

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Valtion virkaan nimittämisestä ja siirtämisestä

1. Yleistä virkamieslainsäädännöstä

Kollegani hallintoneuvos Kilpi on pitkän lakimiesuransa aikana käsitellyt useita hallinto-oikeudellisia, myös virkamiesten asemaan liittyviä ongelmia. Näin ollen katsoin, että on paikallaan hänen juhlaulkaisussaan käsitellä muitakin kuin verolainsäädäntöön liittyviä, tohtori Kilven harrastuspiiriin kuuluvia kysymyksiä. Tähän tarjoutuukin nyt hyvä tilaisuus kun uusi valtion virkamieslaki on ollut voimassa lähes kaksi vuotta ja sen soveltamisesta on saatu ensimmäiset KHO:n ratkaisut.

Uusi valtion virkamieslaki (755/86) tuli voimaan 1. 1. 1988. Sen valmistelu kesti kauan ja oli monivaiheinen. Lainsäädäntö merkitsee monessa suhteessa käänteentekevää muutosta aikaisempaan virkamiesoikeuteemme. Samalla muutettiin Suomen Hallitusmuodon pykälä 65, 89, 90 ja 91. Uusi lainsäädäntö pohjautuu Julkishenkilöstön oikeusosastomakomitean I osamietintöön (KM 1979: 26), jonka perusteella laadittiin hallituksen esitys valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta (HE 238/1984 vp.).

Virkamieslaissa on annettu yleiset säännökset muun muassa virkojen perustamisesta, siirtämisestä, muuttamisesta ja lakkauttamisesta. Niinikään laissa on säännökset viranomaisen yleisistä velvollisuuksista työnantajana sekä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista. Tämän kirjoituksen kannalta on merkittävää, että virkojen hakemisesta, virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja virkasuhteen alkamisesta on annettu yhteiset perussäännökset koko valtionhallintoa varten. Tärkeää on että virkamiehen toiseen virkaan siirtämisestä, uudelleen sijoittamisesta ja virkamiehen käytettäväksi asettamisesta on nyt koko valtionhallintoa koskevat yleiset säännökset.

Hallitus määritteli lakiesityksen keskeiseksi tavoitteeksi lisätä valtionhallinnon tehokkuutta ja suorituskykyä. Edelleen hallitus lausui, että

virkamieslainsäädäntöä uudistettaessa on pidettävä lähtökohtana sitä, että virat perustetaan ja ne ovat valtion tehtävien suorittamista varten. Tämän itsestään selvän periaatteen toistaminen oli hyödyllistä sen vuoksi, että se näyttää silloin tällöin unohtuneen niin hallitukselta itseltään kuin eri intressiryhmiltäkin. Nämä keskeiset periaatteet, jos ne voidaan myös käytännössä toteuttaa, niin kuin uskon, merkitsevät uudenlaisen, modernin ja dynaamisen ajattelutavan tuomista myös valtionhallintoon. Eduskunta totesikin, että virkamieslainsäädännön uudistamisen vaikutukset ovat merkittävät. Virkamiesten aseman ja virkakooneiston määrittely vaikuttaa nimittäin koko valtion toimintatapaan ja -muotoihin. Eduskunta korosti, että valtionhallinnon tehokkuuden ja suorituskyvyn ohella on lainsäädäntöä uudistettaessa kiinnitettävä huomiota myös valtiollisen demokratian perusperiaatteisiin, virkamiesten perusoikeuksiin ja oikeusturvaan (Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 2/1986 vp.).

Mainitut periaatteet ovat hyvässä sopusoinnussa tämän juhla- ja kirjallisuuden kohteen, hallintoneuvos Lassi Kilven ajatusten ja tekojen kanssa. KHO:ssa tohtori Kilpi tunnetaan paitsi etevänä ja tietorikkaana juristina myös äärimmäisen tehokkaana ja oikeudenmukaisena tuomarina.

Se, että hallitus halusi painottaa edellä mainittua itsestään selvää asiaa virkojen perustamisesta johtuu siitä, että menneinä vuosina ja vuosikymmeninä virkoja perustettiin monesti tiettyä henkilöä ja eturyhmää varten. Tällöin saatettiin pitää silmällä määrätyn henkilön sijoittamista valtion palvelukseen tarkoituksella järjestää tälle sopiva työpaikka eikä niinkään sen vuoksi että valtion tehtävistä voitaisiin huolehtia asianmukaisesti. Onneksi tällaisista menettelytavoista on luovuttu tai ne ovat ainakin vähentyneet.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista yksityiskohtaisesti käsitellä virkojen perustamiseen liittyviä toimenpiteitä, riittää kun toteaa, että virkojen perustaminen on tullut muodoiltaan yksinkertaisemmaksi ja että virkojen siirtäminen, toisenlaiseksi muuttaminen on tehty helpommaksi. Myös näillä kohdilla on pyritty menettelymuotoja rationalisoimaan ja hallintotyötä vähentämään sekä siten osaltaan lisäämään tehokkuutta.

2. Viran haettavaksi julistaminen

Perussäännökset avoimen viran haettavaksi julistamisesta on valtion virkamieslain 10 §:ssä, joka perustuu HM:n 89 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan virka on ennen täyttämistä julistettava haettavaksi, ellei toisin ole erikseen lailla tai asetuksella säädetty. Yleisellä haettavaksi

julistamisella pyritään saamaan kaikki tämän tehtävän hoitamisesta kiinnostuneet ja siihen pystyvät henkilöt ilmoittautumaan mukaan kilpailuun. Tällä tavoin toteutetaan hallinnon avoimuutta, demokraattisuutta ja virkamiesten oikeusturvaa. Menettelyn avulla edistetään osaltaan mahdollisimman kyvykkään henkilöstön hankkimista valtion tehtäviin. Näin voidaan myös estää suljettujen viranomaisyhteisöjen ja virastojen muodostuminen sekä vähentämään epäasiallista nimitysmenettelyä. Niidenkin virkojen osalta, jotka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, on ennen viran täyttämistä sen avoinna olemisesta yleensä asianmukaisesti ilmoitettava (VVirkamA 3 §).

Valtion virkamieslaissa ja asetuksessa on varsin yksityiskohtaiset säännökset virkojen haettavaksi julistamisesta, hakuajoista, jotka nyt ovat entistä joustavampia, hakemukseen liitettävistä asiakirjoista ym. seikoista. Epätietoisuutta on esiintynyt menettelystä niissä tapauksissa, joissa virkaehtosopimuksella on sovittu, että osa viraston saman nimisistä viroista korotetaan ylempään palkkausluokkaan, mutta osa jää entiseen alempaan palkkausluokkaan. Valtiovarainministeriön ohjeiden mukaan (VM:n yleiskirje 3. 12. 1985, P 5958), ensimmäisellä kerralla ratkaisee sen, minkä yksilöidyn viran palkkausluokkaa tarkistetaan, nimittävä viranomainen taikka, jos tämä viranomainen on tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö, KKO tai KHO, se viranomainen, joka julistaa viran haettavaksi. Kun näissä tapauksissa viralla on haltija ja kysymyksessä on virkaehtosopimuksen soveltamista koskeva kysymys, on sanottua menettelyä pidettävä asianmukaisena.

Enemmän pohdintaa aiheuttaa toinen, tähän liittyvä kysymys eli miten on meneteltävä, kun tällainen virka tulee ensimmäisen kerran avoimeksi. Pidän asiaa verrattain selvänä, vaikka käytännössä ilmeisesti onkin ollut erilaisia menettelytapoja. Valtion virkamieslain 10 §:n ja virkamiesasetuksen 1 §:n mukaan avoimeksi tullut virka on julistettava haettavaksi. Myös uuden lainsäädännön yleinen hallinnon avoimuuden ja demokraattisen valvonnan periaate tukevat tuota samaa näkemystä. Jos näistä yleisperiaateista haluttaisiin poiketa, siitä tulisi säätää erikseen. Se että saman nimisistä viroista vain osa on virkaehtosopimuksella korotettu ylempään palkkausluokkaan ei voi aiheuttaa viran täyttämismenettelyyn poikkeusta. Tuolloinhan ei enää ole kysymyksessä virkaehtosopimuksen soveltamista koskeva kysymys, vaan avoimen viran täyttäminen. Sitä paitsi menettely, että tällaiset virat täytettäisiin ilman avointa kilpailua, suosisi viraston omia virkamiehiä ja lisäisi osaltaan viraston umpioitumista. Näin on asian tulkinnut myös KHO.

