



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Seliina Vähäsöyrinki

**Valtion virkaan nimittäminen ja virkamieslain
59§:n valituskiellon kumoaminen
nimityspäätöksissä ja sen vaikutukset**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteet, julkisoikeus

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Seliina Vähäsöyrinki		
Tutkielman nimi:	Valtion virkaan nimittäminen ja virkamieslain 59§:n valituskiellon kumoaminen nimityspäätöksissä ja sen vaikutukset		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	96

TIIVISTELMÄ: Virkamieslain 2 §:ssä säädetään sen tavoitteesta turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Sen tarkoituksena on lisäksi turvata virkamiehen asema suhteessa työnantajaansa eli valtioon. Virkamieslaki säättää valtion virkasuhteesta. Lain määritelmän mukaan virkasuhde on valtion ja työnsuorittajan eli virkamiehen välinen palvelusuhte. Hakumenettelyn kautta hakeneiden hakijoiden virkaan valitsemisperusteista on säädetty täsmällisesti lainsäädännössä sekä asetusten tasolla. Hakumenettelyllä varmistetaan, että virkaa täyttäessä voidaan varmistua siitä, että kaikki virasta kiinnostuneet ja siihen pystyvät otetaan huomioon. Hakumenettely vaikuttaa viranhakijoiden oikeusasemaan ja virkaa hakenut saavuttaakin viran täyttämisasiassa asianosaisaseman. Vuonna 2019 valtion virkamieslakiin (750/1994) tuli merkittävä ja odotettu muutos, sillä virkamieslain 59 §:n sisältämä valituskielto virkaan nimityspäätöksistä kumottiin. Lakimuutoksen (883/2018) jälkeen virkamieslain 59.1 §:ssä säädettiin, että pääsääntönä on pidettävä sitä, että nimityspäätökset ovat yleisen muutoksenhakuoikeuden piirissä. Muutoksella katsottiin olevan merkittäviä vaikutuksia viranhakijan oikeusturvaan. Lain voimaan tulemisen jälkeen valtion virkaa hakenut henkilö, joka ei tullut valituksi, on oikeutettu tekemään päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen.

Virkamieslain muutoksen tavoitteena on ollut parantaa valtion virkaa tai virkasuhdetta hakevan oikeusturvaa, sillä nimityspäätöksiä ei ole ollut aikaisemmin mahdollista saattaa tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Viranomaisen harkinta nimityspäätöksiä tehdessä on rajoitettu ja ohjattu lainsäädännöllisesti melko tarkkarajaisesti. Sen katsotaan olevan niin sanottua suppeaa harkintaa, sillä laki osoittaa viranomaiselle tyhjentävästi nimitysperusteet. Mahdollisuus viedä nimityspäätökset tuomioistuimen tarkasteltavaksi on hakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltua ja parantaa luottamusta viranomaisia ja heidän tekemiä päätöksiä kohtaan. Viranhakijoiden lisäksi nimityspäätöksistä valittaminen vaikuttaa virkaan nimitetyn oikeusturvaan. Virkaan nimitetty ei voi välttämättä luottaa virkanimityksen pysyvyyteen, sillä nimitetyn kannalta hallinto-oikeuden tekemä ratkaisu valitusasiassa voi johtaa virkaa täyttävän viranomaisen tekemän päätöksen kumoamiseen. Hallituksen esityksessä onkin todettu, että muutoksenhaun avaaminen on omiaan aiheuttamaan merkittävää epävarmuutta nimitetyn oikeusasemaan.

Tutkielmassani pääpaino on voimassa olevalla oikeudella eli vahvasti velvoittavalla oikeuslähteellä, tärkeäksi nousevat myös lainvalmisteluaineisto eli lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Tutkielmassa tulevat näkymään myös sallittuja oikeuslähteitä, etenkin ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja, sekä oikeuskirjallisuutta. Lähdeaineistona tutkielmassa käytän voimassa olevaa lainsäädäntöä ja erityisesti hallituksen esityksiä ja muita lainvalmisteluun liittyvää materiaalia.

AVAINSANAT: virkamies, virkamieslaki, muutoksenhaku, oikeusturva, valitusoikeus, virkanimitys, nimityspäätös, hallinto-oikeus

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen aihe ja taustaa	5
1.2	Tutkimuskysymyksen asettelu ja tavoite	9
1.3	Tutkielman rakenne	10
1.4	Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto	12
2	Virantäyttömenettelyn periaatteet ja oikeudellinen sääntely	15
2.1	Virantäytön tavoitteita	15
2.2	Virkakelpoisuus sekä yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset	17
2.3	Yleiset nimitysperusteet ja nimitysharkinta	19
2.4	Nimitysmuistio ja nimityspäätös	21
2.5	Oikeusturva lain ja sopimuksin	26
2.5.1	Oikeusturva perustuslaissa	30
2.5.2	Oikeusturva Euroopan ihmisoikeustuomiossa	33
2.5.3	Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinot	36
2.5.4	Kantelu ylimmille laillisuusvalvojille	39
2.6	Kunnan viranhaltijalaki ja valitusoikeus	41
3	Valituskiellon kumoaminen ja sen vaikutukset	48
3.1	Laajentuva oikeusturva, muuttumattomat ongelmat	48
3.2	Viranhakijan oikeusturva ja hallinto-oikeuden rooli	53
3.3	Poikkeukset valitusoikeuteen	57
3.3.1	Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston yleisistunto	57
3.3.2	Haettavaksi julistamatta täytettävät virat sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilasvirat	61
3.3.3	Nimittäminen enintään kahdeksi vuodeksi	63
3.4	Nimityspäätöksen pysyvyys siitä valittaessa ja nimitetyn oikeusturva	65
3.5	Vaikutukset viranomaisen toimintaan ja viranomaisen häiriöttömän toiminnan ja jatkuvuuden asettamat vaatimukset	69
	Johtopäätökset	74

Lyhenteet

art.	Artikla
Dnro	Diaarinumero
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamies
OKV	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
VM	Määräyskirje
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
PNE	Puhemiesneuvoston ehdotus
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EV	Eduskunnan vastaus

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen aihe ja taustaa

Virkamieslakiin (750/1994) tuli vuoden 2019 alussa odotettu lakiuudistus, kun lain 59 §:n sisältämä valituskielto nimityspäätöksissä kumottiin. Uudistuksella on voitu nähdä olevan merkittävä muutos jälkikäteen tapahtuvan oikeuskontrollin näkökulmasta. Virkamieslaki säättää valtion virkasuhteesta. Lain määritelmän mukaan virkasuhde on valtion ja työnsuorittajan eli virkamiehen välinen palvelussuhde. Virkasuhde syntyy viranomaisen yksipuolisella hallintopäätöksellä, vaikkakin edellyttäen nimitettävän suostumusta. Nimityspäätöksellä virkamies nimitetään virkaan tai virkamieslain 9.1 §:ssä tarkoitettuun virkasuhteeseen.¹ Ennen viran täyttämistä pääsääntö on, että virka tulee julistaa haetavaksi. Sitä sääntelevät yleissäännökset löytyvät virkamieslain 6a §:stä.² Hakumenettelyn kautta hakeneiden hakijoiden virkaan valitsemisperusteista on säädetty täsmällisesti lainsäädännössä sekä asetusten tasolla³. Hakumenettelyllä varmistetaan, että virkaa täyttäessä voidaan varmistua siitä, että kaikki virasta kiinnostuneet ja siihen pystyvät otetaan huomioon. Hakumenettely vaikuttaa viranhakijoiden oikeusasemaan ja virkaa ha-kenut saavuttaakin viran täyttämisasiassa asianosaisaseman.⁴

Virkamieslain 2 §:ssä säädetään sen tavoitteesta turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Sen toisena tarkoituksena on turvata virkamiehen asema suhteessa työnantajaansa eli valtioon. Virkamieslain 59 §:n ensimmäisessä momentissa pääsääntönä on, että valtion virkamiehellä on oikeus hakea muutosta sellaiseen päätökseen, joka koskee häntä itseään. Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen tapahtuu siten, miten säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 2019/808)⁵. Kyseinen 59 §:n mukainen oikeus hakea

¹ Bruun, Mäenpää ja Tuori, 1995, s. 50–69.

² Koskinen & Kulla, 2019, s. 151.

³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 78–79.

⁴ Bruun, Mäenpää ja Tuori, 1995, s. 71–78.

⁵ Aiemmin muutoksenhakua säädeltiin hallintolainkäyttölailalla (1996/586), joka kumottiin 2020 voimaan tulleella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lainvalmisteluaineistossa on valitusoikeudesta todettu

muutosta astui voimaan vuonna 2013. Siihen asti virkamieslaissa oli voimassa yleinen valituskielto, mikä tarkoitti käytännössä sitä, ettei virkamiehellä ollut oikeutta hakea muutos itseään koskeviin päätöksiin tuomioistuimilta. Yleisen valituskiellon kumoamiseen vaikutti ristiriita perustuslain (731/1999) 21 §:n kanssa, jossa taataan jokaiselle oikeus saattaa asia, joka koskee omia oikeuksia ja velvollisuuksia, tuomioistuin käsittelyyn⁶. Vuoden 2013 lakiuudistuksessa virkamieslakiin kuitenkin sisällytettiin edelleen listaus sellaisista päätöksistä, jotka olivat valituskiellon alaisia päätöksiä, kuten nimityspäätökset. Kiellolla tarkoitettiin sitä, ettei sellainen virkaa tai virkasuhdetta hakenut henkilö, joka jäi valitsematta virkaan, voinut tehdä viranomaisen tekemästä nimityspäätöksestä valitusta.⁷

Hallituksen esityksissä on vuosina 2010 ja 2011 esitetty nimityspäätöksistä valittamisen avaamista. Lausunnoissa päädyttiin siihen, että muutosta vastaan annetut perustelut olivat vahvempia, kun puolesta puhuvat. Esityksessä esimerkiksi todetaan, ettei virkamiehellä ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi⁸. Perustuslakivaliokunnan kanta oli samansuuntainen ja he toteavat antamissaan lausunnoissa, etteivät perustuslaki tai kansainväliset sopimukset edellytä valitusoikeutta nimittämispäätöksiin. Molemmilla kerroilla valiokunta kuitenkin esitti, että hallintovaliokunnan tulisi pohtia tarkemmin valituskiellon kumoaminen tarpeellisuutta nimitystä koskevissa päätöksissä.⁹ Asia ei kuitenkaan edennyt hallintovaliokunnasta eteenpäin, sillä valiokunnan kannanotto oli se, että virkanimityksiä koskevien oikeussuojakeinojen valikoiman on niin laaja, ettei valitusmahdollisuuden nähty lisäävän viranhakijan oikeusturvaa merkittävästi. Valiokunta lisäsi, että valituskiellon vaikutuksia viranhakijoiden oikeusturvaan tulee jatkossa seurata ja näistä raportoida valiokunnalle.¹⁰

ne hallintolainkäyttölain mukaiset tilanteet ja menettelyt, jotka tulevat kyseeseen virkamiehen valittaessa nimityspäätöksistä.

⁶ HE 181/2010 vp, s. 6.

⁷ HE 181/2010 vp, 3–4.

⁸ HE 181/2010 vp, s. 8; HE 61/2011 vp, s. 7.

⁹ PeVL 51/2010 vp, s. 2–4; PeVL 18/2011, s. 2.

¹⁰ HaVM 25/2012 vp, s. 2.

Muutaman vuoden kuluttua edellisistä esityksistä ja lausunnoista, vuonna 2015, oikeuskansleri pyysi valtiovarainministeriötä harkitsemaan valtion virkojen nimittämispäätösten muutoksenhakukelpoisuutta¹¹. Samaisena vuonna eduskunta hyväksyi lausuman, jossa hallitukselta vaadittiin virkamieslain nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista¹². Lakimuutoksen (883/2018) jälkeen virkamieslain 59.1 §:ssä säädettiin, että pääsääntönä on pidettävä sitä, että nimityspäätökset ovat yleisen muutoksenhakuoikeuden piirissä¹³. Toisin sanoen valituskielto virkaan nimitystilanteissa kumottiin. Näin viranhakijoille avattiin virkamieslaissa mahdollisuus tehdä valitus viranomaisen tekemästä päätöksestä silloin, kun viranomainen oli valinnut valtion virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen henkilön ja nimittänyt valitsemansa henkilön tähän asemaan. Lain voimaan tuleminen jälkeen valtion virkaa hakenut henkilö, joka ei tullut valituksi, on oikeutettu tekemään päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen.

Muutoksella haluttiin lisätä viranhakijoiden oikeusturvaa. Lisäksi sillä haluttiin yhtenäistää virkamiehien ja viranhaltijoiden oikeusturvaa, sillä molemmissa asemissa käytetään julkista valtaa tekemällä yksipuolisia muihin kohdistuvia päätöksiä¹⁴. Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että oikeusturvajärjestelmän tulisi olla samanlainen virkamiehille ja viranhaltijoille¹⁵. Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) samankaltainen oikeus hakea muutosta nimitysasioissa on ollut voimassa vuodesta 2003 lähtien. Ennen lakimuutosta valtion virkaa hakevilla oli mahdollisuus käyttää tasa-arvolaisissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) annettuja oikeussuojakeinoja tai tehdä kantelu ylimmille laillisuusneuvojille. Nämä oikeussuojakeinot jäivät voimaan hallinto-oikeuteen valittamisen rinnalle¹⁶.

Perustuslakivaliokunta tarkensi lausunnossaan, että lakia valmisteltaessa on pohdittava, millaisia erilaisia nimityspäätöstilanteita on olemassa ja tuleeko valitusoikeuden

¹¹ OKV/1161/1/2014, s. 13.

¹² PNE 1/2015 vp.

¹³ HE 77/2017, s. 30-32; PeVL 42/2017, s. 2-5; HaVM 8/2018 vp, s. 10-11.

¹⁴ Koskinen & Kulla, 2019, s. 13.

¹⁵ HaVM 25/2012 vp, s. 2

¹⁶ HE 77/2017, s. 4.

kumoamisen ulottua kaikkiin virkasuhteisiin ja tuleeko valitusoikeuden olla aina ehdoton¹⁷. Hallintovaliokunnan mietinnöissä ja hallituksen esityksessä esitettiin lakiin jätettäväksi valitusoikeuden ulkopuolisia tilanteita, joista säädettäisiin virkamieslain 59.2 §:ssä¹⁸. Mietintöjen pohjalta lakiin kirjattiin säännökset, joiden mukaan nimityspäätöksestä ei saa valittaa, jos 1) nimitystoimivalta kuuluu presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle 2) nimittäminen koskee alle kahden vuoden määräaikaista virkasuhdetta, 3) viran tai virkasuhteen täytöntöönpano tapahtuu lain nojalla haettavaksi julistamatta tai 4) päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartioston sotilasvirkaa¹⁹.

Etenkin valtioneuvoston yleisistunnon virkanimityksien rajaamista valituskiellon ulkopuolelle pidettiin ongelmallisena, sillä aika-ajoin uutisotsikoihin nousee epäilyksiä ylimpien virkanimitysten poliittisuudesta. Oikeuskansleri suorittaa yleisistunnon esityslistojen perusteella etukäteisvalvontaa päätettävistä virkanimityksistä. Esityslistojen läpikäymiseen on yleensä varattu vain noin kaksi työpäivää, eikä valvonta korvaa muutoksenhakutuomioistuimille. Vaikka oikeuskansleri edellä kuvatulla tavalla valvoo ennakoitavasti yleisistunnon virkanimitysten lainmukaisuutta, tarkastuksessa ei välttämättä tule kaikki kriittiset laillisuuskyymykset ilmi.²⁰ Määräajan lyhyttä pidetäänkin ongelmallisena sen suhteen, että se riittäisi mahdollisen liian poliittisuuden selvittämiseen²¹. Yleisistunnossa tehdyt nimityspäätökset ovat usein niitä, joita julkisuudessa epäillään helposti poliittisiksi tai muuten perusteiltaan epäasiallisiksi²². Poliittiset nimitykset lisäävät epäselvyyttä siitä onko valinnassa ratkaiseva asia ollut pätevyys vai jäsenkirja. On arvioitu, huomioitaessa puolueisiin kuuluvien suhteellinen osuus väestöstä, että poliittisen taustan omaavat ovat saaneet kohtuutonta etua ylimmistä viroista kilpailtaessa²³. Oikeuskansleri katsoi, että valitusmahdollisuus ja sen myötä mahdollisuus päätöksen

¹⁷ PeVL 25/2016 vp, s. 3.

¹⁸ HaVM 8/2018 vp, s. 3.

¹⁹ Koskinen & Kulla, 2019, s- 507–508.

²⁰ Jonkka, 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017 vp, s. 2–3.

²¹ Hiden 17.10.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp Pev 28.09.2017, s. 4.

²² Salo, M. Oikeuskanslerinvirasto, 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017

²³ Murto, 2014, s. 243–247.

kumoamiseen jälkikäteen voisi parantaa valmistelun laatua valtioneuvostossa ja lisätä luottamusta heidän toimivaltaansa kuuluviin nimityksiin²⁴.

1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja tavoite

Tutkielmassa tarkastelen yleisesti valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä ja mitkä lait ja säännökset sitä sääntelevät ja kuinka virantäyttömenettelyssä toimitaan. Toisekseen käsittelen lakiuudistuksen vaikutusta hakijoiden ja virkaan nimitettyjen oikeusturvaan ja millainen oikeusturvaan kohdistuva merkitys on, kun sitä tarkastellaan yhdessä jo ennen muutosta voimassa olleisiin oikeussuojakeinoihin. Tavoitteena on pohdita mitä seurauksia ja vaikutuksia sellaisella hallinto-oikeuden päätöksellä on, jossa nimityspäätös tuomioistuimen toimesta kumotaan ja sen vaikutuksia viranomaiseen ja sen toimintaan. Tutkimuskysymykseni on; millainen on kokonaisuutena valtion virkaa tai virkasuhdetta hakevan viranhakijan oikeusturva? Millaisia vaikutuksia virkamieslain 59 §:n valituskiellon kumoamisella nimityspäätöksissä on viranomaisen valitseman ja nimittämän henkilön oikeusturvaan? Toissijainen tutkimuskysymykseni on: miten valituskiellon kumoaminen vaikuttaa virkaa täyttävän viranomaisen toimintaan ja millaisia vaikutuksia sillä voi olla viranomaisen häiriöttömän toiminnan vaatimuksen suhteen?

Virkamieslain muutoksen tavoitteena on ollut parantaa valtion virkaa tai virkasuhdetta hakevan oikeusturvaa, sillä nimityspäätöksiä ei ole ollut aikaisemmin mahdollista saattaa tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että viranomaisen harkinta nimityspäätöksiä tehdessä on rajoitettu ja ohjattu lainsäädännöllisesti melko tarkka rajaisesti²⁵. Sen katsotaan olevan niin sanottua suppeaa harkintaa, sillä laki osoittaa viranomaiselle tyhjentävästi nimitysperusteet²⁶. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on kuitenkin vuonna 2015 antamassaan ratkaisussa todennut, että nimityspäätöksen tekevällä on usein harkintavaltaa päättää siitä, mitä työtehtävässä haettavia vaatimuksia ja virkaa hakevien ansioita painotetaan ja missä suhteessa. Hän toteaa ratkaisussaan, että sitä

²⁴ OKV/58/20/2016.

²⁵ PeVM 6/2015 vp.

²⁶ Koskinen & Kulla, 2019, s.127.

kuinka päätöksentekijä päätyy vaatimuksia ja ansioita painottamaan on vaikea tulkita, tai arvioida onko sillä haettu jonkun tietyn hakijan tarkoituksenmukaista nostamista parempaan asemaan muihin hakijoihin nähden. Lopuksi Jonkka lausuu, että mahdollisuus viedä nimityspäätökset tuomioistuimen tarkasteltavaksi olisi hakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltua ja parantaisi luottamusta viranomaisia ja heidän tekemiään päätöksiä kohtaan.²⁷

Viranhakijoiden nimityspäätöksistä valittaminen vaikuttaa virkaan nimitetyn oikeusturvaan. Virkaan nimitetty ei voi välttämättä luottaa virkanimityksen pysyvyyteen, sillä nimitetyn kannalta hallinto-oikeuden tekemä ratkaisu valitusasiassa voi johtaa virkaa täyttävän viranomaisen tekemän päätöksen kumoamiseen. Nimityspäätöksen uudelleen arviointi voi johtaa siihen, että virkaan tai virkasuhteeseen nimitetään valituksen tehnyt viranhakija tai muu virkaa hakenut ja nimittämättä jätetty henkilö. Hallituksen esityksessä onkin lausuttu, että muutoksenhaun avaaminen on omiaan aiheuttamaan merkittävää epävarmuutta nimitetyn oikeusasemaan.²⁸ Vaikutusta heidän asemaansa voi pohdita myös taloudellisesta näkökulmasta. Virkaan nimitetty saattaisi nimityspäätöksen kumoamisen johdosta menettää työpaikkansa, mikä johtaisi toimeentulon menettämiseen ja korvaamattomiin tulonmenetyksiin määrittelemättömäksi ajaksi. Valitusoikeuden avaamisella on vaikutuksia myös viranomaisen toimintaan etenkin viranomaisen tulokellisen ja häiriöttömän toiminnan varmistamisen näkökulmasta.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma etenee seuraavalla tavalla. Luvussa kaksi jäsentelen, miten nimityspäätökset tehdään ja kuinka valtion virat täytetään. Tätä varten on esitettävä oikeusperiaatteet, jotka vaikuttavat nimityksiin sekä hakijoiden kelpoisuusvaatimuksia, nimitysharkintaa ja päätöstä koskevat säädökset. Oikeusturva käsitteenä on avattava ja sitä tarkasteltava ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain näkökulmasta. Lukuun kaksi sisällytän

²⁷ OKV/1161/1/2014, s. 10–13.

²⁸ HE 77/2017 vp, s.

lisäksi ne oikeusturvakeinot, jotka virkaa hakevalla oli jo käytettävissään ennen virkamieslakiin avattua valittamismahdollisuutta, kuten tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinot sekä ylimmille laillisuusvalvojille tehtävän kantelun mahdollisuus. Viimeisenä toisessa luvussa käyn läpi viranhaltijalain 10 §:ää ja siitä löytyvää oikeuskäytäntää, ja pohdin näiden avulla millaiseksi virkamieslain 59 §:n oikeuskäytännön uskon muodostuvan.

Luvussa kolme paneudun valituskiellon kumoamiseen johtaneisiin syihin ja perusteluihin. Käyn läpi ne poikkeukset valitusoikeuteen, joita lakiin on kirjattu. Poikkeuksista tarkempaan tarkasteluun otan alle kahden vuoden määräaikaisuuteen liittyvät rajoitukset, josta etenkin lainvalmisteluaineistossa on esitetty kritiikkiä, ja jolla on suuret vaikutukset niin yksilön kun organisaationkin tasolla. Poikkeuksien esittelyn jälkeen jatkan pohtimalla sitä, kuinka lakimuutoksen vaikutukset näkyvät viranhakijan sekä nimitetyn oikeusturvassa ja viranomaisen toiminnassa. Neljännessä luvussa esitän johtopäätökset, luon yhteenvedon kirjoittamastani ja annan niiden avulla vastaukset asettamiini tutkimuskysymyksiin.

Tutkimus on rajattu koskemaan viranhakijan ja nimitetyn oikeusturvaa. Oikeusturvan rakentumista pohdin uuden virkamieslain 59 §:n sekä jo aikaisemmin käytössä olevien oikeussuojakeinojen valossa. Tutkimuksessa paneudutaan lisäksi nimittävän viranomaisen vastuisiin ja muutoksen mukanaan tuomiin ongelmiin. Tutkielma koskee siten jokaista osapuolta, joita nimityspäätös tilanteet voivat mahdollisesti koskettaa. Tutkimuksessa en kuitenkaan käsittele sitä, miten valittaminen hallinto-oikeuteen käytännössä tapahtuu. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään, että valitus täytyy tehdä kirjallisesti ja 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen sisällössä tulee ilmoittaa päätös, johon haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja perustelut näille vaatimuksille.²⁹

²⁹ HE 77/2017 vp, s. 4.

1.4 Tutkimusmetodit ja lähdeaineisto

Tutkimus on oikeudenalaltaan hallinto-oikeudellinen ja on tutkimusmetodiltaan oikeusdogmaattinen, toiselta nimitykseltään lainopillinen, tutkielma. Lainopin kohteena on oikeus normikoostumana. Sen avulla pyritään vastaamaan kysymykseen; mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö. Siihen vastauksen antamiseksi on voimassa olevaa oikeutta systematisoitava ja tulkittava siten, että pystytään muodostamaan kokonaiskuva lain sisällöstä, joka tällä hetkellä on voimassa. Käytännössä tämä tarkoittaa kirjoitettujen oikeuslähteiden ja muiden oikeuslähdeaineistojen, kuten lain valmistelussa syntyneiden esitöiden ja oikeuskäytännöstä saatavan informaation systematisointia.³⁰ Tutkielmassa tulkitaan sitä, mistä valituskiellon kumoamisen syyt kumpusivat, mitä lainvalmistelijat ovat esittäneet ja muissa lainvalmisteluasiakirjoissa nähneet ongelman ratkaisuksi, millä keinoin muuttivat tilannetta ja millä keinoin toivoivat muutoksen muuttavan tilannetta. Tutkielmassa selvitetään mitä asiasta on selostettu lainvalmisteluaineistossa, miten siitä on säädetty nykyisessä lainsäädännössä ja miten sääntely toteutuu tuomioistuimissa niiden ratkaisujen osalta, jotka aiheeseen liittyvät. Pyrin tulkitsemaan lain tavoitteita vastaamalla esittämiini tutkimuskysymyksiin. On kuitenkin pidettävä mielessä, että oikeusdogmaattista tutkielmaa tehdessä on mahdotonta täysin pitävästi esittää, mikä on oikea tulkinta ja vaihtoehtoja voi olla useita³¹.

Oikeusdogmatiikan tehtävä on oikeudellinen tulkinta ja systematisointi³². Systematisoinnilla pyritään muodostamaan oikeussääntöjen järjestelmä jäsentämällä käsitteiden avulla oikeusnormikokonaisuus, jossa irralliset oikeusnormit muodostavat yhtenäisen, loogisen ja mahdollisimman aukottoman järjestelmän.³³ Virkaa hakevan oikeusturvasta nimitystilanteissa säädelään monissa eri laeissa kuten virkamieslaissa, tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa. Oikeusturvasta ja sen ulottuvuuksista säädelään eri laeissa. Näiden lakien säädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa tutkimalla pyrin saamaan yhtenäisen

³⁰ Husa, 1995, s. 133–153.

³¹ Husa, 1995, s.196

³² Hirvonen, 2011, s. 22.

³³ Husa, 1995, s. 200.

kuvan kaikista niistä säännöksistä, jotka vaikuttavat virkamiehen oikeusasemaan nimitys-tilanteissa. Tulkinnalla oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tarkoitetaan oikeudellista tulkintaa. Se on toimintaa, jossa esitetään perusteltuja kannanottoja kerätystä aineistosta eli tulkitsijan perusteltu näkemys siitä, mikä on tulkinnan kohteen oikea sisältö.³⁴

Oikeusdogmaattinen tutkimus tutkii voimassa olevaa oikeutta³⁵. Noudatan tutkielmassani oikeuslähteoppia, joka määrittelee ja systematisoi käytettävissä olevat oikeuslähteet ja niiden painoarvon ja keskinäisen etusijajärjestyksen. Oikeuslähteoppi määrittää sen, mikä on voimassa olevaa oikeutta.³⁶ Oikeuslähteet jaotellaan vahvasti velvoittaviin ja heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin³⁷. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lait ja muut oikeuslähteet. Heikosti velvoittaviin luetaan tuomioistuinratkaisut, lainvalmisteluaineistot, joista tärkeimpiä ovat hallituksen esitykset sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.³⁸ Heikosti velvoittavat oikeuslähteet voidaan katsoa sellaisiksi, joiden merkitys nousee oikeuskäytännön yhtenäisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisuudessa, sillä mikäli tuomioistuin ilman perustetta käsittelee samanlaisia tapauksia eri tavoin, loukkaa se kansalaisten yhdenvertaisuutta.³⁹ Sallittuihin oikeuslähteisiin taas lukeutuu oikeuskirjallisuus, joissa otetaan kantaa siihen, miten voimassa olevaa lakia tulisi tulkita. Tällaisia ovat esimerkiksi ministeriöiden antamat oppaat sekä ylimpien laillisuusvalvojien (oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen) ratkaisut ja soveltamisohjeet.⁴⁰

Tutkielmassani pääpaino on voimassa olevalla oikeudella eli vahvasti velvoittavalla oikeuslähteellä, tärkeäksi nousevat lainvalmisteluaineisto eli lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Tutkielmassa tulevat näkymään vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden rinnalla sallittuja oikeuslähteitä, etenkin ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja, sekä

³⁴ Husa, 1995, s.200.

