



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio

Lausuntotiivistelmä

Valtiovarainministeriön julkaisu – 16/2017



Valtio työnantajana



Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2017

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen  
työryhmän muistio

Lausuntotiivistelmä



Valtiovarainministeriö

ISBN:

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

Helsinki 2017

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	Huhtikuu 2017	
<b>Tekijät</b>	Neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio. Lausuntotiivistelmä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2017		
<b>Diaari/hankenumero</b>		<b>Teema</b>	Valtio työnantajana
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-846-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0</a>		
<b>Sivumäärä</b>	74	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>			
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtiovarainministeriö pyysi 7.12.2016 lausuntoa nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016) ministeriöiltä, joita pyydettiin huolehtimaan hallinnonalojensa kuulemisesta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja kaikilta hallinto-oikeuksilta sekä tasavallan presidentin kanslialta, Suomen Pankilta ja valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä. Näistä lausunnon toimitti 70 tahoja. Tämä lausuntotiivistelmä sisältää yhteenvedon valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän keskeisistä ehdotuksista sekä lausunnonantajien arvioista.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	April 2017	
<b>Författare</b>	Konsultativ tjänsteman Miska Lautiainen		
<b>Publikationens titel</b>	Promemoria från arbetsgruppen som utrett upphävandet av besvärsförbud i fråga om utnämningsbeslut. Sammanfattning av utlåtandena		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 16/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>		<b>Tema</b>	Staten som arbetsgivaren
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-846-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0</a>		
<b>Sidantal</b>	74	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>			
<b>Referat</b>	<p>Finansministeriet begärde den 7 december 2016 utlåtanden om promemorian från arbetsgruppen som utrett upphävandet av besvärsförbud i fråga om utnämningsbeslut (Finansministeriets publikationer 41/2016) av ministerierna, som bads se till att förvaltningsområdena blir hörda, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, samtliga förvaltningsdomstolar samt republikens presidents kansli, Finlands Bank och huvudavtalsorganisationerna som representerar de statsanställda. 70 parter lämnade in ett utlåtande. Denna sammanfattning innehåller ett sammandrag av de viktigaste förslag som arbetsgruppen lagt fram liksom även av utlåtandegivarnas bedömningar.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	April 2017	
<b>Authors</b>	Ministerial Adviser Miska Lautiainen		
<b>Title of publication</b>	Memorandum of the Working Group on Assessing a Repeal of the Prohibition of Appeals to Appointment Decisions. Summary of opinions		
<b>Series and publication number</b>	Ministry of Finance publications 16/2017		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	Government as Employer
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-846-0	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-846-0</a>		
<b>Pages</b>	74	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>			
<p><b>Abstract</b></p> <p>On 7 December 2016 the Ministry of Finance requested opinions from ministries on the Memorandum of the Working Group on Assessing a Repeal of the Prohibition of Appeals to Appointment Decisions (Publications of the Ministry of Finance 41/2016). Ministries were asked to obtain opinions from agencies in their branch of government. Opinions were also requested from the Chancellor of Justice, the Parliamentary Ombudsman, the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, all administrative courts, the Office of the President of the Republic, the Bank of Finland and organisations representing the State employees. Opinions were received from 70 interested parties. This summary of opinions includes a summary of key proposals put forth by the Working Group and assessments of parties giving an opinion.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Yhteenveto lausunnoista</b> .....	11
<b>3</b>	<b>Kannanotot työryhmän keskeisiin ehdotuksiin</b> .....	13
3.1	Valtion virkamieslakia koskevat ehdotukset .....	13
3.1.1	Nimityspäätöksiä koskevan valitusoikeuden rajoitukset .....	13
3.1.1.1	Muistio .....	13
3.1.1.2	Ministeriöt .....	13
3.1.1.3	Virastot .....	17
3.1.1.4	Tuomioistuimet .....	24
3.1.1.5	Muut lausunnonantajat .....	27
3.1.2	Nimityspäätöksen kumoaminen .....	30
3.1.2.1	Muistio .....	30
3.1.2.2	Ministeriöt .....	30
3.1.2.3	Virastot .....	31
3.1.2.4	Tuomioistuimet .....	32
3.1.2.5	Muut lausunnonantajat .....	36
3.1.3	Toimivaltainen hallinto-oikeus .....	37
3.1.3.1	Muistio .....	37
3.1.3.2	Ministeriöt .....	37
3.1.3.3	Virastot .....	38
3.1.3.4	Tuomioistuimet .....	38
3.1.4	Päätöksen toimeenpano .....	40
3.1.4.1	Muistio .....	40
3.1.4.2	Virastot .....	40

3.1.5 Oikeus saada virkavapautta ja eroaminen toisesta virasta.....	40
3.1.5.1 Muistio.....	40
3.1.5.2 Virastot.....	40
3.1.5.3 Tuomioistuimet.....	41
3.1.5.4 Muut lausunnonantajat.....	41
3.1.6 Vaikutusten arviointi.....	41
3.1.6.1 Muistio.....	41
3.1.6.2 Ministeriöt.....	42
3.1.6.3 Virastot.....	46
3.1.6.4 Tuomioistuimet.....	53
3.1.6.5 Muut lausunnonantajat.....	55
3.2 Tasavallan presidentin kansliaa koskevat ehdotukset.....	56
3.2.1 Muistio .....	56
3.2.2 Tasavallan Presidentin kanslia .....	56
3.2.3 Tuomioistuimet.....	56
3.3 Tuomioistuinlaitoksen lainkäyttökäyttöhenkilöstöä koskevat ehdotukset.....	57
3.3.1 Muistio .....	57
3.3.2 Ministeriöt .....	57
3.3.3 Tuomioistuimet.....	57
3.4 Puolustusvoimista annettua lakia koskevat ehdotukset.....	62
3.4.1 Muistio .....	62
3.4.2 Ministeriöt .....	63
3.5 Suomen Pankkia koskevat muutokset.....	63
3.5.1 Muistio .....	63
3.5.2 Suomen Pankki .....	64
3.5.3 Tuomioistuimet.....	64

Lausuntopyyntö nimityspäätöksikä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta .....	65
Liite Lausunnonantajat.....	68

# 1 Johdanto

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän työ perustui eduskunnan hallitukselle lähettämässä kirjelmässä (EK 22/2015 vp) olevaan lausumaan (PNE 1/2015 vp – PeVM 6/2015 vp). Lausuman mukaan eduskunta edellytti, 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 vakuutusoikeudessa 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 katkeaisi ennen kuin uutta nimitystä koskeva päätös saa lainvoiman, jos virkamies alkaa hoitaa uutta virkaa ennen tätä ajankohtaa. Virkamiehellä olisi oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman. Työryhmä ehdotti vastaavien muutosten säätämistä myös edellä mainittuihin muihin lakeihin.

Valtiovarainministeriö pyysi hallituksen esityksen muotoon tehtyyn työryhmämuistioon lausuntoa ministeriöiltä, joita pyydettiin huolehtimaan hallinnonalojensa kuulemisesta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja kaikilta hallinto-oikeuksilta sekä tasavallan presidentin kanslialta, Suomen Pankilta ja valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä. Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat ilmenevät liitteistä. Seuraavassa on esitetty tiivistetysti työryhmän keskeisten ehdotusten mukaisesti jaoteltuna lausuntojen pääkohdat. Lausunnot löytyvät kokonaisuudessaan valtioneuvoston hankerekisteristä.

## 2 Yhteenveto lausunnoista

Lausunnonantajat pitivät nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistion (31.10.2016, valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016) ehdotuksia pääsääntöisesti kannatettavana ja valitusoikeudelle asetettuja rajoituksia tarpeellisina.

Mikään ministeriöistä ei puoltanut valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvän valitusoikeuden avaamista rajoituksitta ja osa ministeriöistä nimenomaisesti vastusti valitusoikeuden avaamista. Lausunnon antaneista 35:stä virastosta vain kaksi selkeästi kannatti nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Kolmasosa lausunnon antaneista virastoista vastusti valituskiellon poistamista ja kolmasosa virastoista näki valituskiellon kumoamisen mahdolliseksi muistiossa esitetyllä tavalla. Muut lausunnon antaneista virastoista suhtautui valituskiellon kumoamiseen kielteisen varauksellisesti. Tuomioistuimet pitivät lähtökohtaisesti muutoksenhakumahdollisuuden avaamista esityksen mukaisesti rajattuna perusteltuna. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan valitusoikeuden avaaminen olisi kannatettavaa. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että työryhmän esitys on eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan ilmaiseman tahtotilan mukainen. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnoissa tuli kuitenkin esiin myös, että valitusoikeuden rajaukset edellyttävät huolellisia perusteluja ja tarkempaa pohdintaa.

Tasa-arvovaltuutettu piti lainmuutosta hyvänä sillä perusteella, että se vahvistaisi hakijoiden oikeusturvaa yleisesti sekä tasa-arvolaisissa tarkoitetun työhönottosyrjinnän osalta. Lausunnon antaneet valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt kannattivat nimittämiseen liittyvän valituskiellon kumoamista.

Osa lausunnonantajista piti nimityspäätöksen kumoamiselle asetettua olennaisen virheen tai lainvastaisuuden kriteeriä jatkoselvittelyä vaativana ja näki, että valitusoikeuden avaamisesta mahdollisesti aiheutuvia "turhia" nimityspäätösten kumoamispäätöksiä voitaisiin helpommin ehkäistä muilla keinoin.

Lähes kaikissa lausunnoissa tuli esiin muutosesityksen vaikutusten arvioinnin vaikeus, mutta toisaalta myös sen tärkeys. Sekä ministeriöiden että virastojen näkemys oli, että

muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia valtion virastojen toimintaan ja tehokkuuteen, lisäresurssien tarpeeseen, asemaan kilpailukykyisenä työnantajana sekä yleensä ottaen valtiohallinnon rekrytointiin. Muutos aiheuttaisi lausuntojen mukaan kysymyksiä myös virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän henkilön oikeus- ja palvelussuhdeturvassa, eikä kyse olisi vain hakijan oikeusturvasta.

Lausunnoissa tuli esiin myös hallintotuomioistuinten lisääntyvä työmäärä ja tarve turvata riittävät, täysimääräiset lisäresurssit tuomioistuinten toimintamenoihin, sen joutuessa sopeuttamaan toimintaansa jo nykyisissä puitteissa.

## 3 Kannanotot työryhmän keskeisiin ehdotuksiin

### 3.1 Valtion virkamieslakia koskevat ehdotukset

#### 3.1.1 Nimityspäätöksiä koskevan valitusoikeuden rajoitukset

##### 3.1.1.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että valtion virkamieslaissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisestä. 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.

##### 3.1.1.2 Ministeriöt

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Mikään ministeriöistä ei puoltanut valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvän valitusoikeuden avaamista rajoituksitta ja osa ministeriöistä vastusti valitusoikeuden avaamista. Ministeriöt näkivät muistiossa esitetyt valitusoikeuden rajaukset yleensä ottaen kannatettavina ja tarpeellisina, jos valitusmahdollisuus valtion virkaan ja virkasuhteeseen avattaisiin. Ministeriöissä nähtiin jopa välttämättömänä säätää rajauksia, joilla valitusmahdollisuudesta ja nimityspäätöksen kumoamisesta aiheutuvia haittoja pystyttäisiin minimoimaan.

## **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

### *Valtioneuvoston kanslia*

Valtioneuvoston kanslia ei nähnyt sinänsä estettä valitusoikeuden käyttöönotolle nimityspäätösten osalta, mutta totesi kuitenkin, että muistiossa esitetyt rajaukset valitusoikeudelle ovat perusteltuja ja se näki ne tarpeellisina. Viranomaisten toimintaa sitoo nimitystilanteissakin laillisuusperiaate, eikä valtioneuvoston kanslian mukaan voida lähteä oletuksesta, että sitä ei yleisesti noudatettaisi. Suoraan lainvastaiseen toimintaan voidaan myös puuttua muutenkin kuin valitusoikeuden avulla. Valtioneuvoston kanslian mukaan valitusmenettelyn vaikutuksia ja tarvetta tulisi arvioida myöhemmin uudelleen, mikäli eduskunta päättää hyväksyä muutoksen.

### *Ulkoasiainministeriö*

Ulkoasiainministeriö totesi, että valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvat seikat ovat huomattavasti merkittävämmät kuin avaamista puoltavat seikat. Riittävät oikeusturvan takeet voitaisiin ulkoasiainministeriön mukaan saavuttaa avaamatta valitusoikeutta, eikä valitusoikeuden avaamisella todennäköisesti pystyttäisi vaikuttamaan merkittävimpiin ongelmiin, kuten poliittisiin virkanimityksiin.

Ulkoasiainministeriön mukaan työryhmän ehdottamat valitusoikeiden rajaukset ovat oleellisia ja merkittäviä. Jos valitusoikeus avattaisiin, olisi välttämätöntä säätää mainitut rajaukset, joilla aiheutuvia haittoja pystytään minimoimaan.

### *Oikeusministeriö*

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan työryhmän muistioon sisältyvissä lakiehdotuksissa on asianmukaisesti vastattu eduskunnan lausumassa asetettuun toimeksiantoon.

Ehdotetut valitusoikeuden rajoitukset eivät muodostu oikeusministeriön näkemyksen mukaan muistion perusteluissa mainituista syistä perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisiksi. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, ettei nimitysasioissa ole lähtökohtaisesti katsottu olevan kyse "oikeuksista ja velvollisuuksista" perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan tarkoittamassa merkityksessä. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että eduskunnalle aikanaan annettavaan hallituksen esitykseen on syytä ottaa lausuma, jonka mukaan esitys on suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten rajaamiselle valitusoikeuden ulkopuolelle olisi kuitenkin jatkovalmistelussa



aiheellista pyrkiä esittämään myös valtioneuvoston asianmukaisen toiminnan varmistamiseen liittyviä perusteita.

#### *Sisäministeriö*

Sisäministeriö ei pitänyt kannatettavana nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Sisäministeriö totesi myös, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä puolsi sen vakiintuneen näkemyksen säilyttämistä, että nimityspäätöksistä ei voi valittaa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan asiaa tulisi tarkastella myös turvallisuusnäkökulmasta, jolloin tulisi harkita esimerkiksi sitä, onko valitusoikeus voimassa poikkeusoloissa, esimerkiksi silloin kun valmiuslakia sovelletaan.

#### *Puolustusministeriö*

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nykyisessä järjestelmässä ei ollut osoitettavissa sellaisia selviä puutteita tai epäkohtia, jotka puoltaisivat valituskiellon kumoamista.

Puolustusministeriö uudisti työryhmämuistioon jätetyssä puolustusministeriön edustajan eriävissä mielipiteessä esitetyn kannan. Työryhmän muistiossa oleva sanamuoto virka- tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta, ei ota huomioon puolustusvoimien henkilövalinnoissa keskeisesti vaikuttavia sodan ajan vaatimuksia. Vaikka osa puolustusvoimien viroista täytetään siis julkisen haun kautta, tulee tällaiset virkanimitykset puolustusministeriön mielestä rinnastaa haettavaksi julistamatta tehtäviin nimityksiin. Puolustusvoimien virkojen nimityksissä noudatettavassa menettelyssä on kyse puolustusvoimien sotilaallisen organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä. Työryhmämuistion liitelakina oleva puolustusvoimista annetun lain tekninen päivitys oli laadittu tästä näkökulmasta, eikä liitelaki esitettyssä muodossaan siis vastaisi muistion lopullista muotoilua, joka syntyi työryhmän jo lopetettua varsinaisen työskentelynsä.

#### *Valtiovarainministeriö*

Valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminto totesi, että käytännössä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämistoimivaltaan kuuluvien virkojen rajaaminen valitusoikeuden ulkopuolelle tarkoittaisi ministeriössä sitä, että huomattava osa nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen jäisi valitusoikeuden ulkopuolelle.

### *Opetus- ja kulttuuriministeriö*

Työryhmä oli opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan pystynyt muistiossa esittämässään ehdotuksissa ottamaan hyvin huomioon perustuslain 21 §:ssä oleva oikeusturva koskeva säännös sekä perustuslakivaliokunnan asiaa koskevat näkemykset. Työryhmän ehdotukset nimittämiseen liittyvän valitusmahdollisuuden rajoituksista olivat opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä kannatettavia.

### *Maa- ja metsätalousministeriö*

Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että nimityspäätöksien suojaksi voimassa olevat oikeussuojakeinot ovat riittävät ja siten valitusoikeuden laajentaminen virkanimityksiin ei ole perusteltua. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan valitusoikeuden avaaminen ei siten käytännössä lisäisi hakijoiden oikeusturvaa.

