



Valtiovarainministeriö

1/2

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.12.2016 VM/2109/03.01.00/2016

Asia:

Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittäneen työryhmän muistio

Työryhmän laatimassa hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään pääsääntöisesti luovuttavaksi valituskiellosta, joka koskee valtion virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitysmistä. Valitusoikeuden avaaminen ehdotuksen mukaisesti on kannatettavaa, sillä jo valitusmahdollisuus sinänsä voi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua sekä osaltaan vahvistaa luottamusta nimityspäätösten asianmukaisuuteen ja julkisen vallankäytön ulkoiseen uskottavuuteen. Oikeuskanslerin aikaisemmissa kannanotoissa on myös esitetty valitusoikeuden avaamista puoltavia näkökohtia.¹

Valitusoikeutta koskevaan pääsääntöön esitetään rajoituksia, jotka luonnoksessa on yleisesti ottaen asianmukaisesti perusteltu. Valitusoikeus ei ehdotuksen mukaan koskisi muun muassa valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia yleisistunnossa tehtäviä nimityspäätöksiä. Näiden nimitysten jättäminen valitusoikeuden ulkopuolelle vaatisi kuitenkin vielä tarkempaa pohdintaa. Yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat muun muassa virastojen päälliköiden sekä ministeriöiden korkeimpien asiantuntija- ja päällikkövirkamiesten nimitykset. Yleisistunnossa tehdyt nimityspäätökset ovat usein niitä, joita julkisuudessa herkästi epäillään poliittisiksi tai muuten perusteiltaan epäasiallisiksi. Lisäksi on otettava huomioon, että muissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin hallintopäätöksiin saa yleensä hakea valittamalla muutosta. Mielestäni luonnoksessa ei ole riittävästi ja asianmukaisesti perusteltu, miksi virkanimityspäätöksiä pitäisi arvioida valitusoikeuden suhteen eri tavalla.

Luonnoksessa katsotaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävissä virkanimityksissä ei ole tarvetta eikä asiallisia perusteita valitusoikeuden säätämiseen, koska oikeuskansleri valvoo näiden nimityspäätösten laillisuutta. Oikeuskanslerin etukäteisvalvonnan katsotaan varmistavan nimitysmenettelyn ja päätösten lainmukaisuuden, ja siten toimivan oikeusturvan takeena. Oikeuskanslerin asemaa nimityspäätösten lainmukaisuuden valvonnassa pidetään luonnoksessa samanlaisena kuin tuomioistuimen, joka tutkisi valituksen päätöksestä.

¹ Luonnoksessa mainitun lisäksi mm. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 s. 15-17

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa esittelylistojen jakamisen ja istunnon välisenä aikana. Käytännössä tarkastukseen on yleensä aikaa alle kaksi työpäivää. Tarkastettavia esittelylistoja on joka viikko yleensä useita kymmeniä, sillä esimerkiksi vuoden 2016 aikana yleisistunnossa käsiteltiin 1 587 asiaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu käytännön syistä lähinnä niihin asiakirjoihin, jotka ovat esittelylistan liitteenä. Nimitysasioissa näitä ovat nimitysmuistio ja hakijoiden ansioista tehty yhteenvedo. Tarkastuksessa ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia nimityksen valmistelussa kertyneitä asiakirjoja eikä valmisteluprosessin yksityiskohtia. Tästä syystä on mahdollista, että kaikki nimityspäätöksiin liittyvät laillisuuskysymykset eivät tule esille ennakkolisessä valvonnassa. Esimerkkinä tästä on oikeuskanslerin päätös [OKV/237/1/2015](#), jossa nimityksen valmistelussa tapahtunut menettelyvirhe oli havaittavissa vasta jälkikäteen tehdyn kantelun perusteella. Oikeuskanslerin asemaa valtioneuvoston päätöksenteon valvojana ei voi rinnastaa päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevän tuomioistuimen asemaan. Valitusten käsittelyssä voidaan tutkia valtioneuvoston esittelyasiakirjojen lisäksi kaikki valmisteluasiakirjat sekä valmistelevalle ministeriön ja valittajan selvitykset. Valitusten käsittelyyn voidaan myös käyttää asiaa kohden enemmän aikaa kuin esittelylistojen tarkastukseen. Oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta ei siis voi olla yhtä syvällistä eikä yhtä laajaan selvitykseen perustuvaa kuin asian käsittely valituksen johdosta jälkikäteen tuomioistuimessa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtiin vuonna 2016 yhteensä 116 valtioneuvoston toimivaltaan nimityspäätöstä, jotka koskivat nimittämistä virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Näitä asioita koskevien esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan 16 esittelylistan asiakirjoja. Valmistelevalle ministeriö poisti korjauspyynnön johdosta viisi näistä esittelylistoista, koska niissä havaittuja virheitä ei voitu välittömästi korjata. Virkanimitysasioiden osuus kaikista vakavia virheitä sisältäneistä esittelyasioista oli merkittävä, sillä oikeuskanslerinviraston yhteydenoton perusteella poistettuja listoja oli muissa asiaryhmissä yhteensä vain neljä. Tietoisuus oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ei näytä toimivan kokonaan vakavia virheitä ennalta ehkäisevänä valvonnan keinona. Laillisuusvalvontaa täydentävänä keinona valitusmahdollisuus nimityspäätöksistä voisi osaltaan edistää asianmukaisen valmistelun toteutumista virkanimitysasioissa. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu virkanimityspäätösten estäminen eikä nimitettävän henkilön valinta, eikä oikeuskansleri voi jälkikäteenkään kumota päätöksiä eikä muuttaa niitä esimerkiksi kantelun perusteella. Voidaan ajatella, että valitusmahdollisuus ja sen myötä ainakin periaatteellinen mahdollisuus nimityspäätösten kumoamiseen jälkikäteen voisi parantaa valmistelun laatua myös valtioneuvostossa. Lisäksi se voisi vähentää nimitysten motiiveihin kohdistuvia epäilyjä ja lisätä luottamusta valtioneuvoston yleisistunnossa tehtäviä nimityspäätöksiä kohtaan.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi