



Virkanimitysten valituskiellon kumoamisen vaikutukset valtioneuvostossa

Anniina Melasniemi

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Virkanimitysten valituskiellon kumoamisen vaikutukset valtioneuvostossa

Anniina Melasniemi
Oikeudellisen erityisosaamisen ja
oikeusmuotoilun koulutusohjelma
(YAMK)
Opinnäytetyö
Huhtikuu, 2020

Oikeudellinen erityisosaaminen ja oikeusmuotoilu (YAMK)
Tradenomi (YAMK)

Anniina Melasniemi

Virkanimitysten valituskiellon kumoamisen vaikutukset valtioneuvostossa

Vuosi 2020

Sivumäärä 78

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa valtion virkamieslakiin virkanimitysten valitusoikeuteen tehtyjen muutosten vaikutuksista yksilön ja valtioneuvoston näkökulmasta. Virkamieslain uudistukset koskevat vuosittain satoja valtioneuvostossa tehtäviä nimityspäätöksiä. Opinnäytetyön oikeudellinen viitekehys koostuu pääosin perustuslaista, virkamieslaista, hallintolaista, hallituksen esityksistä sekä lain valmisteluasiakirjoista, kuten perustuslaki- ja hallintovaliokunnan lausunnoista. Kansainvälistä yhteyttä uudistuneeseen lainsäädäntöön käsitellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen osalta ja syvemmin perehdytään oikeusturvaan kansallisen sääntelyn osalta. Tällä keinolla saavutetaan työelämää tukevaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä esimerkiksi siitä, miten lainsäädäntöä tulisi mahdollisesti myös jatkossa kehittää.

Opinnäytetyössä kerrotaan lakimuutoksen tavoite eli mitä ongelmia lakiuudistuksissa pyrittiin ratkaisemaan. Aihetta tarkastellaan erityisesti yksilön oikeusturvan parantamisen näkökulmasta. Työn tarkoituksena on selvittää, minkälaisia vaikutuksia uudella lainsäädännöllä on virkanimitysprosessissa erityisesti hakijoiden oikeusturvan kannalta. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan lakiuudistuksen mahdollisia vaikutuksia oikeuskäytäntöön ja säännösten soveltamiseen tulevaisuudessa sekä lakimuutoksen vaikutuksiin laajemmin valtioneuvoston sekä sen alaisten virastojen toiminnassa.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen ja laadullinen julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimusosuuksessa tarkasteltiin nimityspäätöksistä tehtyjen valitusten määrää ja laadullista sisältöä eli mistä on valitettu. Tutkimusaineiston perusteella visualisoitiin lakimuutoksen prosessi aikajana. Tutkimuksen tarkoituksena on myös tuoda esille eri oikeuslähteistä, miten ministeriöiden tulisi nimitysprosseissa toimia, jotta toisaalta ihmisten perustuslaillinen oikeusturva toteutuisi ja toisaalta ottaen myös huomioon virastojen toiminnan näkökulma oikeusturvan toteuttamisessa.

Opinnäytetyön tutkimustuloksista selviää, että uusi lainsäädäntö liittyen virkanimitysten valituskiellon kumoamiseen ei ole aiheuttanut runsasta valitusten määrää ainakaan tähän mennessä. Tuloksista selviää siis, kuinka paljon virkanimityksistä on tehty valituksia lakimuutoksen voimaantulon jälkeen valtioneuvostotasolla. Tutkimuksen keskeisimmät havainnot liittyvät siihen, miten tehtyjä valituksia on perusteltu. Tästä on vedetty johtopäätöksiä, joiden mukaan nimitysprosessissa, erityisesti nimitysmuistioden laadussa, on parannettavaa. Uusi lainsäädäntö on ollut voimassa vasta 1.1.2019 alkaen, joten on tarpeen edelleen tutkia sen konkreettisia vaikutuksia myös pidemmän ajan kuluttua.

Asiasanat: virkamieslaki, virkaan nimittäminen, valitusoikeus, valtioneuvosto

The goal of the thesis is to provide information on the effects of the amendments to the State Civil Servants' Act, concerning the right to appeal against the appointments of public administration service posts made in the Government. The effects are studied from the point of view of individuals, and the Government. The amendments to the Act apply to hundreds of appointments of public administration service posts made in the Government yearly.

The legal framework of the thesis is based on the State Civil Servants' Act, Administrative Procedure Act, government proposals and law drafting documents such as the statements of the Constitution and Administration Committee. The international aspect of the amendment to the Act is explored through the decisions of the European Court of Human Rights. The amendment's effect on an individuals protection under the law is explored via study of national regulations, such as the Constitution of Finland.

The thesis answers questions concerning the goal of the amendment of the Act and the challenges and problems it was aimed to solve. The topic is explored especially through the aspect of an individual's protection under the law and how they can be protected even in the future. The thesis also studies the impacts of the new legislation on the right to appeal of the appointments of public administration service posts as well as the effects on the legal praxis, the future application of regulations and the activities of the Government and its offices.

A qualitative legal dogmatic research method was used in the thesis. This research material consists of appointment decisions and the quality and the quantity of the appeals. A timeline of the legislation process was made out and visualized based on the results of the study. The main goal was to find out how the Government and other offices should carry out recruiting processes so that individuals' protection under the law is secured.

The main finding of the study is related to the amount of appeals and individuals' arguments for the appeals. The conclusion that was drawn based on the findings, is that the appointment process and especially the quality of the appointment memorandums need to be developed further. The study provides information that can be used to improve the quality of appointment memorandums. The new legislation has been valid since the 1st of January 2019. It is important to continue studying the concrete effects of the new legislation.

Keywords: the State Civil Servants' Act, appointments to posts and public administration service, right to appeal, the Government

Laki-, asetus- ja direktiiviluettelo

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
	EU:n yleinen tietosuoja-asetus
	Hallintolainkäyttölaki (586/1996), kumottu 1.1.2020 lukien
HL	Hallintolaki (434/2003)
	Julkisten alojen eläkelaki (81/2016)
	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
	Kuntalaki (410/2015)
KielitaitoL	Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)
	Laki kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista (588/2004)
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
	Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008)
Tasa-arvoL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)
	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
	Laki puolustusvoimista (551/2007)
	Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
SAsiointiL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
	Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930)
	Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)
	Laki valtioneuvostosta (175/2003)
JulkisuusL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
YksTL	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)

PL Perustuslaki (731/1999)

RL Rikoslaki (39/1998)

Tietosuojalaki (1050/2018)

TuomioistuinL Tuomioistuinlaki (673/2016)

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)

Työsopimuslaki (55/2001)

Valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003)

VNOS Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

VirkamA Valtion virkamiesasetus (971/1994)

VirkamL Valtion virkamieslaki (750/1994)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

Sisällys

1	Johdanto.....	9
2	Tutkimuskysymykset, tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät.....	10
2.1	Tutkimuskysymykset	10
2.2	Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät	11
3	Virkanimitykset valtioneuvostossa	13
4	Rekrytointiprosessin eteneminen valtioneuvostossa	15
4.1	Nimitysperusteet ja yleiset kelpoisuusvaatimukset	16
4.2	Eriyiset kelpoisuusvaatimukset ja ylin virkamiesjohto.....	17
4.3	Hakijoiden ansioiden vertailu ja tasapuolinen kohtelu	18
4.4	Valintamenetelmät ja nimitysmuistio.....	19
4.5	Nimityspäätös ja tietosuoja	20
4.6	Päätöksen perustelut ja valitusosoitus tai valituskielto	21
4.7	Nimityspäätöksen tiedoksianto ja lainvoimaisuus	22
4.8	Tehtävään määräykset	23
5	Oikeusturva ja oikeusturva kansainvälisessä kehityksessä	23
6	Valituskiellon kumoamista edeltänyt tilanne.....	32
7	Lakimuutoksen tavoitteet ja vaikutukset	34
8	Lain säätämisen vaiheet ja lakimuutos.....	36
8.1	Tutkimuksen kohteena olevan lakimuutoksen prosessin käynnistyminen	38
8.2	Valituskiellon kumoamista selvittänyt työryhmä	38
8.3	Ministeriöiden lausuntoja	39
8.4	Lainsäädännön arviointineuvosto	41
8.5	Perustuslakivaliokunnan lausunto ja hallintovaliokunnan mietintö	42
8.6	Lakimuutos voimaan	47
9	Lakimuutoksen aikajana.....	48
10	Säädösvalmistelusta kerättyä tilastotietoa valituksista ja kanteluista sekä arvioita vaikutuksista viranomaisten toimintaan.....	48
11	Tietopyyntö Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen	51
11.1	Mitä tietopyynnöissä kysyttiin?.....	52
11.2	Vastaukset tietopyyntöihin	53
12	Analyysiä nimityspäätöksistä tehdyistä valituksista	53
12.1	Hakijoiden ansiovertailu ja nimityspäätöksen perustelut	54
12.2	Haastatteluprosessi	60
12.3	Muotovirheet nimitysprosessissa	62
12.4	Muita huomioitavia asioita valituksista	63
13	Yhteenveto	66

Lähteet.....	70
Kuvat	75
Liitteet	76

1 Johdanto

Tämä opinnäytetyö on Laurea ammattikorkeakoulun oikeudellinen erityisosaaminen ja oikeusmuotoilu -koulutusohjelman ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö. Koulutuksen kaksi ydinkokonaisuutta ovat oikeusmuotoilu ja oikeudellinen erityisosaaminen. Tämä opinnäytetyö liittyy erityisesti oikeudellisen erityisosaamisen syventämiseen, mutta myös oikeusmuotoilun näkökulmaa on otettu mukaan lakimuutoksen aikajanaa visualisoitaessa. Oikeudellisen erityisosaamisen syventämisessä keskitytään isojen, yhteiskuntaa ja kansalaisen asemaa parantaviin muutoshankkeisiin ja viedään näitä teemoja koskevaa tietoa ja teoriaa käytäntöön (Laurea ammattikorkeakoulu 2019, 4). Tässä opinnäytetyössä tietoa ja teoriaa on tuotu käytäntöön muun muassa lakimuutoksen kokonaisuuden ja siihen liittyvän yksilön oikeusturvan hahmottamisessa sekä kerätyn tutkimusaineiston analysoimisessa.

Teoreettisena viitekehyksenä on perustuslakiin, julkisoikeuteen ja erityisesti virkamiesoikeuteen liittyvä oikeuskirjallisuus. Tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusmenetelmä sekä laadullinen aineistoanalyysi, joka tukee oikeusdogmaattista tutkimusta.

Tasavallan presidentti vahvisti nimityspäätösten valitusoikeutta koskevat valtion virkamieslain ja eräiden muiden lakien muutokset 9.11.2018 ja ne tulivat voimaan 1.1.2019. Opinnäytetyön aihe on erityisen ajankohtainen uuden lainsäädännön takia ja sen vaikutukset ovat laajat eli valituskiellon kumoaminen koskee vuosittain satoja virkanimityksiä jo pelkästään valtioneuvostossa (HE 77/2017 vp, 20). Lakimuutoksella tehtiin mahdolliseksi valittaa valtion virkamiehiä koskevista nimityspäätöksistä. Tutkimus keskittyy virkamieslainsäädäntöön, ja edellä mainitun lakiuudistusten vaikutuksiin. Tutkimuksen ensisijaisena kohdealueena ovat eduskunnan normaalissa lainsäädäntömenettelyssä hyväksymät lait, joiden pohjana ovat hallituksen lakiesitykset.

Tämän opinnäytetyön tarkastelun laajuus on rajattu erityisesti teoreettisen viitekehyksen osalta valtioneuvostoon. Valtioneuvostolla tarkoitetaan tyypillisesti kahta eri asiaa. Käsitteen suppeassa merkityksessä valtioneuvosto tarkoittaa pääministerin ja muiden ministereiden yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä eli Suomen hallitusta. Laajassa merkityksessä sillä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä. Valtioneuvoston organisaatioon kuuluvat sanan laajassa merkityksessä myös siis ministeriöt, joiden päällikköinä toimivat ministerit. Asiyhteys ilmaisee yleensä sen, kummassa merkityksessä valtioneuvostosta puhutaan. Tässä opinnäytetyössä valtioneuvosto-käsitteellä tarkoitetaan jälkimmäistä eli määritelmää laajassa merkityksessä. Yleisistunto on valtioneuvoston ylin päätöksentekofoorumi. Siinä puhetta johtaa pääministeri, läsnä ovat muut ministerit ja tarvittaessa asioiden esittelijöinä toimivat ministeriöiden asianomaiset virkamiehet. Valtioneuvostossa on tällä hetkellä ministeriöitä yhteensä 12.

Ministeriöiden toimialat on säännelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Kukaan ministeriö vastaa omalla toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. (Husa & Pohjolainen 2014, 120–121; Valtioneuvosto 2020.)

Valtionhallinto ja kunnallishallinto ovat julkishallinnon päälohkot ja siten valtio ja kunnat ovat tärkeimmät julkisyhteisöt. Julkisyhteisöjen käyttämä valta on kansasta lähtöisin olevaa ja kansalaisille kuuluvaa valtaa. Valtiosäännössä korostetaan tätä kansansuvereniteettia. Valtionhallinnossa edustuksellisen demokratian tarkoitus on selvästi havaittavissa: eduskunta ohjaa hallintoa lainsäädännöllä. Hallinto toiminnallisena käsitteenä tarkoittaa tehtävien hoitamista ja asioiden käsittelyä. Julkishallinnossa hoidettavat asiat ja tehtävät yleensä eroavat yhteisöjen ja yksityisen ihmisten hoitamista asioista. Valtiosäännön vahvistaman valtiovallan kolmijaon mukaisesti lainsäädännön toimeenpanosta huolehtivat tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ja näin ollen julkishallinto siis huolehtii omalta osaltaan lainsäädännön toimeenpanosta. Monesti lainsäädäntö osoittaa vain ne puutteet, joissa hallintoviranomaisen on toimittava julkisia etuja edistääkseen. Täten hallinnollinen toimeenpano ei ole pelkästään mekaanista lakien soveltamista. (Kulla 2015, 17–19.)

2 Tutkimuskysymykset, tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät

Jotta tutkimus ei olisi liian laaja-alainen, niin kunnallishallinnon virantäyttäjien osuus on rajattu tutkimuksesta, myös valitusten syiden vertailun ja ratkaisujen analysoinnin osalta pois, koska valitusprosessi on kunnallisella puolella erilainen, esimerkiksi oikaisuvaatimuksen takia. Kuntalaissa säädetty kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinäkin mielessä, että valituksen saa tehdä asianosaisen lisäksi myös asianomaisen kunnan jäsen. Täten valitusoikeus on prosessina ja laajuudeltaan erilainen verrattaessa kunnallisia ja valtionhallinnon viran ja virkasuhteen nimityspäätöksiä.

Tutkimusaineistoksi on pyydetty korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja Helsingin hallinto-oikeudesta lakimuutoksen jälkeen tehtyjen valitusten asiakirjoja. Saadusta tutkimusaineistosta on tehty analyysiä. Aihealueesta ei ehdi muodostua oikeuskäytäntöä tämän opinnäytetyöprosessin aikana, koska tapauksista ei ole vielä annettu ratkaisuja. Tutkimusaineistoon on otettu Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista myös muiden valtion virastojen kuin ministeriöiden nimityspäätöksiä koskevia valituksia. Vaikka tutkimuksen teoriaosuus on valtioneuvostosta ja sen virantäytöistä, niin luontevasti analysoitaviksi pystyi ottamaan muidenkin virastojen virantäyttäjää koskevat valitukset, koska valitusprosessi on samanlainen, kun on kyse valtion viroista. Näin ollen tutkimukseen saatiin enemmän tutkimusaineistoa analysoitavaksi.

2.1 Tutkimuskysymykset

Yhtenä tutkimuskysymyksenä on selvittää lain voimaantulon jälkeen Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen mahdollisten valitusten lukumääriä sekä sen

myötä selvittää lakimuutoksen vaikutusten laajuutta siltä osin. Tavoitteena on kerätä tutkimusaineistoa tietopyyntöjen avulla ja analysoida niistä saatua tietoa tehtyjen valitusten määrästä ja niiden käsittelyajoista tuomioistuimissa. Saadun tiedon avulla tuodaan esille uutta tietoa valtioneuvostotasolla lakimuutoksen vaikutuksista esimerkiksi hallinnolliseen työmäärään ja rekrytointeihin liittyvien prosessien kestoihin nähden. Lisäksi selvitettiin vastasiko saapuneiden valitusten määrä ja valitusten käsittelyajat tuomioistuimissa hallituksen esityksessä esitetyjä arvioita.

Toisena tutkimuskysymyksenä on selvittää, mihin seikkoihin virkanimityspäätöksistä tehdyt valitukset perustuvat eli mistä syistä on valitettu. Onko valitusten syissä ja perusteluissa samankaltaisuuksia ja yhteneväisiä piirteitä vai ovatko ne hyvin eri perusteilla tehty.

2.2 Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmät

Tämä tutkimus on toteutettu hyvien tieteellisten käytäntöjen mukaisesti. Tutkimus on suunniteltu, toteutettu ja raportoitu yksityiskohtaisesti ja tieteelliselle tiedolle asetettujen vaatimusten edellyttämällä tavalla. Tutkimuksen uskottavuuden ja luotettavuuden takaa parhaiten tieteellisten menettelytapojen noudattaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa noudatetaan rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimustyössä, tulosten tallentamisessa ja esittämisessä sekä tutkimuksen ja sen tulosten arvioinnissa. (Kuula 2011, 34–35.)

Tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä ja tietopyyntöjen myötä myös laadullinen aineistoanalyysi empiirisen tutkimuksen avulla. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa selvitetään oikeuslähteiden avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä ja eri säännösten välisiä suhteita. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi perustuu siis voimassa oleviin oikeuslähteisiin ja sen tarkoituksena on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeudellisessa ongelmassa. Lainopin tehtävänä on systematisoida eli jäsentää ja tulkita voimassa olevaa oikeutta tutkimuskohteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa voimassa olevien normien järjestämistä systemaattiseksi kokonaisuudeksi niin, että niiden merkityksällön selvittäminen eli toisin sanoen tulkitseminen on mahdollista. (Husa & Pohjolainen 2014, 37.)

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tutkitaan siis oikeusjärjestykseen kuuluvia säännöksiä ja tulkitaan niiden sisältöjä. Sen avulla pyritään saamaan vastauksia siihen, kuinka todellisissa tilanteissa tulisi oikeusjärjestyksen mukaan toimia. Lisäksi se auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden keskinäissuhteista sekä löytämään tutkimuskohteeseen liittyvät säännökset. Keskeisimpänä menetelmänä oikeustieteen tutkimuksessa oikeusnormeja tutkittaessa on sisällönerittely eli tekstianalyysi. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20–21, 25.)

Lainoppia voidaankin siis luonnehtia oikeustieteen haaraksi, jonka tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi. Lainoppi selventää oikeussääntöjen sisältöä. Lisäksi se hyödyntää yhteiskuntatieteellistä tutkimusta tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Lainoppi on sääntötutkimusta, jonka tiedonintressi ei suuntaudu käyttäytymisen säännönmukaisuuksien tutkimiseen. (Aarnio 1989, 48–50.)

Oikeustieteellisessä empiirisessä tutkimuksessa puolestaan tutkitaan miten erilaiset säännökset, menettelyt, instituutiot tai henkilötahot toimivat ja mitä vaikutuksia niiden toiminnalla on (Lindfors 2004, 77). Kun pyritään esittämään tieteellisesti kestäviä väitteitä siitä, kuinka hyvin säännös on toteuttanut tehtävänsä tai pitäisikö sitä esimerkiksi jollain tavoin muuttaa, on oltava tietoa niistä olosuhteista, joissa lainkohta tulee nykyisin sovellettavaksi (Lohi 2004, 28). Empiirisen oikeustutkimuksen mahdollistava aineiston keruu on käytännössä oikeudellisen informaation ymmärtävää lukemista ja sen selkokielistä auki kirjoittamista. Laadullisella tutkimuksella pyritäänkin hankkimaan parempaa ymmärrystä tutkittavista juridisen elämän ilmiöistä. (Korkea-aho 2004, 82, 89–90.)

Laadullisessa empiirisessä oikeustutkimuksessa pyritään saamaan ensikäden käsitys satunnaisesti ilmiiöstä ja sen jälkeen esittämään tämä ymmärretty käsitys muille. Tarkoituksena ei siis ole kerätä todistusaineistoa, vaan ymmärtää tutkittavaa ilmiötä ja sen muodostamaa kontekstia. Näin ollen empiirinen oikeustutkimus palautuu oikeustieteessä yleiseen erotteluun lainsäädännön antaman mallin ja todellisuuden välille eli siihen, miten oikeus käytännössä toteutuu. Oikeusaineistoja käyttävässä tutkimuksessa pyritään ymmärtämään oikeusjärjestelmän toteutumista käytännössä ja tuomaan tehdyt havainnot julki. Kyseisessä tutkimusmenetelmässä tutkija tutustuu saatavilla oleviin aineistoihin, kuten lain esitöihin. Laadullista aineistoa tarkasteltaessa täytyy huomioida, että kieli ja symbolit eivät heijasta todellisuutta vaan myös tuottavat sitä, ja tähän tuottamiseen laadullisen aineiston tutkija osallistuu. (Korkea-aho 2004, 83–87.) Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto koostuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista koskien virkanimityspäätöksiä. Näistä valituksista ja niiden vastineeksi saapuneiden virastojen antamien lausuntojen avulla tehdään laadullista aineistoanalyysiä.

Perinteinen lainoppi tarvitsee Ervastin (2004, 12) mukaan jonkinlaista reaali maailmaa koskevaa tietoa. Ervasti (2004, 14) tuo esille, että samassa tutkimuksessa voidaan käyttää yhtä aikaa hyväksi sekä empiiristä lähestymistapaa että lainopin metodeja. Näyttäisi myös siltä, että oikeutta koskevissa tutkimuksissa esiintyy nykyisin laajemminkin melko moninaisia aineksia ja monitieteistä ajattelua aikaisempaa useammin (Ervasti 2004, 11).

Ervastin (2004, 12) mukaan empiiristä oikeustutkimusta tarvitaan ja siitä on hyötyä. Empiirille oikeustutkimukselle on tarvetta niin tieteen kuin käytännönkin näkökulmasta. On tärkeää ja tarpeellista tietää, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa, kuten esimerkiksi

millaisia vaikutuksia lainsäädäntöuudistuksilla on ja miten lainsäädäntö toteutuu käytännössä. Tai esimerkiksi miten tuomioistuimet toimivat ja millaisia ratkaisuja ne tekevät sekä ennen kaikkea millä tavoin kansalaisten oikeusturva toteutuu käytännössä. Jotta voitaisiin arvioida, miten vaikkapa tietynlaiset ratkaisut tai tulkintasuositukset vaikuttavat yhteiskunnassa, tarvitaan lisäksi empiiristä seurantatietoa. (Ervasti 2004, 12–14.)

Etenkin lainvalmistelun näkökulmasta ja oikeusjärjestyksen kehittämisen kannalta on välttämätöntä saada tietoa järjestelmän toiminnasta käytännössä. Ottaen huomioon, että oikeusjärjestyksen avulla puututaan moniin ihmisten oikeuksiin ja vaikutetaan voimakkaastikin heidän elämäänsä, on välttämätöntä ymmärtää järjestelmän vaikutukset ja toiminta sekä vaikutusten laajuus myös ruohonjuuritasolla. (Ervasti 2004, 12.)

Ervasti (2004, 13) kirjoittaa, että lainopissa tarvitaan jonkinlaista reaali maailmaa koskevaa tietoa. Empiria on mielletty keskustelussa monesti makrotason kvantitatiiviseksi tarkasteluksi, joka on vierasta lainopille. Jollei oikeustieteellä ole mitään yhteyttä niin sanotusti todellisuuteen, se jää täysin abstraktiksi oppirakennelmaksi, jolloin sen tulosten mielekkyys ja merkityksellisyys asettuvat kyseenalaisiksi käytännön toiminnan kannalta. Pahimmillaan voidaan päätyä tekemään tutkimusta asiasta, jota käytännössä ei esiinny juuri ollenkaan reaali maailmassa. (Ervasti 2004, 13.)

Tässä tutkimuksessa on huomioitu tutkimuksen tekemisen eettiset periaatteet. Kuula (2011, 219) kirjoittaa, että vähemmän arkaluonteisia aineistoja ei tarvitse anonymisoida raskaasti. Tutkittavien nimi- ja osoitetietojen poistaminen voi hyvin riittää. Tutkimusaineiston anonymisoinnissa tulee säilyttää maltti ja tavoitteena tulisi pitää aineiston säilyttäminen mahdollisimman vähäisin muutoksin. Tunnisteellisuuteen liittyvä keskeisesti tunnisteiden muuttaminen eli anonymisointi tai poistaminen. Tunnisteiden poistamista ja muuttamista koskevat päätökset tehdään aina tapauskohtaisesti. Tyypillisimmät tavat kvalitatiivisen aineiston anonymisoinnissa ovat henkilönimien ja muiden erisnimien poistaminen tai muuttaminen. (Kuula 2011, 200, 219.)

Tapaukset on käsitelty tutkimuksessa valittajien ja lausunnon antajien osalta anonymisesti. Valitustapausten käsittelystä on siitä johtuen jätetty pois tietyt yksityiskohdat, kuten valituksen tehneiden henkilöiden henkilötiedot, virastojen nimet ja virkanimikkeet. Tutkimusaineistopyynnöissä korostettiin, että tutkimuksessa ei käytettäisi henkilötietoja ja näin on myös toimitettu. Edellä mainituille tiedolle ei tutkijan näkemyksen mukaan ole tarvetta tässä tutkimuksessa.

3 Virkanimitykset valtioneuvostossa

Virka tarkoittaa julkisten tehtävien kokonaisuutta, joka on muodostettu erityisessä järjestyksessä. Yleensä virkamies nimitetään tiettyyn virkaan, mutta on myös mahdollista, että

virkamies nimitetään eräin edellytyksin määräaikaiseen virkasuhteeseen. Virka pysyy samantyyppisenä riippumatta siitä kulloinkin hoitavasta henkilöstä, joten sikäli se on pysyvä ja abstrakti. Virka perustetaan ja lakkautetaan erityisessä lainmukaisessa menettelyssä ja virkaan kuuluvat tehtävät muodostavat tavallisesti tietyn rajatun kokonaisuuden. Viran tehtävät ovat pääosin julkishallinnollisia tarkoittaen, että niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai ainakin hallinnollisten tehtävien hoitamista. Valtion virkamieslaissa sääntely on edelleen suurelta osin virka-keskeinen. (Koskinen & Kulla 2019, 12–15.)

Virkamieslakia sovelletaan valtion virkasuhteisiin ja virkamiesoikeudessa virkasuhde määritellään laissa julkisyhteisön ja virkamiehen väliseksi julkisoikeudelliseksi palvelussuhteeksi, jossa kunta tai valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana (VirkamL 1.2 §; KvhL 2 §). VirkamL:n 3 §:ssä ja 3 a §:ssä säädetään muutamia harvoja poikkeuksia niistä virkasuhteista, joihin ei sovelleta valtion virkamieslakia. Julkisoikeudellisuus on se tekijä, joka erottaa virkasuhteen yksityisoikeudellisista palvelussuhteista. Virkasuhteelle on pidetty tunnusomaisena yhtäältä virkavastuuta ja erityisiä velvollisuuksia ja myös toisaalta erityistä suojaa virantoimintuksessa ja eräitä muitakin oikeuksia. Edellä mainitut erityispiirteet ovat jatkuvasti lieventyneet, mutta edelleen ero työsuhteeseen on selvä. (Koskinen & Kulla 2019, 18.) Tätä ilmentää myös se, että yksityissektorilla työsopimussuhteissa sovelletaan omaa lainsäädäntöä eli pääasiassa työsopimuslakia.

