisen tuomarin viran tai määräajaksi täytettävän päällikkötuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla. Tuomari voidaan nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen myös, jos se on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.

Ylimmän tuomioistuimen jäsenen nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen tasavallan presidentti kyseessä olevan tuomioistuimen esityksestä. Korkein oikeus nimittää hovioikeuden ja työtuomioistuimen presidentin sekä käräjäoikeuden laamannin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Käräjäoikeuden laamanni nimitetään hovioikeuden esityksestä. Korkein hallinto-oikeus nimittää hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden yli-tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen hovioikeuteen, työtuomioistuimeen ja käräjäoikeuteen nimittää vuotta pidemmäksi määräajaksi korkein oikeus asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomarin esityksestä. Vastaavasti korkein hallinto-oikeus nimittää tuomarin hallinto-oikeuteen, markkinaoikeuteen ja vakuutus-oikeuteen.

Tuomioistuimen päällikkötuomari nimittää tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen asianomaiseen tuomioistuimeen enintään vuoden määräajaksi. Tällöin päällikkötuomarin on kuultava johtoryhmää tai tuomioistuimen vakinaisia tuomareita, jollei se ole tarpeeton-ta nimityksen lyhytaikaisuuden tai muun syyn vuoksi.

Tuomioistuimissa voi olla myös muita jäseniä, jotka määrätään tehtävään määräajaksi sen mukaan kuin tuomioistuinlaissa tai muussa laissa säädetään. Näitä muita jäseniä ovat ensinnäkin asiantuntijajäsenet, joiden määräämisestä tehtävään säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa. Näitä asiantuntijajäseniä on hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa. Heidät määrätään tehtävään viideksi vuodeksi. Työtuomioistuimen asiantuntijajäsenet ja varajäsenet määrää tasavallan presidentti. Valtioneuvosto määrää asiantuntijajäsenet ja varajäsenet hallinto-oikeuteen, vakuutus-oikeuteen ja markkinaoikeuteen. Valtioneuvoston päätös tehdään tällöin yleisistunnossa. Työtuomioistuimen ja vakuutus-oikeuden asiantuntijajäsenet määrätään laissa mainittujen tahojen ehdotusten pohjalta. Muiden tuomioistuinten asiantuntijajäsenten tehtävät asianomainen tuomioistuin julistaa haettaviksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa lain (1265/2006). Heidän määräämisestään tehtävään säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa. Heidät määrää tehtävään viideksi vuodeksi tasavallan presidentti.

Käräjäoikeudessa, hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa on sotilasjäseniä, joiden toimikausi on kaksi vuotta. Heidän määräämisestään tehtävään säädetään sotilasoikeudenkäyntilaissa (326/1983). Alioikeuden sotilasjäsenet ja heidän varajäsenensä määrää hovioikeus maavoimien komentajan esityksestä. Hovioikeuden sotilasjäsenet ja varajäsenet määrää korkein oikeus puolustusministeriön ehdottamista henkilöistä. Korkeimman oikeuden sotilasjäsenet ja heille varajäsenet määrää tasavallan presidentti.

Käräjäoikeuden lautamiehistä ja heidän valinnastaan säädetään käräjäoikeuden lautamiehistä annetussa laissa (674/2016). Kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Vakuutus-oikeudessa on asiantuntijajäsenten lisäksi asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutus-oikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon. He eivät ole tuomioistuimen jäseniä eivätkä tuomarin asemassa. Asiantuntijalääkärit määrää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan.

Hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa voi olla koulutustarkoituksessa määräajaksi täytettäviä asessorin virkoja. Asessorin viroista säädetään tuomioistuinlain 18 luvussa. Asessorin nimittää korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Asessorin virkaan nimitetään kolmeksi vuodeksi. Nimitystä voidaan erityisestä syystä jatkaa enintään kahdella vuodella. Asessorin on toimikautensa aikana osallistuttava tuomarikoulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan hänelle koulutuspaikassa laaditun henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti.

Käräjäoikeudessa, hovioikeudessa ja hallinto-oikeudessa on myös tuomioistuinharjoittelua suorittavia käräjänotaareita (19 luvun 4 §), joiden nimittämiseen sovelletaan tuomioistuinharjoittelusta annettua lakia (674/2016). Heidät nimittää tuomarinkoulutuslautakunta harjoittelujaksoa vastaavaksi määräajaksi. Tuomioistuinharjoitteluun kuuluu kaksi kuuden kuukauden pituista jaksoa.

Tuomioistuinten muusta henkilöstöstä säädetään tuomioistuinlain 19 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus oikeudessa on esittelijöitä. Markkinaoikeudessa on valmistelijointa. Työjärjestyksessä myös muu kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö voidaan määrätä toimimaan esittelijänä. Esittelijät ja valmistelijat nimittää asianomainen tuomioistuin. Pykälässä ei mainita korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä, joista säädetään erikseen korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetuissa laeissa.

Lisäksi tuomioistuimissa voi olla kansliapäällikön tai hallintopäällikön virka taikka muu vastaava virka, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen. Kanslia- tai hallintopäällikön ja muut virkamiehet nimittää asianomainen tuomioistuin.

Ylimpien tuomioistuinten kansliapäälliköt ovat esittelijöitä, joiden nimittämisestä säädetään korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Heidät nimittää asianomainen tuomioistuin. Tarkemmat määräykset nimittämisestä ovat tuomioistuinten työjärjestyksissä.

Esittelijät hovioikeuteen, hallinto-oikeuteen, työtuomioistuimeen ja vakuutus oikeuteen samoin kuin valmistelijat markkinaoikeuteen nimittää tuomioistuinlain mukaan asianomainen tuomioistuin.

Asianomainen tuomioistuin nimittää myös tuomioistuinten muun henkilökunnan.

1.1.5 Laki puolustusvoimista

Laki puolustusvoimista on tullut voimaan 1.1.2008. Puolustusvoimien tehtäviksi on säädetty Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen.

Puolustusvoimista annetun lain 4 luvussa säädetään puolustusvoimien henkilöstöstä, kuten toimivallasta nimittää virkaan ja määrätä tehtävään, virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimuksista, virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja käyttäytymisvelvoitteesta.

Puolustusvoimissa on sotilasvirkoja ja siviilivirkoja. Sotilasvirassa palvelevia on noin 8000 ja siviilivirassa palvelevia noin 4000. Ammattisotilailla, erityisesti upseereilla, ura- ja tehtäväkierto puolustusvoimissa tapahtuu tehtävään määräyksellä samassa virassa. Siviilitehtävissä on tehtävään määräyksiä vain vähän ja pääosin siviilivirat täytetään joko sisäisellä tai ulkoisella haulla. Osa aliupseerin ja erikoisupseerin viroista täytetään ulkoisella haulla.

Puolustusvoimien ylipäällikkyydestä säädetään perustuslain 128 §:ssä, jonka 1 momentissa säädetään tasavallan presidentin Suomen puolustusvoimien ylipäällikkyydestä ja 2 momentissa, että presidentti nimittää upseerit. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n nojalla tasavallan presidentti nimittää virkaan puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin, amiraalin, puolustusvoimien pääinsinöörin, puolustusvoimien ylilääkärin ja kenttäpiispan. Päätöksen nimittämisestä puolustusvoimista annetun lain 38 §:ssä säädettyyn virkaan presidentti tekee valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Muun kuin edellä mainitun upseerin, sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin nimittämisestä presidentti päättää sotilaallisena nimitysasiana, jolloin hän tekee päätöksen puolustusvoimain komentajan esittelystä.

Puolustusvoimien virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään puolustusvoimista annetun asetuksen (1319/2007) 16 §:ssä. Kuitenkin apulaissotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, erikoistutkijan, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdeainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat julistaa haettavaksi pääesikunta. Siten muut kuin edellä mainitut puolustusvoimien virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta.

Sodan ajan vaatimukset otetaan huomioon puolustusvoimien henkilövalinnoissa. Mahdollisuus täyttää puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta luo edellytyksen valita virkamiehet ja sijoittaa henkilöstöä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Puolustusvoimista annetun lain 41 §:ssä säädetty kaikkia puolustusvoimien virkamiehiä, niin sotilasviroissa kuin siviiliviroissakin palvelevia, koskeva siirtymisvelvollisuus turvaa tätä samaa tavoitetta ja muodostaa yhdessä virkojen täyttämisen haettavaksi julistamatta kanssa perustan sellaisen henkilöstökokoonpanon muodostamiselle, jonka avulla puolustusvoimat voi huolehtia rauhanajan tehtävien tehokkaasta ja turvallisesta suorittamisesta ja sodanajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä.

Käytännössä nimityspäätökseen vaikuttavat säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi nimitettävän henkilön ansiot ja soveltuvuus puolustusvoimien muihinkin tehtäviin kuin täytettävänä olevan viran tehtäviin. Sillä, että eräitä virkoja julistetaan avoimeksi ja täytetään julkisen haun kautta, ei ole muutettu sitä, mihin mahdollisuudella virkojen täyttämiseen haettavaksi julistamatta on vastattu. Julkisella haulla täytettävät virkanimitykset rinnastetaan haettavaksi julistamatta tehtäviin nimityksiin, eikä tätä periaatetta ole

sääntelyn säädöstason nostamisella tarkoitus muuttaa. Mahdollisuudella täyttää puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta turvataan puolustusvoimien henkilöstökokoonpanon muodostaminen sellaiseksi, että se täyttää puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorituskyyvyt sekä rauhan että sodan aikana. Puolustusvoimien virkojen nimityksissä noudatettavassa menettelyssä on kyse puolustusvoimien sotilaallisen organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla, eikä eduskunta voi niiltä osin siirtää lainsäädäntövaltaansa. Säännöksen todetaan perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) kattavan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 19/2011 vp) todennut, että valtion virantäyttöä koskevan sääntelyn kannalta on perusteltua, että virantäyttöä koskeva pääsääntö viran haettavaksi julistamisesta säädetään lain tasolla eikä asetuksessa.

Koska puolustusvoimien virkojen täyttämisestä haettavaksi julistamatta säädetään tällä hetkellä asetustasolla, ei tilanne vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämää vaatimusta lain tasolla säätämisestä, minkä vuoksi on perusteltua nostaa säännös, eräin säädösteknisin tarkistuksin, puolustusvoimista annettuun lakiin.

1.1.6 Laki Suomen Pankin virkamiehistä

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 10 luvussa säädetään muutoksenhausta virkasuhdeasioissa. Luvun ainoaan säännökseen, 33 §:ään, on kerätty säännökset oikaisusta, muutoksenhausta, lomauttamista ja sivutointa koskevan päätöksen voimaantuloista, virkasuhteen jatkumisesta katkeamatta tietyissä tilanteissa, korvauksen saamisesta perusteettoman määräaikaiseen virkasuhteeseen nimeämisestä ja valituskiellosta.

Lain tavoitteena on sen esitöiden mukaan (HE 244/1998 vp) vastata aineelliselta sisällöltään valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain säännöksiä.

1.2 Kansainvälinen kehitys

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta virkamiesoikeudellisiin asioihin on arvioitu useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa. Keskeinen kysymys on tällöin ollut se, onko virkamiestä koskeva asia sellainen, jossa päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja jossa pääsy tuomioistuimeen tulisi näin ollen turvata.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltumista on arvioitu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Vilho Eskelinen ja muut vs. Suomi (2007). Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi määrätä

pääsystä tuomioistuimeen tiettyjen henkilökategorioiden osalta. Tällöin kuitenkin on sopimusvaltioiden eikä ihmisoikeustuomioistuimen asiana osoittaa nimenomaisesti ne alueet, joihin liittyy sellaisia valtion suvereniteettiin kuuluvia päätäntävaltuuksia, että yksilön etujen on väistytävä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 6 artiklan 1 kohdan soveltamatta jättämisen edellytyksenä on, että kansallisessa laissa on nimenomainen määräys tuomioistuimeen pääsyn epäämisestä asianomaisen toimen tai henkilökategorian osalta. Lisäksi epäämiselle tulee olla valtion edun mukaiset objektiiviset perusteet. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ei ole perusteltua olla soveltamatta 6 artiklan 1 kohtaa virkamiehen ja valtion välisen erityisen suhteen vuoksi tavanomaisissa työriidoissa, kuten sellaisissa, jotka koskevat palkkoja ja muita etuisuuksia.

1.3 Nykytilan arviointi

1.3.1 Valtion virkamieslaki

Virkamieslain 57 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan valtion viran tai virkasuhteen nimityspäätöksestä ei voi valittaa. Säännös on ollut eduskunnan harkittavana aiemmin vuosina 2010 ja 2012 (HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan hallintovaliokunnalle tuolloin katsonut, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevista päätöksistä (PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp). Valiokunta esitti kuitenkin hallintovaliokunnan harkittavaksi, että valitusoikeus säädettäisiin.

Oikeuskansleri piti ratkaisussaan (12.2.2015, OKV/1161/1/2014) viranhakijoiden oikeusturvan ja virkanimitysten asianmukaisuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta perusteltuna, että valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin olisi mahdollisuus hakea muutosta.

Arvioitaessa oikeusturvanäkökohtia nimityksiin liittyvän valituskiellon kohdalla on otettava huomioon myös nimitetyn virkamiehen oikeusturvan tarve. Arvioinnissa on otettava huomioon myös osaan nimittämismenettelyistä liittyvät muut oikeusturvan takeet, joita on esimerkiksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemissä nimityksissä oikeuskanslerin etukäteisvalvonnan muodossa.

Valituskiellon poistamista harkittaessa on otettava myös huomioon vaatimukset, joita viranomaisen toiminta ja toiminnan häiriöttömän jatkuvuuden vaatimukset asettavat.