Jos valitusoikeus laajennettaisiin virkanimityksiin, maa- ja metsätalousministeriö piti tärkeänä, että valituskiellon poistamista harkittaessa otetaan huomioon hakijoiden oikeusturvan ohella vaikutukset myös virkaan nimitetyn oikeusturvaan sekä vaikutukset toimintaan rekrytoivassa virastossa ja siinä virastossa, josta henkilö rekrytoidaan.

### *Liikenne- ja viestintäministeriö*

Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että se ei vastusta esityksiä, mutta korosti vaikutusten rehellistä ja kattavaa esille tuomista, jotta eduskunnalla on käytettävissään kaikki asiaan vaikuttavat tiedot.

### *Työ- ja elinkeinoministeriö*

Työ- ja elinkeinoministeriö puolsi kaikkia työryhmän muistiossa ehdotettuja valitusmenettelyn rajoituksia.

### *Sosiaali- ja terveysministeriö*

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että sen edustajalla oli ollut mahdollisuus osallistua muistion laatineen työryhmän työhön. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi kuitenkin, että se katsoi riskinä olevan, että valituskiellon purkaminen hankaloittaisi suuresti virastojen työtä.

*Ympäristöministeriö*

Ympäristöministeriö suhtautui varauksellisesti työryhmän ehdotukseen valitusoikeuden avaamisesta koskemaan myös virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä ja kannatti työryhmän ehdotuksia muutoksenhakuoikeuden rajoituksiksi. Ympäristöministeriön mukaan kokonaisarvioinnin perusteella työryhmämuistiosta ei kuitenkaan olisi löydettävissä yksiselitteisiä, ehdottomia ja riittävän painavia perusteita valitusoikeuden avaamiselle, mutta totesi, että jos valitusoikeuden avaaminen toteutetaan koskemaan myös virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä, se katsoo, että silloin voidaan edetä työryhmämuistiossa esitetyn pohjalta.

### **3.1.1.3 Virastot**

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Lausunnon antaneista virastoista vain kaksi selkeästi kannatti nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Kolmasosa lausunnon antaneista virastoista vastusti valituskiellon poistamista ja kolmasosa virastoista näki valituskiellon kumoamisen mahdolliseksi muistiossa esitetyllä tavalla. Muut lausunnon antaneista virastoista suhtautui valituskiellon kumoamiseen kielteisen varauksellisesti.

#### **Lausunnoissa esitetyt kannanotot ja pääasialliset perusteluineen**

##### *Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut*

Lausunnossa on otettu huomioon myös Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston näkemykset asiaan. Aluehallintovirastot pitivät muutoksenhakumahdollisuuden avaamista perusteltuna. Aluehallintovirastot totesivat, että ehdotettu muutos parantaisi hakijoiden oikeusturvaa ja olisi yhdenmukainen valituskiellon osalta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain kanssa.

##### *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira*

Evira ei kannattanut nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Evira katsoi, että muistiossa esille otetut jo olemassa olevat oikeusturvakeinot ovat riittäviä myös edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valituskiellon kumoamisesta seuraavat haitat valtionhallinnon toiminnalle ovat suuremmat kuin hyödyt.

Eviran mukaan nimityspäätöksestä tehtävä valitus voisi sekoittaa kahden eri viraston toimintaa ja käydä näin kalliiksi veronmaksajille. Eviran mukaan tämä olisi täysin hyväksyttävissä, jos ongelma nimitysten lainvastaisuuden kanssa olisi muu kuin hyvin marginaalinen. Nyt kuitenkin äärimmäisen pientä ongelmaa torjuttaisiin ylimitoitetulla tavalla.

#### *Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri piti työryhmän ehdotuksia kannatettavina ja hyvin perusteltuina.

#### *Hätäkeskuslaitos*

Hätäkeskuslaitos totesi, että valitusoikeuden avaamisella olisi virastoa kuormittavia vaikutuksia ja vaikuttavan turvallisuusalan virastoissa erityisesti sen operatiivisen toiminnan vuoksi, joka tulisi jatkossakin hoitaa virkatyönä. Hätäkeskuslaitoksen mukaan, mikäli valituskielto tullaan poistamaan, tulisi joka tapauksessa määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittäminen jättää pois valitusoikeuden piiristä.

#### *Ilmatieteenlaitos*

Ilmatieteenlaitos totesi, että sen toiminta on sen luonteista, ettei alalle rekrytointi laitoksen ulkopuolelta ole kovin todennäköistä eikä tavanomaista. Tästä syystä laitos ei nähnyt, että laitokselle aiheutuisi ongelmia muistiossa esitettyjen muutosten toteutuessa. Ilmatieteenlaitos piti kuitenkin tärkeänä, että enintään kahdeksi vuodeksi tehtävät nimitykset on rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle. Laitoksen näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos nimityksiä voitaisiin tehdä enintään kolmeksi vuodeksi ilman, että niistä voitaisiin valittaa.

#### *Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö*

Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö ja maistraatit kannattivat työryhmän ehdotusta valituskiellon kumoamisesta virkanimityspäätöksissä.

#### *Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin mukaan työryhmän ehdottamat muutokset ovat perusteltuja.

#### *Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastusti nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri totesi, että vali-

tuskiellon avaaminen vaarantaisi ja vaikeuttaisi viraston toimintaa kohtuuttomasti. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mukaan muistiossa on ansiokkaasti punnittu valituskiellon puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja, mutta ei ole tuotu esille mitään, jonka perusteella voitaisiin pitää valituskiellon puoltavien tekijöiden painoarvoa merkityksellisempänä.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mukaan yksittäisen virkaa hakevan henkilön muutoshakuoikeus virkaan, johon hänellä ei ole subjektiivista oikeutta, eikä perustuslaki tai kansainväliset sopimukset tällaisen oikeuden luomiseen velvoita, on painoarvoltaan pienempi, kuin niiden kansalaisten oikeusturva, joiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseen muutoksella on vaikutusta. Myös valituksi tulleen virkamiehen oikeusasema muodostuisi kohtuuttoman heikoksi. Virkaan nimitettävien ja myös muiden virkoja hakevien oikeusturva on painoarvoltaan suurempi kuin yksittäisen virkaa hakevan muutoshakuoikeus. Virkaa hakeneella on jo olemassa muita oikeussuojakeinoja

#### *Liikennevirasto*

Liikennevirasto totesi, että liikennekeskusten operatiivisen henkilöstön nopeat korvausrekrytoinnit ovat ensiarvoisen tärkeitä keskeytymättömän toiminnan varmistamiseksi. Liikenneviraston kannan mukaan uudistuksella olisi merkittävä vaikutus valtionhallintoon ja sen toimintaan.

Liikennevirasto kiinnitti huomiota myös siihen, että virkavapausmahdollisuudet ovat vain muusta valtion virastosta siirtyvän suojana, ja muualta tulleen valitun oikeusturva jää heikoksi. Liikenneviraston kannan mukaan rekrytointeja olisi suunnattava myös yksityissektorin osaajiin.

#### *Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi*

Trafin näkemyksen mukaan nimityspäätöksiä koskevaa valituskieltoa ei tulisi kumota. Jos nimitys olisi mahdollista valituksella kumota, valittu henkilö ei voisi olla varma rekrytointipäätöksen pysyvyydestä.

#### *Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea*

Fimean näkemyksen mukaan valituskiellon poistamisella virkaan ja virkasuhteeseen nimitämisestä koskevasta päätöksestä olisi huomattavia kielteisiä vaikutuksia viraston toimintaan. Fimea totesi, että valitusprosessi ja pelkästään sen mahdollisuus aiheuttaisi merkittävää haittaa viraston tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle. Fimea näki ehdotuksen ristiriitaisena myös hallitusohjelman norminpur-

kuun tähtävien toimenpiteiden kanssa sekä katsoi sillä olevan hallintoa niin virastoissa kuin tuomioistuinlaitoksissa lisäävä vaikutus.

#### *Maahanmuuttovirasto*

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tilanteita, joissa viraston nimitysmenettely olisi ehdotuksessa esitetyn kaltaisella tavalla virheellinen tai lainvastainen ja päätös kumoutuisi hallinto-oikeudessa, olisi todennäköisesti erittäin vähän.

#### *Maanmittauslaitos*

Maanmittauslaitos puolsi valitusoikeuden avaamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen, mikäli se toteutetaan työryhmän esittämillä rajoituksilla ja huomioilla.

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan työryhmän ehdotuksessa mainitut valitusoikeuden rajoitukset ovat oikeansuuntaiset. Määräaikaisten virkasuhteiden osalta muutoksenhakumahdollisuuden rajaaminen yli kahdeksi vuodeksi tehtäviin määräaikaisiin nimityksiin on myös kannatettava viranomaisten toiminnan kannalta.

#### *Maaseutuvirasto*

Maaseutuviraston näkemyksen mukaan nykyisin voimassa oleva järjestelmä ja siihen liittyvät oikeussuojakeinot takaavat riittävät oikeussuojakeinot nimityspäätöksiin liittyen. Mikäli valituskiellon kumoaminen päätetään toteuttaa, Maaseutuviraston näkemyksen mukaan valitusoikeuden rajoitus pitäisi ulottaa kokonaan määräaikaisiin virkasuhteisiin tai määräajaksi virkaan nimittämiseen. Maaseutuvirasto totesi myös, että valitusoikeuden säätämisen ei voida katsoa merkittävästi lisäävän hakijoiden oikeusturvaa.

#### *Pelastusopisto*

Pelastusopisto piti valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän ehdotuksia valituskiellon kumoamisesta kannatettavina. Pelastusopisto piti hyvänä myös sitä, että valitusoikeutta ei kuitenkaan ehdoteta avattavaksi enintään kahden vuoden määräajaksi nimitettäessä.

#### *Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mukaan valituskiellon kumoamista valtion virkamieslain muutoksella voidaan pitää perusteltuna.

### *Poliisihallitus*

Poliisihallitus ei puoltanut nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Valitusoi-  
keuden avaaminen ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan käytännössä juurikaan lisäisi  
viranhakijoiden oikeusturvaa eikä valitusoi-  
keuden laajentaminen nimityksiin ole siten tar-  
koituksenmukaista. Vastaan puhuvat seikat olivat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan  
merkittävästi painavampia, kun sen puolesta puhuvat. Kenties tärkeimpänä tällaisena seik-  
kana Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi muutoksesta odotettavissa oleva merkit-  
tävä haitta virastojen tulokselliselle toiminnalle ja toimintojen järjestämiselle.

Poliisihallitus piti perusteltuna kaikkien poliisihallinnon virkojen ja virkasuhteiden jättä-  
mistä valitusoi-  
keuden ulkopuolelle. Mikäli tämä olisi mahdotonta, tulisi ainakin poliisivirat  
jättää valitusoi-  
keuden ulkopuolelle.

Poliisihallinto totesi myös, että jotta virkoihin saataisiin paras mahdollinen henkilö, juliste-  
taan haettavaksi myös virkoja, jotka poliisin hallinnosta annetun lain mukaan voidaan täyt-  
tää sitä haettavaksi julistamatta. Kyseiset nimitykset tulisivat näin ollen valitusoi-  
keuden  
piiriin. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tämä vähentäisi virkojen täyttämistä julkisen  
haun kautta, joka puolestaan vaikuttaisi poliisihallinnon henkilöstön liikkuvuuteen ja osaa-  
misen kehittämiseen sekä olisi myös avoimuuden näkökulmasta selkeä heikennys nykyti-  
laan.

Poliisihallinnon näkemyksen mukaan olisi perusteltua harkita valitusoi-  
keuden maksulli-  
suutta perusteettomien valitusten välttämiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan  
valituskiellon kumoamisella on enemmän riskejä kuin mahdollisuuksia eli todennäköisyys  
viranomaisen toiminnan häiriintymiseen on suuri, mutta todennäköisyys virheellisen nimi-  
tyksen korjaamiseen on pieni.

### *Rajavartiolaitos*

Rajavartiolaitos totesi, että työryhmän loppupäätelmiä ei voida pitää riittävän perustel-  
tuina valituskiellon kumoamiseen. Rajavartiolaitos totesi myös, että rajavartiolaitoksen  
hallinnosta annetun lain (577/2005) 6 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on  
sotilaallinen. Rajavartiolaitoksessa siviilivirkoja koskee kuitenkin normaali virkamiesoi-  
keudellinen täyttämismenettely avoimeksi julistamisineen. Rajavartiolaitos pitikin kestä-  
mättö-  
mänä sitä, että kyseiset siviilivirat tulisivat valitusoi-  
keuden piiriin samalla, kun puolustus-  
voimissa vain osa siviiliviroista olisi valitusoi-  
keuden kohteena. Rajavartiolaitos totesi, että  
sillä on sotilaallisesti järjestettynä organisaationa puolustusvoimia vastaavat identtiset  
tarpeet siviilivirkoja koskevien nimityspäätösten valituskiellolle.

Valitusoikeus heikentäisi työryhmämuistiossa esitetyllä tavalla myös Rajavartiolaitoksen työnantajakilpailukykyä ja mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista siviilihenkilöstöä. Rajavartiolaitos totesi myös, että tulisi myös ottaa huomioon vallitseva rajaturvallisuustilanne ja kansallisen turvallisuuden näkökohdat.

Rajavartiolaitos totesi, että nykyisin jo käytössä olevat oikeussuojakeinot ovat riittävät turvaamaan hakijoiden aseman. Jos kuitenkin valitusoikeus joltain osin toteutetaan, Rajavartiolaitos pitää välttämättömänä, että virkamieslakiin sisällytetään säännös siitä, että virkaan nimitetyn katsotaan tällöin tulleen lain nojalla nimitetyksi määräaikaiseen virkasuhteeseen päätöksen lainvoimaiseksi tuloon saakka. Tällä varmistettaisiin asianmukaisen resurssin saatavuus ilman, että nimitettyä kuitenkaan kohtuuttomasti sidotaan epävarmaan palvelussuhteeseen. Työryhmän esittämä mahdollisuus koko päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä valituksen käsittelyn ajaksi ei ole Rajavartiolaitoksen mukaan hallinnollisesti eikä virkamiesoikeudellisesti tarkoituksenmukaista.

#### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisi piti yleisellä tasolla hyvänä viranomaisten toimintaan liittyvien oikeusturvatakeiden vahvistamista ja piti näiltä osin työryhmän muistiossa esitettyjä näkökohtia perusteltuina. Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamiseen liittyy Suojelupoliisin näkemyksen mukaan kuitenkin merkittävässä määrin myös nykytilan säilyttämistä puoltavia tekijöitä.

#### *Suomen ympäristökeskus*

Suomen ympäristökeskus kannatti työryhmän ehdotusta valitusoikeuden avaamisesta koskemaan myös virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä.

#### *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira*

Valvira piti periaatteessa hyvänä ehdotusta, että myös valtionhallinnon nimityksiin on mahdollista hakea muutosta vastaavasti kuin kunnallishallinnossakin. Samalla uudistus kuitenkin jossain määrin heikentäisi virkaan valitun oikeusturvaa.

#### *Säteilyturvakeskus*

Säteilyturvakeskuksen mielestä muistion esityksessä on huolestuttavinta nimityksiin liittyvän valitusmahdollisuuden avaamisesta seuraavat vaikutukset.



### *Tilastokeskus*

Tilastokeskus katsoi, että esityksen perustana oleva tavoite muutoksenhakuoikeuden laajentamisesta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamisesta on hyväksytty ja perusteltu päämäärä. Tilastokeskus yhtyi kuitenkin muistiossa esitettyihin valitusoikeuden avaamista vastaan puhuviin seikkoihin.

### *Tulli*

Tulli katsoi, ettei nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoaminen tule olemaan niin merkittävä valitsematta jääneen hakijan oikeusturvan kannalta että sen vastapainona oleva valtion tehtävien hoitaminen tehokkaasti, taloudellisesti ja mahdollisimman pätevän henkilöstön turvin, tulisi yleisenä etuna vaarantaa. Nimityskiellon kumoamisen vaikutuksia tulisi Tullin mukaan tarkastella yleisen julkisen edun kannalta eikä avaamalla yksittäiselle viran tai tehtävän hakijalle mahdollisuutta hakea muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen.

Tulli totesi, että mikäli valituskielto kumottaisiin, tulisi kumoamisen koskea yhtä lailla ylempien virkamiesten valintaa, joiden osalta hakijoilla saattaa olla tehtävien merkittävyyden osalta suuri jälkikäteisen oikeussuojan tarve. Sen sijaan Tulli piti hyvänä sitä, että valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi viran tai virkasuhteen keston perusteella. Tullin mukaan tulisi kuitenkin miettiä, olisiko kyseisen määräajan oltava ehdotettua kahden vuoden määraikaa pidempi.

### *Valtiokonttori*

Valtiokonttorin kannan mukaan valituskelpoisuuden rajaaminen työryhmän ehdotuksen mukaan vaikuttaa perustellulta.