³⁵ Hirvonen, 2011, s. 21.

³⁶ Hirvonen, 2012, s. 32.

³⁷ Aarnio, 2011, s. 68–69.

³⁸ Määttä & Paso, 2019, s. 17–23

³⁹ Tolonen, 2003, s. 24 ja 123

⁴⁰ Määttä & Paso, 2019, s.17–23.

oikeuskirjallisuutta. Lähdeaineistona tutkielmassa käytän voimassa olevaa lainsäädäntöä ja erityisesti hallituksen esityksiä ja muita lainvalmisteluun liittyvää materiaalia. Valiokuntien, kuten perustuslakivaliokunnan ja hallintolakivaliokunnan, mietinnöt lakiuudistuksen tarpeellisuudesta ja sen sisällöstä antavat arvokasta tietoa siitä, millaisia puolesta ja vastaan olevia perusteluiden vuoropuhelua lainvalmistelun aikana on käyty. Tutkielmassa tulen käyttämään myös asiantuntijalausuntoja. Asioiden käsittely valiokunnissa aloitetaan asiantuntijoiden kuulemisella, jonka pyrkimyksenä on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät näkökohdat ja vaikutukset. Tällä tavoin eri sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa suoraan päätöksentekoon ja päätösten sisältöön. Kuulemisen tavoitteena on myös parantaa luottamusta säädöksiin ja päätöksentekoon.⁴¹ Valiokunnat päättävät itse keitä asiantuntijoita kuullaan ja missä laajuudessa asiantuntijakuulemiset järjestetään. Kukin valiokunnan jäsen voi muodostaa oman näkemyksensä päätettävästä asiasta asiantuntijakuulemisten jälkeen, jonka jälkeen valiokunta yhdessä ottaa kantaa siihen, millaisia ja missä määrin hallituksen esitykseen tulisi tehdä muutoksia. Keinänen suorittaman kyselytutkimuksen vastauksista voitiin tulkita, että mitä useampaa asiantuntijaa kuultiin, sitä todennäköisemmin valiokunnat antoivat muutosehdotuksia hallituksen esityksiin.⁴² Oikeuskirjallisuudeksi valikoin tutkielmaan sellaisia teoksia, jotka antavat vaikuttavuutta lain tulkintaan.

Tutkielmassa käytän ylimpien laillisuusvalvojen ja eduskunnan oikeusasiamiehen tekemiä ratkaisuja, jotka koskevat nimityspäätöksiä. Vuonna 2019 voimaan tulleen valitusoikeuden avaamisen jälkeen ei hallinto-oikeus ole tuottanut kuin yksittäisiä päätöksiä, joissa on käsitelty valtion virkojen nimittämisasioita. Tuon tehdyt päätökset esille, mutta käytän näiden lisäksi ratkaisuja siitä, mitä on ratkaistu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain perusteella virkanimityksiä koskevissa tilanteissa. Laajemman kuvan saamiseksi koen tarpeellisena esittää ratkaisuja siitä, mitä on ratkaistu viranhaltijalaissa kunnan viranhaltijan nimittämisistä koskevissa valituksissa. Tämän uskon antavan suuntaa sille, millaiseksi oikeuskäytäntö tulee pidemmän ajanjakson aikana muotoutumaan.

⁴¹ Oikeusministeriö 59/2015, s. 11–13.

⁴² Keinänen, 2012, s. 139 & 144.

2 Virantäyttömenettelyn periaatteet ja oikeudellinen sääntely

Valtion rekrytoinnin tärkein tavoite on löytää ja palkata avoinna olevaan tehtävään siihen parhaiten soveltuva henkilö. Rekrytointia ohjaavat monet säädökset, kuten hallintolaki päätöksen perustelusta, lakien asettamat kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet sekä nimityspäätöstä ohjaavat seikat. Nämä kaikki ovat asioita, johon viranomaisen on hakumenettelyssä kiinnitettävä huomiota. Huolimattomasti toimittuna, ne voivat olla nimitystä koskevan valituksen perusteina. Siitä syystä luvussa kaksi käydään läpi virantäytön tavoitteita ja lain sille asettamaa sääntelyä.

2.1 Virantäytön tavoitteita

Valtiolla käytettäviä palvelussuhteita ovat virkasuhde ja työsopimussuhde. Henkilöt, joiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttämistä ovat virkasuhteessa. Virkasuhteessa olevien määrä oli 90 prosenttia henkilöstöstä vuonna 2020. Jäljelle jäävä 10 prosentti on työsuhteessa.⁴³ Valtion keskeisin tuotannontekijä on henkilöstö, josta aiheutuvien kustannusten osuus vaihtelee organisaatiosta riippuen 65–85 prosenttia kokonaismenoista⁴⁴. On ilmeisen tärkeää, että virkojen valintamenettely on hyvin suunniteltua ja toteutettua, jotta onnistuttaisiin henkilövalinnoissa ja vahvistettaisiin valtion työnantajakuvaa. Valtiovarainministeriön virantäyttöohjeen mukaan jokainen virantäytön valintatilanne lähtee viraston omista tavoitteista ja suunnitelmista koskien sitä, millaista osaamista organisaatio tarvitsee menestyäkseen⁴⁵.

Viranhaun tärkeimpänä tehtävä on pyrkiä edistämään julkista etua hankkimalla julkisyhteisöjen palvelukseen mahdollisimman pätevää henkilöstöä⁴⁶. Virkamieslakia säädettyessä lain tavoitteeksi määriteltiin turvata valtion tehtävien hoitaminen tarkoituksenmukaisesti, tuloksellisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen⁴⁷. Mahdollisimman pätevän

⁴³ Valtiokonttori, 2021, s. 15.

⁴⁴ Lehtonen, 2014, s. 4.

⁴⁵ Valtiovarainministeriö, 2019, s. 2.

⁴⁶ Koskinen & Kulla, 2019, s. 150.

⁴⁷ HE 291/1993 vp, s. 25.

henkilöstön saamista käsiteltäessä nousee esille valtion työnantajakuva, jolla on vaikutusta siihen, millaisia hakijoita valtion työpaikkoja hakee. Työntajabrändin uudistaminen onkin ollut yksi vuoden 2020 valtion HR-toiminnan strategisista teemoista. Uudistuksen tavoitteena on ollut tuoda viestinnän keinoin esiin muun muassa valtion moderneja työtapoja sekä valtiolla tehtävän työn merkityksellisyyttä ja avoimuutta.⁴⁸ Valtion henkilöstökertomuksessa selvitettiin henkilöstön näkemystä valtion työnantajabrändiin liittyen. Henkilöstökertomuksen mukaan valtion koko henkilöstöstä 73 prosenttia oli tyytyväinen tai erittäin tyytyväinen valtion työnantajabrändiin ja arvoihin⁴⁹. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden yhä parantuessa virkanimityksiä koskevien valitusten avaamisen voisi nähdä olevan omiaan parantamaan valtion työnantajaakuvaa ja luottamusta heidän tekemiinsä nimityspäätöksiin. Keskeistä olisikin toteuttaa virkanimitykset ja hakuprosessit niin huolellisesti ja läpinäkyvästi, ettei virkanimityksistä valittamista koettaisi tarpeelliseksi.

Nimitysharkintaa voidaan luonnehtia suppeaksi harkinnaksi, sillä laki osoittaa tyhjentävästi nimitysperusteet. Virkaan on nimitettävä tietystä henkilöpiiristä, virkaa hakeneista tai ilmoittautuneista, ja siihen kelpoisiksi todetuista tai jättää virka täyttämättä.⁵⁰ Virantäytölle ovat tyypillisiä kelpoisuusvaatimukset, joista säädetään lailla tai asetuksella. Nimitysharkinnan ratkaisun kriteerit määräytyvät siten yleisellä tasolla eivätkä ne jää riippuvaisiksi ainoastaan tapauskohtaisesta harkinnasta.⁵¹ Nimityksen tekevällä viranomaisella on kuitenkin oikeudellisten rajojen puitteissa lupa käyttää harkintavaltaansa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan⁵². Tätä nimittämiseen sisältyvää nimittävän harkintavaltaa ja hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia pidettiin yhtenä keskeisimpänä syynä sille,

⁴⁸ Kirjonen, 2019, s. 26.

⁴⁹ Kirjonen, 01/2020, s. 27–28; valtion työnantajabrändiä mitattiin sitä työnantajabrändiä koskevilla positiivisilla väittämillä koskien esimerkiksi työpaikan suosittelemuutta, työpaikan arvojen tuntemista ja kokemuksesta niiden toteutumisesta työyhteisössä.

⁵⁰ Koskinen & Kulla, 2019, s. 127.

⁵¹ Puronurmi, 2009, s. 70–71 ja 106; OKV/1692/10/2020.

⁵² HE 77/2017 vp. s. 38.

miksi jälkikäteistä oikeudellisiin seikkoihin perustuvaa arviointia pidettiin erityisen ongelmallisena⁵³.

2.2 Virkakelpoisuus sekä yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset

Virkaan nimitettävältä henkilöltä odotetaan yleensä erityisestä kelpoisuutta eli pätevyyttä. Kelpoisuusvaatimukset pohjautuvat lakiin ja ovat sitovia oikeussääntöjä, eikä niistä ole mahdollista poiketa edes viran hakijoiden suostumuksella.⁵⁴ Virkakelpoisuus jakautuu muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen. Ensiksi mainitulla viitataan lain-säädännössä määriteltyihin virkaan vaadittaviin ehtoihin, kuten vaatimukset iästä, kielitaidosta ja koulutuksesta. Sopivuudella viitataan henkilön tosiasialliseen kykyyn hoitaa tehtäviä. Eri henkilöiden sopivuudessa voi olla eroja, jolloin asia tulee punnittavaksi henkilöä valittaessa kokonaisharkinnalla.⁵⁵ Sopivuutta virkaan voidaan luonnehtia yleiseksi vähimmäisvaatimukseksi, sillä jokainen virkaan nimittäminen edellyttää myös siihen sopivuutta⁵⁶.

Vakiintuneen tavan mukaan kelpoisuusvaatimukset voidaan jakaa yleisiin- ja erityisiin kelpoisuusehtoihin.⁵⁷ Yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat ikä, kielitaito sekä perustuslain 125.2 §:ssä luetellut ominaisuudet kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto, jotka avaan tarkemmin jäljessä luvussa 2.3. Yleiset kelpoisuusvaatimukset ulottuvat suurilta osin kaikkiin virkoihin.⁵⁸ Kielitaitolain (434/2003) 3 §:n mukaan virkaa täyttäessä on varmistuttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävän edellyttämä kielitaito. Kielitaitolain 4 §:n säädetään, että hakuilmoituksessa on mainittava kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista sekä mahdollisista muista kielitaidoista, jotka voidaan lukea hakijan eduksi. Virkamieslain 8 §:n mukaan nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta, mutta

⁵³ HE 61/2011 vp, s. 18.

⁵⁴ Koskinen & Kulla, 2016, s. 103–105.

⁵⁵ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 85.

⁵⁶ Puronurmi, 2009, s. 70–71; virkaan nimittäminen edellyttää virkaan valittavalta sopivuutta silloinkin, kun viran kelpoisuusvaatimuksia määrittelevästä säännöstöstä ei löytyisi nimenomaista tähän viittaavaa vaatimusta.

⁵⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 78–79.

⁵⁸ Bruun, Mäenpää, Tuori, 1995, s. 85.

poikkeuksena on, että nimitetyksi voi tulla 15-vuotias ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan pitää virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoidon kannalta sopivana.

Valtion virkamieslain 8.2 §:n mukaan valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään lailla tai valtioneuvostonasetuksella. Tämän alemmalla tasolla ei erityisiä kelpoisuusvaatimuksia voida säädellä. Asetuksella niistä voidaan säätää vain, jos se on virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen perusteella tarkoituksenmukaista. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia voivat olla esimerkiksi vaadittava tutkinto tai koulutus ja tehtävien edellyttämä perehtyneisyys avoimena olevan viran tehtävälleen.⁵⁹ Virkamieslain 7 §:ssä on lisäksi tyhjentävästi listattu ne valtiohallinnon virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen⁶⁰.

Viranomaisen on etukäteen vahvistettava muut viranomaisen viranhoidon kannalta tarpeellisena pidetyt seikat, kuten muut lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet, nämä kriteerit eivät kuitenkaan sisälly varsinaisiin kelpoisuusvaatimuksiin⁶¹. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/818/2018 todetaan, että mikäli lailla säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia virkaan ei ole säädetty, on tämän käytävä ilmi hakuilmoituksesta. Hakuilmoituksen ei siten tule antaa hakijalle sellaista käsitystä, että viranomaisen tarpeellisena pitämät lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet olisivat lailla säädettyjä silloin, kun ne ovat viranomaisen käsityksen mukaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä seikkoja. Toivottuja edellytyksiä tarkoittaessa voidaan se muotoilla hakuilmoitukseen esimerkiksi seuraavasti; parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseen voidaan katsoa antavan ... ominaisuudet.⁶² Hakijoista karsitaan pois ne,

⁵⁹ Valtiovarainministeriö, 2019.

⁶⁰ Kulla, 2017, s. 3; kansalaisvaatimuksen käyttö on perusteltua etenkin sellaisissa viroissa, jotka ovat merkityksellisiä kansallisen turvallisuuden kannalta, esimerkiksi voimakas julkisen edun turvaamistarkoitus tietojen salassapidon turvaamiseksi.

⁶¹ Puronurmi, 2009, s. 70–71.

⁶² EOAK/818/2018, s. 3–4; mikäli esimerkiksi jokin tietty tutkinto edesauttaa erityisen hyvin viran tehtävien menestyksellisessä hoitamisessa, voidaan tästä mainita hakuilmoituksessa. Tällöin hakuilmoituksessa tulee käydä ilmi, ettei kyse ole säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta, vaan kyseinen tutkintonimike on mainittu esimerkki tarkoituksessa.

jotka eivät täytä yleisiä tai erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Vaatimukset täyttävistä hakijoista kutsutaan haastatteluun ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset.⁶³

2.3 Yleiset nimitysperusteet ja nimitysharkinta

Valtion virkaan nimittäessä tulee ottaa huomioon laissa säädetyt nimitysperusteet. Nimitysharkinnassa käytettävät perusteet löytyvät perustuslain 125 §:n 2 momentissa. Siinä säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita on kolme; kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto. Vuonna 1998 perustuslaki muutoksen yhteydessä nimitysperusteet ulotettiin koskemaan kaikkia julkisia virkoja⁶⁴. Nimitysperusteiden sisällön katsotaan olevan vakiintunut jo ajalta, kun mietittiin Suomen hallintomuotoa. Niitä tulee soveltaa kaikissa virantäytöissä ja ne määrittävät vähimmäismenettelyt virantäytölle.⁶⁵

Virantäytössä kyvyllä tarkoitetaan esimerkiksi luontaista lahjakkuutta, työkykyä, järjestykykyä ja johtamiskykyä, sekä muuta sellaista kyvykkyyttä, joka on tarpeellinen viraston tai laitoksen toiminnan kannalta⁶⁶. Kyvystä voidaan erottaa positiivinen ja negatiivinen puoli. Kyvyn positiivisella puolella tarkoitetaan itse opittuja tai tiedostamatta opittuja tekijöitä, jotka voivat lisääntyä. Kyvykkyyden negatiivisena puolena on mahdollisuuden heikentymiseen ajan saatossa.⁶⁷ Kyvykkyys vaatii sen ylläpitoa. Taidolla taas viitataan vakiintuneesti koulutuksen tai työkokemuksen kautta saatuihin tietoihin ja taitoihin⁶⁸. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan nuhteetonta käytöstä, sekä sellaisia taitoja, joita on karttunut yleisessä kansalaistoiminnassa, ja jotka ovat viran hoidon kannalta merkityksellisiä⁶⁹. Tällä ei tarkoiteta, että kaikella poliittisessa toiminnassa saaduilla ansioilla olisi merkitystä. Painoarvoa tulee antaa vain sellaiselle toiminnalle, joiden voidaan katsoa lisäävän virkaa hakevan edellytyksiä viran asianmukaiseen hoitamisen

⁶³ Valtiovarainministeriö, 2019.

⁶⁴ HE 1/1998 vp, s.180.

⁶⁵ Valtion varainministeriön vastine hallintovaliokunnalle 31.1.2018, s.8.

⁶⁶ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 124–125.

⁶⁷ Miettinen & Muukkonen, 4/2006, s. 513.

⁶⁸ Saraviita, 2011, s. 998.

⁶⁹ HE 1/1998 vp, s. 180.

kannalta⁷⁰. Jokaisessa virantäyttötilanteessa on pohdittava, miten juuri siinä tilanteessa yleiset nimitysperusteet tulee tulkita ja ymmärtää. Tulkinta ei kuitenkaan ole täysin vaapaata, vaan sen avuksi on luotu pätevyyttä ja ansioita tarkentavia kriteereitä. Lähtökohdiana on yleinen kriteeri tai standardi: mitä menestyksellinen viranhoito edellyttää.⁷¹ Tarkentavia perusteita on ensisijaisesti viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset sekä haettavana olevan viran nimike, tehtäväpiiri ja siihen kuuluvat työtehtävät⁷².

Jokaisen tason jokaisella virkamiehellä, joka käyttää nimittämistoimivaltaan, on virkavastuu tekemistään päätöksistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että virkavastuu ja lain-säädännön ja ohjeistuksen tarkkarajaisuus ovat omiaan takaamaan sen, että nimityksissä tapahtuvien virheiden määrä on vähäinen.⁷³ Tästä syystä nimitysharkintaa pidetäänkin suppeana harkintaa, koska laissa osoitetaan tyhjentävästi nimitysperusteet. Virkaan nimityksen tulee valita nimitettävä rajatusta henkilöpiiristä, eli niistä, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet tai ilmoittautuneet, ja jotka ovat kelpoisiksi todettuja. Vaihtoehtona on ainoastaan viran täyttämättä jättäminen.⁷⁴

Virantäyttöä ohjaavien kelpoisuusvaatimusten ja nimitysperusteiden lisäksi siihen kuuluu myös harkintavaltaa. Harkintavalta virantäytössä ilmenee viran haettavaksi julistamisen vaihtoehtoisissa menettelyissä, viran kelpoisuusvaatimuksia täydentävien osaamistavoitteiden asettamisessa sekä viranhakijoiden soveltuvuuden selvittämiskeinojen valinnassa. Nimitysperusteiden soveltamisen yhteydessä harkintavalta ilmenee viranomaisten oikeutena määritellä viran työtehtävät, painottaa nimitysperusteita tehtävien mukaisesti sekä päättää siitä, mikä merkitys viranhakijoiden erilaisille ansioille annetaan. Nimitysperusteita käytetään hakijoiden keskinäiseen vertailuun⁷⁵. Perusteiden

⁷⁰Koskinen ja Kulla, 2019, s. 126; vaikka kaikella poliittisessa toiminnassa saaduilla ansioilla ei ole välttämättä merkitystä nimitystilanteessa, on ne nimitysasian valmisteluvaiheessa syytä kirjata nimitysmuistioon seikkaperäisesti, jotta nimityksen tekevä viranomainen voi arvioida niiden merkitystä suhteessa haettavaan virkaan.

⁷¹ Koskinen ja Kulla 2019, s.124.

⁷² HE 1/1998 vp, s.180.

⁷³ HE 77/2017 vp, s.17.

⁷⁴ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 126.

⁷⁵ Miettinen & Muukkonen,4/2006, s. 517.

keskinäinen painoarvo riippuu haettavana olevan tehtävän laadusta ja sisällöstä. Painoarvolla on vaikutusta viranhakijoiden vertailua tehtäessä.⁷⁶ Esimerkiksi haettavaksi julistettu virka, johon edellytetään viran hoitamiseksi vieraan kielen hallitsemista, voidaan tälle antaa isompaa painoarvoa ja hakijoita vertailla tämän taidon osaamisen kannalta. Mitään yksittäistä nimitysperustetta ei ole nimitysharkinnassa lupa syrjäyttää⁷⁷.

Nimitysperusteiden painottamista voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta, joita ovat hakijanäkökulma, järjestelmänäkökulma ja käyttäjänäkökulma. Hakijanäkökulmassa painostetaan ensisijaisesti hakijan oikeuksia, jolloin esimerkiksi perusoikeudet ovat merkittävässä asemassa. Ansiot tulee selvittää objektiivisesti, sillä vain siten pystytään turvaamaan pätevimmän hakijan oikeudet. Järjestelmänäkökulma sisältää tarkoituksenmukaisuus punnintaa, jolloin tavoitteena on saavuttaa järjestelmän, valtiohallinnon, kannalta optimaalinen ratkaisu. Käyttäjänäkökulma tarkastelee sitä, millaisen henkilön voidaan ajatella pystyvän parhaiten palvelemaan sitä asiakaskuntaa, jonka kanssa virkamies on kanssakäymisessä.⁷⁸

2.4 Nimitysmuistio ja nimityspäätös

Nimityspäätös on hallintolain (434/2003) 45 § mukainen hallintopäätös. Hallintolain piiriin kuuluvana se tarkoittaa velvollisuutta perustella päätös⁷⁹. Perusteluista tulee ilmetä, mitä säännöksiä ja määräyksiä on käytetty päätöksen perusteina sekä mitkä seikat ja selvitykset vaikuttivat päätöksentekoon⁸⁰. Perusteluiden esittämisen virkaa ajaa nimityspäätöksissä nimitysmuistio, jonka avulla voidaan jälkikäteen arvioida nimityspäätöksen lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta. Näin todetaan myös apulaisoikeuskanslerin apulaisen ratkaisussa OKV/1278/1/2011, jossa kiinnitettiin merenkuluntarkastajan virkaan nimittävien viranomaisten huomiota siihen, että nimityspäätös on hallintopäätös, joka

⁷⁶ Valtiovarainministeriö, 2019, s. 6.

⁷⁷ Purmonurmi, 2009, s. 106.

⁷⁸ Miettinen & Muukkonen, 4/2006, s. 516.

⁷⁹ Kts. OKV/1278/1/2011; nimityspäätös ei täyttänyt hallintolaissa ilmenevää perusteluvaatimusta.

⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 8.

on huolellisesti hallintolain mukaisesti perusteltava⁸¹. Nimitysmuistion laadintaan ei kuitenkaan löydy ohjaavia säännöksiä virkamieslaista tai virkamiesasetuksesta. Siitä syystä hallintolaki ja sen tuomat perusteluvollisuudet ohjaavat nimitysmuistion vaatimuksia.

82

Apulaisoikeuskansleri katsoo ratkaisussaan OKV/1547/1/2015, että nimityspäätöksen perusteluilla tulee pyrkiä esittämään, miten tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Niin valmistelussa kuin esittelyssä ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet kokonaisarviointiin merkittävästi, tulee esittää ja perustella asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri toteaa, että perustelujen tulee muodostua hakijoiden ansioiden selostamisesta, ja vertailemisesta sekä niiden perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta⁸³. Perustelujen kirjaaminen on syytä tehdä tarkasti nimitysmuistioon tai päätösasiakirjaan, jotta tilanteessa, jossa päätökseen kohdistetaan valitus, voidaan ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Kattavasti kirjattu hakijoiden ansiovertailu vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen, sillä hakijoiden on mahdollista nähdä se, millä perusteella valittua hakijaa on pidetty ansioituneempana muihin nähden.⁸⁴

Hallintolain velvoittavuuden lisäksi virkanimityksiä koskevan nimitysmuistion sisällöstä on annettu ohjeita valtioneuvoston käsikirjassa. Opas on laadittu ensisijaisesti valtioneuvoston käyttöön, mutta valtiovarainministeriö suosittaa sen käyttöä nimitysasioissa valtioneuvostoa alemmillakin tasoilla. Käsikirja ohjeistaa, että muistiosta tulee alkuun käydä ilmi viran avoimeksi tulo, lailla tai asetuksella säädetty virkaa koskeva nimittämismenettely ja kelpoisuusvaatimukset. Siinä on selostettava virkaan kuuluvat tehtävät ja hakumennettely. Ansioituneimman hakijan osoittamiseksi nimitysmuistiossa tulee suositusten

⁸¹ OKV/1278/1/2011.

⁸² Laine & Äijälä, 2020, s. 102.

⁸³ OKV/1300/1/2011; OKV/1099/1/2012; nimitysmuistiosta ei ollut nähtävissä miksi tehtävään valittu oli katsottu siihen ansioituneimmaksi, eivätkä siinä esitetyt perustelut siten täyttäneet hallintolain 45§:n 1 momentissa säädettyä perusteluvollisuutta.

⁸⁴ OKV/1547/1/2015. Nimitysmuistio ei kaikilta osin täyttänyt hallintolain 45§:n 1 momentissa annettuja vaatimuksia päätöksen perusteleminen, sillä muistiosta oli keskitytty perustelemaan nimitettäväksi ehdotetun hakijan sopivuutta, vaikka tarpeen olisi ollut vertailla kolmen kärkihakijan ansioituneisuutta keskenään, OKV/1512/1/2013.

mukaan vertailla hakijoiden ansioita.⁸⁵ Ratkaisussa EOAK/818/4/08 eduskunnan oikeusasiamies painottaakin kokonaisarvioinnin tärkeyttä ja huomauttaa, että tällaisen arvioinnin teko edellyttää vertailua ja yhteenvedoa hakijoiden ominaisuuksista⁸⁶. Ansioita vertailtaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen sekä niiden objektiiviseen vertailuun. Saman tyyppiset ansiot on esitettävä samassa laajuudessa kunkin hakijan osalta.⁸⁷ Ansiovertailua tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja tehtävän asettamien vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden työansioita, koulutusta sekä muita ansioita.⁸⁸

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2020 esitetään, että nimitysmuistioissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että nimitysratkaisun kannalta oleelliset ansiot on kuvattu oikein ja tasapuolisesti yleisiä nimitysperusteita ja kelpoisuusvaatimuksia apuna käyttäen ja, että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty oikeudenmukaisesti. Virkaan nimittäjällä katsotaan kuitenkin olevan lainsäädännön asettamien oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa sen suhteen, miten hakijoiden ansioita ja virkaan kuuluvien tehtävien vaatimuksia painotetaan. Täten esimerkiksi hakijoiden työkokemuksille, perehtyneisyydelle ja aiemmissa viroissa suoriutumiselle on mahdollista antaa painoarvoa hakijoita vertaillessa. Oikeuskansleri kuitenkin painottaa, että painotuksen tulee perustua objektiivisiin seikkoihin.⁸⁹ Muistiosta tulee käydä ilmi, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia, myönteisiä tai kielteisiä⁹⁰, ominaisuuksia

⁸⁵ Valtiovarainministeriön määräyskirje VM/2643/2018, s. 18. Kts OKV/1132/1/2016, s. 4–5; kantelu suojelupoliisiin menettelystä tarkastajan virkanimitystä koskevasta päätöksestä ja valmistelusta. Apulaisoikeuskansleri katsoo ratkaisussaan, että nimitysmuistiota voitiin pitää puutteellisena. Nimitysmuistiosta puuttuu kaikkien kelpoisuusvaatimusten täyttävien hakijoiden ansioiden vertailu. Haasteltavaksi kutsuttiin kolme kelpoisuusvaatimukset täyttävää hakijaa, heidän ansioitaan ei ole kuitenkaan vertailtu lainkaan muiden hakijoiden ansioihin ja näidenkin hakijoiden vertailu on tehty suppeasti. Nimitysmuistiosta ei ilmene miksi juuri nämä kolme valikoituivat ns. kärkihakijoiksi.