Oikaisuvaatimusmenettely

Voimassaolevassa virkamieslaissa oikaisuvaatimusmenettely edeltää hallintolainkäyttölain mukaista valitusta ainoastaan 52 §:ssä säädettyissä asioissa. Virkamieslain 52 §:n mukaan

virkamiehellä on virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskevassa asiassa oikeus vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Virkamiehen oikeutta tehdä oikaisuvaatimus tai hakea muutosta virkamieslain 57 §:ssä säädettyllä tavalla virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskevassa asiassa rajoitetaan virkamieslain 58 §:ssä. Virkamieslain 58 §:n rajoitukset koskevat virkamiehiä, jotka ovat jäseniä sellaisessa virkamiesyhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuinmessä, tai sen alayhdistyksessä. Virkamieslain 58 §:n soveltamisalaan kuuluvilla virkamiehillä on virkamieslain 58 §:n rajoittamissa tilanteissa mahdollisuus valittaa asiasta työtuomioistuimesta annetun lain nojalla.

Oikaisuvaatimusmenettely rajautuu virkamieslaissa taloudellisia etuuksia koskeviin asioihin, joista ei vakiintuneen käytännön mukaan tehdä erikseen päätöstä, johon voitaisiin liittää mukaan valitusosoitus.

1.3.2 Laki tasavallan presidentin kansliasta

Kanslialain virkamiesoikeudelliset säännökset perustuvat pitkälti virkamieslain säännöksiin ja siinä on otettu huomioon ennen kanslialain voimaantuloa tehdyt muutokset. Kanslialakia on tarpeen muuttaa, jotta tasavallan presidentin kanslian virkamiesten oikeusturvaa nimittämisasioiden koskeva säännös vastaisi valtion virkamieslakiin ehdotettuja muutoksia, jotka liittyvät muutoksenhakuun virkaan ja tai virkasuhteeseen nimittämisestä.

Tasavallan presidentin kanslian virkamies voi valittaa itseään koskevista päätöksistä lukuun ottamatta kanslialain 65 §:ssä säädettyjä poikkeuksia. Muutoksenhaussa noudatetaan hallintolainkäyttölakia, ellei kanslialaissa toisin säädetä. Muutoksenhaku virkamiesoikeudellisissa asioissa poikkeaa tasavallan presidentin kanslian osalta muista viranomaisista siten, että valitusviranomaiseksi on kanslialaissa säädetty korkein hallinto-oikeus. Hallintolainkäyttölaissa pääsääntönä on, että valtion hallintoviranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Poikkeuksena tästä on vain valtioneuvoston yleisistunnon päätökset, joista valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös kunnallisiin virkasuhteisiin liittyvät valitukset käsitellään hallinto-oikeudessa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että kanslian nimitysasioissa muutoksenhaku tapahtuisi valittamalla hallinto-oikeuteen. Tasavallan presidentin kanslian asemaan liittyvät erityispiirteet on mahdollista ottaa huomioon kanslian virkamiesten valitusoikeuden rajoituksilla. Lisäksi on huomattava, että nimityspäätöksiin liittyvän kaiken muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin edistäisi valittajien yhdenvertaista kohtelua.

1.3.3 Tuomioistuinlaitos

Tuomioistuinlaissa ei ole säännöksiä muutoksenhausta virkaan tai virkasuhteeseen nimitämistä koskevaan päätökseen. Valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin valituskieltosäännöksiä sovelletaan siten myös tuomioistuinlaissa tarkoitetuissa virkanimitysasioissa. Kun valtion virkamieslain 57 §:ssä avataan valitusoikeus virkanimityspäätöksistä, samassa yhteydessä on tarpeen arvioida valituskieltosääntelyä muutoksenhaussa tuomarin tai muun lainkäyttöhenkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevista päätöksistä.

Arvioinnissa on otettava huomioon, että perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 103 §:ssä säädetty tuomarin virassapysymisoikeus kuuluu keskeisiin tuomioistuinten riippumattomuuden takeisiin. Tuomioistui-
mia koskevassa sääntelyssä on pidetty tärkeänä, että myös määrääjäksi virkasuhteeseen nimitetyt tuomarit ja määrääjäksi asiantuntijajäsenen tehtävään määrätty tuomioistuimen jäsenet ovat toimikautensa ajan perustuslain 103 §:ssä tarkoitettussa tuomarin asemassa. Ylimmissä tuomioistuimissa myös esittelijät ovat perustuslain 103 §:ssä tarkoitettussa tuomarin asemassa.

Arvioinnissa on otettava huomioon tuomareiden nimittämismenettelyyn liittyvät oikeus-
turvan takeet. Näihin kuuluvat erityisesti tuomarivalintalautakunnan rooli tuomareiden virkanimitysmenettelyssä sekä tuomarinkoulutuslautakunnan osallistuminen asessorien ja kärjäjänotaarien valintaan.

Lainkäyttöasioiden valmistelu ja ratkaiseminen muodostavat tuomioistuimissa kokonaisuuden. Lainkäyttöasiat ratkaistaan tuomioistuimissa pääosin esittelijän perustellun ratkaisuehdotuksen pohjalta. Arvioitaessa valitusoikeuden avaamista virkanimityspäätöksiin on asianmukaista tarkastella lainkäyttöhenkilöstöä kokonaisuutena, johon kuuluvat tuomareiden lisäksi esittelijät ja valmistelijat.

Siinä tapauksessa, että päädyttäisiin kuitenkin valitusoikeuden avaamiseen joidenkin lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvien virkojen osalta, valitusoikeus olisi vaikeaa järjestää niin, että siinä otettaisiin samalla huomioon tuomioistuinlaitoksen oikeusastejärjestys ja tuomioistuinlinjojen erillisyys.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Perustuslakivaliokunta on virkamieslain muuttamista koskevissa aikaisemmissa lausunnoissaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Perus-

tuslakivaliokunta on toistanut aikaisemman kantansa eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp). Eduskunta on liittänyt hallitukselle lähettämäänsä kirjelmään (EK 22/2015 vp — PNE 1/2015 vp) perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymänsä lausuman, jossa edellytetään, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Eduskunnan kirjelmän mukaan samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi siten, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.

Esityksen tavoitteena on eduskunnan toimeksiannon mukaisesti ulottaa muutoksenhakuoikeus koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Esityksen valmistelussa on samalla käsitelty eräitä valitusoikeuden ulottuvuuteen liittyviä kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 25/2016 vp – K10/2016) todetaan, että perustavanlaatuinen kysymys on se, voiko valitusoikeus olla ehdoton ja koskea kaikkia virkasuhteita. Lausunnon mukaan joka tapauksessa valmistelun aikana joudutaan selvittämään, millaisia erilaisia nimityspäätöksiä on ja mitä vaikutuksia valitusoikeudella erilaisissa tapauksissa olisi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on mainittu nimitysratkaisuihin liittyviä erityispiirteitä, jotka saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyille. Tällaisia ovat tasavallan presidentin tekemät virkamiesten nimitykset esimerkiksi puolustushallinnossa sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset, joita edeltää oikeuskanslerin laillisuusvalvonta. Perustuslakivaliokunta totesi samassa yhteydessä, että lainvalmistelussa on myös harkittava sitä, tulisiko muutoksenhakuoikeuden koskea myös virkoja, jotka voidaan täyttää ilman julkista hakua, kuten ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat ja yleisesti alle vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet. Lausunnon mukaan teemaan liittyy myös erityiskysymyksiä, kuten se, mitä käytännön seurauksia ja vaikutuksia on sellaisella tuomioistuimen ratkaisulla, jolla kumotaan nimityspäätös, kuka hoitaa avointa virkaa valitusprosessin ajan ja miten viraston toiminta turvataan siten, ettei tehtävien hoidolle aiheudu vaikeuksia, ja mitä seurauksia virastossa on nimityksen kumoamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan olisi selvitettävä myös se, mitä valittaja voi saavuttaa valituksensa hyväksymisellä, toisin sanoen olisiko seurauksena uusi nimitysprosessi hakumenettelyineen vai voiko kysymykseen tulla esimerkiksi rahallisen hyvityksen maksaminen. Perustuslakivaliokunta korosti, että asiaa koskevassa lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset ja lisäksi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti selvittää laaja-alaisesti muutoksenhakuoikeuden vaikutukset. Valiokunta piti tärkeänä, että lainvalmistelu toteutettaisiin huolellisesti, koska hankkeella on merkittävä vaikutus valtion hallinnon toimintaan. Valiokunta katsoi lopuksi, että muutos nykytilaan tulisi toteuttaa tavalla, jossa eri nimitystilanteisiin liittyvät erityispiirteet huomioidaan.

Esitys perustuu eduskunnan edellä mainittuun kirjelmään. Esityksessä ehdotetaan, että virkamieslain 57 §:ssä säädetty yleinen kieltä valittaa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä kumotaan. Tämän sijasta ehdotetaan valtion virkamieslaissa uutena asiana säädettäväksi yleisestä valitusoikeudesta, jota rajoitetaan erikseen säädettävissä tapauksissa. Viranhakija, jota ei ole nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen, voisi hakea muutosta nimityspäätökseen.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Virkamieslain mukaista muutoksenhakua nimitysasioissa on käsitelty tällä vuosikymmenellä kahdesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja kerran hallintovaliokunnassa (HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp). Aikaisempien käsittelyiden yhteydessä on ratkaistavana ollut kysymys siitä, säädetäänkö nimityspäätöksiin kohdistuva valituskielto vai ei. Esityksiä edelsi valtiovarainministeriön asettaman työryhmän työ. Työryhmä esitti vuonna 2009 julkaistussa muistiossaan (valtiovarainministeriön julkaisu 38/2009) nimityspäätösten muutoksenhaun avaamisen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja. Nämä seikat on esitetty tiivistetysti myös edellä mainittujen hallituksen esitysten perusteluissa ja esitetään myös seuraavassa, koska niillä on merkitystä arvioitaessa tämän esityksen ehdotuksia.

Valitusoikeuden avaamista puoltavia seikkoja

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen on voitava hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen, minkä ohella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset on turvattava. Tähän voitaisiin katsoa kuuluvan myös nimityksiä koskevan muutoksenhakuoikeuden sallimisen. Perinteisesti virkanimityksen ei kuitenkaan katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakeamaansa virkaan. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa oikeusturvan saatavuus voi kuitenkin edellyttää valitusoikeutta myös harkinnanvaraisemmissa asioissa (esim. PeVL 46/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 32/2000 vp, PeVL 39/2013 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4).

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä ei ole ollut tapauksia, joissa olisi katsottu, että valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämispäätökseen voisi hakea muutosta. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus on yhdessä päätöksessään (KHO 39:2011) katsonut, että valtion virkamiehellä ei ollut oikeutta valittaa nimityspäätöksestä.

Lakiin sidotussa hallinnossa on lähtökohtana, että lakiin perustuvasta ratkaisusta on mahdollisuus hakea muutosta. Muutoksenhakumahdollisuus on lakiin sidotun hallintojärjestelmän lähtökohtana varteenotettava seikka muutoksenhakuoikeuden sallimisen puolesta. Yleinen valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä kuuluu perusperiaatteisiin samoin kuin

siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Tämän seikan vastapainona on se, että nimityksessä ei ole kysymys subjektiivisesta oikeudesta tulla valituksi virkaan. Nimityspäätösten asema ei tämän vuoksi ole aivan selvä.

Valitusoikeuden avaamista voitaisiin perustella myös sillä, että kunnallisia viranhaltijoita koskevassa lainsäädännössä on muutoksenhakuoikeus ja on perusteltua, että valtion ja kunnan säännökset olisivat yhdenmukaiset asianosaisen muutoksenhaun osalta. Sekä valtion- että kunnallishallinnossa käytetään julkista valtaa. Valtion virkamiehet ja kunnalliset viranhaltijat ovat virkavastuussa toimistaan.

Nimitysmuistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen perustelujen esittämisessä ja nimittämismenettelyn kuvaajana. Voidaan arvioida, että nimitysmuistioiden laadintaan kiinnitettäisiin enemmän huomiota ja niiden laatua pyrittäisiin entisestään parantamaan, jos nimityspäätöksistä voitaisiin valittaa.

Valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvia seikkoja

Perinteisesti virkanimityksen ei katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Tämän vuoksi perustuslain asianomaisesta säännöksestä ei voida suoraan johtaa vaatimusta, että nimityspäätökseen olisi voitava hakea muutosta. Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös, joten mainitun sopimuskohdan ei voida katsoa edellyttävän muutoksenhakuoikeuden säätämistä.

Valtioneuvoston yleisistunnon nimittämien virkamiesten nimityksissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta, jota muissa nimitysasioissa ei ole. Oikeuskanslerinviraston valvonta kattaa ministeriöiden ja virastojen ylimpien virkamiesten nimitykset, joilla on virkojen aseman takia yhteiskunnallista merkitystä. Etukäteisvalvonta varmistaa nimityspäätösten ja -menettelyn lainmukaisuuden näissä nimityksissä, minkä vuoksi muutoksenhakuoikeuden sallimiseen ei ole tarvetta.

Valitusoikeus heikentäisi valtion mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja. Valtion joutuu muiden työnantajien tavoin kilpailemaan parhaasta työvoimasta. Erilaisia kampanjoita on toteutettu sekä yleisesti valtionhallinnon nimissä että eri hallinnonaloilla tai virastokohtaisesti henkilöstön houkuttelemiseksi valtion palvelukseen. Valitusoikeus voisi vaikuttaa niin, ettei aikaisemmasta työpaikasta uskalleta hakeutua valtion palvelukseen yhtä helposti kuin nykyisin, koska työpaikan pysyvyys olisi epävarmaa. Tavanomaisen käytännön mukaan virkaan nimitetty luopuu edellisestä työpaikastaan alkaessaan hoitaa toista virkaa. Kun nimityspäätöksestä voi valittaa, virkaan nimitetyn asema ei ole varma, jolloin nykyisen työpaikan jättäminen voi olla vai-

keaa. Valtion virkamiehen virkasuhde päättyy suoraan lain nojalla, jos virkamies nimitetään toiseen vakituiseen valtion virkaan.

Virkanimityksiin liittyviä muita oikeussuojakeinoja on olemassa niin, ettei valitusoikeuden voida arvioida lisäävän oikeusturvaa merkittävästi. Ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittama laillisuusvalvonta on viranomaisen menettelyyn kohdistuva valvonnan muoto. Lisäksi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset menettelyt ovat käytettävissä, jos hakija haluaa vedota näiden lakien vastaiseen menettelyyn virkanimityksessä. Kummankin lain perusteella voidaan tuomita hyvitys. Myös ylimääräiset muutoksenhakukeinot ovat käytettävissä kuten hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossa yleensä. Nämä muut oikeussuojakeinot luovat riittävän oikeussuojan hakijoille.