### *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus katsoi, että perustuslaillisista lähtökohdista tarkasteltuna nimityspäätösten valituskiellon kumoamiselle on perustelunsa.

### *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet*

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet ei tunnista esitetyn muutoksen myönteisiä vaikutuksia. Valitusoikeuden avaaminen ei lisäisi merkittävästi valitsematta jääneiden hakijoiden oikeusturvaa, koska subjektiivista oikeutta virkaan nimittämiseen ei ole. Valitusoikeudella olisi näin ollen vain haitallisia vaikutuksia.

## *Verohallinto*

Verohallinto totesi, että valtionhallinnon nimityspäätösten valmistelu on ammattimaista ja mm. nimitysmuistioiden laadintaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Verohallinnon käsityksen mukaan oli vaikea kuvitella, missä tilanteissa nimityspäätöksen kumoamiselle olisi perusteita. Verohallinnon mukaan valitusoikeus voisi vaikuttaa oikeusturvan kannalta merkittävästi vain silloin, kun kysymys olisi puhtaasti muodollisesta virheestä. Verohallinto totesi myös, että nimittämättä jääneen henkilön oikeusturvan kannalta nykyiset oikeus-suojakeinot olivat tehokkaita ja riittäviä.

### **3.1.1.4 Tuomioistuimet**

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Korkein hallinto-oikeus piti muutoksenhakumahdollisuuden avaamista esityksen mukaisesti rajattuna perusteltuna. Korkein oikeus keskittyi arvioimaan lausunnossaan niitä ehdotuksia, jotka liittyivät korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilöstöön. Hovioikeudet ilmoittivat, että työryhmän ehdotus on yleisesti ottaen hyväksyttävissä. Lausunnon antaneet hallinto-oikeudet ja käräjäoikeudet pitivät valitusoikeiden kumoamista muistiossa esitetyllä tavalla lähtökohtaisesti perusteltuna.

#### **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

##### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus piti muutoksenhakumahdollisuuden avaamista esityksen mukaisesti rajattuna perusteltuna. Korkein hallinto-oikeus piti hyvänä, että siitä kenellä olisi valitusoikeus nimityspäätökseen, säädettäisiin valtion virkamieslaissa nimenomaisesti. Valitusoikeus olisi viranhakijalla, eikä valitusoikeuden rajautumista jätettäisi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin varaan. Rajausta viranhakijoihin voidaan myös pitää perusteltuna. Esityksen perusteluissa asetettu rajausta siitä, että viranhakijaksi katsottaisiin vain henkilö, joka on hakenut virkaa tai virkasuhdetta ilmoituksessa mainitun hakuajan päättymiseen mennessä, on kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan liian ehdoton, koska myös kysymys hakemuksen jättämisen oikea-aikaisuudesta voisi tulla valituksen johdosta hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että käsiteltäessä oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisistunnossa nimitysasioissa harjoittamaa valvontaa oikeuskanslerin asemaa pidetään samanlaisena kuin tuomioistuimen, joka valituksen tutkisi. Rinnastusta voidaan Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä pitää pitkälle menevänä.

#### *Vaasan hovioikeus*

Vaasan hovioikeus totesi keskustelleensa muiden hovioikeuksien presidenttien kanssa esityksestä ja hovioikeudet ilmoittavat, että työryhmän ehdotus on yleisesti ottaen hyväksyttävissä.

#### *Hämeenlinnan hallinto-oikeus*

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan yleisesti ottaen valitusoikeuden avaamista virkamieslain mukaisiin nimitysasioihin voidaan pitää oikeusturvanäkökohdista perusteltuna. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan oli kuitenkin syytä vielä huolellisesti punnita valitusoikeuden avaamista puoltavien seikkojen painoarvoa siitä seuraaviin merkittäviin haittatekijöihin.

#### *Itä-Suomen hallinto-oikeus*

Itä-Suomen hallinto-oikeus piti kokonaisuutena ehdotusta kannatettavana muistiossa esitetyin perustein.

#### *Vaasan hallinto-oikeus*

Vaasan hallinto-oikeus piti perusteltuna, että muutos toteutetaan tässä vaiheessa.

#### *Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus piti erittäin kannatettavana valtion virkamieslain muuttamista työryhmän ehdotuksen mukaisesti siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan huomioitavaa oli se, että kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa valitusoikeutta ei ole rajoitettu virkasuhteen määräajan pituuden perusteella. Hallinto-oikeuksien käsittelyajoista huolimatta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus esitti harkittavaksi, tulisiko valitusoikeutta rajoittaa vain nimitettäessä enintään vuoden määräajaksi.

#### *Turun hallinto-oikeus*

Turun hallinto-oikeus piti tärkeänä valituskiellon pysyttämistä siltä osin kuin kysymys on tuomioistuinten lainkäyttöviroista sekä niistä viroista, joissa nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Myös enintään kahden vuoden määräajaksi tehtyjen nimitysten jättäminen valituskiellon piiriin olisi perusteltua työryhmän esittämistä syistä.

Turun hallinto-oikeus totesi myös, että esityksen perusteluista ilmenee, että viran hakijana pidetään sitä, joka on hakenut virkaa hakuajan kuluessa. Kysymys siitä, onko muutoksenhakija hakenut virkaa määräajassa, tulisi siten ratkaistavaksi prosessinedellytyksenä.

#### *Ahvenanmaan hallintotuomioistuin*

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että muistiossa ei käsitellä mahdollisia muutostarpeita Ahvenanmaan maakunnan virkamiehiä koskien ja totesi, että tämä tulisi huomioida jatkovalmistelussa. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin totesi myös, että koska esitys vaikuttaa myös Ahvenanmaan maakunnan hallintoon, asiassa olisi suositeltavaa kuulla Ahvenanmaan maakuntahallitusta.

#### *Etelä-Savon kärjäoikeus*

Etelä-Savon kärjäoikeus totesi, että valitusoikeuden avaamista koskemaan myös nimitämistä virkaan tai virkasuhteeseen voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana ehdotuksena. Etelä-Savon kärjäoikeus katsoi kuitenkin, että valitusmahdollisuus tulisi ulottaa koskemaan ainoastaan vakinaisesti täytettäviä virkoja.

#### *Helsingin kärjäoikeus*

Helsingin kärjäoikeudella ei ollut huomauttamista esityksestä siltä osin kuin nimityspäätökset vakinaiseen virkaan muun henkilökunnan kuin tuomareiden osalta esitetään saatettavaksi muutoksenhakuoikeuden piiriin. Helsingin kärjäoikeus piti myös tärkeänä, että kahden vuoden määräajaksi tai sitä lyhyemmäksi määräajaksi tehtävät nimityspäätökset jätetään myös muun henkilökunnan kuin tuomareiden osalta muistiossa esitetyin tavoin valitusoikeuden ulkopuolelle. Asia olisi merkittävä tuomioistuimen toiminnan kannalta. Määräaikaisten nimityspäätösten määrä on Helsingin kärjäoikeudessa vuosittain huomattava ja valitusoikeus niissä hankaloittaisi olennaisesti kärjäoikeuden toimintaa. Valitusoikeus ei myöskään lisäisi hakijoiden oikeusturvaa merkityksellisellä tavalla.

#### *Oulun kärjäoikeus*

Oulun kärjäoikeus totesi, että nykytilanteen huomioon ottaen nimitysasioiden valitusmahdollisuuden avaamisessa ei ole käytännössä kysymys kovin suuren oikeusturvaongelman ratkaisemisesta. Asia on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä, minkä vuoksi Oulun kärjäoikeus kannatti työryhmän muistiossa esitettyä muutoksenhakumahdollisuutta muistiossa todettuine rajoituksineen. Oulun kärjäoikeus totesi myös, että tuomioistuin-käsittelyjen keskimääräiset ajat ovat niin pitkät, että käytännössä muutoksenhaulla ei ole hakijoiden tosiasiallisen oikeusturvan kannalta merkitystä enintään kahden vuoden määräaikaissa nimityksissä.

### *Pirkanmaan käräjäoikeus*

Pirkanmaan käräjäoikeus totesi, että se hyväksyi esityksen ajatuksen ja perustelut siitä, että valitusoikeus ei koskisi lainkäyttövirkvoja. Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan muitakaan virkvoja koskevia nimityspäätöksiä ei tulisi saattaa valitusoikeuden piiriin. Pirkanmaan käräjäoikeus oli samaa mieltä muistiossa valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvien seikkojen kanssa. Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoaminen ei käytännössä tulisi parantamaan oikeusturvaa, koska ehdotuksen mukainen valitusoikeus on tarkkaan rajattu. Pirkanmaan käräjäoikeus totesi myös, että hallinto-oikeuksien tulisi voida ratkaista nimitysasiat kiireellisesti suoraan lain nojalla.

### *Työtuomioistuin*

Työtuomioistuin totesi, että muutoksenhakuoikeuden avaaminen ehdotuksessa rajatulla tavalla näissä asioissa on oikeusturvasyistä tarpeellinen. Työtuomioistuin piti ehdotettuja muutoksia yleisesti ottaen kannatettavina.

### *Vakuutusosikeus*

Vakuutusosikeus kannatti sitä, että valituskielto säilytettäisiin lainkäyttöhenkilökuntaa koskevissa kaikissa nimityspäätöksissä. Siihen, että valituskielto kumottaisiin muun kuin lainkäyttöhenkilökunnan osalta, vakuutusosikeudella ei ollut huomautettavaa, vaikka tiettyä, tuomioistuimen tehokkaaseen ja tulokselliseen toimintaan liittyvää epävarmuutta ja myös lisätyötä kiellon kumoaminen voi tuoda mukanaan.

## **3.1.1.5 Muut lausunnonantajat**

### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan valitusoikeuden avaaminen olisi kannatettavaa. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että työryhmän esitys on eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan ilmaiseman tahtotilan mukainen, eikä eduskunnan oikeusasiamiehellä ollut asiassa tältä osin huomautettavaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnoissa tuli kuitenkin esiin myös, että valitusoikeuden rajaukset edellyttävät huolellisia perusteluja ja tarkempaa pohdintaa. Tasa-arvovaltuutettu piti lainmuutosta hyvänä sillä perusteella, että se vahvistaisi hakijoiden oikeusturvaa yleisesti sekä tasa-arvolaissa tarkoitetun työhönottosyrjinnän osalta.

Lausunnon antaneet valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt kannattivat nimittämiseen liittyvän valituskiellon kumoamista.

## **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

### *Valtioneuvoston oikeuskansleri*

Oikeuskanslerin mukaan valitusoikeuden avaaminen ehdotuksen mukaisesti olisi kannattavaa, sillä jo valitusmahdollisuus sinänsä voisi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua sekä osaltaan vahvistaa luottamusta nimityspäätösten asianmukaisuuteen ja julkisen vallankäytön ulkoiseen uskottavuuteen.

Oikeuskanslerin mukaan tarkempaa pohdintaa vaatii kuitenkin se, että valitusoikeus ei ehdotuksen mukaan koskisi muun muassa valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia yleisistunnossa tehtäviä nimityspäätöksiä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan yleisistunnossa tehdyt nimityspäätökset ovat usein niitä, joita julkisuudessa herkästi epäillään poliittisiksi tai muuten perusteiltaan epäasiallisiksi. Oikeuskanslerin mukaan olisi lisäksi otettava huomioon, että muissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin hallintopäätöksiin saa yleensä hakea valittamalla muutosta. Oikeuskanslerin mukaan luonnoksessa ei ole riittävästi ja asianmukaisesti perusteltu, miksi virkanimityspäätöksiä pitäisi arvioida valitusoikeuden suhteen eri tavalla.

Oikeuskansleri totesi myös, että oikeuskanslerin asemaa valtioneuvoston päätöksenteon valvojana ei voi rinnastaa päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevän tuomioistuimen asemaan siten kuin muistiossa on tehty. Oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta ei voisi oikeuskanslerin mukaan olla yhtä syvällistä eikä yhtä laajaan selvitykseen perustuvaa kuin asian käsittely valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuimessa.

Oikeuskanslerin mukaan virkanimitysasioiden osuus kaikista vakavia virheitä sisältäneistä esittelyasioista oli merkittävä. Laillisuusvalvontaa täydentävänä keinona valitusmahdollisuus nimityspäätöksistä voisi osaltaan edistää asianmukaisen valmistelun toteutumista virkanimitysasioissa.

### *Eduskunnan oikeusasiamies*

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että työryhmän esitys, jonka mukaan nimityspäätöksiä koskeva yleinen valituskielto kumotaan, on eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan ilmaisemaan tahtotilaan perustuva tehtävä ja työryhmän esitys tämän tahtotilan mukainen. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole asiassa tältä osin huomautettavaa.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi myös, että mikäli kategorista rajausta nimityspäätöksiä koskevaan valitusoikeuteen tehdään, se tulee huolellisesti perustella, erityisesti suhteessa perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn.

Eduskunnan oikeusasiamies piti selvänä, että laillisuusvalvontamenettely ei vastaa eikä korvaa tuomioistuinmenettelyä, eikä oikeuskanslerin valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden etukäteisvalvonta, jota oikeuskansleri toimivaltuuksiensa perusteella tekee tarkastaessaan valtioneuvoston listoja, myöskään voi korvata tuomioistuinmenettelyä.

#### *Tasa-arvovaltuutettu*

Tasa-arvovaltuutettu piti lainmuutosta hyvänä sillä perusteella, että se vahvistaisi hakijoiden oikeusturvaa yleisesti sekä tasa-arvolaisissa tarkoitetun työhönottosyrjinnän osalta. Valitus mahdollistaisi nimityspäätöksen jälkikäteisen kumoamisen. Lainmuutos vahvistaisi myös perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeusturvaa sekä 125 §:n virkanimitysperusteiden painoarvoa. Tasa-arvovaltuutetun mukaan on mahdollista, että nimityspäätöksiin liittyvä valitusoikeus vähentää tasa-arvovaltuutetun käsiteltäväksi tulevien valtiota koskevien työhönottajuttujen määrää.

#### *Palkansaajajärjestö Pardia*

Pardia kannatti työryhmän esitystä valitusoikeuden avaamisesta. Pardia ei nähnyt tarvetta valitusoikeuden avaamiselle päätöksissä, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Pardia esitti, että valitusoikeus koskisi niitä tilanteita, joissa on kyse julkiseen hakuun laitetusta yli vuoden pituisesta määräajasta virkasuhteesta.

Pardia totesi, että työryhmän esityksessä valitusoikeuden avaamista ei esitetä myöskään niissä tilanteissa, joissa virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Pardia piti työryhmän esitystä tältä osin perusteltuna, koska näissä tilanteissa nimitys tehdään siten, että virkaan tai virkasuhteeseen ei ole hakijoita, jotka voisivat toimia asiassa valittajina. Puolustusvoimissa, ulkoasiainhallinnossa, rajavartiolaitoksessa ja poliisissa on kuitenkin virkoja, jotka laitetaan julkiseen hakuun. Näiden virkojen osalta Palkansaajajärjestö Pardia pitää tärkeänä, että valitusoikeus koskee näitä virkoja.

Pardia esitti myös, että oikaisuvaatimusmenettely tulisi liittää valitusmenettelyyn. Mikäli oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädettäisiin esim. 14 päivän määräajan, saisi nimittävä viranomais nopeammin tiedon siitä onko jollain hakijoista tarkoitus hakea muutosta nimityksiin.

#### *Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry*

JHL puolsi työryhmän ehdotusta siitä, että virkamieslain mukainen valitusoikeus ulotetaan koskemaan myös virkaan ja virkasuhteeseen nimityksiä. JHL:n mielestä valitusoikeus tulisi kuitenkin ulottaa koskemaan myös valtioneuvoston yleisistunnon tekemiä nimityspäätök-

siä. JHL esitti myös, että määräaikaisia virkanimityksiä koskevaa valitusmahdollisuutta vielä harkittaisiin. JHL esitti harkittavaksi, että valituskielto koskisi ainoastaan enintään vuoden kestäviä määräaikaisia virkasuhteita.

JHL esitti myös, että puolustusvoimien, poliisihallinnon, rajavartiolaitoksen ja ulkoasianhallinnon virkanimityksiä ja niitä koskevien valituskieltojen tarpeellisuutta selvittämään asetetaan erillinen työryhmä, jossa olisivat edustettuina näiden hallinnonalojen sekä niiden henkilöstöjärjestöjen edustajat.

### **3.1.2 Nimityspäätöksen kumoaminen**

#### **3.1.2.1 Muistio**

Työryhmä on ehdottanut, että tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi.

#### **3.1.2.2 Ministeriöt**

##### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Valtioneuvoston kanslia totesi, että muistion ehdotus siitä, että tuomioistuin 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 varmistaa ainakin pääosin sen, että vain oleelliset ja selkeästi todettavat virheet nimittämisprosessissa voitaisiin ottaa huomioon.