Palvelussuhdetyyppinä virkasuhde on käytössä tyypillisesti silloin, kun hoidettavana on julkisen vallan käyttöä sisältäviä tai ainakin luonteeltaan julkishallinnollisia tehtäviä. Työsuhdetta käytetään muissa palvelu- ja työtehtävissä. (Koskinen & Kulla 2019, 20.) Työsuhde on siis mahdollinen myös valtiolla, mutta on huomattava, että nimityspäätökset ja niistä oikeus valittaa koskee kuitenkin vain virkasuhdetta, koska työsuhteeseen ei nimitetä.

Nimityspäätös tehdään ministeriöissä pääsääntöisesti esittelystä ja ratkaisuvallasta säädetään virastoa koskevassa laissa, asetuksessa tai työjärjestyksessä. Nimittäminen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen on julkisen vallan käyttämistä, joten siinä otetaan huomioon muun muassa esittelijän ja päätöksentekijän vastuuta koskevat seikat. Perustuslain virkavastuuta koskevan 118 §:n mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jos hän ei ole jättänyt eriävää mielipidettä päätökseen. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen, kussakin tapauksessa sovellettavasta toimivallan jaosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä ja nimityspäätös tehdään tämän mukaisesti joko ministeriössä sen oman ratkaisuvallan sääntelyn mukaan tai sitten ministeriön esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa. (Valtiovarainministeriö 2019, 21–22.) Myös tasavallan presidentti voi nimittää virkaan. Tasavallan presidentin nimitystoimivallasta on säädetty perustuslaissa tai se perustuu muun lain säännökseen. Tasavallan presidentti nimittää virkoihin esimerkiksi puolustusvoimien upseerit (laki puolustusvoimista 38 §).

Nimityksiä valtioneuvoston yleisistunnossa voi esitellä ainoastaan virkamies, jolle on myönnetty oikeus toimia valtioneuvoston esittelijänä. Yleisistunnossa tehtävien nimitysten valmistelu, esittely ja jälkitoimenpiteet ovat ministeriön esittelijän vastuulla. Yleisistunokäsittely esittelymuistiossa pitää aina mainita voiko kyseisestä nimittämispäätöksestä valittaa vai ei. Päätöksen jälkeen ministeriö laatii myös nimittämiskirjan ja hallintolain edellytykset täyttävän hallintopäätöksen. (Valtiovarainministeriö 2019, 21–22.)

4 Rekrytointiprosessin eteneminen valtioneuvostossa

Valtiovarainministeriö vastaa strategiatasolla valtion henkilöstöpolitiikasta ja valtion työntekijäkuvan vahvistamisesta. Valtiovarainministeriö vastaa myös valtion rekrytointiprosesseista, joka luetaan osaksi henkilöstöpolitiikkaa. Valtion virastoissa työskennellään kansalaisten eduksi valtion yhteiseen arvoperustaan kuuluvien arvojen mukaisesti. Tarkoituksena on turvata ammattimainen, avoin, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen sekä yhdenvertainen haku- ja valintamenettely. Tämä tarkoittaa, että viranhakijoita ei aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan epäasiallisilla perusteilla. Edellä mainittu huomioon ottaen valtiovarainministeriö on antanut ministeriöille ja virastoille ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Ohjeeseen on koottu mahdollisimman kattavasti valtion virantäyttöön liittyvät periaatteet ja lainsäädäntö ja siinä käsitellään nimittämistä virkaan toistaiseksi, mutta ohjetta tulisi soveltuvin osin soveltaa myös määräaikaisiin nimittämiin. (Valtiovarainministeriö 2019, 1–2.)

Ohjeesta tuli ministeriöihin ja virastoihin alkuvuodelle 2019 luonnosversio, johon oli otettu huomioon 1.1.2019 voimaan tulleet lainsäädännön muutokset, jotka liittyvät nimityspäätöksiä koskevaan valitusoikeuteen. Valmis ohje annettiin valtiovarainministeriöstä 30.4.2019 ja se tuli voimaan 1.5.2019. Ohjeet ovat pääosin samat kuin vuonna 2016 annetussa ohjeessa (VM/2118/00.00.00/2016), jonka uusin versio ohjeesta kuitenkin korvasi. (Valtiovarainministeriö 2019, 1.)

Virkojen perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta säädetään VirkamL:n 4 §:ssä. Virasto päättää itse viran perustamisesta ja lakkauttamisesta, mutta tiettyjen ylempien virkojen perustamisen ehtona on eduskunnan hyväksymistä osoittava erittely valtion budjetissa. (VirkamL 4 §.) Virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa ja pääsääntönä on, että valtionhallinnon pysyviä tehtäviä hoitaa vakinainen henkilöstö. Tästä johtuen valintamenettelyn tuloksena on yleensä henkilön nimittäminen virkaan toistaiseksi. Määräaikaisia nimityksiä voidaan tehdä vain silloin, kun sille on olemassa säädetyt perusteet VirkamL:ssa. Virkasuhdetta varten ei perusteta virkaa ja henkilö nimitetään pääsääntöisesti määräajaksi. (Valtiovarainministeriö 2019, 2; Koskinen & Kulla 2019, 12–15.)

Valtioneuvostossa oli tammikuussa 2020 henkilöstöä yhteensä 5 480, joista 1 188 työskenteli määräaikaisessa palvelussuhteessa, eli noin 21,7 prosenttia. Suurin osa (92 %) määräaikaisuuden perusteista liittyi työn luonteeseen, sijaisuuksiin tai säästöjen perusteella

määräaikaisesti palkkaamiseen. (Tahti 2020a.) Muita määräaikaisuuden perusteita ovat esimerkiksi opintoihin liittyvä harjoittelu ja avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen (VirkamL 9 §).

4.1 Nimitysperusteet ja yleiset kelpoisuusvaatimukset

Virkanimitysten yleisistä nimitysperusteista säädetään perustuslain 125 §:ssä, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Tässä yhteydessä taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja taitoja ja tietoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Kyvyllä puolestaan tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten esimerkiksi työkykyä, luontaista lahjakkuutta, johtamistaitoa, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn sekä kansainvälisiä valmiuksia. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan nuhteetonta käytöstä ja yleisessä kansalaistoinnissa saatuja, viran tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. Näitä nimitysperusteita tulee arvioida täytettävänä olevan viran tehtävän näkökulmasta. (Valtiovainministeriö 2019, 3.)

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään VirkamL:n 6, 7 ja 8 §:ssä. Näitä ovat kansalaisuus, kielitaito ja ikä. VirkamL:n 6.3 §:n mukaan valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään erikseen lailla. (VirkamL 6 §–8 §.) Tästä on säädetty lailla julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta ja sitä täydentää valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa. KielitaitoL:n 3 §:n mukaan virkaa täytettäessä ja myös muuhun palvelussuhteeseen otettaessa on varmistauduttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito. KielitaitoL:n 4 §:n mukaan hakuilmoituksessa on mainittava mahdollisista kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista sekä työtehtävien edellyttämästä taikka palvelukseen otettaessa eduksi luettavasta kielitaidosta. KielitaitoL:n 8 §:n mukaan virkaa täytettäessä otetaan huomioon myös sellainen hakija, joka on osoittanut vaaditun kielitaidon hakuajan päätyttyä, sillä ehdolla, että se ei viivytä asian käsittelyä. (KielitaitoL 3 §–4 §, 8 §.)

VirkamL:n 7 §:ssä säädetään tyhjentävästi ne valtionhallinnon virat, joihin voidaan nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Henkilöllä voi Suomen kansalaisuuden ohella olla useimmissa tapauksissa myös jonkin muun valtion kansalaisuus ja virkaa täytettäessä hakijan kansalaisuus on aina varmistettava. Tiettyihin virkoihin, kuten sotilasvirkoihin, on erityinen vaatimus, että virkaan nimitettävällä ei saa lain mukaan olla sellaista toisen valtion kansalaisuutta, joka vaarantaisi yleistä turvallisuutta, valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita tai palvelusturvallisuutta (laki puolustusvoimista 37 §; laki Maanpuolustuskorkeakoulusta 16 §; laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 10 §, 26 §). VirkamL:n 8 §:n mukaan virkamieheksi nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta, mutta poikkeuksena virkamieheksi voidaan nimittää 15 vuotta täyttänyt ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan pitää virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopivana (VirkamL 8 §).

Huomioitavaa nimitysprosesseissa on myös virkamiesten eroamisikä, josta säädetään VirkamL:ssa ja julkisten alojen eläkelaisissa. VirkamL:n 35 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän, jollei virkasuhdetta virkamiehen suostumuksella jatketa enintään kahdella vuodella. Eroamisikä on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta (VirkamL 35 §). Tämä tulee huomioida nimitysprosesseissa esimerkiksi niin, ettei nimitetyksi tulleen palvelussuhde päättyisi lain nojalla heti esimerkiksi muutaman kuukauden kuluttua virkasuhteen alkamisen jälkeen.

4.2 Erityiset kelpoisuusvaatimukset ja ylin virkamiesjohto

Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voi olla nimike- tai virkakohtaisia säännöksiä viraston hallintoasetuksessa tai asianomaista virastoa koskevassa laissa. VirkamL:n 8.4 §:n mukaan valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jollei niistä ole laissa säädetty ja mikäli se on perusteltua asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava tutkinto tai koulutus ja tehtävien edellyttämä perehtyneisyys viran tehtävälleen. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ei voida määritellä valtioneuvoston asetusta alemmalla tasolla. (Valtiovarainministeriö 2019, 4–5.)

Säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun on kyse nimittämisestä virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen. Jos säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi tarvitaan muita lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista, niin virkatehtävien hoidon vaatimat lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet pitää mainita viran hakuilmoituksessa ja niiden täytyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidossa tarvittava vieraiden kielten taito, suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito sekä yhteistyökyky. Jos virkaan ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, niin hakuilmoitus pitää kirjoittaa sellaiseen muotoon, että oikea asiointila ilmenee myös siitä. Esimerkiksi ylempää korkeakoulututkintoa ei voida asettaa vaatimukseksi virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukseksi sellaista ei ole säädetty. (Valtiovarainministeriö 2019, 4–5.)

Valtion ylimmän virkamiesjohdon erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat VirkamL:n 8.2 §:n mukaan ylempi korkeakoulututkinto, käytännössä osoitettu johtamistaito, johtamiskokemus ja tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus. Ylimmän virkamiesjohdon virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan VirkamL:n 8.3 §:n mukaan säätää myös erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. (VirkamL 8 §.)

4.3 Hakijoiden ansioiden vertailu ja tasapuolinen kohtelu

Yhdenvertaisuudesta säädetään perustuslain 6 §:ssä, jossa on myös työelämään liittyvä maininta sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tehtäessä nimitysharkintaa arvioidaan kelpoisuusvaatimukset jokaisen hakijan osalta erikseen. Perustuslain 125 §:ssä mainittuja nimitysperusteita sovelletaan hakijoiden keskinäisessä vertailussa. Julkisiin virkoihin yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (PL 125.2 §). Lakiin naisten ja miesten tasa-arvosta sisältyvät edellytykset otetaan huomioon hakijoiden ansioiden keskinäisessä vertailussa aina silloin, kun hakijoina on sekä miehiä että naisia. Jokaisen työnantajan täytyy työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti (Tasa-arvoL 6 §). Virkaan nimitettävältä vaadittavat edellytykset riippuvat asianomaisten tehtävien sisällöstä ja laadusta. Tällä on merkitystä silloin, kun harkitaan nimitysperusteiden keskinäistä painotusta ja painotuksen vaikutusta viran hakijoiden ansioiden keskinäisessä vertailussa. (Valtiovarainministeriö 2019, 6.)

Sukupuoleen perustuva syrjintä työhönoton yhteydessä on kielletty tasa-arvolaissa. Tasa-arvoL:n 8.1 §:n mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä esimerkiksi työnantajan syrjäyttäessä työhön ottaessaan sellaisen henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantaja voi osoittaa menettelyynsä tehtävän laadusta johtuvaa hyväksyttävää ja painavaa syytä. Lisäksi jos työnantaja voi osoittaa, että hänen menettelynsä on johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta, ei menettelyä voida pitää kiellettynä syrjintänä. (Tasa-arvoL 8 §.) Huomionarvoista on se, että tasa-arvolain 6 a §:n mukaan vähintään 30 työntekijän työpaikoilla on laadittava vähintään joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelma. Työnantajien on toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet tämän, erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan suunnitelman mukaisesti. (Suojanen, Korte, Savolainen & Vanhanen 2015, 639.)

Yhdenvertaisuuslaki on laaja-alainen ihmisten yhdenvertaisuutta koskeva säädöskokonaisuus. Yhdenvertaisuuslaissa, tasa-arvolaissa ja työsopimuslaissa on jonkin verran samankaltaisia säännöksiä, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon peruslähtökohta on vastaavanlainen kuin työsopimuslain yleissäännöksessä. (Suojanen ym. 2015, 645.) Yhdenvertaisuuslaissa on syrjintä epäasiallisilla perusteilla muun muassa työhönottoperusteiden suhteen kielletty. Lain tarkoituksena on ehkäistä syrjintää, edistää yhdenvertaisuutta ja tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Sekä perustuslaissa että yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä kielen, alkuperän, kansalaisuuden, iän, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (PL 6 §; yhdenvertaisuuslaki 8 §, 12 §; Valtiovarainministeriö 2019, 6.) Yhdenvertaisuuslain mukaan

työnantaja ei saa avoimesta virasta tai tehtävästä ilmoittaessaan oikeudettomasti edellyttää hakijoilta yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja henkilöön liittyviä seikkoja tai ominaisuuksia (yhdenvertaisuuslaki 17 §).

4.4 Valintamenetelmät ja nimitysmuistio

Nimittävä viranomaisella päättää itse siitä, millaisia valintamenetelmiä se käyttää ja perinteisesti valtion virkoihin nimitettäessä hakijoiden ansioiden vertailu on tehty hakemukseen liitettyjen asiakirjojen, työkokemusta, koulutusta ja muita ansioita koskevien tietojen sekä työhönottohaastattelun perusteella. Haastattelun tarkoituksena on pääsääntöisesti syventää tietoa hakijoiden työkokemuksesta ja selvittää hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia. Haastattelulla voidaan olla ratkaiseva merkitys ansioituneimpien hakijoiden sopivuutta vertailtaessa. Rekrytointiprosessien yhteydessä käytetään joskus erilaisia, yleensä ulkopuolisen tahon tekemiä henkilöarviointeja, joiden tarkoituksena on antaa nimittävälle viranomaiselle lisätietoa hakijoiden soveltuvuudesta haettavana olevan viran tehtäviin. Näiden avulla hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien selvittäminen tapahtuu syvällisemmin ja perusteellisemmin kuin pelkkää haastattelua käytettäessä. Haastattelussa ja soveltuvuusarvioinneissa saa kysyä vain sellaisia asioita, joilla on merkitystä rekrytoinnin kannalta ja tästä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä. (Valtiovarainministeriö 2019, 14.)

Nimityspäätöksen tekijälle nimitysasioissa laadittavalla muistiolla on tärkeä merkitys, koska päätöksen tekijän tulisi saada hakemusasiakirjoista ilmenevistä seikoista tasapuolinen tieto. Nimityspäätöksiä koskevan valitusoikeuden myötä nimitysmuistion merkitys korostuu yhä enemmän, koska nimitysmuistio muodostaa pohjan myös nimityspäätöksessä esitettävälle perusteluille. Nimityspäätöksessä esitettyjen perustelujen tulee aina vastata nimitysmuistiossa esitettyä. Virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eriarvoiseen asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia. Nimitysmuistioon tutustumalla hakijat voivat perehtyä tarkemmin nimityspäätöksen perusteluihin ja virkaa hakenut henkilö voi nimityspäätöksen jälkeen valittaa siitä hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä myös tehdä nimittävän viranomaisen menettelystä kantelun oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Asian ratkaisu perustuu nimittämisasiakirjoihin, joista nimitysmuistiolla on iso merkitys. (Valtiovarainministeriö 2019, 21.)

Nimitysmuistiossa peilataan hakijoiden ansioita hakuilmoituksessa mainittuihin kriteereihin, kuten kelpoisuusvaatimuksiin ja muihin tehtävän hoidon kannalta katsottuihin tärkeisiin kriteereihin. Vain hakuilmoituksessa mainittuihin kriteereihin voi peilata hakijoiden ansioita, ei muihin tekijöihin.

Nimitysmuistiosta ilmenevillä tiedoilla on merkitystä myös silloin, kun selvitetään, onko noudatettu työhönottoon liittyvää tasa-arvolakia. Työnantajalla on tasa-arvolain nojalla

velvollisuus antaa pyynnöstä kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka kokee joutuneensa syrjäytetyksi työhön otossa. Tässä selvityksessä työnantajan on kerrottava noudattamansa valintaperusteet, valituksi tulleen henkilön työ-, koulutus- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat seikat ja ansiot. (Tasa-arvoL 10 §.) Tasa-arvolain mukaisen hyvityksen suorittamista koskeva kanne tulee nostaa vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta, kun kyse on työhönottotilanteesta. Muissa tapauksissa määräaika on kahden vuoden kuluessa. (Tasa-arvoL 12 §.) Nimitysmuistiolla on siis merkitystä myös yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinojen kannalta. Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, joka on lain vastaisesti häntä syrjinyt (yhdenvertaisuuslaki 23 §). Edellä mainitun lisäksi myös rikoslaisissa säädetään työsyrynnästä (RL 47 luku 3 §).

4.5 Nimityspäätös ja tietosuoja

Nimityspäätökset ovat hallintopäätöksiä ja siksi niissä noudatetaan hallintolakia. Nimityspäätökset, muut virantäyttöpäätökset ja päätökset virkasuhteeseen ottamisesta on julkishallinnossa perusteltava (HL 45 §). Yksi hyvän hallinnon takeista on oikeus saada perusteltu päätös. Perusteluissa tulee ilmoittaa, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja lisäksi on mainittava sovellettavat säännökset (HL 45 §). Perustelut sisältyvät yleensä nimityspäätökseen ja niitä ei useimmiten kirjoiteta nimittämiskirjaan, mutta päätöksen perustelut voivat käydä ilmi myös erillisestä esittelymuistiosta tai kirjallisesta esittelystä. Valtionhallinnossa virkasuhteeseen tai virkaan nimitetyille annetaan todistukseksi nimittämiskirja. (Koskinen & Kulla 2019, 160–162.)

Hakijoiden henkilötiedoista muodostuu henkilörekisteri, jonka käyttötarkoituksena on virkamiehen valinta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja kansallista tietosuojalakia. Lisäksi virkamiesten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lakia yksityisyyden suojasta työelämässä. Edellä mainitun lisäksi tulee myös huomioida perustuslaissa turvattu yksityisyyden suojan toteutuminen sekä julkisuuslain säännökset henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Niin sanotusta tietojen minimoinnista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Sen 5 artiklassa henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden mukaisesti henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Hakijoille tiedoksi annettavan nimityspäätöksen ei tule sisältää muiden kuin nimitetyn henkilön henkilötietoja. Nimityspäätöksen sisältönä tulee siis olla vain valitun henkilön valinnan perustelut. Hakija saa kuitenkin erikseen pyytäessään hakijalistan, nimitysmuistion ja ansioyhteenvedon ja nämä tiedot tulee toimittaa pyytäjälle viipymättä. Koska valitusaika alkaa kulua nimityspäätöksen tiedoksisaannista, niin asiakirjojen toimittaminen ei saa olennaisesti lyhentää tosiasiallisesti käytettävissä olevaa valitusaikaa eikä vaarantaa oikeutta valitusmahdollisuuden käyttöön. (Valtiovarainministeriö 2019, 22–23.)

Tietosuojaan liittyy olennaisesti myös virkasuhdetta tai virkaa hakeneiden hakemukset. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan hakemukset ovat julkisia (JulkisuusL 7 §). Hakija voi kuitenkin esittää toivomuksensa, että hänen tietojään ei annettaisi julkisuuteen. Viime kädessä jokaisen virkaa hakeneen nimi voidaan kuitenkin ilmaista julkisuudessa, jos esimerkiksi hakijalistausta pyytänyt tiedotusväline haluaa näin toimia. Riippumatta siitä, vaikka viranomaisen olisikin toimittanut tiedon niistä hakijoista, jotka eivät toivo nimeään julkisuuteen. Virkaa hakeneilla on laajempi tiedonsaantioikeus rekrytointiin liittyvään materiaaliin. Asianosaisjulkisuudesta säädetään julkisuuslaissa, josta selviää, että hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua asia koskee, on oikeus tietty rajoitukset huomioiden saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (JulkisuusL 11 §). Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Eräillä hallinnonaloilla salassapitosäännökset on säädetty hallinnonalan erityistarpeita silmällä pitäen. Salassapitoperusteet on pyritty julkisuuslaissa laatimaan yleispätevästi eikä siis viranomaiskohtaisesti. (Valtiovarainministeriö 2019, 14.) Tarkentaviin salassapitosäännöksiin ja erityistarpeisiin liittyviä esimerkkejä ovat laki kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista ja laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä.

4.6 Päätöksen perustelut ja valitusosoitus tai valituskielto

Perustuslain mukainen hyvä hallinto virkanimitysasiassa velvoittaa, että hakijat voivat nimityspäätöksestä ja nimitysmuistiosta luotettavasti todeta nimitysharkinnan asianmukaisuuden. Nimitysasian käsittelyssä on kiinnitettävä huomiota myös hallintolain säännökseen asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä ja erityisesti hallintolain säännökseen hallintopäätöksen perustelemisesta. (PL 21 §; HL 31 §, 45 §.) Perusteluissa täytyy ilmoittaa, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Nimityspäätöksissä ratkaisun perusteleminen on oleellista. Nimityspäätöksestä ja sen perusteluista tuleekin selvittää, miksi virkaan valittu henkilö on katsottu siihen ansioituneimmaksi ja pätevimmäksi eli miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä sekä perusteltava asianmukaisesti. Perustelut nimitettävän henkilön osalta pitää kirjata päätösasiakirjaan ja muiden hakijoiden osalta sen liitteenä olevaan nimitysmuistioon, jotta niiden perusteella olisi mahdollista arvioida ja ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Perustelut nimityspäätökseen muodostuvat kokonaisuudessaan nimityspäätöksessä esitetyistä perusteluista, laajemmin nimitysmuistiosta ja kaikkia hakijoita koskevasta ansioyhteenvedosta. (Valtiovarainministeriö 2019, 23.)

Nimityspäätöksessä pitää ilmoittaa valitusoikeudesta tai valituskiellosta ja jos päätöksestä saa valittaa, siihen on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksen tulee sisältää tiedot:

- valitusviranomaisesta;

- viranomaisesta, jolle valituskirjelmä on toimitettava (toimivaltainen hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus);
- valitusaika ja mistä valitusaika lasketaan;
- vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. (HL 47 §.)

Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista ja tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun valitusaikaa laskettaessa (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 13 §; laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 2 §). Jos nimitys kuuluu valituskiellon piiriin, niin päätökseen on liitettävä valitusosoituksen sijasta ilmoitus valituskiellosta (HL 48 §).

4.7 Nimityspäätöksen tiedoksianto ja lainvoimaisuus

Virkasuhdetta tai virkaa hakeneille on viivytyksettä ilmoitettava kirjallisesti nimityksestä (VirkamL 6d.2 §). Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virkasuhde tai virka, nimityspäivä, päätöksen tehnyt viranomaislainen sekä nimitetty henkilö. Päätökseen on pääsääntöisesti liitettävä valitusosoitus. Valitusosoitusta ei tarvitse liittää päätökseen silloin, kun päätös kuuluu laissa mainitun valituskiellon alaan (VirkamL 59 §). Tiedoksiantotapa on tavallinen tiedoksianto eli yleensä tavallinen sähköinen tiedoksianto tai kirjaamaton kirje (VirkamL 59.5 §; HL 54 §–63 §; SAsiointiL 19 §). Silloin, kun hakijalla on päätöksestä valitusoikeus, saattaa olla perusteltu syy (HL 60.1 §) käyttää todisteellista tiedoksiantoa, esimerkiksi postitse lähetettäessä saantitodistusmenettelyä tai todisteellista sähköistä tiedoksiantoa. (Koskinen & Kulla 2019, 160–162; Valtiovarainministeriö 2019, 24.)

Päätöksen tiedoksiantotapa vaikuttaa siihen, milloin päätöstä koskeva valitusaika alkaa ja päättyy. Tämä pitää huomioida selvitettyä päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä. (Valtiovarainministeriö 2019, 24.) Käytettäessä tavallista tiedoksiantoa, päätöksen katsotaan tulleen perille seitsemäntenä päivänä lähettämisestä (HL 59 §). Jos puolestaan käytetään sähköistä tiedoksiantoa, päätöksen katsotaan tulleen perille kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (SAsiointiL 19 §).

Kun valitusaika päättyy ja jos päätökseen ei ole haettu muutosta, niin päätös saa lainvoiman. Valitusajan päättymisajankohta on sidoksissa päätöksen tiedoksiantotapaan. Jos nimityspäätöksestä on tehty valitus, niin päätös saa lainvoiman kuitenkin vasta asiaa koskevan tuomioistuinkäsittelyn päätyttyä. Päätös voi loppujen lopuksi tulla lainvoimaiseksi vasta korkeimman hallinto-oikeuden antaessa päätöksensä. Nimittävän viranomaisen tulee selvittää päätöksen lainvoimaisuus toimivaltaisen tuomioistuimen kirjaamosta dokumentoidusti. (Valtiovarainministeriö 2019, 25.)

4.8 Tehtävään määräykset

Tehtävään määrittämisessä ei ole kyse nimityksestä virkasuhteeseen tai virkaan eikä siihen liittyen ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa, lukuun ottamatta viittausta VirkamL:n 57 §:ssä. Tehtävään määräyksissä on kyse työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvasta normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrittämisestä rajoittavat vain kyseistä virkaa koskevat säännökset, virkamiehen virkanimike ja käytännössä virkamiehen osaaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei kuitenkaan voida tehtävään määräyksellä muuttaa niin, että kyseessä olisi viran olennainen muuttaminen. Tehtävään määräys voi olla voimassa määräajan tai toistaiseksi. Virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä ja tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan hyvää hallintoa, avoimuutta ja soveltuvien osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi toteutua ainakin sillä tavoin, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan objektiivisesti ja tasapuolisesti. (Valtiovarainministeriö 2019, 3.)

Työjärjestyksessä on suositeltavaa määrittellä selkeästi missä tilanteissa tehtävään määräämismenettelyä voidaan käyttää, mikä menettelyn sisältö on sekä tehtävään määräyksen saaneen toimivalta. Tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa, joten suositus on käyttää menettelyä, jossa tehtävään määräys on ajallisesti rajoitettu ja määräykseen sisältyy tieto siitä, miten se peruutetaan. Valtiovarainministeriön ohjeessa on määritetty, että tehtävään määräystä ei pitäisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi. (Valtiovarainministeriö 2019, 3.) Virkanimitysten valituskiellon kumoamisen myötä herää kysymys, voiko tämä muutos aiheuttaa virastoissa enemmän viraston sisäisesti tehtävään määräysten käyttöä verrattuna rekrytointeihin, etenkin sellaisissa määräaikaisissa virkasuhteissa, joiden nimityspäätöksistä olisi lain mukaan mahdollisuus valittaa? Tehtävään määräystä voi kylläkin käyttää vain siinä tapauksessa, että tehtävään määrättävä virkamies on jo kyseisen viraston palveluksessa. Tämä voisi lisätä kyseisessä virastossa sisäistä liikkuvuutta, mutta vähentää tehtävien täyttöä rekrytointien kautta.

5 Oikeusturva ja oikeusturva kansainvälisessä kehityksessä

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” (PL 21 §.)

Oikeusturvaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää merkittävänä ihmisten oikeusaseman kannalta. Myös Suomen oikeusjärjestykseen on jo pitkään sisältynyt säännöksiä, joiden tarkoituksena on ollut oikeusturvan takaaminen. Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös uusittiin, jolloin sen sisältöä laajennettiin ja täsmennettiin entisestään. Voimassa olevan perustuslain oikeusturvaa koskeva säännös koostuu monista elementeistä:

- yleissäännös, jossa on asetettu ripeän ja asianmukaisen käsittelyn vaatimus;
- oikeus saada velvollisuuksia ja oikeuksia koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi;
- hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turva ja
- tuomioistuinten toimivallan perustuminen lakiin. (Husa & Pohjolainen 2014, 159.)

Perusoikeussäännökseen sisältyy siis yleissäännös yksilön oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana säännöksessä on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Asia on lisäksi aina käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja asianmukaisesti. Säännös liittyy läheisesti hyvään hallintoon liittyvään asian käsittelyn joutuisuusperiaatteeseen. Joutuisuusperiaatteen soveltamisesta on runsaasti laillisuusvalvojien kannanottoja ja ratkaisuja. (Husa & Pohjolainen 2014, 159.)

Perusoikeussäännös velvoittaa, että yksilön velvollisuuksia ja oikeuksia koskeva päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen tarkoituksena on turvata kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (14 artikla) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (6 artikla) asettama vastaava velvoite sopimusten kattamissa asioissa. Suomessa on toteutettu verrattain hyvin yksilön mahdollisuus saada velvollisuuksiaan tai oikeuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tosin Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta paljon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen liittyviä langettavia tuomioita. Tuomiot ovat liittyneet etenkin asioiden liian pitkiin käsittelyaikoihin. (Husa & Pohjolainen 2014, 160.)

Oikeusturva ei siis pelkisty ainoastaan lainsäädäntöön, vaan se voidaan ymmärtää laajemmin, esimerkiksi yhdenvertaisena kohteluna, oikeuksien toteutumisena tai oikeusvarmuutena. Voidaankin siis ajatella, että perustuslain 21 § sisältää oikeusturvan suppeassa merkityksessään. Laajassa merkityksessä oikeusturvalla sen sijaan tarkoitetaan vaatimusta koko perusoikeusjärjestelmään sisältyvien aineellisoikeudellisten odotusten toteutumisesta. Suppeaa oikeusturvakäsitystä voidaankin pitää välineenä laajaan oikeusturvakäsityksen toteutumiseen. Hallinto-oikeuden näkökulmasta perustuslain 21 § määrittää koko hallinto-oikeuden menettelyllisiä laatuvaatimuksia esimerkiksi hallinnossa asioimisesta tai asian vireille tulosta aina korkeimman hallinto-oikeuden menettelyvaatimukseen. (Koivisto 2014, 100.)

Päätösten ja ratkaisujen perusteluilla on Aarnion (1989, 186) mukaan iso merkitys oikeusturvan kannalta. Oikeusturvaodotuksen täyttymisestä voi olla puhetta vain silloin, kun perustelut esitetään julkisesti kontrolloitaviksi. Tämä ei koske yksinomaan perusteluja, vaan yhtä hyvin päätökseen liitettyjä eriäviä mielipiteitä. (Aarnio 1989, 186.) Vallankäyttö on kontrolloimaton ja yksisuuntaista, jonka vuoksi oikeusturvavaatimus on kansalaisen kannalta keskeinen. Ratkaisua on voitava kontrolloida julkisesti ja ainoastaan kontrollin läpäissyt ratkaisu tyydyttää oikeusturvavaatimuksen. Luottamus hallintoviranomaisten toimintaan ei ole enää jakamaton. Säröjä on tullut jopa tuomioistuinten arvovaltaan. Ratkaisua ei enää oikeuta ainoastaan se, että ratkaisu on auktoriteetiksi koetun viranomaisen antama. Auktoriteetti on ansaittava ja käytännössä se tapahtuu perustelemalla ratkaisu. Se on siis vastuuta tuottaa sisällöllisesti perusteltuja ja täten myös arvostelun kestäviä päätöksiä. Asianmukainen päätösperustelu oikeuttaa eli legitimoii ratkaisun. Mitä paremmin päätös on argumentoitu niin sitä hyväksyttävämpi se on. Korkea-asteinen legitimaatio lisää kansalaisten luottamusta ratkaisuja tuottaviin organisaatioihin. Sen myötä riittävästi perustellut lainkäyttöratkaisut edistävät merkittäväällä tavalla tasapainoista yhteiskuntakehitystä. (Aarnio 1989, 183.)

Vallankäytön valvonta on mahdollista vain, jos hyväksytään avoimuuden periaate. Lainkäytön yhteydessä se merkitsee nimenomaan vaatimusta perustella ratkaisu niin, että päätökseen vaikuttaneet seikat tulevat julkisuuteen. Vallankäytön kontrolli, demokratia, avoimuus ja perusteluvollisuus kulkevat siis rinnan. Kansalaisten pitää pystyä ymmärtämään ja hyväksymään annetut päätökset. Hyväksyminen voi tulla kysymykseen vain siinä tapauksessa, kun voidaan varmistua päätösten objektiivisuudesta toisin sanoen niiden asiallisuudesta ja puolueettomuudesta. (Aarnio 1989, 184.)

Asianosaiselle informaatioarvoa antaa hyvä argumentaatio. Aarnion (1989, 185) mukaan tämä voi vaikuttaa siihen, ettei päätöstä vastaan reagoida yhtä herkästi kuin huonosti perusteltuun ratkaisuun. Perusteluilla voi täten olla asioiden prosessikustannuksiin ja ratkaisunopeuteen saakka ulottuvia heijastumia. Jos taas päädytään muutoksenhakuun, niin perustelut tarjoavat kiinnkohdan sekä muutoksenhakuinstanssille että muutoksenhakijalle. (Aarnio 1989, 185.) Tämä on huomioitava myös esimerkiksi rekrytointiprosesseissa. Nimityspäätösten yhteydessä, yleensä nimitysmuistiossa, perustellaan päätökseen vaikuttaneet seikat ja lopullinen valinta. Nimityksen yhteydessä perusteluiden merkitystä ei voi liikaa korostaa. Laadukas rekrytointiprosessin valmistelu, toteutus ja viimeistely ovat ensisijaisen tärkeitä. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää laadukkaasti valmisteltuun nimitysmuistioon, josta on helposti ja ymmärrettävästi luettavissa valinnan perustelut.

Objektiivisuuden toteutumista varmistaa Aarnion (1989, 185) mukaan myös muutoksenhaku mahdollisuus, joka lisää käsittelyn seikkaperäisyyttä. Nämä järjestelmän sisäiset objektiiviteettitakeet eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan tarvitaan myös ulkoisia kontrollikeinoja. Tämä tarkoittaa sitä, että päätösten sisältö perusteluineen on saatettava julkisiksi. Näin toimien

mahdollistetaan ratkaisulinjojen seuranta ja tarvittaessa myös sen kritiikki. (Aarnio 1989, 185.)

Tyypillisesti oikeus hakea muutosta tarkoittaa valitusoikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan 13 artiklan kautta tähän oikeuteen liittyy laajemminkin tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus. Monesti tehokkaan oikeussuojakeinon tärkein yksittäinen osa-alue on pääsy tuomioistuimeen tarkoittaen sitä, että yksilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos siis asianosaisella on syy olla tyytymättömän saamaansa hallintopäätökseen, hän voi riitauttaa sen loppujen lopuksi tuomioistuimessa. Toisin sanoen kyse on myös toimivien ja käyttökelpoisten oikeusturvateiden olemassaolosta. Oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn voi pitää erityisesti ihmisoikeudellisesti arvioituna oikeusturvaperusoikeuden tärkeimpänä yksittäisenä osa-alueena ja tämä onkin korostunut myös oikeuskäytännössä. (Koivisto 2014, 107–108.)

Oikeutta hakea muutosta takaavat hallintoasioissa myös muut keinot, kuten oikaisuvaatimusmenettely. Tuomioistuinten taakan keventämiseksi oikaisuvaatimusmenettelyä on viime vuosina pyritty laajentamaan. Myös oikaisuvaatimusmenettely takaa oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Varsinkin valituskiellot muodostavat jännitteisen suhteen muutoksenhakuoikeuden kanssa ja jännitettä onkin pyritty vähentämään sekä poistamaan kokonaan laajentamalla muutoksenhakuoikeutta. Valituskieltoja on kuitenkin yhä joissain asiarhmissä, kuten osassa virkanimityspäätöksistä. Muutoksenhakuoikeuden keskeisenä elementtinä on pidetty jatkovalitusoikeutta. Perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen kannan mukaan jatkovalitusoikeus on oikeusturvaperusoikeus ja sen rajoittaminen on puuttumista yksilön perusoikeuteen. Jatkovalitusoikeus tarkoittaa sitä, että on oikeus valittaa tuomioistuimen päätöksestä edelleen korkeamman instanssin tuomioistuimeen, esimerkiksi hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Koivisto 2014, 108.)

Syksyllä 2012 perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisi muuttavansa kantansa ja se lausui (PeVL 32/2012 vp), että huomiota tulee kiinnittää muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä ja tämän vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21.1 §:n vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada velvollisuuksiinsa ja oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi valiokunnan mukaan alueellisten hallinto-oikeuksien asema on vahvistunut. Syynä tähän ovat sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntyminen. Lausunnossa mainitaan, että yhä suurempi osa, nykyisin jopa puolet, korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluu ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa. Perustuslakivaliokunta lausui, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen ei tule enää suhtautua pidättyvästi.

Lausunnossa tuotiin esille, että valtioneuvoston piirissä on tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Kannan muutoksen taustalla voidaan olettaa olevan etenkin taloudelliset syyt. (PeVL 32/2012 vp; Koivisto 2014, 108.)

Perusoikeussäännöksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskeva säännös perustuu myös osittain kansainväliseen ihmisoikeussäätelyyn. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti onkin englanninkieliselle ”fair trial” -termille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan suomennoksessa annettu käännös. Hyvä hallinto käsitteenä on puolestaan lainsäädännössä melko uusi, vaikka oikeustieteellisessä kirjallisuudessa termiä on käytetty jo kauan. Sillä tarkoitetaan sellaista toimintaa hallintoasioissa, että asianosaisten ja julkisen vallan oikeudet sekä intressit tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi. Perustuslain 21 §:ssä hyvän hallinnon elementeistä mainitaan vaatimus asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomais-toiminnasta. Lisäksi siinä mainitaan esimerkiluettelona hyvän hallinnon osakysymyksistä oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. (Husa & Pohjolainen 2014, 160.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen kohta 1 on seuraava:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.” (EIS 1950, 6 artikla.)

Tätä EIS:n 6 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta virkamiesoikeudellisiin asioihin on arvioitu lukuisissa EIT:n ratkaisuissa. Yksi keskeisimmistä kysymyksistä on tällöin ollut se, onko virkamiestä koskeva asia sellainen, jossa päätetään hänen velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan ja jossa pääsy tuomioistuimeen tulisi näin ollen turvata. (HE 77/2017 vp, 39.)

EIS:n 6 artiklan 1 kohdan soveltumista on arvioitu esimerkiksi EIT:n ratkaisussa Vilho Eskelinen ja muut vs. Suomi vuodelta 2007. Kyseisessä ratkaisussa EIT on todennut, että valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi määrätä pääsystä tuomioistuimeen tiettyjen henkilökategorioiden osalta. Tällöin kuitenkin on sopimusvaltioiden eli tässä tapauksessa Suomen valtion eikä EIT:n asiana osoittaa nimenomaisesti ne alueet, joihin liittyy sellaisia valtion suvereniteettiin

kuuluvia päätäntävaltuuksia, että yksilön etujen on väistyttävä. Ratkaisusta selviää, että EIT:n mukaan 6 artiklan 1 kohdan soveltamatta jättämisen edellytyksenä on se, että kansallisessa laissa on nimenomainen määräys tuomioistuimeen pääsyn epäämisestä henkilökategorian tai asianomaisen toimen osalta. Tämän lisäksi epäämiselle pitää olla valtion edun mukaiset objektiiviset perusteet. EIT:n mukaan ei ole perusteltua olla soveltamatta 6 artiklan 1 kohtaa virkamiehen ja valtion välisen erityisen suhteen vuoksi tavanomaisissa työriidoissa. Näistä esimerkkeinä ovat sellaiset, jotka koskevat palkkoja ja muita etuisuuksia. (EIT 63235/00; HE 77/2017 vp, 39.)

Toinen esimerkkitapaus liittyy EIT:n ratkaisuun (EIT 26374/18) koskee myös oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja se sisältää virkanimitysten laillisuusperusteen arviointia. Tapauksessa valittajana oli Islannissa asuva henkilö, ja asia koski oikeutta saada hänen asiansa käsitellyksi laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Valittaja väitti, että yhtä hänen valitustaan käsitellyttä muutoksenhakutuomioistuintuomaria ei oltu nimitetty kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Näin ollen valittaja katsoi, että hänen valitustaan ei ollut käsitelty ”laillisesti perustetussa” tuomioistuimessa siten kuin EIS:n 6 artiklan 1 kappaleessa edellytetään. Valtio vastusti valittajan väitteitä. (EIT 26374/18.)

Asian taustalla on 15 tuomarin nimittäminen 1.1.2018 perustettuun uuteen muutoksenhakutuomioistuimeen. Valittajan eräs aiempi valitus käsiteltiin kyseisessä tuomioistuimessa. Kun uusi tuomioistuin päätettiin perustaa, säädettiin laki, jolla oli tarkoitus varmistaa se, että tuomarit nimitettäisiin riippumattomalla tavalla. Toimeenpanovallan käyttäjällä olisi täten rajallinen vaikutusvalta nimityksiin. Hakijoiden arviointia ja nimitysesityksen tekemistä varten perustettiin erillinen komitea. (EIT 26374/18.)

Hakijoista 33 arvioitiin päteviksi. Heistä valittiin 15 parasta ja heitä esitettiin nimitettäväksi, mutta oikeusministeri teki ennen sitä muutoksia heidän paremmuusjärjestykseensä. Oikeusministerin perusteluna ehdokkaiden vaihtamiselle oli se, että hän piti valitsemiaan ehdokkaita pätevämpinä, mutta asiaa ei selvitetty enempää. Muutettu esitys toimitettiin sen jälkeen parlamentille, joka hyväksyi sen. Vähemmistöön jääneet esittivät vastalauseita, mutta heitä ei kuultu, koska ministeri edusti enemmistöhallitusta. Kaksi oikeusministerin vaihtamaa ehdokasta nosti kanteen valtiota vastaan. Asia eteni korkeimpaan oikeuteen asti, joka katsoi, että oikeusministeri oli toiminut vastoin hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Sen johdosta oikeusministerille esitettiin epäluottamuslausetta, mutta esitys hylättiin. (EIT 26374/18.)

EIT totesi aluksi, että tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu, mikä myös käy selvästi ilmi EIS:n 6 artiklasta. Määräyksen tarkoituksena on varmistaa oikeudellisten elinten riippumattomuus ja toimivalta. EIT huomautti myös, että demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen on turvattava tuomioistuinten perustaminen. Lisäksi se on välttämätöntä tuomioistuinta

kohtaan tunnetun luottamuksen ylläpitämiseksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi EIT painotti, että vaatimus "laillisesti perustettu" on tiiviisti yhteydessä EIS:n 6 artiklan 1 kappaaleen muihin vaatimuksiin. Erityisesti tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevaan vaatimukseen. Näin ollen on olennaista, että tuomioistuinten perustaminen tapahtuu objektiivisiin kriteereihin perustuvaa lainmukaista järjestelmää noudattaen. (EIT 26374/18.)

EIT:n tehtävänä oli edellä mainittu huomioiden arvioida, oliko tuomioistuin perustettu kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämän lisäksi EIT arvioi sitä, millaiset laiminlyönnit merkitsivät EIS:n 6 artiklan rikkomista. Jokainen viranomaisten laiminlyönti ei EIT:n mukaan ole sellainen, vaan laiminlyönnin on oltava ilmeinen, jotta sillä rikottaisiin EIS:n 6 artiklaa. Arvioinnissa olikin keskeistä selvittää, olivatko viranomaiset jättäneet tahallaan noudattamatta kansallista lainsäädäntöä tai oliko siihen suhtauduttu piittaamattomasti. Myös vallanjako oli tärkeä taustatekijä, ja erityisen olennaista oli arvioida, oliko toimeenpanovalta mennyt liian pitkälle ja heikentänyt siten lainsäädäntövallan tai tuomiovallan roolia. (EIT 26374/18.)

EIT totesi, että tuomarinimitysten käsittelyssä oli tapahtunut laiminlyönnejä. EIT piti laiminlyönnejä niin ilmeisinä, että niillä rikottiin EIS:n 6 artiklaa. Tässä suhteessa ratkaisevia oli EIT:n mukaan erityisesti seuraavat syyt. Ensinnäkin Islannin korkein oikeus oli katsonut, että oikeusministeri ei ollut käsitellyt nimityksiä asianmukaisesti. Toiseksi tuomioistuinten perustamisella ja siihen mahdollisesti liittyvillä puutteilla on keskeinen merkitys EIS:n 6 artiklalla suojeltavien oikeuksien kannalta. Tuomareiden nimityksessä tapahtuneet laiminlyönnit olivat ilmeisiä muun muassa sen takia, että oikeusministeri oli asiaa tarkemmin tutkimatta tehnyt muutoksia komitean esittämään paremmuusjärjestykseen, koska hänen mielestään muut hakijat olivat pätevämpiä. Oikeusministeri ei ollut perustellut tekemiään muutoksia. Kukaan ulkopuolinen asiantuntija ei selvittänyt asiaa eikä asiasta esitetty objektiivisesti kestäviä perusteita. (EIT 26374/18.)

Muutoksenhakutuomioistuimen tuomarinimitysten esittäminen kuului kansallisen lainsäädäntökehyksen mukaan lainsäädäntövallan käyttäjälle ja sen tarkoituksena oli näin ollen rajoittaa toimeenpanovallan käyttäjän vaikutusvaltaa. EIT ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että parlamentti oli äänestänyt oikeusministerin esityksen mukaisesti, sillä oikeusministeri edusti enemmistöhallitusta. EIT painotti erityisesti riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten merkitystä ja keskeistä osaa demokraattisessa yhteiskunnassa. Lopputulos oli se, että EIT katsoi edellä esitetyn perusteella, että EIS:n 6 artiklaa oli rikottu. (EIT 26374/18.)

Husa (2011) pohtii Lakimies-lehdessä julkaistussa oikeuskäytäntöartikkelissaan EIT:n ratkaisujen kansallista luentatapaa. Hän on ottanut artikkeliin tarkastelun kohteeksi KHO:n ratkaisun (2011:39), koska siinä risteää valituskiellon monet tiukat kysymykset eli valituskiellon kestävyys perusoikeuksien valossa, kansallisen oikeuden suhde ihmisoikeuksien takaamaan

ihmisoikeuteen ja muutoksenhakuun sekä perustuslain 106 §:n tarkoittama laissa oleva perustuslainvastaisuus. Husa (2011) kommentoi artikkelissaan, että lainkäytön kokonaisuutta ja sen linjakkuutta suhteessa eurooppalaisiin ihmisoikeuksiin arvioitaessa KHO:n ratkaisu jättää tilaa kritiikille. (Husa 2011, 788–789, 798.)

Tapauksen ytimessä on suomalaisen ja eurooppalaisen ihmisoikeussuojan välinen potentiaalinen jännite, joka kiteytyy seuraavaan kahteen kysymyksenasetteluun. Kun perustuslain 21 §:ä tulkitaan EIS:n 6 artiklan valossa, niin vaatiiko tuo sääntelykokonaisuus – laissa säädetyistä valituskiellosta huolimatta – valitusoikeuden turvaamisen ja onko valtion laissa säädetyin valituskiellon soveltaminen perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ristiriidassa perustuslain kanssa? (Husa 2011, 788.)

Husa (2011) tuo esille artikkelissaan sen, että KHO:n ratkaisu ei yllättänyt sen ollessa yhdenmukainen aiemman linjan kanssa pysyttäen virkaan nimityspäätöstä koskevan valituskiellon. Valitus jätettiin siis tutkimatta, koska sitä koski virkamieslain mukainen valituskielto, jota eivät rapauttaneet perustuslain 21 §, EIS:n 6 artikla, väitetty perustuslainvastaisuus eikä EIT:n tärkeät linjaratkaisut. (Husa 2011, 788–789.)

Ratkaisuargumentaation kiperin ja haastavin kohta, joka muodostaa Husan (2011) artikkelin punaisen langan, liittyy EIT:n tärkeän linjapäätöksen hyödyntämistapaan ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin. Artikkelissa taustoitetaan EIT:n ratkaisua vuodelta 2007 (Eskelinen ym.), jossa se muutti aiempaa tulkintalinjaansa EIS:n 6 artiklan tarkoittamasta civil rights and obligations -ilmaisusta. Tapaus oli merkittävä linjanmuutos, koska sillä murrettiin aiemmin vuonna 1999 Pellegrin v. Ranska ratkaisussa omaksuttu näkemys. KHO:n ratkaisussa (2011:39) Eskelinen ym. -tapaus muodostaa keskeisimmän ratkaisuperusteen. (Husa 2011, 788–789.)

Hallinnollinen päätös, jonka valittaja pyrki saamaan muutoksenhakumenettelyssä hallintolainkäytössä käsiteltäväksi, oli valtioneuvoston vuonna 2008 tekemä nimityspäätös. Nimitysviranomainen oli ympäristöministeriön esityksestä nimittänyt ympäristöneuvos, diplomi-insinööri A:n ympäristölupaviraston ympäristöneuvoksen virkaan. Virka oli julkisessa haussa. Päätöksessä ilmoitettiin, ettei päätökseen saanut hakea muutosta VirkamL:n 59 §:n perusteella. Kilpahakija yli-insinööri B ei tyytynyt valituskieltoon, vaan vaati KHO:lta päätöksen kumoamista, koska se perustui hänen mielestään puutteelliseen ja yhdenvertaisuutta loukkaavaan valmisteluun. (Husa 2011, 790.)

B esitti valtiosääntöoikeudellisena ydinperustelunaan PL:n 106 §:n, joka hänen mukaansa esti VirkamL:n valituskiellon soveltamisen, koska se olisi ilmeisessä ristiriidassa PL:n 21 §:n kanssa. B vetosi myös siihen, että asiassa ympäristölupaviraston lausunnon oli esitellyt virkamies, joka oli – B:n väittämän mukaan – virkaan esittämänsä henkilön hyvä työtoveri pitkältä ajalta. Tällä perusteella nimitysasian esitellyt henkilö oli B:n mielestä hallintolaissa tarkoitettulla tavalla esteellinen. B esitti myös useita perusteita kumoamisvaatimukselleen, jotka

liittyivät suositusten vastaisesti suoritettuun ja puutteelliseen ansiovertailuun. Ympäristöministeriö oli katsonut, pyydettyään ensin lausunnon ympäristölupavirastolta, että valitus tuli hylätä perusteettomana. Virkaan nimitetty A vetosi puolestaan VirkamL:n valituskieltoon, joka hänenkin mukaansa esti valituksen käsittelemisen hallintolainkäyttömenettelyssä. KHO asettui asiassa ympäristölupaviraston, ympäristöministeriön ja A:n kannalle ja päätti jättää valituksen tutkimatta. (Husa 2011, 790.)

KHO toi esille, että tapauksessa on otettava erityisesti huomioon Eskelinen ym. -tapauksessa annettu EIT:n tuomio. Tapauksessa pyrittiin kehittämään uudet arviointiperusteet EIS:n 6 artiklan soveltamiseksi, kun kyseessä on virkamiesoikeudellinen riitaisuus. KHO:n tulkinnan mukaan EIT hyväksyi, että 6 artikla ei välttämättä sovellu kaikkiin virkamiesoikeudellisiin riitaisuuksiin, koska valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi rajoittaa pääsyä tuomioistuimeen tiettyjen henkilökategorioiden osalta. Ensisijaisesti sopimusvaltioiden asiana on osoittaa ne julkisia palvelussuhteita koskevat alueet, joihin liittyy sellaisia valtion suvereenisuuteen liittyviä harvinnanvaraisia päätäntävaltuuksia, että yksilön etujen on väistyttävä. (Husa 2011, 792.)

KHO katsoi tapauksesta voitavan lukea velvoitteen arvioida riitaisuuden asialuonnetta. Tällä KHO tarkoitti riitaisen asian laadullista arviointia sen suhteen, oikeuttaako riitaisuuden luonne irtautumaan 6 artiklaan perustuvista oikeusturvatakeista. KHO katsoi Pellegrin-tapauksen tulkintaopin muuttuneen siten, että ratkaisevaa ei enää ollut se, käyttääkö virkamies julkista valtaa, vaan se mistä riidassa oli kysymys. KHO totesi, että Eskelinen ym. -tapauksen perusteella voidaan päätellä, että virkamiesoikeudellinen riitaisuus jää 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kunhan kaksi edellytystä täyttyy. Ensimmäinen edellytys on se, että kansallinen oikeus estää mahdollisuuden saattaa riitaisuus vireille tuomioistuimessa. Toinen edellytys on se, että rajoituksen tulee olla oikeutettu huomioon ottaen asian laatu. KHO:n perustelut ovat oikeat yllä mainitussa asiassa. Ongelma on siinä, ettei esiin nosteta Pellegrin-tapauksessa kehitetyn toiminnallisen julkisoikeudellisuuden (eli virkamies myös tosiasiallisesti käyttää julkista valtaa eikä vain satu olemaan virkasuhteessa julkiseen valtaan) hylkäämisen syytä Eskelinen ym. -tapauksessa. (Husa 2011, 793.)

Asian laadun huomioiminen valituskiellon perusteena jää KHO:n ratkaisussa vähäiselle huomiolle. Laadukkaan argumentaation kannalta ei Husan (2011) mielestä riitä toteaminen, että rajoituksen tulee olla oikeutettu. Valtion tulisi myös pystyä osoittamaan, että palvelussuhteessa on kyse sellaisesta suhteesta, jossa pitää vallita erityinen lojaalisuuden tai luottamuksellisuuden side. (Husa 2011, 793.)

Oikeudellisen pohdinnan avainkohdassa KHO päätyi hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon turvin ratkaisun kannalta tärkeään päätelmään, jonka mukaan valituskielolle valtion virkaan nimittämistä koskevissa asioissa on esitettävissä sellaisia objektiivisia

perusteita, joita EIT:n oikeuskäytännössä (erityisesti tapaus Eskelinen ym.) edellytetään. (Husa 2011, 795.)

EIT ei katso tehtäväkseen arvioida, mitkä ovat kussakin jäsenvaltiossa ne julkiset tehtävät, joihin sisältyy sellaista julkisen vallan käyttöä, että yksilön intressien pitää antaa periksi. Huomion arvoista on, ettei KHO tee ratkaisussaan (2011:39) tätä analyysia, vaan arvioi asiaa yksinomaisesti nimittämistapahtumana. Jos EIT:n linjausta lukee tarkemmin, niin se näyttäisi edellyttävän sitä, että tällaisessa tapauksessa tulisi analysoida tehtävän luonnetta. Tähän tapaukseen sovellettuna se voisi tarkoittaa, että vastaaminen EIT:n 6 artiklan soveltamiseen liittyisikin niihin tehtäviin, joita ympäristölupaviranomaisen ympäristöneuvoksen tehtäviin kuuluu. Tällainen analyysi kuitenkin puuttui ratkaisusta. (Husa 2011, 796.)

Husa (2011) kirjoittaa, että artiklan 6 soveltumattomuuden perusteluihin olisi voitu myös lisätä se peruste, joka on oikeastaan varsin ilmeinen eli ympäristöneuvoksen tehtävään sisältyy sellaista julkisen vallan käyttöä, joka edellyttää erityistä luottamuksellista suhdetta virkamiehen ja valtion välillä. Asiassa ei sen vuoksi voitaisi soveltaa artiklan 6 civil rights and obligations -pääsääntöä. Tämän päätelmäkettjun seuraaminen ei olisi muuttanut ratkaisun lopputulosta, vaikkakin ratkaisun perusteet olisivat painottuneet toisin. (Husa 2011, 796.)