⁸⁶ EOAK/818/4/08, s. 4.

⁸⁷ Laine & Äijälä, 2020, s. 103. Kts. OKV/977/10/2020.

⁸⁸ Valtiovarainministeriön määräyskirje VM/2643/2018, s. 18.

⁸⁹ Oikeuskansleri Pöysti, 2020, s. 73.

⁹⁰ EOAK/3992/2017; kantelu koski maahanmuuttoviraston menettelyä ylitarkastajan virkasuhteisiin nimitämisessä. Kantelija katsoi nimityspäätöksen olevan lainvastainen, sillä nimitysmuistiossa hänen aikaansaavuuksiaan ja yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja oli luonnehdittu leimaavasti.

on tarpeen painottaa. Mikäli kyse on virkatehtävän menestyksellisen hoidon kannalta tärkeistä ja keskeisistä lisävalmiuksista tai henkilökohtaisista ominaisuuksista, tulee niiden vaatimus osoittaa jo hakuilmoituksessa.⁹¹ Samaa korostetaan apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa OKV/285/1/2010, jonka mukaan ansiovertailu on suoritettava niiden perusteiden mukaan, jotka käyvät ilmi hakuilmoituksesta, eikä ketään saa asettaa toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia⁹².

Nimitysmuistion merkitys korostuu entisestään nimityspäätöksiä koskevan valitusmahdollisuuden avautumisen myötä. Virkaa hakeneiden tulee voida nimitysmuistion avulla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin⁹³. Eduskunnanoikeusasiamies katsookin, että nimitysmuistio on hakijalle asiakirja, jonka avulla hän voi perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin ja on väline, jonka avulla hakijan on mahdollista arvioida tarvetta turvautua oikeussuojakeinoihin⁹⁴. Tästä syystä muistion sisältöön on syytä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

Nimityspäätös tehdään virastoissa pääsääntöisesti esittelystä. Esityksestä tulee ilmetä nimenomainen kannanotto päätöksen sisältöön, eli siitä kuka hakijoista virkaan tulisi nimittää. Tämä voidaan esityksessä näyttää esimerkiksi asettamalla kolme hakijoista ansiokkaimmaksi katsottua paremmuusjärjestykseen, esittämällä vain tietyn henkilön nimitämistä tai muulla sopivalla tavalla.⁹⁵ Nimityspäätöksen tulee täyttää hallintolain 44§:ssä (434/2003) kirjalliselle hallintopäätökselle säädetyt kriteerit. Pykälän mukaan päätöksestä tulee käydä ilmi sen tehnyt viranomaisen ja sen ajankohta, asianosaiset, joihin

⁹¹ Laine & Äijälä, 2020, s.103; OKV/1055/1/2014; OKV/1269/1/2015 s. 4–5; Oikeuskansleri toteaa, että viranhakuilmoituksessa mainittujen lisävalmiuksien oleellisuuteen ja niiden muotoiluun on kuitenkin syytä viranhakua suunniteltaessa kiinnittää huomiota. Verohallinnon haettavana olevan veroasiantuntijan viran lisävalmiuksissa oli odotettu hakijalta soveltuvaa korkeakoulututkintoa. Virkaan oli kuitenkin valikoitunut hakija, jolla ei täyttänyt odotettua tutkintovaatimusta. Apulaisoikeuskansleri katsoo, että nimitysmuistiossa ei ollut perusteltu, miksi hakuilmoituksessa hakijalta odotettuna lisävalmiutena mainittua soveltuvaa korkeakoulututkintoa ei ole otettu haastateltavien valinnassa ja varsinaisessa virkavalinnassa ansiona huomioon.

⁹² OKV/285/1/2010.

⁹³ OKV/285/1/2010.

⁹⁴ EOAK 818/4/08, s. 4.

⁹⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 102–103.

päätös kohdistuu, päätöksen perustelut sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta on mahdollista saada lisätietoa päätöksestä. Päätöksestä tulee löytyä hallintolain 45 §:n mukaiset perustelut, joista käy ilmi mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Nimityspäätökseen tulee liittää valitusosoitus (hallintolaki 47 §) tai ilmoitus valituskiellosta (hallintolaki 48 §). Nimityksen virkaan tai virkasuhteeseen on julkisen vallankäyttämistä, minkä vuoksi on otettava huomioon esittelijän ja päätöksentekijän vastuuta koskevat seikat. Päätökseen osallistuvilla virkamiehillä on virkavastuu toiminnastaan⁹⁶. Esittelijä on vastuussa siitä mitä hänen esityksensä on päätetty, ellei hän jätä päätökseen eriävää mielipidettä⁹⁷.

Nimityspäätöksen tiedoksiantoä säätelee hallintolain 54 §, jonka mukaan viranomaisen on annettava päätös tiedoksi viipymättä asianosaiselle. Nimityspäätöksessä asianosaisia ovat sekä nimitetty henkilö että muut hakijat⁹⁸. Virkamieslain 6d §:n 2 momentissa veloitetaan nimityspäätös ilmoitettavaksi kaikille niille, jotka ovat kyseistä virkaa tai virkasuhdetta hakeneet. Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka, päätöksen tehnyt viranomaisen, nimityspäivä sekä virkaan nimitetty. Eduskunnanoikeusasiamiehelle tullessa kantelussa kantelija ei ollut saanut haettavana olevan Kansaneläkelaitoksen päällikön virasta tiedoksi virantäyttömenettelyssä tehtyä päätöksestä. Virka oli täytetty 1.1.2008 alkaen ja tieto nimityksestä oli sittemmin 27.3.2008 lähetetty kantelijalle, joka oli jo tehnyt kantelun asiasta oikeusasiamiehelle. Laillisuusvalvojan selvityksen perusteella ilmoituksen ei voitu katsoa toimitetun viivytyksettä. Viraston selvityksen perusteella ilmoitus oli jäänyt lähettämättä, koska nimityksen aikaan paikalla ei ollut ollut asiointia vakinaisesti hoitavaa henkilöstöä. Kantelun ratkaisussa todettiin kyseessä tällöin olleen kyse valitettavasta tietokatkoksesta⁹⁹, eikä virkaa hakeneiden henkilöiden oikeusturvan tahallisesta loukkaamisesta.¹⁰⁰

⁹⁶ HE 61/2011 vp, s. 6.

⁹⁷ Valtiovarainministeriö, 2019, s. 22.

⁹⁸ HE 77/2017 vp, s. 4. Tavallisesti tieto toimitetaan muille hakijoille sähköpostitse tai kirjeitse.

⁹⁹ Lähtökohtaisesti hallintopäätös ei kuitenkaan saa viivästyä tietojärjestelmien toimimattomuuden vuoksi, eikä henkilöstö saa siirtää oman toiminnan ja osaamattomuuden viivästyksiä tietojärjestelmien kontolle. Saarenpää, 2016, s. 70.

¹⁰⁰ EOAK/818/4/08, s.7. Kts EOAK/6917/2019.

2.5 Oikeusturva lain ja sopimuksin

Oikeusturvan saatavuus hallintoasioissa kuuluu perusoikeuksiin¹⁰¹. Oikeusturvakeinoilla pyritään varmistamaan, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti. Oikeusturvalla katsotaan siten olevan yksilön oikeusasemaa suojaava ja yksilön oikeuksien toteutumista edistävä tehtävä sekä vallankäytön lainalaisuuden¹⁰² noudattamista varmistava tehtävä. Hallintoasioissa käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen keskeisin tehtävä on niin yksilön kuin yhteisönkin oikeuksien ja etujen toteutumisen turvaamista käytännössä. Oikeusturvamenettelyllä taasen turvataan se, että kaikki pääsevät oikeuksiinsa hallinnon kanssa asioidessaan ja että viranomaistoiminta ei loukkaa kenenkään oikeuksia. Oikeusturvan toisena keskeisenä tehtävänä on taata, että hallinto toimii sekä lain että hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti ja että viranomaiset noudattavat toiminnassaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan takeilla pyritään sekä estämään että korjaamaan lainvastainen menettely ja mielivaltaisen hallinto-toiminta. Koska julkisen vallan käyttö on yksipuolista julkista valtaa, tarvitsevat yksityiset henkilöt ja yhteisöt suojaan viranomaisen yksipuoliselta päätöksenteolta ja oikeusturvakeinoja, joilla virheellinen päätös voidaan jälkikäteen korjata.¹⁰³ Oikeusvarmuus on osa oikeusturvaa. Sillä tarkoitetaan oikeusvaikutusten selkeyttä ja ennakoitavuutta¹⁰⁴. Ennakoitavuuteen sisältää ajatuksen siitä, ettei päätöksiin tehdä jälkikäteen muutoksia. Tämä vastaa hyvään hallintoon kuuluvaa luottamuksensuojaperiaatetta, jonka lähtökohta on, että kansalaisten tulee voida luottaa viranomaistoiminnan oikeellisuuteen ja pysyvyyteen.¹⁰⁵

¹⁰¹ Koivisto, 2013, s. 2.

¹⁰² Hallberg, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen, 2005, luvussa 17 oikeusturva; lainalaisuudella tarkoitetaan kaiken julkisen vallankäytön sitomista lakiin ja lakien noudattamista.

¹⁰³ Mäenpää, 2011, s. 9.

¹⁰⁴ Hurskainen, 2003, s. 96; lopputuloksen ennakointi on erityisen vaikeaa etenkin silloin, kun ei ole syntynyt selvästi tunnistettavaa tai vakiintunutta hallintokäytäntöä.

¹⁰⁵ Marja Pajukoski, 2010, s. 21.

Oikeusturvaa käsiteltäessä on pohdittava asianosaisaseman syntymistä, sillä valitusoikeus edellyttää asianosaisasemaa. Virantäyttömenettelyssä henkilöt, jotka ovat hakenneet virkaa tai virkasuhdetta ilmoituksessa kerrotun hakuajan päättymiseen mennessä¹⁰⁶ saavuttavat asianosaisaseman¹⁰⁷, kuitenkin vain siihen tiettyyn virkaan, jota hakumenettely on koskenut. Asianosaisaseman syntymiselle on vaikutusta siihen, että julkisuuslain (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta¹⁰⁸, 621/1999) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tietoa muustakin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.¹⁰⁹ Täten asianosaisasemaan liittyy tiedonsaantioikeus, joka velvoittaa virkaa täyttävää viranomaista antamaan virkaa hakeneelle henkilölle nimitysmuistio hänen sitä pyytäessä. Tapauksessa OKV/643/1/2015 oikeuskanslerille on tullut kantelu Hallinnon tietotekniikkakeskuksen menettelystä asiakirjapyyntönsä. Kantelija oli pyytänyt kyseiseltä viranomaiselta nimitysmuistiota hänen hakemastaan järjestelmäasiantuntijan tehtävästä, johon kantelijaa ei ollut valittu. Tietotekniikkakeskus ei ollut suostunut lähettämään muistiota sähköpostitse tai postitse, vaan sitä olisi tullut mennä tarkastelemaan paikan päälle. Kantelija oli pyytänyt, että viranomaisella annetaan asiasta päätös, mikäli ei pysty asiakirjaa toimittamaan. Tämän jälkeen tietotekniikkakeskus oli lähettänyt päätöksen, josta oli poistettu hakijoiden keskinäinen vertailu. Oikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat olennaisia oikeusturvatakeita. Täten oikeus saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdotonta, eikä viranomaisella ole siinä harkintavaltaa. Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjällä on laissa turvattu oikeus saada hallintolain mukainen perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa tai sen osaa ei

¹⁰⁶ Korkein hallinto-oikeus, lausunto H 553/16, s. 2; lausunnossa kritisoitiin asetettua rajausta siitä, että viranhakijaksi katsottaisiin vain sellainen henkilö, joka on hakenut virkaa tai virkasuhdetta ilmoitetun hakuajan puitteissa, koska myös riittävyys hakemuksen jättämisen oikea-aikaisuudesta voi tulla valituksen johdosta hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Rajausta pidettiin liian ehdottomana.

¹⁰⁷ Bruun, Mäenpää ja Tuori, 1995, s. 71–78.

¹⁰⁸ Kulla, 2017, s. 3; hakijalla on asianosaisena oikeus pääsääntöisesti oikeus saada tietoonsa myös nimityspäätöksen tai nimitysmuistioon kuuluvat asiakirjat, jotka sisältävät salassa pidettäviä tietoja.

¹⁰⁹ Voutilainen, 2019, s. 408–409.

anneta. Oikeuskansleri toteaaakin, ettei Hallinnon tietotekniikkakeskus ole noudattanut asiassa asiakirjoja sääteleviä lakeja.¹¹⁰

Oikeusturvakeinojen osalta voidaan tehdä jaottelu ennalta ja jälkikäteen vaikuttaviin keinoihin. Ennakollinen oikeussuoja kohdistuu hallintopäätöksen tekemisen ja sen lainmukaisuuden tarkasteluun¹¹¹. Yksityisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon on hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan määriteltävä selkeästi lainsäädännössä. Laissa määritellään yksilön turvattujen oikeuksien piiri, joka suojaa mielivaltaiselta hallintotoiminnalta. Etukäteinen oikeusturva sisältää selkeiden ja riittävän yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattamisen, esimerkiksi velvollisuuden perustella päätös.¹¹² Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet kohdistuvat hallintotehtävän hoitamisessa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenluokkaukseen. Jälkikäteisten oikeusturvatakeiden tarkoituksena on korjata tällainen virhe tai oikeudellinen loukkaus, jotta aineellinen oikeus voi toteutua. Tällaiset oikeusturvan korjaavat takeet koskevat yleensä jo tehtyä hallintopäätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa. Hallintomenettelyssä käsiteltävistä oikeusturvakeinoista tärkeimmät ovat päätöksen tai menettelyn korjaaminen ja päätöksen oikaiseminen oikaisuvaatimuksen perusteella. Asian uudelleen käsittely samassa viranomaisessa on eräissä tapauksissa mahdollinen tapa korjata päätöksen tai menettelyn virheellisyys. Hallintoistuimessa käsiteltävä muutoksenhaku on jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tärkein muoto, ja yleisin muutoksenhakekeino on valitus. Sitä käyttämällä on mahdollista muuttaa tai kumota hallintopäätös.¹¹³

Asianosaisella on oikeus saattaa oikeutensa loukatuksi epäilemänsä viranomaisen päätöksen lainmukaisuus selvitettäväksi valittamalla hallintotuomioistuimeen tai saattamalla asia muun riippumattoman lainkäyttöelimen tarkasteltavaksi.¹¹⁴ Tämä oikeus on

¹¹⁰ OKV/643/1/2015, s. 2–4, Kts OKV/623/10/2020; OKV/157/1/2019; hyvinvointikuntayhtymän olisi tullut antaa asiakirjapyyntöä kieltäytyessään siitä valituskelpoinen päätös.

¹¹¹ Aer, 2000, s. 156–157.

¹¹² Mäenpää, 2000, s. 434–435.

¹¹³ Mäenpää, 2010, s. 153–154.

¹¹⁴ Mäenpää, 2000, s. 434–435.

nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Virkamieslainsäädännön sisältämien oikeusturvajärjestelyjen välitön tarkoitus on virkamiesten oikeuksien suojaaminen ja lainmukaisten ratkaisujen varmistaminen heitä koskevassa päätöksenteossa. Virkamiesten ja virkakoneiston toiminta ei kuitenkaan ole itsetarkoitus, vaan virkatoiminnalla vaikutetaan myös kansalaisten asemaan. Siksi oikea ja lainmukainen menettely virkamieslain soveltamisessa vahvistaa hallintokoneiston ulkopuolisten oikeusturvaa. Näiden vaatimusten noudattaminen on tärkeää virkakoneiston puolueettomuuden ja julkisen luotettavuuden kannalta.¹¹⁵

Ennen vuoden 2019 lakimuutosta oli nimityspäätökseen tyytymättömällä käytössään oikeussuojakeinot, joita olivat kantelu ylimmille laillisuusvalvojille sekä tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukainen kanne yleisiin tuomioistuimiin. Esimerkiksi hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että käytössä olevat oikeusturvakeinot ovat riittäviä, eikä niiden lisäksi ole tarvetta avata valitusoikeutta hallintotuomioistuimeen.¹¹⁶ Koivisto esittää ajatuksen siitä, että valiokunnan perustellessa valituskiellon pitämistä sellaisenaan muiden oikeusturvakeinojen riittävyydellä, voidaanko ajatella, että valiokunnan mielestä oikeusturvaa voi olla liikaa¹¹⁷. Valituskiellon olemassaoloa puoltava seikka on ollut myös ajatus oikeudesta rajoittaa oikeusturvaa valtiohallinnon tehokkuuden ja häiriöttömän jatkuvuuden periaatteiden pohjalta. Perusoikeuksilla on kuitenkin annettu jokaiselle oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsittelyyn ja on pohdittava, missä laajuudessa tätä perusoikeutta tulisi sovittaa yhteen valituskiellon kanssa. Viljanen toteaa teoksessaan, että tulkinnallisena lähtökohtana voidaan pitää perusoikeuden soveltamisalan tulkitsemista epäselvissä tilanteissa laajentavasti. Laajentavasti sitä voidaan tulkita etenkin silloin, kun oikeusturva on nähty riittämättömäksi tilanteissa, joissa asianosaisen muutoksenhakumahdollisuuksia ei ole pidetty tehokkaina. Tällöin oikeusturvaperusoikeutta voidaan tulkita laajentavasti siten, että yksilölle voidaan sallia muutoksenhakuoikeus riippumatta laissa kirjotetusta.¹¹⁸

¹¹⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 281.

¹¹⁶ HaVM 25/2012 vp - HE 61/2011 vp, s. 2.

¹¹⁷ Koivisto, 2013, s. 20.

¹¹⁸ Viljanen, 2001, s. 14–16.

2.5.1 Oikeusturva perustuslaissa

Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 oikeusturvaa koskeva perussäännös uusittiin. Nykyisellään perustuslaista löytyvä oikeusturvaa koskeva säännös 21.1 § koostuu useista elementeistä;

- yleissäännös, jossa on asetettu asianmukaisen ja ripeän käsittelyn vaatimus
- tuomioistuinten toimivallan perustuminen lakiin
- oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi
- oikeuden mukainen oikeuden käynti ja hyvän hallinnon turva.¹¹⁹

Perusoikeussäännös sisältää siten yleissäännöksen yksilön oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Säännöksen lähtökohdaksi on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.¹²⁰ Asia on lisäksi aina käsiteltävä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.¹²¹ Keskeisintä tässä säädöksessä on siten muutoksenhaun takaaminen hallintotuomioistuimessa hallintoviranomaisen päätöksestä silloin, kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.¹²² Hallituksen antamasta esityksestä perustuslaista todetaankin, että oikeusturva koskee ennen kaikkea julkisen hallintotehtävän päätöksentekoa¹²³. Mikä tahansa viranomaistoimi ei ole kuitenkaan edellä kuvatun lainen päätös¹²⁴,

¹¹⁹ Husa & Pohjalainen, 2014, s. 160.

¹²⁰ Saraviita, 2005, s. 478–479. Ilmaisulla ’tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen’ tarkoitetaan, etteivät ihmisoikeusyleissopimukset aseta vaatimusta, että asia olisi poikkeuksetta aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luettavassa elimessä. Käsitteellä tarkoitetaan ihmisoikeussopimusten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävää elintä ja käsittelymenettelyä.

¹²¹ Husa & Pohjalainen, 2014, s. 160.

¹²² HE 1/1998 vp, s. 80.

¹²³ HE 1/1998 vp, s.179.

¹²⁴ Hurskainen, 2003, s.47; myös muunlaiset julkisen vallan käyttäjän ratkaisut voivat muuttaa kansalaisen oikeustilaa, jolloin päätös- sanaa tulisi epäselvissä tapauksissa tulkita laajentavasti.

vaan perustuslain edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille¹²⁵. Perustuslain 21.1 §:ssä edellytetään turvattavaksi lailla oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet.

Perustuslain 21 §:n sisältämät vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä johtavat juurensa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksestä ja kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleesta¹²⁶. Perustuslain 21 §:ssä mainitaan menettelyllisinä perusoikeuksina jokaiselle oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen¹²⁷. Vuoden 2011 hallituksen esityksessä puntaroidaan valituskieltoa perustuslain 21 §:ään. Perustuslain säännöksen perusteella nimityspäätöstä voitaisiin pitää tällaisena päätöksenä, joka kuuluisi muutoksenhaun piiriin. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, ettei virkanimityksen katsota olevan sellainen oikeus, jonka perusteella henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakeensa virkaan ja tästä syystä nimityspäätösten asemaa muutosmenettelyssä ei pidetty selvänä. Toisaalta esityksessä kuitenkin todetaan, että hallinnossa on lähtökohtana pidettävä mahdollisuutta hakea muutosta lakiin perustuvasta oikeudesta.¹²⁸ Subjektiiviseksi voidaan katsoa sellaiset oikeudet, joiden toteuttamisessa ei ole käytännössä lainkaan harkintavaltaa. Subjektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan nimensä mukaisesti jokaiselle henkilökohtaisesti kuuluvia oikeuksia, jotka julkisen vallan tulee toteuttaa. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat tärkeimpiä subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivisen oikeuden tärkein tausta on tehokas oikeussuojakeino, jonka muodossa subjektiivisen oikeuden toteutuminen voidaan viimeistään turvata. Toisin sanoen subjektiivinen oikeus edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta.¹²⁹

¹²⁵ Jyräki, 2000, s. 311.

¹²⁶ HE 309/1993 vp. s. 73.

¹²⁷ Kulla, 2015, s. 36–48. Sanonnalla 'oikeuksista ja velvollisuuksista' viitataan ensisijaisesti yksityisoikeudellisiin riita-asioihin. Sitä voidaan kuitenkin soveltaa julkisoikeudellisissa asioissa, joissa käsitellään ihmisten yksityisiä oikeuksia.

¹²⁸ HE 61/2011 vp, s. 2.

¹²⁹ Koivisto, 2014, s. 85–87.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti esityksessään, ettei mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ole kuitenkaan yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä.¹³⁰ Asiantuntijalausunnossa kuitenkin nostetaan esiin, että subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien myöntämisedellytykset voivat perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen synnylle¹³¹.

KHO: 2011:39 ratkaisussa oli kyse valtioneuvoston virkaneuvoston nimityspäätöksestä. Virkaa hakenut henkilö B katsoi, että päätöksen valmistelu oli tehty puutteellisesti ja yhdenvertaisuutta loukkaavasti. Lausunnon esittänyt esitti, ettei muistiossa ollut vertailtu hakijoiden taitoja riittävästi, eikä työkokemuksen arviointia ollut suoritettu asianmukaisesti. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei virkanimitystä koskeva päätös koske valittajan oikeuksia ja velvollisuuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun tavoin, eikä sitä siitä johtuvien velvoitteiden takia ole katsottava perustuslain 21§:n soveltamisalaan kuuluvista oikeuksista. Näin ollen ei myöskään katsottu valtion virkamieslain 59 §:n mukaisen valituskiellon soveltamisen olevan perustuslain 106 §:n säännöksen soveltamisen ja perustuslain välisestä ilmeisestä ristiriidasta. Perustuslain 106 §:ssä säädetään, että mikäli laki on ristiriidassa perustuslain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Näiden perusteiden valossa valitus jätettiin hallintolainkäytön¹³² 51 §:n toisen momentin nojalla tutkimatta.

Vaikka valitusoikeuden avaamista perusteltiin sillä, ettei nimittämisessä ole kyse subjektiivisesta oikeudesta toteaa perustuslakivaliokunta lausunnossaan, että valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden

¹³⁰ PeVL 16/2000 vp, s. 4.

¹³¹ Oikeusministeriö 27.09.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp PeV 28.09.2017, s. 2; PeVL 39/2013 vp, s. 3; PeVL 25/2016 vp, s. 3.

¹³² Hallintokäyttölaki myöhemmin kumottu.

periaatteita¹³³. Veli-Pekka Viljanen tukee kyseistä kantaa asiantuntijalausunnossaan toteamalla, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitaan oikeus hakea muutosta nimenomaisesti yhtenä hyvän hallinnon takeena¹³⁴. Mika Hiden katsoo taasen asiantuntijalausunnossaan, että kyseinen oikeus on selvästi sellainen oikeus, jota perustuslain 21 §:n turva koskee. Tätä hän perustelee toteamalla, ettei ole perusteita sille, että oikeusturva ei varsinaisesti koskisi nimityspäätöksiä tai että nimityspäätöksiin voi liittyä vain jonkinlaista PL 21 §:n 'raja-alueen' turvaa.¹³⁵ Mäenpää kritisoi valituskieltoa vuonna 2007 kirjoittamalla, että nimityspäätöksiä koskevaa valituskieltoa voi olla vaikea sovittaa yhteen perustuslailla turvatun oikeusturva vaatimuksen kanssa. Hän katsoo, että sen soveltaminen saattoi olla ristiriidassa perustuslain kanssa etenkin silloin, jos päätös on yhdenvertaisuusperiaatteiden tai yleisten nimitysperusteiden vastainen.¹³⁶

2.5.2 Oikeusturva Euroopan ihmisoikeustuomiossa

Perustuslain 21 §:n lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (1950) 6 artikla 1 kohta takaa jokaiselle oikeuden¹³⁷ kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan. Kyseisen artiklan soveltumista virkaoikeudellisiin asioihin on arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa. Arvioinnin kohteena on tällöin ollut se, onko virkamiestä koskeva asia sellainen, jossa päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja jossa pääsy tuomioistuinkäsittelyyn tulisi näin ollen turvata.¹³⁸

Pääsyn tuomioistuimeen ei tarvitse olla ehdotonta, vaan jäsenvaltioilla on tämän osalta tiettyä harkintamarginaalia¹³⁹. Tärkein EIS 6 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta virkamiesasioissa koskeva ratkaisu on Vilho Eskelinen vastaan Suomi vuodelta 2007 (application

¹³³ PeVL 42/2017 vp, s. 4.

¹³⁴ Viljanen 28.9.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

¹³⁵ Hiden 17.10.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp Pev 28.09.2017.

¹³⁶ Mäenpää, 2007, s. 169.

¹³⁷ Kurki, 2018, s. 474; oikeuksien ajatellaan yleisesti olevan niin kutsuttuja odotusoikeuksia (claim-rights). Tällä tarkoitetaan, että ihmisillä on "oikeus odottaa" joltakulta tietynlaista käytöstä.

¹³⁸ HE 77/2017 vp, s. 39.