Muut ministeriöt eivät nähneet työryhmän ehdotuksessa tältä osin erikseen kommentoitavaa. Ministeriöt näkivät muistiossa esitetyt valitusoikeuden ja nimityspäätöksen kumoamisen rajaukset kuitenkin yleensä ottaen kannatettavina ja tarpeellisina, jos valitusmahdollisuus valtion virkaan ja virkasuhteeseen avattaisiin. Ministeriöissä nähtiin osin jopa välttämättömänä säätää rajauksia, joilla valitusmahdollisuudesta ja nimityspäätöksen kumoamisesta aiheutuvia haittoja pystyttäisiin minimoimaan.



### 3.1.2.3 Virastot

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Myöskään virastot eivät pääsääntöisesti nähneet työryhmän ehdotuksessa tältä osin erikseen kommentoitavaa. Myös virastot näkivät muistiossa esitetyt valitusoikeuden rajaukset yleensä kannatettavina ja tarpeellisina, jos valitusmahdollisuus valtion virkaan ja virkasuhteeseen avattaisiin. Osassa virastojen lausunnoista todettiin erityisesti rajauksen tärkeys.

#### **Lausunnoissa esitetyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

##### *Maanmittauslaitos*

Maanmittauslaitos totesi, että mikäli valitusoikeus avataan, on ehdotuksen mukainen nimityspäätöksen kumoaminen selkeämpi ja olemassa olevaan virkamies- ja hallintolainkäyttölainsäädäntöön soveltuva vaihtoehto. Hyvitysvaihtoehto ei olisi myöskään viranhakijan kannalta tosiasiallisesti vaikuttava ratkaisu. Viranomaisen toiminnan kannalta päätöksen kumoaminen aiheuttaa toisaalta merkittävästi lisätyötä ja vaikuttaa oleellisesti viran tehtävien hoitoon.

##### *Tilastokeskus*

Tilastokeskuksen kannan mukaan, jos nimityspäätökset asetetaan valituskelpoisiksi, tulisi valitusoikeus rajoittaa vain muotovirheisiin.

##### *Valtiokonttori*

Valtiokonttori katsoi, että jos valitusoikeus on mahdollistettava, tulisi seuraamuksena olla päätöksen kumoamisen sijaan hyvitys. Valtiokonttori totesi, että sen tehtävänä on toimia valtion yleisten vahingonkorvausasioiden hoitajana ja tässä roolissaan hyvityshakemusten käsittely voisi luontevasti kuulua Valtiokonttorin tehtäviin.

##### *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus totesi kannattavansa muistion ehdotusta siitä, että tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi.

### *Verohallinto*

Verohallinto piti hyvänä, että nimityspäätöksen kumoaminen olisi mahdollista vain tietyissä rajatuissa tilanteissa, mutta totesi, että muistion esitys siitä, että tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi, oli tulkinnanvarainen.

### *Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri piti tärkeänä, että muistiossa todetuina tavoin nimityspäätöksen kumoamisperusteena voisi olla vain sellainen haku- tai nimitysprosessin menettelyvirhe tai muu lainvastaisuus, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan itsensä mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi. Tämä olennaisuuskynnys olisi Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin kannan mukaan käytännössä tärkeä. Olennaisuuskynnys tulisi Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin näkemyksen mukaan ratkaistuksi hallinto- ja oikeuskäytännössä.

### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan olisi perusteltua arvioida sitä, voitaisiinko nimitysmenettelyssä ottaa valituskelpoisuuden sijasta sovellettavaksi jonkinlainen hyvitysseuramus, joka olisi toisaalta omiaan vahvistamaan hakijoiden oikeusturvaa, mutta toisaalta sen soveltaminen ei tulisi johtamaan nimityspäätöksen pysyvyyttä koskevan epävarmuuden aiheuttamiin seurauksiin.

## **3.1.2.4 Tuomioistuimet**

### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Korkein hallinto-oikeus piti ehdotettua sääntelyä tältä osin jatkoselvittelyä vaativana ja näki, että valitusoikeuden avaamisesta mahdollisesti aiheutuvia "turhia" nimityspäätösten kumoamispäätöksiä voitaisiin helpommin ehkäistä rajaamalla kysymykseen tulevia valitusperusteita kuin säätämällä kriteerejä nimityspäätöksen kumoamiselle. Myös asiasta lausuneet hallinto-oikeudet ja työtuomioistuin kiinnittivät asiaan huomiota.

## **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomioita siihen, että tuomioistuin voisi valituksen johdosta kumota nimityspäätöksen vain sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseessä olevaan virkaan tai virkasuhteeseen. Korkein hallinto-oikeus ymmärsi ehdotuksen taustalla olevat tavoitteet, mutta pitää ehdotettua sääntelyä kuitenkin virkamiesoikeudellisen systematiikan kannalta ongelmallisena ja jatkoselvittelyä vaativana. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valitusoikeuden avaamisesta mahdollisesti aiheutuvia "turhia" nimityspäätösten kumoamispäätöksiä voitaisiin ehkä helpommin ehkäistä rajaamalla kysymykseen tulevia valitusperusteita.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että erityisiä säännöksiä nimityspäätösten tuomioistuinvonnasta voidaan pitää perusteltuina myös sen esille saamiseksi, ettei nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon poistaminen merkitse sitä, että nimittävälle viranomaiselle kuuluva valta nimitysharkintaan siirtyisi tuomioistuimelle. Tarkoituksena olisi, että tuomioistuimet valvovat tämän harkintavallan käytön lainmukaisuutta, mutta eivät korvaa viranomaisen harkintaa omallaan.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että nimitysvalitukset käsiteltäisiin noudattaen hallintolainkäyttölain säännöksiä. Hallintolainkäyttölain mukainen valitus on luonteeltaan reformatorinen eli hallintotuomioistuin voi paitsi kumota valituksenalaisen päätöksen, myös muuttaa sitä tai kumottuaan päätöksen palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko hallintotuomioistuimen reagointimahdollisuuksia tarkoitus rajata hallintovalitukseen yleensä liittyvistä.

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

### *Helsingin hallinto-oikeus*

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa sellaiset viranomaisen päätöstä rasittavat menettelyvirheet, joilla ei ole ollut olennaista vaikutusta asiassa, eivät ole virheen toteamisesta huolimatta yleensä tähän mennessäkään johtaneet päätöksen kumoamiseen. Jos sen sijaan viranomaisen päätösharkinta on perustunut väärin lähtökohtiin tavalla, joka on saattanut vaikuttaa päätökseen, on päätös kumottu lainvastaisena. Nimenomaan tuomioistuimen tehtävään kuuluu arvioida, onko valituksen perusteeksi esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella valituksenalaista päätöstä on pidettävä lainvastaisena tai päätöksen on katsottava syntyneen virheellisessä järjestyksessä siten, että päätös on kumottava.

Esitysluonnoksesta seuraisi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan se, että virheellisiin premisseihin perustuvaa päätöstä (esimerkiksi nimityspäätöstä tehtäessä kelpoista hakijaa on pidetty ei-kelpoisena) ei voitaisi kumota, mikäli viranomainen pystyisi valitusvaiheessa näyttämään, että valittajaa ei olisi muutoinkaan nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että nimittämistä koskevien päätösten on perustuttava asianmukaisesti tehtyyn Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen ansioiden arviointiin. Hakijoiden vertailu kuuluu nimitysmenettelyyn hallintovaiheessa eikä nimittävä viranomainen voi tehdä sitä vasta hallinto-oikeudessa. Esimerkkitapauksessa viranomainen tekisi perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämän asianmukaisen ansiovertailun kelpoisten hakijoiden välillä vasta nimityspäätöksen jälkeen ja nimitys tulisi siten tosiasiallisesti ratkaistuksi vasta valitusvaiheessa.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan ehdotetun 59 §:n 1 momentti on kirjoitettu siten, että siitä syntyvän käsityksen mukaan valitusoikeuden rajoitukset on säädetty tyhjentävästi kyseisessä momentissa. Luonnoksessa ehdotetaan kuitenkin samaan aikaan lisättäväksi tuomioistuinlain 23 lukuun uusi 7 §, jolla muutoksenhakuoikeutta nimittämispäätöksistä rajoitettaisiin myös muiden kuin valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa mainittujen nimitysten osalta. Ehdotettua valtion virkamieslain 59 §:ää olisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan syytä muuttaa siten, että siitä suoraan ilmenisi, ettei sen 1 momentti ole tyhjentävä.

### *Hämeenlinnan hallinto-oikeus*

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan valtion virkamieslain 59 § 4 mom. muutosehdotuksen sanamuoto oli tulkinnanvarainen eikä sitä ollut yksityiskohtaisissa perusteluissa enemmälti avattu. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan olisi selkeämpää kirjoittaa säännös samaan muotoon, mitä kunnallisten viranhaltijoiden nimityspäätösten muutoksenhakuun sovellettavassa kuntalaissa on säädetty. Näin lainmukaisuus nousisi sanamuoto-

dossa samalle tasolle kuin menettelyvirheet, eikä jäisi sellaista käsitystä, että menettelyvirhe olisi keskeisin valitusperuste.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ehdotetun säännöksen sanamuoto aiheuttaisi myös tilanteen, jossa laki on ristiriidassa ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten kanssa. Voisi syntyä tilanteita, joissa päätös voitaisiin purkaa tai kantelun johdosta poistaa ylimääräisenä muutoksenhakuna, mutta sitä ei voisi kumota virkamieslain muutoksenhakua koskevan säännöksen nojalla.

#### *Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus piti erittäin tulkinnanvaraisena sitä, että muistion ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi 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. Tulkinnanvaraisuus olisi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan omiaan vaikuttamaan sen soveltamiskäytäntöön.

#### *Vaasan hallinto-oikeus*

Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esitetyllä lainsäädännöllä luotaisiin tilanne, jossa tuomioistuin ei tietyissä tilanteissa voisi kumota päätöstä, vaikka päätös olisi selvästi lainvastainen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa avoimesta virasta ei olisi lainkaan kerrottu julkisuuteen ennen jonkun henkilön nimittämistä, valitus ei voisi menestyä, jos muutoksenhakija olisi selvästi vähemmän ansioitunut kuin virkaan nimitetty henkilö. Esitetty vaikutusjakaava olennaisuusvaatimus tarkoittaisi, että ”tavallinen” lainvastaisuus ei voisi johtaa päätöksen kumoamiseen. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tämä ei vastaa Suomen perustuslain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että eri asia on, että hallinto-oikeuskäytännössä päätöksiä ei välttämättä ole kumottu vähäisten menettelyvirheiden vuoksi. Säädösten on kuitenkin ongelmallista, jos vahvistetaan, että lainvastaisia päätöksiä ei saa kumota. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tuomioistuimen harkintaa ei tulisi ohjata esitetyllä tavalla, eikä muutoksenhaun sisällöstä tulisi säätää muuta kuin se, että nimittämispäätöksestä voi valittaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Näiltä osin viittaus hallintolainkäytönlain 7 §:n 2 momenttiin on riittävä. Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että näiltä osin lainsäädännön valmistelua tulisi jatkaa toisista lähtökohdista kuin muistiossa.

### *Työtuomioistuin*

Työtuomioistuimen mukaan kysymyksiä herätti nimityspäätöksen kumoamiseksi ehdotettu edellytys: tuomioistuin voisi 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. Työtuomioistuimen mukaan tämän edellytyksen sisältöä, käytännön vaikutuksia ja eroavuutta siihen yleiseen kumoamisedellytykseen, että valituksenalainen päätös on lainvastainen, on muistiossa perusteltu vain niukasti.

### **3.1.2.5 Muut lausunnonantajat**

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olisi poikkeuksellista, että tuomioistuimen harkintavaltaa rajoitetaan ehdotetulla tavalla säännönmukaisessa muutoksenhaussa, mutta totesi, että sen jonkinlaiselle rajaamiselle voisi löytyä perusteluja.

Lausunnon antaneet valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt esittivät, että nimityspäätöksen kumoamiselle asetettu virheen olennaisuusvaatimus tulisi poistaa. Järjestöt totesivat myös, että tuomioistuimen tulisi kumota nimityspäätös, mikäli päätöksen lainvastaisuus olisi vaikuttanut yleensä ottaen hakijoiden, eikä vain valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi.

#### **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

##### *Eduskunnan oikeusasiamies*

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että esitetty nimityksen kumoamisperuste muistutti hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1-kohdassa säädettyä kumoamisperustetta. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olisi poikkeuksellista, että tuomioistuimen harkintavaltaa rajoitetaan ehdotetulla tavalla säännönmukaisessa muutoksenhaussa.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi kuitenkin, että valituskiellon kumoamisen yhteydessä on laajalti pohdittava valitusmahdollisuuden avaamisen vaikutuksia sekä nimitetyn että nimittämättä jääneen oikeusturvaan ja asianomaisen viraston toiminnan kannalta. Ja että nämä syyt saattaisivat puoltaa jonkinlaista tuomioistuimen harkintavallan rajaamista.

### *Palkansaajajärjestö Pardia*

Pardia esitti päätöksen kumoamiseen liittyvän edellytyksen osalta, että olennaisuusvaatimus tulisi poistaa. Pardia esitti lisäksi, että ehdotettua 59 § 3 momenttia tulee muuttaa siten, että nimityspäätös tulee kumota, mikäli lainvastaisuus on saattanut vaikuttaa virkaa hakeneiden mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi, ei pelkästään valittajan.

### *Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry*

JHL puolsi valittua ratkaisua, jonka mukaan valituksesta seuraa valituksen kohteena olevan päätöksen kumoaminen, mikäli valitus osoittautuisi aiheelliseksi. JHL ehdotti, että 59 § 3 momentin sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että tuomioistuimen tulisi kumota nimityspäätös, mikäli sen lainvastaisuus on saattanut vaikuttaa virkaa hakeneiden mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseessä olevaan virkaan tai virkasuhteeseen. JHL:n mukaan arvioitaessa sitä, onko nimityspäätökseen liittynyt lainvastaisuus voinut vaikuttaa lopputulokseen, tulisi huomioida myös muiden hakijoiden eikä ainoastaan valittajan mahdollisuudet tulla valituksi. JHL esitti myös, että olennaisuuskriteeri kumoamiselle poistetaan.

## **3.1.3 Toimivaltainen hallinto-oikeus**

### **3.1.3.1 Muistio**

Työryhmä on ehdottanut, 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 varmistettaisiin, että nimityspäätös tulee kaikkia tuomiopiirejä koskien samanaikaisesti lainvoimaiseksi, ja keskitetään yksittäisestä nimityksestä tehtyjen valitusten käsittely yhteen hallinto-oikeuteen.

### **3.1.3.2 Ministeriöt**

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Oikeusministeriötä lukuun ottamatta ministeriöt eivät lausuneet asiasta erikseen. Oikeusministeriö katsoi, että virkamieslain muutosehdotukseen tulisi ottaa säännös vaihtoehdoista oikeuspaikasta tilanteessa, jossa hallinto-oikeuden omasta nimitysratkaisusta valitaan.

### 3.1.3.3 Virastot

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Vain muutamat virastot lausuivat erikseen toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen liittyen. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut piti hyvänä sitä, että toimivaltainen tuomioistuin olisi määritelty esityksessä yksityiskohtaisesti. Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri totesi, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirien osalta ei ole erikseen määritelty viranomaisen päätoimipaikkaa, ja ehdotti, että mikäli viranomaisen päätoimipaikka ei ole määriteltävissä, valitus tehtäisiin muulle erikseen säädetylle hallinto-oikeudelle. Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mukaan myös muutoksenhakutahona hallinto-oikeus yleistuomioistuimena on perusteltu.

### 3.1.3.4 Tuomioistuimet

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Korkein oikeus piti muistion ehdotusta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta perusteltuna. Tuomioistuinten antamissa lausunnoissa tuotiin esiin myös muita mahdollisuuksia ja myös tarpeita määritellä toimivaltainen hallinto-oikeus toisin.

#### **Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

##### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus piti perusteltuna sitä, että nimitysasioissa on kulloinkin toimivaltainen vain yksi hallinto-oikeus eli päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan mukainen hallinto-oikeus.

##### *Vaasan hovioikeus*

Vaasan hovioikeus totesi, että koska valitusoikeus ei koske lainkäyttötehtävissä olevia henkilöitä, alueellinen hallinto-oikeus on oikea valitusviranomainen eikä ole tarpeen säätää samanlaista valitustietä kuin valtion virkamieslain 53 a §:ssä.

##### *Helsingin hallinto-oikeus*

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka ei ole aina yksiselitteinen. Muitakin mahdollisuuksia määritellä toimivaltainen hallinto-oikeus olisi, esimerkiksi sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä päätös on tehty.