B:n tapauksessa tämän ennakkotapauksen sisältämän opin olisi tullut johtaa eritellympään analyysiin, jossa olisi erotettu kaksi kysymystä. Ensinnäkin julkisoikeudelliseen tehtävään nimittäminen sinänsä (joka vaikuttaa edelleen olevan EIS:n 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolella) ja lisäksi asian esitelleen henkilön mahdollinen esteellisyys. Näistä jälkimmäinen kysymys mahtuu 6 artiklan soveltamisalaan, koska kyse ei ole ansiovertailusta, vaan väitetystä menettelyvirheestä. Menettelyvirheen voidaan katsoa loukkaavan viranhakijan oikeusturvaa. KHO niputti molemmat ulottuvuudet tavalla, joka ei näytä tekevän täyttä oikeutta EIT:n juridisesti hienojakoiselle ratkaisulinjalle. (Husa 2011, 797.) Tämä Husan artikkeli sisälsi mielenkiintoisia näkökulmia ja laajaa analyysia liittyen yksilön oikeusturvaan ja EIT:n ratkaisujen soveltamiseen kansallisen lainsäädännön rinnalla tuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

6 Valituskiellon kumoamista edeltänyt tilanne

Virkamieslain 57.3 §:n 1 kohdan mukaan valtion viran tai virkasuhteen nimityspäätöksestä ei aiemmin voinut valittaa. Säännös oli ollut eduskunnan harkittavana jo vuosina 2010 ja 2012 (HE 181/2010 vp; HE 61/2011 vp). Perustuslakivaliokunta oli kahdessa lausunnossaan hallintovaliokunnalle tuolloin katsonut, että kansainväliset sopimukset eikä perustuslaki edellytä valitusoikeutta virkasuhteeseen tai virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen (PeVL 51/2010 vp; PeVL 18/2011 vp), mutta perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin hallintovaliokunnan harkittavaksi, että valitusoikeus säädettäisiin. (Valtiovarainministeriö 2016, 26.)

Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta lausui, että nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja myös rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125.2 §:n, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin. Lausunnoissa tuotiin myös esille se seikka, että hallituksen esitysten (HE 181/2010 vp, 16–18; HE 61/2011 vp, 17–19) perusteluissa tuodaan laajasti esille muutoksenhakuoikeutta puoltavia ja toisaalta sitä vastaan puhuvia perusteita. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että nimitykseen kuuluu sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Lain osoittaessa nimitysperusteet on nimitysharkintaa luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi. Nimityspäätös ei siis poikkeaa luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, etteikö valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Muutoksenhakuoikeutta puoltaa se, että nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta. Lausunnon antamisajankohtana ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku pystyi johtamaan nimityspäätöksen kumoamiseen. Tähän nähden muut oikeussuojan takeet olivat tehottomampia. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta esitti, että hallintovaliokunta harkitsi muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. (PeVL 51/2010 vp; PeVL 18/2011 vp.)

Myös oikeuskansleri on ottanut eräissä ratkaisussaan kantaa valituskieltoon. Kyseisessä ratkaisussa vuodelta 2015 oikeuskansleri piti viranhakijoiden oikeusturvan ja virkanimitysten asianmukaisuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta perusteltuna, että valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin olisi mahdollisuus hakea muutosta (OKV/1161/1/2014; Valtiovarainministeriö 2016, 26).

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Hakijoiden joukossa voidaan usein todeta olevan useita ehdokkaita, jotka oikeudellisin perustein voitaisiin nimittää virkaan. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole osallistua sen arvioimiseen, kenet näistä kärkihakijoista tulisi valita virkaan. Käytännössä laillisuusvalvonta tapahtuu siten, että oikeuskanslerille toimitetaan etukäteen tarkistettavaksi valtioneuvoston yleisistuntoon ja sitä mahdollisesti seuraavaan tasavallan presidentin esittelyyn käsiteltäväksi tulevat ratkaisuehdotukset. (Oikeuskanslerinviirasto 2020.) Oikeuskanslerin järjestelmällinen, etukäteinen laillisuusvalvonta ei ulotu ministeriöiden ratkaisuvallassa oleviin nimityksiin.

Oikeuskansleri otti kantaa virkanimitysten valitusoikeuteen edellä mainitussa kanteluratkaisussaan, jossa arvioidaan erään ministerin menettelyä erään johtajan virkanimityksessä. Oikeuskansleri toteaa ratkaisussa, että nimityspäätöksessä ei ylitetty nimittäjälle kuuluvaa harkintavaltaa eikä sitä käytetty lainvastaisesti. Oikeuskanslerin saamien selvitysten mukaan ministeri otti kantaa virkaan esitettävään henkilöön jo ennen kuin varteenotettavien hakijoiden vertailua oli tehty nimitysmuistioon eikä esitystä nimitettävästä henkilöstä ollut. Selvitysten perusteella valmistelun ohjauksen ei kuitenkaan voitu osoittaa olleen poliittisesti motivoitunutta tai muuten lainvastaista. Oikeuskanslerin mukaan nimitysprosessin objektiivisuutta ja

asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi ollut parempi, jos ministeri ei olisi kesken virkamiesvalmistelun nimennyt virkaan pätevintä henkilöä. Tällainen menettely on omiaan herättämään epäilyjä epäasiallisesta suosimisesta. Oikeuskansleri kiinnitti ministerin ja kyseisen ministeriön huomiota virkanimitysprosessin valmisteluun.

(OKV/1161/1/2014.)

Valtion virkamiehen ja viranhakijan oikeusturvasta säädettiin ennen nykyisen lainsäädännön voimaan tuloa seuraavaa. Valtion virkamiehen muutoksenhaun pääsäännöstä säädettiin VirkamL:n 57 §:ssä ja tämän pykälän 1 momentin mukaan valtion virkamies sai hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädettiin. Myös viranomaisen sai hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu valitus viranomaisen VirkamL:n nojalla tekemästä päätöksestä. (Valtiovarainministeriö 2016, 17.) Hallintolainkäyttölain on korvannut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 1.1.2020 lukien.

Valituksen sai hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös oli lainvastainen. Valittaminen hallinto-oikeuden päätökseen ei voimassa olleen virkamieslain mukaan edellyttänyt valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Virkamieslain 57.3 §:ssä säädettiin niistä viranhakijaa tai virkamiestä koskevista päätöksistä, joihin ei saanut hakea muutosta. Virkamieslain 57.3 §:n 1 kohdan mukaan valittaa ei saanut nimittämisestä virkasuhteeseen tai virkaan. (Valtiovarainministeriö 2016, 17.)

Osana valituslupajärjestelmän yleistä laajentamista uusiin asiaryhmiin ja eri hallinnonaloille valituslupamenettelyä lähdettiin laajentamaan, niin että se tulisi tulevaisuudessa koskemaan myös valtion virkamieslakia (HE 90/2016 vp, 14). Valitusluvan käyttöönottoa koskevan virkamieslain muutoksen oli tarkoitus tulla voimaan tammikuussa 2017, mutta lopulta lakimuutokset tulivat voimaan tammikuussa 2019 (Valtiovarainministeriö 2016, 17).

Valituskiellon eli aiemman lainsäädännön aikana viranhakijoiden käytettävissä olivat kuitenkin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa säädetyt oikeusturvakeinot ja mahdollisuus saada näiden lakien nojalla oikeudenloukkaustapauksissa hyvitystä. Viranhakijoilla oli myös mahdollisuus saattaa viranomaisen toiminta ylimpien laillisuusvalvojen tutkittavaksi tekemällä kantelu sekä turvautua ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin. (Valtiovarainministeriö 2016, 17.)

7 Lakimuutoksen tavoitteet ja vaikutukset

Virkamieslain 2 §:ssä on määritelty lain tavoitteet, joka on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Säädösten laadinnan keskeisimmät kiistat liittyvät usein sääntelyn keinoja, niitä koskevia rajoituksia, voimavarojen

kohdentamista ja niiden riittävyttä koskeviin valintoihin, eikä niinkään tavoitteisiin, varsinkin, jos ne muotoillaan hyvin yleisluonteisesti. Talan (2001, 304) mukaan lainvalmisteluasiakirjoissa tavoitteenasettelua koskevalle informaatiolle ovat tunnusomaisia epämääräisyys, yleisluonteisuus, ristiriitaisuus ja erilaiset retoriset, niiden hyväksyttävyyttä lisäävät keinot. Kyseiset piirteet voidaan usein ymmärtää eräänlaisena hintana siitä, että erimieliset toimijat on saatu saman lakiratkaisun taakse. Usein konkreettisinta on tieto siitä, mistä epätydyttävänä pidetystä tilanteesta tai millaisista epäkohdista lakiuudistuksella tahdotaan päästä eroon. Tavoitteenasettelua koskeva tieto on tällöin enemmän suuntaviitta pois tietystä ei-hyväksyttävänä pidetystä tilanteesta johonkin pintapuolisesti kuvattuun suuntaan kuin tarkka tieto siitä asiailasta, jonka on määrä toteutua lakiuudistuksen myötä. (Tala 2001, 304.)

Tavoitteenasettelun pitäminen lain vaikutusten tutkimuksen yhtenä lähtökohtana johtuu siitä, että lakien säätämistä on hedelmällistä ja perusteltua tarkastella tavoitteellisena toimintana. Lakien valmistelu, niistä päättäminen ja niiden toteuttaminen ovat tyypillisesti sellaista inhimillistä toimintaa, jonka kuvaamisessa, ymmärtämisessä ja selittämisessä toiminnan tavoitteella eli sen tarkoitetulla tuloksella voi olettaa olevan hyvinkin tärkeä merkitys. (Tala 2001, 76.) Tavoitteita koskeva informaatio luo pohjaa kriittiselle arvioinnille ja keskustelulle siitä, mitä intressejä, päämääriä ja arvoja lakiuudistuksilla tahdotaan edistää. Lain vaikutusten tarkastelijalle tämä informaatio on hyödyllistä, jollei jopa välttämätöntä. (Tala 2001, 138.) Lakiuudistuksen tavoitteenasettelu voi myös ohjata lain tulkintaa ja määrätä sitäkin kautta niitä vaikutuksia, joita säädöksellä on. Lainopissa lainsäätäjän tavoitteelle annetaan tietty, joskaan ei erityisen yksiselitteinen merkitys yhtenä laintulkintaa ohjaavana argumenttina. Jos lakihankkeen tavoitteenasettelua kuvaavalle informaatiolle annetaan lain tulkinnassa painoa, voi sitä koskeva tieto myös jossain määrin ohjata lain soveltamisratkaisuja. (Tala 2001, 142.)

Hallituksen esityksessä (HE 77/2017 vp, 25–27) on eritelty tämän tutkimusten kohteena olevien lakimuutosten arvioidut vaikutukset kolmeen: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Hallitusten esitysten käyttöä tietolähteenä, joka kuvaa lakihankkeiden tavoitteenasettelua, voi perustella monella syyllä. Suomessa lait säädetään lähes yksinomaan hallituksen esitysten pohjalta eikä lakiesitysten olennainen sisältö valtaosassa tapauksia muutu eduskuntakäsittelyssä. Tosin erilaisia, pääosin suppeita muutoksia tehdään noin puoleen esityksistä. Lakiesityksiin sisällytetään nykyisten laatimishojjeiden mukaisesti melko usein erityinen jakso esityksen tavoitteista ja vaikutuksista, joten useimpien esitysten tavoitteenasettelusta ja mahdollisista vaikutuksista voi saada ainakin jotakin informaatiota. (Tala 2001, 105.)

Tala (2001, 54) tuo esille, että Suomessa tärkein areena lakien vaikutusten arvioimiselle on yleinen yhteiskuntakeskustelu ja poliittinen julkisuus. Keskeisiä toimijoita ovat kansalaiset ja kansalaisryhmät, asiantuntijat, etujärjestöt, puolueet, muut yhteisöt sekä tiedotusvälineet. Yksittäisten lakien arvioimiselle ja niiden uudistustarpeiden ja epäkohtien määrittelylle

saattaa olla tärkein asianomaiselle alalle muotoutunut eräänlainen ammattiyhteisö. Sen muodostavat pääasiassa kyseisen alueen keskeisimmät ammattiryhmät, asiantuntijat, hallintovirkamiehet, edunvalvojat, tutkijat, alaa tuntevat tiedotusvälineiden edustajat ja alalla toimivien järjestöjen avainhenkilöt. (Tala 2001, 54.)

Lakiuudistusten vaikutuksiin avautuu siis melko yleispätevästi ja luontevasti kaksi tarkastelutapaa, sääntelyn kohteiden ja päätöksentekijöiden näkökulmat. Oikeussääntelyn kohdetahot – etenkin yhteisöt, yritykset, kansalaiset sekä sääntelyä näihin kohdetahoihin nähden toteuttavat tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset – tarkastelevat lakiuudistuksen vaikutuksia yleensä eri näkökulmasta ja pääosin erilaisin kysymyksenasetteluin verrattuna päätöksentekijöiden näkökulmaan. Kohdetahoja kiinnostaa erityisesti, mitä sääntely antaa, rajoittaa tai vaatii, mitä rasituksia tai toimintamahdollisuuksia se tuo mukanaan ja mitä se muuttaa entiseen verrattuna. Eri kohdetahojen ja niiden erilaisten intressien kannalta erityyppiset kysymykset lakiuudistuksen vaikutuksista ovat tärkeitä. (Tala 2001, 37.)

Talan (2001, 146) mukaan lakiuudistuksen sisältö ei yleensä kerro avoimesti ja suoraan säädöksen vaikutuksia. Tämän takia lakiuudistuksen sisällön ja vaikutusten välisen yhteyden hahmottaminen on aina aidosti kiinnostava ja myös jossain määrin ongelmallinen kysymys (Tala 2001, 146). Lakiuudistusten vaikutuksiin on kytkeytynyt merkittävä osa kritiikistä. Arvostelu kohdentuu monien lakiuudistusten vajavaisiin tuloksiin, erityisesti niihin myönteisiin tavoitteisiin tai odotuksiin verrattuna, joilla uudistuksia on ajettu ja perusteltu. Kritiikin kohteena ovat olleet myös lakihankkeiden erilaiset kielteiset sivu- ja haittavaikutukset. Uudistusten on arvosteltu aiheuttaneen merkittäviä lisäkustannuksia veronmaksajille tai yritystoiminnalle, rajoittaneen tarpeettomasti taloudellista toimintaa sekä luoneen haitallisia, kansalaisten toimintaa ja aloitteellisuutta rajoittavia sekä valtavia mekanismeja. Kolmantena kritiikin kohteena ovat olleet viiveet ja hitaus sekä lakiuudistusten laadinnassa että niiden toteuttamisessa eli sitä hyvääkin, mitä uudistuksesta syntyy, joudutaan odottamaan liian kauan. (Tala 2001, 6.)

Myös lakimuutoksen jälkikäteinen tarkastelu voi sisältää erilaisia tiedonkeruun intressejä ja näkökulmia. Tutkijalle saattaa riittää tieto siitä, mitä tapahtui ja miksi. Lainvalmistelijaa voi puolestaan kiinnostaa kysymys, miten voisi toimia paremmin, kun pyritään parantamaan kyseisen säädöksen implementaatiota tai valmistellaan jotain toista lakiuudistusta. Sääntelyn kohdetaho tarkastelee vaikutuksia siten, että miten kykenisi parhaiten hyödyntämään säännöstä omiin tarpeisiinsa tai saisi perusteita vaatimukselle säännösten muuttamisesta tai kumoamisesta. (Tala 2001, 27.)

8 Lain säätämisen vaiheet ja lakimuutos

Koska tämä tutkimus käsittelee lakimuutoksen vaikutuksia, on perusteltua avata lainsäädännön muutosten prosessia Suomen oikeusjärjestyksessä. Lain säätäminen käynnistyy

tyypillisesti hallituksen esityksellä, joka sisältää lakiehdotuksen. Mahdollista, mutta melko harvinaista on, että lainsäädäntöön ryhdytään kansanedustajan tekemän lakialoitteen johdosta. Myös kansalaisaloite saattaa johtaa lainsäädäntövalmisteluun. Lainsäädäntöhankkeen valmistelu käynnistyy etenkin merkittävässä uudistuksissa työryhmä- tai komiteatyöskentelyllä, jossa selvitetään lainsäädäntöuudistuksen tarvetta ja vaikutuksia sekä kuullaan niitä tahoja, joihin suunnitellulla lainsäädännöllä on vaikutuksia. Työn tulokset kirjataan mietintöön, jonka perusteella hallituksen esitys (HE) valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan valmisteilla oleva lakiehdotus kuuluu. Hallituksen esitykset sisältävät yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut sekä lakiehdotukset. (Karttunen, Laasanen, Sippel, Uitto & Valtonen 2015, 31–33; Tuori 2000, 55–56.)

Lakiehdotuksen esittely tapahtuu lähetekeskustelussa eduskunnan täysistunnossa. Sieltä se siirtyy lakiehdotuksen tarkoittaman toimialan mukaisen erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi. Lakiehdotus otetaan tämän jälkeen eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Ensimmäisessä käsittelyssä eli niin sanotussa palautekeskustelussa esitellään asiaa valmistelleen valiokunnan mietintö, käydään siitä keskustelu ja päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä yksinkertaisella äänten enemmistöllä. (Karttunen ym. 2015, 31–33; Tuori 2000, 55–56.) Tätä menettelyä noudatetaan niin sanottujen tavallisten lakien säätämässä, kuten myös tämän tutkimuksen lakimuutosten kohdalla.

Tärkeimpänä poikkeuksena tästä pääsääntöisestä käsittelyjärjestyksestä ovat ne lakiehdotukset, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista taikka perustuslakiin tehtävää rajattua poikkeusta. Lisäksi lain voimaantulo edellyttää eduskunnan hyväksymisen jälkeen vielä tasavallan presidentin vahvistusta. Tasavallan presidentin on päätettävä vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu hänelle vahvistettavaksi. Jos tasavallan presidentti ei kuitenkaan vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta käsittelee lain uudestaan viipymättä. Jos se tällöin hyväksyy asiasisällöltään muuttumattomana, se tulee voimaan ilman tasavallan presidentin vahvistusta. (Tuori 2000, 55–56.)

Oman lisämausteen lainsäädäntöasioihin toi vuonna 2012 voimaan tullut perustuslain muutos, joka mahdollistaa kansalaisaloitteen jättämisen eduskunnalle. Kansalaisaloite on vähintään 50 000 äänioikeutetun Suomen kansalaisen tekemä aloite, joka sisältää ehdotukset lain säätämistä tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lisäksi siihen pitää sisältyä ehdotuksen perustelut. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain kumoamista tai muuttamista. (Eduskunta 2020a; Eduskunta 2020b.) Viime vuosina on keskusteltu yhä enemmän sääntelyn purkamisen tarpeista ja pitkään vallinneen säädöstulvan haittavaikutuksista. Jatkuvasti nopeutuvan ja lisääntyvän lainsäädäntötyön on todettu kärsivän myös laatuongelmista. (Karttunen ym. 2015, 31–33.)

8.1 Tutkimuksen kohteena olevan lakimuutoksen prosessin käynnistyminen

Joulukuussa 2015 eduskunta edellytti, että hallitus valmisteli kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkasuhteeseen ja virkaan nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samalla tuli valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi siten, että perustuslain 21.1 §:ssä jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkasuhteita ja virkoja koskevissa nimityspäätöksissä. (Valtiovarainministeriö 2017, 9.)

8.2 Valituskiellon kumoamista selvittänyt työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 6.6.2016 nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittävän työryhmän toimikaudeksi 6.6.–30.9.2016. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.10.2016 saakka ja toimikauden aikana työryhmä kokoontui yhteensä 14 kertaa. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että eduskunnan lausumassa edellytetty nimityspäätöksiä koskeva valituskiellon kumoaminen toteutuu. (Valtiovarainministeriö 2016, 9.)

Työryhmän työ perustui eduskunnan hallitukselle lähettämässä kirjelmässä (EK 22/2015 vp) olevaan lausumaan, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallitus valmisteli 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 21.1 §:n jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkasuhteita ja virkoja koskevissa nimityspäätöksissä. (Valtiovarainministeriö 2016, 5.)

Työryhmä ehdotti muutettavaksi valtion virkamieslakia, tasavallan presidentin kansliasta annettua lakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annettua lakia, tuomioistuinlakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, sotilas oikeudenkäyntilakia, puolustusvoimista annettua lakia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia. (Valtiovarainministeriö 2016, 10.)

Työryhmän ehdotuksen mukaan valtion virkamieslaissa avattaisiin oikeus hakea valittamalla muutosta virkasuhteeseen ja virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen. Poikkeuksina tähän olisivat kuitenkin ne nimityspäätökset, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi taikka jos virkasuhde tai virka täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Tuomioistuin voisi kumota nimityspäätöksen ainoastaan sellaisen menettelyvirheen tai muun lainvastaisuuden perusteella, joka on olennaisesti voinut vaikuttaa valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi. Työryhmä ehdotti myös, että valitus nimittämistä koskevasta päätöksestä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee ja nimityspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se

on saanut lainvoiman. Valtion virassa olevan virkamiehen virkasuhde ei katkeaisi ennen kuin uutta nimitystä koskeva päätös saisi lainvoiman, jos virkamies alkaa hoitaa uutta virkaa ennen kyseistä ajankohtaa. Lisäksi virkamiehellä olisi oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virastaan, kunnes nimityspäätös saa lainvoiman. Työryhmä ehdotti valtion virkamieslakia vastaavien muutosten säätämistä myös edellä mainittuihin muihin lakeihin. (Valtiovarainministeriö 2016, 10–11.)

8.3 Ministeriöiden lausuntoja

Valtiovarainministeriö pyysi 7.12.2016 lausuntoa nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta (valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016) ministeriöiltä, joita puolestaan pyydettiin huolehtimaan hallinnonalojensa kuulemisesta. Ministeriöiden lisäksi lausuntoa pyydettiin eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja kaikilta hallinto-oikeuksilta sekä tasavallan presidentin kanslialta, valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä ja Suomen Pankilta. Näistä lausunnon toimitti yhteensä 70 tahoa. (Valtiovarainministeriö 2017, 4.)

Koska tämän opinnäytetyön näkökulma ja teoreettinen viitekehys on rajattu koskemaan valtioneuvostoa, niin lausuntotiivistelmän tarkastelusta on nostettu esille vain ministeriöiden antamia lausuntoja nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistioon. Esimerkiksi ministeriöiden alaisten virastojen lausunnot ovat rajattu pois. Lausuntotiivistelmästä nousi esiin sekä kannatusta valituskiellon kumoamiseen että myös kielteisiä kannanottoja asiaan. Lausunnoista nousi esille useita erilaisia näkökulmia. Niissä painotettiin yleisesti yksilön oikeusturvaa ja myös asioita, jotka liittyvät ministeriöiden käytännön työskentelyn vaikutuksiin. Ministeriöiden lausunnoista nousi myös esille useita sellaisia tekijöitä, joiden koettiin hankaloittavan rekrytointiprosesseja ja lisäksi korostui vaikutusten arvioinnin vaikeus, mutta myös sen välttämättömyys. Tämä asia huomioon ottaen lainsäädännön arviointineuvoston lausunto vaikutustenarvioinnista olisi ollut mahdollisesti hyvinkin tarpeellinen.

Yksikään ministeriö ei puoltanut valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvän valitusoikeuden avaamista rajoituksitta. Lisäksi osa ministeriöistä vastusti valitusoikeuden avaamista. Muistiassa esitetyt valitusoikeuden rajaukset nähtiin yleisesti ottaen hyvin kannatettavina ja tarpeellisina, jos valitusmahdollisuus valtion virkaan ja virkasuhteeseen avattaisiin. Ministeriöissä nähtiin jopa välttämättömänä säätää rajauksia, joilla valitusmahdollisuudesta ja nimityspäätöksen kumoamisesta aiheutuvia haittoja kyettäisiin minimoimaan. (Valtiovarainministeriö 2017, 13.)

Ministeriöiden näkemys oli, että lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia valtion virastojen tehokkuuteen ja toimintaan, lisäresurssien tarpeeseen, asemaan

kilpailukykyisenä työnantajana sekä laajemminkin valtiohallinnon rekrytointiin. Lausuntojen mukaan muutos tulisi aiheuttamaan kysymyksiä myös virkasuhteeseen tai virkaan nimitettävän henkilön oikeus- ja palvelussuhdeturvasta, eikä kyse olisi vain hakijan oikeusturvasta. Lausunnoissa esitettiin huoli myös hallintotuomioistuinten lisääntyvästä työmäärästä ja tarpeesta turvata riittävät sekä täysimääräiset lisäresurssit tuomioistuinten toimintamenoihin, sen joutuessa sopeuttamaan toimintaansa jo tämänhetkisissä puitteissa. (Valtiovarainministeriö 2017, 11–12.)

Eräs ministeriö lausui, että valitusoikeuden avaamista vastaan puhuvat seikat ovat huomattavasti merkittävämmät kuin avaamista puoltavat seikat. Riittävät oikeusturvan takeet voitaisiin tämän ministeriön mukaan saavuttaa avaamatta valitusoikeutta, eikä valitusoikeuden avaamisella todennäköisesti pystyttäisi vaikuttamaan merkittävimpiin ongelmiin, kuten poliittisiin virkanimityksiin. (Valtiovarainministeriö 2017, 14.)

Yksi ministeriö lausui, että ehdotetut valitusoikeuden rajoitukset eivät muodostu sen näkemysten mukaan muistion perusteluissa mainituista syistä perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisiksi. Tätä perusteltiin sillä, että sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, ettei nimitysasioissa ole lähtökohtaisesti katsottu olevan kyse "velvollisuuksista ja oikeuksista" perustuslain 21 §:n ja EIS:n 6 artiklan 1 kohdan tarkoittamassa merkityksessä. Toinen ministeriö totesi lausunnossaan hyvin saman kaltaisesti, että EIS:n 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön velvollisuuksia tai oikeuksia koskeva päätös. (Valtiovarainministeriö 2017, 14–15.)

Viranomaisten työmäärän ja hallinnollisen työn määrän arvioitiin kasvavan jopa merkittävästi. Näin ollen katsottiin, että muutos edellyttäisi ministeriöiden mukaan lisäresursseja valtion virastoille. Yhdessä arviossa muutoksen vaikutuksissa nousi esille erityisesti henkilöstöhallinnon ja nimitysasioiden valmisteluun osallistuvan henkilöstön työkuorman kasvaminen. Lisäksi nostettiin esille mahdollisten valitusten aiheuttama lisätyö siinä virastossa, jossa nimitys on tehty. Tämä edellyttää asiantuntevaa ja riittävää henkilöstöresursointia. Muutoksen arvioitiin myös muuten vaikeuttavan ja luovan epävarmuutta virastojen toimintaan ja sen jatkuvuuteen. Muutos voisi myös heikentää valtiotyönantajan työnantajakuvaa ja kilpailukykyä työnantajana. Rekrytointiprosessit pidentyisivät entisestään sekä yleensä ottaen tulisi viivettä ja epävarmuutta virkanimityksiin. Tämä voisi johtaa jopa siihen, että parhaat hakijat eivät haiketuisi valtion virastojen tehtäviin, eikä parasta mahdollista henkilöstöä saataisi täten rekrytoitua valtiolle. Lisäksi uudistus todennäköisesti kuormittaisi erityisesti tuomioistuimia ja siihen asiaan liittyvät taloudelliset vaikutukset tulisi myös selvittää tarkasti. (Valtiovarainministeriö 2017, 42, 44.)