¹³⁹ Ervo, 2005, s. 121; jäsenvaltion tulee varmistua, ettei tuomioistuimeen pääsyä rajoiteta sillä tavoin tai siinä määrin, että oikeuden olennainen sisältö heikenny.

no. 63235/00). Ratkaisussaan EIT toteaa, että valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi määrätä pääsystä tuomioistuimeen joidenkin henkilökategorioiden osalta. Ulkopuolelle jättämiselle perusteiksi tulee osoittaa objektiiviset ja hyvät syyt valtion edun kannalta. Jotta ulos jättäminen olisi oikeutettua, tulisi valtion kyetä osoittamaan, että kyseessä olevassa palvelussuhteessa on oikeutetusti kysymys sellaisesta suhteesta, jossa täytyy vallita erityinen luottamuksen tai lojaalisuuden side. Valtioiden tehtävä on osoittaa sellaiset julkisia palvelusuhteita koskevat osa-alueet, jossa yksilön oikeuksien on väistytävä valtion suvereniteetin tieltä.¹⁴⁰ Ihmisoikeustuomioistuin siten toteaa, ettei EIS 6 artiklan 1 kohta välttämättä sovellu kaikkiin virkamiesoikeudellisiin riitoihin. Ratkaisu asetti tavalliset julkishenkilöstön työelämää koskevat kiistat samanarvoiseen asemaan riippumatta palvelussuhteen laadusta, jolloin lähtökohtaisesti kaikki palkkausta, palkanlisiä ja vastaavia suorituksia koskevat riidat kuuluvat artiklan soveltamisalaan. Vain silloin, jos riita koskee nimenomaisesti julkisen vallan käyttämistä ja siihen liittyvää erityistä palvelussuhteen lojaliteetti- ja luottamussuhdevaatimusta, 6 artiklan 1:n kohta jää edelleen soveltamatta.¹⁴¹

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisessa kunnallisten viranhaltijoiden ja valtion virkamiesten osalta on eroavaisuuksia. Tapauksessa Penttinen vastaan Suomi (2010) EIT katsoi, että EIS:n 6 artiklaa 1 kohtaa voitiin soveltaa kunnallisia virkoja koskeviin nimityspäätöksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tämä perustui pitkälti siihen, että kunnallisvalitus oli käytettävissä näiden päätösten osalta. KHO toteaa samassa, ettei sitä, että kansallinen lainsäätäjän on kunnallisten toisin kuin valtion virkojen osalta luonut oikeuden valittaa tuomioistuimeen voitu pitää epäjohdonmukaisena, sillä kunnallishallinnon muutoksenhakuoikeus on historiallisen kehityksen tulos. Kun otetaan huomioon laillisuusperusteisiin rajoittuvan kunnallisvalituksen luonne, ei KHO:n mielestä valtion virkojen ja kunnallisten virkojen osalta oleva oikeussuojakeinojen ero ole sellainen, että siihen liittyisi yhdenvertaisuutta koskevia tai muita perustuslaillisia

¹⁴⁰ EIT 63235/00, s. 2.

¹⁴¹ Husa, 5/2007, s. 750–755.

kysymyksiä¹⁴² Artikkelissaan Husa toteaa, ettei hänen mielestään KHO pystynyt osoittamaan valtion virkojen ja kunnallisten virkojen välistä eroa kunnolla ja katsoo, että asiassa on nimenomaisesti yhdenvertaisuuteen liittyviä ja sitä kautta perustuslaillisia kysymyksiä¹⁴³.

Hallituksen esityksessä todetaan, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella nimittämistä voida pitää henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevana päätöksenä, joten artiklan ei katsottu edellyttävän muutoksenhakuoikeuden säätämistä¹⁴⁴. Perus- ja ihmisoikeuksien ydinsisältöä¹⁴⁵ on kunnioitettava, eivätkä rajoitukset saa ulottua siihen. Perusoikeuksiin tehtävät poikkeukset eivät saa merkitä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomista, toisin sanoen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia ei saa kaventaa perusoikeuksia rajoittamalla.¹⁴⁶ Kiellettyä ei ole kuitenkaan sopimuksen laveampi tulkinta. Oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa toteamalla, että vaikka valituskiellon ei katsota loukkaavan perus- ja ihmisoikeuksien ydinaluetta, ei se tarkoita, että valitusoikeutta voisi perustella aukottomasti perustuslainarvoilla, vaan sitä tulee tulkita laajemmin niin sanotusti perustuslain 21 §:n taustarvojen optimoinnilla. Oikeuskanslerin mukaan liian usein lainvalmistelussa juututaan etsimään niitä minimiarvoja, joita oikeuskäytäntö tarjoaa ja rakennetaan yksilöiden oikeudet näille, kun valmistelussa olisi mahdollisuuksia periaate argumentaatiolle ja näin arvojen laajemmalle tulkinnalle.¹⁴⁷

¹⁴² KHO: 2011:39

¹⁴³ Husa, 4/2011, s. 6–7.

¹⁴⁴ HE 77/2017, s. 15.

¹⁴⁵ Perusoikeuden ydinsisältöä ei ole mahdollista määritellä abstraktilla tasolla vaan voidaan kussakin yksittäistapauksessa arvioida asiaan vaikuttavien seikkojen nojalla, onko kyseessä perusoikeuden ydinsisältö. Perusoikeuden ydinsisältö siten määrittyy sen perusteella, mitä eri suuntaan vaikuttavien periaatteiden punnitsemisen jälkeen oikeudesta jää jäljelle. Viljanen, 2001, s. 236.

¹⁴⁶ Koivisto, 2014, s. 80. Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon rajoittamisen vaikutukset, etenkin riittävän oikeusturvan luominen niille, joihin rajoitukset kohdistuvat.

¹⁴⁷ Oikeuskanslerinvirasto, 2013, s. 17–18.

2.5.3 Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinot

Tässä luvussa käyn läpi viranhakijoiden käytössä olevat oikeusturvakeinot, jotka perustuvat tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisiin yleisissä tuomioistuimissa vaadittaviin hyvityksiin. Virkamieslain virkaan nimittämistä koskevan 6 §:n (1334/2014) 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnänkiellon osalta yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyyn sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyyn. Näitä olemassa olevia virkanimityksiin kohdistuvia oikeussuojakeinoja ja niiden perusteella saatavia hyvityksiä pidettiin valtiovarainministeriön työryhmän mukaan riittävinä oikeussuojan luomiseen viran hakijoille.¹⁴⁸

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää ja edistää miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Laki on tarkoitettu käytettäväksi kaikilla yhteiskuntaelämänosa-alueilla, mutta etenkin työelämässä, jossa sukupuolesta johtuvaa eriarvoistamista erityisesti ilmenee. Työnantajille on säädetty lakiin velvoite edistää tasa-arvoa ja siihen on sisällytetty erityissäännöksen syrjinnän kieltämiseksi työelämässä.¹⁴⁹ Työhön ottamisen osalta säädetään tasa-arvolain 8 §:n 1 momentissa, jonka mukaan työnantajan menettelyä voidaan pitää syrjivänä, jos tämä työhön ottaessaan syrjäyttää sukupuolen takia henkilön, jota muutoin voidaan pitää ansioituneempana. Syrjintäkieltoa rikkoneen tulee lain 11 §:n mukaan maksaa syrjityksi tulleen hyvitystä. Hyvitys velvollisuudella on pyritty korostamaan syrjinnän moitittavuutta ja ennaltaehkäisemään syrjintää työelämässä¹⁵⁰. Hyvityksellä on tarkoitus korvata syrjinnän kohteeksi joutuneen aineeton vahinko, kuten loukkaus, kärsimys tai nöyryytys¹⁵¹.

¹⁴⁸ Valtiovarainministeriö 41/2016, s. 32.

¹⁴⁹ HE 57/1985 vp, s. 9.

¹⁵⁰ HE 57/1985 vp, s. 9 ja 23.

¹⁵¹ Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo, 2006, s. 366–340; voidaan puhua niin sanotusta moraalaisesta hyvityksestä, joka osoitetaan syrjitylle, kun häntä kohtaan on katsottu toimitun teolla, jota voidaan pitää yhteiskunnallisesti moitittavana.

KKO: 1996:140; työvoimatoimiston toimitusjohtajan virkaa hakenut nainen A katsoi tulleen syrjityksi sukupuolen perusteella, sillä piti itseään ansioituneempana, kuin virkaan valittu mies B. Molemmat täyttivät kelpoisuusvaatimuksessa esitetyn koulutus vaatimuksen, mutta valittajana oleva A oli toiminut työhallinnon tehtävissä 22 vuotta, kun vastaavasti virkaan valitulla B:llä kokemusta oli 2 vuotta ja 4 kuukautta. Hakuilmoituksessa kelpoisuusvaatimuksena oli ollut joko korkeakoulututkinto tai kelpoisuuskoulutusohjelman hyväksytty suorittaminen. Viranhakuilmoituksessa oli lisäksi esitetty, että työvoimatoimiston päällikön tuli kyetä johtamaan työvoimatoimistoa tuloshakuisesti ja toimimaan vuorovaikutteisesti työntekijöiden ja sidosryhmien kanssa. Valtiolta työnantajana vaadittiin näyttöä syrjintäoletettaman kumoamiseksi. Valtion antamassa lausunnossa esitettiin, että työhallinnon johtotehtäviin ei henkilöitä valittu pelkän työkokemuksen tai teoreettista koulutusta painottaen, vaan ensisijaisesti painotettiin johtamiskykyä. B:n katsottiin olevan henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan virkaan soveliaampi kuin A ja että B:n kyvyt viran menestykselliseen hoitamiseen olivat paremmat kuin A:n. Annetun näytön perusteella korkein oikeus katsoi nimityspäätöksen olleen valmisteltu huolellisesti ja perusteellisesti ja tämän perusteella valtio vapautettiin velvollisuudesta hyvityksen suorittamisesta kanteen tehneelle.

Kyseisessä korkeimman oikeuden ratkaisussa päädyttiin kumoamaan hovioikeuden ratkaisu, jossa oli päädytty siihen, että valtio on syyllistynyt syrjintää täyttäessään työvoimatoimiston päällikön paikkaa. Kuten ratkaisusta voidaan todeta, on hakijoilta vaadittavien ominaisuuksien painottamista mahdollista mukauttaa sitä mukaan, millaisia ominaisuuksia viranomaiskatsoo viran täyttävältä vaadittavan. Molemmat hakijoista A ja B täyttivät hakuilmoituksessa vaaditut kelpoisuusvaatimukset koulutuksen osalta. Hakuilmoituksessa oli kuitenkin vaadittu hakijoilta hyvää johtamistaitoa sen vuoksi, että kyseinen taito oli osoittautunut työvoimatoimiston johtotehtävien viroissa erityisen tarpeelliseksi, jolloin painotusta voitiin pitää objektiivisena ja täten tarkoituksenmukaisena.

Yhdenvertaisuuslailla implementoitiin Euroopan yhteisön syrjintädirektiivi (2000/43/EY) ja työsyryntädirektiivi (2000/78/EY)¹⁵². Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena

¹⁵² Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo, 2006, s. 184.

on tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa edistämällä oikeusturvaa ja ehkäisemällä syrjintää. Lain 6 §:n 1 momentissa kielletään syrjintä iän, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kaikki edellä mainitut syrjintäperusteet ovat kiellettyjä työelämässä ja virkasuhteita,¹⁵³ jotka ovatkin lain keskeisiä soveltamisalueita. Yhdenvertaisuuslain 23 §:ssä on erityissäännöksiä hyvitysseuraamuksesta, josta ilmenee, että syrjinnän kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitystä viranomaiselta. Tämä on omiaan vahvistamaan syrjityn asemaa. Virantäytöissä ikäsyrjintäoletta on yksi useimmin hakijoiden tuomioistuin kanteluiden syistä koskien yhdenvertaisuuslakia. Tästä esimerkki on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2006:93;

Haettava oli rakennustarkastajan virka. Kelpoisuusvaatimuksina oli hakuilmoituksessa osoitettu talonrakennusalan korkeakoulututkinto tai talonrakennusinsinöörin tutkinto. Virkaa haki 35 henkilöä, joista yhdeksän kutsuttiin haastatteluun. Valituksen tehnyttä hakijaa A:ta ei ollut kutsuttu haastatteluihin ja hän koki tulleen asetetuksi epäedulliseen asemaan ikänsä perusteella. Haastatteluun kutsuttujen syntymävuoden sijoittuivat välille 1950–1965. Siten tilastollisesti tarkasteltuna haastatteluun kutsuttujen ikä ei tukenut vuonna 1949 syntyneen A:n väitettä ikäsyrjinnästä.

Korkeimman oikeuden kannanottona kyseisen ratkaisun pohjalta on se, ettei viranhakijoiden keskimääräisestä iästä poikkeava ikä ole sellainen tekijä, joka jo sellaisenaan osoittaisi ikäsyrjintää. Virkanimitysmenettelyn katsottiin täten suoritetuksi tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Virkaan valitun henkilön B:n katsottiin olevan ansioiltaan ja koulutukseen virkaan sopivin, eikä päätöstä tehty valitun iän perusteella.

Sekä yhdenvertaisuuslain 24 §:n että tasa-arvolain 12 §:n sääntelyssä hyvityksen hakeminen tulee osoittaa käräjäoikeudelle ja kahden vuoden määräajassa alkaen syrjivän menettelyn kohteeksi joutumisesta. Oikeudenkäyntiprosessin pitkä kesto ja

¹⁵³ HE 44/2003 vp, s. 41. Syrjintädirektiivi (2000/43/EY) 15 artiklan ja työsyrijntädirektiivi (2000/78/EY) 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tuli säätää kyseisten direktiivien mukaisesti kansallisiin säännöksiin niiden rikkomisesta koituvia seuraamus. Seuraamuksilta vaadittiin tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta. Anttila & Ojanen, 2019, s. 326.

oikeudenkäyntikulut, Suomessa tarkemminkin korkeat asianajakulut sekä riski siitä, että hävitessään joutuu korvaamaan myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut, voivat nousta esteeksi oikeussuojan saavutettavuudelle¹⁵⁴. Nimityspäätöksiä valitusoikeuksien avaaminen ja valituksen osoittaminen hallinto-oikeudelle pienentäisivät etenkin taloudelliseen puoleen liittyviä riskejä. Laissa oikeudenkäynti hallintoasioissa (2019/808) 95 §:n 3 momentissa säädetään, että yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain tilanteessa, jossa asianomainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Mikäli oikeudenkäynnin tarve on aiheutunut viranomaisen selvästi lainvastaisesta päätöksestä, esimerkiksi ylittäessään toimivaltansa, on yksityisen asianosaisen saatava korvausta hänelle aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.¹⁵⁵ Näin katsottuna nimityspäätöksiä valitusoikeuden uudistusta voidaan pitää lähtökohtana saavutettavammalle oikeussuojalle.

2.5.4 Kantelu ylimmille laillisuusvalvojille

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien perusteella tuomioistuimilta haettavien hyvitysten vaihtoehtoisena keinoina viranhakijoilla on ollut mahdollisuus ennen lakimuutosta ja sen jälkeenkin saattaa viranomaisen tekemät nimityspäätökset ylimpien laillisuusvalvojen tutkittavaksi osoittamalla heille kanteen. Kantelun voi tehdä kuka tahansa sellainen henkilö, joka katsoo julkisentoimijan toimineen lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä¹⁵⁶. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Molempien toimintaa ja tehtäviä säädellään laein, oikeuskanslerin osalta laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) ja oikeusasiamiehen osalta laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002). Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja

¹⁵⁴ Antila & Nousiainen, 2013:44, s. 9: ammattiliittoon kuuluvat ovat oikeutettuja maksuttomaan oikeusapuun, oikeusturvavakuutuksesta on mahdollista kattaa oikeudenkäyntikuluja ja mahdollista on myös saada valtion varoista maksettavaa oikeusapua. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, ettei kaikki syrjinnän uhrit kuulu ammattiliittoon, kaikilla ei ole oikeusturvavakuutusta eivätkä kaikki ole tulojensa perusteella oikeutettuja valtion oikeusapuun.

¹⁵⁵ HE 29/2018 vp, s. 168–169; perusteettoman vaatimuksen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota hallintolainkäytössä sovellettavaan asianosaisen totuusvelvollisuuteen. Asianosaisen on esitettävä niistä tosiasiakoista, johon hänen vaatimuksensa perustuu, virheetöntä ja puutteellista tietoa.

¹⁵⁶ Keinänen & Vuorela, 2017, s. 5.

muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät sekä muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät heille osoitetut velvollisuudet¹⁵⁷. Laillisuusvalvontaan kuuluu olennaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen¹⁵⁸.

Laillisuusvalvojat eivät voi puuttua sisällöllisesti viranomaisen päätöksiin muuttamalla tai kumoamalla niitä. Oikeuskansleri huomauttaakin, ettei voi nimitysasioissa ottaa kantaa esimerkiksi siihen onko valittu henkilö tehtävään sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan¹⁵⁹. Sen sijaan laillisuusvalvojan on mahdollista antaa huomautus tai saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisen huomio hyvän hallinnon vaatimuksiin.¹⁶⁰ Laillisuusvalvojat tyytyvätkin usein vain kiinnittämään nimittävän viranomaisen huomion hakijoiden huolellisempaan vertailuun ja päätöksen aukottomaan perusteluun¹⁶¹. Toimenpiteet, joilla laillisuusvalvojat voivat puuttua ratkaisun epäkohtiin jaetaan huomautuksiin, käsityksiin ja esityksiin. Näiden puuttumiskeinojen ei katsota olevan rangaistuksia tai kurinpitoseuraamuksia vaan pikemminkin laillisuusvalvojen esittämäksi viralliseksi arvosteluksi, jonka tarkoituksena on ohjata viranomaistoimintaa vastaisuuden kannalta siten, ettei vastaavat puutteellisuudet toistu.¹⁶² Kantelu ei siten ole varsinainen muutoksenhakekeino. Heikki Kulla huomauttaa asiantuntijalausunnossaan, ettei nimitysasioita koskevien kanteluiden laillisuusvalvojen havaitsemat virheet ei ole koskeneet pelkästään muodollisia eli menettelyvirheitä vaan myös kelpoisuusasioita sekä nimitysharkintaa ja sen perusteita. Kulla toteaaakin, että pitää valituskiellon kumoamista ja valitustien avaamista hallinto-oikeuteen tärkeänä edistysaskeleena.¹⁶³

¹⁵⁷ Jonkka, oikeus 2007 (36); 3, s. 1.

¹⁵⁸ Kulla, 2015, s. 51.

¹⁵⁹ OKV/1684/1/2018; OKV/1193/1/2019.

¹⁶⁰ Oikeusministeriön julkaisu 2019:24.

¹⁶¹ OKV/813/1/2018; OKV/110/1/2014; OKV/1650/1/2012.

¹⁶² Stoor, 2020, s. 1–4; tutkituista kanteista viidesosa johtaa toimenpiteisiin.

¹⁶³ Kulla, 26.9.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

2.6 Kunnan viranhaltijalaki ja valitusoikeus

Kuntalain (410/2015) 89 §:n säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja 90 §:n säännöksiä sovelletaan muun ohella virkamiesoikeudellisiin asioihin. Tämä tarkoittaa sitä, että viranhaltija- tai hakijan on mahdollista tehdä kirjallinen oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus virkaan ottamista koskevista päätöksistä. Nimitysasioita oikaisuvalituksen ja vaatimuksen on oikeutettu tekemään henkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen. Hallinto-oikeuteen valituksen saa tehdä se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen.¹⁶⁴

Valituskiellon kumoamisen perusteluissa esitettiin puoltavaksi seikaksi sitä, että kunnallisia viranhaltijoita koskevassa lainsäädännössä on muutoksenhakuoikeus, ja pidettiin perusteltuna, että valtion ja kunnan säännökset olisivat yhdenmukaiset asianosaisen muutoksenhaun osalta, sillä sekä viranhaltijat että virkamiehet käyttävät toimissaan julkista valtaa¹⁶⁵. Kunnallishallinnon muutoksenhakuoikeus katsotaan olevan historiallisen kehityksen tulos, joka on ollut voimassa jo pitkään ennen kuin valtion ensimmäinen virkamieslaki säädettiin vuonna 1986.¹⁶⁶ Virkamieslain valmisteluaineistossa esitetään valituskiellon asettamiseen päätymiselle erinäisiä perusteluita, kuten sitä, virkasuhdeasioissa valituskiellot olivat jo suurelta osin olemassa hallinnonaloja sekä virastoja, että laitoksia koskevissa asetuksissa. Käytännössä valittaminen nimitysasioissa oli jo virastokohteisesti kielletty asetuksella ja, että yhdenmukaisuuden vuoksi oli tarpeen säätää valituskiellosta yleisesti lailla. Katsottiin, että nimityspäätöksien valituskiellon johdosta tulivat voimaan heti, olisi sillä virkasuhdeasioiden hoitamiseen tehostava ja nopeuttava vaikutus ja näin ollen viranomaisen tehtävien suorittamisen edistävä vaikutus. Kysymyksessä nähtiin olevan kyse pääasiassa hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen, eikä oikeusturvan katsottu vaarantuvan, vaikka valitus ei olisikaan mahdollinen.¹⁶⁷ Koska nämä seikat vaikuttivat valituskiellon säätämiseen vuonna 1986, ei kunnallishallinnossa

¹⁶⁴ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 356. Kunnan jäseniä ovat henkilöt, joiden kotikuntalaisia (410/2015) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on.

¹⁶⁵ Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2016, s. 31.

¹⁶⁶ HE 181/2010 vp, s. 10.

¹⁶⁷ HE 238/1984 vp, s. 61.

käytössä olevaa järjestelmää voitu pitää suoraan argumenttina arvioinnille siitä olisiko muutoksenhakuoikeus sallittava myös valtionhallinnossa¹⁶⁸.

Vaikka kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmää ei voitu pitää perustana valtionhallinnon muutoksenhakuoikeuden avaamiselle, voitiin sitä kuitenkin käyttää vertailuaineistona¹⁶⁹. Esimerkiksi valitusoikeuden avaamisen taloudellisia kustannuksia on pyritty lain valmisteluaineistossa arvioimaan vertailemalla valtion ja kuntien virkamiesten määrää ja kunnallisen viranhaltijan nimityksiä koskevista valituksista saatuja tietoja. Kunnallisia viranhaltijoita koskevista nimityspäätöksistä valitettiin hallinto-oikeuteen 94 tapauksessa vuonna 2015. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen näistä eteni 31 tapausta. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että mikäli valtionhallinnon nimityksistä valitettaisiin virkamiesten määrään suhteutettuna siten kuin oli valitettu kunnallisia viranhaltijoita koskevista nimityksistä, hallinto-oikeuden käsittelyyn päätyisi noin 34–36 tapausta vuodessa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 8–11 valitusta.¹⁷⁰

Kuten virkaan valittavien virkamiehien myös viranhaltijoiden tulee täyttää kelpoisuusvaatimukset. Kunnallisia viranhaltijoita koskevat kelpoisuusvaatimukset on säädetty lainsäädännössä tai ne perustuvat kunnallisiin johtosäätöihin ja päätöksiin, mutta ne ovat sisällöltään yhtenäiset virkamiehien kelpoisuusvaatimusten kanssa¹⁷¹. Kunnan itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnilla oli pitkään oikeus valita virkaan kenet tahansa sopivaksi katsomansa kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön.¹⁷² Virkanimitysperusteiden perustuslailla säädettiin nimitysperusteet koskemaan kunnallisiakin virkoja.¹⁷³ Kunnallinen oikaisuvaatimus ja valitusoikeus on turvannut kunnallisiin virkoihin hakevien henkilöiden oikeusturvaa eri tavoin, kuin se on ollut valtiohallinnon virkamiesten osalta. Kunnallisen viranhaltijan tai hakijan on ollut mahdollista tehdä nimityspäätöksestä vaatimuksen tai valituksen jo useampi vuosikymmen, joten tuomioistuinkäytäntöäkin on ehtinyt

¹⁶⁸ HE 181/2010 vp, s. 10.

¹⁶⁹ Valtion työmarkkinalaitos 38/2009, s. 40.

¹⁷⁰ HE 77/2017 vp, s. 25.

¹⁷¹ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 87.

¹⁷² Miettinen & Muukkonen, 4/2006, s. 511.

¹⁷³ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 85–94.

muodostua suuremmissa määrin. Tästä syystä esitän seuraavassa oikeuskäytäntöä, joka koskee kunnallisen viranhakijan nimityspäätöstilanteita. Kunnallisia virkanimityksiä koskevia valituksia on tehty useita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain perusteella, mutta niiden käsittely jää ulkopuolelle, sillä valtion viranhakijoilla on ollut ja on edelleen oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsittelyyn näistä asioista. Valittu oikeuskäytäntö käsittelee nimenomaisesti nimitysperusteita ja niiden tulkintaa nimityspäätöksiä koskevassa oikeuskäytännössä.

Turun hallinto-oikeuden tapauksessa 08/0113/1 oli kyse luokanopettajan virkaan nimittämisestä. Perusopetusjohtaja valitsi virkaan henkilön A ja henkilön B ensimmäiselle varasijalle. Luokan opettajan kelpoisuusvaatimusten, jotka koskivat soveltuvaa koulutusta, lisäksi hakuilmoituksessa toivottiin, että virkaan valittava olisi alkuopetuksen lisäksi kyvykäs opettamaan myös musiikkia ja tekstiilitöitä. Sekä A että B täyttivät ilmoituksessa esitetyt kelpoisuusvaatimukset. Virkaan valitulla A:lla oli opettajan työstä kokemusta noin kuukausi, kun taas B:llä kokemusta oli melkein kolmen vuotta. B oli opettanut aiemminkin musiikkia ja käsitöitä. Kokonaisarvioinnissa oli otettu huomioon hakijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja heidän sopivuutensa opettajan työhön, joista oli tehtyä selkoa haastattelu vaiheessa. A:n valinta oli perustunut tähän haastatteluun. Päätöksessä tai muistiossa ei ollut perusteltu, mitä sellaisia viranhoidon kannalta niin merkityksellisiä seikkoja hakijoista oli haastattelussa tullut esiin, että A:ta oli voitu katsoa henkilöä B ansioituneemmaksi. Hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan, että B on työkokemuksensa perusteella A:ta ansioituneempi ja kyvyiltään sovelias opettajan virkaan. Kunta ei näin ollen ole osoittanut, että päätöksessä olisi otettu huomioon perustuslaissa säädetyt yleiset nimitysperusteet, jonka vuoksi hallinto-oikeus kumosi perusopetusjohtajan päätöksen.

Yllä esitetystä tapauksesta molemmat hakijoista täyttivät koulutusta vastaavat kelpoisuusvaatimukset. Tästä syystä kokonaisarvioinnissa oli opettajan työstä saatu työkokemus erityisen tarpeellista. Virka nimityksessä olisi siten tullut arvioida hakijoita nimitysperusteiden kannalta, etenkin taidon, jolla tarkoitetaan nimenomaisesti työkokemuksella kertyneeseen tietoihin ja taitoihin¹⁷⁴. Hakuilmoituksessa oli virkaan nimitettävältä toivottu kykyä opettaa käsitöitä ja musiikkia. Hakijalla B tästä oli kokemusta, kun taas

¹⁷⁴ Saraviita, 2011, s. 998.

valitulla henkilöllä A ei osoitettu olevan aiempaa osaamista tai kokemusta niiden opettamisesta. Kuten Puronurmi on todennut, ei mitään yksittäistä nimitysperustetta ole sallittua syrjäyttää¹⁷⁵. Nimittävän viranomaisen perusteluista ei selviä, miksi hakuilmoituksessa hakijalta odotettuna lisävalmiutena mainittua soveltuvaa musiikin ja käsitöiden opetuksen osaamista, ei ole otettu varsinaisessa virkavalinnassa ansiona huomioon¹⁷⁶, vaikka nämä kuuluivat auki olevan viran tehtäviin¹⁷⁷.

