

**ASIA** Yhteistoiminta-asiamiehen nimittäminen**1 KANTELU**

Olette 13.6.2014 päivätyssä kirjoituksessanne pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan työ- ja elinkeinoministeriön 5.5.2014 tekemän nimityspäätöksen lainmukaisuuden. Ministeriö nimitti varatuomari A:n yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen, mutta nimitystoimivalta olisi käsityksenne mukaan kuulunut valtioneuvostolle. Olette 2.1.2015 päivätyssä lisäkirjoituksessanne kertonut A:n tietojenne mukaan käyttäneen virka-aikaa sivutoimen hoitoon määräaikaisen virkasuhteen aikana ja pyytänyt selvittämään, onko hänellä lupa sivutoimeen.

Olette 29.9.2015 päivätyssä lisäkirjoituksessanne arvostellut valtioneuvoston yleisistunnossa 18.12.2014 tehtyä päätöstä, jolla A nimitettiin yhteistoiminta-asiamiehen virkaan. Katsotte työ- ja elinkeinoministeriön toimineen A:n eduksi käynnistämällä ensin valtakunnansovittelijan viran haun ja vasta valtakunnansovittelijan valinnan jälkeen yhteistoiminta-asiamiehen viran haun, jotta ”A voisi hakea vielä yhteistoiminta-asiamiehen virkaan, jos hänelle kävisi valtakunnansovittelijan viran täytössä huonosti”. Kerrotte myös, että ”työmarkkinajärjestöt ovat ’koplanneet’ valtakunnansovittelijan ja yhteistoiminta-asiamiehen virkavalinnat toisiinsa niin, että syksyllä 2014 on sovittu valittavan valtakunnansovittelijaksi työntekijäpuolen edustaja ja yhteistoiminta-asiamieheksi puolestaan työnantajapuolen edustaja.” Lisäksi tietojenne mukaan ”järjestöt ovat sopineet, että seuraavalla valintakerroksella valinnat tehdään toisinpäin”. Pidätte tätä menettelyä lainvastaisena yhteistoiminta-asiamiehen nimityksessä, koska yhteistoiminta-asiamieheltä edellytetään riippumattomuutta. Lisäksi arvostelette hakijoiden haastattelihoita koskevien tietojen kirjaamista nimitysmuistioon, A:n ansioiden tarkistamisessa noudatettua menettelyä sekä työ- ja elinkeinoministeriön Teille antamaa, tasa-arvolain mukaista selvitystä yhteistoiminta-asiamiehen valintaperusteista. Kerrotte myös A:n käyttävän virka-aikaa edelleen sivutoimeen ja lisäksi ministerin antamaan selvitystehtävään, jota hän ei ole ilmoittanut työ- ja elinkeinoministeriölle.

## 2 SELVITYS

Valtioneuvoston kanslia on antanut 27.1.2015 päivätyn lausunnon päätöksentekomenettelystä yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 19.2.2015 päivätyn lausunnon ja selvityksen menettelystä yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä ja sivutoimiluvasta.

## 3 TAPAHTUMATIETOJA

Työ- ja elinkeinoministeriö nimitti 11.3.2014 A:n neuvottelevan virkamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen ajaksi 2.5.–30.11.2014 ministeriön työelämä- ja markkinaosastolle. Määräaikaisuuden perusteena oli työn luonne projektiluonteisessa tehtävässä. Yhteistoiminta-asiamies B ilmoitti 31.3.2014 päivätyllä ilmoituksella irtisanoutuvansa virastaan siten, että viimeinen virassaolopäivä oli 4.5.2014. Ministeriö antoi B:lle 10.4.2014 päivätyn todistuksen palvelussuhteen päättymisestä 5.5.2014 lukien. Ministeriö päätti 5.5.2014 nimittää A:n yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen ajaksi 6.5.–31.12.2014 ministeriöön, sijoituspaikana yhteistoiminta-asiamiehen toimisto. Määräaikaisuuden perusteena oli avoimen viran hoito. Samalla päätöksellä peruutettiin A:n nimitys neuvottelevan virkamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Valtioneuvosto nimitti yleisistunnossaan 6.11.2014 oikeustieteen kandidaatti C:n valtakunnansovittelijan virkaan ajaksi 1.1.2015–31.12.2018. Viran hakijaksi oli ilmoittautunut muun muassa A. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti 7.11.2014 yhteistoiminta-asiamiehen viran avoimeksi 1.1.2015 lukien. Ilmoittautumisaika virkaan päättyi 26.11.2014. Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 18.12.2014 nimittää A:n yhteistoiminta-asiamiehen virkaan ajaksi 1.1.2015–31.12.2019.