Helsingin hallinto-oikeuden mukaan nykyinen valitusviranomaista koskeva sääntely ei ole hallinto-oikeuksien omien virkamiesten osalta tyydyttävä. Helsingin hallinto-oikeus esitti muutoinkin kuin nimityspäätöksiä koskevilta osin, että muutoksenhakutie aina tietyn alueellisen hallinto-oikeuden virkamiestä koskevasta päätöksestä muutetaan esteellisyyssyistä ohjautumaan toiseen alueelliseen hallinto-oikeuteen kuin siihen, jonka palvelussuhteeseen liittyvästä asiasta on kysymys. Muutoin tällaisessa tilanteessa jouduttaisiin turvautumaan erityismenettelyyn, missä korkein hallinto-oikeus aina erikseen nimittää asiaa ratkaisemaan esteettömän kokoonpanon toisesta hallinto-oikeudesta.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan valtion virkamieslain 59 §:ssä tulisi ottaa huomioon vastaava toimivaltaista tuomioistuinta koskeva säännös kuin ehdotetun tuomioistuinlain 23 luvun 7 §:n 2 momentissa, jonka mukaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin muutosta asianomaiselta tuomioistuimelta.

#### *Turun hallinto-oikeus*

Turun hallinto-oikeus totesi, että viranomaisen päätoimipaikan ottaminen määräytymisperusteeksi ohjannee valituksia Helsingin hallinto-oikeuteen sellaisissakin tapauksissa, joissa päätös on tehty jonkin muun hallinto-oikeuden toimialueella ja myös asianosaisten kotipaikka on siellä. Turun hallinto-oikeuden mukaan päätöksen tekopaikan mukaan määräytyvä oikeuspaikka voisi siten olla tarkoituksenmukaisempi ja myös yksinkertaisempi soveltaa, koska se ei edellyttäisi viranomaisen organisaation enempää selvittämistä.

#### *Vaasan hallinto-oikeus*

Vaasan hallinto-oikeus piti esitykseen sisältyvää sääntelyä valituksia käsittelevästä tuomioistuimesta selkeänä.

#### *Ahvenanmaan hallintotuomioistuin*

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin kiinnitti huomiota toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen. Valitukset valtakunnallisten viranomaisten nimityksistä ohjautuisivat suurelta osin Helsingin hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, olisiko sillä käytännössä vahvemmat liitokset toiseen tuomiopiiriin. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin näki perusteltuna harkita tapausten tasaisempaa jakamista eri hallintotuomioistuihin.

#### *Pirkanmaan käräjäoikeus*

Pirkanmaan käräjäoikeus kiinnitti huomiota siihen, että nimitystä koskeva valitus käsiteltäisiin ehdotuksen mukaisesti hallinto-oikeudessa, mutta ehdotuksessa ei ollut esitetty vaihtoehtoja foorumia tilanteessa, jossa kyseisen hallinto-oikeuden omasta nimitysratkaisusta valitetaan.

## 3.1.4 Päätöksen toimeenpano

### 3.1.4.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että 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.

### 3.1.4.2 Virastot

Vain muutama virasto lausui erikseen muistion esityksestä nimityspäätöksen toimeenpanoon liittyen. Pelastusopisto piti hyvänä sitä, että nimityspäätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin mukaan viraston toimintaa turvaisi myös se muistiossa esitetty, että nimityspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Nimityspäätöksen toimeenpano tuli kuitenkin lausunnoissa esiin myös vaikutusten arviointiin liittyvissä kommentteissa.

## 3.1.5 Oikeus saada virkavapautta ja eroaminen toisesta virasta

### 3.1.5.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että 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.

### 3.1.5.2 Virastot

Vain muutamat virastot lausuivat erikseen liittyen oikeuteen saada virkavapautta ja eroamiseen toisesta virasta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus totesi, että virkamiehen näkökulmasta on perusteltua, toiseen valtion virkaan nimitettäessä, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran kannan mukaan olisi hyvä, ja käytännössä välttämätöntäkin, että henkilö saisi virkavapautta siihen saakka, kunnes nimitys on lainvoimainen.

### 3.1.5.3 Tuomioistuimet

Vain muutama tuomioistuin lausui erikseen liittyen oikeuteen saada virkavapautta ja eroamiseen toisesta virasta. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus piti hyvänä ehdotusta virkamiehelle säädetystä oikeudesta saada virkavapautta aikaisemmasta virkasuhteesta, kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman. Helsingin käräjäoikeus piti tärkeänä sitä, että nimitysillä olisi mahdollisuus ottaa virka tai tehtävä vastaan ja saada virkavapautta mahdollisesta aikaisemmasta virasta.

### 3.1.5.4 Muut lausunnonantajat

Eduskunnan oikeusasiamies totesi nimitetyn oikeusturvaan liittyen, että lakiesityksessä on varmistettava, että riippumatta siitä, mistä virastosta nimitetty lähtee ja minkä viraston uuteen virkaan hän siirtyy, hänellä olisi oikeus saada virkavapautta kunnes nimityspäätös on lainvoimainen.

## 3.1.6 Vaikutusten arviointi

### 3.1.6.1 Muistio

Työryhmä on todennut, että valituskiellon poistaminen virkaan ja virkasuhteeseen nimitämisen osalta voi aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia valtion virastoille sekä hallinto-tuomioistuimille. 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 välillisistä kustannuksista ei ole mahdollista tehdä.

Työryhmä on todennut myös, että 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.

Työryhmä totesi kuitenkin myös, että valitusoikeuden laajentaminen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin mahdollistaa nimityspäätöksen jälkikäteisen muuttamisen valituksen seurauksena ja edistää osaltaan hakijoiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

### 3.1.6.2 Ministeriöt

#### Lausuntopalaute lyhyesti

Ministeriöiden lausunnoissa tuli esiin vaikutusten arvioinnin vaikeus, mutta myös sen välttämättömyys. Ministeriöt arvioivat viranomaisten työmäärän ja hallinnollisen työn määrän kasvavan jopa merkittävästi. Muutos edellyttäisi tällöin ministeriöiden mukaan lisäresursseja valtion virastoille. Ministeriöt arvioivat muutoksen myös muuten vaikeuttavan ja luovan epävarmuutta virastojen toimintaan ja sen jatkuvuuteen.

Ministeriöiden arvioiden muutos heikentäisi valtiotyönantajan työnantajakuvaa ja kilpailukykyä työnantajana. Lausunnoissa muutoksen arvioitiin aiheuttavan rekrytointiprosessin pidentymistä entisestään sekä yleensä ottaen viivettä ja epävarmuutta nimityksiin. Tämä voisi johtaa lausuntojen mukaan jopa siihen, että parhaat hakijat eivät hakeutuisi valtion virastojen tehtäviin, eikä parasta mahdollista henkilöstöä saataisi siis rekrytoitua valtiolle. Ministeriöiden arvion mukaan erityisesti yksityiseltä sektorilta valtiolle hakeutuvien määrä vähenisi.

Lausunnoissa tuli myös esiin, että virastojen lisäksi uudistus voisi toteutuessaan kuormittaa erityisesti tuomioistuimia ja että siihen liittyvät taloudelliset vaikutukset tulisi myös selvittää tarkasti. Muutoksella saattaisi arvioiden mukaan olla myös hyvinkin huomattavia vaikutuksia ICT-kustannuksiin valtiolle.fi -järjestelmään.

#### Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen

##### *Valtioneuvoston kanslia*

Valtioneuvoston kanslia totesi, että tarkkaa arviota vuositasolla tehtävien valitusten määrästä tai niiden aiheuttamista välittömistä tai välillisistä kustannuksista ei ole tässä vaiheessa mahdollista tehdä, eikä kanslia nähnyt mahdolliseksi esittää osaltaan täsmällistä kantaa esityksen vaikutusarviointiin.

##### *Ulkoasiainministeriö*

Ulkoasiainministeriön mukaan oli vaikeaa arvioida muutoksesta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten määrää, mutta olisi selvää, että valitusoikeuden avaamisesta aiheutuisi huomattavaa hallinnollisen työn lisäystä sekä viivettä ja epävarmuutta toiminnan jatkuvuuden kannalta. Ulkoasiainministeriö totesi myös, että valitusoikeus heikentäisi valtion mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja.

### *Oikeusministeriö*

Oikeusministeriö piti tärkeänä, ettei uudistus toteutuessaan tarpeettomasti kuormita tuomioistuimia. Taloudelliset vaikutukset hallintotuomioistuimille tulisi jatkovalmistelussa selvittää tarkemmin. Valitusmahdollisuus tulisi lisäämään hallintotuomioistuinten työmäärää ja siihen olisi turvattava riittävät, täysimääräiset lisäresurssit tuomioistuinten toimintamenoihin. Kysymys olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olennainen ottaen huomioon tuomioistuinten määräraha-kehityksen voimakas aleneminen. Oikeusministeriön mukaan toimintaa joudutaan sopeuttamaan jo toiminnan nykyisissä puitteissa.

Oikeusministeriö totesi myös, että valitusoikeuden avaaminen tulisi lisäämään myös viranomaisten työmäärää. Lisätyötä aiheuttaa muun ohella tuomioistuinprosessiin osallistumisen lisäksi tehtävien järjestelyt sinä aikana, kun nimityspäätös ei ole lainvoimainen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, kuten työryhmän muistiossa todetaan, valitusoikeuden avaaminen saattaa lisätä sekä virkaan nimitettävän että työnantajaviranomaisen näkökulmasta epävarmuutta palvelusuhteen pysyvyydestä. Oikeusministeriön kannan mukaan muistion mukaisilla ratkaisuilla on pyritty varmistumaan siitä, ettei uudistus kohutuottomasti hankaloita pätevän henkilöstön rekrytointia valtiolle. Valitusoikeuden avaamisen ei toisaalta tulisi johtaa myöskään määräaikaisten virkasuhteiden käytön lisääntymiseen tai virkasuhteen käytön vähenemiseen valtionhallinnon pääasiallisena palvelussuhteena. Oikeusministeriö pitikin tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja mahdollisiin epäkohtiin tarvittaessa puututaan.

### *Sisäministeriö*

Sisäministeriön mukaan ehdotettu menettely heikentäisi valtiotyönantajan työnantajakuvaa ja kilpailukykyä ja vähentäisi todennäköisesti erityisesti yksityiseltä sektorilta valtiolle hakeutuvien määrää. Yksityiseltä sektorilta valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn henkilön kannalta menettely aiheuttaisi käytännössä pitkän epävarmuuden ajan ja jos valitus menestyisi, jäisi yksityiseltä sektorilta virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty henkilö ilman työpaikkaa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä riski oli merkittävä ja saattaisi aiheuttaa huomattavia vaikeuksia tehtävien täyttämiseksi.

Sisäministeriö totesi myös, että valituskiellon kumoaminen tulisi aiheuttamaan rekrytointiprosessin pidentymistä, josta aiheutuu vaikutuksia rekrytoivalle viranomaiselle ja virkaan nimitetyille henkilöille. Menettely aiheuttaisi tarpeen myös lisätä henkilöstöhallinnon resursseja, josta aiheutuu taloudellisia kustannuksia.

### *Puolustusministeriö*

Puolustusministeriön mukaan on riski siitä, että henkilöstöhallinnon ja nimitysasioiden valmisteluun osallistuvan henkilöstön työkuorma kasvaa. Mahdollisten valitusten aiheuttama lisätyö nimityksen tehneessä virastossa edellyttää riittävää ja asiantuntevaa henkilöstöresursointia. Pääesikunnan vahva näkemys on, että esitetyistä valtion virkamieslain muutoksista aiheutuvaa lisätyötä ei ole puolustusvoimissa mahdollista hoitaa voimassaolevin resurssein.

### *Valtiovarainministeriö*

Valtiovarainministeriö totesi, että jos esitetty muutos tulee voimaan, tarkoittaa se lisäresurssien tarvetta myös ministeriössä mahdollisten valitusten käsittelyyn, huolimatta siitä, että valitusoikeuden piiriin kuuluisi vain osa ministeriön nimityspäätöksistä.

### *Opetus- ja kulttuuriministeriö*

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että ottaen huomioon ministeriössä aiemmin tehtyjen nimitysten määrän ja laadun on oletettavaa, että ainakin joitain valituksia tehtäisiin vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriön nimityspäätöksistä. Tästä tietenkin aiheutuisi ministeriölle lisätyötä.

### *Maa- ja metsätalousministeriö*

Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että yksityiseltä sektorilta tulevalle hakijalle ei ole mahdollisuutta saada virkavapautta siihen saakka, kun nimityspäätös on lainvoimainen, vaan hänen on irtisanouduttava, jos ottaa viran vastaan vaikka nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa. Jos päätös muuttuu muutoksenhaun johdosta, henkilö jää siis tyhjän päälle. Ministeriö totesi, että tämä voi käytännössä merkitä sitä, että yksityiseltä sektorilta ei haettaisi valtion virkoihin.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan nimittämispäätöksien tiedoksiantaminen tulee lisäämään merkittävästi työmäärää, koska esimerkiksi ministeriön nimitystoimivaltaan kuuluvien asiantuntijoiden ja sihteereiden tehtäviin voi olla useita satoja hakijoita, ja tästä syystä olisi perusteltua, että tämä otettaisiin huomioon vaikutusarvioinnissa.

Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että jos valitusoikeus sallittaisiin, hallinnollinen työ tulisi ministeriössä lisääntymään ja rekrytointiprosessi hidastuisi ja työnantajakuva voisi heikentyä, jolloin parhaat hakijat eivät ehkä hakeudu valtion virastojen tehtäviin. Vaikka tehtävänkuviiin ja hakuilmoituksiin kiinnitetään maa- ja metsätalousministeriössä jo nyt erityistä huomiota, tekstisisältöihin tulisi kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan on odotettavissa, että lain voimaantulon jälkeen nimityksistä voi tulla valituksia ja se merkitsisi työmäärän lisääntymistä ja johtaisi lisäresurssitarpeeseen.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan muistion esityksen mukainen valitusoikeuden avaaminen voi johtaa siihen, että valtioneuvoston yleisistunnoissa käsiteltävien nimitysten määrä lisääntyisi nykyisestä. Luonnoksessa ehdotetut säännökset saattaisivat johtaa myös siihen, että valtionhallinnossa yleisimminkin ryhdytään palkkaamaan työsopimussuhteisia henkilöitä silloin, kun tehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että edellä todetut seikat aiheuttavat työryhmän ehdotuksessa todetulla tavalla merkittävää haittaa virastojen tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle. Käytännössä tämä voi ilmetä siten, että niiden asioiden käsittely viivästyy, joiden hoitamista varten virkamies on nimetty, jos nimitetty virkamies ei aloita viran hoitamista ennen kuin nimityspäätös on saanut lainvoiman.

Maa- ja metsätalousministeriö ei katsonut myöskään tarkoituksenmukaiseksi, että nimitysasioissa valittaminen olisi maksutonta.

Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että on paikallaan selvittää myös muihin tietojärjestelmiin ja erityisesti Kieku-järjestelmään mahdollisesti tarvittavat muutokset ja varmistettava niiden toiminnallisuus käytännössä ennen kuin tehdään päätös lain voimaantuloajan kohdasta.

#### *Liikenne- ja viestintäministeriö*

Liikenne- ja viestintäministeriö korosti vaikutusten rehellistä ja kattavaa esille tuomista. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että valituskiellon kumoaminen lisää viranomaisten työmäärää hallinnollisen työn lisääntymisen myötä. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi myös, että valtiosektorin ulkopuoliset hakijat joutuisivat esityksen toteutuessa elämään epävarmuudessa, kumoutuuko heidän palvelussuhteensa muutoksenhaun myötä ja että tämä seikka heikentäisi valtiosektorin mahdollisuuksia houkutella laadukasta työvoimaa valtiosektorin ulkopuolelta.

Muutoksella saattaisi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan olla hyvinkin huomattavia vaikutuksia ICT-kustannuksiin valtiolle.fi -järjestelmään. Näistä menolisäyksistä olisi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan saatava luotettava kustannusarvio ennen mahdollisen hallituksen esityksen antamista, ja samalla varmistettava, että mahdollisesti uudistettava järjestelmä toimii moitteettomasti siten, että siitä ei aiheudu haittaa virastojen toiminnalle.

### *Sosiaali- ja terveysministeriö*

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi muutoksen riskinä olevan, että valituskiellon purkamisen hankaloittaisi suuresti virastojen työtä.

### *Ympäristöministeriö*

Ympäristöministeriön mukaan muutos tulisi lisäämään tarvetta lakimiesten paikkaamiselle ja lisäävän tältä osin kustannuksia valtiolle.