Virkaa täyttävällä viranomaisella on oikeus painottaa hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia, kuten sopivuutta työhön, mutta näistä tulisi löytyä perustelut annetussa päätöksessä. Haasteena näen tulevaisuudessa valtiovallan virkanimityksiä koskevissa päätöksissä sen, että henkilökohtaisia ominaisuuksia painottavan viranomaisen tulee pystyä osoittamaan ne henkilökohtaiset ominaisuudet, jotka kokonaisarvioinnissa muodostuivat tärkeämmäksi perusteeksi hakijan ansioituneisuuden osoittamiseen nimitykselle kuin konkreettiset taitoa, kykyä tai koeteltua kansalainkuntoa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus KHO: 2005:44 koski kaupungin opetustoitimessa olevaa rehtorin virkaa. Hakuilmoituksessa virkaan valittavalta edellytettiin kelpoisuusvaatimusten täyttämistä ja vahvaa pedagogista johtamista koulun hallinnossa ja taloudenhoidossa. Rehtorin virkaan etsittiin lisäksi koulukulttuurin kehittäjää, jolla on koulun johtamiseen ja muuhun opetustoimen yhteistyöhön tarvittavia sosiaalisia taitoja. Kärkihakijoiksi valikoitu kolme hakijaa; filosofian maisteri A, filosofian maisteri B ja kasvatustieteiden maisteri C. Kaupungin opetustoimenjohtaja esitti opetuslautakunnalle rehtorin virkaan valittavaksi henkilöä B, mutta lautakunnan äänestyksen perusteella virkaan valikoitui henkilö A. Molemmat valitsematta jääneet henkilöt B ja C tekivät oikaisuvaatimuksen päätöksestä ja vaativat valituksissaan päätöksen kumoamista lainvastaisena, perusteena

¹⁷⁵ Puronurmi, 2009, s. 106.

¹⁷⁶ Kts OKV/1269/1/2015 s. 4–5.

¹⁷⁷ Hämeenlinnan hallinto-oikeus HAO 02/0177/3; viranhakuilmoituksessa oli tehtävään kuuluvina vastuualueina mainittu puhallinorkesteritoiminta ja jonkin puhallinsoittimen opetus. Ilmoituksessa ei ollut tarkemmin määritelty mitä tehtäviä puhallinorkesteritoiminnan vastuualueeseen kuului, eikä myöskään mainittu, että ne määriteltäisiin myöhemmin. Haettavana ollutta virkaa täyttäessä hakijan taitoa viran hoitamiseen tuli arvioida viranhakuilmoituksen perusteella, josta saatavan käsityksen mukaan puhallinorkesteritoiminta käsitti toiminnan kokonaisuudessaan mukaan lukien orkesterin johtamisen. Virkaan valitulla henkilöllä A ei ollut lainkaan kokemusta tai koulutusta puhallinorkesteritoiminnasta, josta taas valittajalla, henkilöllä B, oli runsaasti kokemusta. Hallinto-oikeus päätyi kumoamaan viranhaltijan valinnasta tehdyn päätöksen yleisten nimitysperusteiden vastaisena.

opetuslautakunnan päätöksessään sivuuttamat yleiset nimitysperusteet. KHO ratkaisussa on todettu, että sekä virkaan valittu A että valitsematta jääneet B ja C täyttivät rehtorin viran kelpoisuusvaatimukset. Virkaan valitsematta jääneillä oli enemmän kokemusta vastaavanlaisesta virasta, kun A:lla, sekä C:llä oli myös koeltua kansalaiskuntoa pidemmältä ajalta kuin A:lla. Opetuslautakunta kuitenkin osoitti antamassaan lausunnossa, että A osoitti haastattelutilanteessa olevansa B:tä ja C:tä dynaamisempi ajatuksissaan kyseessä olevan koulun kulttuurin muutostarpeista. Lautakunta katsoikin, että kokemusta tärkeämpää oli hyviin ihmishuuhdetaitoihin perustuva dynaaminen johtaminen, jota A oli haastattelussa osoittanut. Opetuslautakunnan suorittama A:n valinta rehtorin virkaan perustui siten hakijoiden vertailuun, jossa koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi on otettu huomioon haastatteluissa esille tulleet seikat sekä haastateltavien henkilökohtaiset ominaisuudet. Korkein hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan, että opetuslautakunta ei päättäessään kokonaisarviointin perusteella valita rehtorin virkaan henkilöä A, ole menetellyt virkanimitysperusteiden vastaisesti, eikä näin ollen kumonnut opetuslautakunnan päätöstä.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamassa päätöksessä on käsitelty sitä, onko hakijoiden ansioita vertailtu riittävästi nimitysperusteiden kyky, taito ja kansalaiskuntoa, ja päädytty siihen, että hakijoiden ansiot on esitetty kolmen kärkihakijan osalta samassa laajuudessa ja ansioita vertailtu. Perustuslain 125 §:n 2 momentin perusteella vertailtaessa nimitysperusteita on arvioitava kokonaisuutena, jossa koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet. Eduskunnanoikeusasiamies on ratkaisussaan painottanut kokonaisarviointin tärkeyttä¹⁷⁸. Mikäli kyse on virkatehtävän menestyksellisen hoidon kannalta tärkeistä ja keskeisistä lisävalmiuksista tai henkilökohtaisista ominaisuuksista, tulee niiden vaatimus osoittaa jo hakuilmoituksessa¹⁷⁹. Samaa asiaa painottaa eduskunnan oikeusasiamies, joka toteaa ratkaisussaan, että hakijoiden tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on yksilöitävä ne seikat, joihin nimitysmenettelyssä tullaan edes osana kokonaisuutta kiinnittämään huomiota¹⁸⁰. Koska hakuilmoituksessa oli virkaan valittavalta odotettu johtamis- ja ihmishuuhdetaitoja, oli niitä mahdollista painottaa

¹⁷⁸ EOAK/818/4/08, s. 4–6; erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi on tärkeää hakijan ansioiden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien muodostaman kokonaisuuden.

¹⁷⁹ Laine & Äijälä, 2020, s.103.

¹⁸⁰ EOAK 1975/4/05.

valintapäätöksessä. Painotuksen tulee perustua objektiivisiin seikkoihin¹⁸¹, kuten tässä tilanteessa onkin osoitettu, sillä lautakunta on katsonut viran hoitamisen kannalta tärkeäksi hyvät ihmissuhdetaidot sekä kulttuurin kehittäjän rooliin sopivaksi dynaamista muutossajattelua.

Ilmoituksessa ilmoitettuja muita kelpoisuusvaatimuksia tai lisävalmiuksia ei ollut syrjäytetty, vaan arviointia oli tehty ennalta esitettyjen vaatimusten pohjalta. Muistiossa tulee käydä ilmi, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia, myönteisiä tai kielteisiä, ominaisuuksia on tarpeen painottaa¹⁸². Lautakunnan antamasta selosteesta selviää, että valitun henkilön A:n henkilökohtaisen ominaisuudet olivat virkaan paremmat kuin hakijoilla B ja C. Nämä merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet eivät kuitenkaan käyneet ilmi opetuslautakunnan kokouspöytäkirjasta vaan myöhemmin oikeudelle antamasta lausunnosta. Perusteiden esittämiseen jo muistiossa onkin syytä kiinnittää huomiota¹⁸³, kun valtionhallinnon viranhakijoilla on mahdollisuus saattaa nimityspäätös hallinto-oikeuteen. Muistioon on siten syytä jatkossa nimityspäätöksien osalta kirjata, mikäli virkatehtävien hoidon kannalta on käynyt ilmi merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotta nimitysperusteet on nähtävissä muistiossa, eikä hakijoille siten välttämättä synny tarvetta oikeusturvakeinojen käytölle.

Nimityspäätöksiä koskevien kunnallisvalitusten perusteella voidaan nähdä, että nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset ja se kuinka viranomaiset niitä noudattavat, käsittelevät ja painottavat, voivat tuoda hakijalle tarpeen tehdä päätöksestä valituksen hallinto-oikeudelle. Valitukset ovat koskeneet niin hakuilmoituksia ja niiden selkeyttä,

¹⁸¹ Oikeuskansleri Pöysti, 2020, s. 73.

¹⁸² Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 102–103.

¹⁸³ KHO 2018/1478; Helsingin kaupunki haki pysäköinnintarkastajia vakinaisiin virkoihin. Hakijoiden kokonaisarviointi perustui hakuasiakirjoihin, haastatteluihin ja psykologisten henkilöarviointeihin. Valituksessa katsotaan, ettei perusteluista ilmene, millä perusteella tietyt haastateltavista hakijoista olivat päässeet psykologiseen henkilöarviointiin, eikä tällöin nimityspäätöksiä ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska hakijoita oli ollut runsaasti, oli valintapäätös voitu tehdä vaiheittain, jossa ensin tehty kelpoisuusvaatimukset täyttävistä valinta haastatteluun, josta saatujen lisätietojen perusteella on tehty valinta psykologin henkilöarviointiin pääsevistä hakijoista. A:n valitus valmistelun puutteellisuudesta voitiin hylätä.

kärkihakijoiden valikoitumisen perustelemista, ansioiden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien esittämistä ja tasa-arvoista vertailemista. Uskoisin, että moni valituksista olisi voinut jäädä tekemättä, mikäli viranomainen olisi kiinnittänyt huomiota ja tarkkaavaisuutta hakuilmoituksen muotoilemiseen, hakijoiden vertailuun ja valinnan perusteluihin. Nämäkään eivät takaa sitä, etteikö valtion virkaa hakeville synny oikeusturvan tarvetta, mutta ovat ainakin avainasemassa valitusten minimoimisessa.

3 Valituskiellon kumoaminen ja sen vaikutukset

Luvussa kolme käsitellään valituskiellon kumoamiseen johtanutta keskustelua, syntyneitä oikeuskäytäntöä ja siellä esiin nousevia teemoja. Lisäksi esitellään valitusoikeuden ulkopuolelle jääneitä henkilöryhmiä ja rajoituksille annettuja syitä. Viimeisimpänä pohditaan lakiuudistuksen vaikutuksia eri henkilöryhmiin ja valtioon.

3.1 Laajentuva oikeusturva, muuttumattomat ongelmat

Vuoden 2019 valituskiellon kumoamisesta käytiin keskustelua jo noin vuosikymmen ennen, kun lakiin päädyttiin tekemään sitä koskevat muutokset. Hallituksen esityksissä on ensimmäisen kerran vuosina 2010 ja 2011 esitetty nimityspäätöksistä valittamisen avaamista, mutta ovat lausunnoissaan päätyneet siihen, että muutosta vastaan annetut perustelut olivat vahvempia, kun puolesta puhuvat. Vastaan oleviksi seikoiksi esitettiin, että valitusoikeus heikentäisi valtion mahdollisuutta rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä ja ettei virkamiehellä ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi¹⁸⁴. Perustuslakivaliokunnan kanta oli samansuuntainen ja toteava lausunnoissaan, etteivät perustuslaki tai kansainväliset sopimukset edellytä valitusoikeutta nimittämispäätöksiin. Molemmilla kerroilla valiokunta kuitenkin esitti, että hallintovaliokunnan tulisi pohtia tarkemmin valituskiellon kumoaminen tarpeellisuutta nimitystä koskevissa päätöksissä.¹⁸⁵ Asia ei kuitenkaan edennyt hallintovaliokunnasta eteenpäin, sillä valiokunnan kannanotto oli se, että virkanimityksiä koskevien oikeussuojakeinojen valikoiman on katsottu olevan niin laaja, ettei valitusmahdollisuuden nähty lisäävän viranhakijan oikeusturvaa merkittävästi. Valiokunta kuitenkin totesi, että valituskiellon vaikutuksia viranhakijoiden oikeusturvaan tulee seurata ja näistä raportoida valiokunnalle.¹⁸⁶

Oikeuskansleri pyysi ratkaisussaan OKV/1161/1/2014 valtiovarainministeriötä harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden käyttöönottoa valtion virkoihin nimittämistä koskevissa

¹⁸⁴ HE 181/2010 vp, s. 8; HE 61/2011 vp, s. 7.

¹⁸⁵ PeVL 51/2010 vp, s. 2–4; PeVL 18/2011 vp, s. 2.

¹⁸⁶ HaVM 25/2012 vp, s. 2.

päätöksissä. Hän katsoi, että nimityspäätösten saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi parantaisi viranhakijoiden oikeusturvaa ja parantaisi yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen.¹⁸⁷ Valtiovarainministeriö asettikin työryhmän selvittämään valitusoikeuden avaamisen mahdollisuutta. Selvityksessä todettiin, että yleinen valitusoikeus hallinnollisista päätöksistä kuuluu peruseriaatteisiin samoin kuin siihen liittyvä tuomioistuinkontrolli. Lopulta vuonna 2015 eduskunta hyväksyi lausuman, jossa hallitukselta edellytettiin muun muassa valtion virkamieslain nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista¹⁸⁸. Nimityspäätöksissä on kyse hallintolain (434/2003) 45 §:ssä tarkoitetusta hallintopäätöksestä, joka lain mukaan on pääsääntöisesti valituskelpoinen. Nimityspäätöksen ei voitu katsoa poikkeavan muista hallintopäätöksistä, sillä tavalla, ettei valitusoikeutta olisi kuulunut siihen ulottaa.¹⁸⁹ Avaamista pidettiin oikeana ja tarkoituksenmukaisena, ennen muuta siitä syystä, ettei nimityspäätökseen tyytymättömien asi-anosaisten käytössä ei ole muita tehokkaita oikeussuojakeinoja¹⁹⁰.

Lakiuudistuksella on selkeä vaikutus myös perus- ja ihmisoikeuksien kasvamisen näkökulmasta. Oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tae, joiden kannalta tarkasteltaessa valituskiellon kumoamisesta voitiin pitää isona edistysaskeleena näiden takaamiseksi¹⁹¹. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus ”oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös” liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin¹⁹². Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan valtionhallinnon harkintavallan käyttöä sisältävät virkamiesasiat, kuten valtionhallinnon nimitysasiat, eivät välttämättä koske virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia 6 artiklan tarkoittamalla tavalla, koska valtiolla voi olla hyväksyttävä intressi rajoittaa pääsyä tuomioistuimeen. Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin ei

¹⁸⁷ OKV/1161/1/2014

¹⁸⁸ EK 22/2015 vp.

¹⁸⁹ Pohjolainen, 17.10.2017 asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp PeV 17.10.2017.

¹⁹⁰ Virkamiesyhdistys ry & eduskunnan ammattiosasto ry, 16.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 21.11.2017.

¹⁹¹ Kulla, H. 26.9.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 28.9.2017

¹⁹² PeVL 16/2000 vp, s. 4.

kuitenkaan sisälly tällaista artiklan 6 mukaista rajausta, vaan sen on katsottu turvaavan oikeuden muutoksenhakukeinoihin, kun kysymys on pykälässä tarkoitetuista oikeuksista ja velvollisuuksista.¹⁹³ Kun nimityspäätösten katsottiin olevan tällainen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, oli enää vaikea pystyä perustelemaan niitä koskevan yleisen valitusoikeuden olevan perustuslain kanssa sopuinnussa¹⁹⁴. Oli lisäksi selvää, että valituskiellon kumoaminen valituskiellon toteuttaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuksien periaatteita¹⁹⁵.

Lakimuutoksesta on kulunut kolme vuotta, mutta oikeudenratkaisuja on nimityspäätöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole juurikaan syntynyt. Jo tehty hallinto-oikeuden ratkaisu kuitenkin osoittaa, että virantäytössä esiintyneet ongelmat, joita virantäytössä on ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen perusteella ilmennyt, toistuvat yhä virantäyttötilanteissa. Ongelmia havaittiin nimitysmuistion puutteellisuudessa ja hakijoiden ansioiden esittämisessä ja vertailussa. Tästä on esimerkki Helsingin hallinto-oikeuden 20/0302/2 ratkaisu;

A oli hakenut suojelupoliisin ylietsivän virkaa. A valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen katsoessaan, että nimittävä viranomaisena oli ylittänyt hankintavallan rajat nimitysmuistiota laatiessaan, eikä nimityspäätöstä ollut perusteltu. Muistioista kävi ilmi, että valinta oli tehty kokonaisarviointiin perustuen. Virkaan valitun B:n ominaisuuksia ja taitoja oli esitetty. A:n osalta nimitysmuistiossa oli ainoastaan todettu, että hän täyttää kelpoisuusvaatimukset, mutta hänen ansiotaan ei ollut arvioitu eikä ansiovertailua ollut suoritettu hakijoiden kesken. Päätöksenteossa ei ole riittävää, että viranomaisena esittää ainoastaan johtopäätöksensä päätöksen.

Hakijoita ei ollut kohdeltu suojelupoliisin nimitysmenettelyssä tasapuolisesti. Kaikkien kelpoisuusvaatimuksen täyttävien henkilöiden ansiot on esitettävä tasapuolisesti ja näiden välillä tehtävä tosiasiallista vertailua. Saman tyyppiset ansiot on siten esitettävä

¹⁹³ PeVM 6/2015 vp.

¹⁹⁴ Viljanen 28.9.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017, s. 3.

¹⁹⁵ PeVL 42/2017 vp.

samassa laajuudessa kunkin hakijan osalta.¹⁹⁶ Nimityspäätöksen perustelemiseen ei riitä vain valintatuloksen toteaminen, vaan ne on esittävä selkeästi ja läpinäkyvästi. Hallinto-oikeus kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian suojelupoliisin uudelleen käsiteltäväksi. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa, KHO:2020:128, nimittävän viranomaisen tekemää hakijoiden ansiovertailua on pidetty puutteellisena;

Valtioneuvostonkansaliassa oli haettavana finanssineuvoksen virka. Henkilö A valitti päätöksestä vaatien, että valtioneuvoston päätös kumotaan, ja että hänet valitaan virkaan ansioituneempana hakijana. Hakuilmoituksen mukaan tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellytti monipuolista kokemusta vaativista yritysjärjestelyistä, projektien johtamisesta sekä päämarkkinaosaamista. Lisäksi eduksi luettiin kokemus johtoryhmätyöskentelystä, hallitustyöskentelystä sekä esimieskokemus ja johtamistaidot. Valtioneuvoston päätöksen perusteella virkaan valittu henkilö B oli muiden edellä, koska hänellä oli erityisen merkittävää kokemusta erilaisten yritys hallitusten jäsenyydestä. Valtioneuvoston kanslian nimitysmuistiota pidettiin puutteellisena ja siinä nähtiin ilmenevän virheellisyksiä ansioiden vertailun osalta. A:n osalta ei mainita hänen kokemustaan valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten jäsenyydestä tai hänen toimimistaan kolmen eri yhtiön omistajastrategiasta vastaavana henkilönä, vaikka tätä kokemusta oli hakuilmoituksessa todettujen tehtävien kannalta pidettävä olennaisena. Tämän katsottiin vaikuttaneen hakijoiden ansioiden vertailuun ja heikentäneen olennaisesti ansiovertailua A:n osalta. Finanssineuvos oli kuitenkin pysynyt harkintavaltansa rajoissa painottaessaan henkilön B ansioita. Valintapäätös ei ollut lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Virkaan nimittäjällä on lainsäädännön asettamien oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa sen suhteen, miten hakijoiden ansioita ja virkaan kuuluvien tehtävien vaatimuksia painotetaan¹⁹⁷. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että finanssineuvos on toiminut harkintavallan rajoissa, eikä nimitysharkintavalta ole lakimuutoksen myötä siirtynyt tuomioistuimelle, eikä se täten voi ratkaista asiaa esimerkiksi nimittämällä valittajaa tehtävään tai ottamalla kantaa siihen, kuka hakijoista tulisi valita. Tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että kaikkien ansioita ei ole samassa laajuudessa esitetty ja tämä on

¹⁹⁶ Laine & Äijälä, 2020, s. 103. Kts. OKV/977/10/2020.

¹⁹⁷ Oikeuskansleri Pöysti, 2020, s. 73.

heikentänyt olennaisesti hakijoiden asemaa ja ohjasi finanssineuvosto kiinnittämään asiaan jatkossa tarkempaa huomiota. Syntyneestä oikeuskäytännöstä on nähtävillä, että useimmin ratkaisussa päädytään siihen, että nimitysmenettely ja asianvalmistelu on hoidettu asianmukaisesti. Näin on todettu myös tuoreimmassa nimityspäätöksiä koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2021:158;

Henkilö A oli hakenut työ- ja elinkeinoministeriön yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaista virkaa. A oli valituksessaan katsonut tulleensa ansioituneempana hakijana syrjäytetyksi epäasiallisilla perusteilla. A valitti muun ohella sillä perusteella, että myös valituksessa nimettyjä kahta kanssahakijaa oli syrjitty virantäytössä. Virkaan kuuluvien kelpoisuusvaatimusten ohella hakuilmoituksessa mainittiin, että virkaan valittavalta edellytetään hyviä yhteistyö- ja neuvottelutaitoja. Lisäksi nimitysmuistiossa on todettu työmarkkinajärjestöjen tuntemuksen olevan olennaista virkaan valittavalta henkilöltä. Virkaan valitun henkilön B ja valittajan A:n oli molempien todettu täyttävän vaaditut kelpoisuusvaatimukset, tehtäväalan perehtyneisyyden ja kielitaidon osalta. B:llä ja kahdella muulla hakijalla katsottiin olevan pitkäaikaista kokemusta keskeisissä asemassa toimimisesta työmarkkinajärjestöissä. Haastattelujen jälkeen nimitysmuistiossa on todettu haastatelluista hakijoista nousseen vahvimmin B:n sekä kahden muun hakijan, joille teetettiin soveltuvuusarvioinnit. Kokonaisarvioinnin perusteella B valittiin virkaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että nimitysmuistion perusteella nimityspäätöksen valmistelu oli suoritettu asianmukaisesti ja ansioita vertailtu tasapuolisesti. Nimityspäätöksestä tehty valitus hylättiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön on katsottu toimineen nimitysmenettelyssä asianmukaisesti. Korkein hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa siihen, voidaanko menettelyssä vielä haastatteluvaiheessa kirjata nimitysmuistioon sellainen hakijoilta huomioon otettava ominaisuus, jolla on iso painoarvo valintaa tehtäessä. Lähtökohtaisesti tilanteessa, jossa on kyse virkatehtävän menestyksellisen hoidon kannalta tärkeistä ja keskeisistä lisävalmiuksista tai henkilökohtaisista ominaisuuksista, tulee niiden vaatimus osoittaa jo hakuilmoituksessa, eikä ketään saa asettaa toisiin hakijoiden nähden eriarvoiseen asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan vuoksi.¹⁹⁸ Huomioitavaa edellä esitetystä on myös se,

¹⁹⁸ Laine & Äijälä, 2020, s.103; OKV/1148/1/2014; OKV/285/1/2010.

ettei korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulleet arvioitavaksi sellaiset valitusperustelut, jotka eivät liittyneet valittajan itseensä vaan kohdistuivat suoraan kanssahakijoihin. Ratkaisun perusteluissa on todettu, että valitusoikeus omassa nimitysasiassa ei merkitse sitä, että kysymyksessä olisi yleinen laillisuusvalvontakeino. Kaksi mainittua hakijaa eivät olleet itse valittaneet päätöksestä. Mäenpää näkee asian tuomioistuimen sanoman kanssa vastakkaisella tavalla. Mäenpää jakaa valitusoikeuden perustehtävän kolmeen osaan; lainmukaisuuden arviointiin, oikeusturvan toteuttamiseen ja oikeusvarmuuden ylläpitämiseen. Hän onkin todennut, että valitusoikeus on valvontakeino sinänsä, sillä valitusoikeuden käyttämisen välittömänä funktiona on nimenomaisesti saattaa päätöksen lainmukaisuus uudelleen arvioitavaksi riippumattomassa hallintotuomioistuimessa. Tällainen uudelleenarviointi luo mahdollisuuden oikeusturva saatavuuden toteuttamiseen. Valitusoikeutta voidaankin luonnehtia tehokkaimmaksi ja tärkeimmäksi oikeusturvan toteuttamismuodoksi etenkin silloin, kun oikeusriita koskee hallintopäätöksen lainmukaisuutta. Lainmukaisuuden arviointi ja oikeusturvan toteutumisen funktioiden merkityksen on nähty myös laajentuvan niin, että sitä voidaan tietyissä rajoissa käyttää myös yleisten intressien turvaamiseen sekä niihin kohdistuvan hallintotoiminnan laillisuuden valvomiseen.¹⁹⁹

3.2 Viranhakijan oikeusturva ja hallinto-oikeuden rooli

Virkamieslain 59.1 § säädetään seuraavasti; ”Viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.” Pääsääntönä on siten nykyisellään valitusoikeus nimityspäätöksiin. Valitusoikeus edellyttää asianosaisasemaa, jonka saavuttaa virkaa hakeneet henkilöt²⁰⁰. Virkamieslain 59 §:n 4 momentin mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa arvoitiin, että valtion virkanimityksistä tultaisiin valittamaan seuraavilla perusteilla;

¹⁹⁹ Mäenpää, 2019, s. 220–221; Mäenpää, 2007, s. 268–269.

²⁰⁰ Bruun, Mäenpää ja Tuori, 1995, s. 71–78.

1. Menettelyvirheet,
2. kelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättäminen tai virheellinen soveltaminen,
3. perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen nimitysperusteiden virheellinen soveltaminen,
4. muun lain kuten esimerkiksi tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain rikkominen.²⁰¹

Menettelyvirheen voidaan nähdä tapahtuneen, jos viranomaisen on soveltanut virheellisesti hakumenettelyä, nimittämistä tai kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä. Menettelyvirhe voi perustua myös muuten virheellisen säännöksen soveltamiseen.²⁰² Menettelyvirhe ei korkeimman hallinto-oikeuden antaman lausunnon mukaan välttämättä ole olennaisesti vaikuttanut valittajan mahdollisuuksiin tulla nimitetyksi kyseiseen virkaan, mutta katsoo niiden voitava tulla käsittelyyn riippumatta siitä, miten valittajana ollut hakija olisi voinut tosiasiallisesti menestyä virantäytössä²⁰³.

Viranomaisen on toimitettava jokaiselle virkaa tai virkasuhdetta hakeneelle päätös siitä, kuka hakijoista on nimitetty²⁰⁴. Hakija, joka ei ole tullut valituksi, voi tehdä päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen. Huomioitavaa on, ettei hallintotuomioistuin voi valituksen perusteella määrätä toista henkilöä nimitetyn sijasta virkaan tai virkasuhteeseen. Tuomioistuin ei voi myöskään korvata viranomaisen tekemää nimitysharkintaa²⁰⁵. Nimitettävälle viranomaiselle kuuluvaa valtaa nimitysharkinnassa ei siten siirretty tuomioistuimelle. Tarkoituksena on, että tuomioistuimet valvovat harkintavallan käytön lainmukaisuutta, mutta eivät korvaa viranomaisen harkintaa omallaan²⁰⁶. Se voi joko pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen tai kumota valituksenalaisen päätöksen, mikäli sen voidaan katsoa olevan lainvastainen tai palauttaa asian nimittävälle viranomaiselle

²⁰¹ Korkein hallinto-oikeus, lausunto H 553/16, s. 3.

²⁰² HE 77/2017 vp, s. 30.

²⁰³ Korkein hallinto-oikeus, lausunto H 553/16, s. 3.

²⁰⁴ HE 77/2017 vp, s. 4.

²⁰⁵ Valtioneuvoston kanslia, asiantuntijalausunto, 15.11.2017 HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017 s. 2.

²⁰⁶ Korkein hallinto-oikeus, lausunto H 553/16, s. 4.

uudelleen käsiteltäväksi²⁰⁷. Mikäli tuomioistuin katsoo nimityspäätöksen lainvastaiseksi, se kumoaa päätöksen ja nimitysratkaisu palautuu takaisin nimittävän viranomaisen ratkaistavaksi²⁰⁸.