Valtion viranomaistoimintojen hoitamisen kannalta on tärkeää, että nimitykset voidaan hoitaa nopeasti ja mahdollistaa siten tuloksellinen toiminta heti nimityksen jälkeen. Valitusoikeus aiheuttaisi epävarmuustilanteen viranhoidolle. Vaikka tämä perustelu on omaksumattu jo vuoden 1986 valtion virkamieslaissa, se on edelleen merkityksellinen. Jos muutoksenhaku sallitaan, on myös ratkaistava, miten toiminta hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti muutoksenhaun ollessa vireillä.

Voidaan arvioida, että valtion virastot muuttaisivat palvelussuhteitaan yhä enemmän työsuhteiksi välttääkseen nimityksiin liittyvän valitusoikeuden. Valtion virkamieslain perustelujen mukaan virkasuhde on valtion pääpalvelussuhde, ja vuonna 2015 valtion henkilöstöstä noin 90 prosenttia työskentelee virkasuhteessa. Kuntasektorilla vuonna 2015 henkilöstöstä noin 27 prosenttia työskenteli virkasuhteessa.

Arviointia

Sekä kysymystä muutoksenhaun ulottamisesta yleensä nimityspäätöksiin että muutoksenhakuoikeuden ulottamista niihin rajoitettuna voidaan arvioida edellä esitettyjen puolesta ja vastaan puhuvien seikkojen avulla.

Oikeutta tulla nimitetyksi virkaan ei kuitenkaan ole yleisesti pidetty sellaisena subjektiivisena oikeutena, jonka perusteella nimityspäätökseen olisi ehdottomasti liitettävä valitusoikeus. Tämä puoltaisi sitä, että valitusoikeutta voidaan rajoittaa, kun siihen katsotaan olevan tarvetta.

Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan hallintovaliokunnalle katsonut, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä (PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp). Valiokunta esitti kuitenkin hallintovaliokunnan harkittavaksi, että valitusoikeus säädet-

täisiin. Tämän perusteella arvioituna merkittävä muutos olisi se, että valitusoikeus ulotetaan nimityspäätöksiin. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin mainitun lausunnon (PeVL 25/2016 vp – K10/2016) perusteella valmistelussa tuli ottaa huomioon ja ratkaista eräitä kysymyksiä, jotka liittyvät valitusoikeuden ulottuvuuteen. Tällä perusteella rajaamiselle ei olisi siten estettä.

Kun arvioidaan, miten eduskunnan joulukuussa 2015 hallitukselle lähettämässä lausumassa edellytetty valituskiellon kumoamista koskeva muutos olisi toteutettava, on tarpeen arvioida mahdollisimman laajasti valituskiellon kumoamisesta johtuvia vaikutuksia. Vaikutukset ulottuvat ainakin viranhakumenettelyssä nimittämättä jääneeseen hakijaan, jonka oikeusturva on tuotu eduskunnan lausumassa lainsäädännön muuttamista puoltavana asiana. Vaikutukset ulottuvat kuitenkin olennaisesti myös nimitetyksi tulleeseen hakijaan ja asianomaiseen virastoon, jonka tehtävien hoitaminen valitusmenettelyn aikana on järjestettävä. Kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon myös se, millaisia tilanteita valtion nimityksissä voi esiintyä ja mitkä ovat todennäköisimmät ongelmat viranomaisten menettelyssä.

Valitusoikeuden käsite sisältää sekä päätöksenteon muotovaatimukset että päätöksen asialliset perustelut. Muotovirhe voisi johtua esimerkiksi esittelijän tai päätöksentekijän esteellisyydestä, säädettyjen kelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättämisestä tai jonkun kelpoisuusvaatimukset täyttävän hakijan jättämisestä mainitsematta ja huomioon ottamatta valintaprosessissa. Asiallinen virhe voisi syntyä esimerkiksi hakijoiden ansioituneisuuden epätasapuolisessa vertailussa. Valtionhallinnon nimityspäätösten valmistelu on ammattimaista ja päätöksentekoprosessi on selkeä. Nimittämistoimivalta perustuu ylimpien virkamiesten osalta lakiin tai valtioneuvoston asetukseen ja muiden virkamiesten osalta pääsääntöisesti viraston työjärjestykseen. Päätöksentekoon osallistuvilla virkamiehillä on virkavastuu toiminnastaan. Myös nimityksen perusteisiin liittyvien asiavirheiden määrän voidaan arvioida olevan vähäinen edellä mainituista syistä. Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja päätöksentekomekanismit huomioon ottaen voidaan arvioida, että esteellisyys- ja muotovirheiden todennäköisyys on kunnallishallintoon verrattuna pienempi.

Valtionhallinnossa viran haku- ja nimittämismenettely ovat julkisia ja nimityksen valmisteluvaiheessa laaditaan perusteltu nimitysmuistio. Muistio on julkinen asiakirja ja siten jokaisen asiasta kiinnostuneen saatavilla. Nimitysmuistioiden laadintaa on ohjeistettu ja tarvetta niiden laadukkuuden varmistamiseen on painotettu henkilöstökoulutuksen lisäksi muun muassa valtiovarainministeriön antamassa ohjeessa virastoille (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, VM 1/01/2009). Jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto, asiasta laaditaan valtioneuvoston esittelijän oppaan ohjeistuksen mukainen esittelymuistio. Oikeuskanslerinvirasto valvoo ennen asian esittelyä nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja edellyttää havaitsemiensa puutteiden oi-

kaisemista. Menettely poikkeaa tässä kunnallishallinnon nimittämismenettelystä, jossa vastaavanlaista tarkastusta ei ole. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien nimitysasioiden lainmukaisuuden valvonta on siten turvattu jo ennen nimitystä niin, ettei valitusoikeuden säätämiseksi ole asiallisia perusteita eikä tarvetta. Oikeuskanslerin asema on tässä suhteessa samanlainen kuin tuomioistuimen, joka valituksen tutkisi. Asiassa tutkitaan nimityksen oikeudelliset edellytykset mutta ei sitä, kuka virkaan tai virkasuhteeseen pitäisi nimittää, jos ensimmäinen nimitys, tai oikeuskanslerin valvonnassa nimitysesitys, on lain vastainen. Jos nimitys on oikeudellisesti perusteltu, tuomioistuin ei kumoa nimityspäätöstä.

Kattavan ja rajoitetun valitusoikeuden vertailussa on lisäksi otettava huomioon jokaiseen nimityspäätökseen sisältyvä harkintavalta. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, kuinka merkityksellinen valitusoikeus tosiasiaa olisi, jos sellaisesta säädettäisiin tai jos sellainen säädettäisiin laajimmassa mahdollisessa muodossa. Nimitysharkinnassa on käytännössä aina muutama hakija, jotka ansioiltaan nousevat muiden hakijoiden yläpuolelle ja joiden taitoa, kykyä ja soveltuvuutta haettavana olevan tehtävän hoitamiseen arvioidaan muita hakijoita perusteellisemmin. Useampi kuin yksi hakija voi täyttää työnantajan asettamat edellytykset niin hyvin, että kuka tahansa heistä voitaisiin nimittää virkaan. Valitusoikeus voi vaikuttaa oikeusturvan kannalta merkittävästi erityisesti silloin, kun kysymys on puhtaasti muodollisesta virheestä. Näitä ei arvion mukaan valtionhallinnossa juurikaan esiinny.

Valitusoikeuden avaamista laajana, ilman rajoituksia puoltaisi perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen jälkeen seuraavaksi vahvimmin lakiin sidotun hallinnon periaate. Tähän periaatteeseen kuuluu valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä ja siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Viranhakija, jota ei ole nimitetty virkaan, voisi silloin hakea muutosta nimityspäätökseen. Kysymystä on silloin arvioitava sekä virkaan nimitetyn ja nimittämättä jätetyn hakijan oikeusturvan että viraston toiminnan kannalta. Virkaan nimitetyn kannalta nimityspäätöksen kumoaminen voisi merkitä sitä, että palvelussuhde päättyisi eikä aikaisempi palvelussuhde enää olisi voimassa. Virkaan nimittämättä jätetyn kannalta valitusoikeus antaisi mahdollisuuden saattaa nimityksen oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöksen kumoaminen tarkoittaa, että lopputuloksena voi olla jonkun muun hakijan kuin valittajan nimittäminen virkaan. Näin pääsääntöisesti onkin kunnallishallinnossa, jolloin seurauksena on, että valitusoikeus ei yleensä tuo valittajalle hänen odottamaansa oikeusturvaa. Viranomaisen toiminnan kannalta tarkasteltuna valitusoikeuden aiheuttamat edellä mainitut epäkohdat aiheuttaisivat epävarmuuden, joka vaarantaisi viraston tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan.

Myös palvelussuhdelajia koskeva kysymys nousee esiin virkanimityksiä koskevaa valitusoikeutta tai sen laajuutta harkittaessa. Työsuhteeseen ottaminen voidaan tehdä ilman virkanimityksiin liittyviä muotoja, joihin kuuluvat esimerkiksi julkinen hakumenettely ja perustuslain nimitysperusteiden soveltaminen nimitysharkinnassa. Valtiolla ei ole syytä luopua

virkasuhteesta pääasiallisena palvelussuhteena. Julkisen vallan käyttöä ei voida järjestää työsopimussuhteessa tehtäväksi, mutta uhkana olisi, että muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muutettaisiin valitusoikeuden seurauksena yhä enemmän työsuhteisiksi.

Oikaisuvaatimusmenettely

Valtion nimitysten valitusmenettelyyn on mahdollista yhtenä vaihtoehtona liittää myös oikaisuvaatimus samalla tavalla kuin haettaessa kuntalain mukaan muutosta nimitykseen.

Hakijan näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettelyn etuna voitaisiin pitää alemmaa kynnystä saada selvitys nimityksen perusteisiin kuin tekemällä valitus hallintotuomioistuimeen. Tuomioistuinprosessi on lähtökohtaisesti myös maksullinen.

Nimityksen tehneen viranomaisen kannalta voidaan arvioida, että oikaisuvaatimukset eivät työllistäisi viranomaisia merkittävästi, jos nimitysmenettelyssä on noudatettu lainsäädäntöä ja nimitysmuistiot on tehty valtiovarainministeriön ohjeiden mukaan. Tällöin vastaukset oikaisuvaatimuksiin voisivat perustua pitkälti nimitysmuistioihin. Oikaisuvaatimusmenettelyn kautta viranomainen voisi esimerkiksi selvän virheen ollessa kyseessä itse muuttaa nopeasti ja helposti päätöstä. Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädettäisiin esimerkiksi 14 päivän määräaika, nimittävä viranomainen saisi myös nopeammin tiedon siitä, onko jollain hakijoista tarkoitus hakea muutosta nimitykseen. Oikaisuvaatimusmenettely voisi vähentää käytännössä myös valitusvaiheeseen hallinto-oikeuksiin etenevien tapausten määrää.

Oikaisuvaatimusta ei ole kuitenkaan otettu virkamieslaissa käyttöön lukuun ottamatta 52 §:ssä säädettyä tilannetta. Virkamieslaissa oli sen voimaantulosta 1.12.1994 alkaen säännökset virkamieslautakunnasta, joka käsitteli ensimmäisenä muutoksenhakuasteena virkamiesten tekemiä oikaisuvaatimuksia erikseen säädettyistä asioista. Näihin kuuluivat kirjallinen varoitus, virkamiehen irtisanominen, virantoimituksesta pidättäminen ja virkasuhteen purku. Virkamieslautakunnan päätöksestä sekä virkamiehellä että päätöksen tehneellä viranomaisella oli oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Virkamieslautakunta lakkautettiin vuonna 2013 (L 1.3.2013/177) ja virkamiestä koskevissa asioissa otettiin käyttöön hallintolainkäyttölain mukainen valitusmenettely. Virkamiestä koskevien asioiden muutoksenhaun käsittelyssä tavoitteena on ollut siirtyä tuomioistuinkäsittelyyn ja sen vuoksi esityksessä ei ehdoteta oikaisuvaatimuksen käyttöön ottamista.

Hyvitys tai päätöksen kumoaminen muutoksenhaun seurauksena

Kun mahdollisuus hakea muutosta nimityspäätöksiin avataan, hallintolainkäyttölain mukaisen muutoksenhaun seurauksena nimityspäätös voisi jäädä voimaan tai se voitaisiin

kumota. Vakiintuneen näkemyksen mukaan kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Nimittävällä viranomaisella on myös oikeus päättää siitä, nimitetäänkö virkaan ketään tai jätetäänkö virka täyttämättä. Tämän vuoksi päätöksen kumoamisen vaihtoehtona muutoksenhaun seurauksena olisi mahdollista säätää hyvitysseuraamuksesta.

Nimittävän viranomaisen toiminnan näkökulmasta hyvitysseuraamuksen etuna olisi se, että valituksenalainen nimitys jäisi pysyväksi ilman uutta nimitysmenettelyä. Hyvitykseen liittyvä prosessi ei vaikuttaisi viran tehtävien hoitoon eikä edellyttäisi väliaikaisjärjestelyjä.

Hakijan näkökulmasta ja yleisesti arvioiden kielteisenä näkökohtana hyvitysvaihtoehdon osalta olisi se, että lainvastaisesti tehtyyn päätökseen ei voisi saada valittamalla muutosta vaan ainoastaan rahallisen hyvityksen.

Virkamiestä koskevissa päätöksissä on kysymys hallintolain mukaisista päätöksistä, joihin voi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hyvitysseuraamus ei ole käytössä virkamieslaissa, eikä hallintolainkäyttölain mukaan valituksesta seuraa hyvitys. Hyvityksellä ei voida myöskään nähdä saavutettavan vastaavaa yleistä hyötyä tai hyötyä viranhakijan näkökulmasta kuin päätöksen kumoamisella valituksen seurauksena.