Uusien säännösten mukaan hakuaika on osittain harkinnanvarainen. Sitä ei kuitenkaan saa määrätä 14 päivää lyhyemmäksi eikä 30 päivää

pitemmäksi. Pätevästä syystä virka voidaan julistaa uudelleen haettavaksi tai hakuaika jatkaa enintään 30 päivällä. Tällä järjestelyllä on pyritty saamaan viran täyttämiseen joustavuutta. Samalla hakumenettelyn selkeys on jossain määrin kärsinyt. Mahdollisuus julistaa virka uudelleen haettavaksi on aikaisemminkin ilman säännöksiä katsottu mahdolliseksi. Sen käyttämisen mahdollisuudesta oli kuitenkin käytännössä epätietoisuutta. Yllättävältä tuntuu toisen lakivaliokunnan ilmoitus (mietinnössään 1986 vp./n:o 2), että kunnallista virkaa, joka virkasäännön mukaan voidaan julistaa uudelleen haettavaksi, jos kunnan etu sitä vaatii, ei voitaisi julistaa uudelleen haettavaksi, jos virkaan on ollut yksikin pätevä hakija. Ainakaan KHO:n oikeuskäytännöstä ei tällaista johtopäätöstä voida vetää eikä sellainen tulkinta olisi edes looginen. Ei siihen tarvita erityistä säännöstä, että virka voidaan julistaa uudelleen haettavaksi ellei virkaan ole yhtään pätevää hakijaa. Ilman säännöstäkin tuollainen virka on luonnollisesti julistettava uudelleen haettavaksi, jos ylipäänsä virka halutaan täyttää. Mainitun ilmoituksen täytyy perustua erehdykseen. Ratkaisussa KHO 1983 II 49 nimenomaan todetaan, että kuntainliiton liittohallitus oli voinut julistaa viran uudelleen haettavaksi, vaikka virkaa sen ensimmäisen kerran ollessa haettavana hakujan kuluessa oli hakenut useita kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä, koska ei ollut näytetty viran uudelleen haettavaksi julistamisen tapahtuneen muussa tarkoituksessa kuin kuntainliiton edun huomioon ottaen.

Mielestäni on myös selvää, että valtion virka voidaan julistaa uudelleen haettavaksi, vaikka siihen olisi ensimmäisellä kerralla ollut yksi tai useampia muodollisesti kelpoisia hakijoita, jos tähän harkitaan olevan pätevä syy. Tämän tulkinnan puolesta puhuu 10 §:n sanamuoto ja säännöksen ratio sekä koko uuden lainsäädännön tavoitteet. Asia on ratkaistava kussakin tapauksessa, siinä ilmenevien olosuhteiden perusteella erikseen. Menettelyä ei saa käyttää jonkun henkilön suosimiseksi tai syrjimiseksi, vaan objektiivisesti hyväksyttävien seikkojen perusteella.

On huomattava, että hakukuulutus ja viran hakeminen ei perusta kenellekään subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Hakukuulutus on vain alustava toimenpide, jolla, kuten totesin, on tarkoitus saada mahdollisimman monet kyvykkäät henkilöt kilpailemaan virasta. Itse nimitysharkinnan on tapahduttava nimitysperusteita soveltaen.

Jos viran hakemus ei ole saapunut ajoissa, sitä ei saa ottaa huomioon (10 §). Hakuaika ei ole sellainen määräaika, joka ylimääräisin muutoksenhakekeinoin voitaisiin palauttaa (KHO 30. 5. 1988 t. 2286).

Virkaa on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä tarvit-

tavat selvitykset (laki 11 § ja asetus 1—4 §). Kun virkamieslain 94 §:n mukaan sen lain mukaisia asioita käsiteltäessä on noudatettava hallintomenettelylakia, on hakemuksen täydentäminen myöhemmin mahdollista. Kielitaitotodistuksen saa toimittaa asianomaiselle viranomaiselle myös hakuajan jälkeen (Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta 5 a §, 817/74). Jos virkahakemus peruutetaan ennen nimitystä, hakijaa ei oteta huomioon virkaa täytettäessä (11 §). Näin ol-
len peruutuksen peruutus on uusi hakemus, johon on sovellettava sitä koskevia säännöksiä.

Jos virkaa ei ole julistettava haettavaksi, vaan se täytetään esityksestä virkaa haettavaksi julistamatta, esityksessä ja myös nimityksessä voidaan ottaa huomioon muutkin virkaan suostumuksensa antaneet kuin ne, jotka ovat ilmoituksessa määrättynä aikana ilmoittautuneet virkaan. Esityksen tekevä ja nimittävä viranomainen voi myös omatoimisesti etsiä virkaan sopivia ja halukkaita henkilöitä. Nimitysharkinta tapahtuu näissäkin tapauksissa yleisten periaatteiden mukaisesti.

3. Nimittämismuodot

Se missä järjestyksessä virat täytetään ei ole yhteneväisesti järjestetty. Valtion virkamieslakia valmisteltaessa lähdettiin siitä, että se mille viranomaiselle virkaan nimittäminen kuuluu, on organisaatiota koskeva kysymys, jota ei tule järjestää virkamieslaissa, vaan asianomaisen viranomaisen hallintoa järjestävässä laissa tai asetuksessa (hallintoasetus), ellei sitä ole säädetty HM:ssa (87—90 §). Nimittämismuotoja on kolme:

- suora nimitys,
- esityksestä tai lausunnosta tapahtuva nimitys ja
- virkaehdotuksesta tapahtuva nimitys.

Suora nimitys on tavallisin, useimmin kysymykseen tuleva ja yksinkertaisin nimitystapa. Siinä sama viranomainen, jolta virkaa haetaan tai jolle ilmoitaudutaan, suorittaa myös nimittämisen. Nimittävä viranomainen voi ennen nimittämistä hankkia asiassa lausuntoja tai muita selvityksiä. Nimitystapa on yksivaiheinen.

Esityksestä tapahtuva nimittäminen on kaksivaiheinen. Sen käytö-
töala on viime vuosina laajentunut ja se on yhä useammissa tapauksissa korvannut aikaisemmin verrattain yleisesti, ylemmissä viroissa käytetyn nimittämisen virkaehdotuksesta. Myös hallituksen esityksessä katsotaan, että esityksestä tapahtuvassa nimityksessä voidaan virkaeh-

dotusta helpommin ottaa huomioon hakijoiden todellinen kyvykkyys, kun taas virkaehdotusmenettelyssä korostuvat hakijoiden muodolliset ansiot.

Esityksestä tapahtuvassa nimitysmenettelyssä virkaa haetaan tai siihen ilmoittaudutaan toiselle, yleensä alemmalle viranomaiselle kuin se, joka suorittaa nimittämisen. Ko. alempi viranomainen tarkastaa hakemusasiakirjat, hakijoiden muodolliset kelpoisuusvaatimukset, laatii yleensä hakijoista ja heidän ansioistaan yhteenvedon sekä tekee ehdotuksensa nimitettävästä henkilöstöä. Sellaista menettelyä ei ole katsottava riittäväksi, että alempi viranomainen vain toimittaa hakemukset nimittävälle viranomaiselle määrittelemättä omaa kantaansa asiassa. Esitys ei ole nimittävää viranomaista sitova, vaan siitä ilmenee ainoastaan esityksen tekijän mielipide. Esityksestä ei ole valitusoikeutta.

Eräissä tapauksissa on määrätty, että esityksen asemasta alempi viranomainen antaa lausunnon. Sen osalta noudatetaan vastaavanlaista menettelyä kuin esityksen kohdalla on selostettu. Lausunnon antaminen on usein delegoitu viraston päällikölle tai muulle yksittäiselle virkamiehelle, kun taas esitys käsitellään useimmiten viraston kollegiossa. Lausuntomenettelyä voidaan pitää vielä kevyempänä nimitysmuotona kuin esitystä. Lausunto ei ole nimittävää viranomaista sitova. Eräissä tapauksissa voidaan tyytyä antamaan vain suullinen lausunto.

Erikoinen lausuntomenettely on järjestetty lääninoikeudentuomarin virkaa täytettäessä. Lääninoikeuslain (LOL) 6 §:n mukaan lääninoikeudentuomarin nimittää tasavallan presidentti. Viran julistaa haettavaksi lääninoikeus, joka toimittaa hakemukset oikeusministeriöön. Tämä hankkii LOL:n mukaan asiassa KHO:n lausunnon. Lisäksi säädetään lääninoikeusasetuksen 14 §:ssä, että lääninoikeuden ylituomari antaa asiassa KHO:lle lausunnon. On selvää, että mainittu asetuksen säännös ei ole ristiriidassa LOL:n kanssa sillä ilman säännöstäkin KHO voisi hankkia ylituomarin lausunnon samoin kuin muitakin lausuntoja asiassa.

Viran täyttäminen virkaehdotuksesta eli siis ehdollepanon jälkeen oli aikaisemmin ylempien virkojen osalta varsin yleisessä käytössä. Sen käyttöalaa on jatkuvasti vähennetty, mikä johtuu mm. siitä, että menettely on hidas, paljon työtä aiheuttavaa ja siinä korostuvat helposti hakijoiden muodolliset ansiot. Nimittämismenettely on vähintäänkin kaksivaiheinen. Siinä virkaa haetaan alemmalta viranomaiselta, joka asettaa kolme hakijaa ehdolle ansioituneisuusjärjestyksessä. Kollegisessa viranomaisessa äänestys ehdollepanosta tapahtuu siten, että ensimmäiselle ehdokassijalle tulee se, joka on saanut enimmät äänet ensimmäiselle sijalle. Toiselle sijalle tulee se, joka on saanut enimmät äänet

ensimmäiselle ja toiselle sijalle yhteensä sekä kolmannelle sijalle se, joka on saanut enimmät äänet ensimmäiselle, toiselle ja kolmannelle ehdokassijalle yhteensä (OM:n kiertokirje 30. 5. 1919).

Virkaehdotuksesta saavat valittaa toiselle ja kolmannelle sijalle ja ilman sijoitusta jääneet hakijat. Valitus tehdään yleensä valtioneuvostolle, eräissä tuomarinviroissa kuitenkin KKO:lle tai KHO:lle. Jos valitusviranomainen tekee myös nimityspäätöksen, ratkaisee se ensiksi valitukset ja suorittaa sen jälkeen nimityksen. Nimittäjä on sidottu valituksen jälkeen ehdokassijoilla oleviin hakijoihin, joista se voi nimittää ansiointuneimpana pitämänsä.

Ehdollepanomenettelyä on arvosteltu raskaaksi ja paljon työtä vaativaksi siihen liittyvine valitusmenettelyineen, monivaiheisine, eri osapuolien kuulemisineen sekä siihen liittyvine helposti todettavine muodollisine ansioineen, kuten virkavuosia ja opinnäytteitä voimakkaasti korostavine piirteineen. Tuo kaikki soveltuu huonosti nykyaikaiseen, nopeasti kehittyvän, dynaamisen hallinnon periaatteisiin. Menettely saattaa paremmin soveltua staattisissa tilanteissa ja niillä aloilla, joissa muodollisilla ansioilla ja pitkäaikaisella kokemuksella on tärkeä merkitys.

Käytännössä on ilmennyt tulkintaerimielisyyksiä siitä, mikä vaikutus hakemuksen peruuttamisella on jo tehtyyn ehdollepanoon. Hallituksen esityksessä (238/1984) lausutaan tästä, että hakemuksen peruuttaminen tällaisessa tapauksessa ei vaikuta suoritettuun ehdollepanoon muilta osin. Tämä vastaakin noudatettua hallintokäytäntöä. KHO:n ratkaisuissa 1972 I 2 ja 1976 II 2 ei nimityspäätöstä purettu, vaikka yksi ehdollepannuista oli peruuttanut hakemuksensa eikä asiaa ollut palautettu uutta ehdollepanoa varten. Ensiksimainitussa tapauksessa virkaan oli nimitetty hakemuksensa peruuttanut henkilö, kun hän oli myöhemmin ilmoittanut olevansa halukas vastaanottamaan viran. Viimeksi mainitunlainen menettely ei virkamieslain voimaantultua enää ole mahdollista, kuten edeltä ilmenee.

Oman käsitykseni mukaan on kussakin tapauksessa erikseen harkittava, aiheuttaako ehdokassijalle asetetun hakemuksen peruuttaminen asian palauttamisen uutta ehdollepanoa varten vai voidaanko asia ratkaista ilman sitä. Mikäli ehdollepanovalituksen käsittelevä viranomainen on myös nimittävä viranomainen, ei palauttaminen yleensä tule kysymykseen varsinkin jos ehdollepanosta on tehty useita valituksia. Jos taas nämä viranomaiset ovat kokonaan erilaisia, esim. valtioneuvosto/tasavallan presidentti taikka KKO tai KHO/tasavallan presidentti, voinee palauttaminen uutta ehdollepanoa varten tulla helpommin kysymykseen, jotta nimittävälle viranomaiselle varattaisiin mahdollisuus valita

nimitettävä henkilö kolmesta tai ainakin kahdesta ehdollepannusta. Näin KHO onkin ehdollepanovalituksen käsittelevänä viranomaisena menetellyt, kun ensimmäiselle ehdokassijalle asetettu oli peruuttanut hakemuksensa (KHO 10. 12. 1979 t. 5099a).

Kaikissa nimittämismuodoissa ja myös esitystä tehtäessä, lausuntoa annettaessa ja ehdollepanoa ratkaistaessa on noudatettava säädettyjä nimittämisperusteita niin ylennysperusteiden kuin syrjäntäkieltojenkin osalta (KHO 1983 I 1).

4. Koeajaksi ottaminen

Koeajaksi ottaminen on virkamiesten kohdalla uusi yleinen järjestelmä, jota aikaisemmin voitiin käyttää vain tietyissä, erikseen säädettyissä tapauksissa. Koeajaksi ottamisen tarkoituksena on varata niin virkamieheksi hakeutuvalle kuin nimittävälle viranomaiselle mahdollisuus ennen lopullista nimittämistä viranhoidosta käytännössä saatu- jen kokemusten perusteella tehdä ratkaisunsa viran vastaanottamisesta tai nimitystoimenpiteestä. Jos tällaista harkinta-aikaa pidettiin aikaisemmin tarpeellisena, pyrittiin vastaavaan lopputulokseen ottamalla tällainen henkilö vt. hoitajaksi tai järjestämällä henkilön työskentely virastossa väliaikaisesti muulla tavoin.

Koeajaksiottamisenmenettely tuo virkaan valitsemistoimenpiteisiin uuden vaiheen. Virkaa haettavaksi julistettaessa, muodollisia kelpoisuusvastimuksia tarkistettaessa ja nimitysharkintaa suoritettaessa, on noudatettava samoja muotoja kuin muussakin nimitysmenettelyssä.

Ennen koeajan loppuun kulumista nimittävän viranomaisen on otettava nimittäminen harkittavakseen. Koeajan loppuun kulumista ei tarvitse odottaa. Ellei nimittäminen tapahdu ennen koeajan loppuun kulumista, päättyy asianomaisen tämä virkasuhde. On otettava huomioon, että jos koeajaksi otettu ennestään on valtion vakinainen virkamies, hän on virkavapaana tuosta virasta koeajan (43 §). Näin ollen virkamies voi palata tuohon virkaan koeaikana tai heti sen päätyttyä. Tämä aikaisempi virkasuhde katkeaa vasta siitä ajankohdasta, josta hänet on nimitetty uuteen virkaan (96 §).

Koeajaksi ei voida ottaa tasavallan presidentin tai valtioneuvoston nimitettäviä virkamiehiä eikä korkeakoulun opetus- tai tutkimustehtäviin toimivia taikka joka nimitetään määräajaksi (4 §).

5. Nimittämiskirja

Virkasuhde syntyy nimittämispäätöksellä, joka on suostumusta edellyttävä yksipuolinen hallintotoimi.

Virkamieslain 16 §:n mukaan todistukseksi virkaan nimittämisestä tai siirtämisestä annetaan nimittämiskirja. Aikaisemmin annettiin virkaan tai toimeen nimitetylle valtakirja ja pysyväisen toimen haltijalle toimikirja sekä ylimääräiseen toimeen otetulle määräyskirja. Virkamiehen oikeudellinen asema määräytyi sen mukaan minkälainen nimittämiskirja asianomaiselle oli annettava. Nyt nimittämiskirja on pelkästään todistus nimittämisestä eikä virkamiehiä sen perusteella jaeta eri ryhmiin eikä heidän oikeutensa tai velvollisuutensa ole riippuvaisia nimittämiskirjan laadusta. Koeajaksi ottamisesta annetaan todistukseksi määräyskirja, samoin kuin tilapäiseksi virkamieheksi ottamisestakin (22 §). Olisi tietenkin ollut mahdollista, että tuomareille olisi säädetty annettavaksi tuomarikirja.

Virkasuhde alkaa siitä ajankohdasta, josta lukien asianomainen on nimitetty tai siirretty virkaan. Tämä ajankohta ilmenee nimittämiskirjasta. Virkaan nimitetyn hakemuksesta nimittävä viranomainen voi peruuttaa nimityksen ennen sitä ajankohtaa, josta lukien asianomainen on virkaan nimitetty. Sama pätee myös koeajaksi otettuun nähden (15 §). Näissä tapauksissa virkaa ei tarvitse julistaa uudelleen haettavaksi (Asetus 4 §).

6. Muodolliset kelpoisuusvaatimukset

Valtion virkamieslain 9 §:ssä säädetään, että virkaan nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta, mikä on yleinen kelpoisuusikä. Erikseen voidaan säätää asetuksella tai lailla tätä korkeampi kelpoisuusikä. Tuomarinviran haltijoilla tämä on 25 vuotta. Eräisiin virkoihin voidaan nimittää 15 vuotta täyttänyt, oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos sitä viran hoitamisen kannalta voidaan pitää sopivana. Muista virkaan vaadittavista kelpoisuusvaatimuksista, kuten tutkinnoista tai koulutuksesta, on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty (HM 85 §). Yleensä nämä kelpoisuusvaatimukset määritellään asianomaisessa hallintoasetuksessa tai -laissa. Eroamisiän saavuttanut henkilö voidaan poikkeustapauksissa ottaa viran vt. hoitajaksi (98 §).

Aikaisemmin valtion virkaan voitiin, eräin poikkeuksin, nimittää vain Suomen kansalainen. Nyt 1.8.1989 lukien on mahdollista nimittää virkaan myös ulkomaalainen. HM:n 84 §:n muutetun säännöksen (724/89)

mukaan eräisiin kaikkein korkeimpiin ja tuomarin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Samassa yhteydessä valtion virkamieslakiin lisätyssä 9 a §:ssä (725/89) luetellaan ne johtavat virat, joihin ei myöskään saa nimittää muuta kuin Suomen kansalaisen. Valtioneuvostolla on lisäksi oikeus määrätä mihin muuhun tärkeään valtion virkaan saadaan nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Edellytyksenä ulkomaalaisen nimittämiseksi on tietenkin se, että hän täyttää muut mahdolliset kelpoisuusvaatimukset, kuten iän, tutkintojen ja opinnäytteiden kohdalla.

Hakuajan umpeen kuluttua tai ilmoittautumisen jälkeen on selvitettävä henkilöiden muodollinen kelpoisuus virkaan. Jos hakija ei täytä vahvistettuja vaatimuksia, häntä ei voida ottaa huomioon nimitysharkinnassa eikä nimittää virkaan. Päätöksellä KHO 8. 4. 1987 t. 1314 purettiin virkanimitys, kun virkaan oli nimitetty henkilö, joka ei täyttänyt viran muodollisia kelpoisuusvaatimuksia.

Erivapautta asetuksella säädetyistä kelpoisuusehdoista voi antaa erityisistä syistä valtioneuvosto, ei kuitenkaan oikeusvirkaan pääsemistä varten (HM 85 §). Erivapauden saaneeseen henkilöön noudatetaan muutoin vastaavia nimitysperusteita kuin muihinkin kelpoisuusvaatimukset täyttäviin nähden.

7. Ylennysperusteet

Ylennysperusteiden tarkoituksena on ohjata henkilöstön valintaa siten, että virkaan voitaisiin valita virkatehtävän hoitamiseen mahdollisimman kykenevä henkilö.

Virkaylennysperusteet ovat Ruotsi-Suomessa vanhaa perua. 1600-luvulla oli virkaetuoikeuksissa korostettu aatelissäädyn jäsenten etuoikeutta valtakunnan ylimpiin ja tärkeimpiin virkoihin, mikä lisäksi heillä oli muihin virkoihin tietynlainen etuoikeus. Kuitenkin jo samalla vuosisadalla ryhdyttiin korostamaan kyvykkyyttä ja ansioita virkavalinnoissa. Vuoden 1720 HM:ssa säädettiin virkaylennysperusteista yksityiskohtaisesti määrittelemällä muun muassa että kaikkia virkoja täytettäessä oli ensisijassa otettava huomioon henkilöiden koeteltu kokemus ja ansio. Vuoden 1772 HM:n mukaan oli luottamusvirkoihin esitettävä »taidon ja ansion perusteella». Ehdollepanon perusteella täytettäviin virkoihin oli ehdotettava kolme »ymmärtäväisintä, armollisinta ja sopivinta» henkilöä. Varsinaiset ylennysperusteet olivat taito ja kokemus.

Yhdistys ja vakuuskirjassa 1789 (YVK) säädettiin, että ylennysperusteita — taito, ansio, kokemus ja koeteltu kansalaiskunto — oli so-

vellettava korotettaessa kaikkiin valtakunnan virkoihin ja ammatteihin, ylhäisempiin ja alhaisempiin.

Suomen hallitusmuotoa laadittaessa kiinnitettiin ylennysperusteluden sanamuodon muotoiluun joka vaiheessa suurta huomiota. Lopullisen, edelleen voimassa olevan sanamuodon ylennysperusteet saivat eduskunnan täysistunnossa sen jälkeen kun perustuslakivaliokunta oli päättänyt ehdottamaan ylennysperusteiksi »taito, työkyky ja koeteltu kansalaiskunto». Perustuslakivaliokunta perusteli sanamuodon muutosta valtion edulla huomauttaen, että virkoja täytettäessä enemmän kuin tähän saakka olisi kiinnitettävä huomiota asianomaisen työkykyyn eikä vain virkavuosiin. Heikki Kulla on teoksessaan »Kansalaiskunto ja kelpoisuus» pohtinut tämän muutoksen perustelun merkitystä seuraavaan tapaan; »Tarkoittiko valtion etu vain ahtaita hallinnollisia intressejä ei suoraan käynyt ilmi. Kuitenkin vastakkaisuus virkaiän painottamiseen viittasi siihen että »etu» oli ymmärrettävä myös yleiseksi eduksi, jota yksityisen, virkaikänsä nojalla ylennystä odottavan asema ei saanut olennaisesti loukata. Täysistuntokäsittelyn valossa asiaa voidaan tarkentaa. Keskeiseksi todettu epäkohta, ansienniteetin ylikorostus aiheutti hallinnollisia ja koko virkamiehistöä koskevia epäkohtia. Ensiksi mainittuja olivat virkamiesten iäkkäys, aloitekyvyttömyys ja liiallinen sitoutuminen kerran opittuihin rutiineihin, kaikki tehokkaan hallinnon esteitä. Virkoihin ei pitänyt virkapalvelunsa mukaisesti ylentää iäkkäitä, osin työkykynsä menettäneitä henkilöitä.»

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea I osamietinnössään (KM 1979: 26) käsitteli virkaylennysperusteita ja ehdotti, että HM 86 § muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: »Valtion virkaan nimittämisen tulee perustua asiallisiin syihin, ensisijaisesti hakijoiden taitoon ja kykyyn». Tällaista muutosta, että muun muassa koeteltu kansalaiskunto olisi jätetty pois virkaylennysperusteiden joukosta perusteltiin erityisesti sillä, että koetellulla kansalaiskunnolla on saatettu ymmärtää pitkän valtion palveluksen, nuhteettoman käytöksen ja poliittisten asioiden merkityksen korostumista. Viranhoidolle ei näillä seikoilla katsottu olevan huomattavampaa merkitystä. Sanamuodon muuta muuttamista perusteltiin palvelussuhteen jatkuvuuden turvaamiseen liittyvillä näkökohdilla. Muutoin mietinnössä korostettiin nimittämisperusteena asianmukaisen koulutuksen, sen laadun, laajuuden ja soveltuvuuden merkitystä täytettävän viran kannalta.

Hallitus ei eduskunnalle antamassaan esityksessä ehdottanut HM 86 §:n muuttamista. Kuitenkin hallitus esitti, että virkamieslakiin olisi otettu säännös siitä, että HM:n 86 §:n ohella voitaisiin palvelussuhteen jatkuvuuden turvaamiseen liittyvät syyt ottaa huomioon virkamiehen

siirtämisessä ja uudelleen sijoittamisessa. Tämän vuoksi virkamieslaki olisi ollut säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Hallitus esiintoi virantäyttämässä huomioon otettavia näkökohtia lähes samoin sanoin kuin komiteakin. Erityisen selkeästi hallituksen esityksessä on korostettu virkatehtävien asianmukaisen suorittamisen tärkeyttä, jota parhaiten edistetään mahdollisimman kyvykkään henkilöstön valinnalla.

Hallitus esitti, että virkaylennysperusteet on harkittava jokaisen täytettävän viran ja viran hakijoiden kohdalla kussakin tapauksessa erikseen. Virkaylennysperusteita sovellettaessa on otettava huomioon viran laatu ja sen asema yleensä sekä siihen kuuluvat tehtävät.

Taidolla tarkoitetaan ylennysperusteissa lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä tutkinnoilla, julkaisuilla tai muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavia tietoja ja taitoja viranhakija voi osoittaa hankkineensa opintojen ohella ja lisäksi myös käytännön virkatoiminnassa saavuttamallaan kokemuksella. Tällaista kokemusta voi saavuttaa virkatoiminnan lisäksi myös yksityisessä ja muussa sellaisessa toiminnassa, joka kehittää kyseiseen virkaan tarvittavaa ammattitaitoa.

Kyvillä tarkoitetaan luontaista lahjakkuutta, työkykyä, järjestelykykyä, johtamiskykyä, aloitteellisuutta sekä muita viraston tai laitoksen toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisia kykyjä.

Koeteltua kansalaiskuntoa hallituksen esityksessä selostetaan siten, että se on alunperin tarkoittanut lähinnä nuhteetonta käytöstä eli sitä että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoin syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekoihin. Nuhteettoman käytöksen ohella koetellun kansalaiskunnan vaatimus on tulkittu siten, että erityisen ansiokas yhteiskunnallinen toiminta muun muassa valtiollisissa luottamustehtävissä voi lisätä koeteltua kansalaiskuntoa.

Tällä perusteella ei kuitenkaan tarkoiteta poliittisessa toiminnassa saatuja ansioita, vaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Esimerkiksi valtiollisessa, kunnallisessa tai jonkin poliittisen puolueen luottamustehtävässä toimiminen ei useimpien virkojen osalta lisää, mutta ei toisaalta tietysti myöskään vähennä henkilön edellytyksiä viran menestykselliseen hoitamiseen, eikä sitä näissä tapauksissa tule virkanimityksissä ottaa huomioon. Poliittiseen puolueeseen kuuluminen tai kuulumattomuus ei virkanimityksissä saa olla enempää etu kuin haittaakaan. Sama sääntö pätee kuulumisesta muihinkin yhdistyksiin, kuten ammattiyhdistyksiin, rotareihin, vapaamuurareihin tai laulukuoroihin kuulumisen osalta (Vert. VVirkamL 13 §). Virkanimityksissä voi-

daan antaa merkitystä vain sellaiselle hakijoiden aikaisemmalle toiminnalle, joka lisää heidän edellytyksiään virkatehtävien asianmukaiseen suorittamiseen, nimenomaan siis sen ko. viran osalta.

Silloin tällöin on esitetty näkemys, että virkaan nimitettäessä tulee muodollisten kelpoisuusvaatimusten ja virkaylennysperusteiden lisäksi vielä erikseen harkita henkilön sopivuus virkaan. Tällainen kannanotto ei perustu lainsäädäntöön. Jos henkilöä ei objektiivisesti arvostellen voida pitää virkaan sopivana, hänellä ei ole viran hoitamisen tarvittavaa taitoa eikä kykyä. Ilmeisesti tällainen sopivuuden tuominen mukaan nimitysharkintaan johtuu siitä, että ylennysperusteita on tulkittu usein hyvin muodollisesti virkavuosien, tutkintojen, kurssien yms. seikkoihin huomiota kiinnittäen, jolloin on kaivattu lisäksi muuta väljempää harkintaperustetta hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi.

Hallitusmuodossa säädetyt virkaylennysperusteet korostavat sitä, että virkanimitys voidaan perustaa vain objektiivisesti hyväksyttäviin syihin. Myös HM:n 5 §:n yhdenvertaisuussäännös painottaa samaa seikkaa.

Virkaylennysperusteiden muutokset ja erityisesti itsenäisyysaikana tapahtuneet käsittelyt hallituksessa ja eduskunnassa ovat enenevässä määrin pyrkineet kiinnittämään huomiota ylennysperusteiden merkitykseen saada myös valtion palvelukseen suorituskykyistä henkilöstöä. Aikaisemmin virkamiehiä oli vähän ja heidän vaikutuksensa yhteiskunnan kehitykseen verraten heikko. Valtionhallinnon tehokkuusvaatimukset eivät myöskään olleet merkittäviä. Nyt yhteiskunnan, valtionhallinnon ja virkamiesten vaikutus ulottuu lähes kaikille elämänaloille. Sen vuoksi on tärkeää, että virkamiehen valinnassa onnistutaan. Häneltä odotetaan nyt uusia näkemyksiä, aloitteita, innovaatioita ja viitseliäisyyttä. Virkamiehellä tulee siten olla viranhoidossa tarvittavia tietoja, taitoja, kyvykkyyttä ja ahkeruutta. Tarkastelukulma on painottunut enemmän valtiotyönantajan hyötynäkökohdat huomioon ottavaksi. Tämä onkin ymmärrettävää, kun muistetaan, että virat perustetaan valtion tehtävien suorittamista varten, virasta aiheutuvat suuret ja pitkäaikaiset kustannukset ovat valtion menoja ja vastuu valtion tehtävien häiriöttömästä ja asianmukaisesta suorittamisesta on yhteiskunnalla itsellään ja sen ylimmillä valtioelimillä tasavallan presidentillä, hallituksella ja eduskunnalla. Myös se, että virkamiesten asema on lähentynytöntekijöiden asemaa muun muassa virkaehtosopimuslainsäädännöstä ja virkamieslainsäädännöstä johtuen, korostaa samaa seikkaa.

Aikaisemmin oli virkavuosilla virkanimityksiä harkittaessa huomattava merkitys. Epäilemättä virkavuosien painottaminen johtui muun muassa siitä, että tätä perustetta oli nimityksissä helppo soveltaa, se

turvaa jokaiselle virkamiehelle ajallaan ylennyksen ja tuntuu siten virkamiehestä itsestään turvalliselta ja oikeudenmukaiselta. Se ottaa kuitenkin vain vähäisessä määrin huomioon asianomaisen henkilön pysyvyyden virkaan, joka kuitenkin on pääasia.

Omalta osaltani näkisinkin, että virkavuosilla ei ole virkanimityksiä harkittaessa varsinaista itseisarvoa. Niillä on merkitystä ainoastaan, jos henkilö aikaisemman viranhoidon aikana on hankkinut sellaista taitoa ja kokemusta, jotka todennäköisesti ovat lisänneet hänen kykyään hoitaa uutta virkaa. Arvostelussa on siis katseet käännettävä tulevaisuuteen, miten henkilön arvioidaan vastaisuudessa kykenevän selviytymään virkatehtävistä. Sen sijaan jo hankitut ansiot ja pitkäaikainen palvelus palkitaan mitaleilla ja muilla huomionosoituksilla.

KHO näyttää eräissä tasa-arvolain soveltamista koskevissa kunnallisia virkoja koskevissa valitusasioissa (KHO 17. 1. 1989 t. 134—143) päätyneen myös sille kannalle, että asianmukainen ja riittävän pitkä työkokemus, jonka aikana on voitu hankkia tarpeellinen kokemus virkatehtävien hoitamiseen, on luettava asianomaiselle ansioksi, mutta sen jälkeen tapahtuvalla toiminnalla ei enää ole ansioita lisäävää merkitystä. Julkisuudessa on esitetty tästä poikkeavia käsityksiä, joiden mukaan ansioitumisessa virkavuosilla olisi matemaattisesti laskettava merkitys. Tällainen menettely ei nykyaikana, jolloin kansalaiset odottavat myös julkiselta hallinnolta ripeyttä ja palvelualttiutta sekä tehokkuutta, enää ole paikallaan.

Kuten edellä totesin virkaylennysperusteet on otettava huomioon virkanimitystä eri vaiheissa harkittaessa ja kaikissa nimittämismuodoissa. Näin myös KHO 1983 I 1. Virkaylennysperusteiden oikeudellinen luonne on ollut epäselvä. Kieltämättä HM:n sanamuoto tarjoaa tulkinallisesti erilaisia vaihtoehtoja ja niitä on eri aikoina sovellettu toisistaan poikkeavasti ja tarkoitushakuisesti. Voin kuitenkin yhtyä niihin käsityksiin, joiden mielestä virkaylennysperusteet ovat todellinen oikeusnormi, jota tulee aina soveltaa. Tätä näkemystä tukee muun muassa HM:n 5 ja 92 §:n ja valtion virkamieslain 13 §:n säännökset sekä myös se, että laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle (762/86) on poikkeussäännöksenä HM:n virkaylennysperusteista tullut säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä. Myös virkamieslainsäädännön uudistamista tarkoittavan hallituksen esityksen ja ko. komitean perustelut tukevat samaa näkemystä, niin kuin myös edellä mainittu KHO:n ratkaisu. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 4 §:n säännöksestä, verrattuna 5 §:ään, että nimitysasioita koskevat valitukset käsittelee yleensä valtioneuvosto eikä KHO, ei voida vetää sellaisia johtopääh-

töksiä, että nimityspäätöksissä olisi kysymys pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta.

8. Tasa-arvosäännökset

Valtion virkamieslain 13 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa viranhakijaa eri asemaan toisiin hakijoihin nähden syntyperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi. Tämä momentti lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä. Hallitus oli katsonut, että HM:n 5 §:n kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun säädös on tässä suhteessa riittävä. Mainittu 3 momentti on negatiivinen säännös siitä, miten ei saa menetellä. Sen sijaan se ei tietenkään tuo mitään uutta HM:n 86 §:n positiivisesti velvoittaviin normeihin, mikä olisikin edellyttänyt säännöksen antamista perustuslain säätämisyjärjestystä. Kun virkaylennysperusteita noudatetaan, syrjintää ei tapahdu.

Sen lisäksi mitä HM:ssa ja valtion virkamieslaissa on virkaan nittämisestä säädetty, on otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/86) (tasa-arvolaki), joka kieltää naisten ja miesten asettamisen sukupuolen perusteella eri asemaan työhön otettaessa (7 ja 8 §). Näin ollen virkaan otettaessa ei saa syrjäyttää henkilöä, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei voida osoittaa, että menettelyyn on työn tai tehtävän laadusta johtuva painava ja hyväksyttävä syy taikka että menettely on johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Työnantaja (myös valtio), joka on rikkonut 8 §:ssä tarkoitettua syrjintäkieltoa, voi joutua maksamaan syrjitylle hyvitystä. Hyvitystä vaaditaan kanteella työnantajan kotipaikan alioikeudessa (11 ja 12 §). Hyvitystä ei voi vaatia tasavallan presidentiltä, vaikka hän olisi nimittävänä viranomaisena.

Tasa-arvolain 8 §:ssä käytetty sanonta »ansioituneempi» on jossain määrin epäselvä. Se saattaa johtaa ajatuksen siihen, että aikaisemmin, ehkä hyvin pitkän aikaa sitten hankitut kokemukset ja virkavuodet yms. seikat olisivat ansioita vertailtaessa etusijalla. Sanonnalla tarkoitetaan ohjata nimityskäytäntöä ja henkilövalintoja siihen, että eri sukupuolta olevat henkilöt asetetaan samaan asemaan ansiovertailussa. Näin ollen kumpaakin sukupuolta olevat ansiot punnitaan samalla vaa'alla silmällä pitäen heidän kyvykkyyttään selviytyä virkatehtäviensä hoitamisesta.

On otettava huomioon, että tasa-arvolaki kieltää syrjinnän, mutta se ei tietenkään tarkoita sitä, että jompaa kumpaa sukupuolta olevaa

olisi suosittava. Se olisikin valtion virkamiesten osalta mahdollista sää-
tää vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä peruslainsäätämis-
järjestyksessä. Tasa-arvolaki ei myöskään ole tuonut mitään uutta vir-
kaylennysperusteiden tulkintaan. Tässäkin pätee edellä mainittu sään-
tö, kun virkaylennysperusteita noudatetaan, syrjintää ei voi tapahtua.

9. Poliittiset virkanimitykset

Poliittiset ja muut epäasiallisella perusteella tapahtuneet virkani-
mitykset ovat useasti vuosikymmenien aikana herättäneet, aika-ajoin
vilkastakin keskusteltua. Hallitus on, kuten edeltä ilmenee, ottanut kan-
taa poliittisiin ansioihin virkanimitystä harkittaessa. Se siis katsoi, et-
tei poliittiseen puolueeseen kuuluminen ja kuulumattomuus tai niissä
toimiminen sinänsä ole enempää ansio kuin rasituskaan. Uskoisin, et-
tä niinkin voimakkailla kannanotoilla on vaikutusta myös käytännön toi-
mintaan. Poliittisista virkanimityksistä käytävässä keskustelussa on
usein tullut esiin myös ns. virkapaketit eli sopimukset siitä, että yksi
puolue saa tuon viran ja toinen toisen ja kolmas kolmannen jne. Tällai-
nen menettely on luonnollisesti sekä virkaylennysperusteiden kirjaimen
että hengen vastaista. Menettelyn on siis katsottava loukkaavan perus-
tuslakia. Se on myös valtion virkamieslain 13 §:n vastaista menettelyä.
Samaa on sanottava myös siitä tavasta, jolla puolueet katsovat jonkin
viran kuuluvan heidän kiintiöönsä niin että sama puolue valitsee viran
uudenkin haltijan nimitettäväksi. Tuollainen menettely ei lainvastaise-
na voi sitoa nimittävää viranomaista.

Ko. hallituksen esityksessä (238/84) on otettu kantaa myös ns. po-
liittisiin virkoihin. Niillä tarkotetaan virkoja joita täytettäessä kiinnitet-
täisiin huomiota poliittisiin seikkoihin. Sellaisina voisivat tulla kysymyk-
seen eräät valtionhallinnon korkeimmat virat. Tällaiseen järjestelmään
kuuluisi, että viran haltijan tulisi erota, kun nimityksen perusteena ol-
leissa seikoissa tapahtuu muutos eli kun hallitus vaihtuu. Suomessa
hallitukset — aivan viime aikoja lukuun ottamatta — ovat olleet lyhyt-
ikäisiä, mikä siis merkitsisi, että myös tällaisten virkamiesten vaihdok-
set olisivat toistuvia. Suomen pienissä oloissa tällaisen suurehkon, kor-
keatasoisen virkamiesjoukon uudelleen sijoittaminen olisi vaikeaa. On
myös otettava huomioon, että virkamiehet ylimmälläkin tasolla ovat po-
liittisesti vastuunalaisen hallituksen avustajia ja asiantuntijoita, joilla
itsellään ei ole varsinaista päätösvaltaa. Heidän tulee kaikissa oloissa
olla lojaaleja kulloisellekin hallitukselle. Näkisin, ettei poliittisten vir-
kojen järjestelmä ole meillä tarpeellinen eikä suositeltava. Olisikin ou-

toa, jos nyt säädettäisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, että puolueilla on etuoikeus valtakunnan tärkeimpiin ja korkeimpiin virkoihin ja muihinkin virkoihin niillä on optio-oikeus. Kunnallishallinnossa asia käytännössä on suurin piirtein näin. Siellä ei ole ylennysperusteita eikä nimittämisperusteita. Tasa-arvolakia on noudatettava myös kunnallishallinnossa.

10. Virkamiehen siirtäminen

Virkamieslaissa on oma 7 luku virkamiehen siirtämisestä ja uudelleen sijoittamisesta. Näistäkin asioista oli ennen virkamieslain säätämistä sängen rajoitetusti yleisiä säännöksiä. Lain 33 §:ssä on siirtämisperusteet jaettu suostumusta edellyttävien ja ilman sitä tehtävien siirtojen mukaan. Ilman suostumusta voidaan virkamies siirtää toiseen virkaan

- jos ao. virka lakkautetaan,
 - jos viraston tai sen osan tehtävät tai työmäärä muuttuvat niin oleellisesti, että se edellyttää virkamiehen siirtämistä, tai
 - jos virkamies ei sairauden, viran tai vamman vuoksi enää kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään.
- Suostumuksen perusteella voidaan virkamies siirtää lisäksi
- jos siirtämisellä voidaan ehkäistä virkamiehen työkyvyn alenemista tai edistää virkamiehen jo alentuneen työkyvyn palauttamista, tai
 - jos siirtämiseen on muu viranhoidollisiin näkökohtiin perustuva hyväksyttävä syy.

Virkamies voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Ensimmäisessä virkamies on siirrettävä samalla paikkakunnalla olevaan virkaan. Muutamia korkeimpia virkoja lukuun ottamatta virka saadaan näissä tapauksissa täyttää haettavaksi julistamatta (34 §). Siirtämissä päätöksen tekee nimittävä viranomais, jonka on kuultava virkamiestä ennen päätöksen tekoa. Jos virkamies sitä pyytää, on pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Tästä mahdollisuudesta on virkamiehelle huomautettava (Asetus 34 §). Suostumusta edellyttävässä tapauksessa virkamieheltä on saatava kirjallinen ilmoitus.

Jos tiettyyn virkaan on esillä useampia siirrettäviä virkamiehiä, tapahtuu valinta heidän kesken ylennysperusteiden ja valtion palveluksen jatkuvuuden turvaamisen huomioon ottamisen perusteella (Laki 762/86).

Valtiokonttorilla on oikeus kieltää — tärkeimpiä virkoja lukuun ottamatta — avoinna oleva tai avoimeksi tulevan viran täyttämisen, jotta siihen voitaisiin siirtää sijoitettava virkamies (35 §). Virkamiehen uudelleen sijoittamisesta on annettu valtion virkamiesten uudelleen sijoittamista koskevassa asetuksessa (725/87) yksityiskohtaiset säännökset. Sijoitettavalle henkilölle voidaan järjestää valtion kustannuksella taroituksenmukaista jatko- ja täydennyskoulutusta ja tarvittaessa myös uudelleen koulutusta (6 §).

Niiden virkamiesten kohdalla, jotka olivat peruspalkkaisessa virassa tai pysyväisessä toimessa virkamieslain 1. 1. 1988 tullessa voimaan, noudatetaan siinä virassa viiden vuoden aikana lain voimaantulosta lukiin poikkeavia säännöksiä. Heihin sovelletaan siirtämisen osalta samoja säännöksiä kuin muidenkin virkamiesten osalta, mutta heihin ei sovelleta erorahaa ja toistuvaa korvausta koskevia säännöksiä, vaan lakkautuspalkkalain lakkautuspalkkaa koskevia säännöksiä. Jos siirtämistä ei kuitenkaan ole tapahtunut, virkamiestä ei tällaisessa tapauksessa irtisanota, vaan hänet asetetaan lakkautuspalkalle (VVirkamL VpL 15 ja 16 §) siitä annettujen säännösten mukaisesti. Tässä vaiheessa virkamies voidaan lakkautuspalkkalain (L viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan 22. 5. 1931/182) 1 §:n nojalla siirtää hänelle soveltuvaan virkaan taikka jos hän ilman valtioneuvoston hyväksymää pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta tarjottua virkaa, vapauttaa valtion palveluksesta, jolloin hän saa eläkevuosiensa mukaisen eläkkeen, mikäli muut eläkkeen saamisen edellytykset täyttyvät.

Jos muuta kuin edellä tarkoitettua virkamiestä ei ole voitu viran lakkauttamistapauksessa siirtää toiseen virkaan, hänet virkamieslain 46 §:n nojalla irtisanotaan. Tällöin hänellä on oikeus erorahaan sitä koskevien säännösten mukaisesti ja mahdollisuus saada toistuvaa korvausta (Laki 51—54 § ja Eroraha-asetus 726/87). Mikäli virkamies siirtämismenettelyn kestäessä ilmoittaa, ettei hän tule ottamaan vastaan hänelle tarjottuja uusia virkoja, voidaan virkamies irtisanoa ilman, että tarvitsisi ensiksi tehdä päätös virkamiehen siirtämisestä ja odottamatta hänen tällöin laiminlyövänsä virkatehtävien suorittamista (KHO 30. 6. 1989 t. 2371—2373). Virkamiehellä on tällaisessa tapauksessa tietenkin mahdollisuus itse irtisanoutua, mutta saattaa olla, että hän harkitsee edullisemmaksi erorahan ja toistuvan korvauksen saamisen kannalta taikka muista syistä johtuen odottaa viranomaisen irtisanomistoimenpidettä.

Kokonaan toisenlaatuisesta virkamiehen siirtämisestä on kysymys virkamieslain 27 §:ssä. Sen mukaan virkamies voidaan määrääjäksi siirtää toimimaan toisessa virastossa, jos siirron harkitaan parantavan vir-

kamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen. Peruste on siis koulutuksellinen ja viraston toimintaedellytyksiä kehittävä. Siirtoon tulee saada virkamiehen suostumus.

Virkamiehen valitusoikeudesta toiseen virkaan siirrettäessä on säännökset virkamieslain 88 §:ssä. Silloin kun siirtäminen johtuu viran lakauttamisesta, siirtämisestä ei saa valittaa.

Jos siirto tapahtuu saman viraston toiseen virkaan, saa siirtopäätökseen vaatia oikaisua virkamieslautakunnalta sillä perusteella, että päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Lautakunnan päätöksestä ei ole valitusoikeutta. Milloin siirto tapahtuu toisen viraston virkaan, saa virkamies, jos katsoo päätöksen loukkaavan oikeuttaan, hakea siihen muutosta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty. Tasavallan presidentin, valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden siirtopäätöksestä ei saa valittaa.

11. Disponibiliteetti

Virkamieslaki toi yleiseen virkamiesoikeuteen uuden käsitteen virkamiehen asettamisesta valtioneuvoston käytettäväksi (disponibiliteetti). Aikaisemmin tätä menettelyä sovellettiin vain ulkoasiainhallinnossa. Aivan samoin kuin virkamiehen siirtäminen voi myös disponibiliteettiin asettaminen tapahtua joko virkamiehen suostumuksella tai ilman sitä. Tasavallan presidentin tai valtioneuvoston virkaan nimittämä virkamies voidaan suostumuksellaan asettaa valtioneuvoston käytettäväksi. Ilman suostumusta voidaan eräät korkeimmat virkamiehet, kuten oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö, tasavallan presidentin nimittämä ulkoasiainhallinnon virkamies, keskusviraston päällikkö, maaherra sekä puolustuslaitoksen ja rajavartiolaitoksen sellaisessa sotilasvirassa tai sotilaallisessa tehtävässä palveleva virkamies, jotka tasavallan presidentti nimittää, asettaa valtioneuvoston käytettäväksi. Tällöin käytettäväksi asettaminen edellyttää viranhoidollisiin näkökohtiin perustuvaa syytä.

Käytettäväksi asettaminen tapahtuu kahden vuoden ajaksi ja sitä voidaan samoilla edellytyksillä jatkaa enintään kahdella vuodella. Disponibiliteettiin asetettu virkamies katsotaan yleensä eronneeksi virastaan ja hänet voidaan disponibiliteetissa oloaikana irtisanoa virkasuhteestaan tavanomaisilla irtisanomisperusteilla. Käytettäväksi asettamisen päätyttyä virkasuhde päättyy. Hän saa tämän ajan kuluttua toistuvaa korvausta, kunnes sijoittuu uudelleen työhön.

Käytettäväksi asetettu virkamies on velvollinen suorittamaan val-

tioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen antamia tehtäviä. Päätöksen käytettäväksi asettamisesta tekee tasavallan presidentti nimitettäviensä virkamiesten osalta ja muissa tapauksissa valtioneuvosto. Disponibiliteetissä oleva saa yleensä käyttää entisen virkansa nimeä (Asetus 35 §). Disponibiliteettiin asettamista koskevasta päätöksestä ei saa valittaa.

12. Tuomarit

Tuomarin viroista ja tuomareista on virkamieslain 15 luvussa erityissäännökset. Tämän kirjoituksen kannalta on merkittävintä, että tuomariin ei noudateta määrääjäksi nimitettäviä, koeajaksi ottamista, siirtämistä ja disponibiliteettiä koskevia säännöksiä. Yleinen periaate on, että myös tuomariin noudatetaan samoja säännöksiä kuin muihinkin virkamiehiin, ellei virkamieslain 67 §:stä muuta ilmene.

HM:n 91 §:n 1 momentin mukaan tuomaria ei voida ilman omaa suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirtäminen johdu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämisestä. Virkamieslain 70 §:ssä on tuomarin siirtämismenettelyn osalta viitattu virkamieslain muita virkamiehiä koskeviin menettelymuotoihin, joita sen mukaan sovelletaan myös tuomareihin. Mikäli tuomari ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta toista virkaa, hänelle annetaan hakemuksetta ero virastaan.

13. Muutoksenhaku

Virkamieslain 92 §:n mukaan päätökseen, joka koskee virkaan nimitämistä taikka ottamista koeajaksi ei saa hakea muutosta valittamalla, ellei laissa toisin säädetä. Tämän on katsottava tarkoittavan sitä, että laissa tulee olla nimenomainen säännös joko ennen tai jälkeen virkamieslain voimaantuloa annettu, jossa valitus nimenomaan virkanimityksestä on tehty mahdolliseksi. Sen sijaan laissa annettu yleinen säännös siitä, että asianomaisen viranomaisen päätöksestä on valitus-oikeus, ei ole riittävä antamaan valitusoikeutta nimitysten osalta (KHO 27. 9. 1989 t. 3334 ja 3335).

Virkaehdotuksesta on valitusoikeus joko valtioneuvostolle tai eräiden tuomarinvirkojen osalta KKO:lle tai KHO:lle.

Virkanimityspäätöksen purkamisoikeus kuuluu KHO:lle ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Purkumahdollisuus on kaikkien valtion virkojen, myös tasavallan presiden-

tin nimityspäätösten osalta. Purkua voi hakea muun muassa kanssa-hakija (KHO 1956 I 16 ja 1976 II 2). Ilman esitystä ja virkaehdotusta täytettävään virkaan ilmoittautuneella ei ole katsottu olevan purkupuhevaltaa (KHO 1958 II 368). Kun hakija oli ennen ehdollepanopäätöstä peruuttanut hakemuksensa hänellä ei ollut ehdollepanon eikä nimityksen osalta purkupuhevaltaa (KHO 19. 8. 1985 t. 3346). Sama pätee myös niissä tapauksissa, joissa hakemus on peruutettu ennen nimityspäätöstä.

14. Loppuhuomautuksia

Nykyiset säännökset virkaan nimittämisen ja siirtämisen osalta ovat nimittävän viranomaisen kannalta riittävän joustavat sekä antavat myös virkamiehelle tarpeellista oikeusturvaa. Virkamiesten uralla etenemisen parantamiseksi henkilökunnan koulutustoimintaa tulisi vieläkin kehittää, vaikka se jo on suhteellisen hyvin hoidettu. Virkamiesten mahdollisuuksia hankkia kokemusta myös toisissa laitoksissa ja virastoissa sekä mahdollisuutta siirtyä toisiin virastoihin ja hallinnonaloille olisi lisättävä. Tätä voitaisiin edistää myös siirtymävaiheen palkkauksellisin järjestelyin. Monipuolinen ja laaja työkokemus — myös yksityissektorilla hankittu — sekä nykyaikainen koulutus olisi nimitysharkinnassa otettava entistä paremmin huomioon eikä painotettava vain omassa virastossa hankittuja tietoja, taitoja ja kokemusta suosien näin omaa henkilökuntaa.

Lähdekirjallisuus:

- Bruun Niklas—Mäenpää Olli—Tuori Kaarlo:* Uusi virkamiesoikeus 1988.
Bruun Niklas—Koskinen Pirkko K.: Tasa-arvolaki 1986.
Hakkila Esko: Suomen tasavallan perustuslait 1939.
Holopainen Toivo: KHO:n purkupäätöksen kritiikki perusteetonta, Lakimiesuutiset 7/8 1987.
Kastari Paavo: Suomen valtiosääntö 1977.
Kulla Heikki: Kansalaiskunto ja kelpoisuus 1987.
Kurvinen Pekka—Sippola Sakari: Päätöksenteko hallinnossa 1989.
Merikoski Veli: Harkintavalta nimitysasioissa, T. M. Kivimäki Juhlajulkaisu 1956.
Modeen Tore: Virkamiesoikeus pääpiirteittäin 1987.
Rytkölä Olavi: Virkamiesoikeus 1978.
Rytkölä Olavi: Valtion virkamieslaki 1987.
Sippola Sakari: Virkamies kehittyvässä yhteiskunnassa, Virkamieslehti 12/1977.
Sippola Sakari: Nopeus ja opinhalu virkamiesten hyveiksi, Helsingin Sanomat 22. 11. 1986.
Tarjanne Tapio: Nimittämismenettely valtion virkoja täytettäessä, Kirjoituksia ja lausuntoja 1943.
 Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö 1979: 26.