Tuomioistuimen arviointi perustuu pitkälti nimitysmuistioon ja siihen kirjattuun. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että nimitysmuistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen perustelujen esittämisessä ja nimittämismenettelyn kuvaajana, mistä syystä niiden laatua tulisi pyrkiä parantamaan, jos nimityspäätöksistä voisi valittaa²⁰⁹. Arvioitiin myös, että jo valitusmahdollisuus itsessään voisi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua²¹⁰. Tällöin tuomioistuimen on helpompi nähdä, onko nimitysmenettelyssä tapahtunut virheitä esimerkiksi nimitysperusteiden tai kelpoisuusvaatimusten soveltamisessa tai onko ansiovertailu tehty oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamassa lausunnossa sanotaan, että nimityspäätöksen kumoamisen johtaisi yleensä siihen, että asia samalla palautettaisiin nimittävälle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Jos kumoaminen johtuisi hakumenettelyn virheistä, virka tai virkasuhde olisi yleensä julistettava uudelleen haettavaksi. Jos virhe puolestaan liittyisi nimitysharkintavaiheeseen, uuden hakumenettelyn tarvetta tai mahdollisuutta olisi arvioitava virkamieslain 6 c §:n 2 momentin perusteella. Momentissa säädetään, että mikäli virka tai virkasuhde perustellusta syystä ilmoitetaan uudelleen haettavaksi, on viran tai virkasuhteen hakijat otettava tällöin huomioon ilman uutta hakemusta. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei sen toimivaltaan siten kuulu ottaa kantaa siihen, tuleeeko uusi nimityspäätös tehdä aiemman haun perusteella vai ilmoittaa uudelleen haettavaksi. Viranomainen voi joko valita virkaan nimitettäväksi jonkun toisen hakijoista tai päätyä nimittämään saman henkilön uudelleen virkaan tai jättää virka kokonaan täyttämättä.²¹¹

²⁰⁷ HE 77/2017 vp, s. 30.

²⁰⁸ Valtiovarainministeriön vastine hallintovaliokunnalle 31.1.2018 – HE 77/2017, s. 4.

²⁰⁹ HE 77/2017 vp, s. 15.

²¹⁰ Valtioneuvoston oikeuskansleri 24.01.2017 asiantuntijalausunto OKV/58/20/2016 s. 1.

²¹¹ HaVM 8/2018 vp, s. 3.

Kuten edellä osoitettu ei nimityspäätöksestä valittaminen anna takeita siitä, että valituksen tehnyt viranhakija tulisi valituksi virkaan²¹². Esimerkiksi tilanteessa, jossa virkaan valittu on ruvennut suorittamaan virkaan kuuluvia tehtäviä valituksen vielä ollessa vireillä, on hänelle kertynyt sellaista osaamista, joka uudelleen nimitysmenettelyssä johtaa siihen, että hänet katsotaan virkaan sopivimmaksi, eikä nimityspäätös siten muutu. Lakimuutos kuitenkin tarjoaa paremmat lähtökohdat nimityspäätöksen lainmukaisuuden ja menettelyllisten lähtökohtien arvioimiseen. Etenkin kun viranhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta on ollut ongelmallista se, ettei päätöstä ole voinut muutosta hakeamalla takautuvasti muuttaa, vaan nimitys on jäänyt voimaan ja valittaja on saattanut saada ainoastaan rahallista korvausta. Virheellisestikin tehty nimityspäätös on jäänyt voimaan. Valitusoikeuden laajentaminen virka ja virkasuhteisiin tehtyihin nimityspäätöksiin mahdollistaa päätöksen jälkikäteisen muuttamisen valituksen seurauksena ja edistää osaltaan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.²¹³ Virheellinenkin nimityspäätös voi kuitenkin jäädä edelleen voimaan, mikäli viranhakijat eivät hyödynnä heille osoitettu valitusoikeutta. Koska valitusta käsittelevän tuomioistuimen tehtävänä ei ole poistaa tai rajoittaa nimittävän viranomaisen harkintavaltaan päätöksen tekemisessä, voidaan myös pohtia valitusoikeuden todellista vaikutusmahdollisuutta. Harkintavalta pysyy viranomaisella itsellään. Tuomioistuimen todetessa nimityspäätöksen lainvastaiseksi ja palauttaessa sen takaisin viranomaiselle käsiteltäväksi on tällä jälleen mahdollisuus käyttää omaa harkintavaltaansa, joka ilmenee valituksen tehneelle esimerkiksi siten, että hänet jätetään jälleen valitsematta ja valinta kohdistuu jo kertaalleen valittuun tai johonkuhun toiseen hakijaan.²¹⁴

²¹² HE 77/2017 vp, s. 18; hallituksen esityksessä todetaan, että ainakin kunnallishallinnossa on nähtävissä se, että pääsääntöisesti kumoutuneen nimityspäätöksen johdosta virkaan valitaan joku muu kuin valituksen tehnyt henkilö. Tällöin valitusoikeus ei yleensä tuo valittajalle hänen odottamaansa oikeusturvaa.

²¹³ HE 77/2017 vp, s. 27.

²¹⁴ KHO: 2020:128

3.3 Poikkeukset valitusoikeuteen

Hallituksen esityksessä esitettiin valituskielto kumottavaksi tietyin rajoituksin. Valitusoikeuden ulkopuolelle jäävät tilanteet listattiin virkamieslain 59.2§:ään. Koska peruslakivaliokunta oli katsonut, ettei virkanimityspäätösten laajaa valituskieltoa voitu pitää perustuslain vastaisena, ei valituskiellon rajoittamista suppeammaksikaan voitu pitää tällaisena²¹⁵. Nimityspäätöksestä ei saa valittaa, jos;

1. Nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai yleisistunnon nimittämis-toimivaltaan,
2. nimityspäätös koskee enintään kahden vuoden määräaikaista virkasuhdetta,
3. virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta,
4. päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, ja joka voidaan täyttää lain nojalla haettavaksi julistamatta.²¹⁶

3.3.1 Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston yleisistunto

Ensimmäinen virkamieslain 59 §:n 2 momentissa mainittu poikkeus valitusoikeuteen on nimityspäätökset, kun nimitystoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Hallintovaliokunnan esityksestä ilmenee, että syynä virkamieslain 59.2 §:n 1 kohdan rajauksiin, jossa ylimmän johdon virkamiesten nimitykset jätettiin valitusoikeuden ulkopuolelle, mainittiin syyksi se, että ulkopuolelle jäävien virkamiesten ryhmä on lukumäärältään pieni, mutta kyseiset virat ovat merkitykseltään erityisen tärkeitä tehtäväpiiriinsä ja erityisasemansa vuoksi. Vuosittain tasavallan presidentin tekemiä nimityspäätöksiä on noin 170, valtioneuvoston nimityspäätöksiä keskimäärin 115²¹⁷. Perustuslakivaliokunta perusteli rajausta sillä, että tasavallan presidentin nimityspäätöksiä rajaaminen ulkopuolelle oli linjassa vakiintuneen valtiosääntödoktriinin kanssa²¹⁸.

²¹⁵ HaVM 8/2018, s. 3.

²¹⁶ EV 81/2018 vp, s. 2.

²¹⁷ PeVL 42/2017 vp, s. 4.

²¹⁸ PeVL 42/2017, s. 4-5.

Laissa tasavallan presidentin kansliasta 100/2012, myöhemmin kanslialaki, 4 §:ssä säädetään tasavallan presidentin valtuudesta nimittää kansliapäällikkö, linnavouti, esittelijät sekä kansliapäällikön sijaiset. Presidentin ja kansliapäälliköiden sekä esittelijöiden välillä katsotaan vallitsevan sellainen erityinen luottamussuhde, josta johtuen presidentin tulee voida itse nimittää nämä lähimmät virkamiehensä²¹⁹. Lisäksi perustuslain 102§:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit. Kanslielain 65 §:n säädetään siten, että tasavallan presidentin päätökseen, joka koskee nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunnan esityksessä todetaan, että tasavallan presidentin nimittämistä vastaavalla olevat henkilöt toimivat sellaisissa erityislaatuissa viroissa ja että heidän virkasuhteensa rakentuu sellaiselle erityiselle luottamussuhteelle, ettei valiokunta tämän perusteella nähnyt valituskieltoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.²²⁰ Katsottiin, että presidentin nimittämät virkamiehet osallistuvat merkittävällä tavalla presidentin toimivaltaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja ovat läheisesti mukana päätöksenteossa, joten muutoksenhakuoikeuden rajaamisella nähtiin olevan valtion edun mukainen objektiivinen peruste²²¹.

Valtioneuvostolle osoitetusta nimitystoimivallasta säädetään perustuslain 126§:n ensimmäisessä momentissa sekä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). Perustuslaissa sanotaan, että valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämisestä ole säädetty lailla presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Laki valtioneuvostosta 13§:n valtuutuksen perusteella valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivat upseerit.²²² Valtioneuvostosta Kari Peltosen antamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että oikeusturvan toteutumista varmistaa valtioneuvoston yleisestunnon nimitysasioita valmistelevien ja esitettävien ministeriöiden virkamiesten kokeisuus ja ammattitaitoisuus. Hän näki valituskiellolle olevan painava julkinen intressi,

²¹⁹ HE 91/2011 vp, s. 13; luottamussuhteesta johtuen kansliapäällikkö ja esittelijät nimitetään määräaikaan virkasuhteeseen, joka on yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi.

²²⁰ PeVL 23/2011 vp, s. 2.

²²¹ HE 91/2011 vp, s. 39.

²²² HE 77/2017 vp, s. 20.

sillä se toisi toiminallisia haittoja julkiseen toimintaan tilanteen epävarmuudesta johtuen.²²³ Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8§:n 1 momentissa kuitenkin säädetään, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mäenpää huomauttaakin, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin on voinut vakiintuneesti valittaa aina 1950-luvulta lähtien. Vakiintuneena on pidetty näkökohtaa siitä, ettei valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva oikeuskanslerin valvonta voi miltei osin rajoittaa tätä valitusoikeutta.²²⁴

Mikäli nimitettävänä viranomaisena toimii tasavallan presidentti taikka valtioneuvoston yleisistunto laaditaan nimityksestä esittelymuistio. Ennen ehdotetun nimityksen esittelyä oikeuskanslerinvirasto käy läpi muistion ja näin valvoo sen lainmukaisuutta ja puuttuu havaitsemiinsa puutteellisuuksiin. Tätä kutsutaan nimitysten lainmukaisuuden etukäteisvalvonnaksi. Hallituksen esityksessä sanotaan, että tämä etukäteisvalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston nimityksissä johtaa siihen, ettei valitusoikeuden avaamiselle syntynyt samanlaisia perusteita kuin muissa valtionhallinnon nimityksissä.²²⁵

Oikeuskanslerina toiminut Jaakko Jonkka otti kantaa tähän hallituksen antamaan perusteluun asiantuntijalausunnossaan. Jonkka kertoo, että oikeuskanslerin tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko hakijoiden ansiot kuvattu riittävästi ja tasapuolisesti ja onko päätösvyysarviointi ja ansiovertailu perusteltu asianmukaisesti ja lainsäädäntö huomioon ottaen. Oikeuskansleri voi vaatia nimitysmuistion täydentämistä. Mikäli perustelujen täydentämiselläkään ei saada nimitysesitystä oikeudellisesti hyväksyttävään kuntoon, on ministeriön mahdollista vaihtaa esitettävää henkilöä. Näin ei ole kuitenkaan pakko toimia. Nimityksen estämiseen oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa. Oikeuskanslerin käytävissä oleva aika on hyvin rajallinen, sillä oikeuskanslerilla on keskimäärin kaksi päivää aikaa esityslistojen läpikäymiseen, joita voi olla parhaimmillaan käsiteltävänä yhtäaikaista kymmeniä. Jonkan mielestä ennakkollista valvontaa ei voi verrata

²²³ Peltonen, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 3–4.

²²⁴ Mäenpää, 28.9.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017, s. 2–3.

²²⁵ HE 77/2017 vp, s. 17.

tuomioistuinkontrolliin, sillä tuomioistuimilla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet tutkia nimityksen lainmukaisuutta. Tuomioistuimilla on enemmän aikaa ja näin ollen mahdollisuuksia hankkia ja arvioida erilaista näyttöä nimitysasiasta. Jonkka toteaaakin, että valitusoikeus olisi tullut ulottaa etenkin valtioneuvoston yleisistunnon nimityksiin, sillä se vahvistaisi luottamusta virkanimitysten asiamukaisuuteen ja osaltaan tukisi julkisen vallan legitimitettä.²²⁶ Hallituksen esittämä argumentti etukäteisvalvonnan riittävyydestä nimityspäätöksissä on täysin kestävä, sillä oikeuskanslerin harjoittaman etukäteisvalvonta ei voi korvata tuomioistuinten roolia muutoksenhakuelimenä²²⁷. Yhtä mieltä asiasta oli Hiden, joka kommentoi hallituksen esitystä moittivasti painottamalla, ettei huomattavakaan ennakollinen valvonta voi korvata jälkikäteistä, tuomioistuinmenettelyssä tapahtuvaa valvontaa²²⁸, sillä nimityspäätöksiin liittyvät laillisuuskysymykset eivät välttämättä tule esille ennakollisessa laillisuusvalvonnassa²²⁹.

Lainvalmisteluaineistosta nousi esille useaan otteeseen ajatus siitä, että valitusoikeuden ulottaminen etenkin valtioneuvoston nimityspäätöksiin vähentäisi spekulatiota nimitysten poliittisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Esimerkiksi hallintovaliokunta huomauttaa, että ministeriöiden ja korkeimpien virkojen nimityksistä käydään toistuvasti julkista keskustelua, jossa spekuloidaan, onko nimityksen taustalla poliittista tarkoituksenmukaisuutta²³⁰. Lain valmisteluaineistossa pohditaan myös, millainen kuva valtioneuvoston päätöksenteosta ulkopuolisille syntyy, kun valitusmahdollisuus evätään²³¹. Kovana käyvä keskustelu voidaan pitää perusteltuna, kun asiaa katsoo oikeuskansleriviraston lausunnon perusteella. Lausunnossa kerrotaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa

²²⁶ Jonkka, 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017 vp, s. 2–3. Kts. OKV/237/1/2015 ja OKV/1161/1/2014; nimityksen valmistelussa tapahtunut menettelyvirhe kävi ilmi vasta kantelun jälkeisen tutkinnan aikana, kun menettelyvirhe havaittiin vasta virkamiesten suullisten kuulemisten johdosta.

²²⁷ Viljanen 28.9.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017, s. 4.

²²⁸ Hiden 17.10.2017 asiantuntijalausunto HE 77/2017 vp Pev 28.09.2017, s. 4; Hiden esittää, ettei perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi, voida asettaa mitenkään riippuvaiseksi ennakollisista oikeusturvakeinoista tai niiden puuttumisesta.

²²⁹ OKV/58/20/2016

²³⁰ HaVM 8/2018 vp, s. 25.

²³¹ Virkamiesyhdistys ry & eduskunnan ammattiosasto ry, 16.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 21.11.2017, s. 2.

tehtiin vuonna 2016 kaiken kaikkiaan 116 nimityspäätöstä. Suorittamansa tarkastuksen yhteydessä oikeuskanslerinvirasto pyysi näitä nimityksiä koskevista esityslistoista korjaamaan kuudentoista esityksen asiakirjoja. Valmisteleva ministeriö poisti näitä esittelylistoista viisi, sillä ei pystynyt korjaamaan havaittuja virheitä välittömästi. Lausunnossa tätä virkanimitysasioiden osuutta kaikista vakavia virheitä sisältäneistä esittelylistoista pidettiin merkittävänä, sillä muissa asiaryhmissä yhteensä poistettuja listoja oli vain neljä.²³² Yllä esitetyn perusteella valtioneuvoston nimitykset eivät ole läheskään moitteettomia. Valitusoikeus olisi vähentänyt varmasti suurissa määrin päätöksiin kohdistuvia epäilyjä ja olisi ohjannut nimittävien huomiota kohti läpinäkyvämpää ja oikeudenmukaisempaa nimitysmenettelyä. Lisäksi hakijoille turvataan jälleen erilainen oikeusturva, joka riippuu nimittävistä viranomaisesta. Tällaiselle kahtiajaolle ei annettu lainvalmisteluaineistossa hyväksyttävää selitystä.

3.3.2 Haettavaksi julistamatta täytettävät virat sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilasvirat

Valitusoikeuden avaamista ei myöskään ehdotettu avattavaksi tilanteissa, joissa nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen tapahtuu ilman haettavaksi julistamista. Virkamieslain mukaan pääsääntönä on pidettävä, että virka julistetaan haettavaksi ennen sen täyttämistä. Tähän on poikkeuksena virkamieslain 6 b §:ssä säädetty tilanteet, joissa virantäyttö ilman avointa hakua on mahdollista. Tällöin virkaan tai virkasuhteeseen hakeva ei voi saada asianosaisen asemaa, eikä näin ollen ole hakijoita, jotka voisivat toimia valittajina²³³. Säädettyjä tilanteita ovat täytettäessä työsopimussuhteista tehtävää tai kun yli vuoden kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustetaan virka ensimmäistä kertaa (6§), virkamiehen sijoittaminen uudelleenjärjestämisen yhteydessä perustettuun virkaan (5 c.1 §), ylimmän virkamiehen määräaikaista virkasuhdetta jatkaessa (9b.1 §), sijoitettaessa irtisanomisuhan alainen virkamies toiseen virkaan (27.4 §) sekä otettaessa aikaisemmin irtisanottu henkilö takaisin viraston palvelukseen (32 §)²³⁴.

²³² Salo, 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017, s. 2.

²³³ HE 77/2017 vp, s. 21.

²³⁴ Koskinen ja Kulla, 2019, s.152.

Virkamieslain 6 b §:n 4 momentin mukaan puolustusvoimien, Suomen Akatemian tutkijavirkojen, tuomari virkojen, rajavartiolaitoksen ja poliisitoimen virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädellään omilla laeillaan. Esimerkiksi oikeusasiamiehelle tullessa kantelussa poliisilaitos X täytti vuoden 2019 aikana 117 nimityspäätöksestä 32 sisäisellä hakumenettelyllä. Poliisihallinnosta annetun lain (293/2015) 15 j §:n mukaan poliisiviroista vanhemman konstaapelin, vanhemman rikoskonstaapelin ja nuoremman konstaapelin virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Mainitut 32 virkaa eivät sisältäneet virkoja, joiden nimittämismenettelyssä olisi voitu poiketa virkamieslain asiaa koskevista säännöksistä. Oikeusasiamies toteaa, että virka tulisi pääsääntöisesti julistaa haettavaksi valtakunnallisesti. Ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, ettei poliisilaitos ole näin ole tehtäviä täyttäessään toiminut kaikilta osin valtion virkamieslain säännösten mukaisesti.²³⁵ Nimittävän viranomaisen on siten kiinnitettävä tarkkuutta siihen, milloin virantäyttö ilman avointa hakua on mahdollista, jottei tilanne muodosta tosiasiallisesti estettä saattaa tehtyä nimityspäätös hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Valituskielto säädettiin koskemaan puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkoja. Puolustusvoimien virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (2007/551) 36 a §:ssä ja rajavartiolaitoksen virkojen osalta samaista säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12§:n 2 momentissa. Tällä menettelyllä luodaan edellytykset valita virkamiehet ja sijoittaa henkilöstöä sellaisella tarkoituksenmukaisella tavalla, jolla voidaan ottaa sodan ajan vaatimukset huomioon. Virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta luo perustan sellaiselle henkilöstökokoonpanon muodostamiselle, jolla puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat huolehtia lakisääteisten tehtävien tehokkaasta ja turvallisesta suorittamisesta.²³⁶ Puolustusvoimien antamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, ettei heillä ole korjattavaa hallituksen esitykseen ja että näkevät rajatulle valituskielolle olevan hyvät perusteet²³⁷. Rajavartiolaitos

²³⁵ EOAK/7091/2019

²³⁶ HE 77/2017 vp, s. 9–10, 30.

²³⁷ Puolustusvoimat, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 1–2.

kommentoi lausunnossaan, että se on sotilaallisesti järjestetty organisaatio, jolla on etenkin sodan ajan tehtävät huomioon ottaen puolustusvoimien kanssa identtiset tarpeet valituskiellolle. Rajavartiolaitos piti haitallisena etenkin tilannetta, jossa valitusoikeus heidän virkoihinsa avattaisiin ja virkaan nimitetyllä olisi oikeus olla aloittamatta virran hoitoa tilanteessa, jossa nimityspäätös ei ole saanut lainvoimaa. Tätä pidettiin huolestuttavana etenkin, kun kyse on sisäisen turvallisuuden organisaatiosta.²³⁸

3.3.3 Nimittäminen enintään kahdeksi vuodeksi

Viimeisenä poikkeuksena enintään kahden vuoden määräaikainen virkasuhde, johon ei myöskään katsottu tarpeelliseksi avata valitusoikeutta²³⁹. Virkamiehet voidaan nimittää joko toistaiseksi tai määräajaksi²⁴⁰. Määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää vain lain sallimissa puitteissa. Virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan henkilö voidaan nimittää virkasuhteeseen tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Tästä johtuen virkasuhteeseen nimittämisen yhteydessä tulee ilmoittaa virkamieslain mukainen määräaikaisuuden peruste, joka tulee ilmoittaa tarkemmin palvelussuhteeseen ottamisen yhteydessä, yleensä nimitysmiskirjassa.²⁴¹ Lain 9.1 §:n mukaan virkasuhteeseen määräajaksi valittu henkilö hoitaa tiettyjä tehtäviä eikä virkaa. Nimittäminen virkaan toistaiseksi tulee kuitenkin olla pääsääntö, eikä sitä voida lain tulkinnalla laajentaa.²⁴²

Alle kahden vuoden määräaikaisuuksiin nimittämisen rajaamista valitusoikeuden ulkopuolelle perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että tuomioistuinten käsittelyajat muutoksenhakusasioissa ovat keskimäärin niin pitkiä, ettei niitä kerettäisi käsittelemään määräaikaisuuden aikana. Näin ollen muutoksenhaulla olisi vain jälkikäteinen vaikutus.

²³⁸ Sisäministeriö, rajavartio-osasto, 10.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 1–2.

²³⁹ HE 77/2017 vp, s. 20.

²⁴⁰ Koskinen & Kulla, 2019, s. 47.

²⁴¹ Wideroos & Metsäpelto, 2003.

²⁴² Koskinen & Kulla, 2019, s. 47–50.

Nimityksen kumoavan tuomioistuimen päätöksen ei nähty parantavan hakijan oikeusturvaa, kun tuomioistuimen nimityksen kumoava päätös saataisiin vasta määräaikaisuuden päättymisen jälkeen.²⁴³ Hallintovaliokunta esitti kritiikkiä esitetystä rajauksesta, sillä mietinnön mukaan ei ollut perusteluja sille, miksi valituskielto olisi tullut ulottaa kahden vuoden määräaikaistuuksiin. Hallintovaliokunta perustelee tätä sillä, että tuomioistuinten työtilastoja koskevan julkaisun mukaan hallinto-oikeuksien käsittelyajan keskimääräinen pituus oli 8 kuukautta maan kaikissa hallintotuomioistuimissa vuonna 2016. Mietinnössä esitettiin hallituksen esityksen muuttamista siten, että valituskielto koskisi enintään vuoden kestäviä määräaikaistuuksia virkasuhteita.²⁴⁴

Esitetystä ei kuitenkaan ilmene onko keskimääräistä valitusaikaa seurattu pidemmältä aikaväliltä ja onko se ollut vuosittain lähes stabiili. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat vaihtelevat alueittain. Esimerkiksi vuonna 2020 Vaasan hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 13,5 kuukautta²⁴⁵ kun taas Helsingin hallinto-oikeuden keskimääräisesti 9 kuukautta²⁴⁶. Näiden lukujen valossa valitusoikeuden rajoittamista alle kahden vuoden määräaikaistuuksiin voidaan pitää perusteltuna, jotta virkaa hakevien alueellinen tasaveroisuus on mahdollista taata. Valtiovarainministeriön antamassa vastineessa painotetaan sitä, että mikäli päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valituksen voimaantuminen kestää runsaat kaksi vuotta²⁴⁷. Virkanimityksiä koskevat valitukset ovat koettu työläiksi kuntien nimityksiä koskevan kokemuksen perusteella, johtuen esimerkiksi siitä, että nimityksasioissa asianosaisia on aina enemmän, kun yksi. Tämä on omiaan vaikuttamaan käsittelyaikojen pituuteen.²⁴⁸

Päättelisin lainvalmisteluaineiston pohjalta, että määräaikaistuuksien rajoittamisen sääntely voi mahdollisesti saada aikaan haitallisen ohjausvaikutuksen. Virastoja voi

²⁴³ HE 77/2017, s. 21.

²⁴⁴ HaVM 8/2018 vp, s. 26.

²⁴⁵ Vaasan hallinto-oikeus, 2020, s. 20.

²⁴⁶ Helsingin hallinto-oikeus, 2020, s. 31.

²⁴⁷ Valtiovarainministeriö, 2018, s. 19–20.

²⁴⁸ Helsingin hallinto-oikeus, 2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017, s. 1.

esimerkiksi houkuttaa määräaikaisuuden asettaminen niin lyhyeksi ajaksi, ettei hakijoille synny valitusoikeutta, vaikka pääsäännön mukaan virkamies tulee nimittää koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi. Esimerkiksi työnluonne voidaan arvioida aiheettomasti alle kahden vuoden pituiseksi tai sijaisuuksien pituus arvioida virheellisesti. Tämä vaikuttaisi taas osaltaan siihen, että määräaikaisuuksia mahdollisesti ketjutettaisiin perusteettomasti. Koska alle kahden vuoden määräaikaisuuden takia valitusoikeutta ei synny, eikä nimityksestä voi valittaa, ei myöskään hakuilmoituksen oikeellisuus tai määräaikaisuuden lainmukaisuus tule arvioitavaksi. Tällöin hakijoilta voidaan valheellisesti supistaa oikeusturvaa. Valtiokonttorin tuottamasta valtion henkilöstökertomuksesta selviää, että vuonna 2020 määräaikaisten palvelussuhteiden määrä oli koko henkilöstöstä 16,8 prosenttia. Määräaikaisten osuuden lisääntyminen on ollut trendinä vuosittain 2010 vuonna alkaneen tarkastelujakson aikana.²⁴⁹

3.4 Nimityspäätöksen pysyvyys siitä valittaessa ja nimitetyn oikeusturva

Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 122 §: ensimmäisessä momentissa säädetään, että päätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ilman lainvoimaa, mikäli laissa näin erikseen säädetään. Nimityspäätöksiä osalta päädyttiinkin siihen, että päätös voitaisiin panna täytäntöön jo ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kyseisellä menettelyllä poistettiin virastojen tarve järjestää viran tai virkasuhteen tehtäviä väliaikaisesti tai määräaikaisen sijaisen valitsemista tehtävään. Toimeenpaneminen siten mahdollistaa sen, että virkaan nimitetty voi halutessaan alkaa hoitaa virkaa jo ennen kuin päätös on saanut lainvoimaa.²⁵⁰

Virkaan nimitettyä ei voida kuitenkaan velvoittaa aloittamaan tehtävän hoitamista ennen, kun nimityspäätös on saanut lainvoiman. Mikäli nimitetty päättää alkaa hoitamaan virkaa vasta kun päätös on saanut lainvoiman, pantaisiin nimityspäätös näissä tilanteissa käytäntöön vasta viran hoitamisen aloittamishetkellä. Perusteiksi hallituksen esityksessä

²⁴⁹ Valtiokonttori, 2021, s. 16; valtiokonttori näkee määräaikaisen työvoiman käytön olevan välttämätöntä, jotta virastot kykenevät mahdollisimman tehokkaasti vastaamaan työvoimatarpeen äkkinäisiin muutoksiin.