2.3 Keskeiset ehdotukset

2.3.1 Valtion virkamieslaki

Esityksessä ehdotetaan, että valitusoikeus valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä avataan viran tai virkasuhteen hakijoille lukuun ottamatta uudessa 59 §:ssä säädettyjä valitusoikeuden rajoituksia. Valitusoikeutta ei olisi nimityksistä, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi tai virka taikka virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Valtionhallinnossa työskenteli 66 000 virkamiestä vuonna 2015. Valitusoikeus koskisi virkoja ja virkasuhteita, joissa työskentelee noin 40 000 virkamiestä.

Tasavallan presidentin nimitystoimivalta

Valitusoikeus ei koskisi tasavallan presidentin nimitystoimivaltaan kuuluvia nimityksiä. Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat päätökset eivät kuulu myöskään päätöksiin, joista voi valittaa hallintolainkäyttölain 2 luvun nojalla. Tasavallan presidentin nimitystoimivallasta säädetään perustuslaissa sekä muualla lainsäädännössä. Tasavallan presidentti nimittää virkamieslain soveltamisalaan kuuluvista virkamiehistä esimerkiksi oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän sekä

tuomarit ja upseerit. Tasavallan presidentti nimittää myös muun lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvaa valtion henkilöstöä, kuten tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön ja esittelijät sekä linnanvoudin ja Suomen Pankin pääjohtajan. Seuraavassa taulukossa on tietoa tasavallan presidentin tekemistä nimityksistä vuosina 2012 – 2015:

Vuosi	TP:n nimitykset yhteensä	Valtiosihteerit	Tuomarit	Upseerit
2015	170	3	157	11
2014	215	17	186	29
2013	177	2	157	20
2012	129	4	116	9

Valtioneuvoston nimitystoimivalta

Valitusoikeus ei koskisi myöskään valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvia nimityksiä. Yleistoimivalta valtion virkoihin nimittämisessä on osoitettu valtioneuvostolle perustuslain 126 §:n 2 momentissa. Valtioneuvoston nimitystoimivallasta säädetään tämän lisäksi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). 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.

Jos virkaan nimittäminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston yleisistunnon nimitysvallan piiriin kuuluvista virkamiehistä säädetään valtioneuvoston asetuksella valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:ssä. Valtioneuvoston yleisistunto nimittää ministeriön virkamiehistä valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohtajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin. Seuraavassa taulukossa on valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset vuosina 2012 – 2015:

Vuosi	Valtioneuvoston nimitykset
2015	79
2014	135
2013	119
2012	125

Valtioneuvoston yleisistunnon nimittämien virkamiesten nimityksissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta. Oikeuskanslerinviraston valvonta kattaa ministeriöiden ja virastojen ylimpien virkamiesten nimitykset, joilla on virkojen aseman takia yhteiskunnallista merkitystä. Etukäteisvalvonta varmistaa nimityspäätösten ja -menettelyn lainmukaisuuden näissä nimityksissä, minkä vuoksi muutoksenhakuoikeuden sallimiseen ei ole tarvetta.

Määräaikaiset virkasuhteet ja määräajaksi virkaan nimittäminen

Valitusoikeutta ei ehdoteta avattavaksi myöskään nimitettäessä enintään kahden vuoden määräajaksi. Valtion henkilöstöstä vuonna 2015 enintään kaksi vuotta kestävässä määräaikaisissa virkasuhteissa työskenteli noin 6 000 virkamiestä. Tämä koskee sekä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä (9 § 1 mom.) että virkaan nimittämistä määräajaksi (9 § 2 mom.). Valtion virkamieslaissa ei säädetä määräaikaisten virkasuhteiden haettavaksi julistamisesta. Valtionvarainministeriön voimassaolevan ohjeistuksen mukaan nimitettäessä määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuoden määräajaksi noudatetaan kuitenkin samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä. Enintään vuoden määräaikaisia virkasuhteita voidaan täyttää myös ilman haettavaksi julistamista. Täytettäessä määräaikainen virkasuhde ilman haettavaksi julistamista ei nimitysprosessissa ole virkaan tai virkasuhteeseen hakijoita eikä siten asianosaisia, jotka voisivat valittaa.

Muutoksenhakumahdollisuuden rajaamisella yli kahdeksi vuodeksi tehtäviin määräaikaisiin nimityksiin pyritään mahdollistamaan muutoksenhaku niissä määräaikaisissa nimityksissä, joissa tuomioistuimen päätöksellä on keskimääräiset käsittelyajat huomioon ottaen muu kuin jälkikäteinen vaikutus. Määräaikaisen nimityksen päättymisen jälkeen saatavalta nimityksen kumoavalla tuomioistuimen päätöksellä ei ole oikeusturvaa antavaa tai sitä lisäävää merkitystä.

Lain nojalla haettavaksi julistamatta tehtävät nimitykset

Esityksessä ei ehdoteta valitusoikeuden avaamista myöskään niissä tilanteissa, joissa nimitys tehdään siten, että virkaan tai virkasuhteeseen ei ole hakijoita, jotka voisivat toimia valittajina. Nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen ilman haettavaksi julistamista säädetään virkamieslain 6 b §:ssä sekä pykälän 3 momentin mukaisesti myös muualla lainsäädännössä kuten puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, poliisitoimen ja ulkoasiainhallinnon virkojen sekä tuomarin virkojen osalta. Virkamieslain 6 b §:ssä säädetyissä tilanteissa ei ole virkaan tai virkasuhteeseen hakijoita, joilla voisi olla asianosaisen rooli.

Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Upseerit nimittää tasavallan presidentti. Seuraavat virat julistetaan kuitenkin haettavaksi: apulaisprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, erikoistutkijan, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdeai-

netarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat. Tällä hetkellä virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään asetustasolla. Muutos puolustusvoimien virkojen osalta on sääntelyn nostaminen lain tasolle. Puolustusvoimien viroissa ja virkasuhteissa työskentelee noin 12 000 virkamiestä.

Rajavartiolaitoksen ylimmät virkamiehet ja upseerit nimittää tasavallan presidentti. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 12 §:n mukaan rajavartiolaitoksen muut sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Rajavartiolaitoksen viroissa ja virkasuhteissa työskentelee noin 3 000 virkamiestä.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 j §:n mukaan vanhemman konstaapelin, vanhemman rikoskonstaapelin ja nuoremman konstaapelin virka voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Näissä poliisin viroissa ja virkasuhteissa työskenteli vuonna 2016 noin 5 000 virkamiestä. Yhteensä poliisina työskentelee noin 7 300 virkamiestä.

Ulkoasiainhallinnossa on kansainvälisen käytännön mukaisesti ura- eli karriäärijärjestelmä. Diplomaattiselle ja hallintouralle rekrytoidaan uusia virkamiehiä järjestämällä perusteellinen ja monivaiheinen julkinen haku ja kouluttamalla valitut virkamiehet perusteellisesti kansainvälisiin ja ulkoasiainhallinnon käytäntöihin. Tämän jälkeen uralla eteneminen tapahtuu urajärjestelmän sisällä ilman julkista hakumenettelyä. Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15 §:n mukaan ulkoasiainhallinnon yleisvirat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Yleisviroissa työskentelee noin 1 000 virkamiestä. Edellä mainituissa tilanteissa ei ole virkaan tai virkasuhteeseen hakijoita, joilla olisi asianosaisen rooli valittajan ominaisuudessa. Valitusoikeus avautuisi ulkoasiainhallinnon virkoihin, joissa työskentelee noin 400 virkamiestä.

Nimityspäätöksen kumoaminen

Vakiintuneen näkemyksen mukaan kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Nimittävällä viranomaisella on myös oikeus päättää siitä, nimitetäänkö virkaan ketään tai jätetäänkö virka täyttämättä. Avattaessa mahdollisuus muutoksenhakuun nimityksissä muutoksenhaun seurauksena nimityspäätös voi näin ollen jäädä voimaan tai se voidaan kumota.

Virkamieslain 57 §:n nojalla valitettaessa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuimien voisi kumota nimityspäätöksen kuitenkin vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseessä olevaan virkaan tai virkasuhteeseen.

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Esityksessä ehdotetaan, että nimitystä koskevan valituksen käsittelevästä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään erikseen. Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Tällä varmistetaan, että nimityspäätös tulee kaikkia tuomiopiirejä koskien samanaikaisesti lainvoimaiseksi, ja keskitetään yksittäisestä nimityksestä tehtyjen valitusten käsittely yhteen hallinto-oikeuteen.

Päätöksen toimeenpano

Myös päätöksen toimeenpanosta säädettäisiin erikseen. Päätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tämä mahdollistaa sen, että huolimatta nimityspäätöksestä tehdystä valituksesta, virkaan nimitetty hakija voisi halutessaan alkaa hoitaa virkaa ja aloittaa tehtävässä jo ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Nimittävälle viranomaiselle ei myöskään syntyisi tarvetta järjestää viran tai virkasuhteen tehtäviä väliaikaisesti tai nimittää määräaikainen sijainen.

Virkaan nimitetyllä ei olisi kuitenkaan velvollisuutta alkaa hoitaa virkaa tilanteessa, jossa nimityspäätös ei ole vielä saanut lainvoimaa. Tämä perustuu siihen, että nimitetyllä ei ole varmuutta tehtävien jatkuvuudesta, jos nimityspäätös tulisi kumotuksi. Virkaan nimitetyllä olisi mahdollisuus alkaa hoitaa virkaa vasta sitten kun päätös on saanut lainvoiman. Nimityspäätös pantaisiin näissä tilanteissa täytäntöön vasta päätöksen saatua lainvoiman.

Tilanteessa, jossa virkaa ei ole alettu hoitaa sen vuoksi, että päätös ei ole saanut lainvoimaa, viranomainen joutuu järjestämään tehtävät määräajaksiksi muulla tavalla. Voimassaolevan virkamieslain mukaan näissä tilanteissa virkamies voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi virkasuhteeseen työn luonteen tai avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikaiseksi järjestämiseksi.

Oikeus saada virkavapautta ja eroaminen toisesta virasta

Ehdotuksen mukaan, jos valtion virkaan nimitetty virkamies alkaa hoitaa valtion toista virkaa ennen kuin nimityspäätös saa lainvoiman, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virkasuhteesta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman. Virkamies katsottaisiin eronneeksi aikaisemmasta valtion virasta vasta siitä ajankohdasta, josta nimityspäätös on saanut lainvoiman.

2.3.2 Tasavallan presidentin kansliasta annettu laki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain hakijoiden oikeusturvaa nimittämisasioissa koskevaa säännöstä siten, että se vastaa edellä valtion virkamieslakiin ehdotettuja muutoksia, joilla avataan mahdollisuus muutoksenhaakuun virkaan ja tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valitusviranomaisen virkasuhdeasioissa olisi hallinto-oikeus nykyisen korkeimman hallinto-oikeuden sijasta.

2.3.3 Tuomioistuinlaitos

Ehdotuksen mukaan valittamalla ei saisi hakea muutosta tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön virkoja ja virkasuhteita koskeviin päätöksiin. Muutosta ei saisi hakea valittamalla myöskään päätöksiin, jotka koskevat nimittämistä kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka niitä vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen. Ehdotus liittyy valtion virkamieslain muutosehdotukseen, jonka mukaan virkanimityspäätöksistä olisi valitusoikeus lukuun ottamatta laissa lueteltuja erityistilanteita.

Tuomioistuinlakia koskevassa ehdotuksessa on otettu huomioon se, että lainkäyttötehtävien hoitaminen muodostaa tuomioistuimissa kokonaisuuden. Myös sääntelyn yhtenäisyys puoltaa sitä, että valituskiellon piirissä olisivat tuomioistuinten lainkäyttötehtäviä koskevat virkanimityspäätökset kokonaisuutena, johon kuuluvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten lisäksi myös tuomioistuinten ja tuomarinkoulutuslautakunnan tekemät nimityspäätökset.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten osalta ehdotus rinnastuu ehdotettuun valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta nimityspäätökseen, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle.

Valituskielto koskisi myös asessorin ja käräjänotaarin määräaikaisia koulutusvirkoja. Käräjänotaarien osalta ehdotus vastaisi ehdotettua valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta nimityspäätökseen, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi. Valituskieltoa puoltaa myös näiden virkojen luonne koulutusvirkoina sekä tuomarinkoulutuslautakunnan rooli asessorien esivalinnassa samoin kuin käräjänotaareiden valinnassa ja nimittämisessä.

Valituskielto koskisi myös nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan. Kansliapäällikön ja hallintopäällikön nimittää kyseessä oleva tuomioistuin. Ylimmissä tuomioistuimissa he kuuluvat esittelijöinä lainkäyttöhenkilöstöön ja ovat perus-

tuslain 103 §:ssä tarkoitetussa tuomarin asemassa. Muissa tuomioistuimissa hallintopäällikkö tai kansliapäällikkö ei kuulu lainkäyttöhenkilökuntaan, mutta tällöinkin on tärkeää, että heillä on heidän tehtäviensä hoidossa tarvittava päällikkötuomarin luottamus.

Tuomioistuinlaissa lainkäyttöhenkilöstö muodostaa kokonaisuuden, johon kuuluvat myös esittelijät sekä markkinaoikeudessa valmistelijat. Ehdotuksen mukaan myös nimityspäätökset näihin virkoihin tai virkasuhteisiin olisivat valituskiellon piirissä.

Muihin tuomioistuimen henkilöstön virkanimityspäätöksiin saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin virkamieslaissa säädetään. Ylimmissä tuomioistuimissa muutosta haettaisiin kuitenkin kyseessä olevalta tuomioistuimelta, jossa asia ratkaistaisiin täysistunnossa.

2.3.4 Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimien virkojen täyttämisestä haettavaksi julistamatta säädetään puolustusvoimista annetun asetuksen 16 §:ssä. Puolustusvoimista annetun lain muuttamisessa olisi kyse teknisluonteisesta muutoksesta, jossa säännös virkojen täyttämisestä haettavaksi julistamatta nostettaisiin lain tasolle perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla. Samalla siirrettäisiin professorin, apulaisprofessorin, sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkojen haettavaksi julistaminen puolustusvoimista annetun lain 38 a §:stä uuteen 36 a §:än.