## **3.1.6.3 Virastot**

### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Virastot näkivät muistion esitysten hallinnolliset vaikutukset jopa merkittävänä hättänä. Muutoksen arvioitiin aiheuttavan merkittävää hättää virastojen tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle. Virastojen arvioiden mukaan muutoksella tulisi olemaan taloudellisia vaikutuksia ja se voisi aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia valtiolle. Vastaavalla tavalla kuin ministeriötkin, virastot näkivät vaikutusten arvioinnin kuitenkin vaikeaksi, mutta vaikutusten olevan pääsääntöisesti negatiivisia.

Virastot näkivät myös vastaavalla tavalla kuin ministeriötkin, että muutos heikentäisi valtion työntajakuvaa ja vaikeuttaisi rekrytointiprosessia. Rekrytointiprosessien arvioitiin pitkittyvän käytännössä jopa vuosien mittaisiksi. Valitusmahdollisuuden nähtiin vähentävän hakeutumista viraston palvelukseen, erityisesti yksityiseltä sektorilta ja käytännössä valtio voisi menettää työnantajana pätevimmät ja osaavimmat hakijat ja henkilöstön osaamistaso mahdollisesti heikkenisi jopa muutamien vuosien ajanjaksolla. Virastot näkivät, että muutoksenhau johdosta jouduttaisiin elämään pitkiä aikoja "välitilassa", ennen kuin varmuus nimityksestä saadaan. Tällä olisi merkittäviä vaikutuksia sekä nimitetyn asemaan ja oikeusturvaan että virastojen toimintaan. Erityisesti kriittisissä asiantuntijatehtävissä mahdolliset nimitysten valitusprosessit asettaisivat virastot vaikeaan tilanteeseen.

Virastojen mukaan muutos voisi vaikuttaa myös siten, että virkasuhteita muutettaisiin entistä enemmän työsuhteiksi tai käytettäisiin lyhyitä määräaikaisuuksia, jotta välttyttäisiin valitusten aiheuttamalta rekrytoinnin hidastumiselta, lisätyöltä ja -kustannuksilta.



## **Lausunnoissa esitetyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

### *Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut*

Aluehallintovirastojen toimintaan ja resursseihin mahdollisella lainmuutoksella tulisi olemaan taloudellisia vaikutuksia. Aluehallintovirastot arvioivat, että muutoksenhakuoikeuden avaaminen tulee todennäköisesti pitkittämään tulevia rekrytointiprosesseja. Nimityspäätöksestä tehty valitus aiheuttaisi myös epävarmuutta sekä virkaan valitulle että virastolle ja erityisesti kriittisissä asiantuntijatehtävissä mahdolliset nimitysten valitusprosessit voisivat heikentää tehokkuutta pitkittyvien tehtäväjärjestelyjen takia. Kilpailu parhaista hakijoista voisi tulla myös nykyistä haastavammaksi tällaisessa tilanteessa.

### *Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Tarkkaa arviota vuositasolla tehtävien valitusten määrästä tai niiden aiheuttamista välittömistä tai välillistä kustannuksista Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä ei ole mahdollista tehdä. Esitysten toiminnallisten ja muiden mahdollisten vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi ehdotusten toteutuessa muistiossa esitetyllä tavalla.

### *Hätäkeskuslaitos*

Hätäkeskuslaitos totesi, että mikäli valitusoikeus ulotetaan koskemaan virkanimityksiä, tulee se työllistämään lisää virastojen hallintohenkilöstöä, jota on jatkuvasti pyritty vähentämään. Hätäkeskuslaitos totesi myös, että turvallisuusalan virastoissa erityisesti operatiivinen toiminta tulee jatkossakin hoitaa virkatyönä ja valitusoikeuden laajentaminen nimityksiin kuormittaisi eniten virastoja, joissa työsopimussuhteista henkilöstöä ei juuri voida käyttää. Valituskiellon poistaminen vaikeuttaisi myös henkilöstövoimavarojen joustavaa käyttöä sekä lisäisi merkittävästi rekrytointiin ja mahdollisiin valituksiin sitoutuvaa hallinnollista työtä.

### *Ilmatieteenlaitos*

Ilmatieteenlaitos ei pitänyt vaikutuksia toimintaansa, rekrytointeihin, resursseihin, htv- tai muihin kustannuksiin todennäköisinä.

### *Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö*

Nimityspäätöksistä valittamisen kiellon kumoaminen lisäisi Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön mukaan viranomaisten työtä ja aiheuttaisi kustannuksia sekä prosessiin tarvittavan ylimääräisen ajan että mahdollisten korvausten muodossa.

### *Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri*

Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri arvioi, että työryhmän ehdotuksilla ei olisi käytännössä taloudellisia tai muita vaikutuksia sen toimintaan.

### *Liikennevirasto*

Liikenneviraston kannan mukaan uudistuksella olisi merkittävä vaikutus valtionhallintoon ja sen toimintaan. Valituskiellon poistuminen lisäisi juridisen osaamisen tarvetta rekryointiprosessissa. Liikenneviraston mukaan myös turhat valitukset aiheuttaisivat lisäkustannuksia. Uudistus lisäisi myös työsuhteen suosiota palvelussuhdemuotona.

### *Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi*

Trafin mukaan vaikutukset näkyisivät ainoastaan rekryointien kautta saatavassa uudessa osaamisessa ja sen kautta viraston vaikuttavuudessa ja tuottavuudessa negatiivisena tekijänä.

### *Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea*

Fimean näkemyksen mukaan valituskiellon poistamisella olisi huomattavia kielteisiä vaikutuksia viraston toimintaan. Fimea totesi, että valitusprosessi ja pelkästään sen mahdollisuus aiheuttaisi merkittävää haittaa viraston tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle.

Fimea piti erittäin todennäköisenä myös sitä, että valitusmahdollisuus vähentäisi hakeutumista viraston palvelukseen. Fimean mukaan käytännössä valtio tulisi menettämään työnantajana pätevimmat ja osaavimmat hakijat ja henkilöstön osaamistaso väjäämättä heikkenisi jo parin rekryointikierroksen jälkeen.

Fimea totesi, että ehdotettu valitusprosessi työllistäisi huomattavasti henkilöstöhallintoa ja oikeudellisia palveluita. Fimean mukaan on erittäin mahdollista, että hakijat, jotka ovat hakijoina asianomaisia, mutta joiden asemaan nimityspäätöksestä valittaminen ei toisi muutosta, kuormittaisivat paitsi virastoja myös tuomioistuimia valittamalla kaikista nimityspäätöksistä. Ilmiö on Fimean käsityksen mukaan tuttu myös muille virastoille.

### *Maahanmuuttovirasto*

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan valituskiellon poistaminen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevista päätöksistä lisäisi Maahanmuuttoviraston henkilöstöhallinnon ja viraston muidenkin yksiköiden työmäärää nimitysasioiden valmistelussa ja

voisi edellyttää henkilöstöhallinnon resurssien kasvattamista. Maahanmuuttovirasto arvioi myös, että valitustilanteissa nimityspäätöksen lainvoiman saavuttaminen voisi kestää valitusvaiheen kestosta johtuen jopa pari vuotta.

#### *Maanmittauslaitos*

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan käytännössä valitusoikeuden laajentaminen nimityspäätöksiin monimutkaistaa ja pidentää virkasuhteisten rekrytointiprosessia. Lisäksi valitusoikeiden laajentaminen ei lähennä eri palvelussuhdelajien sääntelyä. Muutos voisi myös lisätä työsopimussuhteen käyttöä.

#### *Maaseutuvirasto*

Maaseutuvirasto totesi, että valitusmahdollisuuden avaaminen lisää ennen kaikkea rekrytointitilanteisiin liittyvää epävarmuutta ja pitkittää tarpeettomasti rekrytointiprosesseja sekä heikentää valtion kiinnostavuutta kilpailukykyisenä työnantajana. Maaseutuviraston mukaan, ottaen huomioon tuomioistuinten käsittelyajat, aiheuttaa muutoksenhakumahdollisuus toteutuessaan todella merkittävää haittaa virastojen tulokselliselle toiminnalle ja toiminnan suunnittelulle. Muutoksenhaun johdosta jouduttaisiin elämään pitkiä aikoja "välitilassa", ennen kuin varmuus nimityksestä saadaan. Erityisesti työvoiman rekrytointi yksityiseltä puolelta vaikeutuisi merkittävästi, koska työpaikan lopullinen varmistuminen voisi kestää todella kauan.

#### *Poliisihallitus*

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan valitusoikeus heikentäisi valtion mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja, sillä valitusoikeus toisi mukanaan monia epävarmuustekijöitä. Tällaisessa tilanteessa olisi lyhennäköistä, jos valtio heikentää kilpailukykyään osaavasta työvoimasta. Poliisihallituksen mukaan valituskiellon poistaminen saattaisi myös lisätä työsopimussuhteiden käyttöä valtiolla. Poliisitoiminnassa työsopimussuhde ei tulisi kyseeseen, sillä julkista valtaa käyttävät tehtävät tulee hoitaa virkasuhteessa ja virkavastuulla.

Poliisissa valitusoikeuden myöntäminen saattaisi joissakin tapauksissa vaikuttaa poliisin toiminnan tehokkuuteen, jos samassa yksikössä jouduttaisiin hoitamaan useita tehtäviä samanaikaisesti erilaisin tehtäväjärjestelyin.

Poliisihallituksen mukaan huomattavaa on myös se, että yksityisellä sektorilla ei tunneta virkavapausmenettelyä, joten esitetty muutos todennäköisesti heikentäisi valtion kilpailukykyä osaavasta työvoimasta.

### *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira*

Valvira totesi, että muutos voisi vaikuttaa valtion ulkopuolelta rekrytoitaviin asiantuntijoihin, joilla muutoinkin olisi hyvät työmarkkinat. Valviran mukaan valitusoikeus voi myös lisätä työnantajien halukkuutta käyttää työsuhdetta palvelussuhdelajina tai lisätä alle kahden vuoden määräaikaisuuksien käyttämistä virkasuhteissa.

Valvira totesi myös, että taloudellisia vaikutuksia olisi hyvin vaikea arvioida. Muutoksesta aiheutuisi mahdollisesti joitakin päällekkäisiä henkilöstökuluja. Taloudellisia vaikutuksia saattaisi syntyä myös tilanteessa, jossa viran täyttämisen viivästyminen tai muu vaikeus haittaa esim. viraston sitoumusten toteuttamista (sopimukset, hankkeet, projektit). Vaikutusta voisi olla myös toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseen.

### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisiin mukaan valitusoikeuden aiheuttama epävarmuus nimityspäätöksen pysyvyydestä olisi omiaan heikentämään edellytyksiä uuden henkilöstön rekrytoimiseen erityisesti valtionhallinnon ulkopuolelta. Konkretisoituvat valitusprosessit olisivat omiaan heikentämään viranomaisen edellytyksiä toteuttaa rekrytoinnit viraston toiminnallisten tarpeiden edellyttämällä tavalla ja aikataululla. Ja konkretisoituvien valitusprosessien aiheuttama työmäärä edellyttäisi viranomaisen lisäresursointia. Suojelupoliisiin mukaan käytännössä nimityksiasiaan liittyvä valitusprosessi saattaisi myös joiltakin osin jopa estää viranomaisen normaalin toiminnan valitusprosessin vireilläoloaikana.

Suojelupoliisi kiinnitti huomiota myös siihen, että tilanteessa, jossa esimerkiksi yksityisen työnantajan palveluksesta pois siirtyneen henkilön nimitys myöhemmin kumotaan, voisi kyseinen henkilö menettää sekä virkansa että myös aikaisemman työpaikkansa yksityisellä työnantajalla.

### *Suomen ympäristökeskus*

Suomen ympäristökeskuksen mukaan työmäärä valtion virastoissa todennäköisesti lisääntyisi mahdollisten valitusten johdosta, koska viraston olisi säännönmukaisesti annettava vastineensa valituksiin. Työmäärää olisi kuitenkin mahdoton arvioida. Suomen ympäristökeskus totesi myös, että valituskiellon poistaminen voisi vaikuttaa myös siten, että virkasuhteita muutettaisiin entistä enemmän työsuhteiksi, jotta välttyttäisiin valitusten aiheuttamalta rekrytoinnin hidastumiselta.

### *Säteilyturvakeskus*

Säteilyturvakeskus totesi, että jos nimityspäätöksestä voisi valittaa, voisi asia olla auki ja tilanne nimitettävän kannalta epäselvä hyvinkin pitkään, jopa 3-4 vuotta eli kunnes KHO-käsittelyn tulos olisi selvillä. Tällöin alun perin valitun henkilön valinnan voi panna täytäntöön mutta päätöksen mahdollisesti kumoutuessa menettelyvirheeseen henkilö jäisi ilman virkaa. Tämä olisi Säteilyturvakeskuksen mukaan valitun henkilön kannalta ongelmallista ja johtaisi todennäköisimmin siihen, että virasto käynnistäisi haun uudelleen.

Säteilyturvakeskuksen toinen ongelmalliseksi kokema asia oli, että virastosta toiseen siirtyvä virkamies katsottaisiin irtisanoutuneeksi aiemmasta virastaan vasta, kun valinta toisen viraston vakituiseseen virkaan on lainvoimainen. Tämä voisi Säteilyturvakeskuksen mukaan vähentää tehokasta tehtäväkiertoa, kun henkilön tilalle ei useassakaan paikassa voitaisi valita uutta henkilöä.

### *Tilastokeskus*

Tilastokeskus näki esityksen hallinnolliset vaikutukset merkittävänä haittana. Esitetty muutos heikentäisi työntajakuvaa ja vaikeuttaisi rekrytointiprosessia. Tilastokeskus näki, että esitetty muutos aiheuttaisi tarpeetonta eriarvoisuutta työsuhteen ja virkasuhteen välillä sekä vaikeuttaisi rekrytointia suhteessa yksityiseen sektoriin.

### *Tulli*

Tulli totesi, että poistamalla valituskielto virkamieslaista tulee jo pelkästään tietoisuus siitä, että lainvoimaisen nimityspäätöksen saaminen saattaa kestää useita vuosia mahdollisen valitusprosessin vuoksi, heikentämään henkilöstön rekrytointia valtiolle varsinkin yksityiseltä sektorilta ja vaikuttamaan siten merkittävästi valtion kykyyn kilpailla pätevimmistä työvoimasta. Rekrytoinnista voisi Tullin mukaan tulla myös hidasta ja joustamatonta. Tulli totesi, että käytännössä ehdotettu muutos tulisi lisäämään määräaikaisten virkasuhteiden käyttöä palvelussuhteen muotona, mitä ei voitaisi pitää hyvänä kehityssuuntana.

### *Valtiokonttori*

Valitusoikeus tulisi Valtiokonttorin mielestä estämään virastojen tehokasta työskentelyä ja tehtävien asianmukaista hoitamista: virastot eivät saisi tarvitsemaansa, tehtäviensä edellyttämää osaamista välttämättä oikea-aikaisesti. Valtiokonttorin mukaan ehdotettu muutos lisäisi myös entisestään rekrytointiprosessin kestoa.

Valtiokonttori piti myös nimitetyn virkamiehen oikeusturvaa erittäin puutteellisena, erityisesti, jos virkaan nimitetään valtionhallinnon ulkopuolelta tuleva henkilö. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että nykyiselläänkin vähäinen liikkuvuus työmarkkinasektoreiden välillä päättyy.

Valtiokonttori totesi myös, että virastojen henkilöstöhallinnon resursseja tulisi muutoksen myötä kohdistaa pelkästään nimitysvalitusten käsittelyyn, eikä tämä nykyisessä tiukan talouden tilanteessa olisi järkevää. Valtiokonttorin mukaan pienten, henkilöstöhallinnon resursseiltaan vähäisten virastojen osalta tehtävän hoitaminen olisi käytännössä mahdotonta, koska juridista osaamista ei ole ja palvelu on ostettava asianajotoimistoilta. Tämä tarkoittaisi merkittävää kustannusten kasvua ostopalveluiden osalta.

Valtiokonttori kiinnitti huomiota myös siihen, että valituskiellon avaamisen edellyttämiä muutoksia Valtiolle.fi -järjestelmään on mahdollista tehdä kaksi kertaa vuodessa, kesäkuussa ja joulukuussa. Ja muutoksien tulisi olla määriteltynä vähintään kolme kuukautta ennen päivitysajankohtaa.

#### *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen mukaan valituskelpoisuuden toteutuminen merkitsisi virastolle lisäkustannuksia työmäärän ja mahdollisesti ulkopuolisen asiantuntijan kuluina valmisteltaessa vastineita valituksen kohteena oleviin nimityspäätöksiin. Viraston toimintaa merkittävästi hankaloittava seikka olisi lainvoimaisen nimityspäätöksen tai mahdollisesti nimityspäätöksen kumoamisesta aiheutuva viive.

#### *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet*

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen näkemyksen mukaan hallinnollinen työ lisääntyisi virastossa ja muutos voisi aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia valtiolle. Virastojen tehtävien hoitoon vaikutukset voisivat olla näin ollen vain haitallisia. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus arvioi, että rekrytointiprosessit voisivat käytännössä pitkittyä vuosien mittaisiksi.

#### *Verohallinto*

Verohallinto totesi, että nimitetyn henkilön ja nimittäneen viranomaisen kannalta valitusoikeuden avaaminen tuottaisi lukuisia kielteisiä vaikutuksia. Kielteisiä vaikutuksia aiheutuisi, vaikka nimityspäätöstä ei kumottaisi.

### *Viestintävirasto*

Viestintäviraston mukaan ehdotuksilla ei ole välittömiä vaikutuksia viraston hallinnollisen työn määrään ja kustannuksiin. Ehdotuksen toteutuessa esitetystä muodosta virasto joutuisi kuitenkin varaamaan olemassa olevia resursseja mahdollisten valitusten käsittelyyn. Viestintäviraston mukaan pätevän ja kyvykkään henkilöstön rekrytointi yksityiseltä sektorilta viraston palvelukseen voi muuttua haastavammaksi, jos valitusoikeutta käytetään. Yksityisen sektorin työntekijällä ei olisi samaa mahdollisuutta palata aikaisempaan työpaikkaansa, mikäli hän vastaanottaa viran tehtävät hoitaakseen väliaikaisella järjestelyllä määrääjäksi. Tämän voi Viestintäviraston mukaan arvioida johtavan ainakin joissakin tapauksissa siihen, että virkaa ei saada täytettyä väliaikaisesti sellaisissa tapauksissa, joissa nimityspäätöksestä valitetaan, mikäli virkaan on nimitetty yksityiseltä sektorilta hakeutunut henkilö.

### **3.1.6.4 Tuomioistuimet**

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Myös tuomioistuinten lausunnoista tuli esiin vaikutusten arvioinnin vaikeus. Tuomioistuinten mukaan tarkkaa arvioita hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrästä ei ole mahdollista tehdä. Lausunnoista tuli esiin huoli siitä, että ilman selkeää lisäresursointia ei uudistuksesta selvittäisi. Lausuntojen mukaan taloudellisissa vaikutuksissa tulisi huomioida lakimuutoksen vaikutus hallintotuomioistuinten työmäärään ja valtion talousarviossa olisi huolehdittava hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden riittävästä resursoinnista.

Tuomioistuinten mukaan muutos voisi myös yleensä ottaen aiheuttaa virastoissa nimitysprosessin yhteydessä tarpeetonta lisätöitä ja epävarmuutta. Myös tuomioistuinten lausunnoissa tuli esiin kysymys siitä, että olisivatko virkaan nimitetyt enää jatkossa halukkaita ottamaan virkaa vastaan ennen nimitysprosessin lainvoimaiseksi tulemistä ainakaan siinä tapauksessa, että virkaan valittu olisi tulossa yksityiseltä sektorilta.

#### **Lausunnoissa esitetyt kannanotot ja pääasialliset perustelut**

##### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus totesi, että muutoksenhakujen määrää on vaikea arvioida ennakolta. Joka tapauksessa muutoksenhaun avaamisen myötä valtion talousarviossa olisi huolehdittava hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden riittävästä resursoinnista. Todennäköisesti muutoksenhakujen määrä olisi alkuvaiheessa korkeampi, korkeimpaan

hallinto-oikeuteen ehkä joitakin kymmeniä, mutta ne voisivat olla työläitä. Määrien voi ennakoida tasaantuvan oikeuskäytännön vakiintumisen myötä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että käsittelyajat virkamiesasioissa on pidettävä riittävän lyhyinä hakijan oikeusturvan toteutumiseksi ja myöskin viranomaisten toiminnan kannalta. Virkanimityspäätöksestä valittamisesta ei tulisi aiheutua tarpeetonta haittaa nimittävän viranomaisen henkilöstöresursoinnin suunnittelulle ja tuloksellisen toiminnan järjestämiselle.

#### *Itä-Suomen hallinto-oikeus*

Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi, että esitetyt muutokset tulisivat lisäämään hallinto-oikeuden työmäärää. Tarkkaa arviota työmäärän lisäyksestä ei olisi mahdollista tehdä. Työmäärän lisäyksen ei voida kuitenkaan arvioida olevan merkittävä suhteessa hallinto-oikeuden kokonaistyömäärään.

#### *Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan valtion virkamieslain muuttaminen ehdotetulla tavalla luonnollisestikin lisää hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusasioiden määrää. Työryhmän ehdotuksella olisi vaikutuksia myös viraston sisäiseen nimitysmenettelyyn. Näiden seikkojen taloudellisia ja muita viranomaisen toimintaan kohdistuvia vaikutuksia olisi tässä vaiheessa miltei mahdotonta lähteä arvioimaan.

#### *Hämeenlinnan hallinto-oikeus*

Hämeenlinnan hallinto-oikeus arvioi, että kun kunnallisten viranhaltijoiden virkavaaleista on valituksia esimerkiksi vuonna 2015 ollut 102 ja viranhaltijoita 112 000 voitaneen korkealla tasolla arvioida valituksia tulevan hallinto-oikeuksiin valtion virkanimityksistä ainakin 60, mikä vastanee yli yhtä henkilötyövuotta. Asiamäärä voisi olla enemmänkin, koska lakimuutos ainakin aluksi todennäköisesti herättäisi kiinnostusta muutoksenhakuun. Lisäksi osa hallinto-oikeuksien ratkaisuihin ohjautuisi myös KHO:n käsiteltäväksi. Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi todeta myös lakimuutoksen vaikutus hallintotuomioistuinten työmäärään.

#### *Vaasan hallinto-oikeus*

Vaasan hallinto-oikeus totesi, että nimityspäätöksistä tehtävien valitusten määrää on vaikea arvioida. Yleensä tällaisen uuden valitusmahdollisuuden avaaminen aiheuttaa aluksi jonkinlaisen piikin. Lisäksi suurten ikäluokkien eläköitymisen seurauksena lähivuosina tehdään runsaasti rekrytointeja. Valitusten määrä yksittäisessä hallinto-oikeudessa voi näin



ollen nousta alkuvaiheessa useisiin kymmeneen vuodessa, mikä olisi otettava huomioon resursoinnissa.

#### *Helsingin hallinto-oikeus*

Helsingin hallinto-oikeus yhtyy luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että tarkkaa arvioita hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrästä ei ole mahdollista tehdä. Valtionhallinnossa tehtävien nimitysten suuri määrä huomioon ottaen on kuitenkin arvioitava, että nimityspäätöksistä tehtävien valitusten määrä tulee olemaan merkittävä. Ilman selkeää lisäresursointia ei uudistuksesta selvittäisi. Näin siitä huolimatta, että hallinto-oikeudessa on entuudestaan osaamista virkanimitysasioista kuntapuolelta.

#### *Etelä-Savon käräjäoikeus*

Etelä-Savon käräjäoikeuden mukaan muutos aiheuttaisi virastoissa nimitysprosessin yhteydessä tarpeetonta lisätyötä ja epävarmuutta. Nähtäväksi jäisi myös olisivatko virkaan nimitetyt enää jatkossa halukkaita ottamaan virkaa vastaan ennen nimitysprosessin lainvoimaiseksi tulemistä ainakaan siinä tapauksessa, että virkaan valittu olisi tulossa yksityiseltä sektorilta.

#### *Pirkanmaan käräjäoikeus*

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan valitusoikeus ja nimityksen lainvoimaiseksi tuleminen ehdotuksen mukaisesti tulisivat toteutuessaan hidastamaan virkojen tehokasta täyttämistä ja aiheuttamaan epävarmuustilanteita niin hakijoille kuin virastoille, varsinkaan kun oikeusturva ei nykyisestäään käytännössä olennaisesti paranisi. Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan valtion kilpailukyky työnantajana olisi vaarassa huonontua virkanimitykseen liittyvän epävarmuustekijän vuoksi. Pirkanmaan käräjäoikeus totesi, että jo nyt tuomarien virkojen erittäin hidas täyttömenettely tuomarivalintalautakunnassa vaikeuttaa tuomioistuinten toimintaa ja kilpailukykyä. Pirkanmaan käräjäoikeuden valitusoikeuden avaamisesta aiheutuisi myös haittaa ja kustannuksia. Tuomioistuinten toiminnassa haitat olisivat merkittävästi suuremmat kuin oikeusturvan parantamisesta näennäisesti saatava hyöty. Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan kokonaisajattelussa tulisi ajatella myös valtion oikeusturvan, tehokkuuden ja tuottavuuden toteutumista.

### **3.1.6.5 Muut lausunnonantajat**

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry piti mahdollisena, että valituskiellon kumoamisella voisi olla myös aivan päinvastainen seuraus kuin mitä työryhmä esittää. Virkoja voisivat jatkossa hakea sellaisetkin henkilöt, jotka nykytilanteessa ehkä pidättäytyvät valtion

virkojen hakemisesta sen vuoksi, että poliittisten tai muiden vastaavien muuta kuin hakijoiden ammatillista pätevyyttä koskevien seikkojen epäillään vaikuttavan nimityspäätökseen.

## **3.2 Tasavallan presidentin kansliaa koskevat ehdotukset**

### **3.2.1 Muistio**

Työryhmä on ehdottanut, että tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia muutetaan siten, että se vastaa edellä valtion virkamieslakiin ehdotettuja muutoksia, joilla avataan mahdollisuus muutoksenhakuun virkaan ja tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valitusviranomaisen virkasuhdeasioissa olisi hallinto-oikeus nykyisen korkeimman hallinto-oikeuden sijasta.

### **3.2.2 Tasavallan Presidentin kanslia**

Tasavallan Presidentin kanslia totesi, että mikäli esitys valituskiellon kumoamisesta etenee, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttaminen virkamieslain kanssa yhdenmukaisella tavalla on perusteltua. Tasavallan Presidentin kanslia totesi myös, että valitusviranomaisen muuttaminen korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen parantaa tasavallan presidentin kanslian virkamiesten oikeusturvaa.

### **3.2.3 Tuomioistuimet**

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että Tasavallan presidentin kansliaa koskevaan lakiin ehdotetussa säännöksessä on sama sanamuoto kuin virkamieslakiehdotuksen 59 §:n 2 momentissa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että koska tasavallan presidentin kanslia sijaitsee Helsingissä ja toimivalta voitaisiin siksi suoraan osoittaa tältä osin Helsingin hallinto-oikeudelle.

## 3.3 Tuomioistuinlaitoksen lainkäyttöhenkilöstöä koskevat ehdotukset

### 3.3.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että 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. Valituskiellon piirissä olisivat tuomioistuinten lainkäyttötehtäviä koskevat virkanimityspäätökset kokonaisuutena, johon kuuluvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemien nimityspäätösten lisäksi myös tuomioistuinten ja tuomarinkoulutuslautakunnan tekemät nimityspäätökset. 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. Valituskielto koskisi myös nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan. Ehdotuksen mukaan myös tuomioistuinten esittelijöiden sekä markkinaoikeudessa valmistelijoiden nimityspäätökset 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.

### 3.3.2 Ministeriöt

Oikeusministeriö piti erittäin tärkeänä, että tuomarien ja tuomioistuinten muun lainkäyttöhenkilöstön nimitysasiat on ehdotettu rajattavaksi tuomioistuinlain muutoksella valitusoikeuden ulkopuolelle. Sama koskee tuomioistuimen kanslia- ja hallintopäälliköitä. Estettä ei sen sijaan olisi sille, että valitusoikeus tuomioistuinten kansliahenkilökunnan nimityksiin avataan.

### 3.3.3 Tuomioistuimet

#### **Lausuntopalaute lyhyesti**

Tuomioistuimet pitivät pääsääntöisesti hyvänä, että valitusoikeutta ei avattaisi päätöksiin, jotka koskevat lainkäyttöhenkilöstön nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen. Tuomio-

istuimet eivät kuitenkaan olleet yksimielisiä lainkäyttöhenkilöstön valituskiellosta ja sen laajuudesta. Lausunnoissa kaivattiin osin jatkovalmistelua ja tuotiin esiin tarve myös osin selvittää tarkemmin tuomioistuinten toimintaa ja täydentää tuomioistuinlain muutosten perusteluja.

### **Lausunnoissa esitetyjä kannanottoja pääasiallisine perusteluineen**

#### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus piti välttämättömänä, että valitusoikeuden ulkopuolelle rajataan työryhmämuistiossa esitetyin tavoin tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunta, mukaan lukien asiantuntijajäsenet. Sen sijaan perusteita ei olisi sille, miksi muu henkilökunta kuin lainkäyttöhenkilökunta saatettaisiin virkamiesoikeudellisesti eriarvoiseen asemaan muiden valtion virkamiesten kanssa. Korkein hallinto-oikeus kannattaakin sitä, että valtion virkamieslain nojalla nimitettäviin tuomioistuinten virkamiesten nimityspäätöksiin saisi hakea muutosta.

#### *Korkein oikeus*

Korkein oikeus kannatti työryhmän johtopäätöksiä ja esitystä siitä, että virkamieslaissa ehdotuksen mukaan omaksuttavasta pääsäännöstä poiketen valitusoikeutta ei avattaisi päätöksiin, jotka koskevat Korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilöstön eli tuomareiden ja esittelijöiden nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen. Korkein oikeus katsoi työryhmän ottaneen ensiksikin oikealla tavalla huomioon edellä mainittujen nimitysasioiden käsittelyyn jo tätä nykyä liittyvät oikeusturvan takeet sekä menettelyn asianmukaisuuden. Korkein oikeus puolsi lainsäädännön uudistamista oman lainkäyttöhenkilökuntansa osalta työryhmän muistiossa esitettyllä tavalla.

Korkein oikeus totesi kuitenkin, että työryhmän ehdotuksen mukaan valituskielto koskisi myös muiden kuin ylimpien tuomioistuinten esittelijöitä ja valmistelijoita sekä hallintopäälliköitä tai vastaavia. Korkein oikeus toteaaakin, että muut tuomioistuimet ovat hallinnollisesti päällikkövirastoja, eikä niiden esittelijöillä ole tuomarin asemaa. Nuoren lakimiehen nimittäminen tuomioistuimen esittelijäksi on korkeimman oikeuden mukaan ollut perinteisesti keskeinen vaihe tuomarin uralla ja siten merkittävä ratkaisu hakijoiden oikeusturvan kannalta. Tähän nähden jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkemmin harkita, onko valituskiellolle mainituilta osin riittävät perusteet. Samassa yhteydessä olisi aiheellista kuulla nyt tehtyä laajemmin muita yleisiä tuomioistuinta edustavia tahoja.

### **Eriävä mielipide korkeimman oikeuden lausuntoon:**

Korkeimman oikeuden lausuntoon sisältyvässä eriävässä mielipiteessä todettiin, että korkeimman oikeuden lausunnossa olisi perusteltua ottaa kantaa myös siihen, miten tulisi järjestää muutoksenhaku korkeimmassa oikeudessa tehdyistä nimityspäätöksistä, jotka koskevat muuta kuin lainkäyttöhenkilökuntaa.

Eriävän mielipiteen mukaan työryhmän ehdotuksen mukaan korkeimman oikeuden päätökseen, joka koskee tuomioistuinlain 19 luvun 5 §:ssä tarkoitetun muun henkilöstön virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä, haettaisiin muutosta korkeimmalta oikeudelta, jossa asian käsittelee täysistunto. Eriävä mielipide piti ehdotettua erityissäätelyä tarpeettomana. Muutoksenhakutienä myös näiden päätösten osalta tulisi olla hallinto-oikeus valtion virkamieslakiin ehdotetun 59 §:n mukaisesti.

Eriävän mielipiteen mukaan vaikka mainitunlaiset päätökset tehdäänkin korkeimmassa oikeudessa, ne eivät luonteeltaan eroa muita valtion hallintovirkamiehiä koskevista nimityspäätöksistä. Oikeusastejärjestyksestä ei seuraa, että korkeimman oikeuden kansliatoimikunnan tai kansliapäällikön tekemään päätökseen ei voitaisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Myöskään tuomioistuinlaitoksen jakautuminen yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin ei estä sitä, että muutoksenhaku korkeimmassa oikeudessa tehdystä hallintopäätöksestä ohjataan hallinto-oikeuteen. Työryhmän ehdottama erityissäätely päinvastoin merkitsisi perusteetonta poikkeamista siitä lähtökohdasta, että hallintolainkäyttöasioiden käsittely kuuluu hallinto-oikeuksien toimivaltaan.

Eriävässä mielipiteessä pidettiin myös epätarkoituksenmukaisena sitä, että kansliahenkilökunnan nimityspäätöksiä koskevat valitukset käsiteltäisiin korkeimman oikeuden täysistunnossa, jossa muutoin käsitellään lainkäyttöasioista vain periaatteellisesti merkittävimmät tai muuten laajakantoisimmat.

#### *Vaasan hovioikeus*

Vaasan hovioikeus totesi, että käytännön syistä esittelijän työtä tekevät henkilöt ovat suurimmaksi osaksi alle vuoden määräaikaisissa esittelijän tehtävissä ja vakinaiset esittelijät enimmäkseen määräaikaisissa tuomarin tehtävissä. Tämä käytännön näkökohta puoltaa Vaasan hovioikeuden mukaan osaltaan esitettyä valituskieltoa muistiossa esitettyjen lainkäyttöhenkilökunnan yhtenäiseen asemaan liittyvien näkökohtien lisäksi. Kansliapäällikön asema lainkäyttöorganisaatiossa puoltaa myös Vaasan hovioikeuden mukaan esitettyä valituskieltoa. Vaasan hovioikeus totesi, että sillä ei ollut huomautettavaa näitä nimityksiä koskevasta muistiossa hyvin perustellusta erikseen säädetyistä valituskiellosta.

### *Helsingin hallinto-oikeus*

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että esityksessä ei ole otettu huomioon, että tuomioistuinelain 19 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeudessa voi lisäksi olla esittelijöinä notaareita. Esitys ei myöskään huomioi, että käräjäoikeuksissa käräjäoikeuden kansliahenkilökuntaan kuuluvat saattavat hoitaa lainkäyttötehtäviä tuomioistuinelain 19 luvun 6 §:n mukaisen määräyksen perusteella. Esityksen yleisperusteluissa käytetty ilmaisu "lainkäyttöhenkilöstö" on tämän vuoksi osittain harhaanjohtava. Muiden kuin ylimpien tuomioistuinten esittelijät eivät ole tuomarin asemassa eikä heillä ole Suomen perustuslain 103 §:ssä säädettyä virassa pysymisoikeutta. Valtion virkamieslain 3 a § ei myöskään koske heitä, vaan valtion virkamieslakia sovelletaan heihin rajoituksetta. Esittelijöiden virkamiesoikeudellinen asema on siten erilainen kuin tuomareilla eikä sääntely ole nykyisellään yhtenäinen.

Helsingin hallinto-oikeus totesi myös, että tuomioistuinelain 23 luvun 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että tuomioistuinelain 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, nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ehdotusta ei ole luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa perusteltu mitenkään. Ehdotuksen yleisperusteluissa valituskieltoa perustellaan tältä osin sillä, että on tärkeää, että tuomioistuimen hallintopäälliköllä tai kansliapäälliköllä on tehtäviensä hoidossa tarvittava päällikkötuomarin luottamus. Tehtävän luonne huomioon ottaen tämä pitää paikkansa. Helsingin hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että kohta kaipaisi lisäperusteluja. Näin erityisesti siitä syystä, että tuomioistuinten päällikkötuomareiden virat ovat tämän vuoden alusta voimaantulleen tuomioistuinelain 11 luvun 2 §:n mukaan määrääjäksi täytettäviä.

### *Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi, että työryhmän ehdotuksen mukaan valituskielto koskisi myös muun muassa nimittämistä tuomioistuimen esittelijän virkaan tai virkasuhteeseen sekä kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ei näe mitään syytä sille, että mainitut virat ja virkasuhteet pitäisi jättää valitusoikeuden ulkopuolelle. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esittelijöitä ja tuomareita ei pidä tarkastella tässä yhteydessä kokonaisuutena ja sillä perusteella rajata valitusoikeutta esittelijöiden osalta. Myöskään mainittujen päällikkövirkojen jättämiselle valitusoikeuden ulkopuolelle ei ehkä ole perustetta.

### *Etelä-Savon kärjäoikeus*

Etelä-Savon kärjäoikeus ei kannattanut valituskiellon kumoamista työryhmän muistiossa esitetyn mukaisena. Muistion mukaan valituskielto jäisi edelleen voimaan tuomareiden ja kärjänotaareiden osalta ja näin ollen valitusoikeus koskisi ainoastaan kärjäsihteereiden ja haastemiesten virkoja tai virkasuhteita. Etelä-Savon kärjäoikeus ei pidä edellä mainitun kaltaisen "kahden kastin" järjestelmän muodostamista tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon myös sen, etteivät perustuslain säännökset tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklakaan edellytä muutoksenhakuoikeuden säätämistä.

Etelä-Savon kärjäoikeus toteaa, että esityksessä ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon henkilöstömäärältään pienempiä kärjäoikeuksia, joissa hallinnon muodostaa useimmiten laamanni apunaan hallintoasioita hoitava kärjäsihteeri, useammissa kärjäoikeuksissa virkanimikkeensä hallintosihiteeri. Tuomioistuinlain 23 lukuun ehdotetusta uudesta 7 §:stä ei riittävän selvästi käy ilmi, tarkoitetaanko muulla vastaavalla viralla tai virkasuhteella myös edellä mainittua hallintosihiteeriä.

Etelä-Savon kärjäoikeus esitti myös, että tuomioistuinlain ehdotettua 23 luvun 7 § muutettaisiin siten, että valituskielto ulotettaisiin koskemaan myös kärjäoikeuksien hallintosihiteerin virkaa. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi asia tulisi ilmetä suoraan lainsäädännöksestä.

### *Helsingin kärjäoikeus*

Helsingin kärjäoikeus yhtyi muistiossa esitettyyn siltä osin kuin nimittäminen vakinaiseen tuomarin virkaan on jätetty valitusoikeuden ulkopuolelle. Helsingin kärjäoikeus piti tärkeänä, että kahden vuoden määräajaksi tai sitä lyhyemmäksi määräajaksi tehtävät tuomarin nimitykset jätetään valitusoikeuden ulkopuolelle, kuten muistiossa on esitetty. Helsingin kärjäoikeus totesi myös, että valitusoikeus ei lisäisi merkityksellisellä tavalla hakijoiden oikeusturvaa. Ongelmalliseksi Helsingin kärjäoikeuden mukaan saattaisi kuitenkin muodostua tilanteet, joissa nimitys tehdään pitemmäksi kuin kahdeksi vuodeksi ja nimitystoimivalta kärjätuomarin viran osalta on Korkeimmalla oikeudella ja mahdollinen valitus tulisi kärjäoikeuden käsityksen mukaan käsiteltäväksi hallintotuomioistuimessa. Tällöin valitusmenettelyssä jouduttaisiin ottamaan kantaa korkeimman oikeuden täysistunnossaan tekemään nimityspäätökseen. Tärkeätä olisi Helsingin kärjäoikeuden mukaan myös se, että muistiossa esitetyllä tavalla kärjänotaarin nimittämistä koskevasta tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksestä ei saisi hakea muutosta valittamalla ja että asiasta otettaisiin nimenomainen säännös tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:n 2 momenttiin.

*Oulun käräjäoikeus*

Oulun käräjäoikeus piti perusteltuna muistiossa kerrotuista syistä sitä, että tuomarin ja tuomioistuimen lainkäyttöhenkilöstön nimitysasiat on rajattu valitusmahdollisuuden ulkopuolelle. Oulun käräjäoikeuden mukaan oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta toimii riittävänä oikeusturvatakeena mitä tulee tasavallan presidentin tekemiin tuomarinimityksiin. Ottaen huomioon käräjäoikeuden hallintopäällikön ja laamannin kiinteän yhteistyön ja sen edellyttämän luottamuksen, on perusteltua, että hallintopäällikön tai vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen nimitystä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

*Pirkanmaan käräjäoikeus*

Pirkanmaan käräjäoikeus totesi, että muistion sivulla 19 toisessa kappaleessa esitetty väite, että lainkäyttöasiat ratkaistaan tuomioistuimissa pääosin esittelijän perustellun ratkaisuehdotuksen pohjalta, ei pidä paikkaansa. Ylivoimainen valtaosa tuomioistuinten ratkaisuista syntyy muuten kuin esittelijän ratkaisuehdotuksen pohjalta. Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan työryhmän tulisi paremmin selvittää käräjäoikeuksien toimintaa.

Pirkanmaan käräjäoikeus totesi myös, että muistion edellisessä kappaleessa esitetty oletus siitä, että tuomarinkoulutuslautakunta olisi oikeusturvan tae käräjänotaarien nimittämisessä, on arvaus, koska tuomarinkoulutuslautakunta ei ole vielä vahvistanut toimintatapaansa.

## 3.4 Puolustusvoimista annettua lakia koskevat ehdotukset

### 3.4.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että puolustusvoimien virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään puolustusvoimista annetun asetuksen 16 §:ssä. Puolustusvoimista annetun lain muuttamisessa olisi kyse teknisluonteisesta muutoksesta, jossa säännös virkojen täyttämistä 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. Valittia voisi jatkossa puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n 2 momentissa



säädetyistä virkanimityksistä pois lukien sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimitykset, jotka nimittää tasavallan presidentti.

### 3.4.2 Ministeriöt

Puolustusministeriö totesi, että puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetussa muutoksessa olisi kyse säädösteknisestä tarkennuksesta, jossa säännös virkojen täyttämisestä haettavaksi julistamatta nostettaisiin lain tasolle perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla. Puolustusvoimien virkanimitysten tulisi jäädä edelleen valituskiellon piiriin osin tasavallan presidentin nimitystoimivallan takia ja osin sen vuoksi, että virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Jatkossa voisi kuitenkin valittaa puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n 2 momentissa säädetyistä virkanimityksistä pois lukien sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimitykset, jotka nimittää tasavallan presidentti.

Puolustusministeriö esitti, että puolustusvoimista annetun lain uuden 36 a §:n virkanimikeluettelosta poistetaan pois esityksessä vielä oleva erikoistutkija, joka statukseltaan, tehtävänkuvaukseltaan, lukumääräisesti tai muutoinkaan ei ole rinnastettavissa muihin samassa pykälässä lueteltuihin virkoihin.

Puolustusministeriön lausunnossa uudistettiin työryhmämuistioon jätetty puolustusministeriön edustajan eriävä mielipide. Työryhmän muistiossa oleva sanamuoto virka- tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta, ei ota huomioon puolustusvoimien henkilövalinnoissa keskeisesti vaikuttavia sodan ajan vaatimuksia. Vaikka osa puolustusvoimien viroista täytetään siis julkisen haun kautta, tulee tällaiset virkanimitykset puolustusministeriön mielestä rinnastaa haettavaksi julistamatta tehtäviin nimityksiin. Työryhmämuistion liitelakina oleva puolustusvoimista annetun lain tekninen päivitys oli laadittu tästä näkökulmasta, eikä liitelaki esitettyssä muodossaan siis vastaisi muistion lopullista muotoilua, joka syntyi työryhmän jo lopetettua varsinaisen työskentelynsä.

## 3.5 Suomen Pankkia koskevat muutokset

### 3.5.1 Muistio

Työryhmä on ehdottanut, että 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 valitus-oikeudesta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ja poikkeuksesta valitusoikeuteen.

Valtion virkamieslaissa säädettäisiin 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 johtokunnan esityksestä. Tästä syystä poikkeus valitusoikeuteen rajattaisiin valtioneuvoston yleisistunnon nimittämistoimivallan sijaan pankkivaltuuston nimittämistoimivaltaan.

### **3.5.2 Suomen Pankki**

Suomen Pankki piti ehdotettuja muutoksia kannatettavina ja nykyistä lakia selventävinä.

### **3.5.3 Tuomioistuimet**

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Suomen Pankin nimityspäätöksiä koskevasta muutosesityksestä näyttää puuttuvan foorumsäännös. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain ehdotetun 33 §:n säännös ei vastanne tarkoitusta: siinä näkyisi olevan tavanomaisiin oikaisuvaatimustilanteisiin liittyvää sääntelyä, vaikka pykälän alkuosassa ei ole kysymys tavanomaisesta oikaisuvaatimustilanteesta, vaan saamatta jääneen taloudellisen edun vaatimisesta valtion virkamieslain 52 §:ää vastaavalla tavalla. Lain 33 a §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Tämä säännös on tarpeeton, kun edellisessä virkkeessä todetaan, että muutosta haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.



7.12.2016

Jakelussa mainitut

**Lausuntopyyntö nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta**

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta lausuntoa nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta. Valtiovarainministeriö varaa myös korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausuntonsa.

Eduskunta edellytti hallitukselle lähettämäänsä kirjelmään (EK 22/2015 vp) sisältyvässä lausumassa, 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.

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2016 työryhmän selvittämään nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valtion virkamieslain sekä muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi. Työryhmän tuli ottaa huomioon ehdotusta laatiessaan mm. tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tekemät valtionhallinnon virkamiesten nimitykset, haettavaksi julistamatta täytettävät virat ja virkasuhteet, määräaikaisten virkasuhteet ja määräajaksi täytettävät virat.



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 ja csityksen muissa virkamiessten palvelussuhdetta koskevissa laeissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. 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. Jos valtion virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja hän alkaa hoitaa sitä, hänen aikaisempi virkasuhteensa ei katkea ennen kuin nimityspäätös saa lainvoiman. Virkamiehellä olisi oikeus myös saada virkavapautta aikaisemmasta virkasuhteesta kunnes nimityspäätös saa lainvoiman.

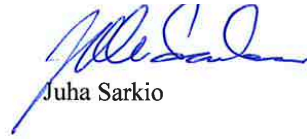
Valtiovarainministeriö pyytää myös lisätietoja vaikutusarviointiin. Mitä taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisen toimintaan tai muita vaikutuksia työryhmän ehdotuksilla voidaan arvioida olevan oman hallinnon alanne tai viraston toimintaan?

Ministeriöitä pyydetään huolehtimaan tarvittaessa myös hallinnon alojensa kuulemisesta ja toimittamaan hallinnon alojensa lausunnot omien lausuntojensa ohella valtiovarainministeriölle. Valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä pyydetään huolehtimaan jäsenyhdistyksiensä kuulemisesta.

Lausunnot pyydetään toimittamaan **viimeistään perjantaina 27.1.2017** (myös word-tiedostona) sähköpostilla osoitteeseen [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi) sekä Miska Lautiaiselle ja Kirsi Äijälälle (etunimi.sukunimi@vm.fi). Pyydämme merkitsemään sekä lausuntoon, että sähköpostin otsikkoon maininnan ”Lausunto VM/2109/03.01.00/2016”.

Lisätietoja antavat neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen, puh.02955 30212 ja hallitusneuvos Kirsi Äijälä, puh.02955 30172.

Osastopäällikkö,  
valtion työmarkkinajohtaja



Juha Sarkio

Neuvotteleva virkamies



Miska Lautiainen

Liitteet

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen  
työryhmän muistio

Jakelu

Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Eduskunnan oikeusasiamies

Ministeriöt

Korkein oikeus  
Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus  
Itä-Suomen hallinto-oikeus  
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus  
Vaasan hallinto-oikeus  
Turun hallinto-oikeus  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Ahvenanmaan hallinto-tuomioistuin

Tasavallan presidentin kanslia  
Suomen Pankki

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry  
Palkansaajajärjestö Pardia ry

## LIITE

### LAUSUNNONANTAJAT:

Valtioneuvoston kanslia  
Ulkoasiainministeriö  
Oikeusministeriö  
Sisäministeriö  
Puolustusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö

Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Eduskunnan oikeusasiamies

Tasa-arvovaltuutettu  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut  
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira  
Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri  
Hätäkeskuslaitos  
Ilmatieteenlaitos  
Itä-Suomen aluehallintovirasto  
Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö  
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri  
Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri  
Liikennevirasto  
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto  
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea  
Maahanmuuttovirasto  
Maanmittauslaitos  
Maaseutuvirasto  
Pelastusopisto

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri  
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto  
Poliisihallitus  
Rajavartiolaitos  
Suojelupoliisi  
Suomen ympäristökeskus  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira  
Säteilyturvakeskus  
Tilastokeskus  
Tulli  
Viestintävirasto  
Valtiokonttori  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet  
Verohallinto  
Väestörekisterikeskus

Korkein oikeus  
Korkein hallinto-oikeus

Vaasan hovioikeus

Helsingin hallinto-oikeus  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Itä-Suomen hallinto-oikeus  
Vaasan hallinto-oikeus  
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus  
Turun hallinto-oikeus  
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin  
Etelä-Savon kärjäoikeus  
Helsingin kärjäoikeus  
Oulun kärjäoikeus  
Pirkanmaan kärjäoikeus  
Työtuomioistuin  
Vakuutus oikeus

Palkansaajajärjestö Pardia  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Suomen Pankki  
Tasavallan presidentin kanslia







  
**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-846-0 (pdf)

Huhtikuu 2017