²⁵⁰ HE 77/2017 vp, s. 22–23.

on esitetty sitä, ettei nimitetyllä ole tilanteessa, jossa nimityspäätös saatetaan hallinto-oikeuden käsittelyyn, varmuutta tehtävien jatkuvuudesta, jos nimityspäätös tulisi kumoaksi tuomioistuinkäsittelyn vaikutuksesta. Hallituksen esityksessä päädyttiin esittämään nimitetylle oikeutta saada virkavapaata kuvatun kaltaisessa tilanteessa. Tällöin virkamieslain 65§:n 5 momentin mukaan valtion virkaan nimitetty virkamies, joka alkaa hoitaa valtion toista virkaa ennen, kun päätös on saanut lainvoiman, on virkamiehellä oikeus saada virkavapaata aikaisemmasta virkasuhteestaan siihen asti, kunnes päätös on saatu lainvoimaiseksi. Virkamies katsottaisiin eronneeksi aikaisemmasta virastaan sinä ajankohtana, jona nimityspäätös saa lainvoimansa.²⁵¹

Virkavapaa mahdollisuus ei kuitenkaan koske määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettyjä virkamiehiä²⁵². Nimityksen epävarmuustekijä tulee siten poistetuksi vain tilanteessa, jossa nimitetty on jo virkasuhteessa valtioon²⁵³. Mikäli henkilö on esimerkiksi työsuhteessa yksityisessä organisaatiossa tai viranhaltijana kunnassa, ei kyseistä virkavapaa oikeutta synny. Tapauksessa, jossa virkaan valittu on jo alkanut hoitamaan virkaan tai virkasuhteeseen kuuluvia tehtäviä ja hallinto-oikeus päättyy kumoamaan nimityspäätöksen ja virkaan nimitetään alkuperäisen nimitetyn sijasta joku muu hakijoista, tarkoittaa tämä kyseisen henkilön toimeentulon loppumista. Koska ennen päätöksen voimaan tulemistä nimityspäätös ei ole lainvoimainen, eikä virkaa valitusprosessin ajan hoitanutta ole nimitetty virkaan, ei tällöin ole kysymys irtisanomisesta. Virkaa hoitanut ei ole siten oikeutettu irtisanomisajan palkkaan vaan saa palkan ainoastaan hoitamastaan työstä. Tämä aiheuttaa virkaan valitulle huomattavaa taloudellisen tilanteen heikkenemistä. Valtion virkamieslain 55 §:n 1 momentin mukaan virkoja koskevat asiat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisinä. Tähän kategoriaan kuuluu muiden ohella virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisasiat. Oikeusneuvos Jääskeläinen toteaa kuitenkin antamassaan asiantuntijalausunnossa, että lainsäädännössä on

²⁵¹ HE 77/2017 vp, s. 22–23.

²⁵² Valtiovarainministeriö, 2019, s. 26; 'virantäytössä noudatettavista periaatteista' ohjeessa suositellaan kertomaan hakijoille mahdollisuudesta saada virkavapautta jo haastatteluvaiheessa. Virkavapautta virkamiehen tulee hakea itse, mutta se myönnetään suoraan lain nojalla.

²⁵³ HaVM 25/2012, s. 6.

kymmeniä säännöksiä velvollisuudesta käsitellä tiettyä asiaryhmää koskevat valitukset kiireellisenä eikä näiden kaikkien noudattaminen samanaikaisesti ole käytännössä mahdollista.²⁵⁴ Tästä johtuen tuomioistuinten käsittelyajat näissä tilanteissa voivat venyä hyvinkin pitkiksi, jolloin myös virkaan valitun epävarmuuden ajanjakso on pitkä.

Valitusoikeuden avaamisen nähtiin olevan omiaan huonontamaan valtion työnantaja kuvaa ja täten vaikeuttamaan pätevän henkilöstön saamista. Esimerkiksi yksityisessä organisaatiossa työskentelevän voi olla hyvinkin vaikea irtisanoutua aiemmasta tehtävästään, kun varmuutta työn jatkuvuudesta ei ole.²⁵⁵ Sisäministeriön asiantuntijalausunnossa otetaankin tähän kantaa toteamalla, että valituskiellon kumoamisen vähentäisi todennäköisesti erityisesti yksityiseltä sektorilta valtion virkoihin hakevien määrää²⁵⁶.

Sisäministeriö painottaa, että yksityiseltä sektorilta virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn osalta valitusmenettely johtaisi pitkään epävarmuuden ajanjaksoon. Pahimmassa tapauksessa nimitetty henkilö jäisi ilman työpaikkaa. Ministeriö piti tätä riskiä merkittävänä, etenkin sen vuoksi kuinka menettely asettaa viranhakijat erilaiseen asemaan keskenään. Mikäli nimitetty henkilö aloittaa viran tehtävien hoitamisen ennen nimityspäätöksen astumista lainvoimaiseksi, saattaisi tämä käytännössä johtaa tilanteeseen, että tehtävässä aloittanut pätevyöityy tehtävään muutoksenhakuprosessin aikana. Kun katsotaan edellä esitettyjä hallinto-oikeuksien keskimääräisiä käsittelyaikoja, voi tämä hyvinkin johtaa tilanteeseen, jossa virkaa hoitanut saa tarvittavat tietotaidot viran asianmukaiseen hoitamiseen. Mikäli nimityspäätös tällöin kumotaan ja nimitysharkinta tehdään uudelleen sen hetkisen vallitsevan tilanteen mukaan, saattaisi uudelleen aloitettu nimitysprosessi johtaa asiallisesti samaan lopputulokseen kuin valituksen johdosta kumottu päätös. Jos taas muutoksenhakuprosessin aikainen työkokemus jätetään huomiotta, asettaisi se kumotulla päätöksellä nimitetyn henkilön muita hakijoita epäedullisempaan

²⁵⁴ Oikeusneuvos Jääskeläinen, 5.12.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 7.12.2017, s. 2; kiireellisyys säännösten taustalla ei näytä olevan tietoista ei hallinnonalat ylittävää oikeuspoliittista harkintaa siitä, minkä säännöksen kiireellisyydelle tulee antaa eniten painoarvoa.

²⁵⁵ Valtiovarainministeriö, 2016, s. 31–34; tilanteessa kävisi tällöin mahdollisesti niin, että virkaan nimitetyn palvelussuhde päättyisi, eikä aikaisempi palvelussuhde olisi enää voimassa.

²⁵⁶ Sisäministeriö, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 1.

asemaan, mikäli muiden hakijoiden osalta kyseiseltä ajalta saatu työkokemus otettaisiin huomioon.²⁵⁷

Hallituksen esityksessä esitettiin, että muutoksenhaun seurauksena nimityspäätös voisi jäädä voimaan tai se voitaisiin kumota. Kumoamiselle kuitenkin on ehdotettu lainvalmisteluaineistossa vaihtoehtoista ratkaisua. Esimerkiksi valtiovarainministeriön nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmänmuistiossa on ehdotettu säädettäväksi hyvitysseuraamusta. Tällöin mikäli hallinto-oikeus katsoisi nimityspäätöksen lainvastaiseksi ei päätökseen tehtäisi muutosta vaan hakija olisi oikeutettu rahalliseen hyvitykseen.²⁵⁸ Hyvitysseuraamuksen hyväksi puoliksi esitettiin nimityspäätöksen pysyvyys ilman uutta hakumenettelyä, joka parantaisi täten nimitetyn oikeusturvaa sekä nimittävän viranomaisen toiminnan sujuvuutta, sillä prosessi ei vaikuttaisi viran tehtävien hoitoon eikä edellyttäisi väliaikaisjärjestelyjä. Hyvitystä vastaan olevaksi seikaksi nousi se, ettei sen nähty saavuttavan vastaavaa hyötyä viranhakijan näkökulmasta kuin päätöksen kumoamisella saatava hyöty.²⁵⁹ Sisäministeriö ei asiantuntijalausunnossaan kannattanut valitusoikeuden avaamista. Mikäli näin kuitenkin tapahtuisi oli ministeriön kanta asiasta se, että seurauksena ei tulisi olla nimityksen kumoaminen vaan hyvitysseuraamus. Hyvitysseuraamuksella voitaisiin vahvistaa nimittämättä jääneiden oikeusturvaa riittävästi, ilman, että se johtaisi nimityspäätöksen pysyvyyttä koskevan epävarmuuden aiheuttamiin kustannuksiin.²⁶⁰

Näkisin, että mikäli hyvitysseuraamus olisi otettu käyttöön valitusoikeuden sijasta olisi sen ulottuvuuteen tullut kiinnittää paljon huomiota. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu on sanonut, että hyvitysseuraamusta työhönottosyrjinnässä tasa-arvolain nojalla sovelletaan vain silloin, kun epäillään, että työhönottovalinnassa on syrjäytetty ansioituneempi, vastakkaista sukupuolta oleva hakija ilman tasa-arvolaisissa vaadittua painavaa syytä. Syrjinnästä kyseisen säätelyn pohjalta on siten vain kyse vasta siinä vaiheessa, kun

²⁵⁷ Sisäministeriö, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 1–2.

²⁵⁸ Valtiovarainministeriö, 2016, s. 35–36.

²⁵⁹ HE 77/2017 vp, s. 19.

²⁶⁰ Sisäministeriö, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 2.

valinnasta on tehty päätös. Näin ollen päätöstä edeltäviä menettelyjä, kuten hakijoiden karsimista hakijoiden joukosta tai haastateltavien valintaa ei voida saattaa arvioitavaksi eikä vaatia menettelystä hyvitystä.²⁶¹ Hakijan oikeusturvaan vaikuttavana seikkana hyvitysseuraamussäännös olisi siten nimityspäätösasioissa tullut mielestäni ulottaa myös valintapäätöstä edeltävään valinnantekoprosessiin. Hallituksen esityksessä viitataan ainoastaan hyvitysseuraamuksen käyttöön valintapäätöksestä valittamiseen²⁶². Tästä syystä esitetyllä tavalla hyvitysseuraamus vaihtoehtoa ei mielestäni tullut pitää vaihtoehtoisena toteutumistapana, sillä kyseisen keinon vaikutus on erittäin suppea, eikä sillä mielestäni olisi lakimuutoksen tavoittelemaa positiivista vaikutusta viranhakijan oikeusturvaan. Mikäli hyvitysseuraamus olisi laajennettu ulottumaan valintamenettely vaihetta, olisi se mielestäni hyvä vaihtoehto.

3.5 Vaikutukset viranomaisen toimintaan ja viranomaisen häiriöttömän toiminnan ja jatkuvuuden asettamat vaatimukset

Virkaan hakijoiden ja virkaan nimitetyn oikeusturvan lisäksi valituskiellon kumoamisella on vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Lainvalmisteluaineistossa painotettiin, että lakiuudistuksessa on otettava huomioon ne vaatimukset, joita viranomaisen toiminta ja toiminnan häiriöttömän jatkuvuuden vaatimukset asettavat²⁶³. Jo vuonna 1986 virkamieslakia säädettäessä todettiin, että virkasuhdeasioissa valituskieltoa voitiin pitää tarpeellisena siksi, että nimityspäätökset tulivat valituskiellon vuoksi heti voimaan, joka tehostaa ja nopeuttaa merkittävästi virkasuhdeasioiden hoitoa ja siten viranomaisen tehtävien hoitamista²⁶⁴.

Valitusoikeuden avaaminen nimityksiin pidettiin merkittävänä muutoksentehtävänä valtionhallinnon nimittämismenettelyyn ja etenkin virastojen toiminnan niihin tilanteisiin, jossa nimityspäätös ei ole vielä saanut lainvoimaa. Nimitettävä voi halutessaan ryhtyä

²⁶¹ K 22/2018 vp, s. 44.

²⁶² HE 77/2017 vp, s. 19.

²⁶³ Valtiovarainministeriö 41/2016, s. 44.

²⁶⁴ HE 238/1984 vp, s. 61.

hoitamaan tehtäviä tilapäisesti, kunnes valitus on saatu päätökseen tuomioistuimissa. Tilanteessa, jossa virkaa ei ole alettu hoitamaan valitusprosessin keskeneräisyyden vuoksi, viranomaisen joutuu järjestämään tehtävät määräaikaista muilla tavoin. Jos tuomioistuin päätyy siihen, että nimityspäätös tulee kumota, esimerkiksi puutteellisen hakijoiden arvioinnin takia, valintaprosessimenettely on käynnistettävä alusta. Tilanne aiheuttaa epävarmuutta nimittävälle viranomaiselle ja näin ollen merkittävää haittaa virastojen tulokselliselle toiminnalle, toimintojen jatkuvuudelle ja toimintojen järjestämiselle.²⁶⁵ Viranomaistoimintojen kannalta olisikin tärkeää, että nimitykset hoidettaisiin mahdollisimman nopeasti ja näin mahdollistettaisiin tuloksellinen toiminta heti nimityksen jälkeen²⁶⁶. Epävarmuutta voi kuitenkin kestää pitkäänkin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikojen vuoksi, jotka voivat olla kaksi tai jopa kolme vuotta²⁶⁷.

Valitusoikeuden piiriin kuuluva virkaan nimitetty voi siis halutessaan ryhtyä hoitamaan virkaa siinä tilanteessa, jossa nimityspäätös ei ole vielä saanut lainvoimaa. Nimitetty ei kuitenkaan ole tähän velvoitettu, vaan voi aloittaa viran tehtävät vasta päätöksen saatua lainvoiman.²⁶⁸ Sisäministeriö piti tätä nimitetyn valinnanvapautta ongelmallisena viranomaisen tehtävien tehokkaan hoitamisen järjestämisen kannalta. Ministeriön näkemyksen mukaan nimittävällä viranomaiselle olisi tullut säätää oikeus lainvoimaa vailla olevan nimityspäätöksen täytäntöönpanosta siten, että virkaan nimitettyä kuitenkin kuultaisiin tällaisessa tilanteessa.²⁶⁹ Tästä nousee kuitenkin kysymys siitä voiko julkisen organin häiriöttömän toiminnan ja jatkuvuuden velvoite nousta suuremmaksi velvoitteeksi, kun nimitetyn oikeusturvasta johtuvat kysymykset ovat.

Valituksen tekeminen hallinto-oikeudelle ei merkitse sitä, että nimittävälle viranomaiselle kuuluva nimitystoimivalta siirrettäisiin tuomioistuimelle. Tuomioistuimen

²⁶⁵ Valtiovarainministeriö 41/2016, s. 44.

²⁶⁶ HE 77/2017 vp, s. 16.

²⁶⁷ Hallitusneuvos, Äijälä, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp 16.11.2017, s. 4.

²⁶⁸ Valtiovarainministeriö, 2019, s. 26.

²⁶⁹ Huvila, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017, s. 2.

tehtävänä on tutkia nimityksen oikeudelliset edellytykset, mutta ei ottaa kantaa siihen kuka virkaan tai virkasuhteeseen tulisi nimittää tilanteessa, jossa nimitys on lainvastainen. Hallinto-oikeus voi kumota nimityspäätöksen lainvastaisena tai päätöksen kumotuaan palauttaa sen uudelleen käsiteltäväksi. Mikäli päätöksen kumoaminen johtuisi siinä ilmenevistä menettelyvirheistä, voidaan kyseessä oleva virka tai virkasuhde julistaa uudelleen haettavaksi. Virheen liittyessä nimitysharkintaan on viranomaisen harkittava uuden hakumenettelyn tarvetta, jolloin viran tai virkasuhteen aiemmat hakijat on otettava tällöin menettelyssä huomioon ilman uutta hakemusta. Nimittävän viranomaisen on myös mahdollista jättää kyseessä oleva virka tai virkasuhde täyttämättä. Jos nimitys on oikeudellisesti perusteltu, ei tuomioistuimella ole toimivaltaa nimityspäätöksen kumoamiseen.²⁷⁰

Lähtökohtaisesti virantäyttömenettely hoituu useimmiten ongelmitta, mutta esimerkiksi puutteet nimitysmuistioissa ja nimittävän virkamiehen huono harkinta voivat olla omiaan heikentämään luottamusta virastoa kohtaan. Hallituksen esityksessä korostettiin henkilöstökoulutuksen ja valtiovarainministeriön virastoille antaman ohjeen merkitystä suhteessa nimitysasioiden laatuun.²⁷¹ Virantäyttömenettelyyn osallistuville henkilöille tulisi antaa rekrytointiin liittyvää koulutusta, joka sekkin lisää virastoille syntyviä kustannuksia. Rekrytointi on aina investointi, jossa kustannuksia aiheuttaa esimerkiksi haastatteluihin ja perehdytykseen käytettävä työpanos ja niiden valmisteluun käytetyt työtunnit. On siis selvää, ettei viran julistaminen uudelleen haettavaksi tai valinta aiempien hakijoiden joukosta ole ilmaista. Nimityspäätöksen kumoutuminen voi siten johtaa tilanteeseen, jossa nimittävällä virastolla olisi tarve uudelle henkilöstölle, mutta heille osoitettujen resurssien puitteissa menettelyn uudelleen aloittamiseen ei ole varaa ja virka tai virkasuhde jätetään täyttämättä mahdollisuuksien mukaan. Etenkin tilanteessa, jossa menettelyn uudelleen aloittamisen johdosta päädytään samaan ehdotukseen nimitettävästä henkilöstä, on se nimittävälle viranomaiselle turhaa resurssien kuluttamista. Nimityksistä aiheutuvien valitusprosessien hoitaminen pakottaa virastot hankkimaan juridisen

²⁷⁰ Ridanpää, 2019.

²⁷¹ HE 77/2017 vp, s. 17.

osaamisen hankkimista joko rekrytoinnein tai ostopalveluin²⁷². Näen valitusprosessit erityisen työläiksi ja resurssveja hukkaavaksi, mikäli viranomaisen virkoja hakee yksittäinen henkilö järjestelmällisesti ja toistuvasti ilman, että hänellä olisi kelpoisuusvaatimusten ja nimitysperusteiden valossa mahdollista edetä hakuprosessissa. Tällaista aiheetonta, kiusallaan tehtyä hakemista on hyvin hankala valvoa tai rajoittaa mikä osoittaa järjestelmän höydyksi käyttämisen helppouden.

Jo valtiovarainministeriön asettaman työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää valituskiellon kumoamisen vaikutuksia, totesi vuonna 2016 antamassaan julkaisussa, että lakimuutoksella olisi vaikutus valtion toimintaan. Julkaisussa todettiin, että valitusoikeuden voitiin nähdä heikentävän valtion mahdollisuuksia rekrytoida parasta mahdollista henkilöstöä tehtäviinsä ja olla kilpailukykyinen työnantaja. Valtio on joutunut jo aiemmin kilpailemaan yksityisen sektorin työnantajien kanssa parhaista hakijoista. Valitusoikeuden ajateltiin vaikuttavan niin, ettei aikaisemmasta työpaikasta uskalleta hakeutua valtion palvelukseen yhtä helposti kuin aikaisemmin.²⁷³ Tämä johtaisi virkasuhteen kilpailukyvyn heikkenemiseen palvelussuhdelajina. Hallituksen esityksessä arvioidaankin, että valtion virastot muuttaisivat palvelussuhteitaan yhä enemmän työsuhteisiksi valtion tehtävissä, jossa se on mahdollista, välttääkseen nimityksiin liittyvän valitusoikeuden.²⁷⁴ Esimerkiksi kunnallisissa viranhaltijanimityksissä onkin virkoja karsittu pois, jolloin vuonna 2020 virka tai virkasuhteessa kunnissa oli enää 27 % prosenttia ja työsuhteisia 73 %²⁷⁵. Virkojen muuttaminen työsuhteiksi voidaan nähdä yleiseksi trendiksi myös muissa maissa. Esimerkiksi Ruotsissa virkasuhteista on jo luovuttu kokonaan ja käytössä on ainoastaan yksi palvelussuhdemalli, jolloin tavallinen työlainsäädäntö koskee pääosin myös julkisessa virassa olevia. Vaikkakin myös Ruotsissa on säädetty oma laki, jolla huomioidaan julkisen palvelussuhteen erityispiirteet.²⁷⁶

²⁷² Hallitusneuvos, Äijälä, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp 16.11.2017, s. 4.

²⁷³ Valtiovarainministeriö 41/2016, s. 31–32.

²⁷⁴ HE 77/2017 vp, s. 16; 40.

²⁷⁵ Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, 28.8.2021.

²⁷⁶ HE 196/2002 vp, s. 13.

Johtopäätökset

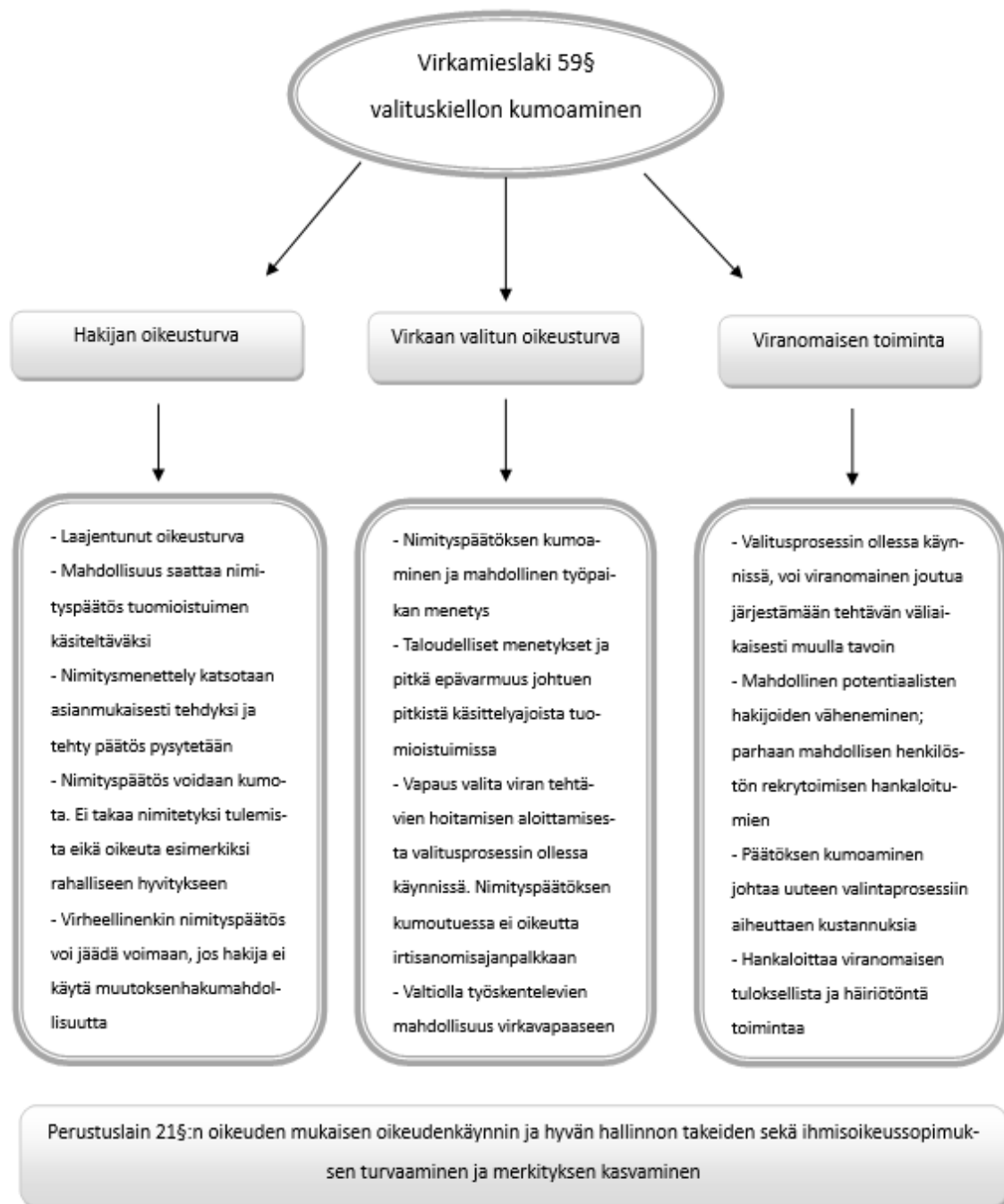
Vaikutukset

Tuomioistuimilla kohdistettu valitusoikeus on tehokkain ja tärkein keino saattaa itseämme koskevat päätökset jälkikäteiseen tarkasteluun ja näin vahvistaa oikeusturvaa. Jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa mahdollistaa viranomaisen toiminnan ja päätösten oikeellisuuden ja lainmukaisuuden. Tämä tärkeä oikeus on turvattuna perustuslakimme 21§:ssä sekä ihmisoikeussopimuksella. Virkamieslain muutoksella myös nimityspäätökset saatettiin suurilta osin tuomioistuinten ratkaistavaksi. Kyseessä on hallintopäätös, josta valitetaan hallintotuomioistuihin. Muutoksella ei kuitenkaan tarkoitettu nimityspäätösten valmistelua ja harkintaa siirrettäväksi pois nimittävältä viranomaiselta. Tuomioistuimen valvonta kohdistuu siihen, että käytetty harkintavalta pysyy lain sallimissa rajoissa ja nimitysvalinnat tehdään laissa annettujen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet huomioon ottaen ja hakijoiden tasa-puolista kohtelua kunnioittaen.

Tutkielmassa tarkastelin viranomaisen tekemää nimitysprosessia. Nimittävän viranomaisen tulee noudattaa laissa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ja nimitysperusteita. Hakijoita tulee kohdella tasapuolisesti toteuttaen yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain säännöksiä. Nimittävällä viranomaisella on lainpuitteissa oikeus käyttää harkintavaltaa, jonka tulee kuitenkin pohjautua objektiivisiin perusteluihin, eikä saa perusteettomasti nostaa yhtä hakijoista muiden ylitse. Nimityspäätöksen kuuluessaan hallintopäätöksiin, tulee sen olla perusteltu ja niiden tulee olla riittävät ja selkeät. Perustelut ilmenevät yleensä nimitysmuistiosta. Huolellisesti valmistelu ja perusteltu nimityspäätös parantaa avoimuutta ja siten luottamusta päätöksiin ja osaltaan vähentää jälkikäteisen muutostarpeen tarvetta. Käsittelemäni oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ratkaisut kuitenkin osoittavat, että nimitysmenettelyssä ja nimitysmuistion laatimisessa on ollut suuriakin puutteita ja samoja ongelmia on kohdattu jo tuoreissa tuomioistuinten ratkaisuisissa. Nimityspäätöksiä koskevien valitusten tuomioistuinten ratkaisut ovat kuitenkin pysyneet

maltillisena, joten voidaanko olettaa, että lainvalmistelussakin ennakoitu nimitysmuistioiden laadun parantamiseen on kiinnitetty huomioita ja näin ollen muutoksenhakumahdollisuuden käytölle ei ole ollut suuremmin tarvetta.

Tutkimuksen tavoitteeksi asetin selvittää millainen on hakijan oikeusturva kokonaisvaltaisesti, etenkin virkamieslain 59§:n valituskiellon kumoutumisen myötä. Lisäksi pyrin vastaamaan kysymykseen; kuinka valitusoikeus vaikuttaa virkaan valitun oikeusturvaan



sekä viranomaisen toimintaan. Kuten odotettu, on muutoksella havaittavasti vaikutuksia jokaiseen näistä osa-alueista. Suurimmat vaikutukset on koottu seuraavaan taulukkoon;

Viranhakijan jo kattavan oikeusturvan voidaan nähdä parantuneen lakimuutoksen myötä. Aiempi keinovalikoima, joka sisälsi tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslain tarjoamat muutoksenhakekeinot sekä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille saivat rinnalleen valitusmahdollisuuden riippumattomaan tuomioistuimeen. Virkaa hakevalle on täten käytössään aiempaa laajempi oikeusturvakeinojen valikoima. Valittaminen tuomioistuimille on lisäksi ensimmäinen keino, jolla voidaan saada päätös tosiasiallisesti muutetuksi jälkikäteen. Aiemmat oikeusturvakeinot eivät ole voineet vaikuttaa nimitykseen sinällään, vaan on voitu antaa nimittävälle virkamiehelle huomautuksia nimitysprosessin hoitamisesta. Lainvastaisestikin tehty nimityspäätös on jäänyt voimaan. Rahallinen korvaus on voinut tulla kyseeseen, mikäli päätös on katsottu tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslain säännöksen vastaiseksi. Osassa korkeimman oikeuden ratkaisussa valituksen tehnyt oli vaatinut nimityspäätöksen kumoamista ja hänen nimittämistään kyseiseen virkaan ansioituneimpana hakijana. Kuten huomattu ei prosessi ole näin yksinkertainen. Tuomioistuin ei voi suorittaa nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa eikä ottaa kantaa siihen kuka hakijoista tulisi valita. Yleisimmin tuomioistuin kumoaa päätöksen ja palauttaa sen viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Uuden nimitysprosessin suorittaminen ei takaa, että valittaja tulisi valituksi. Valituksi voi tulla sama henkilö kuin edellisellä kerralla tai joku muu virkaa hakeneista. Tilanteessa, jossa nimitysmuistiossa on puutteellisesti jonkun tai joidenkin ansioita ja osaamista ei ole esitetty tai se on käyty läpi huolimattomasti, voi nimityspäätös muuttua ja muutoksenhaun vireille laittanut osoittautua ansioituneimmaksi ja näin tulla valituksi virkaan. Tärkeää on myös, että virkaa hakeneet tekevät oman arvionsa siitä, onko viranomainen toiminut riittävän läpinäkyvästi ja selkeästi päätöstä tehdessään ja onko muutoksenhauille tarvetta. Valittajan tulee itse tehdä nimityspäätöksestä valitus ja se voi koskea vain häntä itseään. Valitusta ei voi tehdä ulkopuolinen ja hakija toisen hakijan puolesta.