Puolustusvoimien virkanimitykset jäisivät valituskiellon piiriin osin esitetyn tasavallan presidentin nimitystoimivallan takia ja osin sen vuoksi, että virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Valittaa voisi jatkossa puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n 2 momentissa säädetyistä virkanimityksistä pois lukien sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimitykset, jotka nimittää tasavallan presidentti.

2.3.5 Laki Suomen pankin virkamiehistä

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 10 luku ehdotetaan muutettavan rakenteellisesti siten, että voimassa oleva 33 § jaettaisiin erillisiin säännöksiin. Luvun rakenne vastaisi paremmin muuta virkamiehiä koskevaa erityislainsäädäntöä. Lain tavoitetta vastaavasti luvun aineellinen sisältö yhteensovitettaisiin valtion virkamieslakiin tehtävien muutosten kanssa.

Lakiin lisättäisiin soveltuvin osin valtion virkamieslain 59 §:ää vastaavat muutokset valitusoikeudesta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ja poikkeuksesta valitusoikeuteen. Valtion virkamieslaissa säädetäisiin valitusoikeuden rajoittamisesta muun muassa valtioneuvoston yleisistunnon nimittämistoimivaltaan kuuluvista päätöksistä. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 11 §:n 2 momentin nojalla pankkivaltuuston tehtävänä on Suomen Pankin hallinnon osalta muun muassa nimittää johtajat johtokun-

nan esityksestä. Tästä syystä poikkeus valitusoikeuteen rajattaisiin valtioneuvoston yleis-
tunnon nimittämistoimivallan sijaan pankkivaltuuston nimittämistoimivaltaan.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Valituskiellon poistaminen virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisen osalta voi aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia valtion virastoille sekä hallintotuomioistuimille. Nimityksiin liittyvien valitusprosessien hoitaminen edellyttää virastoilta asiaan liittyvän juridisen osaamisen hankkimista joko rekrytointien tai ostopalvelujen muodossa. Tarkkaa arviota vuositasolla tehtävien valitusten määrästä tai niiden aiheuttamista välittömistä tai välillistä kustannuksista ei ole mahdollista tehdä. Nimitykseen tyytymätön hakija voisi esityksen mukaan valittaa vähintään yhteen valitusasteeseen. Valitusprosessit lisäisivät hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrää. Osa hallinto-oikeuden päätöksistä etenisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen jatkovalituksina.

Mahdollisten vuositasolla tehtävien valitusten määrää voidaan pyrkiä arvioimaan vertaamalla valtion ja kuntien virkamiesten määrää ja kunnallisen viranhaltijan nimityksiä koskevista valituksista saatuja tietoja. Valtion ja kuntien hakumenettelyt eroavat toisistaan. Virkamieslaissa säädetään, että hakuilmoitus tulee julkaista valtakunnallisesti. Viranhaltijalaissa hakuilmoittelun laajuudesta ei ole säännöksiä. Kuntien toiminta on myös aina alueellisesti rajattua kun taas valtion viranomaisen tai viraston toiminta on usein valtakunnan laajuista. Tämä vaikuttaa arvion mukaan myös hakuilmoittelun alueelliseen laajuuteen ja hakijoiden määrään.

Valtion virkamiehiä oli vuonna 2015 noin 66 000. Valitusmahdollisuus avautuisi muutoksen jälkeen nimityksiin virkoihin ja virkasuhteisiin, joissa työskentelee tällä hetkellä noin 40 000 virkamiestä. Hakemuksia valtion julkisessa hakumenettelyssä on vuosina 2010 - 2015 ollut vuositasolla noin 120 000 - 150 000. Valtionhallinnossa julkisen hakumenettelyn perusteella tehtyjen nimitysten määrä on vuosina 2010 - 2015 ollut vuosittain noin 4 000 - 5 500. Tämän lisäksi lyhyitä, alle vuoden pituisia, määräaikaista nimityksiä tehdään ilman julkista hakumenettelyä.

Lain vaikutukset vaihtelevat eri ministeriöissä ja virastoissa. Esimerkiksi ulkoasiainministeriössä lain vaikutus ulottuisi noin 400 virkaan tai virkasuhteeseen sekä ministeriössä Helsingissä että ulkomaanedustustoissa.

Päätoimisia kunnallisia viranhaltijoita oli vuonna 2015 noin 112 000. Hallinto-oikeuteen valitettiin kunnallista viranhaltijaa koskevista nimityksistä 102 tapauksessa vuonna 2014 ja

94 tapauksessa vuonna 2015. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen eteni 21 nimitystä vuonna 2014 ja 31 nimitystä vuonna 2015.

Esitetyt muutokset voivat aiheuttaa tarpeen myös valtiorahallinnon yhteisen sähköisen rekrytointijärjestelmän valtiolle.fi -toiminnon muutoksiin. Tällä voi olla huomattavaa taloudellista vaikutusta. Pikaisesti toteutettavat järjestelmämuutokset aiheuttavat isompia taloudellisia vaikutuksia kuin järjestelmien tavanomaisen kehittämisen ja päivitysten myötä tehtävät muutokset. Pikaisten järjestelmämuutosten kustannuksia ei ole mahdollista etukäteen arvioida. Toisaalta valtionhallinnon muiden sähköisten palveluiden kehitys ja käyttöönotto voi alentaa kustannuksia. Näihin kuuluu valmisteltavana oleva sähköinen Suomi.fi -postilaatikko, jota kansalaiset voisivat käyttää ensisijaisena yhteysosoitteena viranomaisasioinnissa.

Tarvittavat järjestelmämuutokset on otettava huomioon lain voimaantuloajankohtaa määriteltäessä.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valitusmahdollisuus kohdistuisi muutoksen jälkeen nimityksiin virkoihin ja virkasuhteisiin, joissa työskentelee tällä hetkellä noin 40 000 virkamiestä. Valitusoikeuden avaaminen nimityksistä aiheuttaa merkittävän muutoksen valtionhallinnon nimitysmenettelyssä ja virastojen toiminnassa tilanteissa, joissa nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa.

Nimittävän viranomaisen olisi järjestettävä väliaikaisesti tehtävät myös sinä aikana, jolloin nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, eikä nimitettävä henkilö ole vielä ryhtynyt hoitamaan virkaa valitusprosessin ollessa kesken. Vuosina 2014 - 2015 kunnallisen viranhaltijan nimittämistä koskeva muutoksenhakuprosessi kesti hallinto-oikeudessa keskimäärin 12 kuukautta. Vuosina 2014 - 2015 vastaavien asioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa kesti 18 - 19 kuukautta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edettäessä valitusprosessi kesti kokonaisuudessaan noin 30 kuukautta.

Virkaan valittu voi kuitenkin hoitaa virkaa tilapäisesti, kunnes valitusprosessissa saadaan lainvoimainen päätös. Jos päätös kumotaan, valintaprosessi käynnistyy alusta. Tilanne aiheuttaa epävarmuutta paitsi virkaan valitulle myös nimittävälle viranomaiselle. Tämän voidaan arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa virastojen tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle.

Valitusoikeus voisi vaikuttaa valtion virastojen mahdollisuuteen rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja. Valitusmahdollisuus voisi vaikuttaa siten, ettei aikaisemmasta työpaikasta, erityisesti yksityiseltä sektorilta, uskalleta hakeutua valtion palvelukseen yhtä helposti kuin nykyisin. Valitusmahdollisuus aiheuttaisi myös

epävarmuuden työpaikan pysyvyydestä. Jos nimityspäätös kumottaisiin valituksen seurauksena, jäisi virkaan nimitetty henkilö, hänestä riippumattomista syistä, ilman virkaa. Tällaisessa prosessissa saattaisi virkaan valitun oikeusturva olla heikko.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtionhallinnon virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen tyytymätön hakija on voinut tehdä asiasta kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä nostaa kanteen naisten ja miesten tasa-arvoa koskevan lakiin, yhdenvertaisuuslakiin tai rikoslain (39/1998) 47 luvun 3 §:n mukaiseen työsyryntään perustuen. Päätöstä ei ole voinut muutosta hakemalla takautuvasti muuttaa.

Tasa-arvovaltuutetun toimisto antoi vuosina 2011 - 2015 yhteensä 25 asiassa valtiota koskevan päätöksen. Mukana ovat varsinaisesti selvitettyt asiat sekä yhteydenotot, joihin on annettu ohjeita ja neuvoja yleisellä tasolla. Vuositasolla päätöksiä annettiin neljästä kahdeksaan kappaletta. Asiat jakautuivat syrjäntäperusteen mukaisesti tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaista työhönottoa valtiolla koskeviin asioihin ja 3 kohdan mukaista määräaikaisen palvelussuhteen jatkamista koskeviin asioihin. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaista työhönottoa valtiolla koskevia asioita oli vuosina 2011 - 2015 yhteensä 22 kappaletta. Vuositasolla asioita oli kahdesta kahdeksaan kappaletta. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisia määräaikaisen palvelussuhteen jatkamista koskevia asioita oli vuosina 2011 - 2015 yhteensä kolme. Vuositasolla asioita oli enintään kaksi kappaletta.

Valitusoikeuden laajentaminen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin mahdollistaa nimityspäätöksen jälkikäteisen muuttamisen valituksen seurauksena ja edistää osaltaan hakijoiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeus valittaa virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisestä

Virkamieslain muutoksenhakua selvitettiin yhdessä valtion pääsopijajärjestöjen kanssa syyskuussa vuonna 2009 työnsä päättäneessä työryhmässä. Työryhmän yhteinen näkemys oli, ettei ole vahvoja perusteita ainakaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien nimityspäätösten saattamiselle valitusoikeuden piiriin. Osa työryhmän jäsenistä oli sitä mieltä,

että valitusoikeus tulisi ulottaa valtioneuvoston yleisistuntoa alemmalla tasolla tehtyihin virkanimityspäätöksiin ja osa jäsenistä katsoi, että nimityspäätöksiin tulisi kohdistaa valituskielto.

Esityksessä virkamieslain voimassaolevaksi 57 §:ksi ja yleisen valituskiellon kumoamiseksi (HE 61/2011), päädyttiin ehdottamaan valituskieltoa virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Jo tätä ennen annettiin eduskunnalle vastaava asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 181/2010 vp). Esityksen käsittely raukesi keväällä 2011, mutta perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausuntonsa (PeVL 51/2010 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi silloin, että perustuslaki tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin lausunnossaan myös harkittavaksi tällaisen valitusoikeuden säätämistä. Antaessaan lausunnon (PeVL 18/2011 vp) voimassaolevaa virkamieslain 57 §:ä koskien (HE 61/2011) perustuslakivaliokunta uudisti esityksensä, että hallintovaliokunta harkitsisi muutoksenhakuoikeuden laajentamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin. Hallintovaliokunta päätyi tällöin kuitenkin mietinnössään (HaVM 25/2012) puoltamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin esitettyä valituskieltoa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut valtion virkamiehen nimittämiseen liittyvän päätöksen (12.2.2015, OKV/1161/1/2014), joka lähetettiin tiedoksi myös valtiovarainministeriölle. Oikeuskansleri pyytää päätöksen lopussa, että valtiovarainministeriö harkitsisi, olisiko syytä selvittää muutoksenhakuoikeuden käyttöönottoa valtion virkoihin nimittämistä koskevissa päätöksissä.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa virkaan ja virkasuhteeseen liittyvään valituskieltoon myös mietinnössään ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (PeVM 6/2015 vp – PNE 1/2015 vp). Perustuslakivaliokunta toisti tällöin mietinnössään näkemyksen, jonka mukaan muutoksenhakuoikeus pitäisi laajentaa kattamaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset. Perustuslakivaliokunta viittasi tässä myös yhteydessä myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökseen (12.2.2015, OKV/1161/1/2014).

Eduskunnan kirjelmä (EK 22/2015 – PNE 1/2015 vp) ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta sisälsi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Valtioneuvosto päätti 30.12.2015 lausuman merkitsemisestä pöytäkirjaan ja ryhtymisestä lausumasta aiheutuviin toimenpiteisiin.

Valtiovarainministeriö asetti eduskunnan kirjelmässä annetun (EK 22/2015 vp — PNE 1/2015 vp) toimeksiannon perusteella kesäkuussa 2016 työryhmän selvittämään nimitys-

päätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valtion virkamieslain muuttamiseksi niin, että eduskunnan lausumassa edellytetty nimityspäätöksiä koskeva valituskiellon kumoaminen toteutuu. Työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö sekä eduskunnan kanslia.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä on otettu huomioon HE 90/2016 vp, joka sisältää muutoksia virkamieslain 53 ja 57 §:ään.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Valtion virkamieslaki

53 §. Pykälää muutetaan siten, että 2 momentti koskisi myös päätöstä, jolla tuomioistuin on tehnyt momentissa mainitun päätöksen. Muutosta näihinkin päätöksiin haettaisiin valittamalla hallinto-oikeuteen. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto. Vastaavia säännöksiä muutoksenhausta eräisiin ylimpien tuomioistuinten virkamiesoikeudellisiin päätöksiin on tuomioistuinlain 23 luvussa. Pykälän 3 momentti vastaa tasavallan presidentin päätösten osalta nykyistä sääntelyä.

57 §. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeva valituskielto kumotaan. Rajoituksista valittaa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen säädettäisiin uudessa 59 §:ssä.

59 §. Lakiin lisätään uusi 59 §. Viran tai virkasuhteen hakija voisi hakea muutosta valittamalla nimittämistä koskevaan päätökseen lukuun ottamatta 1 momentissa säädettyjä poikkeuksia. Hakijaksi katsotaan henkilö, joka on hakenut virkaa tai virkasuhdetta ilmoituksessa mainitun hakuajan päättymiseen mennessä.

Valitusoikeus ei 1 momentin mukaan koskisi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemiä nimityksiä, nimityksiä enintään kahden vuoden määräajaksi eikä nimityksiä, joissa virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valtioneuvoston alaisissa viranomaisissa eli valtion virastoissa valitusmahdollisuus kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin yli kaksi vuotta kestäviin nimityksiin. Poikkeuksia olisivat viraston pääjohtaja, ylijohdaja tai muu viraston päällikkö, jonka nimittää valtioneuvoston yleisistunto, sekä virka tai virkasuhde, johon nimitetään lain nojalla ilman hakumenetelyä, jolloin ei ole hakijan asemassa olevia asianosaisia.

Pykälän 2 momentissa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Kaikki yksittäistä virkaa tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevat valitukset keskitetään siihen tuomiopii-riin, jossa nimittävän viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Samassa momentissa säädetään myös nimityspäätöksen täytäntöönpanosta. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Nimitetty henkilö voi alkaa hoitaa virkaa joko ennen kuin päätös saa lainvoiman tai vasta sitten, kun päätös on saanut lainvoiman.

Pykälän 3 momentissa säädetään nimityspäätöksen kumoamiselle asetettavista vaatimuksista.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valittajan tulee ensisijaisesti osoittaa, että nimitävä tai nimitystä valmisteleva viranomainen on tehnyt sellaisen virheen haku- tai nimitysmenettelyssä, joka on vaikuttanut valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Esimerkiksi, jos hakuilmoituksessa oleva puute tai hakumenettelyssä tapahtunut virhe ei ole vaikuttanut valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi, nimityspäätöksen kumoamiselle ei ole perusteita. Jos nimitysmuistiossa olisi virheellisesti todettu, että valittaja ei täytä virkaan säädettyjä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mutta nimityksen tehnyt viranomainen pystyisi osoittamaan, että valittajaa ei olisi nimitetty vaikka valinta olisi tehty ilman nimitysmenettelyssä tapahtunutta virhettä, päätöstä ei voitaisi kumota.

65 §. Pykälän 1 momenttia muutetaan ja pykälään lisätään uusi 5 momentti. Pykälän 1 momentissa säädetään uudenlaisesta tilanteesta, jossa nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa. Valtion virkaan nimitetyllä virkamiehellä olisi kuitenkin mahdollisuus alkaa hoitaa toista valtion virka ilman, että aikaisempi virkasuhde katkeaa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin virkamiehen oikeudesta saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes toinen nimityspäätös saa lainvoiman. Virkamiehen tulee itse hakea virkavapautta, mutta virkavapaus myönnetään suoraan lain nojalla, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa asiassa.

1.2 Laki tasavallan presidentin kansliasta

64 §. Pykälässä säädetään valitusoikeudesta virkamiesoikeudellisissa asioissa. Pykälää muutettaisiin siten, että valitus virkamiesoikeudellisissa asioissa tehtäisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen. Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehdään tätä koskeva muutos.

Muutoksella muutoksenhakuviranomaista koskeva sääntely yhdenmukaistettaisiin virkamieslain kanssa. Säännös vastaa muutoin voimassa olevaa 64 §:ä.

65 §. Pykälässä luetellaan ne virkamiestä koskevat päätökset, joista ei voida valittaa. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että sen kohdassa 1 oleva virkaan tai virkasuhteeseen

nimittämiseen liittyvä valitusoikeuden rajoitus siirrettäisiin uuteen 65 a §:än. Pykälän 3 momenttiin tehdään muutoksenhakuviranomaista koskeva muutos, joka vastaisi 64 §:n ehdotettua muutosta.

65 a §. Lakiin lisättäisiin uusi 65 a §, jossa säädettäisiin muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuihin virkanimityspäätöksiin virkamieslain 59 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla. Viranhakijaksi katsotaan henkilö, joka on hakenut virkaa tai virkasuhdetta ilmoituksessa mainitun hakujan päättymiseen mennessä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin saisi pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla, lukuun ottamatta momentin 1 kohdassa säädettyä tai jos laissa muualla toisin säädetään. Valituskielto tasavallan presidentin kansliassa rajoittuisi tämän jälkeen tasavallan presidentin tekemiin nimityspäätöksiin, päätöksiin nimittämisestä enintään kahden vuoden määräajaksi ja päätöksiin, joissa virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Kansliain 4 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön, esittelijät ja linnanvoudin. Kansliapäällikkö ja kanslian esittelijät voidaan lain 8 §:n mukaan nimittää virkaa haettavaksi julistamatta. Presidentin ja kyseisten virkamiesten välillä vallitsevan erityisen luottamussuhteen vuoksi on perusteltua rajoittaa valitusoikeutta tältä osin. Presidentin läheisenä avustajana toimiminen edellyttää erityistä presidentin ja hänen neuvonantajinsa välistä luottamusta. Presidentin nimittämät virkamiehet osallistuvat merkittävästi presidentin toimivaltaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja he ovat läheisesti tekemisissä valtiollisessa päätöksenteossa. Näin ollen yleisestä valitusoikeudesta poikkeamiselle olisi kyseisten virkamiesten asemaan liittyvä perusteltu syy.

Tasavallan presidentin kanslian muut virkamiehet nimittää kansliapäällikkö, ellei ratkaisuvaltaa ole kansliasäännössä osoitettu muulle kanslian virkamiehelle. Valituskielto nimityspäätöksistä koskisi näitä virkamiehiä vain, jos kyseessä on päätös alle kahden vuoden määräaikaisesta nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen tai nimitys virkaan tai virkasuhteeseen, joka täytetään kansliain 8 §:n 3 momentin mukaan haettavaksi julistamatta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Kaikki yksittäistä virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevat valitukset keskitetään tuomiopiiriin, jossa nimittävän viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Momentissa säädettäisiin myös nimityspäätöksen täytäntöönpanosta. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Säännös vastaa ehdotettua virkamieslain 59 §:n sääntelyä.

Pykälän 3 momentissa säädetään nimityspäätöksen kumoamiselle asetettavista vaatimuksista. Säännös vastaa ehdotettua virkamieslain 59 §:n sääntelyä.

66 §. Pykälässä säädetään virkamiestä koskevan päätöksen täytäntöönpanosta sekä perusteettoman irtisanomisen tai purkamisen vaikutuksesta virkasuhteen jatkumiseen. Pykälän

2 ja 3 momentteihin tehdään valitusviranomaista koskeva muutos, joka vastaisi 64 §:n ehdotettua muutosta. Säännös vastaa muutoin voimassa olevaa 66 §:ä.

73 §. Pykälässä säädetään virkasuhteen päättymisestä, kun virkamies nimitetään toiseen virkaan. Pykälään 1 momenttia muutetaan ja pykälään lisätään uusi 5 momentti. Tasavallan presidentin kanslian virkamies katsottaisiin eronneeksi aikaisemmasta virasta vasta siitä ajankohdasta, josta nimityspäätös valtion toiseen virkaan on saanut lainvoiman. Virkamiehellä olisi oikeus saada virkavapautta myös aikaisemmasta virasta kunnes toinen nimityspäätös saa lainvoiman. Säännös vastaa ehdotettua virkamieslain 65 §:n sääntelyä.

1.3 Tuomioistuinlaki

6 §. Muutoksenhaku tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen. Pykälään lisättäisiin maininta valituskiellosta käräjänotaarin nimittämistä koskevaan päätökseen.

7 §. Muutoksenhaku virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen. Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun virkanimityspäätökseen.

Muutoksenhausta nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen tuomioistuimessa sovellettaisiin samoin kuin nykyisinkin valtion virkamieslakia siltä osin kuin tuomioistuinlaissa tai muussa laissa ei erikseen toisin säädetä. Lähtökohtana olisi asianosaisen oikeus valittaa virkanimityspäätöksestä.

Säännöksiä nimittämisestä tuomioistuinlaitoksen virkaan tai virkasuhteeseen on tuomioistuinlain lisäksi myös korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Asiantuntijajäsenten määräämisestä tehtävänsä on säännöksiä sotilasoikeudenkäyntilaissa. Näissä laeissa olisi myös säännöksiä muutoksenhausta kyseessä oleviin virkanimitystä tai tehtävään määräämistä koskeviin päätöksiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valituskielloista tässä laissa tarkoitettuihin virkanimityspäätöksiin.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin kiellosta valittaa lainkäyttöhenkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Kohta koskee ensinnäkin nimittämistä 11 luvussa tarkoitettuun päällikkötuomarin tai vakinaisen tuomarin virkaan tai virkasuhteeseen. Valituskiellon piiriin kuuluisivat myös lain 12 luvussa tarkoitettuun määräaikaisen tuomarin virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset samoin kuin 18 luvussa tarkoitettuun asessorin virkaan nimittämistä koskevat päätökset. Kohdassa säädettäisiin myös valituskiellosta 19 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun esittelijän tai valmistelijan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Momentin 2 kohta koskisi nimittämistä tuomioistuinlain 19 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka niitä vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen.

Pykälän 2 momentti koskisi muuta kuin lainkäyttöhenkilökuntaa. Muutoksenhaussa virkanimityspäätöksiin sovellettaisiin tällöin, mitä valtion virkamieslaissa säädetään. Lähtökohdana olisi, että päätökseen saa valtion virkamieslain 57 §:n 1 momentin mukaisesti hakea muutosta valittamalla. Saman pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa nimityspäätökseen ei kuitenkaan saa hakea valittamalla muutosta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valituskiellosta 17 luvussa tarkoitettuihin päätöksiin tuomioistuinten asiantuntijajäsenten määräämisestä tehtäväänsä. Säännöstä sovellettaisiin myös vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreiden määräämistä koskeviin päätöksiin oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain 16 §:n viittaussäännöksen nojalla. Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 §:n viittaussäännöksen nojalla myös muutoksenhaussa korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten määräämistä koskeviin päätöksiin.

1.4 Laki korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

13 §. Pykälän 2 momentin viittaussäännökseen lisättäisiin maininta muutoksenhausta nimittämistä koskevasta päätöksestä.

1.5 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

11 §. Pykälän 3 momentin viittaussäännökseen lisättäisiin maininta muutoksenhausta tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen.

14 §. Pykälän 2 momentin viittaussäännökseen lisättäisiin maininta muutoksenhausta nimittämistä koskevasta päätöksestä.

1.6 Laki oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain muuttamisesta

16 §. Pykälän viittaussäännökseen lisättäisiin maininta muutoksenhausta nimittämistä koskevasta päätöksestä.

1.7 Laki sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta

19 a §. Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin kiellosta hakea muutosta lain 11 §:ssä tarkoitettuun päätökseen. Nämä päätökset koskevat sotilasjäsenten määräämistä yleisiin tuomiois-

tuimiin. Viitatus 11 §:n mukaan alioikeuden sotilasjäsenet ja heille riittävän monta varajäsentä määrää hovioikeus maavoimien komentajan esityksestä. Hovioikeuden sotilasjäsenet ja heille varajäsenet määrää korkein oikeus puolustusministeriön ehdottamista henkilöistä. Korkeimman oikeuden sotilasjäsenet ja heille varajäsenet määrää tasavallan presidentti.

1.8 Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annettua lakia muutettaisiin. Nykyisin puolustusvoimien viran haettavaksi julistamista koskeva sääntely on puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 16 §:ssä. Pääsääntö 2 momentin mukaan on, että puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Kyseisen asetuksen 1 momentissa on kuitenkin lueteltu eräitä virkoja, jotka pääesikunta julistaa haettavaksi. Lisäksi 3 momentissa säädetään siitä, mikä viranomaisen virat tarvittaessa julistaa haettavaksi. Puolustusvoimista annetussa laissa ei säädetä viran haettavaksi julistamisesta yleisesti. Lain 38 a §:n 2 momentin mukaan professorin, sotilasprofessorin, apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virat tulee pääsäännön mukaan asettaa julkisesti haettavaksi. Puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen delegointisäännös on puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 2 momentissa, jonka mukaan puolustusvoimien viroista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

36 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääsääntö virkojen haettavaksi julistamisesta eli siitä, että puolustusvoimien virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Tämän jälkeen 2 momentissa säädettäisiin virat, jotka julistetaan kuitenkin haettavaksi eli apulaisprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, erikoistutkijan, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdeainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat.

38 a §. Voimassaolevassa pykälän 2 momentissa säädetään, että professorin, sotilasprofessorin, apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virka tulee asettaa julkisesti haettavaksi. Tämä periaate sisällytettäisiin uuteen 36 a §:än ja poistettaisiin siis momentista.

Voidaan katsoa, että viran haettavaksi julistamista koskeva sääntely ei nykyisin ole perustuslain edellyttämällä säädöstasolla. Tämän vuoksi sääntely ehdotetaan siirrettäväksi puolustusvoimista annettuun lakiin. Vastaava asetustasoinen sääntely tulee erikseen kumota.

1.9 Laki Suomen Pankin virkamiehistä

10 luku Oikeusturva virkasuhdeasioissa

Luvun otsikkoa muutettaisiin nykyisestä siten, että se vastaisi paremmin lukuun ehdotettuja muutoksia. Luvun rakenne ehdotetaan muutettavaksi sitten, että voimassa olevan lain 33 §:n sisältö jaettaisiin useammaksi säännökseksi.

33 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikaisun hakemisesta johtokunnan tekemään päätökseen. Momentissa säädettäisiin 14 päivän määräajasta, jonka kuluessa oikaisuvaatimus on tehtävä. Voimassa olevassa laissa ei säädetä erikseen määräajasta. Lisäksi momentissa säädettäisiin nimenomaisesti, että valitusoikeus ei koske päätöksiä, joihin saa hakea oikaisua. Tämä vastaa voimassa olevan lain 33 §:n 7 momenttia.

Voimassa olevan lain 33§:n 1 momentin toista virkettä vastaavasti pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksista valitusoikeuteen, kun kyse on työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

33 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin johtokunnan päätöstä koskevassa valitusasiassa noudatettavasta menettelystä. Muutoksenhaku muutettaisiin vastaamaan muuta valtion virkamieslakia siten, että valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan 33 §:n 2 momenttia. Momentissa tarkoitettuja päätöksiä koskevassa asiassa valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä hallinto-oikeudessa.

33 b §. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 33 §:n 3 momenttia.

33 c §. Hallinto-oikeus toimisi pykälän 1 momentissa tarkoitettuna muutoksenhakuviranomaisena lomautusta koskevissa asioissa. Voimassa olevan 33 §:n 4 momentissa muutoksenhaku on osoitettu tehtäväksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Ehdotettu pykälän 2 momentti vastaisi voimassa olevan lain 33 §:n 5 momenttia ja 3 momentti voimassa olevan lain 6 momenttia.