Yksi ministeriöistä lausui pitävänsä tärkeänä sitä, että valituskiellon poistamista harkittaessa otetaan huomioon hakijoiden oikeusturvan ohella vaikutukset myös virkaan nimitetyin

oikeusturvaan sekä vaikutukset toimintaan rekrytoitavassa virastossa ja siinä virastossa, josta henkilö rekrytoidaan (Valtiovarainministeriö 2017, 16). Lausunnoista nousi esille erityisesti yksityiseltä sektorilta tulevan hakijan asema. Yksityiseltä sektorilta tulevalla hakijalla ei ole mahdollisuutta saada virkavapautta siihen saakka, kun nimityspäätös on lainvoimainen, vaan hänen on irtisanouduttava, jos ottaa viran heti vastaan, vaikka nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa. Henkilö jää tyhjän päälle, jos päätös muuttuu muutoksenhaun johdosta. Yksityiseltä sektorilta valtion virkasuhteeseen tai virkaan nimitetyn henkilön kannalta menettely aiheuttaisi käytännössä pitkänkin epävarmuuden ajanjakson. (Valtiovarainministeriö 2017, 43–44.)

Kuten useasta eri ministeriöstä saaduista lausunnoista kävi ilmi, niin yksityiseltä sektorilta tulevat viran tai virkasuhteen hakijat ovat eriarvoisessa asemassa verrattuna virkasuhteessa olevaan hakijaan siinä mielessä, että jos virkaan nimitetty virkamies nimitetään toiseen valtion virkaan ja nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta aikaisemmasta virasta, kunnes nimityspäätös on saanut lainvoiman. Tästä säädetään VirkamL:n 65.5 §:ssä. Yksityiseltä sektorilta tulevalla tätä mahdollisuutta ei ole, vaan henkilön on tehtävä ratkaisu, irtisanoutuuko yksityisen sektorin tehtävästään ja ottaako vastaan viran, vaikka nimityspäätös ei olisi vielä lainvoimainen ja henkilö voisi jäädä tyhjän päälle, jos päätös muuttuu muutoksenhaun johdosta. Tämä aiheuttaa ison epävarmuustekijän ja mahdollisesti karsii yksityiseltä sektorilta tulevia hakijoita.

8.4 Lainsäädännön arviointineuvosto

Huolellinen ja monipuolinen vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua. Yksi keino lainsäädännön vaikutusten kattavaan arvioimiseen on saada lausunto tehdystä vaikutusarvioinnista lainsäädännön arviointineuvostolta. Tässä opinnäytetyössä käsiteltävää lainsäädännön muutosta valmisteltaessa ei hallituksen esitykseen saatu lausuntoa lainsäädännön arviointineuvostolta.

Arviointineuvosto valitsee ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Näitä lausuntoja arviointineuvosto antaa vuosittain yhteensä noin 30 kappaletta. Arviointineuvoston tehtävänä ei siis ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi jo laadittuja arviointeja ja tekee myös niitä koskevia kehittämisehdotuksia. Arviointineuvosto on työssään riippumaton ja itsenäinen. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.)

Arviointineuvoston työ perustuu jo annettuun, mutta myös täydentyvään lainvalmistelun ja säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeistukseen. Ministeriöitä eivät kuitenkaan sido annetut arvioinnit. Hallituksen esityksen kohtaan asian valmistelu tehdään merkintä siinä tapauksessa, jos hallituksen esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Esityksessä on myös mainittava millä tavoin arviointineuvoston lausunto on huomioitu.

Arviointineuvoston antamat lausunnot ovat aina julkisia. Lisäksi arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi sekä säädösten voimaan tultua arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.)

Arviointineuvoston lausunnoissa arvioidaan taloudellisten vaikutusten arviointia ja myös muita vaikutusalueita. Ovatko hallituksen esityksen tavoitteet, muutosten vaikutusmekanismit, merkittävimmät vaikutukset sekä arviot hyödyistä ja kustannuksista kuvattu riittäväällä tavalla? Esimerkiksi näihin kysymyksiin otetaan lausunnoissa kantaa. Lisäksi lausunnoissa arvioidaan sitä, ovatko hallituksen esityksen perustelut läpinäkyviä ja kestäviä tietopohjan näkökannasta. (Valtioneuvoston kanslia 2020b.)

Arviointineuvosto valitsee itsenäisesti käsittelemänsä hallituksen esitysluonnokset ja tavoitteena on, että arviointineuvosto sekä ministeriö tekevät tiiviisti yhteistyötä koko arviointiprosessin ajan (Valtioneuvoston kanslia 2020b). Vaikutusten arviointi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista lainsäädännön valmistelussa. Tarkoitus on, että päätöksentekijöille annetaan luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.) Tätä lakimuutosta valmisteltaessa olisi voinut olla hyötyä lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta, ottaen huomioon hallituksen esityksestä annetut kriittiset lausunnot ja hallituksen esityksessäkin mainittu lakimuutoksen vaikutusten arvioinnin haasteellisuus.

8.5 Perustuslakivaliokunnan lausunto ja hallintovaliokunnan mietintö

Eduskunnan lähetekeskustelusta 27.6.2017 asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto. Hallituksen esitykseen saatiin eduskunnan perustuslakivaliokunnalta lausunto 8.11.2017 ja hallintovaliokunnalta mietintö 27.9.2018.

Alustukseksi hallituksen esityksestä muutamia nostoja liittyen tiiviisti saatuihin valtiokuntien lausuntoon ja mietintöön. Hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 16) arvioitiin, että oikeutta tulla nimitetyksi virkaan ei ole yleisesti pidetty sellaisena subjektiivisena oikeutena, jonka perusteella nimityspäätökseen olisi ehdottomasti liitettävä valitusoikeus. Tämä puoltaa sitä, että valitusoikeutta voidaan rajoittaa, kun siihen katsotaan olevan tarvetta. Nimitysharkinnassa on käytännössä yleensä muutama hakija, jotka ansioiltaan nousevat muiden hakijoiden yläpuolelle ja joiden taitoa, kykyä ja koeteltua kansalaiskuntoa suhteessa haettavana olevan tehtävän hoitamiseen arvioidaan muita hakijoita perusteellisemmin. Useampi kuin yksi hakija voi täyttää työnantajan asettamat edellytykset niin hyvin, että kuka tahansa heistä voitaisiin nimittää virkaan. Valitusoikeus voi vaikuttaa oikeusturvan kannalta merkittävästi erityisesti silloin, kun kysymys on puhtaasti muodollisesta virheestä. Näitä ei arvion mukaan valtionehallinnossa juurikaan esiinny. Valitusoikeuden avaamista laajana, ilman rajoituksia hallituksen esityksen (77/2017 vp, 17) mukaan puoltaisi perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen jälkeen seuraavaksi vahvimmin lakiin sidotun hallinnon periaate. Tähän periaatteeseen kuuluu

valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä sekä siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Viranhakija, jota ei ole nimitetty virkaan, voisi tällöin hakea muutosta nimityspäätökseen. Kysymystä on silloin arvioitava virkaan nimitetyn ja nimittämättä jätetyn hakijan oikeusturvan ja viraston toiminnan kannalta. Virkaan nimitetyn kannalta nimityspäätöksen kumoaminen voisi merkitä sitä, että palvelussuhde päättyisi eikä aikaisempi palvelussuhde olisi enää voimassa. Virkaan nimittämättä jätetyn kannalta valitusoikeus antaisi mahdollisuuden saattaa nimityksen oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. (HE 77/2017 vp, 16–18.)

Hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 19) ehdotettiin, että valitusoikeus valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisestä avataan viran tai virkasuhteen hakijoille lukuun ottamatta uudessa 59 §:ssä säädettäviä valitusoikeuden rajoituksia. Valitusoikeutta ei olisi nimityksistä, joissa nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi tai virka taikka virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Valitusoikeuden ulkopuolelle jääviksi ehdotetut tasavallan presidentin tekemät nimityspäätökset koskevat pääasiallisesti upseereita ja tuomareita ja niitä on viime vuosina ollut keskimäärin noin 170 vuodessa. Valtioneuvoston yleisistunnon tekemiä nimityspäätöksiä on ollut viime vuosina keskimäärin noin 115 vuodessa. (PeVL 42/2017 vp.)

Hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 19) valtioneuvoston nimityspäätökset oltiin rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle. Sitä perusteltiin muun muassa sillä, että valtioneuvoston yleisistunnon nimittämien virkamiesten nimityksissä on oikeuskanslerin etukäteisvalvonta. Oikeuskanslerinviraston valvonta kattaa virastojen ja ministeriöiden ylimpien virkamiesten nimitykset, joilla on virkojen aseman takia yhteiskunnallista merkitystä. Lisäksi etukäteisvalvonta varmistaa nimitysmenettelyn ja -päätösten lainmukaisuuden näissä nimityksissä, minkä vuoksi muutoksenhakuoikeuden sallimiseen ei ole samanlaisia perusteita ja tarpeita kuin muissa valtionhallinnon nimityksissä. (HE 77/2017 vp, 20.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Varsin tuoreessa lausuntokäytännössään (PeVL 23/2011 vp) perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt laajaa valituskieltoa perustuslain vastaisena. Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta lausui hallituksen esitykseen eduskunnalle koskien laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Edellä mainitun lakiehdotuksen 4 §:n perusteella tasavallan presidentti päättää nimittämänsä virkamiehen irtisanomisesta, varoituksen antamisesta, siirtämisestä, virantoimituksesta pidättämisestä ja virkasuhteen purkamisesta. Kaikki nämä päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, joissa on kysymys sisällöllisesti yksilön velvollisuuksista ja oikeuksista koskevista päätöksistä perustuslain 21.1 §:n tarkoittamassa mielessä. Yksilöllä on näissä tapauksissa aito oikeusturvaintressi, ja perustuslain 21.1 §:n mukaisena lähtökohtana tulisi olla oikeus saattaa tällainen päätös tuomioistuimen tai muun

riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hyväksynyt vähäisiä rajoituksia oikeuteen saada yksilön velvollisuuksia ja oikeuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että jo perusoikeusuudistusta valmisteltaessa katsottiin voitavan säätää vähäisiä poikkeuksia näistä oikeusturvatakeista. Ottaen huomioon, että kyseessä olevat henkilöt ovat erityislaatuissa asiantuntijatehtävissä ja että heidän virkasuhteensa rakentuu olennaisesti keskinäiseen luottamukseen heidän toimeksiantajansa kanssa samoin kuin toimeksiantajan valtiollisen aseman, perustuslakivaliokunta ei pitänyt tällaista valituskieltoa tässä yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. (PeVL 23/2011 vp.)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta oli maininta perustuslain 21 §:n problematiikasta liittyen valituskieltoon. Hallituksen esityksessä todettiin tuolloin, että Suomessa yksilön mahdollisuus saada velvollisuuksiaan ja oikeuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu varsin hyvin. Jo perinteisesti on ollut voimassa yleinen oikeus valittaa hallinnollisen viranomaisen päätöksestä lainkäyttöelimelle, mutta säännöksen kannalta saattavat ongelmallisia olla sellaiset asetukset tai laissa säädetyt valituskiellot, joissa on kysymys yksilön velvollisuuksia tai oikeuksia koskevasta asiasta. (HE 309/1993 vp, 72–74.)

Myöskään hallituksen esityksessä (77/2017 vp) ehdotettua eli voimassa ollutta suppeampaa valituskieltoakaan ei siten voitu pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Esityksen perusoikeusliitântöjen takia perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin tarpeelliseksi arvioida tarkemmin valtioneuvoston yleisistunnon virkanimityksiä koskevan valituskiellon suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tasavallan presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin sitä vastoin jatkaisi presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää vähäisinä poikkeuksina perustuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle ja perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa siltä osin. (PeVL 42/2017 vp.)

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että valtioneuvoston yleisistunnon tekemien virkanimitysten jääminen valituskiellon alaisiksi ei sovi hyvin yhteen perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden ja 126 §:n virkanimityksiä koskevan yleistoimivallan kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta lausunnossa todetaan, että hallintovaliokunnan on syytä harkita valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätösten saattamista valitusoikeuden piiriin. (PeVL 42/2017 vp.)

Perustuslakivaliokunta kritisoi siis lausunnossaan sitä, että ylimmät ja keskeiset asiantuntijavirat suljettaisiin valitusoikeuden ulkopuolelle, koska hallituksen esityksessä valituskielto ehdotettiin jätettäväksi myös valtioneuvoston yleisistunnon nimityksiin. Se ei olisi perustuslain

vastaista, mutta perustuslakivaliokunta puolsi laajempaa valitusoikeutta. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat lausunnon antamisajankohtana voimassa olleen hallintolainkäytönlain 7 §:n mukaan valituskelpoisia, ja niihin on voinut vakiintuneesti, vuodesta 1950 lähtien, hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakiintuneen lähtökohdan mukaan myöskään valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavalta ei rajoita tätä valitusoikeutta. (PeVL 42/2017 vp.)

Hallintovaliokunnan mietintö

Perustuslain 126.1 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty ministeriön, tasavallan presidentin tai muun viranomaisen tehtäväksi ja täten valtioneuvostolla on yleistoimivalta virkanimitysasioissa. Valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet pois lukien puolustusministeriön viroissa toimivat upseerit, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitystoimivallan jaosta ministeriön ja valtioneuvoston yleisistunnon välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jos virkaan nimittäminen, siirtäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n mukaan valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerin, kansliapäällikön, osastopäällikön, ylijohtajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, hallitusneuvoksen, toimistopäällikön, budjettineuvoksen, finanssineuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen ja muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto. Hallituksen esitys merkitsee, että lukumäärältään vähäisten, mutta merkitykseltään hyvinkin tärkeiden virkanimitysten eli keskeisten asiantuntijavirkamiesten ja valtion virkamiesjohdon nimitysratkaisut jäisivät edelleen valituskiellon piiriin. (HaVM 8/2018 vp.)

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimityspäätökset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin yleisistunnossa päätetään nimittämisestä VirkamL:n 26 §:ssä tarkoitettuihin ylimmän johdon virkoihin, jotka ovat keskeisiä koko valtionhallinnon tuloksellisuuden, toimivuuden ja toiminnan johtamisen kannalta. Näistä erimerkkejä ovat ministeriöiden osastopäälliköt ja sitä vastaavat tai ylemmät virat sekä suoraan ministeriöiden alaisten virastojen päälliköiden virat. Näiden virkojen määrä on noin 130. Toisena ryhmänä ovat ministeriöiden osastopäällikkötasoa alemmat päälliköt, kuten johtaja ja apulaisosastopäällikkö, sekä keskeiset asiantuntijatehtävät, esimerkiksi neuvotteleva virkamies ja hallitusneuvos. Näiden virkasuhteiden ja virkojen määrä ministeriöissä on noin 2 500. Ministeriöissä on yhteensä noin 4 200 virkamiestä. (HaVM 8/2018 vp.)

Hallintovaliokunta piti perusteltuna sitä, että valitusoikeus ulotetaan koskemaan myös valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia nimityksiä. Hallintovaliokunnan muutosehdotus

koski kuitenkin sitä, että valtiusoikeus ei kuitenkaan jatkossakaan koskisi VirkamL:n 26 §:ssä tarkoitettuja ylimmän johdon virkoja. Hallintovaliokunta tähdensi, että nimityspäätösvalta ja nimitysharkinta kuuluvat jatkossakin lain mukaan valtioneuvostolle. Valitusoikeus ei siis ka-
venna eikä poista valtioneuvostolle kuuluvan nimitysharkinnan merkitystä. Tuomioistuin arvioi
ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta eikä se voi valitusta käsitellessään käyttää viranomai-
sen toimivaltaa. Täten tuomioistuin ei voi päättää, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä
hakijoista mahdollisesti olisi nimitettävä virkaan, vaan tämä jää nimittävän viranomaisen pää-
tettäväksi. (HaVM 8/2018 vp.)

Hallintovaliokunta totesi mietinnössään myös, että valtion virkanimityksiä koskevien valitus-
ten määrää ja niistä aiheutuvia kustannuksia on vaikeaa arvioida ennakolta. Hallituksen esi-
tyksessä esitetty arvio perustuu kuntien viranhaltijoiden ja niitä koskevien virkanimitysvali-
tusten määrään ja ne eivät ole täysin verrannollisia valtion virkanimitysvalitusten kanssa. Hal-
lintovaliokunta korosti, että kustannusten kehitystä ja määrää tulee seurata, jotta hallinto-
tuomioistuinten kasvava työmäärä voidaan arvioida todellisen tilanteen pohjalta ja ottaa
myös huomioon tuomioistuinten toimintamenomäärärahoissa. (HaVM 8/2018 vp.)

Kuten ministeriöistä saaduissa lausunnoissa, niin myös hallintovaliokunnan mietinnössä nousi
esille se, että virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva valitus aiheuttaa virkaan nimi-
tetylle epävarmuutta ja voi myös haitata viraston tuloksellista toimintaa. Valitusmahdollisuus
hidastaa virkanimityspäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä ja se aiheuttaa epävarmuutta nimi-
tetyksi tulleen henkilön oikeusasemaan. Valtionhallinnosta tulevien hakijoiden asema olisi eri-
lainen kuin muilta sektoreilta hakeutuvien hakijoiden. Hallituksen esityksessä ehdotetaan val-
tionhallinnon virkaan nimitetyn asema järjestettävän muutoksenhakuprosessin pituisella vir-
kavapaudella aikaisemmasta valtion virasta (HaVM 8/2018 vp).

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovalio-
kunta piti esitystä tarkoituksenmukaisena ja tarpeellisena. Hallintovaliokunta puolsi lakiehdo-
tusten hyväksymistä huomioiden kuitenkin edellä mainitut hallintovaliokunnan mietinnössään
antamat muutosehdotukset. Asian ratkaisevaan käsittelyyn hallintovaliokunnassa otti osaa yh-
teensä 13 jäsentä, mutta mietintöön annettiin myös vastalause, jonka allekirjoitti 6 jäsentä
kolmestatoista. Vastalause liittyi 59 §:ään ja vastalauseen mukaan nimityspäätöksestä olisi va-
lituskielto poistettu myös silloin kun nimittämistoimivalta kuuluu 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tar-
koitettua virkamiestä nimitettäessä valtioneuvoston yleisistunnolle. Näitä virkamiehiä ovat
muun muassa valtiosihteerit, kansliapäälliköt ja osastopäälliköt. Lisäksi vastalauseen mukaan
ehdotettiin muutettavaksi 59 §:n 2 kohtaa, niin että valituskielto koskisi nimittämistä enin-
tään yhden vuoden määräajaksi, eikä kahden vuoden määräajaksi. Vastalauseen ehdotukset
eivät toteutuneet. (HaVM 8/2018 vp.)

8.6 Lakimuutos voimaan

Tasavallan presidentti vahvisti 9.11.2018 nimityspäätösten valitusoikeutta koskevat valtion virkamieslain ja eräiden muiden lakien muutokset. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2019 ja valituskielto koskee 1.1.2019 jälkeen päätettyjä nimityksiä. Lakimuutos koski yhteensä yhdeksää eri lakia, joista esimerkkeinä valtion virkamieslaki ja tuomioistuinlaki, joiden lisäksi eräitä muita lakeja. (HE 77/2017 vp.)

VirkamL:n 59 §:ään tehdyn muutoksen mukaisesti viran ja virkasuhteen hakijat saavat hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla siten kuin lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään, lukuun ottamatta erikseen virkamieslaissa säädettyjä poikkeuksia. Tuomioistuinten eräiden virkojen ja virkasuhteiden osalta muutoksenhausta säädetään lisäksi tuomioistuinlaissa. (VirkamL 59 §.)

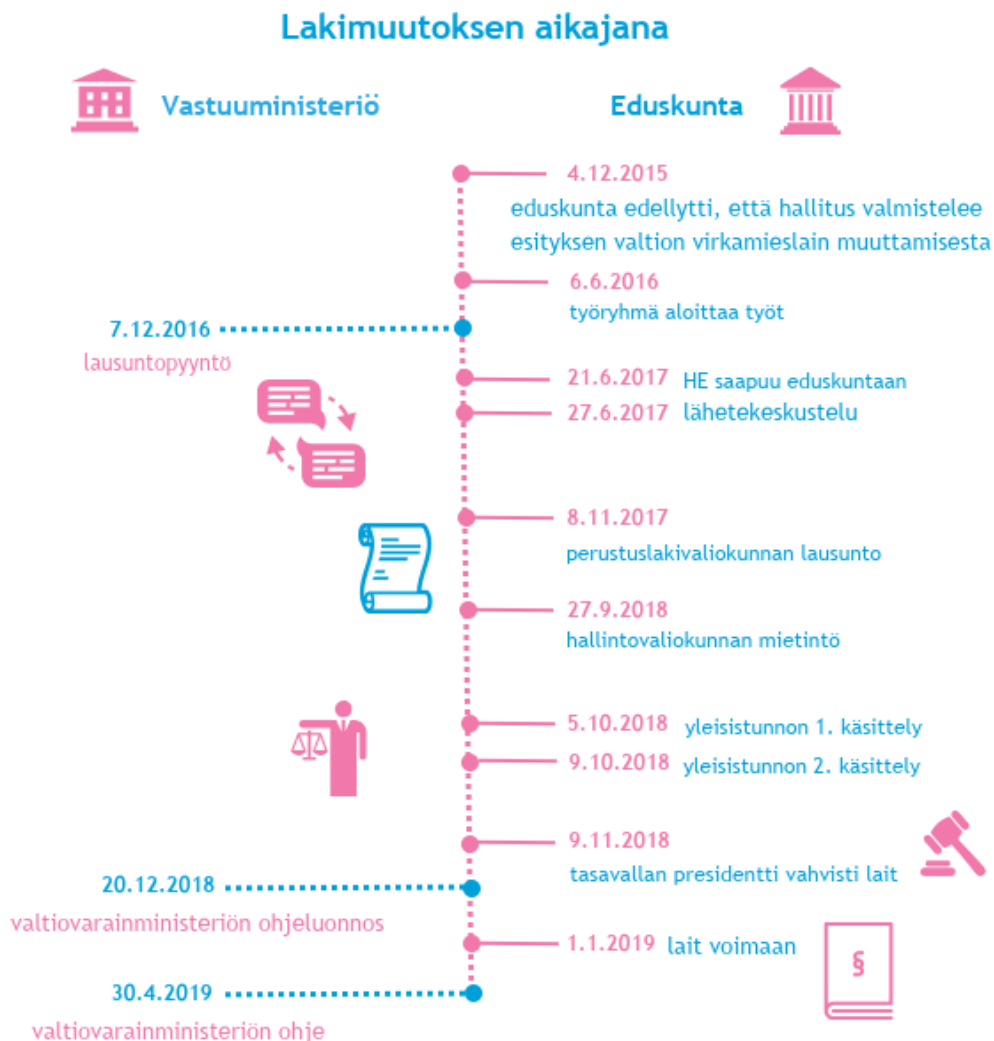
Nimityksiä koskevassa valitusoikeudessa on kuitenkin rajoituksia. Nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, jos:

1. nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua virkamiestä nimitettäessä valtioneuvoston yleisistunnolle;
2. päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi;
3. virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta;
4. päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta (VirkamL 59.2 §).

Nimityspäätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman ja antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiannona. Tavallisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa ja tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettussa laissa. (VirkamL 59 §.) Nimityspäätöksistä ilmoitettaessa tulee viran tai virkasuhteen hakijoille ilmoittaa, että nimityspäätöksestä ei voi valittaa (HL 48 §).

Valitus virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Tämä koskee niitä valituksia, jotka osoitetaan hallinto-oikeudelle. Jos tätä perustetta ei voida käyttää, niin valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. (VirkamL 59.4 §.)

9 Lakimuutoksen aikajana



Kuva 1 Lakimuutoksen aikajana

10 Säädosvalmistelusta kerättyä tilastotietoa valituksista ja kanteluista sekä arvioita vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Tässä luvussa käsitellyt tilastot ja arviot koskevat koko valtiota, koska hallituksen esityksessä on koottu tilastoja koko valtion tasolla (HE 77/2017 vp).

Ennen valituskiellon kumoamista nimityspäätökseen tyytymätön hakija ei ollut täysin vailla oikeuskeinoja päätöksen saatuaan. Aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan valtionhallinnon virkasuhteeseen tai virkaan nimittämiseen tyytymätön hakija pystyi tekemään asiasta kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä nostamaan kanteen naisten ja miesten tasa-arvoa koskevaan lakiin, rikoslain 47 luvun 3 §:n

mukaiseen työsyRJintään tai yhdenvertaisuuslakiin perustuen. Nimityspäätöstä ei ole voinut muutosta hakemalla kuitenkaan takautuvasti muuttaa. Vuosina 2011–2015 tasa-arvovaltuutetun toimisto antoi yhteensä 25 asiassa valtiota koskevan päätöksen. Mukana ovat varsinaisesti selvitettyt asiat sekä sellaiset yhteydenotot, joihin on annettu neuvoja ja ohjeita yleisellä tasolla. Vuositasolla päätöksiä annettiin yhteensä 4–8 kappaletta. (HE 77/2017 vp, 27; Valtiovarainministeriö 2016, 45.)

Asiat jakautuivat syrjintäperusteen mukaisesti tasa-arvolain 8.1 §:n 1 ja 2 kohdan mukaista työhönottoa valtiolla koskeviin asioihin sekä 3 kohdan mukaista määräaikaisen palvelussuhteen jatkamista koskeviin asioihin. Vuosina 2011–2015 tasa-arvolain 8.1 §:n 1 ja 2 kohdan mukaista työhönottoa valtiolla koskevia asioita oli yhteensä 22 kappaletta. Vuositasolla asioita oli yhteensä 2–8 kappaletta. Vuosina 2011–2015 tasa-arvolain 8.1 §:n 3 kohdan mukaisia määräaikaisen palvelussuhteen jatkamista koskevia asioita puolestaan oli yhteensä kolme kappaletta. Vuositasolla asioita oli enintään kaksi kappaletta. Nimityspäätösten jälkikäteinen muuttaminen valituksen seurauksena edistää osaltaan hakijoiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, kun valitusoikeus laajentuu virkasuhteeseen tai virkaan nimittämistä koskeviin päätöksiin. (HE 77/2017 vp, 27; Valtiovarainministeriö 2016, 45.) Edellä mainituista tilastotiedoista voi kuitenkin päätellä, että vuositasolla virkaan ja virkasuhteeseen rekrytoitujen valtion virkamiesten määrään nähden kanteluita tasa-arvoon, työsyRJintään ja yhdenvertaisuuteen liittyen oli tehty vähän.

Tarkkaa arviota vuositasolla tehtävien nimityspäätöksiin liittyvien valitusten määrästä tai niiden aiheuttamista välittömistä tai välillistä kustannuksista ei ole vielä mahdollista tehdä. Hakija, joka on nimityspäätökseen tyytymätön, voi valittaa vähintään yhteen valitusasteeseen. Valitusprosessit lisäävät korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Lisäksi osa hallinto-oikeuden päätöksistä etenee korkeimpaan hallinto-oikeuteen jatkovalituksina. (HE 77/2017 vp, 25; Valtiovarainministeriö 2016, 43.)

Mahdollisten vuositasolla tehtävien valitusten määrää pyritään arvioimaan vertaamalla kuntien ja valtion virkamiesten määrää ja kunnallisen viranhaltijan nimityksiä koskevista valituksista saatuja tilastotietoja. Valtion ja kuntien hakumenettelyt kuitenkin eroavat toisistaan. Virkamieslaissa säädetään hakuilmoituksen julkaisemisesta valtakunnallisesti. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta puolestaan ei ole säännöksiä hakuilmoittelun laajuudesta. Kuntien toiminta on myös aina alueellisesti hyvin rajattua, kun taas valtion viraston tai viranomaisen toiminta on useimmiten koko valtakunnan laajuista. Tämä vaikuttaa muun muassa hakuilmoittelun alueelliseen laajuuteen ja täten myös hakijoiden määrään. (HE 77/2017 vp, 25; Valtiovarainministeriö 2016, 43–44.)