Vaikutukset virkaan valitun oikeusturvaan ovat merkittäviä. Nimityspäätöksestä valittaminen johtaa pitkään epävarmuuden ajanjaksoon siitä, että tuleeko päätös kumotuksi ja saako virkaan valittu jatkaa tämän jälkeen tehtävässään. Valitusprosessit voivat kestää jopa kaksi vuotta. Valtion virassa työskentelevien osalta tätä epävarmuutta on pyritty vähentämään mahdollistamalla heille virkavapaata aiemmasta valtionhallinnon virasta, johon heillä on oikeus palata, mikäli kumoutunut päätös johtaa jonkun toisen hakijan valitsemiseen kyseiseen virkaan. Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole niille henkilöillä, jotka siirtyvät valtion palvelukseen kunnallisesta virasta tai yksityiseltä sektorilta. Virkaan valitulle on lisäksi annettu vapaus valita aloittaako tämä hoitamaan virkaa, mikäli päätöksestä tehdään valitus tuomioistuimelle. Mikäli henkilö aloittaa virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen valitusprosessin vielä ollessa käynnissä, on hän oikeutettu vain palkkaan siitä työstä, jonka on tehnyt. Nimityspäätöksen kumoutuminen ei oikeuta virkaan valittua saamaan irtisanomisajanpalkkaa, sillä nimityspäätös ei valituksen aikana voi saavuttaa lainvoimaa. Nimittävän viranomaisen tekemä uusi nimitysvalinta voi tulla tällaiselle henkilölle yllätyksenä käsittelyaikojen vaihtelun vuoksi, jolloin virkaa hoitanut voi jäädä vailla työpaikkaa ja toimeentuloa yhtäkkisesti. Lainvalmistelussa esitettiin vaihtoehtoiseksi toteuttamistavaksi hyvitysseuraamusta, jolloin tehtyä nimityspäätöstä ei kumottaisi vaan valittaja olisi oikeutettu hyvitykseen. Tämän vaihtoehdon valinta ei olisi ollut niin voimakas vaikutteinen valitun oikeusturvaan, mutta tällöin hakijan oikeusturva ei olisi juurikaan muuttunut aiemmasta.

Myöskään vaikutuksia viranomaisen toimintaan ei voida tässä yhteydessä sivuuttaa. Suur osa henkilöstöstä on valtionhallinnon suurin voimavara ja henkilöstökulut myös suurin menoerä. Lakimuutoksella pelättiin olevan vaikutuksia pätevän henkilöstön saamiseen valtion virkoihin, sillä jo aiemmin valtio on muiden toimijoiden rinnalla joutunut kilpailemaan työvoimasta. Nimityspäätöksen kumoutuessa hallinto-oikeudessa ja sen palautuessa takaisin nimittävälle viranomaiselle voidaan nimitysprosessi joko aloittaa kokonaan alusta julkaisemalla uusi hakuilmoitus ja ottamalla myös aiemmin virkaa hakeneet mukaan harkintaan tai tekemällä päätöksen ainoastaan alun perin hakeneiden kesken ja heitä vertaillen. Joka tapauksessa uudelleen tehtävä nimitysprosessi luo viranomaiselle

kuluja ja sitoo työvoimaa. Viranomaisen onkin syytä kouluttaa virkanimityksiä tekevää henkilökuntaa tekemään asianmukaisesti perusteltuja ja dokumentoituja, läpinäkyviä päätöksiä. Tällöin päätöksiensä saattaminen muutoksenhaualla käsiteltäväksi ei välttämättä tule käsiteltäväksi lainkaan tai ainakin tuomioistuimien pystyy näkemään yksiselitteiset perustelut päätökselle ja pitäessään niitä hyväksyttävänä päätyä pysyttämään viranomaisen valinnan. Virkaan valitulle annettu valinnanvapaus sen suhteen alkaako tämä hoitamaan virkaan kuuluvia tehtäviä valitusprosessin ollessa käynnissä, saa aikaan myös sen, että viranomaisen voi joutua järjestämään viranhoitamisen jollain muulla tavoin väliaikaisesti. Tämä heikentää osaltaan viranomaisen häiriötöntä toimintaa. Häiriöttömän toiminnan ja jatkuvuuden asettamat vaikutukset ovat asioita, joiden kautta tarkastellessa olisi voitu valinnan siirtämistä virkaan valitulle pitää ongelmallisena. Päätösvallan pidättämistä nimittävällä viranomaisella olisi kuitenkin taasen rajoittanut tahattoman paljon nimitetyn oikeusturvaa.

Lainmuuttamisella on ollut vaikutuksia legitimizeettiin ja oikeusvarmuuteen. Valitusoikeus parantaa legitimizeettiä, joka näkyy kansalaisten tosiasiallisena hyväksyntänä järjestelmää kohtaan, kun julkisenvallankäyttöä tarkastelu on jälkikäteistä, avointa ja läpinäkyvää. Oikeusvarmuus on osa oikeusturvaa ja sillä tarkoitetaan oikeusvaikutusten selkeyttä ja ennakoitavuutta. Ennakoitavuuteen kuulu ajatus siitä, että päätöksiin tehdä jälkikäteen muutoksia ja kansalaisten tulee voida luottaa viranomaisten päätösten oikeellisuuteen ja pysyvyyteen. Virkaan tai virkasuhteeseen valitun oikeusvarmuuteen nimityspäätöksen kumoaminen vaikuttaa siten, ettei hän voi luottaa nimittävän viranomaisen tekemän päätöksen pysyvyyteen. Tuomioistuimen päättäessä nimityspäätöksen kumoamisesta tehdään päätökseen muutoksia, jotka heikentävät oikeusvarmuutta. Nimityksen kumoamisen oikeusvaikutuksetkaan eivät ole selkeät, kun kumoamista seuraa virkaan valitulle epävarmuuden ajanjakso siitä onko hänen mahdollista jatkaa viranhoitamista vai valitaanko tehtävään joku toinen hakijoista.

Virkamieslain valitusoikeuden avaamista voidaan pitää kaiken kaikkiaan positiivisvaikutteisena. Lakiuudistuksen suurimpana prioriteettina oli hallituksen esityksen mukaan

lisätä viranhakijoiden oikeusturvaa ja parantaa hallinnon avoimuutta ja kerryttää luottamusta. Valtionhallinnon nimityspäätökset näyttäytyvät jatkossa avoimempina ja toiminta läpinäkyvämpänä. Nimityksiä tekevät joutuvat kiinnittämään tekemiinsä ratkaisuihin ja perusteluihin aiempaa enemmän huomiota, eivätkä ne siten ole välttämättä kritiikille niin alttiita. Viranhakijalla oikeusturva on laaja ja muutoksenhaulla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia tehtyyn päätökseen. Vaikka päätöstä ei tuomioistuimessa muutettaisi, käy se kuitenkin läpi arvioinnin laillisista näkökohdista. Itseään koskevien päätöksien valitusmahdollisuuden taustalla olevat perustuslaki ja ihmisoikeussopimus saavat vahvistuvan merkityksen, kun tausta-arvojen optimointiin keskitytään. Subjektiviisen oikeuden olemassaolon tarve vähenee ja painoarvoa annetaan myös sille, että subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempien oikeuksien myöntämisedellytykset voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen synnylle. Lisäksi lainvalmisteluaineistossa esiin nostettu tarve yhtenäistää virkamiesten ja viranhaltijoiden oikeusasemaa saatiin toteutettua, kun valtionhallinnon virkaa hakevien oikeudet vastaavat toteutuneen toteutuksen myötä lähemmin kunnallisen viranhaun tilaa.

Muutosehdotuksia

Kuten tutkimuksessa osoittautui, on nimitysmenettelyssä ja siitä valittamisen tekemisissä kuitenkin joitakin ongelmakohtia. Yksi ongelmakohta on nimitysmuistiot. Nimitysmuistion laadintaan ei ole olemassa ohjaavia säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa vaan se johtaa juurensa hallintolaista ja siellä säädellystä hallintopäätöksen perusteluvelvollisuudesta. Itsessään sisällöllisiä vaatimuksia muistiolle ei ole säädetty. Nimitysmuistiolla on tärkeä rooli. Sen katsotaan olevan väline, jolla viranhakijan on mahdollista arvioida nimityspäätöksen oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta ja sitä pitääkö hakija tarpeellisenä saattaa päätös tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Mikäli virkaa hakeneiden ansiot, osaaminen, koulutus ja ominaisuudet on hakijoiden osalta yhdenvertaisesti esitetty ja muistiosta on luettavissa valintaan johtaneet tosiasiat, ei viranhakijalle välttämättä synny tarvetta muutoksenhaun käynnistämiseksi. Jos valitus kuitenkin tehdään, on tuomioistuimella tosiasialliset mahdollisuudet arvioida päätöksen lainmukaisuutta

nimitysmuistion perusteella. Ongelmakohtaan voitaisiin puuttua esimerkiksi lisäämällä sääntelyä virkamieslakiin tai -asetukseen, jotka koskisivat nimitysmuistolle annettavaa sisältövaatimusta. Sääntelyä voitaisiin antaa siitä, kuinka laajasti kunkin hakijan ominaisuuksia, osaamista ja ansioita tulisi avata ja millaista vertailua ja yhteenvetoa hakijoista tulisi esitellä. Tärkeää olisi myös säädellä sitä, millä tavoin viranomaisen tulisi esitellä ne johtopäätökset, jolla valittua henkilöä voidaan pitää ansioituneimpana. Olemassa olevalla sääntelyllä nimitysmuistion laadinnasta tulisi yhtenäisempää ja harkitumpaa, jolloin minkä viranomaisen minkä tasoinen virkamies, joka tekee valintapäätöksiä, olisi selkeä linja siitä mitä muistioon tulee kirjata.

Toinen ongelma-kohta liittyy harkintavaltaan. Virantäyttöä ohjaavien kelpoisuusvaatimusten ja nimitysperusteiden lisäksi nimittävälle viranomaiselle on osoitettu harkintavaltaa, jota voidaan pitää suppeana harkintana. Harkintavalta ilmenee viranomaisen oikeutena painottaa jotakin tiettyä nimitysperustetta niin, että sen osaamiselle tai hallitsemisella on enemmän painoarvoa kuin toisella nimisperusteella. Lisäksi viranomainen voi päättää mikä merkitys viranhakijoiden erilaisille ansioille ja saavutuksille annetaan nimitysprosessissa. Painotuksilla on vaikutusta viranhakijoiden keskinäistä vertailua tehtäessä. Tilanteessa, jossa viranhakija valittaa nimityspäätöksestä ja tuomioistuimien asian tutkittuana, toteaa lainvastaiseksi ja kumoaa sen, palautuu asia useimmiten uudelleen käsiteltäväksi nimittävälle viranomaiselle. Tuomioistuimen tehtävänä ei ole nykyisellään poistaa tai rajoittaa viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa. Nimityspäätöksen tullessa kumotuksi on viranomaisen päätettävissä, kuka virkaa tai virkasuhdetta hakeneista valitaan, kunhan päätös on perusteltu. Tällöin lainvastaisenakin kumottu päätös voi johtaa samaan lopputulokseen, kun ensimmäisellä kerralla tai muutoin vastoin valittajan odotuksia. Onkin pohdittava, pääseekö valittaja tällöin oikeuksiinsa. Tästä näkökulmasta pohdittuna esimerkiksi ehdotettua hyvitysseuraamusmenettelyä voidaan pitää kelvollisena vaihtoehtona tai ainakin toteutettuna valitusoikeuden kanssa rinnan. Tällöin mikäli päätös ei muuttuisi viranomaisen harkintavallan käytön myötä, olisi valittaja oikeutettu hyvityksiin, mikäli tuomioistuin toteaisi nimittävän viranomaisen toimineen virheellisesti.

Jatkotutkimuksen aihe

Valitusmahdollisuuden ulkopuolelle rajattiin suhteellisen iso osa nimityspäätöksistä. Lainvalmisteluaineistossa rajaamiselle annettiin kattavat perustelut. Valtionhallinnon nimityspäätösten ulkopuolelle jättäminen herätti suurin määrän kritiikkiä etenkin asiantuntijalausunnoissa. Juuri valtionhallinnon nimityksiä pidetään usein poliittisina, mikä aiheuttaa kansalaisissa suurta epäluottamusta hallintoa kohtaan. Jatkotutkimuksen voisi kohdistaa etenkin tähän valituskiellon rajautumiseen. Onko keinoa, jolla valtionhallinnossa tehtyjä poliittisia virkanimityksiä voisi jatkossa paremmin valvoa ja millä keinoin heidän päätöksestään saataisiin kansalaisille ja virkaa hakeville henkilöille läpinäkyvämmäksi. Olisiko esimerkiksi oikeuskanslerin etukäteiselle valvonnalle annettava lisää resursseja niin, että heillä olisi aikaa valmistautua ja tarkastella valtionhallinnon ehdottamia nimityspäätöksiä ja näin havaita niissä ilmenevän liiallisen poliittisuuden. Jos etukäteisvalvontaa ei ole mahdollista tehostaa tai tätä tehostamista ei nähtäisi riittävänä oikeusturvan lisääjänä, onko valtionhallinnon nimityksiin syytä avata valitusoikeus, poistamalla valituskielto virkamieslain 59§:stä. Arvioinnin tarpeen määrittelyä voi seurata oikeuskanslerille tulevien kanteluiden määrää seuraamalla. Oikeuskansleri varmasti myös ottaa jatkossa kantaa nimityksiä koskevissa ratkaisuisaan.

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, A. (1978). Mitä lainoppi on? Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Aer, J. (2000). *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ahtela, K., Bruun, N., Koskinen, P. K., Nummijärvi, A. & Saloheimo, J. (2006). *Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*. Talentum.

Antilan, O. & Nousiainen K. (2013) *Selvitys tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:44*. Haettu verkosta 16.12.2021 osoitteesta; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70159/URN_ISBN978-952-00-3647-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Anttila, O., Ojanen, T., Kiiskinen, H., Kortteinen, J., Lavapuro, J., Nieminen, L. & Ylhäinen, M. (2019). *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Alma Talent.

Bruun, N. Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995) *Virkamiesten oikeusasema*. Helsinki: Otava.

Ervo, L. (2005). *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*. Talentum.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2005). *Perusoikeudet*. Sanoma Pro.

- Helsingin hallinto-oikeus. (2020). *Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020*. Haettu verkosta osoitteesta; file:///C:/Users/HP/Downloads/Hehao_toimintakertomus_verksamhetsberattelse_2020.pdf
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja.
- Hirvonen, A. (2012) *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hurskainen, A. (2003). *Hallintopäätöksen perustelemisesta*. Joensuu; Joensuun yliopisto.
- Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Finnpublishers.
- Husa, J. (5/2007). *Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan civil rights uusi tulkintastandardi – tapaus Vilho Eskelinen ym. v. Suomi (19.4.2007)*.
- Husa, J (4/2011). *EIT:n ratkaisujen kansallinen luentatapa: virkanimitys ei koske valittajan oikeuksia (KHO 2011:39)*.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen (4., uudistettu painos.)*. Talentum.
- Jonkka, J. (2007). *Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta*. Oikeus 2007 (36); 3.
- Jyränki, A. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Jyväskylä 2000.

- Keinänen, A. (2012). *Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti?* Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Keinänen, A. & Vuorela, M. (2017) *Laillisuusvalvonnan tuloksellisuudesta – Seurantatutkimus eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta*. Edilex -artikkelit. Rajoitettu pääsy.
- Kirjonen, A. (2019) *Valtion henkilöstökertomus 2019*. Haettu verkosta 20.12.2021 osoitteesta; https://vkazprodwordpressstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/uploads/sites/4/2020/06/Valtion_henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus_2019.pdf
- Kulla, H. (2015) *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum Pro.
- Kulla, H. (2017) *Perustuslakivaliokunnalle*. Noudettu verkosta osoitteesta; <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-137735.pdf>
- Kurki, V. (2018). Ei vain oikeuskelpoisuutta – oikeussubjektikäsitteemme ongelmia ja uudelleenarviointia. *Lakimies* 5/2018.
- Koivisto, I. (2013). *Oikeusturva – Kehittyvä perusoikeus?* *Lakimies* 6/2013.
- Koivisto, I. (2014). *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019) *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Laine, K. & Äijälä, K. (2020) *Valitse oikein – Opas valtionhallinnon johtajien ja asian tun-*

tijoiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriö, valtionhallinnon kehittämisosasto. Haettu verkosta osoitteesta; <https://vm.fi/documents/10623/20807210/Valitse+oikein+-+Opas+valtionhallinnon+johtajien+ja+asiantuntijoiden+rekrytointiin+2020.pdf/953edd77-2a36-f6f7-78d5-af6fd4a21961/Valitse+oikein+-+Opas+valtionhallinnon+johtajien+ja+asiantuntijoiden+rekrytointiin+2020.pdf?t=1607000775840>

Lehtonen, V. (2014). *Henkilöstöjohtamisen keinot saavuttaa valtion budjettitalouden organisaatioissa kustannussäästöjä ja tuloksellisuutta henkilöstön arvo säilyttäen.*

Miettinen, T. & Muukkonen, M. (2006) *Perustuslain 125.2 §:n nimitysperusteet ja kunallinen virantäyttö.* Lakimies 2006.

Murto, E. (2014) *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet viime vuosikymmenien aikana.* Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Määttä, T. & Paso, M. (2019). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan.* Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet.* Alma Talent Oy.

Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon.* Uudistettu painos. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. (2010). *Hallinto ja oikeus.* Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. (2007). *Hallintoprosessioikeus.* Talentum.

Mäenpää, O. (2000). *Hallinto-oikeus* (3. laitos.). Werner Söderström lakitieto.

Oikeuskanslerinvirasto. (2013). Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012. Oikeuskanslerinvirasto, Helsinki 2013. Haettu verkosta osoitteesta; https://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/kertomus_vuodelta_2012/k_7_2013_vp.pdf

Oikeuskansleri Pöysti, T, (2020) Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020. Haettu verkosta 25.10.2021 osoitteesta; https://www.okv.fi/media/filer_public/3c/cb/3ccb2cb2-543f-4522-ac30-8d286f870686/okv_kertomus_2020.pdf

Oikeusministeriön julkaisuja - mietintöjä ja lausuntoja. (2019). Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako 2019:24. Haettu verkosta 18.12.2021 osoitteesta; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161658/OM_2019_24_Ylimpien_laillisuusvalvojien_tehtavanjako.pdf

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 59/2015. Säädosvalmistelun kuulemisohjeet. Lausuntotiivistelmä. Haettu verkosta 6.4.2022 osoitteesta; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76626/omml_59_2015_saadosvalmistelu_lausuntotiivistelma_58_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pajukoski, M. (2010). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveyshuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (THL). Helsinki 2010. Haettu verkosta osoitteesta; <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80172/e0478f47-54ae-4c65-a915-c35d9a979c11.pdf?sequence=1#page=19>

Purmonurmi, N. (2009). *Syrjintäkiellot virantäytössä*. Tampereen Yliopistopaino Oy.

Saarenpää, A. (2016). *Oikeusinformatiikka. Teoksessa oikeus tänään. Osa 1.* Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki* (Toinen, uudistettu painos.). Helsinki: Talentum.

Saraviita, I. (2005) *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä.* Helsinki: Talentum.

Stoor, H. (2010). Oikeusasiamies 90 vuotta – juhlakirja. Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta. Haettu verkosta 18.12.2021 osoitteesta; <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44493/Stoor%2C+Oikeusasiamiehen+esittama+arvostelu.pdf/a78972c3-cd40-437c-88ee-92c86be11140>

Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi.* WSOY lakitieto.

Valtiokonttori. (2021). Valtion henkilöstökertomus 2020. Haettu verkosta 20.12.2021 osoitteesta; https://vkazprodwordpressstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/2021/06/valtior_henkilostokertomus_2020.pdf

Vaasan hallinto-oikeus. (2020). Vaasan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020. Haettu verkosta osoitteesta; file:///C:/Users/HP/Downloads/Vaasan_hallinto-oikeuden_toimintakertomus_2020.pdf

Valtiovarainministeriö. (2019). Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. VM/2643/00.00.00/2018. Haettu verkosta 20.12.2021 osoitteesta; <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Ohje+virant%3%A4yt%3%B6ss%3%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

Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2016. Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio. Haettu verkosta 20.10.2021 osoitteesta; <file:///C:/Users/HP/Downloads/Nimitysp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksi%C3%A4%20koskevan%20valituskiellon%20kumoamista%20selvitt%C3%A4neen%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20muistio.PDF>

Valtiovarainministeriö julkaisu VM/2643/2018. Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Haettu verkosta 25.10.2021 osoitteesta; <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>

Viljanen, V.-P. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: WSOY.

Voutilainen, T. (2019). *Oikeus tietoon*. Edita Publishing Oy.

Virallislähteet

EK 22/2015 vp. Eduskunnan kirjelmä puheneuvoston ehdotuksesta (PNE 1/2015 vp) eduskunnalle laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi.

EV 81/2018 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä (HE 77/2017 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

K 22/2018 vp. Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

KHO 23.1.2017 dnro H 553/16. Lausunto valtiovarainministeriölle nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistiosta.

HaVM 25/2012 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 61/2011 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HaVM 8/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 77/2017 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

HE 57/1985 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskeväksi lainsäädännöksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 181/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 61/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 91/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 77/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 15/2000 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalainlain muuttamisesta.

PeVL 51/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 181/2010 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

PeVL 18/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 61/2011 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

PeVL 23/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä

(HE 91/2011 vp) eduskunnalle laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 39/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä

(HE 121/2013 vp) eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakikauttamisesta ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lain-säädännöksi.

PeVL 25/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen vuosikertomuksesta

(K 10/2016 vp.

PeVL 42/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä

(HE 77/2017 vp) eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston esityksestä

(PNE 1/2015 vp) laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun alin muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi.

Valtiovarainministeriö. (2018). Vastine: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virka-

mieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 77/2017 vp.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi, 63235/00, suuri jaosto 19.4.2007.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KKO: 1996:140

KHO: 2005:44

KHO 2006:93

KHO 2018:1478

KHO 2020:128

KHO 2011:39

KHO 2021:158

Helsingin HO 15.04.2020 päätös 20/0302/2

Hämeenlinnan HAO 17.04.2002 päätös 02/0177/3

Turun HAO 14.04.2008 päätös 08/0113/1

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut

OKV 14.02.2012 dnro 285/1/2010. Menettely virkamiesasioissa.

OKV 17.06.2013 dnro 1278/1/2011. Nimityspäätös on perusteltava.

OKV 26.03.2013 dnro 1300/1/2011. Virantäyttöä koskeva nimitysmuistio.

OKV 06.03.2014 dnro 1099/1/2012. Virantäyttö.

OKV 23.04.2014 dnro 1650/1/2012. Aluehallintoviraston menettely virantäytössä.

OKV 18.12.2014 dnro 110/1/2014. Virkanimitykset Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa.

OKV 12.02.2015 dnro 1161/1/2014. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittäminen.

OKV 17.03.2015 dnro 1512/1/2013. Valtakunnanvoudinviraston menettely nimitysasioissa.

OKV 03.09.2015 dnro 1055/1/2014. Nimitysmuistion ansiovertailu.

OKV 12.11.2015 dnro 643/1/2015. Asiakirjapyyntöön käsittely.

OKV 09.05.2016 dnro 237/1/2015. Viranhakijoiden ansioiden puutteellinen selvittäminen.

OKV 03.06.2016 dnro 1547/1/2015. Virkanimitys oli perusteltu puutteellisesti.

OKV 13.09.2016 dnro 1269/1/2015. Viranhakuilmoituksen sisältö ja virantäyttömenettely.

OKV 24.01.2017 dnro 58/20/2016. Valitusoikeuden avaaminen virkanimityksiin.

OKV 07.03.2017 dnro 1132/1/2016. Virkanimitys oli perusteltu puutteellisesti.

OKV 19.07.2019 dnro 813/1/2018. Esteellisyys virantäytössä ja päätöksen perustelemien.

OKV 15.08.2019 dnro 1193/1/2019. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimityksessä ei huomautettavaa.

OKV 03.12.2019 dnro 1684/1/2018. Poliisin virkanimitysten perustelut olivat puutteelliset.

OKV 24.01.2020 dnro 157/1/2019. Asiakirjapyyntöön vastaaminen.

OKV 20.08.2020 dnro 1692/10/2020. Valtioneuvosto ei ylittänyt harkintavaltaansa Maahanmuuttoviraston ylijohdajan nimityksessä.

OKV 21.06.2021 dnro 623/10/2020. Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen menettely asiakirjapyyntöä käsittelevä ja virkanimitysasiassa.

OKV 21.12.2021 dnro 977/10/2020. Ansiovertailu virkanimitysasioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOAK 20.12.2006 dnro 1975/4/05. Komisarion määräaikaisen virkasuhteen nimitysmenettely ja nimitysmuistio.

EOAK 07.09.2009 dnro 818/4/08. Puutteita nimitysmuistioiden laadinnassa ja virantäytöstä ilmoittamisessa.

EOAK 05.10.2017 dnro 3992/2017. Virkasuhteeseen nimityminen.

EOAK 05.04.2018 dnro 818/2018. Työpaikkailmoituksen lainmukaisuus.

EOAK 02.02.2020 dnro 6917/2019. Nimityspäätöksestä ilmoittaminen.

EOAK 30.07.2020 dnro 7091/2019. Rekrytointimenettely.

Asiantuntijalausunnot

Hallitusneuvos, Äijälä, K. 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp 16.11.2017.

Helsingin hallinto-oikeus, 21.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 21.11.2017.

Hiden, H. 17.10.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

Huvila, H. 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017.

Jonkka, J. 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017.

Kulla, H. 26.9.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

Manner, A. 27.9.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

Mäenpää, O. 28.9.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

Oikeusneuvos Jääskeläinen, N. Korkein hallinto-oikeus, 5.12.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 7.12.2017.

Peltonen, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017.

Pohjolainen, T. 17.10.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 17.10.2017.

Puolustusvoimat, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017.

Salo, M. Oikeuskanslerinvirasto, 22.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 22.11.2017.

Sisäministeriö, 15.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017.

Sisäministeriö, rajavartiolaitos, 10.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 16.11.2017.

Viljanen V. 28.9.2017 asiantuntijalausunto 77/2017 vp PeV 28.9.2017.

Virkamiesyhdistys ry & eduskunnan ammattiosasto ry, 16.11.2017, asiantuntijalausunto, HE 77/2017 vp HaV 21.11.2017.

Verkkosivustot

Wideroos, U-M. & Metsäpelto, T. (2003). Valtion määräaikaiset palvelussuhteet. Noudettu osoitteesta; <https://vm.fi/-/vm-48-321-2003-valtion-maaraaikaiset-palvelussuhteet>

Ridanpää, R. (2019). Muutoksenhaku nimitysasioissa. Suomen poliisijärjestöliitto. Noudettu osoitteesta; https://www.spjl.fi/viestinta/artikkeleja/asiantuntijakirjoitukset/muutoksenhaku_nimitysasioissa.4352.blog

Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat. (2021). Palvelussuhteet. Noudettu osoitteesta; <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot/palvelussuhteet>