33 d §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääsäännöstä, jonka mukaan virkamies saa hakea muutosta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen.

Pykälän 2 momentti vastaisi osin valtion virkamieslakiin ehdotettua 59 §:n 1 momentin muutosta. Laissa rajoitettaisiin erikseen muutoksenhakuoikeutta momentissa lueteltuihin päätöksiin. Valituskielto koskisi päätöksiä, joissa nimitysvalta on tasavallan presidentillä tai

pankkivaltuustolla. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi valitusoikeuden kiellosta, kun kyse on viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä, harkinnanvaraisesta virkavapauden myöntämisestä tai epäämisestä sekä tehtävään määräämisestä, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Pykälän 3 momentissa rajoitettaisiin valitusoikeutta muissa kuin tämän pykälän 1 momentissa ja 33 a ja 33 b §:ssä tarkoitetuissa päätöksissä. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 33 §:n 7 momenttia.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan ...päivänä ...kuuta 20.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin saisi pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla, mutta valitusoikeutta rajoitetaan tietyiltä osin.

Säätely on merkityksellinen perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen näkökulmasta, minkä lisäksi on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Lailla säätämisen vaatimus

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla.

Perustuslakivaliokunta on todennut hallituksen vuosikertomusta 2015 käsitellessään (PeVL 25/2016 vp K 10/2016 vp), että viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste olisi perustuslakivaliokunnan mukaan niin sanottu subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voisivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pi-

dettävän suhteen syntymiselle (ks. esim. PeVL 39/2013 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 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, PeVL 16/2000 vp). Tällöinkin valitusoikeus voi tosin olla aiheellinen muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp). Kielto hakea muutosta virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut tavallisen lain säätämisyjärjestyksen estäväksi seikaksi (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Vakiintuneen tulkinnan mukaan virkanimityksen ei katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Vaikka nimityksestä päätettäessä on noudatettava asianomaista virkaa koskevien kelpoisuus- ja muiden mahdollisten erityisten vaatimusten lisäksi perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita, kenelläkään ei ole kuitenkaan subjektiiviseksi luonnehdittavaa oikeutta tulla nimitetyksi valtion johonkin virkaan. Hallituksen esityksen mukaan valitusoikeudelle valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä on perusteltua säätää ja sille voidaan säätää lailla rajoituksia. Esityksen mukainen valituskielto ei ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta.

Oikeusturvavaatimus

Valitusoikeuden puolesta ja sitä vastaan puhuvien seikkojen painoarvoja arvioitaessa on otettava huomioon, että jokaiseen nimityspäätökseen sisältyvä harkintavalta nostaa esiin kysymyksen siitä, kuinka merkityksellinen valitusoikeus tosiasialla olisi, jos sellaisesta säädettäisiin. Nimitysharkintaa tehtäessä voi olla enemmän kuin yksi hakija, joka täyttää kelpoisuusvaatimukset ja hakuilmoituksessa asetetut edellytykset siten, että hän voisi oikeudellisin perustein tulla nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Nimityksen tekevällä viranomaisella on oikeudellisten rajojen puitteissa kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valitusoikeus voisikin vaikuttaa oikeusturvan kannalta merkittävästi vain silloin, kun kysymys olisi puhtaasti muodollisesta virheestä.

Oikeusturvavaatimusta on virkaan tai virkasuhteeseen nimittämättä jätetyn hakijan lisäksi arvioitava sekä nimitetyn henkilön että viraston toiminnan kannalta. Nimityksissä, joihin voisi hakea muutosta, lopullisena ratkaisuna voi kuitenkin olla muun kuin valittajan nimittäminen virkaan, jolloin valitusoikeus ei toisi valittajalle hänen odottamaansa oikeusturvaa. Muutoksenhakutien avaaminen aiheuttaa merkittävää epävarmuutta nimitetyksi tulleiden oikeusasemaan. Viranomaisen toiminnan kannalta tarkasteltuna valitusoikeus aiheuttaisi pisimmillään jopa usean vuoden epävarmuuden tehtävien järjestämisessä, mikä

vaarantaisi tuloksellisen toiminnan. Tämän seikan painoarvo on nyt tehtävässä arvioinnissa merkittävä, koska se vaikutti jo vuoden 1988 virkamieslaissa omaksuttuun valituskieltoon.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta virkamiesoikeudellisiin asioihin on arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Keskeinen kysymys on tällöin ollut se, onko virkamiestä koskeva asia sellainen, jossa päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja jossa pääsy tuomioistuimeen tulisi näin ollen turvata. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltumista on arvioitu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Eskelinen ja muut vs. Suomi. Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi määrätä pääsystä tuomioistuimeen tiettyjen henkilökategorioiden osalta. Tällöin kuitenkin on sopimusvaltioiden eikä ihmisoikeustuomioistuimen asiana osoittaa nimenomaisesti ne alueet, joihin liittyy sellaisia valtion suvereniteettiin kuuluvia päätäntävaltuuksia, että yksilön etujen on väistyttävä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 6 artiklan 1 kohdan soveltamatta jättämisen edellytyksenä on, että kansallisessa laissa on nimenomainen määräys tuomioistuimeen pääsyn epäämisestä asianomaisen toimen tai henkilökategorian osalta. Lisäksi epäämiselle tulee olla valtion edun mukaiset objektiiviset perusteet. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ei ole perusteltua olla soveltamatta 6 artiklan 1 kohtaa virkamiehen ja valtion välisen erityisen suhteen vuoksi tavanomaisissa työriidoissa, kuten sellaisissa, jotka koskevat palkkoja ja muita etuisuuksia. Virkaan nimitettäessä ei päätetä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua mielessä valituskielto virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäessä on esityksen henkilökategorian ja enintään kahden vuoden määräaikaisten nimitysten osalta perusteltu.

Haettaessa muutosta valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä, asianosainen valittaja on esityksen mukaan viran hakija. Nimityksissä, joissa virka tai virkasuhde voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta, ei ole valittajan roolissa olevaa asianosaista tai henkilöä jonka oikeusturvavaatimuksesta olisi kyse.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Valituskielto koskisi ainoastaan valtion virkamieslaissa ja esityksen muissa virkamiesten palvelussuhdetta koskevissa laeissa rajattuja virkoja ja virkasuhteita. Valituskiellon piiriin kuuluvat virat ja virkasuhteet on määritelty tarkemmin luvussa 2.3.

Rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuusvaatimus

Hakijoiden oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat viranomaisen päätöksenteon lainmukaisuutta myös virkanimitysasioissa. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lain-

mukaisuuden valvonta on oikeuskanslerin erityinen tehtävä. Hakija voi saattaa nimityspäätöksen lainmukaisuuden kanteluasiana ylimpien laillisuusvalvojien tutkittavaksi. Lisäksi hakijoiden käytettävissä ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa säädetty oikeusturvakeinot. Hakijat voivat turvautua myös ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

Kanslialaissa valituskiellon piiriin kuuluisivat jatkossakin tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvat nimityspäätökset tasavallan presidentin kansliassa. Valituskieltoa pidetään perusteltuna, koska presidentin nimittävät virkamiehet, joita ovat kansliapäällikkö, esittelijät ja linnanvouti, osallistuvat merkittävästi presidentin toimivaltaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja he ovat läheisesti tekemisissä valtiollisessa päätöksenteossa. Lisäksi todetakaan, että presidentin läheisenä avustajana toimiminen edellyttää erityistä presidentin ja hänen neuvonantajien välistä luottamusta. Kyseiset virkamiehet myös nimitetään pääsääntöisesti presidentin toimikaudeksi. Virkamiesten yleisestä muutoksenhakuoikeudesta poikkeamiselle on näin ollen olemassa valtion edun mukainen objektiivinen peruste.

Oikeus hakea muutosta kuuluu niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitettu estää säätämästä tähän oikeuteen vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Muutoksenhakutien avaaminen kaikissa tapauksissa valtion virkoja ja virkasuhteita koskeviin nimityspäätöksiin aiheuttaisi merkittävää epävarmuutta nimitetyksi tulleiden oikeusasemaan, mikä ei voi olla vaikuttamatta erityisesti määräajaksi täytettävien virkojen ja määräaikaisten virkasuhteiden hakemista harkitsevien ratkaisuihin. Tästä johtuva virkasuhteen kilpailukyvyn heikkeneminen palvelussuhdelajina vaikeuttaisi valtion mahdollisuuksia saada ammattitaitoista henkilöstöä virkoihin ja virkasuhteisiin.

Virkamiesten yleisestä muutoksenhakuoikeudesta poikkeamiselle olisi näin ollen olemassa valtion edun mukainen objektiivinen peruste. Säännös rajoittaa valitusoikeutta rajattujen henkilökategorioiden osalta. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa olevan riittävän tarkkarajainen ja muodostavan vain rajoitetun poikkeuksen oikeusturvaperusoikeuden alaan. Valituskiellon ei myöskään voida katsoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 53 §, 57 §:n 3 ja 4 momentti sekä 65 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 53 § sekä 57 §:n 3 ja 4 momentti laissa 685/2016 sekä 65 §:n 1 momentti laissa 1088/2007, sekä

lisätään lakiin siitä lailla 177/2013 kumotun 59 §:n tilalle uusi 59 § sekä 65 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 604/2007, 1088/2007 ja 283/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

53 §

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa, virkamies saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muuhun kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla viranomainen on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin 57 §:ssä säädetään. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen.

57 §

Seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 3) tehtävään määrittäminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määrittämiseen.

Jos 3 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

59 §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Tuomioistuin 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.

65 §. Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös on saanut lainvoiman. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

Jos virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 64 §:n 1 ja 2 momentti 65 §:n 2 ja 3 momentti, 66 §:n 1 ja 2 momentti sekä 73 §:n 1 momentti, sekä *lisätään* lakiin uusi 65 a § ja 73 §:än uusi 5 momentti, seuraavasti:

64 §

Tämän lain nojalla tehdystä virkamiestä koskevasta kanslian päätöksestä virkamies voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Virkamiehelle annettua varoitusta, virkamiehen lomauttamista tai irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi, virkamiehen pidättämistä virantoimituksesta, virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassapitämistä sekä 63 §:n tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta annettua päätöstä koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

65 §

Myöskään seuraavista virkamiestä koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) kanslian yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

65 a §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Tuomioistuin 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.

66 §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

73 §

Kanslian virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös on saanut lainvoiman, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

Jos kanslian virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

tuomioistuinlain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 6 §:n 2 momentti, sekä
lisätään 23 lukuun uusi 7 §, seuraavasti:

6 §

Muutoksenhaku tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen

Käräjänotaarin nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muuhun tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

7 §

Muutoksenhaku virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos:

- 1) päätös koskee nimittämistä 11, 12 ja 18 luvussa sekä 19 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen;
- 2) päätös koskee nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka 19 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen.

Muutoksenhaussa päätökseen, joka koskee 19 luvun 5 §:ssä tarkoitetun muun henkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä, sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Päätökseen, joka koskee määräämistä tässä laissa tarkoitettuun tuomioistuimen asiantuntijajäsenen tehtävään, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 680/2016, seuraavasti:

13 §

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä. Muilta osin esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin, nimittämiseen määräajaksi sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevista päätöksistä sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomarista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 ja 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 11 §:n 3 momentti ja 14 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 681/2016, seuraavasti:

11 §

Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista, tehtävään määrittämisestä ja asemasta, muutoksenhausta tehtävään määrittämisestä koskevaan päätökseen, oikeudesta pysyä tehtävässään sekä velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa.

14 §

Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimukseen, nimittämisperusteisiin, nimittämiseen määrääjäksi sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevista päätöksistä sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomareista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (677/2016) 16 § seuraavasti:

16 §

Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit

Vakuutusoikeudessa on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon.

Mitä tuomioistuinlaissa säädetään vakuutusoikeuden lääkärijäsenen nimittämisestä, kelpoisuusvaatimuksista, sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja tehtävästä vapauttamisesta sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan myös asiantuntijalääkäriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään sotilasoikeudenkäyntilakiin (326/1983) uusi 19 a §, seuraavasti:

19 a §

Tämän lain 11 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 38 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 560/2016, sekä

lisätään lakiin uusi 36 a § seuraavasti:

36 a §

Viran haettavaksi julistaminen

Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Seuraavat virat julistetaan kuitenkin haettavaksi: apulaissotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, erikoistutkijan, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdysainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat.

38 a §

Professorin ja sotilasprofessorin tehtävät sekä professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin viran täyttäminen

Professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virka voidaan täyttää kutsusta haettavaksi julistamatta silloin, kun virkaan voidaan kutsua ansiotunut henkilö tai henkilö nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kutsusta voidaan nimittää vain henkilö, joka kiistatta täyttää kelpoisuusvaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 10 luku seuraavasti:

10 luku

Oikeusturva virkasuhdeasioissa

33 §

Virkamies, joka katsoo, ettei hän ole saanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa kirjallisesti vaatia oikaisua johtokunnalta, jonka on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

33 a §

Päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut työntekijän eläkemaksua tai sivutointa koskevan asian, samoin kuin 33 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksesta annettuun ja 33 c §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Yllä 1 momentissa tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

33 b §

Johtokunnan päätökseen eläkettä koskevassa asiassa haetaan muutosta valittamalla valitusoikeudelta. Muutoksenhausta eläkettä koskevassa asiassa on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä valtion eläkelaisissa (280/1966) säädetään.