Valitusmahdollisuus kohdistuu lakimuutosten jälkeen nimityksiin virkoihin ja virkasuhteisiin, joissa työskentelee noin 40 000 valtionhallinnon virkamiestä. Valitusoikeuden avaaminen

nimityksiin aiheuttaa huomattavan muutoksen valtionhallinnon nimitysmenettelyssä ja virastojen toiminnassa tilanteissa, joissa nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa. Nimittävän viranomaisen tulee järjestää tehtävät väliaikaisesti myös sinä aikana, jolloin nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa, eikä nimitettävä henkilö ole vielä ryhtynyt hoitamaan virkaa valitusprosessin ollessa kesken. Virkaan valittu voi kuitenkin hoitaa virkaa tilapäisesti, kunnes valitusprosessissa saadaan lainvoimainen päätös ja jos päätös kumotaan, valintaprosessi käynnistyy alusta. (HE 77/2017 vp, 26; Valtiovarainministeriö 2016, 44–45.)

Tilastotietoa valitusprosessien kestoista on saatu kunnalliselta puolelta. Vuosina 2014–2015 kunnallisen viranhaltijan nimittämistä koskeva muutoksenhakuprosessi kesti hallinto-oikeudessa noin 12 kuukautta. Vastaavien asioiden käsittely vuosina 2014–2015 korkeimmassa hallinto-oikeudessa kesti noin 18–19 kuukautta. Eli näin ollen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edettäessä valitusprosessi kesti kokonaisuudessaan noin 30 kuukautta. Valitusprosessien melko pitkät kestoajat aiheuttavat epävarmuutta sekä virkaan valitulle että nimittävälle viranomaiselle ja sen voidaan arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa virastojen tulokselliselle toiminnalle, toimintojen järjestämiselle ja toimintojen jatkuvuudelle. Valitusmahdollisuus voi vaikuttaa myös siten, ettei aikaisemmasta työpaikasta, erityisesti yksityiseltä sektorilta, uskalleta hakeutua valtion palvelukseen yhtä helposti kuin nykyisin. Epävarmuus työpaikan pysyvyydestä on todellinen, mikäli nimityspäätös kumotaan valituksen seurauksena. Tällöin jää virkaan nimitetty henkilö, hänestä riippumattomista syistä, ilman virkaa. Tällaisessa prosessissa saattaisi oikeusturva olla virkaan valitun osalta heikko. Näin ollen valitusoikeus voi laajemminkin vaikuttaa valtion virastojen mahdollisuuteen rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja olla kilpailukykyinen työnantaja. (HE 77/2017 vp, 26; Valtiovarainministeriö 2016, 44–45.)

Valtion virkamiehiä oli yhteensä noin 66 000 vuosina 2015–2016. Valitusmahdollisuus avautui muutoksen jälkeen virkoihin ja virkasuhteisiin nimityksiin, joissa työskenteli tuolloin noin 40 000 virkamiestä. Hakemuksia valtion julkisessa hakumenettelyssä on vuosina 2010–2015 ollut vuositasona noin 120 000–150 000 kappaletta. Julkisen hakumenettelyn perusteella valtionhallinnossa tehtyjen nimitysten määrä on vuosina 2010–2015 ollut vuosittain noin 4 000–5 500 kappaletta. Tämän lisäksi ilman julkista hakumenettelyä tehdään lyhyitä, alle vuoden pituisia määräaikaista nimityksiä. Arviota valitusten tulevasta määrästä vaikeuttaa se, että vastaavaa tietoa kunnallishallinnon hakijoiden määrästä ja nimityksistä ei ole saatavilla. Lainvaikutukset vaihtelevat varmasti eri virastoissa ja ministeriöissä. Tästä esimerkkinä ulkoministeriö, jossa lainvaikutus ulottuu noin 400 virkasuhteeseen ja virkaan sekä ulkomaanedustustoissa että ministeriössä Helsingissä. (HE 77/2017 vp, 25.)

Hallituksen esityksestä (HE 77/2017 vp, 25) selviää, että kunnallishallinnon puolen tilastoista vuosilta 2014–2015 on tehty selvitystä ja niiden avulla on pyritty tekemään arvioita mahdollisista valtionhallinnon nimityspäätöksistä koskevien valitusten tulevasta määrästä. Päätoimisia

kunnallisia viranhaltijoita oli vuonna 2015 noin 112 000. Hallinto-oikeuteen valitettiin kunnallista viranhaltijaa koskevista nimityksistä 102 tapauksessa vuonna 2014 ja 94 tapauksessa vuonna 2015. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen puolestaan eteni vuonna 2014 yhteensä 21 nimitystä ja vuonna 2015 yhteensä 31 nimitystä. Näin ollen arvio valitusten määrästä hallinto-oikeuskäsittelyssä olisi vuositasolla noin 34–36 valitusta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 8–11 valitusta jos valtionhallinnon nimityksistä valitettaisiin virkamiesten määrään suhteutettuna siten kuin kunnallisia viranhaltijoita koskevista nimityksistä vuosina 2014–2015. (HE 77/2017 vp, 25.)

Hallituksen esityksessä tuomioistuinmaksulaiksi (HE 29/2015 vp) on todettu, että yhden asian käsittelyn kustannukset olivat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2 565 euroa ja hallinto-oikeudessa keskimäärin 1 706 euroa. Jos valtionhallinnon nimityksistä valitettaisiin virkamiesten määrään suhteutettuna siten kuin kunnallisia viranhaltijoita koskevista nimityksistä vuosina 2014–2015, arvio kustannusten määrästä vuositasolla korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi noin 19 000–28 000 euroa ja hallinto-oikeuskäsittelystä noin 57 000–62 000 euroa. Arviota aiheutuvista kustannuksista ja valitusten määrästä on kuitenkin pidettävä epävarmana, koska kysymyksessä on uudenlainen asiaryhmä, josta saisi valittaa hallintotuomioistuimeen, eikä näin ollen vertailua aikaisempaan ole tehtävissä. Kustannusten kehitystä ja määrää on tarpeen seurata, jotta hallintotuomioistuinten lisääntyvä työmäärä voidaan arvioida todellisen tilanteen pohjalta ja ottaa myös huomioon tuomioistuinten toimintamäärärahoissa. Esietyt muutokset aiheuttavat tarpeen valtiohallinnon yhteisen sähköisen valtiolle.fi-rekrytointijärjestelmän muutoksiin. Tällä voi olla jopa huomattava taloudellinen vaikutus, koska nopeasti toteutettavat järjestelmämuutokset aiheuttavat isompia taloudellisia vaikutuksia kuin järjestelmien tavanomaisen kehittämisen ja päivitysten myötä tehtävät muutokset. (HE 77/2017 vp, 25–26.)

Valittajalta peritään hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu. Oikeudenkäyntimaksujen suuruus on määritelty tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä, jossa kerrotaan, että riita-, rikos- ja muutoksenhakuasian, ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian ja muun lainkäyttöasian käsittelystä peritään oikeudenkäyntimaksua korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa ja hallinto-oikeudessa 250 euroa. Tuomioistuinmaksulaissa on erikseen säädetty eräistä tapauksista, joissa maksua ei peritä. Oikeudenkäyntimaksut voivat hie- man rajoittaa valituksen tekemistä harkitsevia henkilöitä lähtemästä valitusprosessiin.

11 Tietopyyntö Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Uuden lain aikaisiin nimityspäätöksiin kohdistuvia valituksia selvitettiin tietopyynnöillä Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeus ratkaisee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ministeriöiden nimityspäätöksiin kohdistuvat valitukset, koska kaikki 12 ministeriötä sijaitsevat Helsingissä. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee

valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin nimityspäätöksiin kohdistuvat valitukset. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 §, 10 §.)

Viranomaisen julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta ja myös niissä asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään. Tämä tiedonsaantioikeus koskee myös oikeudenkäyntiasiakirjoja. Viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat siis pääsääntöisesti julkisia. Niiden julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömyistä syistä erikseen lailla (PL 12.2 §). Jokaisen oikeus saada tietoja julkisesta tallenteesta ja asiakirjasta on turvattu perusoikeutena. Viranomaisella ei ole tältä osin harkintavaltaa, vaan sen on aina annettava pyydettyä tietoa julkisen asiakirjan sisällöstä. Tämän perusoikeuden toteuttamista koskeva keskeinen säännös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, jossa säännellään oikeudesta tiedon saantiin (9 §–12 §) ja lisäksi viranomaisen velvollisuudesta tietojen antamiseen hallussaan olevista asiakirjoista. Laki sisältää säännökset esimerkiksi asiakirjan pyytämisestä (13 §), asiakirjan antamisesta koskevasta päätöksenteosta (14 §) ja asiakirjan antamistavoista (16 §). Tämän lisäksi lakiin on sisällytetty säännökset viranomaisen velvollisuudesta edistää hyvää tiedonhallintatapaa ja tiedonsaantia (5 luku). (Väätänen 2011, 509–510.) Tiedonsaantioikeus viranomaisen toiminnasta on tärkeää esimerkiksi paremman tiedon ja tutkimuksen tekemisen sekä avoimuuden kannalta.

11.1 Mitä tietopyynnöissä kysyttiin?

Tietopyynnöissä pyydettiin tutkimusaineistoksi seuraavat asiakirjat ja tiedot niistä nimityspäätöksistä, jotka on tehty 1.1.2019 tai sen jälkeen:

1. Valitusasiakirjat, jos ne ovat julkisia. Jos ne eivät joltain osin ole, niin julkisilta osin.
2. Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöisasiakirjat valituksiin, jos niitä on annettu ja tieto ovatko päätökset jo lainvoimaisia.
3. Mikäli 1. ja/tai 2. kohdassa mainittuja asiakirjoja ei voitaisi toimittaa, niin pyydettiin seuraavat tiedot nimityspäätöksistä tehdyistä valituksista, jotka koskevat ministeriöiden virkoja ja virkasuhteita:

- Mikä on valitusten lukumäärä ministeriöittäin?
- Milloin nimityspäätös on tehty?
- Milloin valitus on toimitettu Helsingin hallinto-oikeuteen?
- Valitusten perusteet eli mistä on valitettu?
- Onko valituksiin annettu jo päätöksiä, jos on niin ovatko ne jo lainvoimaisia?

4. Pyydettiin yllä mainittuja asioita koskevista tehtäväluokista diaariotteita.

Tietopyynnöissä korostettiin, että tutkimuksessa ei tulla yksilöimään mitään yksittäistä henkilöä koskevaa henkilötietoa. Molemmat tietopyynnot löytyvät liitteistä (liite 1 ja liite 2).

11.2 Vastaukset tietopyyntöihin

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli tullut lakimuutoksen voimaantulon jälkeen kolme valitusta nimityspäätöksistä. Tietopyynnön vastauksessa liitteinä olivat nimityspäätösten tiedoksiannot, valitusasiakirjat ja kahdessa tapauksessa (tapaukset 1 ja 2) ministeriöstä saadut lausunnot valituksiin. Kaikki kolme tapausta ovat vielä vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa eli niihin ei ole vielä annettu päätöksiä (tilanne 4.2.2020).

Suurin osa Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista koskee muita valtion virastoja kuin ministeriöitä. Vain kahdessa tapauksessa nimitystoimivalta on ollut ministeriössä ja niissäkin tapauksissa on ollut kyse ministeriön alaisen viraston virkanimityksestä. Näin ollen tutkimukseen on otettu tältä osin mukaan myös valtion muiden virastojen nimityspäätöksiä koskevia valituksia. Vaikka tutkimuksen teoriaosuus on valtioneuvostosta ja sen virantäytöistä, niin tutkimukseen pystyi luontevasti ottamaan analysoitaviksi muidenkin virastojen virantäyttöjä koskevat valitukset, koska valitusprosessi on samanlainen, kun on kyse valtion viroista. Tutkimukseen saatiin tällä ratkaisulla enemmän aineistoa analysoitavaksi.

Helsingin hallinto-oikeuteen oli tullut lakimuutoksen voimaantulon jälkeen 15 valitusta nimityspäätöksistä. Tietopyynnön vastauksissa liitteinä olivat lähes jokaisessa tapauksessa nimityspäätösten tiedoksiannot ja valitusasiakirjat. Lisäksi 11 tapauksessa ministeriöistä tai muista virastoista saadut lausunnot valituksiin. Yhdessä tapauksessa valittaja perui valituksensa. Loput 14 tapausta ovat vielä vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa eli niihin ei ole vielä annettu päätöksiä (tilanne 12.2.2020). Yhden tapauksen osalta ei ollut käytettävissä tapausaineistoa, joten se rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen pääpaino on viidessä ministeriöiden nimitystoimivaltaan kuuluneessa tapauksessa (tapaukset 1–5).

12 Analyysiä nimityspäätöksistä tehdyistä valituksista

Valituksia on perusteltu tutkimusaineistoksi saaduissa valituksissa osin yhteneväisin perustein, mutta myös hajontaa löytyy. Tutkimusaineistosta nousee esille selkeästi kolme erityistä asiar ryhmää, joista on valitettu. Seuraavissa alaluvuissa käydään näitä valitusten perusteluita läpi. Saapuneet valitustapaukset ja niihin annetut lausunnot on numeroitu tapauksittain (1–16). Tapaukset 1–3 ovat korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneita ja tapaukset 4–16 Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneita. Tapaukset 1–3 on osoitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska niissä nimitystoimivalta on ollut valtioneuvoston yleisistunnolla. Tapauksissa 4 ja 5 nimitystoimivalta on ollut ministeriössä ja tapauksissa 6–16 nimitystoimivalta on ollut muissa virastoissa kuin valtioneuvostossa.

Valituksissa vaaditaan pääosin, että tehdyt nimityspäätökset kumotaan ja valittaja nimitettäisiin kyseiseen virkaan ansioituneempana tai että nimitysprosessi käynnistettäisiin uudelleen. Yhteensä yhdessätoista tapauksessa vaadittiin nimityspäätöksen kumoamista. Muutamassa valituksessa sanamuoto oli ”haetaan muutosta nimityspäätökseen” ja muutamassa vaadittiin suoraan valittajan nimittämistä valituksi tulleen sijasta. Lisäksi yhteensä viidessä valituksessa nostetaan esille oikeudenkäyntikulut ja muut valituksesta aiheutuneet kustannukset sekä vaaditaan niiden korvaamista valittajalle. Muutamassa valituksessa nostetaan esille tasa-arvolain (tapaukset 10 ja 13) ja yhdenvertaisuuslain (tapaukset 3 ja 13) vastaisuus rekrytointiprosessissa.

Asiallinen virhe voi syntyä esimerkiksi hakijoiden ansioituneisuuden epätasapuolisessa vertailussa. Valtionhallinnon nimityspäätösten päätöksentekoprosessi on selkeä ja valmistelu on pääosin ammattimaista. Ylimpien virkamiesten osalta nimittämistoimivalta perustuu lakiin tai valtioneuvoston asetukseen ja muiden virkamiesten osalta pääsääntöisesti viraston työjärjestykseen. Päätöksentekoon osallistuvat virkamiehet toimivat virkavastuulla. Hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 17) arvioitiin nimityksen perusteisiin liittyvien asiavirheiden määrän olevan vähäinen edellä mainituista syistä. Lisäksi arvioitiin valtioneuvoston päätöksentekomekanismit ja organisaatorakenteet huomioiden, että esteellisyys- ja muotovirheiden todennäköisyys on kunnallishallintoon verrattuna pienempi. (HE 77/2017 vp, 17.) Valituksista on kuitenkin käynyt ilmi, että niiden perusteluissa on nostettu esiin useampia erilaisia muoto- ja asiavirheitä. Nähtäväksi jää, katsooko hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus näin tapahtuneen ja ratkaiseeko tuomioistuimien valituksen nimityksen tehneen viranomaisen vai valittajan eduksi.

Rekrytointiprosesseihin voi mahdollisesti liittyä virkamiesten esteellisyys ja siitä voi syntyä päätöksentekoprosessissa muotovirhe. Hallintolaissa säädetään virkamiesten esteellisyydestä. Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista säädetään 28 §:ssä. Henkilö voi olla esteellinen osallisuus-, edustus-, intressi-, palvelussuhde- ja toimeksiantojääviyden tai yhteisöjääviyden perusteella. Tämän lisäksi henkilö voi olla esteellinen yleislausekejääviyden perusteella. Tällä tarkoitetaan, että henkilön puolueettomuus vaarantuu muusta erityisestä syystä. Lähtökohtaisesti virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään ja esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. (HL 27 §–30 §.)

12.1 Hakijoiden ansiovertailu ja nimityspäätöksen perustelut

Hakijoiden ansiovertailu ja nimityspäätöksen perustelut olivat suurimmat asiaryhmät, joista valitettiin. Näihin kohdistui valituksia kaikissa tapauksissa paitsi yhdessä (tapaus 12). Tyypillinen valitusperuste oli, ettei hakijoita ole vertailtu tasapuolisesti hakuilmoituksessa mainittujen kelpoisuusvaatimusten mukaisin kriteerein. Lisäksi esille nousee se, että ansiovertailussa on otettu huomioon sellaista kokemusta ja osaamista, josta ei ole ollut hakuilmoituksessa mainintaa.

Valitusta perusteltiin useimmiten sillä, että valitulla on lyhempi työura tai kokemus tietyistä tehtävistä kuin valittajalla. Virastojen vastineet tähän vaihtelivat. Tapauksissa 1, 2 ja 10 virastojen lausunnoissa nimityspäätöstä perusteltiin siten, että työkokemuksen pituudella ei ole ratkaisevaa painoarvoa tilanteessa, jossa vertailtavilla hakijoilla on useiden vuosien työkokemus. Vastaavasti kymmenien tai satojen työtehtävien määrä ei ole merkityksellinen, vaan yksittäisten työsuoritteiden laatu. Tapauksessa 8 asiaa oli virastosta perusteltu sillä, että tiettyyn tehtävään tarvitaan tietyn pituinen kokemus ja tämän ylittävän työkokemuksen määrän vertailulla ei ole ratkaisevaa merkitystä.

Useissa valituksissa tuodaan esille se seikka, että nimitysperusteita ei ole nimitysmuistiossa kaikilta osin arvioitu tai vertailtu lainkaan. Päätösten perusteluita on kuvailtu valituksissa ole-mattomiksi, vajavaisiksi, näennäisiksi ja tarkoituksenhakuisiksi. Monissa valituksissa tuodaan esille myös se seikka, ettei työkokemusta ja muita ansioita ole arvioitu tasapuolisesti eli joidenkin osalta tehtäviä on listattu enemmän tai niitä on painotettu eri tavalla verrattuna toiseen hakijaan ja hänen ansioihinsa. Yhdessä tapauksessa (tapaus 6) nimitysmuistiossa on avattu vain valituksi tulleen ansioita ja perusteltu miksi hänet on valittu virkaan. Muiden hakijoiden osalta nimitysmuistiossa ei ole tehty lainkaan ansiovertailua.

Yhdessä valituksessa (tapaus 1) nostetaan esiin sanavalinta liittyen kahteen eri tehtävän roolin kuvaamiseen ja määrittelyyn. Nimitysmuistiossa oltiin kerrottu, että hakija on toiminut avustavassa roolissa kahdessa eri tehtävässä, vaikka avustava-termiä ei ollut hakemuksessa eikä ansioluettelossa. Valituksen tekijä tuo esille, että kyseessä on ollut jäsenen rooli, merkittävä rooli tai vetovastuu kyseisissä projekteissa. Samassa tapauksessa on tuotu esille myös rekrytointiprosessiin liittynyt ennakkotehtävä. Ennakkotehtävästä suoriutumisen arviointia ei oltu avattu ja eikä sitä mitkä olivat sen arviointikriteerit. Valittaja pitää päätöstä laittomana sillä perusteella, että tehtävää haki ansioituneempi hakija. Valituksessa on eritelty nimitysmuistiosta esiin nostettuja kahden kärkihakijan ansioiden vertailuja. Esille on tuotu työkokemuksen, toimialakokemuksen, esimieskokemuksen sekä projekti- ja johtamiskokemuksen ajallisia kestoja eli kärkihakijoiden kokemuspohjaa edellä mainituista asioista. Lisäksi nimitysmuistion tietojen perusteella on verrattu näiden kahden hakijan muutakin tehtävässä tarvittavaa substanssiosaamista.

Myös tapauksessa 2 valittaja hakee muutosta nimityspäätökseen, koska pitää päätöstä laittomana, sillä perusteella, että tehtävää haki ansioituneempi hakija. Valituksessa tuodaan esille, että useammassa eri hakijoiden ansiovertailun kohdassa yhden hakijan ansioita ei ole tuotu esille nimitysmuistiossa lainkaan esimerkiksi sellaisten asioiden osalta, jotka liittyvät hakuilmoituksessa mainittuihin viran tehtäviin. Valituksessa sanotaan, että perusteluissa on jätetty viran tehtävän kannalta oleellinen osa huomioimatta ja se on vaikuttanut hakijoiden ansioiden vertailuun ja heikentänyt yhden hakijan asemaa. Esimerkiksi se, että yhden hakijan kohdalla nimitysmuistiossa ei otettu huomioon tämän ansioita siinä määrin, kun hän on niitä

hakemuksessa ja haastatteluissa ilmoittanut. Lisäksi valituksessa kyseenalaistetaan esimiestyökokemuksen painottaminen ansiovertailussa, koska kyseinen virka ei ole esimiestehtävä, vaan osaaminen painottuu muille alueille.

Eräässä valituksessa (tapaus 3) on eritelty nimitysmuistiosta esiin nostettuja viran kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ansioiden vertailuja. Valittaja vaatii nimityspäätöksen kumoamista sillä perusteella, että virkaan valittu ei ole täyttänyt säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, koska hänellä ei ole hakemusasiakirjojen mukaan perehtyneisyyttä viran koko tehtäväalaaan. Jos hänellä katsottaisiin olevan perehtyneisyyttä viran tehtäväalan johonkin osa-alueeseen, niin se on selvästi paljon vähäisempää ja kapea-alaisempaa kuin kahden muun kelpoisuusvaatimukset täyttäneen hakijan. Esille on tuotu laajemminkin nimitysmuistiosta ilmenevät puutteet hakijoiden ansiovertailuun liittyen.

Tapauksessa 3 osan hakijoista keskeisiksi ansioiksi on nimitysmuistiosta mainittu toimiminen tietyssä tehtävässä, mitä ei oltu mainittu edellytyksenä tai hakijan hyväksi luettavana ansiona viran hakuilmoituksessa. Muistiosta ei ole perusteltu sitä, miten perehtyneisyyttä viran hoitamiseen ja kokemusta viran tehtäväalan osalta on arvioitu ja vertailtu. Haastatelluista hakijoista perehtyneisyyttä kyseisen viran hoitamiseen tai kokemusta työskentelystä toimistossa johon virka on sijoitettu, on ollut vain kolmella hakijalla eikä lainkaan valituksi tulleella. Valittajan mukaan kahta hakijaa on syrjitty yhdenvertaisuuslain vastaisesti suosimalla valittua hakuilmoituksessa mainitsemattomilla perusteilla ja puolestaan yhtä hakijaa on syrjitty sekä haastateltavia valittaessa että virkaa täytettäessä. Yhdenvertaisuuslain tarkoittama syrjintäoletta on valittajan mukaan syntynyt, kun nämä kolme edellä mainittua hakijaa ovat täyttäneet viran kelpoisuusvaatimukseksi säädetyn perehtyneisyyden koko viran tehtäväalaaan, mutta valituksi tullut ei puolestaan ole täyttänyt niitä vaan valinta olisi tehty painottaen hänen muita ansioitaan. Viran täytössä on siis painotettu hakuilmoituksessa mainitsemattomia perusteita valituksi tulleen suosimiseksi ja kolmen muun vahingoksi. Hakuilmoituksessa ei oltu mainittu lisäedellytyksenäkään niitä ansioita, jotka on katsottu muistiosta valituksi tulleen eduksi.

Tapauksessa 4 valittaja puolestaan katsoo, että ansioyhteenvedossa ja nimitysmuistiosta hänen tietojaan ei ole esitetty tasapuolisesti muiden hakijoiden kanssa. Esimerkkinä tästä on varatuomarin arvonimen jättäminen mainitsematta edellä mainituissa asiakirjoissa, kun toisen hakijan kohdalla se on mainittu. Nimitysmuistiosta on valituksen mukaan valittajan ansioita kuvattu verrattain lyhyesti muihin hakijoihin verrattuna. Esimieskokemusta puuttuu nimitysmuistiosta hänen kohdallaan yli seitsemän vuoden ajalta. Valittaja katsoo, että viran kelpoisuusvaatimukseksi säädetyn johtamiskokemuksen arvioinnissa valituksi tulleen johtamiskokemus on tehtävän vaativuutta ajatellen lyhytaikaista, kun puolestaan valittajalla on 20 vuoden johtamiskokemus. Lisäksi hän nostaa esille, että haastatteluun kutsuttujen neljän haastateltavan johtamistaitoa ei ole arvioitu eikä heidän välillään ole siltä osin tehty ansiovertailua.

Tapauksessa 4 valittaja tuo erityisesti esille sen, että kyseisen toimialan ja viraston tunte-
musta ei ole nimitysharkinnassa minkään kelpoisuusvaatimuksen kohdalla katsottu ansioksi
siellä työskenteleville. Monipuolisen kokemuksen sijasta muistiossa on käsitelty perehtynei-
syyttä virkaan kuuluviin tehtäviin ja todettu haastatteluun kutsuttujen hakijoiden täyttävän
nämä edellytykset. Hakijoiden ansioita ei ole arvioitu eikä tehty ansiovertailua hakuilmoituk-
sessa mainittujen kelpoisuusehtojen ja muiden tehtävän menestyksellisen hoitamisen edelly-
tysten osalta. Valituksen mukaan nimitysmuistio on laadittu niin, että kelpoisuusvaatimusten
täyttymistä on tarkasteltu ensin kaikkien hakijoiden osalta ja todettu jatkoon pääsijät. Jat-
koon päässeiden osalta olisi lisäksi pitänyt tehdä ansiovertailu kaikkien erityisten kelpoisuus-
vaatimusten suhteen. Ansiovertailu puuttuu kokonaan joidenkin kelpoisuusvaatimusten osalta,
joidenkin osalta on katsottu kaikkien haastateltujen hakijoiden olevan sopivia tekemättä ver-
tailua ja vertailu on tehty vain niiden tekijöiden osalta, jotka ovat puoltaneet nimitetyksi tul-
leen valintaa. Myös kielitaitovaatimus on nostettu esille. Nimitysmuistiossa oltiin todettu
kaikkien jatkotarkasteluun päässeiden hakijoiden täyttävän kielitaitovaatimuksen. Valittaja
on valituksensa mukaisesti muun muassa käytännön työssä kaksikielisellä alueella ja osoitta-
nut täten käytännön osaamisensa kielen osalta, mitä ei otettu huomioon ansiovertailussa.

Tapauksessa 5 valittaja tuo erityisesti esille johtamiskokemuksen ja sen osin puutteellisen an-
siovertailun kärkihakijoiden osalta. Tätä perustellaan valituksessa sillä, että käytännössä osoi-
tettua johtamistaitoa ei ole nimitysmuistiossa mitenkään arvioitu. Tämän arvioinnin teke-
mättä jättäminen on valituksen mukaan niin olennainen laiminlyönti ja puute nimitysharkin-
nassa, että se jo yksinään on valittajan mukaan peruste asian palauttamiselle uuteen käsitte-
lyyn. Valituksen mukaan nimitysasiakirjoissa ei ole arvioitu kaikkia virkanimityksessä huomioi-
tavia perusteita ja nimitetyksi tulleen ansiot on osin esitetty harhaan johtavasti liioitellen.
Valittajan vastaavia ja suurempia ansioita ei puolestaan ole huomioitu. Kärkihakijoiden ansi-
oituneisuutta ja työkokemusta koskevien arvioiden ja johtopäätösten perusteita ei ole lain-
kaan esitetty. Valituksessa nostetaan myös oikeusturvan näkökulma vahvasti esille, eli sen
mukaan puutteelliset perusteluasiakirjat vaarantavat olennaisesti virkaa hakevien oikeustur-
van ja voivat jopa johtaa muutoksenhakuoikeuden tosiasialliseen vesittymiseen.