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström antoi 26.6.2015 yhteistoiminta-asiamies A:n tehtäväksi selvittää paikallista sopimista työehdoista ja tehdä ehdotuksia sen kehittämiseksi. Paikallista sopimista koskeva selvitys julkaistiin 15.10.2015.

## 4 SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä on yhteistoiminta-asiamies, joka valvoo yhteistoiminnasta ja henkilöstön edustuksesta yrityksissä sekä henkilöstörahastoista annettujen lakien noudattamista. Yhteistoiminta-asiamies on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan. Valtioneuvosto nimittää yhteistoiminta-asiamiehen määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi. Yhteistoiminta-asiamiehen kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys viran tehtäväälaan (laki yhteistoiminta-asiamiehestä 1-3 §).

Työ- ja elinkeinoministeriötä koskevien säännösten mukaan ministeriön toimialaan kuuluu yhteistoiminta-asiamiehen toimisto. Toimistoon sovelletaan soveltuvin osin ministeriön toimintayksiköitä koskevia säännöksiä. Ministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikössä käsitellään ja ratkaistaan muun muassa ministeriön virkamiesten sivutoimilupia sekä yhteistoiminta-asiamiehen edustusmenoja, vuosilomia, matkalaskuja ja ulkomaan virkamatkamääräyksiä koskevat asiat. Ministeriössä ministeri voi asettaa määräaikaisia, ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan kannalta strategisia ja laajakantoisia hankkeita. Hankkeisiin voidaan määrätä toimintayksiköiden virkamiehiä (valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä 2 §, työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys 6, 45, 52 ja 53 §).

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Valtion virkamieslain mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Virkamies on nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, ellei erityisestä syystä toisin päätetä. Nimittävistä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä säädetään erikseen (valtion virkamieslaki 9 § 1 ja 3 momentti). Valtion virkamieslain nojalla annetun valtion virkamiesasetuksen mukaan asianomainen virasto päättää nimittämisestä virkamieheksi enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä päättää se viranomainen, joka nimittäisi asianomaiseen virkaan. Toimivallasta nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan säätää erikseen toisin (valtion virkamiesasetus 20 §).

Määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyssä suositellaan noudatettavaksi samoja periaatteita kuin virkaan nimittämisessä, jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään yli vuodeksi (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009 ja VM/2165/00.00.00/2011).

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Muut kuin yleisistunnossa ratkaistavat, valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä (laki valtioneuvostosta 12 §). Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereita, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella (laki valtioneuvostosta 13 § 1 momentti). Jos virkaan nimittäminen on muualla laissa tai asetuksessa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa (laki valtioneuvostosta 13 § 2 momentti).

Valtioneuvostosta annetun lain nojalla säädetyn valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee laissa, valtioneuvoston ohjesäännössä tai muussa asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädetyt virkanimitykset. Ohjesäännössä säädetään ministeriöiden viroista, joihin nimittämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan myös nimittäminen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvostolle kuuluvat nimitysasiat, joita ei säädetä käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa, ratkaistaan ministeriössä (valtioneuvoston ohjesääntö 5 § 3 kohta, 6 § 1 kohta, 9 ja 42 §).

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusehtoihin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät (perustuslaki 125 §, HE 1/1998 vp s. 180).