33 c §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta ja sivutoimesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Virkamiehen virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Virkamiehellä, joka ilman 5 §:ssä tarkoitettua perustetta on nimitetty määrääjäksi tai joka ilman pätevää syytä on toistuvasti peräkkäin nimitetty määrääjäksi, on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä pankin virkamieheksi, saada pankilta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi pankkivaltuusto, jolle korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

33 d §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai pankkivaltuustolle;
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määrääjäksi;
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Suomen Pankin antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 1 momentissa ja 33 a ja 33 b §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Liite

Rinnakkaistekstit

1.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 53 §, 57 §:n 3 ja 4 momentti sekä 65 §:n 1 momentti,
 sellaisina kuin ne ovat, 53 § sekä 57 §:n 3 ja 4 momentti laissa 685/2016 sekä 65 §:n 1 momentti laissa 1088/2007, sekä
lisätään lakiin siitä lailla 177/2013 kumotun 59 §:n tilalle uusi 59 § sekä 65 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 604/2007, 1088/2007 ja 283/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

53 §
 Valtioneuvoston päätökseen, jolla valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa, saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.
 Päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai

53 §
 Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla valtioneuvosto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa, virkamies saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.
 Muuhun kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla viranomainen on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää

määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen *taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta.*

L:lla 685/2016 muutettu 53 § tulee voimaan 1.1.2017.

57 §

Seuraaviin virkamiestä *tai viran hakijaa* koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) *nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen;*
- 2) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin 2 tai 4 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten *kuin 57 §:ssä säädetään. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.*

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen.

57 §

Seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 3 momentin *1 tai 3* kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

*L:lla 685/2016 muutettu 57 § tulee voimaan
1.1.2017.*

59 §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle;

2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;

3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Tuomioistuimien 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.

65 §

Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

65 §

Virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös on saanut lainvoiman. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

Jos virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 64 §:n 1 ja 2 momentti 65 §:n 2 ja 3 momentti, 66 §:n 1 ja 2 momentti sekä 73 §:n 1 momentti, sekä
lisätään lakiin uusi 65 a § ja 73 §:ään uusi 5 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

64 §

Tämän lain nojalla tehdystä virkamiestä koskevasta kanslian päätöksestä virkamies voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Virkamiehelle annettua varoitusta, virkamiehen lomauttamista tai irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi, virkamiehen pidättämistä virantoimituksesta, virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassapitämistä sekä 63 §:n tarkoitetusta

Ehdotus

64 §

Tämän lain nojalla tehdystä virkamiestä koskevasta kanslian päätöksestä virkamies voi hakea muutosta valittamalla *hallinto-oikeuteen* siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Virkamiehelle annettua varoitusta, virkamiehen lomauttamista tai irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi, virkamiehen pidättämistä virantoimituksesta, virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassapitämistä sekä 63 §:n tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta annettua päätöstä

oikaisuvaatimuksesta annettua päätöstä koskeva asia on käsiteltävä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

koskeva asia on käsiteltävä *hallinto-oikeudessa* kiireellisenä.

65 §

Myöskään seuraavista virkamiestä tai viran hakijaa koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) *nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen;*
- 2) kanslian yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 2 momentin 2 tai 4 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

65 §

Myöskään seuraavista virkamiestä koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) kanslian yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Jos 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

65 a §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) *nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille;*
- 2) *päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;*
- 3) *virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.*

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä

päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Tuomioistuin 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.

66 §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

66 §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei *valitusviranomainen* toisin määrää.

Sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei *valitusviranomainen* toisin määrää.

73 §

Kanslian virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

73 §

Kanslian virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on muutoin kuin määräajaksi nimitetty toiseen valtion virkaan *ja nimityspäätös on saanut lainvoiman*, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos toinen valtion virka on kuitenkin 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu sivutoimi, virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta tällaiseen sivutoimiseen virkaan nimittämisen vuoksi.

Jos kanslian virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta

*aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös
on saanut lainvoiman.*

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 ____.*

3.

Laki

tuomioistuinelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 6 §:n 2 momentti sekä
lisätään 23 lukuun uusi 7 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

23 luku

23 luku

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

6 §

6 §

*Muutoksenhaku
 tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen*

*Muutoksenhaku
 tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen*

Muuhun tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Käräjänotaarin nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muuhun tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

23 luku

23 luku

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

7 §

Muutoksenhaku virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai tehtävään määrittämistä koskevaan päätökseen

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos:

1) päätös koskee nimittämistä 11, 12 ja 18 luvussa sekä 19 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen;

2) päätös koskee nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka 19 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen.

Muutoksenhaussa päätökseen, joka koskee 19 luvun 5 §:ssä tarkoitetun muun henkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä, sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haetaan kuitenkin muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Päätökseen, joka koskee määräämistä tässä laissa tarkoitettuun tuomioistuimen asiantuntijajäsenen tehtävään, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 680/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

13 §

Ehdotus

13 §

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä. Muilta osin esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin ja nimittämiseen määräajaksi sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomarista.

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä. Muilta osin esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin, nimittämiseen määräajaksi *sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevasta päätöksestä* sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomarista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 ja 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 11 §:n 3 momentti ja 14 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 681/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista, tehtävään määräämisestä ja asemasta, oikeudesta pysyä tehtävässään sekä velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa.

Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista, tehtävään määräämisestä ja asemasta, *muutoksenhausta tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen*, oikeudesta pysyä tehtävässään sekä velvollisuudesta ilmoittaa

sidonnaisuutensa säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa.

14 §

Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin ja nimittämiseen määräajaksi sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomareista.

14 §

Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin, nimittämiseen määräajaksi sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomareista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (677/2016) 16 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit

Vakuutusoikeudessa on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää tarvittaessa

16 §

Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit

Vakuutusoikeudessa on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää tarvittaessa

asiantuntijalausunnon.

Mitä tuomioistuinjaissa säädetään vakuutusoikeuden lääkärijäsenen nimittämisestä, kelpoisuusvaatimuksista, sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja tehtävästä vapauttamisesta sovelletaan myös asiantuntijalääkäriin.

asiantuntijalausunnon.

Mitä tuomioistuinjaissa säädetään vakuutusoikeuden lääkärijäsenen nimittämisestä, kelpoisuusvaatimuksista, sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja tehtävästä vapauttamisesta sekä muutoksenhakuun nimittämistä koskevasta päätöksestä sovelletaan myös asiantuntijalääkäriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 38 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 560/2016, sekä
lisätään lakiin uusi 36 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

36 a §

Viran haettavaksi julistaminen

Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Seuraavat virat julistetaan kuitenkin haettavaksi: apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, erikoistutkijan, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdysainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat.

38 a §

Professorin ja sotilasprofessorin tehtävät sekä professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin viran täyttäminen

38 a §

Professorin ja sotilasprofessorin tehtävät sekä professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin viran täyttäminen

Professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virka tulee asettaa julkisesti haettavaksi. Virka voidaan täyttää kutsusta haettavaksi julistamatta silloin, kun virkaan voidaan kutsua ansioitunut henkilö

Professorin, sotilasprofessorin, apulaissotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virka voidaan täyttää kutsusta haettavaksi julistamatta silloin, kun virkaan voidaan kutsua ansioitunut henkilö tai henkilö nimitetään

tai henkilö nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kutsusta voidaan nimittää vain henkilö, joka kiistatta täyttää kelpoisuusvaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 10 luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 luku

10 luku

Muutoksenhaku virkasuhdeasioissa

Oikeusturva virkasuhdeasioissa

33 §

Virkamies, joka katsoo, ettei Suomen Pankki ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa kirjallisesti vaatia siihen oikaisua johtokunnalta. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut

33 §

Virkamies, joka katsoo, ettei hän ole saanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa kirjallisesti vaatia oikaisua johtokunnalta, jonka on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta

työntekijän eläkemaksua tai sivutointa asiaa.
 koskevan asian, samoin kuin 1 momentissa
 tarkoitettusta oikaisuvaatimuksesta annettuun
 ja 6 momentissa tarkoitettuun päätökseen
 saadaan hakea muutosta valittamalla
 korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin
 hallintolainkäyttölaissa (586/1996)
 säädetään. Tässä momentissa tarkoitettu asia
 on käsiteltävä kiireellisenä korkeimmassa
 hallinto-oikeudessa.

Johtokunnan päätökseen eläkettä
 koskevassa asiassa haetaan muutosta
 valittamalla vakuutusoikeudelta.
 Muutoksenhausta eläkettä koskevassa asiassa
 on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä
 valtion eläkelaislaissa (280/1966) säädetään.

Virkamiehen lomauttamista ja sivutointa
 koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä
 tehdystä valituksesta huolimatta. Mitä edellä
 säädetään, koskee myös virantoimituksesta
 pidättämisestä tehtyä päätöstä, jollei korkein
 hallinto-oikeus toisin päätä.

Virkamiehen virkasuhde jatkuu
 katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen
 tai virkasuhteen purkaminen on
 lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut
 ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Virkamiehellä, joka ilman 5 §:ssä
 tarkoitettua perustetta on nimitetty
 määräajaksi tai joka ilman pätevää syytä on
 toistuvasti peräkkäin nimitetty määräajaksi,
 on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin
 päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää
 nimitetä pankin virkamieheksi, saada
 pankilta vähintään kuuden ja enintään 24
 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.
 Korvauksen määrää maksettavaksi
 pankkivaltuusto, jolle korvausvaatimus on
 esitettävä kuuden kuukauden kuluessa
 virkasuhteen päättymisestä.

Suomen Pankin antamaan virkamiestä
 koskevaan muuhun kuin 1–3 momentissa
 tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea
 muutosta valittamalla. Virkamiehen
 nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa

hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä.

33 a §

Päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virka-miehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut työntekijän eläkemaksua tai sivutointa koskevan asian, samoin kuin 33 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta annettuun ja 33 c §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Yllä 1 momentissa tarkoitettu asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

33 b §

Johtokunnan päätökseen eläkettä koskevassa asiassa haetaan muutosta valittamalla vakuutus-oikeudelta. Muutoksenhausta eläkettä koskevassa asiassa on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä valtion eläkelaislaissa (280/1966) säädetään.

33 c §

Päätös virkamiehen lomauttamisesta ja sivutoimesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Virkamiehen virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Virkamiehellä, joka ilman 5 §:ssä tarkoitettua perustetta on nimitetty määräajaksi tai joka ilman pätevää syytä on toistuvasti peräkkäin nimitetty määräajaksi, on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä pankin virkamieheksi, saada pankilta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi pankkivaltuusto, jolle korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

33 d §

Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos:

- 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai pankkivaltuustolle;*
- 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;*
- 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.*

Suomen Pankin antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 1 momentissa ja 33 a ja 33 b §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Osasto/Virkamies

31.10.2016

1 (2)

FI.PLM.2016-6414
449/40.03.00/2016

Eriävä mielipide nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittävän työryhmän muistioon

Esitän eriävän mielipiteen muistion esitykseen valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

Työryhmän muistiossa oleva sanamuoto *virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta* ei ota huomioon puolustusvoimien henkilövalinnoissa keskeisesti vaikuttavia sodan ajan vaatimuksia. Mahdollisuus täyttää puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta luo edellytyksen valita virkamiehet ja sijoittaa henkilöstöä tarkoituksenmukaisimmalla poikkeusolojen edellyttämällä tavalla. Puolustusvoimista annetun lain 41 §:ssä säädetty kaikkia puolustusvoimien virkamiehiä, niin sotilasviroissa kuin siviiliviroissakin palvelevia, koskeva siirtymisvelvollisuus turvaa tätä samaa tavoitetta ja muodostaa yhdessä virkojen täyttämisen haettavaksi julistamatta kanssa perustan sellaisen henkilöstökokoonpanon muodostamiselle, jonka avulla puolustusvoimat voi huolehtia rauhanajan tehtävien tehokkaasta ja turvallisesta suorittamisesta ja sodanajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä.

Käytännössä nimityspäätökseen vaikuttaa säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi nimitettävän henkilön ansiot ja soveltuvuus puolustusvoimien muihinkin tehtäviin kuin täytettävänä olevan viran tehtäviin. Puolustusvoimissa on sotilasvirkoja ja siviilivirkoja. Sotilasvirassa palvelevia on noin 8.000 ja siviilivirassa palvelevia noin 4.000. Ammattisotilailla, erityisesti upseereilla, ura- ja tehtäväkierto puolustusvoimissa tapahtuu tehtävään määräyksellä samassa virassa. Siviilitehtävissä on tehtävään määräyksiä vain vähän ja pääosin siviilivirat täytetään joko sisäisellä tai ulkoisella haulla. Osa aliupseerin ja erikoisupseerin viroista täytetään ulkoisella haulla.

Vaikka osa puolustusvoimien viroista täytetään julkisen haun kautta, tulee tällaiset virkanimitykset edelleen rinnastaa haettavaksi julistamatta tehtäviin nimityksiin. Mahdollisuudella täyttää puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta turvataan puolustusvoimien henkilöstökokoonpanon muodostaminen sellaiseksi, että se täyttää puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorituskyyvyt sekä rauhan että sodan aikana. Puolustusvoimien virkojen nimityksissä noudatettavassa menettelyssä on kyse puolustusvoimien sotilaallisen organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä.

Seuraavat vaihtoehtoiset säännöstekstit a) ja b) täyttäisivät puolustusvoimien tarpeet:

a)

...

3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta;

4) päätös koskee sellaista puolustusvoimien virkaa tai virkasuhdetta, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

2 (2)

FI.PLM.2016-6414
449/40.03.00/2016

31.10.2016

Osasto/Virkamies

b)

...

3) virka tai virkasuhde voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Muistion säännösmuotoilu edellyttää muutosta liitelakina olevaan lakiin puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

Puolustusvoimien virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään puolustusvoimista annetun asetuksen (1319/2007) 16 §:ssä. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetussa muutoksessa olisi kyse säädösteknisestä tarkennuksesta, jossa säännös virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta nostettaisiin lain tasolle perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla.

Puolustusvoimien virkanimitysten tulisi jäädä valituskiellon piiriin osin tasavallan presidentin nimitystoimivallan takia ja osin sen vuoksi, että virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Muistion mukaisesti valittaa voisi jatkossa puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n 2 momentissa säädetystä virkanimityksistä poislukien sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimitykset, jotka nimittää tasavallan presidentti.

Puolustusministeriön nimeämänä työryhmän edustajana

Sinikka Vahvaselkä
vanhempi hallitussihteeri

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-814-9 (pdf)

Joulukuu 2016