Tiivistetysti valituksen (tapaus 5) sisältö voidaan kuvata siten, että kahden kärkihakijan kel-
poisuusvaatimukseen kuuluva tehtävän edellyttämä kokemus ja käytännön ylempi johtamisko-
kemus on ansioita vertailtaessa laskettu väärin sekä jätetty arvioimatta ja vertailematta asi-
anmukaisesti. Lisäksi kärkihakijoiden käytännössä osoitettu johtamistaito, muun muassa hen-
kilöstöjohtamisen osalta, on tosiasiallisesti ja asianmukaisesti jätetty arvioimatta. Myös nuh-
teettomuus ja yleinen kansalaistoiminta on kärkihakijoiden osalta jätetty arvioimatta.

Tapauksessa 6 valitusta on perusteltu siten, ettei nimitysprosessi täytä lainsäädännön eikä
hallinto- ja oikeuskäytännön vaatimuksia asianmukaisesti nimitysprosessista, koska nimitys-
päätöksessä ja nimitysmuistiossa mainitaan ja käydään läpi vain virkaan valittu henkilö

ansioineen. Muiden hakijoiden osalta tätä ei tehdä. Hakijoiden ansioiden tasapuolinen selostaminen ja niiden objektiivinen vertailu puuttuvat kokonaan. Valittaja katsoo, että tällöin ei voida luottaa muistion johtopäätöksiin eli miksi virkaan nimitetty on ansioitunein ja miten perustuslain, virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät. Vaikka asian ratkaisu perustuu kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ansioituneisuuden ja pätevyyden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, pitää näiden seikkojen käydä ilmi myös nimitysmuistiosta. Valittajan mukaan kaikki päätöksen todelliset perustelut ovat hämärän peitossa.

Valituksen tekijä katsoo tapauksessa 7, että toinen hakija olisi ollut ansioituneempi virkaan kuin valituksi tullut henkilö. Valituksessa tuodaan esille, että toinen hakija on tehnyt lähes vastaavia tehtäviä kuin mitä hakuilmoituksessa on ilmoitettu kuuluvan viran toimenkuvaan eikä ole tullut valituksi tehtävään. Lisäksi hän on hoitanut työtehtävissään hakuilmoituksessa mainittuja, eduksi luettavia tehtäväalueita. Tämän hakijan osalta on valituksen mukaan jätetty nimitysmuistiosta mainitsematta myös tietty, haussa olleen viran tehtäviin olennaisesti liittyvä kokemus. Valituksi tulleen osalta mainitaan tietyt tehtävät, joita hän nykyisissä tehtävissään on hoitanut, mutta tehtävien sisältöä ja laajuutta ei avata nimitysmuistiosta. Valituksen mukaan toisella hakijalla olisi paremmat edellytykset hoitaa viran tehtäviä myös kouluksensa puolesta, koska hänellä on korkeampi koulutus kuin valituksi tulleella.

Tapauksessa 8 valitus perustuu eriäviin mielipiteisiin koskien pääosin joko arvioinnin perusteita, arvioinnin johtopäätöksiä tai molempia. Valituksen mukaan edellytettyä johtamistaitoa voidaan katsoa olevan kahdella hakijalla, valittajalla ja valituksi tulleella. Valittaja perustelee ja nostaa esille, että hänellä on ajallisesti (yksi kuukausi) enemmän päällystötason esimieskokemusta ja kattavampi kokemuspohja kuin valituksi tulleella. Nimitysmuistioon on kirjattu, että valituksi tulleella on paremmat edellytykset toimia johtajana ja johdettavana. Nimitysmuistiosta käy myös ilmi, että valituksi tulleella on kuusi vuotta enemmän kokemusta kenttätoiminnasta ja sen johtamisesta kuin valittajalla. Valituksen tekijä katsoo, että sillä seikalla ei ole merkitystä, koska hänellä on kenttätoiminnasta kokemusta 17 vuodelta. Työkokemusaikojen ollessa näin pitkiä, edellä mainitut kuusi työvuotta eivät tuo lisäarvoa. Valituksesta ilmenee myös, että haastattelussa oltiin keskusteltu kielitaidosta enemmänkin, mutta sen osalta ei nimitysmuistioon ole valittajan mukaan kirjattu mitään. Valittaja kertoo, että hänen kielitaito on varsin vahva suomen-, ruotsin- ja englannin kielen osalta. Tämän hän toi esille haastattelussa, muun muassa siksi, koska virka on sellaisessa virastossa, joka on kaksikielinen ja työympäristö kansainvälinen.

Valituksen tekijä vaatii tapauksessa 9, että nimityspäätös kumotaan, koska valituksenalaisen päätöksen nimitysmuistio ei täytä perustuslain 21 §:n takaamaa perusoikeutta saada perusteltu päätös. Muistio ei huonon laatunsa vuoksi täytä myöskään hallintolain 1 §:n edellyttämiä hyvän hallinnon laatuvaatimuksia ja on hallintolain 45 §:n vastainen. Lisäksi muistio on valittajan mukaan hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja objektiviteettiperiaatteen

vastainen. Valittaja toteaa, että nimitysmuistion puutteellisuudesta johtuen on mahdotonta arvioida sitä mihin seikkoihin päätös on tosiasiasa perustunut ja ovatko seikat niitä, jotka on mainittu hakuilmoituksessa nimittämisen edellytyksinä.

Valittajan mukaan (tapaus 9) hakuilmoituksessa edellytettyä tiettyä työkokemusta sekä käytännössä osoitetusta esimieskokemuksesta ei ole nimitysmuistiossa hakijoiden osalta vertailtu lainkaan. Lisäksi valittaja vetoaa siihen, että hänellä on työ- ja esimieskokemusta pidemmältä ajalta kuin valituksi tulleella. Kokemuksen pituuden eroa tulisi valittajan mukaan pitää merkittävänä koska hänellä on kyseisen viraston toimialaan kuuluvien tiettyjen työtehtävien toteuttamisen parissa yli 10 vuotta pidempi kokemus kuin valituksi tulleella.

Tapauksessa 10 valittajan mukaan viran täyttämässä on tapahtunut tasa-arvolain 8 §:ssä tarkoitettu kielletty syrjintä ja nimityspäätöksen perustelut eivät täytä hallintolain 45.1 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Valittajan näkemyksen mukaan hän on ansioituneempi virkaan verrattuna nimitettyyn, kun ansioituneisuutta tarkastellaan suhteessa hakuilmoituksessa mainittuihin valintaperusteisiin ja nimitysmuistiossa oleviin painotuksiin. Valittajan mukaan nimitysmuistio on puutteellinen, koska siinä ei ole arvioitu lainkaan valittajan kokemusta tehtäväalueen asiantuntijatyöstä, tulkintakäytäntöjen ohjaamisesta ja osaamisen kehittamisestä. Muistiossa ei ole täten vertailtu selkeästi haastateltujen henkilöiden ansioita keskenään ja tehty vertailujen perusteella objektiivisesti arvioiden selkeitä johtopäätöksiä siitä, kuka haastatelluista on ollut virkaan ansioitunein. Muistiossa ei ole myöskään tietyiltä osin esitetty objektiivisia perusteita valituksi tulleen kyvyille. Valittaja katsoo, että kokonaisarvioinnissa virasto ei ole perustanut ansioituneisuuden painotusta suhteessa hakuilmoituksessa ilmoitettuihin painotuksiin. Valittajan mielestä perusteet jättää hänet nimittämättä ovat riittämättömät eikä virasto ole esittänyt asiassa hyväksyttävää syytä syrjäyttää toista sukupuolta oleva ansioituneempi hakija.

Lisäksi valituksen (tapaus 10) mukaan nimitysmuistio on päivätty 18.6., kun taas nimitysmuistio ja nimityspäätös on allekirjoitettu 1.8. Valittajalle on ilmoitettu 17.6., että hän ei ole tullut valituksi virkaan. Valittaja katsoo, että koska muistio on päivätty vasta päivä sen jälkeen, kun valinnasta on ilmoitettu hänelle, on käsillä sellainen tilanne, jossa valinta on tosiasiasa tehty ennen muistion tekemistä eli päätöksen perustelemista. Päätöstä ei siis ole valittajan mukaan siten perusteltu.

Tapauksessa 11 valittaja katsoo, että nimitysperusteiden näkökulmasta arvioiden uran pituudella on huomattavaa merkitystä ja tässä tapauksessa työurien pituuksilla tietyssä tehtävässä on ratkaisevat erot. Lisäksi valittaja kirjoittaa, että nimitysmuistiossa ei ole hänen osaltaan lausuttu kielitaidosta mitään.

Valittaja hakee tapauksessa 13 nimityspäätösten kumoamista sillä perusteella, että hän katsoo jääneensä valitsematta virkaan ansioituneempana ja tullessa tasa-arvolain 8 §:n

vastaisesti syrjäytetyksi sukupuolen perusteella jo siinä vaiheessa, kun hakijoita on valittu haastatteluun. Perusteluissa valittaja toteaa, että haastatteluun ei ole kutsuttu miehiä. Valittajan mukaan työnantaja on toiminut myös yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Valittaja kertoo olevansa virkoihin valittuja ansioituneempi työkokemuksensa, koulutuksensa ja tietotaitonsa osalta. Lisäksi hän tuo esille paremman kielitaitonsa verrattuna virkoihin valittuihin.

Tapauksessa 14 valitusta perustellaan sillä, että nimityspäätös on lainvastainen eikä noudata valtiovarainministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valittaja nostaa esille, että nimityspäätöksessä on käsitelty hakijoita eriarvoisesti eikä nimitysmuistiossa ole hakijoiden ja erityisesti haastateltujen henkilöiden ansioita käsitelty tasapuolisesti ja objektiivisesti. Valittajan mukaan kolmen muun haastatellun osalta lopullisessa arvioinnissa on heidän ansioitaan arvioitu huomattavasti laajemmin ja seikkaperäisemmin kuin hänen. Valittaja tuo esille tarkemmin kokemustaan ja osaamistaan eri tehtävissä ja tuo ilmi mitä niistä ei ole käsitelty ollenkaan tai hänen mielestään tarpeeksi nimitysmuistiossa. Valittajan mukaan hänet on haluttu pudottaa lopullisesta arvioinnista, joten nimitysmuistiossa ei ole objektiivisesti ja avoimesti arvioitu kaikkia hänen ansioita. Valittaja vetoaa siihen, että nimitysmuistiossa ja valittajan pudottamisesta lopullisesta arvioinnista on käytetty sellaisia perusteita, mitä ei haakuilmoituksessa ole mainittu. Lisäksi valittaja huomauttaa, että muistiossa tulisi perustella, jos nimitettäväksi esitetään hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat joiltakin muodollisilta ansioiltaan virkaan esitettävää edellä. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Tapauksessa 15 valittajan mukaan hän olisi ollut pätevin kyseisiin virkoihin ja lisäksi nimitettyjen valinnassa on huomioitu muiden hakijoiden vahvuudet ja hänen osalta ne on jätetty huomiotta. Tapauksessa 16 valittaja toteaa, että hän olisi ollut kokeneempi kyseiseen virkaan kuin valituksi tullut.

12.2 Haastatteluprosessi

Tapauksissa 2, 3, 15 ja 16 valitus perustui siihen, että hakija oli pitänyt haastattelutilannetta puolueellisena, ennakoasenteellisena tai siihen liittyi muita seikkoja, joiden takia tilanne ei ollut hakijan mielestä tasapuolinen ja neutraali. Tällaisia tilanteita olivat esimerkiksi sellaiset, joissa taustalla oli kiusaamistapaus tai epäasiallinen kohtelu. Lisäksi valitettiin siitä, ettei haastateltava ollut tietoinen, että tapaaminen oli haastattelutilanne ja siitä, että haastattelussa koettiin olevan poliittisen kannan selvittämistä.

Haastattelutilanteisiin otettiin kantaa yhteensä kuudessa tapauksessa. Näistä valituksista kävi ilmi, että haastattelutilanteista jäi epäilyksiä haastattelijoiden eli rekrytointiprosessiin osallistuneiden mahdollisesta esteellisyydestä. Tilanteet liittyvät esimerkiksi siihen, että rekrytointia hoitivat sellaiset henkilöt, jotka olivat olleet osallisena samassa kiusaamistapauksessa, jossa oli myös valittaja yhtenä osallisena. Joissakin tapauksissa haastattelijoina toimi valittajan aikaisemmissa hakuprosesseissa mukana olleita niin sanottuja kilpahakijoita. Näissä

tapauksissa voisi olla kyse esimerkiksi esteellisyys yleislausekejäävyyden perusteella, mutta jää nähtäväksi millaiset ratkaisut näihin valitustapauksiin saadaan ja tullaanko niissä toteamaan jotakin rekrytointiprosessiin osallistuneiden esteellisyydestä.

Tapauksessa 1 valittaja nosti esille haastatteluprosessin kolmannen haastattelukierroksen. Valituksen tekijä ei ollut saanut tietoa siitä, että kyseessä oli haastattelutilanne, vaan piti sitä tapaamisena, jossa keskustelun aiheena olisi ollut soveltuvuustestin tulokset. Haastatteluun valituksi tulleisiin otetaan kantaa samassa tapauksessa siten, että vuonna 2017 erään viran täytössä nyt valituksi tullut ei edennyt viiden parhaan joukkoon, mutta nyt toiseksi jäänyt hakija eteni samassa virantäytössä kolmen kärkeen.

Tapauksessa 2 valittajan mielestä haastattelutilanne ei ollut neutraali. Haastattelijoita oli useampi, mutta kaksi haastattelijoista oli sellaisia henkilöitä, jotka olivat olleet vuonna 2017 toisen viranhaun yhteydessä tämän hakijan kanssa samaa virkaa hakeneita henkilöitä ja nämä kolme henkilöä olivat olleet tuolloin kärkihakijoita.

Tapauksessa 3 oltiin nostettu esille mahdollinen poliittinen vaikuttaminen rekrytointiprosessissa. Nimitysmuistion mukaan haastattelujen tavoite oli selvittää ja arvioida viran tehtäviin ja toimintaympäristöön peilaten hakijoiden muun muassa ammatillista osaamista, perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin tehtäviin ja henkilökohtaisia vahvuuksia suhteessa viran edellyttämiin vaatimuksiin. Haastattelut toteutettiin ennalta laaditun kysymysrunгон mukaisesti. Valittajan mukaan haastattelussa ei kysytty kaikkia kysymysrunгон kysymyksiä, mutta puolestaan tiedusteltiin, miten haastateltu suhtautuu siihen, että ministeriön yhteydessä tulee toimia poliittisen ohjauksen alaisena. Valittaja on sitä mieltä, että hänen poliittista kantaa yritettiin selvittää useamman kerran haastattelun aikana. Haettavana ollut virka on sellainen, että laki edellyttää virkaa hoitavalta puolueettomuutta. Viran tehtävät on erotettu lailla ministeriön poliittisesta ohjaus- ja valvontasuhteesta riippumattomuuden takaamiseksi.

Tapauksessa 3 valittaja tuo esille myös hänen kuulemiaan huhupuheita muutamassa kohdassa valitustaan ja esimerkkinä niistä on mahdollinen poliittinen vaikuttaminen nimitysprosessissa eli hakuajan jatkaminen perustuisi hänen kuulemien huhupuheiden mukaan nimittävän ministerin erityisavustajan taustavaikuttamiseen.

Haastattelutilanteet koettiin myös vaikeiksi ja epäiltiin haastattelijoiden esteellisyyttä, jos niihin liittyi rekrytointiprosessiin osallistuvien osalta kiusaamistapauksia tai epäasialliseen kohteluun liittyviä tapauksia (tapaukset 15 ja 16). Lopuksi voi nostaa esille maininnan siitä, että yhden valittajan (tapaus 4) mielestä haastatteluiden kesto oli lyhyt (30 min) ja se, ettei kaikissa haastatteluissa ollut samaa haastattelijoiden kokoonpanoa. Tämä vähensi valittajan mielestä haastatteluiden painoarvoa.

12.3 Muotovirheet nimitysprosessissa

Valitusoikeuden käsite kattaa päätöksenteon muotovaatimukset ja päätöksen asialliset perustelut. Muotovirhe voi johtua esimerkiksi säädettyjen kelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättämisestä, esittelijän tai päätöksentekijän esteellisyydestä tai jonkun kelpoisuusvaatimukset täyttävän hakijan jättämisestä mainitsematta ja huomioon ottamatta valintaprosessissa. (HE 77/2017 vp, 17.) Muotovirheitä oli valitusten mukaan syntynyt esimerkiksi siitä, että hakuilmoituksesta oli jäänyt pois lainsäädännön edellyttämiä kelpoisuusvaatimuksia, virantäytössä oltiin sovellettu vanhentunutta lainsäädäntöä tai hakuajan jatkamiseen ei ollut virkamieslaissa tarkoitettuja perusteita.

Vaikka valtioneuvostotasolla karkeat virheet nimitysprosesseissa ovat harvinaisia, niin viimeaikainen tapahtuma on osoittanut sen, että silläkkin tasolla virheitä tapahtuu hyvästä asiantuntijavalmistelusta huolimatta. Valtioneuvostossa tapahtui vastikään tilanne, jossa ulkoministeriön viestintäjohtajan nimitysprosessi keskeytyi, kun nimitysmuistion luonnos oli tarkastettava oikeuskanslerin virastossa. Oikeuskanslerinvirasto havaitsi nimitysasian käsittelyn loppuvaiheilla, että hakuilmoituksesta oli jäänyt pois vaatimus johtajakokemuksesta. Nimitysmuistio olisi lähetetty lopulta valtioneuvoston käsittelyyn. Nyt näin ei kuitenkaan tehty. Ulkoministeriön mukaan haku päätettiin keskeyttää hakuilmoituksessa olleiden muotovirheiden vuoksi ja näin ollen viestintäjohtajan tehtävä avattiin uudelleen hakuun. (Ulkoministeriö 2019; Yle 2020; Helsingin Sanomat 2020.)

Myös tutkimusaineistosta nousi esille menettelyllinen virhe viranhaussa (tapaus 4). Ministeriö lausui, että inhimillisen erehdyksen johdosta virantäytössä sovellettiin vanhentunutta lainsäädäntöä liittyen viran kelpoisuusvaatimuksiin. Virhe oli tapahtunut viran hakuilmoitusta laadittaessa eikä sitä ole myöhemminkään nimitysprosessin aikana huomattu.

Tapauksessa 3 valittaja vaati nimityspäätöksen kumoamista sillä perusteella, että hakuajan jatkamiseen ei ole ollut virkamieslaissa tarkoitettua perustetta, vaan hakuajan jatkaminen on tehty sopivan, mutta kelpoisuusehdot täyttämättömän hakijan suosimiseksi ja virkaa jo hakenneiden syrjäyttämiseksi.

Myös tapauksessa 12 on vedottu muotovirheeseen. Valittaja nostaa esille, että nimityspäätöksessä ei ole annettu tietoa siitä, mihin yksikköön virkasuhteeseen valittu sijoitetaan. Hakuilmoituksen mukaan sijoituspaikkoina ovat hakijan toiveet huomioiden Rovaniemi, Helsinki, Tampere tai Vantaa. Valittajan mukaan pelkästään julkisuusintressi sekä avoin ja hyvä hallinto vaativat tiedon siitä, millä paikkakunnalla valittu henkilö aloittaa virkatehtävissä.

Yksi mielenkiintoinen huomio tapaukseen 3 liittyen on se, että hakuajan jatkosta ei oltu tehty kirjallista päätöstä. Valtion virkamiesasetuksen 7 a §:ssä sanotaan, että viran ilmoittamisesta uudelleen haettavaksi ja hakuajan jatkamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos

nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, päätöksen tekee kuitenkin asianomainen ministeriö. Näin ollen kirjallinen hallintopäätös tulisi tehdä hakujan jatkamisesta. Pykälässä ei kuitenkaan tuoda ilmi tapausta, että virka tai virkasuhde päätetään jättää hausta huolimatta täyttämättä. Lainsäädännöstä ei siis löydy yksiselitteistä vastausta siihen, että jos nimitystoimivalta on valtioneuvostolla, niin tuleeko täyttämättä jättämisestä tehdä päätös ministeriössä vai viedä se esiteltäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä ei kahdelta viime vuodelta löydy yhtään päätöstä virkasuhteen täyttämättä jättämisestä, joten voidaan olettaa, että ministeriöissä on tulkittu lainsäädäntöä niin, että päätös voidaan tehdä edellä mainitussa tapauksessa ministeriössä.

Tapauksesta 8 erityinen huomio siitä, että henkilö on nimitetty 1.2. lukien virkaan, kun taas nimityspäätös on allekirjoitettu ja annettu tiedoksi hakijoille 27.3.

12.4 Muita huomioitavia asioita valituksista

Edellä mainittujen pääteemojen lisäksi useammassa valituksessa on kiinnitetty huomiota kirjoitusvirheisiin. Tutkimusaineistoksi saaduista virastojen tekemistä nimityspäätöksistä ja lausunnoista voi nostaa esille sen huomion, että ne sisältävät melko paljon oikeinkirjoitusvirheitä. Nimityspäätöksellä voidaan täten antaa joko virheellistä tai ristiriitaista tietoa, jolloin oikeusturva ei välttämättä täysimääräisesti toteudu. Toki monet ovat selkeitä kirjoitusvirheitä, mutta esimerkiksi yhdessä valituksessa (tapaus 4) valittaja kommentoi virheellistä viraston nimeä ja puolestaan toisessa valituksessa (tapaus 7) nostetaan esille valituksi tulleen virheellinen tutkintonimike. Muita esimerkkejä nimityspäätösten virheistä ovat kirjoitusvirhe viraston lausunnon allekirjoittajan nimessä (tapaus 4) ja nimityspäätöksessä kerrotussa hakijoiden määrässä (tapaus 3). Edellä mainituista tapauksista (tapaukset 3 ja 4) voidaan todeta, että tapauksissa nimitystoimivalta on ollut ministeriössä, joten asiakirjat on valmisteltu ja päätökset tehty valtioneuvostotasolla.

Kirjoitusvirheistä on mainittava lisäksi tapauksen 8 viraston antama lausunto, joka sisältää tulkinnan varaa jättävän lauseen ”Haastattelutilanteessa valittu on menestynyt objektiivisesti katsottuna paremmin annetussa tehtävän annossa kuin valittu”. Tällaiset kirjoitusvirheet voivat aiheuttaa hämmennystä ja antaa kuvan, että asiat on tehty huolimattomasti. Lisäksi lause jättää kysymyksen siitä, että kumpi menestyi paremmin kyseisessä tehtävänannon toteuttamisessa, valittu vai valittaja? Sen voi päätellä kyseisen koko kappaleen sisällöstä, mutta kyseessä on lausunnon sellaisia perusteluita, joita ei pitäisi arvata, vaan ne pitäisi olla selvästi esille tuotuja. Näistä esimerkeistä voi todeta, että viranomaisten pitäisi osoittaa parempaa huolellisuutta tekemiensä päätösten ja lausuntojen sisällön kohdalla.

Hyvin monessa valituksessa oli viittaus oleellisten lakien, kuten valtion virkamieslain ja hallintolain, pykäliin, mutta useissa oli myös viittaus valtiovaraministeriön ohjeeseen viran täytössä noudatettavista periaatteista. Tästä voidaan päätellä, että valituksen tekijät

käyttävät perusteina myös kyseistä ohjetta lainsäädännön ohessa. Valtiovarainministeriön ohjeen lisäksi valituksissa viitataan aiempiin oikeuskanslerin ratkaisuihin tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, joiden perusteella väitteitä on myös perusteltu. Myös virastot ovat lausunnoissaan lainsäädännön ohella käyttäneet perusteluissaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja vastaavanlaisista tapauksista.

Hallituksen esityksessä (HE 77/2017 vp, 25) oli tehty arviota lakimuutoksen jälkeen tulevista valitusten vuosittaisista määristä valtiotasolla. Valitusmahdollisuus kohdistuu nimityksiin virkoihin ja virkasuhteisiin, joissa työskentelee noin 40 000 valtionhallinnon virkamiestä. Tarkkaa arviota vuositasolla tehtävien nimityspäätöksiin liittyvien valitusten määrästä ei ollut hallituksen esityksessä vielä mahdollista tehdä. Mahdollisten vuositasolla tehtävien valitusten määrää kuitenkin pyrittiin hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 25) arvioimaan vertaamalla kuntien ja valtion virkamiesten määrää ja kunnallisen viranhaltijan nimityksiä koskevista valituksista saatuja tilastotietoja. Näin ollen päädyttiin arvioon, että valitusten määrä hallinto-oikeuskäsittelyssä olisi vuositasolla noin 34–36 valitusta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 8–11 valitusta jos valtionhallinnon nimityksistä valitettaisiin virkamiesten määrään suhteutettuna siten kuin kunnallisia viranhaltijoita koskevista nimityksistä vuosina 2014–2015. (HE 77/2017 vp, 25.)

Tässä tutkimuksessa ei voi tehdä tarkkaa arviota koko valtiotasolla arvion toteutumisesta, koska tutkimusaineisto on ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista. Näiden lisäksi Suomessa on viisi muuta alueellista hallinto-oikeutta, joihin on myös voinut saapua valituksia nimityspäätöksistä (Oikeuslaitos 2020). Lisäksi tutkimus on rajattu valtioneuvostoon ja sillä tasolla arvioita ei ollut hallituksen esityksessä.

Voidaan kuitenkin todeta, että lakimuutoksen voimaantulon jälkeen eli noin 14 kuukauden aikana valituksia oli tullut vain viidestä ministeriössä tehdystä nimityspäätöksestä. Kolme näistä valituksista oli tehty suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska niissä tapauksissa nimitystoimivalta oli ollut valtioneuvoston yleisistunnolla. Yhteensä viisi valitusta ministeriöissä tehdyistä nimityspäätöksistä vaikuttaa vähäiseltä määrältä ja alittaa hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 25) olleen arvion korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosittain käsiteltävien tapauksien määrästä. Ellei sitten osa hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista etene korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ulkoisia rekrytointeja oli vuonna 2019 koko valtiolla yhteensä 5 384 kappaletta. Valtioneuvostossa luku oli 420 kappaletta. Tilastosta ei ole mahdollista saada selville onko rekrytoinnit tehty työ- vai virkasuhteisiin. Samasta tilastosta selviää, että virkasuhteisten osuus henkilöstöstä oli valtioneuvostossa 97,6 %. (Tahti 2020b.) Näin ollen, jos laskee hypoteettisesti valtioneuvostossa olleiden virkasuhteisten rekrytointeja tuon suhdeluvun mukaisesti, niin lukumäärä

olisi vuonna 2019 noin 410 rekrytointia virkasuhteisiin. Tästäkään lukemasta ei vielä selviä, onko näistä nimityspäätöksistä ollut oikeus valittaa virkamieslain nojalla. On kuitenkin huomioitava, että tutkimusaineistosta selviää, että vuonna 2019 vain neljästä ministeriöissä tehdyistä nimityspäätöksistä on tehty valitus. Viides ministeriöiden nimityspäätöksestä tehdyistä valituksista saapui vuoden 2020 puolella. Vähäisestä valitusmäärästä erityisesti ministeriöiden osalta voi vetää johtopäätöksen, että nimitysprosessit ovat kokonaisuudessaan valmisteltu ja toteutettu huolellisesti sekä asiantuntijuudella. Toisaalta johtopäätöksenä voi olla myös se, että valittaminen koetaan hankalana tai sen pelätään haittaavan virkauralla etenemistä. Lisäksi sitä voidaan pitää tehottomana oikeussuojakeinona.