Virkanimityksestä päätettäessä viranomaisista sitovat syrjintää koskevat kiellot lainsäädännössä. Viranomainen ei saa asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden muun muassa sukupuolen vuoksi tai muutoin epäasiallisilla perusteilla. Työnantajan on pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo tulleen sukupuolensa perusteella syrjityksi virantäytössä. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet,

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat (valtion virkamieslaki 6 ja 11 §, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 7, 8 ja 10 §).

Virkanimitykset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä ja hallinnon oikeusperiaatteita. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (hallintolaki 6 §).

Virkamiehen sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, josta virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Jos sivutoimen hoitaminen edellyttää työajan käyttämistä, virkamies ei saa ottaa sivutointa vastaan eikä pitää sitä, ellei viranomaisen hakemuksesta myönnä lupaa sivutoimeen. Sivutoimesta, joka ei edellytä työajan käyttöä, virkamiehen on viipymättä tehtävä ilmoitus. Viranomaisen voi evätä luvan sivutoimeen tai kieltää virkamiehen ilmoittaman sivutoimen, jos virkamies sivutoimen vuoksi tulee esteelliseksi tehtävässään, jos sivutoimi vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten haittaa tehtävän asianmukaista hoitamista tai jos se kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työntajaa (valtion virkamieslaki 18 § ja valtion virkamiesasetus 19 §).

Virkamiehen sivutoimia eivät ole virkatehtäviin kuuluvat työt. Jos asianomainen viranomaisen määrää virkamiehen tehtävään, kyseessä ei ole lupaa tai ilmoitusta edellyttävä sivutoimi (valtiovaraministeriön ohje VM/1591/00.00.00./2010).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (perustuslaki 108 §). Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §).

## 5 RATKAISU

### 5.1 Arviointi

#### 5.1.1 Toimivalta yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä

Kantelussa on viitattu yhteistoiminta-asiamiehestä annettuun lakiin, jonka mukaan yhteistoiminta-asiamiehen nimittää valtioneuvosto, ja katsottu, että valtioneuvoston olisi pitänyt päättää myös yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on selvityksensä mukaan ollut toimivalta nimittää alle vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen yhteistoiminta-asiamiehen virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikaiseksi järjestämiseksi. Ministeriön mukaan sen toimivalta on perustunut valtion virkamiesasetukseen, jonka nojalla nimittämisestä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto (valtion virkamiesasetus 20 § 1 momentti). Valtioneuvoston kanslia on lausunnossaan katsonut, että työ- ja elinkeinoministeriö on ollut toimivaltainen viranomaisen päätöksenteossa, ja että päätöstä ei olisi pitänyt esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston kanslia on perustanut kantansa valtioneuvoston ohjesääntöön, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään nimittämisestä yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistunto (valtioneu-

voston ohjesääntö 5 § 3 kohta). Alle vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää siten valtioneuvoston kanslian mukaan pääsääntöisesti ministeriö, jonka virasta on kyse.

Valtion virkamieslain mukaan virkaan nimittäminen ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen ovat oikeudellisesti eri asioita ja niihin sovelletaan erilaista nimittämismenettelyä. Lain nojalla annetun valtion virkamiesasetuksen mukaan enintään vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää asianomainen virasto ja pitemmäksi aikaa vastaavaan virkaan nimittävä viranomainen. Toimivalta nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuoden ajaksi voi siten valtion virkamiesasetuksen mukaan olla eri taholla kuin sillä, joka nimittää vastaavaan virkaan. Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain mukaan valtioneuvosto nimittää yhteistoiminta-asiamiehen, jonka virka on sijoitettu ministeriön yhteyteen. Valtion virkamiesasetus on määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskeva yleissäännös, jota yksinään tarkasteltuna on mahdollista tulkita siten, että ministeriöllä on toimivalta nimittää yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Ministeriön nimitystoimivaltaa arvioitaessa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon säännökset valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ratkaisemisesta ja valtioneuvoston nimittämistoimivallasta.

