



23.9.2016

Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Neuvotteleva virkamies Miska Lautiainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Täydentävä vastine muiden asiantuntijoiden lausuntoihin (HE 90/2016 vp)

Vastineessa 21.9.2016 lausutun täydennykseksi:

Taustaa

Valtiovarainministeriö pyrki lausuntokierrokselle lähetetyssä valtion virkamieslain (VML) muutosesitysluonnoksessa selvittämään myös mahdollisuuksia tehdä laajempia rakenteellisia ja sisällöllisiä muutoksia muutoksenhakua koskevaan 14 lukuun sen lisäksi, että esitettiin poistettavaksi VML 53 §:n ja hallintolainkäyttölain välinen ristiriita sekä lisäämään valituslupamenettely VML:n mukaiseen valitusprosessiin. Valtiovarainministeriössä oli kiinnitetty huomiota mm. VML 53 §:n 3 momentin piiriin kuuluvien virkamiesten rajatumpaan valitusoikeuteen.

Valtiovarainministeriö varasi osana esityksen (HE 90/2016) lausuntokierrosta korkeimmalle oikeudelle (KKO) ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) sekä Helsingin ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksille tilaisuuden antaa lausuntonsa esityksestä. Tässä yhteydessä pyydettiin vielä erikseen oikeusministeriöltä (OM), KKO:lta ja KHO:lta kannanottoa VML:n voimassaolevan 53 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan muutoksenhakuoikeutta ei ole korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä, joilla se on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta tai tasavallan presidentin nimittämän virkamiehen irtisanomisesta tai virkasuhteen purkamisesta.

Lausuntokierrokselta saadun palautteen perusteella esityksestä poistettiin VML 14 luvun laajemmat rakenteelliset muutokset ja osin myös sisällöllisiä muutoksia, kuten mm. VML 53 §:n 3 momenttiin kohdistuvat muutokset.

Esityksen (HE 90/2016) luvussa 4.3 todetaan, että lausuttavana olleesta esitysluonnoksesta on sittemmin poistettu muun muassa ehdotukset virkamieslain 14 luvun muutoksista, lukuun ottamatta 52, 53 ja 57 §:iä. Samassa luvussa kiinnitettiin huomiota myös Helsingin hallinto-oikeuden näkemykseen valituslupamenettelyn laajentamisesta virkamieslaissa.

Lausuntokierros 29.2.- 31.3.2016

Erityisesti OM:n (lausunto 8.4.2016), KKO:n (lausunto OH2016/38)) ja KHO:n (lausunto 30.3.2016) lausunnoista kävi ilmi, että kaikkiin tarvittaviin VML 14 luvun muutostarpeisiin ei valtiovarainministeriö pystyisi tässä esityksessä vastaamaan.

OM totesi tuolloin lausunnossaan mm., että muutoksenhakua koskeva sääntely on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen ja monitulkintainen ja esitti harkittavaksi, että sääntely uudistettaisiin kokonaisuudessaan myös sisällöllisesti. OM totesi mm. VML 53 §:n 3 momentista, että koska kyse ei ole valtioneuvoston alaisista viranomaisista, eivät hallintolainkäyttölain yleissäännökset tule sovellettaviksi. OM katsoi myös, että muutoksenhakuoikeudesta (tai -kiellosta) VML 53 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin tulisi säätää nimenomaisesti ja mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja perustuslain 21 § huomioon ottaen.

KHO totesi tuolloin lausunnossaan, että virkamiesten jota VML 53 §:n 3 momentti koskee muutoksenhaun mahdollistaminen edellyttää kuitenkin sen selvittämistä, onko valitus tehtävä KHO:lle vai muulle taholle, lähinnä hallinto-oikeudelle. KHO totesi myös, että VML 14 luvun kokonaisuuden muuttaminen edellyttää jatkovalmistelua.

KKO totesi tuolloin lausunnossaan mm., että koska korkein oikeus ei ole valtioneuvoston alainen viranomainen, oikeudesta valittaa sen virkamiesoikeudellisista päätöksistä on hallintolainkäyttölain 10 §:n mukaan säädettävä erikseen.

OM:n, KKO:n ja KHO:n lausunnoista kävi ilmi, että VML:n 14 luku kokonaisuudessaan ja myös sen 53 §:n 3 momentti edellyttäisivät muutoksia, mutta tässä yhteydessä tähän luvun kokonaisuudistukseen tai 53 §:n 3 momentin muuttamiseen ei olisi ilman huolellista jatkovalmistelua edellytyksiä. Tämä vuoksi esitys rajattiin koskemaan muutoksenhakua koskevan 14 luvun osalta VML 53 §:n ja hallintolainkäyttölain välisen ristiriidan poistamista sekä hallintolain kehittämislinjausten mukaisesti valituslupamenettely lisäämistä VML:n mukaiseen valitusprosessiin.

KHO:n lausunto (14.9.2016) ja Helsingin hallinto-oikeuden lausunto (13.9.2016)

Korkein hallinto-oikeus (lausunto 14.9.2016) ja Helsingin hallinto-oikeus (lausunto 13.9.2016) kiinnittävät tuoreimmissa lausunnoissaan edelleen ja perustellusti huomiota VML 14 lukuun sekä tuomioistuinten muiden virkamiesten kuin tuomarien asemaan.

Kuten KHO lausunnossaan toteaa, VML 14 lukua ei esitetä nyt rakenteellisesti uudistettavaksi. Ja kuten KHO oikein tulkitsee, tämä johtuu mm. siitä mitä KHO, samoin kuin OM ja KKO sekä Helsingin ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet lausunnoissaan aiemmin esittivät.

Helsingin hallinto-oikeuden totesi tuoreimmassa lausunnossaan samoin kuin aiemmassakin, että nykyinen valitusviranomaisia koskeva sääntely ei ole hallinto-oikeuksien virkamiesten osalta tyydyttävä ja kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole ehdotettu tältä osin parannuksia. Huomion arvoista kuitenkin on, että muutoksenhakua koskevaan VML:n lukuun ei tuomioistuinten virkamiesten osalta esitetä mitään muuta muutoksia kuin yleisestikin valtion virkamiesten osalta esitetään eli valituslupamenettelyn laajentamista tilanteeseen, joissa haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Valtiovarainministeriö pyrki lausuntokierrokselle selvittämään mahdollisuuksia laajempiin rakenteellisiin ja sisällöllisiin VML:n muutoksiin, koska oli kiinnittänyt huomiota mm. VML 53 §:n 3 momentin piiriin kuuluvien virkamiesten rajatumpaan valitusoikeuteen sekä yleiseen tarpeeseen uudistaa muutoksenhakua koskevaa lukua. Kuten edellä todettiin, valtiovarainministeriössä varmistui lausuntokierroksen myötä, että kaikkiin tarvittaviin VML 14 luvun muutostarpeisiin ei esityksessä pystyttäisi vastaamaan.

VML:n muutosten jatkovalmistelu

Lausunnoissa esiin tuodut näkökulmat ja muutosehdotukset pyritään huomioimaan kattavasti VML:n muutosten jatkovalmistelussa ja seuraavissa muutosesityksissä.

Valituslupamenettely

Esityksen mukaan valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa valituslupaa. Ehdotus on osa valituslupajärjestelmän yleistä laajentamista eri hallinnonaloille ja uusiin asiaryhmiin. Tätä näkemystä tukevat myös oikeusministeriön (8.4.2016 ja 15.9.2016) sekä korkeimman hallinto-oikeuden (5.4.2016 ja 14.9.2016) asiaa koskevat lausunnot.

Perustuslakivaliokunnan esitystä koskevan lausunnon (PeVL 35/2016 vp) mukaan valituslupajärjestelmän laajentaminen lakiehdotuksen tarkoittamiin asioihin ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista. Kuten hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) on jo aiemmin viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, perustuslakivaliokunta on myös aiemmin todennut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston piirissä on ennakolluulottomasti arvioitava mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 32/20012 vp).

Huomion arvoista on myös, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 luvun 13 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos ko. pykälässä valitusluvalle asetetut kriteerit täyttyvät.