Jos koko valtion kokonaisuudesta yrittää tehdä arviota tämän tutkimuksen valossa, niin yhteen hallinto-oikeuteen oli tullut 12 kuukauden aikana (tarkastelujakso vuosi 2019) valituksia yhteensä 11 kappaletta. Hallinto-oikeuksia on yhteensä kuusi, ja jos muihinkin on tullut suunnilleen saman verran valituksia tuona ajanjaksona, niin vuositasolla niiden määrä olisi noin 66 kappaletta. Tämä arvio ylittää kuitenkin suuresti hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 25) olleen arvion eli 34–36 valitusta vuodessa. Tästä voisi tehdä jatkotutkimuksen eli tehdä laajemman tutkimuksen koko Suomen laajuudelta tehtyjen valitusten määrästä ja selvittää onko tuo eroavaisuus hallituksen esityksen arvioon todellisuudessa noin suuri.

Lainsäädäntö on sen verran uutta valitusoikeuden osalta, että tulevaisuudessa voi olettaa valitusten määrän lisääntyvän, kun tapauksiin saadaan ennakkoratkaisuja. Ennakkoratkaisut, jos ne on ratkaistu valittajan eduksi, voivat rohkaista yksilöitä tekemään valituksia nimityspäätöksistä, jos he kokevat niihin kohdistuneen vääriä perusteita tai esimerkiksi menettelyitä. Toisaalta asiaa voi arvioida myös toisesta näkökulmasta eli päätymistä siihen johtopäätökseen, että valitusten määrä voi pienentyä ajan saatossa. Tämä voisi johtua siitä, että annettujen ennakkoratkaisujen perusteella valtiovarainministeriön antamat ohjeet henkilöstöpolitiikan linjauksista voisi koskea myös virastojen toiminnan tarkastelua nimitysprosessien osalta. Tämä voisi sisältää valitustapauksista otettuja oppeja, kuten nimitysmuistion ja yli-päätään koko rekrytointiprosessin parempaa valmistelua ja laadukkaampaa sekä perusteellisempaa päätösten perustelua.

Virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä (VirkamL 55.1 §). Lakiin kirjattu kiireellisyysvaatimus on mielenkiintoinen ja tuleekin nähtäväksi, saadaanko tuomioistuimilta päätöksiä melko samalla aikataululla kuin kunnallisen puolen tapauksiin. Miten määritellään tässä tapauksessa kiireellisyys ja miten se näkyy käsittelyajoissa, tulee nähtäväksi, kun ensimmäisiä ratkaisuja on annettu. Mielenkiintoinen yksityiskohta on myös se, että vertailtaessa kunnallisen puolen valituksiin ei nimityspäätöksiä koskevia valituksia käsitellä kiireellisinä (laki kunnallisesta viranhaltijasta 52 §), toisin kuin valtionhallinnon nimityspäätöksiä koskevat asiat.

Helsingin hallinto-oikeuteen ensimmäinen valitus nimityspäätöksestä saapui 17.2.2019. Siihen ei oltu annettu päätöstä 12.2.2020 saadun tiedon mukaan, joten käsittelyaika on ainakin 12 kuukautta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensimmäinen valitus nimityspäätöksestä saapui 31.5.2019. Siihen ei oltu annettu päätöstä 4.2.2020 saadun tiedon mukaan, joten käsittelyaika on ainakin 8 kuukautta. Varmuutta käsittelyaikojen pituudesta nimityspäätöksistä tehtyihin muutoksenhakuihin ei vielä ole, koska yhtään ratkaisua ei ole annettu kyseisistä tuomioistuimista, joihin tietopyynnöt lähetettiin.

Hallituksen esityksessä (77/2017 vp, 26) oli vertailua kunnalliselta puolelta saatuun tilastotietoon muutoksenhakuprosessien kestoista liittyen virkanimityksiin. Vuosina 2014–2015 kunnallisen viranhaltijan nimittämistä koskeva muutoksenhakuprosessi kesti hallinto-oikeudessa noin 12 kuukautta. Vastaavien asioiden käsittely vuosina 2014–2015 korkeimmassa hallinto-oikeudessa kesti noin 18–19 kuukautta. Eli näin ollen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edettäessä valitusprosessi kesti kokonaisuudessaan noin 30 kuukautta. (HE 77/2017 vp, 26.) Ensimmäisen hallinto-oikeuteen saapuneen valituksen osalta muutoksenhakuprosessi on kestänyt jo 12 kuukautta eli kunnalliseen puoleen verrattuna keskiarvo käsittelyajassa on jo täyttynyt. Ensimmäisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneen valituksen osalta muutoksenhakuprosessi olisi vasta alle puolessa välissä, vertailtaessa kunnallisen puolen tapauksien käsittelyaikoihin, mutta tässä pitää huomioida se eroavaisuus, että valtionhallinnon nimityspäätöksistä voi suoraan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun taas puolestaan kunnallisen puolen virkanimityksistä ei. Kunnallishallinnon puolen valitukset käsitellään tuomioistuin-käsittelyssä ensin hallinto-oikeudessa ja tästä säädetään kuntalaissa (135 §, 142 §) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (50 §).

Tutkimusaineistosta ei käy ilmi onko nimitysprosessit toteutettu viraston omilla resursseilla vai käytetty osittain esimerkiksi ulkopuolista rekrytointipalvelua. Organisaatioilla, mukaan lukien valtioneuvoston virastot, on HR-palvelujen hankkimiseen mahdollisuuksia ja niihin päädytään usein syinä kustannusleikkaukset ja hallinnollisen työvoiman vähentämistarpeet. Henkilöstötoiminnot, kuten rekrytointitoiminta, voidaan osittain ulkoistaa, jolloin HR-palveluja ostetaan erikoistuneilta palveluntarjoajilta. Olisi ollut mielenkiintoista tietää onko valitustapauksiin liittyvät nimitysmuistiot ja nimitysprosessit tehty kokonaisuudessaan virastossa vai osittain ulkopuolisen palveluntarjoajan avulla. Ja miten edellä mainittu on mahdollisesti näkynyt nimitysmuistioiden ja rekrytointiprosessien laadussa.

13 Yhteenveto

Tutkimuksen aineistopohjan tietyn rajallisuuden takia on suhtauduttava varoen tutkimuksessa käsiteltyä oikeussääntelyä ja sen vaikutuksia koskevaan tarkasteluun. Tiettyyn varovaisuuteen ohjaa myös nykyajan oikeussääntelyn moninaisuus. Tutkimuksen tuloksista ei siis tule vetää liian yksioikoisia johtopäätöksiä aineiston rajallisuuden takia. Uusi lainsäädäntö on ollut

voimassa vasta 1.1.2019 alkaen, joten on tarpeen edelleen tutkia sen konkreettisia vaikutuksia myös pidemmän ajan kuluttua.

Tutkimusaineistosta selvisi, että valituksia perustellaan erityisesti sillä, että ansiovertailua ei ole tehty tasapuolisesti ja objektiivisesti, eli ansioituneinta ei ole nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen. Valittajat myös kokivat usein, että nimityspäätöksiä ei oltu perusteltu riittävästi ja tasapuolisesti. Lisäksi selvisi, että haastattelutilanteissa on virastoilla parannettavaa. Selvisi myös, että oikeinkirjoitusvirheitä tehdään virastojen asiakirjoissa jopa sen verran, että sen kaltaisilla virheillä voi olla äärimmillään vaikutusta hakijoiden oikeusturvaan.

Hallituksen esityksessäkin (77/2017 vp, 18) mainittu valitusoikeuden mahdollinen vaikutus eri palvelussuhdelajien käyttämiseen jatkossa on erittäin tärkeä huomio ja sitä on syytä pohtia enemmänkin. Työsuhteeseen voidaan ottaa ilman virkanimityksiin liittyviä muotoja, kuten julkista hakumenettelyä ja perustuslain nimitysperusteiden soveltamista nimitysharkinnassa. Valtiolla on kuitenkin ollut aina pääasiallisena palvelussuhdelajina virkasuhde ja tätä ei oltu tarkoitettu muutettavan hallituksen esityksen (77/2017 vp, 18) myötä. Toki virkasuhteista ei voida koskaan kokonaan luopua, koska julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät täytyy hoitaa virkasuhteisten toimesta ja täten niitä ei voida järjestää työsopimussuhteessa tehtäväksi. Riskinä kuitenkin on, että muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muutettaisiin valitusoikeuden seurauksena yhä enemmän työsuhteisiksi (HE 77/2017 vp, 18). Kuinka realistinen, varsinkin asiantuntijaorganisaatioiden kuten ministeriöiden osalta, tämä riski on, tulee ajan kuluessa selville. Riski on todennäköisesti suurempi valtion muissa virastoissa, joissa on enemmän toimihenkilötehtäviä, kuin ministeriöissä. Tätä on kuitenkin hyvin vaikea tutkia, koska on myös muita tekijöitä, jotka vaikuttavat palvelussuhdelajin valintaan.

Lakimuutos korostaa valtionhallinnosta ja muulta sektorilta tulevan hakijan hyvin erilaisia lähtökohtia viranhakuun liittyen. 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 katsotaisiin eronneeksi aikaisemmasta valtion virasta vasta siitä ajankohdasta, josta nimityspäätös on saanut lainvoiman. Näin ollen voidaan pohtia tuoko lakimuutos yhtäläisesti lain tarkoituksessa mainitun oikeusturvan parantamisen tasapuolisesti kaikkia koskien vai onko niillä, jotka jo ovat valtion virassa, parempi asema oikeusturvan kannalta?

Yksilön oikeusturvan paraneminen oltiin kirjattu lakimuutoksen tavoitteisiin. Lakimuutoksen myötä on hyvin vaikeaa arvioida näin lyhyen ajan jälkeen, onko yksilön oikeusturva tosiasiansa parantunut. Valituksien perusteluissa kuitenkin näkyy oikeusturvan tarve ainakin jossain määrin. Lisäksi tätä puoltaa se, että valituksia on ylipäättään tehty eli valitusoikeutta on hyödynnetty. Yhdessä valituksessa nostetaan erityisesti oikeusturvan näkökulma esille, eli sen mukaan puutteelliset perusteluasiakirjat, kuten nimitysmuistio, vaarantavat olennaisesti virkaa

hakevien oikeusturvan ja voivat jopa johtaa muutoksenhakuoikeuden tosiasialliseen vesittymiseen.

Nimityspäätöksistä tehdyissä valituksissa ilmenee usein, ellei jopa aina, valittajan henkilökohtainen kokemus asiasta. Karhu (2019) kirjoittaa oikeudellisesta kokemuksesta oikeuslähteenä. Vielä ei tiedetä miten Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tullaan näissä valitustapauksissa perustelemaan. Se jää nähtäväksi, että tullaanko niissä esimerkiksi ottamaan oikeudellinen kokemus yhdeksi oikeuslähteeksi. Toisaalta tuomioistuimien ei saa asian ratkaisussa perustaa ratkaisuaan epämääräisiin oikeuslähteisiin, vaan vain ja ainoastaan lainsäädäntöön, lain esitöihin sekä tuomioistuimien ennakkoratkaisuihin.

Karhu (2019, 1068) kirjoittaa, että juridiikan ydin on oikeuslähteiden pohjalta tehtävä oikeudellinen argumentaatio. Juridiikka on tapa käyttää oikeudelliseksi tunnistettuja ja tunnustettuja eli hyväksytyjä tekstiaineistoja. Näistä tekstiaineistoista muodostetaan konkreettisesti tapauksessa tai kuvitellussa tilanteessa tietyn ratkaisun puolesta ja vastaan puhuvia näkökohtia. Juristin tai muun oikeudellisen päätöksentekijän pyrkimys on tavoitella parasta mahdollista eli parhaiten perusteltua ratkaisua. (Karhu 2019, 1068.)

Oikeuslähteet jaetaan tyypillisesti skandinaavisessa kirjallisuudessa kolmeen niiden velvoittavuuden mukaisesti vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia ovat esimerkiksi lait ja maan tapa, heikosti velvoittavia ovat esimerkiksi lainsäädännön esityöt sekä oikeuskäytännön ennakkotapaukset. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluu esimerkiksi oikeustieteellinen kirjallisuus. (Tuori 2013, 43–46.)

Karhun (2019, 1070) väittämän mukaan oikeuslähteoppiin tarvitaan uusi oikeuslähde, oikeudellinen kokemus. Tarve tähän muutokseen johtuu muutoksista kansallisvaltion oikeuden asemassa, yhteiskunnan muutoksista ja talouden muutoksista. Karhun (2019, 1070) mukaan oikeudellinen kokemus on ”yhteiskunnan oikeuden” peruselementtejä. Sellaisena sen sisällyttäminen kansallisvaltion oikeuslähteisiin tarjoaa yhden sidoselementin meidän aikamme modernin oikeuden kolmen perusmuodon tai perusulottuvuuden välille: valtion oikeus, yhteiskunnan oikeus ja markkinoiden oikeus (Karhu 2019, 1070).

Elämys ja kokemus eroavat toisistaan. Siinä missä elämys on vahvan tunneperäistä, niin kokemuksessa tunne puolestaan yhdistyy järkeen. Siinä missä elämys ikään kuin tapahtuu passiivisena tapahtumisen vastaanottavalle ihmiselle, kokemus muodostuu vasta sen varaan, kun tapahtunutta reflektoidaan eli punnitaan ja puidaan. Millaisia esimerkkejä sitten on Karhun (2019) tarkoittamasta oikeudellisesta kokemuksesta. Ensinnäkin on olemassa juristin ammattikokemusta eli esimerkiksi tuomarin kokemus siitä, että tietty tapa ratkaista asia saattaa tulevaisuudessa johtaa lisääntyviin riitaisuuksiin. Toiseksi on olemassa oikeusjutun asianosaiskokemusta eli esimerkiksi kysymys siitä, synnyttikö tuomio oikeudenmukaisuuden kokemuksen vai ei. Pettymys siitä, että häviää jutun, on elämys, mutta jatkuvista pettymyksistä voi myös

tulla kokemus, erityisesti osana luokkaa tai ryhmää. Kolmanneksi on erilaista yleisempää yhteiskunnallista oikeuskokemusta esimerkiksi siitä, ovatko rikoksista tuomitut rangaistukset liian ankaria tai riittävän ankaria. (Karhu 2019, 1070–1071.)

Huomion kiinnittäminen oikeudelliseen kokemukseen voi tulevaisuudessa haastaa vakiintuneita tulkintalinjoja. Kokemusta voidaan myös tutkia ja tutkittavaksi ilmiöksi kokemus onkin tapana jäsentää niin sanotun sosiaalisen konstruktivismin mukaisesti. Kokemukset nähdään samaan tapaan yhteisöllisesti jaettuina kuin vaikka perusarvot ja kieli. Kokemus on kulttuurinen ilmiö, jota voidaan tutkia esimerkiksi yhteiskunnallisena, historiallisena, poliittisena ja myös oikeudellisena ilmiönä. Kokemuksen tutkimus on monilla aloilla tullut entistä ajankohtaisemmaksi. Kokemuksen lajeja ovat tahto, tieto, tunne, usko, intuitio ja epätavalliset kokemukset. Oikeudellisen kokemuksen piiristä voi sanoa, että kokemuksellisuus on tässä mielessä tuomarinkin ratkaisujen perimmäinen horisontti, jota vasten hän pystyy tunnistamaan oikeuden toteutumattomuutta ja toteutuneisuutta. (Karhu 2019, 1070–1071.)

Oikeudelliset kokemukset ovat osa ratkaistavan tapauksen kontekstia. Karhu (2019) ajattelee, että oikeudellinen kokemus on itse asiassa kaiken lainsäädännön ja lakien säätämiseen johtavan poliittisen prosessin taustalla. Kun oikeudelliselle kokemukselle varataan paikka oikeuslähteenä, kysymys on pitkälti jo aikanaan lakiin ”latautuneen” tai ”ladatun” oikeudellisen kokemuksen paljastamisesta tai uudelleen löytämisestä. (Karhu 2019, 1074–1075.)

Juristin ammattikokemuksesta ei voida tässä tapauksessa lausua, koska tapauksia ei ole ratkaistu eikä ammattikokemuksen taustalla olevaa ratkaisukäytäntöä ole syntynyt. Asianosaiskokemuksista voidaan todeta, että rekrytointiprosessista on jäänyt valittajalle voimakas väärinkohdellun tai epäoikeudenmukaisuuden tunne, joka on johtanut oikeusprosessin aloittamiseen, eli oikeussuojan hakemiseen. Yhteiskunnallisen oikeuskokemuksen hahmottaminen olisi mahdollista vain laajemmalla tutkimuksella, jossa selvitetäisiin yleisiä käsityksiä viranhakumenettelyn oikeellisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Lähteet

Painetut

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.

Ervasti, K. 2004. Empiirinen oikeustutkimus. Julkaisussa: Lindfors, H. (toim.) 2004. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Husa, J. 2011. EIT:n ratkaisujen kansallinen luentatapa: virkanimitys ei koske valittajan oikeuksia (KHO 2011:39). Oikeustapauskommentti. Lakimies-lehti 2011/4.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Karhu, J. 2019. Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. Artikkelit. Lakimies-lehti 7-8/2019.

Karttunen, T., Laasanen, H., Sippel, L., Uitto, T. & Valtonen, M. 2015. Juridiikan perusteet. 5., uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro.

Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki.

Korkea-aho, E. 2004. Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Julkaisussa: Lindfors, H. (toim.) 2004. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Kulla, H. 2015. Hallintomenettelyn perusteet. 9., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Kuula, A. 2011. Tutkimusetiikka. 2., uudistettu painos. Jyväskylä: Bookwell.

Lindfors, H. 2004. Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Julkaisussa: Lindfors, H. (toim.) 2004. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Lohi, T. 2004. Empiirisen tiedon hyödyntämisestä jäämistölainopissa. Julkaisussa: Lindfors, H. (toim.) 2004. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Suojanen, K., Korte, A., Savolainen, H. & Vanhanen, P. 2015. Lakiopas. Juridiikan perusteet. 1. painos. Helsinki: KS-Kustannus.

Tahti. 2020a. Tahti-tietojärjestelmän raportti ministeriötason määräaikaista palvelussuh-teista.

Tahti. 2020b. Tahti-tietojärjestelmän raportti henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvuista.

Tala, J. 2001. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki.

Tuori, K. 2013. Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. 2., muuttamaton painos. Helsinki: Unigrafia.

Tuori, K. 2000. Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2017. Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio. Lausuntotiivistelmä. Valtiovarainministeriön julkaisu 16/2017. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2016. Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Hämeenlinna.

Sähköiset

Eduskunta. 2020a. Taustatietoa kansalaisaloitteesta. Viitattu 18.3.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaaminen/kansalaisaloite/Sivut/default.aspx

Eduskunta. 2020b. Kansalaisaloitteet. Viitattu 18.3.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Kansalaisaloitteet.aspx>

Helsingin Sanomat. 2020. Uutinen: ulkoministeriö uusii viestintäjohtajan hakunsa ilmoituksessa olleen muotovirheen vuoksi. Viitattu 11.3.2020. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006391714.html>

Laurea ammattikorkeakoulu. 2019. Muotoilimme oikeutta - oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun ensimmäinen. Viitattu 25.1.2020. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/267429/Laurea%20Julkaisut%20128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Oikeuskanslerinvirasto. 2020. Valtioneuvoston ja presidentin valvonta. Viitattu 10.2.2020. https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/valtioneuvoston-ja-presidentin-valvonta/

Oikeuslaitos. 2020. Hallinto-oikeudet. Viitattu 30.3.2020. <https://oikeus.fi/tuomioistui-met/hallintooikeudet/fi/index.html>

Ulkoministeriö. 2019. Ulkoministeriö hakee viestintäjohtajaa. Viitattu 11.3.2020. https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-hakee-viestintajohtajaa

Valtioneuvosto. 2020. Valtioneuvosto. Viitattu 25.1.2020. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa>

Valtioneuvoston kanslia. 2020a. Arviointineuvosto. Tehtävät ja toimintatavat. Viitattu 25.1.2020. <https://vnk.fi/arviointineuvosto/tehtavat-ja-toimintatavat>

Valtioneuvoston kanslia. 2020b. Arviointineuvosto. Lausunnot. Viitattu 25.1.2020. <https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>

Valtiovarainministeriö. 2019. VM/2643/00.00.00/2018. Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Viitattu 6.2.2020. <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf/aaea7cb9-8f35-17f4-720e-0cd147dc5c55/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf.pdf>

Yle 2020. Nolo virhe ulkoministeriössä - viestintäjohtajan haku meni loppusuoralla uusiksi. Viitattu 11.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11187450>

Virallislähteet

EIS 1950. Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Voimaantulopäivä 4.11.1950. Viitattu 17.2.2020.

EIT 26374/18. Case Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland. Annettu 12.2.2019. Viitattu 13.2.2020.

EIT 63235/00. Case Vilho Eskelinen and Others v. Finland. Annettu 19.4.2007. Viitattu 13.2.2020.

EK 22/2015 vp. Eduskunnan kirjelmä. Puhemiesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi. Viitattu 3.2.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EK_22+2015.aspx

HaVM 8/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 25.1.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_8+2018.aspx

HE 77/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 25.1.2020. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170077>

HE 90/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 3.2.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_90+2016.aspx

HE 61/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 2.2.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+61/2011>

HE 181/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 2.2.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+181/2010>

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 28.2.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf

OKV/1161/1/2014. Oikeuskanslerin ratkaisu liittyen kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittämiseen. Antopäivä: 12.2.2015. Viitattu 10.2.2020. <https://www.okv.fi/fi/ratkaisut/haku/?keyword=OKV%2F1161%2F1%2F2014>

PeVL 42/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viitattu 26.1.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_42+2017.aspx

PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi julkista työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien

muuttamisesta. Viitattu 12.2.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_32+2012.pdf

PeVL 23/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viitattu 28.2.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_23+2011.pdf

PeVL 18/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 3.2.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+18/2011>

PeVL 51/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Viitattu 3.2.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+51/2010>

Kuvat

Kuva 1 Lakimuutoksen aikajana	48
-------------------------------------	----

Liitteet

Liite 1: Tietopyyntö Helsingin hallinto-oikeuteen	77
Liite 2: Tietopyyntö korkeimpaan hallinto-oikeuteen	78

Liite 1: Tietopyyntö Helsingin hallinto-oikeuteen

6.2.2020

Sähköposti – Anniina Melasniemi – Outlook

Tutkimusaineistopyyntö Helsingin hallinto-oikeuteen

Anniina Melasniemi <Anniina.Melasniemi@student.laurea.fi>

ma 3.2.2020 17.07

Vastaanottaja: helsinki.hao@oikeus.fi <helsinki.hao@oikeus.fi>

Hei

Opiskelen Laurea ammattikorkeakoulussa oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun koulutusohjelmassa ja teen ylempään ammattikorkeakoulututkintooni sisältyvää opinnäytetyötä. Siihen liittyen tutkin virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisten valituskiellon kumoamisen vaikutuksia valtioneuvostossa. Aihe liittyy valtion virkamieslakiin 1.1.2019 tulleisiin muutoksiin. Olen rajannut tutkimuksen koskemaan valtioneuvoston virkanimityksiä eli ministeriöiden virkoja ja virkasuhteita.

Opinnäytetyöhöni tutkimusaineistoksi pyydän seuraavia tietoja ja asiakirjoja niistä nimityspäätöksistä, jotka on tehty 1.1.2019 tai sen jälkeen:

1. Valitusasiakirjat, jos ne ovat julkisia. Jos ne eivät joltain osin ole, niin pyydän niitä saatavaksi julkisilta osin.
2. Helsingin hallinto-oikeuden päätöisasiakirjat valituksiin, jos niitä on annettu ja tieto ovatko päätökset jo lainvoimaisia.
3. Mikäli ette voi toimittaa 1. ja/tai 2. kohdassa mainittuja asiakirjoja, niin pyydän seuraavat tiedot nimityspäätöksistä tehdyistä valituksista, jotka koskevat ministeriöiden virkoja ja virkasuhteita:
 - Mikä on valitusten lukumäärä ministeriöittäin?
 - Milloin nimityspäätös on tehty?
 - Milloin valitus on toimitettu Helsingin hallinto-oikeuteen?
 - Valitusten perusteet eli mistä on valitettu?
 - Onko valituksiin annettu jo päätöksiä, jos on niin ovatko ne jo lainvoimaisia?

4. Pyydän myös yllä mainittuja asioita koskevista tehtäväluokista diaariotteita.

Tutkimuksessani en tule yksilöimään mitään yksittäistä henkilöä koskevaa henkilötietoa. Tiedot voi toimittaa myös ilman mahdollisesti niistä ilmeneviä henkilötietoja. Otan mielelläni materiaalin vastaan sähköisessä muodossa, esimerkiksi sähköpostitse.

Vastaan mielelläni mahdollisiin pyyntöäni koskeviin tarkentaviin kysymyksiin.

Kiitos jo etukäteen avusta.

Ystävällisin terveisin

Anniina Melasniemi
Oikeudellinen erityisosaaminen ja oikeusmuotoilu -opiskelija (HYA419KJ)
anniina.melasniemi@student.laurea.fi

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaaran kampus
Vanha maantie 9
02650 Espoo

www.laurea.fi

Liite 2: Tietopyyntö korkeimpaan hallinto-oikeuteen

6.2.2020

Sähköposti – Anniina Melasniemi – Outlook

Tutkimusaineistopyyntö korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Anniina Melasniemi <Anniina.Melasniemi@student.laurea.fi>

ma 3.2.2020 17.11

Vastaanottaja: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi <korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi>

Hei

Opiskelen Laurea ammattikorkeakoulussa oikeudellisen erityisosaamisen ja oikeusmuotoilun koulutusohjelmassa ja teen ylempään ammattikorkeakoulututkintooni sisältyvää opinnäytetyötä. Siihen liittyen tutkin virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisten valituskiellon kumoamisen vaikutuksia valtioneuvostossa. Aihe liittyy valtion virkamieslakiin 1.1.2019 tulleisiin muutoksiin. Olen rajannut tutkimuksen koskemaan valtioneuvoston virkanimityksiä eli ministeriöiden virkoja ja virkasuhteita.

Opinnäytetyöhöni tutkimusaineistoksi pyydän seuraavia tietoja ja asiakirjoja niistä nimityspäätöksistä, jotka on tehty 1.1.2019 tai sen jälkeen:

1. Valitusasiakirjat, jos ne ovat julkisia. Jos ne eivät joltain osin ole, niin pyydän niitä saatavaksi julkisilta osin.

2. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöisasiakirjat valituksiin, jos niitä on annettu.

3. Mikäli ette voi toimittaa 1. ja/tai 2. kohdassa mainittuja asiakirjoja, niin pyydän seuraavat tiedot valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyistä nimityspäätöksistä tehdyistä valituksista, jotka koskevat ministeriöiden virkoja ja virkasuhteita:

- Mikä on valitusten lukumäärä ministeriöittäin?
- Milloin nimityspäätös on tehty?
- Milloin valitus on toimitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen?
- Valitusten perusteet eli mistä on valitettu?
- Onko valituksiin annettu jo päätöksiä?

4. Pyydän myös yllä mainittuja asioita koskevista tehtäväluokista diaariotteita.

Tutkimuksessani en tule yksilöimään mitään yksittäistä henkilöä koskevaa henkilötietoa. Tiedot voi toimittaa myös ilman mahdollisesti niistä ilmeneviä henkilötietoja. Otan mielelläni materiaalin vastaan sähköisessä muodossa, esimerkiksi sähköpostitse.

Vastaan mielelläni mahdollisiin pyyntöäni koskeviin tarkentaviin kysymyksiin.

Kiitos jo etukäteen avusta.

Ystävällisin terveisin

Anniina Melasniemi
Oikeudellinen erityisosaaminen ja oikeusmuotoilu -opiskelija (HYA419KJ)
anniina.melasniemi@student.laurea.fi

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaaran kampus
Vanha maantie 9
02650 Espoo

www.laurea.fi