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Valtioneuvostolla voidaan siten ratkaisuvallan yhteydessä tarkoittaa joko valtioneuvoston yleisistuntoa tai ministeriötä. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden virkamiehet, joiden nimittämistä ei ole säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella (laki valtioneuvostosta 13 § 1 momentti). Jos virkaan nimittäminen on muualla laissa säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa (laki valtioneuvostosta 13 § 2 momentti). Ensin mainittu säännös (13 § 1 momentti) koskee siis ministeriön virkamiesten nimittämistä silloin, kun nimittämistoimivallasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain nojalla. Nimitystoimivaltaa on tällöin mahdollista valtioneuvoston asetuksella säätää ministeriölle. Tästä poiketen viimeksi mainittu säännös (13 § 2 momentti) koskee valtioneuvoston tehtäväksi erikseen laissa säädettyjä virkanimityksiä, muun muassa yhteistoiminta-asiamiehen nimittämistä. Tässä säännöksessä ei ole mainintaa ratkaisuvallan säätämisestä joiltakin osin ministeriölle, vaan ratkaisuvallasta on lain sanamuodon mukaan aina valtioneuvoston yleisistunnolla.

Valtioneuvostosta annetussa laissa ei ole eroteltu nimittämistä virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen, vaan laissa käytetään vain termiä virkaan nimittäminen. Jo aikaisemman valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) voimassa ollessa vakiintuneen tulkinnan mukaan lain nojalla on voitu säätää valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivallan jaosta paitsi virkaan nimittämisen lisäksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen (valtioneuvoston ohjesääntö 1522/1995). Samaa tulkintaa olisi johdonmukaista käyttää myös voimassa olevan lain tulkinnassa silloin, kun kyse on lain 13 §:n 2 momentissa tarkoitetuista, muussa laissa säädettyistä virkanimityksistä, jotka kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Säännöksessä tarkoitettu yleisistunnon toimivalta tarkoittaisi siten nimittämistä sekä virkaan että määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Valtioneuvostosta annetussa laissa tarkoitettu nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään lain nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä ja eri ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa. Valtioneuvoston ohjesäännössä on yleissäännös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan nimittäminen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää valtioneuvoston yleisistunto (valtioneuvoston ohjesääntö 5 § 3 kohta). Ohjesäännössä ei ole nimenomaista säännöstä nimitystoi-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

mivallasta silloin, kun määräaikainen virkasuhde on enintään vuoden mittainen. Tällöin sovelletaan säännöksiä, joiden mukaan asia ratkaistaan ministeriössä, jos sitä ei ole säädetty ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa, (laki valtioneuvostosta 12 § ja valtioneuvoston ohjesääntö 9 §). Kun otetaan huomioon edellä selostettu valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n 1 momentin säännös, vaikuttaa nimenomaisen säännöksen puuttuessa selvältä, että ministeriö nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuodeksi, jos vastaavaan virkaan nimittäminen kuuluu valtioneuvostosta annetun lain tai sen nojalla annetun asetuksen nojalla valtioneuvoston yleisistunnolle. Sen sijaan saman 13 §:n 2 momentin valossa on kyseenlaista, onko ministeriöllä vastaavaa toimivaltaa silloin, kun virkaan nimittämisestä säädetään muussa laissa tai asetuksessa. Valtioneuvoston ohjesäännössä näyttäisi tilanteeseen parhaiten soveltuvalta säännös, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi säädettyt virkanimitysasiat (valtioneuvoston ohjesääntö 6 § 1 kohta).

Valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n 2 momentti oli lain voimaantullessa uusi säännös, jota ei ollut aikaisemmassa valtioneuvostosta annetussa laissa (78/1922). Lain esitöiden mukaan säännös on valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuvallaa määrittävä, valtion virkoja koskeva yleissäännös. Esitöissä todettiin, että yleisistunnon toimivalta tällaisissa asioissa perustui aikaisemmin valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 9 §:n 1 kohtaan. Säännöksen nostaminen lain tasolle liittyi tavoitteeseen, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön ratkaisuvallan perusteiden oli tarkoitus selkeästi ilmetä valtioneuvostosta annettavasta laista (HE 270/2002 s. 17, 23 ja 36-37). Mainittu aikaisemman valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n 1 kohta on nyt samansisältöisenä voimassa valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 1 kohdassa. Lain esitöissä ei viitattu määräaikaisia virkasuhteita koskevaan toimivaltaan. Lain säätämisen aikaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä säädettiin aikaisemman valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 6 §:n 4 kohdassa, ja vastaava säännös ovat nyt voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön 5 §:n 3 kohdassa. Valtioneuvoston ohjesääntöä ei siten ole tältä osin muutettu nykyisen valtioneuvostosta annetun lain voimaantultua.

Työ- ja elinkeinoministeriö on nimittäessään yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen perustanut toimivaltansa valtion virkamiesasetuksen säännöksiin. Valtioneuvoston kanslia on katsonut, että myös valtioneuvoston ohjesäännön mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut nimitystoimivalta asiassa. Mainitut asetuksen tasoiset säännökset näyttävät edellä selostetun perusteella olevan tulkinnanvaraisia ja ainakin jossain määrin ristiriidassa valtioneuvostosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksen kanssa. Yksiselitteisten toimivaltasäännösten puuttuessa työ- ja elinkeinoministeriön ei voida katsoa ylittäneen toimivaltansa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevia säännöksiä olisikin tarpeen vastaisuudessa täydentää ja selventää tapauksissa, joissa valtioneuvoston toimivallasta virkanimityksessä on säädetty muualla kuin valtioneuvostosta annetussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisellä on periaatteellista merkitystä valtioneuvoston nimitystoimivallan kannalta. Yhteistoiminta-asiamiehen virka kuuluu niihin virkoihin, joita on vain yksi koko valtionhallinnossa. Tällaisia virkoja täytettäessä voidaan usein pitää hakijan ansiona muihin hakijoihin verrattuna sitä, jos hänellä on jo aikaisempaa kokemusta viran hoidosta. Tästä näkökulmasta voitaisiin perustella sitä, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäisi sama taho, joka nimittää vastaavaan virkaan. Asiaan liittyvien säännösten tulkinnassa ei ole kyse ainoastaan yhteistoiminta-asiamiehen virasta, vaan asialla on laajempaakin merkitystä virkanimityksiä koskevan toimivallan sääntelyssä. Ministeriön yhteyteen sijoitettuja yksittäisiä virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää erillisen lain nojalla, ovat esimerkiksi konkursiasiamies, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Lisäksi on

suuri joukko valtioneuvoston ulkopuolisia virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää, esimerkiksi useiden virastojen päälliköt.

#### 5.1.2 Harkintavallan käyttö yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä

Kantelussa on epäilty työ- ja elinkeinoministeriön suosineen A:ta yhteistoiminta-asiamiehen virantäyttömenettelyssä siten, että yhteistoiminta-asiamiehen virka ilmoitettiin avoimeksi vasta sen jälkeen, kun A:n hakema valtakunnansovittelijan virka oli täytetty.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksensä mukaan nimittänyt A:n yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen ”nopeasti, jotta yhteistoiminta-asiamiehen viranhoito jatkuisi keskeytymättömänä kesän yli”. Selvityksessä ei perusteltu sitä, miksi nimitys määräaikaiseen virkasuhteeseen kuitenkin oli tätä pitempi eli vuoden loppuun asti. Selvityksessä ei myöskään perusteltu sitä, miksi yhteistoiminta-asiamiehen viran väliaikaista hoitoa ei järjestetty eikä viranhakua käynnistetty heti, kun viran avoimeksi tulo oli tullut tietoon. Ministeriö nimitti A:n yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen vasta sen jälkeen, kun viran edellisen haltijan palvelussuhde oli jo päättynyt. Ministeriö käynnisti virantäyttömenettelyn yli seitsemän kuukauden kuluttua edellisen viranhaltijan irtisanoutumisesta ja seuraavana päivänä sen jälkeen, kun valtakunnansovittelijan nimityksestä oli päätetty valtioneuvoston yleisistunnossa.

Lainsäädännössä ei aseteta esteitä virantäyttömenettelyn käynnistämiseen, vaikka virka olisi vasta tulossa avoimeksi. Oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että virka voidaan ilmoittaa haettavaksi jo ennen kuin se on tullut avoimeksi, jos viranhaltija on irtisanoutunut (Koskinen & Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2013, s. 122). Toisaalta ei myöskään ole säädetty velvoitetta ilmoittaa avoimeksi tullut virka haettavaksi, eikä ilmoittamiselle ole säädetty määräaikaa avoimeksi tulon jälkeen. Avoinna olevan viran hoidon väliaikaiseen järjestämiseen voidaan lainsäädännön mukaan käyttää määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä. Virkamies on tällöin nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, ellei lyhyemmälle ajalle ole erityisiä syitä. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on parantaa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävän virkamiehen oikeudellista asemaa ja edistää hyvän hallinnon toteutumista (HE 63/2007 vp s. 3, 5 ja 9-10). Jos siis määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen perusteena on avoinna olevan viran väliaikaisen hoidon järjestäminen, määräaikaiseen virkasuhteeseen on pääsääntöisesti nimitettävä niin pitkäksi ajaksi kuin arvioidaan olevan tarvetta viran väliaikaisen hoitoon. Määräaikaisen virkasuhteen keston määrittelystä ei muulta osin ole säännöksiä.

Viranomaisella on harkintavaltaa avoimeksi tulleen viran hakumenettelyn käynnistämässä ja viran hoidon väliaikaisessa järjestämisessä. Harkintavallan käyttöä kuitenkin ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp s. 55). Oikeuskirjallisuuden mukaan oikeuskäytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on yleensä sovellettu vertailemalla lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita. Jos viranomaisen on käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen ja harkintavaltansa rajoissa, sen toimintaa tai päätöksentekoa voidaan pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaatimusten mukaisena (Mäenpää, Hallinto-oikeus 2013, s. 154-156).

Valtion virkamieslain esitöiden mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevia säännöksiä ei saa soveltaa siten, että soveltaminen johtaisi virkajärjestelmän ja siihen liittyvien oikeusturvatakeiden, kuten kelpoisuusvaatimusten kiertämiseen. Jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään avoimna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamista varten, tulisi käyttää kyseisen viran nimikettä ja soveltaa viran kelpoisuusvaatimuksia myös määräaikaisessa virkasuhteessa (HaVM 5/1994 vp s. 5). Yhteistoiminta-asiamiehen viran täyttöä koskevien asiakirjojen mukaan A täytti viran kelpoisuusvaatimukset jo silloin, kun hänet nimitettiin yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Ministeriön toiminta ei tältä osin ollut ristiriidassa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa.

Valtion virkamieslain mukaan nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen avoimna olevan viran hoitoa varten on tarkoitettu viran tehtävien väliaikaista hoitoa varten. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista arvioitaessa on siten kiinnitettävä huomiota myös määräaikaisen virkasuhteen keston. Edellä kohdassa 5.1.1 on todettu yhteistoiminta-asiamiehen viran kuuluvan niihin virkoihin, joita on vain yksi koko valtionhallinnossa. Kohdassa on myös tuotu esiin mahdollisen määräaikaisen virkasuhteen merkitys viran myöhemmän täyttämisen kannalta. Tämän vuoksi viranomaisen tulee erityisen huolellisesti harkita, miten viran hoito järjestetään tällaisen viran avoimeksi tulon ja täyttämisen välisenä aikana. Harkinnassa on otettava huomioon erityisesti väliaikaisen viranhoidon kesto: Mitä pitempi viran väliaikainen hoito on kyseessä, sitä enemmän siitä voi olla etua viran väliaikaiselle hoitajalle myöhemmässä virantäytössä. Jos viran väliaikainen hoito järjestetään pitemmäksi ajaksi kuin viran täyttämisen voi arvioida kohtuudella kestävän, voi syntyä epäilyksiä siitä, että järjestelyn taustalla on myöhemmän virantäyttöön vaikuttaminen. Tällaiselle epäilykselle voi syntyä erityisiä perusteita silloin, jos avoimna olevan viran täyttöä ei viipymättä käynnistetä sen jälkeen, kun se oikeudellisesti on mahdollista. Toisaalta hallinnon toimintaan tai valtiontalouden hoitoon liittyvät syyt saattavat olla asiallisia perusteita järjestää viran hoito väliaikaisena varsin pitkäksi ajaksi. Tällaisia syitä ovat yleensä esimerkiksi virkojen, tehtävien tai organisaation uudelleen järjestely. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn arvion mukaan viran avoimna ollessa määräaikainen virkasuhde viran hoidon väliaikaiseksi järjestämiseksi voi kestää enintään kaksi tai kolme vuotta. Lisäksi on katsottu, että pitkiä määräaikoja ei pidä käyttää esimerkiksi viran haettavaksi julistamisen lykkäämiseksi (Koskinen & Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2013, s. 39).

Edellä selostetun perusteella työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin tavalla, johon olisi oikeudellisia perusteita puuttua. Harkintavallan käytön ulkoisen uskottavuuden kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että yhteistoiminta-asiamiehen asemasta ja tehtävistä säädetään erillisessä laissa. Viran olemassaolon jatkumisesta, tarpeellisuudesta ja virkaan kuuluvista tehtävistä ei siten ole ollut epäselvyyttä, eikä asian tilan välitön muuttaminen ole kuulunut ministeriön toimivallan piiriin. Tästä näkökulmasta olisi ollut perusteltua ilmoittaa yhteistoiminta-asiamiehen virka haettavaksi viipymättä sen jälkeen, kun viran avoimeksi tulo oli tullut ministeriön tietoon. Tällöin myös avoimen viran hoitoa varten tarvittava määräaikainen virkasuhde olisi todennäköisesti ollut lyhyempi. Ministeriön menettely saattaa siten herättää kysymyksiä harkintavallan asianmukaista käyttöä kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta.

### 5.1.3 Yhteistoiminta-asiamiehen virkaan nimittäminen

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka parhaiten täyttävät lainsäädännössä asetetut viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Tämä on nimittäjän tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa sen suh-



teen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Jälkikäteenkään – esimerkiksi kantelun johdosta – laillisuusvalvonnassa ei voida ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

Kantelukirjoituksessa on kerrottu työmarkkinajärjestöjen sopineen, mitä työmarkkinaosapuolta yhteistoiminta-asiamiehen viran haltija edustaa, vaikka viranhaltijalta edellytetään riippumattomuutta. Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain mukaan yhteistoiminta-asiamies on riippumaton suorittaessaan valvontatehtäväänsä. Lain sanamuodon mukaan riippumattomuutta koskeva vaatimus kohdistuu viranhoidon aloittamisen jälkeiseen aikaan. Ennen viran täyttämistä voidaan arvioida viran hakijoiden edellytyksiä hoitaa virkaa riippumattomuutta koskevan vaatimuksen mukaisesti, mutta vaatimuksen täyttymistä on mahdollista arvioida vain viranhaltijan virkatoimien perusteella.

Yhteistoiminta-asiamiehestä annettu laki tuli voimaan 1.7.2010 ja sillä perustettiin työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen erillinen viranomaisena, yhteistoiminta-asiamies. Tällä järjestelyllä siirrettiin aikaisemmin ministeriölle kuuluneet valvontatehtävät yhteistoiminta-asiamiehelle. Tarkoituksena oli turvata yhteistoimintalainsäädännön laillisuusvalvonnan riippumattomuus ja erillisyys ministeriön muusta toiminnasta siten, että yhteistoiminta-asiamies ei olisi hallinnollisessa ohjaus- ja valvonnalaissuhteessa ministeriön ylempiin virkamiehiin ja ministeriin (HE 177/2009 vp s. 1, 10, 12 ja 14). Laissa siis tarkoitetaan yhteistoiminta-asiamiehen riippumattomuudella erityisesti sitä, että yhteistoimintalainsäädännön valmistelusta vastaavalla ministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua yhteistoiminta-asiamiehen valvontatehtävien hoitoon.

Yhteistoiminta-asiamiehen tehtävien perusteella riippumattomuutta koskevan vaatimuksen voidaan katsoa tarkoittavan myös riippumattomuutta muun muassa työmarkkinaosapuolista. Toisaalta tehtävät käytännössä edellyttävät työelämän lainsäädännön tuntemusta ja kokemusta sen soveltamisesta. Tällaista kokemusta on mahdollista hankkia esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen palveluksessa. Työmarkkinajärjestössä hankittu kokemus ei siten voi olla esteenä yhteistoiminta-asiamiehen virkaan nimittämiseksi. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu arvioida, millainen painoarvo tällaiselle kokemukselle olisi virkaan nimitettäessä annettava, eikä myöskään sitä, minkä järjestön palveluksessa saatu kokemus olisi sopivinta virkaan.

Yhteistoiminta-asiamiehen nimittämismenettelyssä valtioneuvoston yleisistunnon esittelylista ja sen liitteet tarkastettiin etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Oikeuskansleri oli läsnä yleisistunnossa nimityksestä päätettäessä. Valtioneuvoston päätöksenteossa ei havaittu oikeudellisesta näkökulmasta huomautettavaa. Edellä selostetuilla perusteilla kantelukirjoituksessa ei ole esitetty mitään sellaista uutta tietoa, joka antaisi jälkikäteen aihetta arvioida asiaa toisin.

#### 5.1.4 Yhteistoiminta-asiamiehen sivutoimet ja selvitystehtävä

Yhteistoiminta-asiamies ei kuulu niihin virkamiehiin, joiden on ennen virkaan nimittämistään annettava valtion virkamieslain 8 a §:ssä säädetty selvitys muun muassa virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan A ei ole hakenut valtion virkamieslain 18 §:n mukaista sivutoimilupaa eikä tehnyt sivutoimi-ilmoitusta. Kun hänet nimitettiin yhteistoiminta-asiamiehen virkaan, hänen kanssaan käytiin läpi vuoden 2014 lopussa sivutoimia koskevat asiat, sovittiin pelisäännöistä sivutoimien suhteen ja sovittiin myös siitä, miten A voi saattaa mahdolliset keskeneräiset luottamus- ja muut tehtävänsä nopeasti päätökseen. Ministeriön mukaan sivutoimena ei pidetä aivan lyhytaikaista, satunnaista tai vähäistä tehtävää.

Virkamiehen velvollisuutena on tehdä sivutoimestaan ilmoitus tai hakea lupaa sivutoimen pitämiseen. Viranomaisen tehtäviin kuuluu valvoa, että sen palveluksessa olevat virkamiehet noudattavat sivutoimia koskevaa lainsäädäntöä. Asiassa saatu selvitys ei viittaa siihen, että A tai työ- ja elinkeinoministeriö olisivat menettelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa A:n mahdollisten sivutoimien suhteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen mukaan yhteistoiminta-asiamiehen virkatehtäviin voi kuulua työskentely ministerin asettamissa hankkeissa, kuten selvitystehtävissä. Kantelussa mainittu, ministerin antama selvitystehtävä ei siten ole ollut A:n sivutoimi. Ottaessaan vastaan selvitystehtävän A ei ole toiminut lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

## 5.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa käytettävissä olleiden tietojen perusteella ei ole aihetta epäillä yhteistoiminta-asiamies A:n tai työ- ja elinkeinoministeriön menettelleen lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti. Saatankuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön tietoon edellä kohdassa 5.1.2 harkintavallan käytöstä esittämäni näkökohdat ja lähetän tässä tarkoituksessa ministeriölle jäljennöksen päätöksestäni.

Edellä kohdassa 5.1.1 esille tuotuihin perusteluihin viitaten esitän valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön harkittavaksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevien säännösten tarkistamista siten, että valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivallan jaosta säädetään nykyistä selkeämmin. Pyydän valtioneuvoston kansliaa ja valtiovarainministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.9.2016, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet esitykseni johdosta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö  
Esittelijäneuvos

Maija Salo

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO