

**ASIA****Kantelut valtakunnansovittelijan esteellisyydestä****KANTELOT**

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut kaksi 7.5.2018 päivättyä kantelua, joissa arvostellaan valtakunnansovittelija Minna Helteen menettelyä. Toinen kirjoituksista on 8.5.2018 siirretty oikeuskanslerinvirastoon eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta. Kanteluissa pyydetään tutkimaan, onko Minna Helle ollut esteellinen toimimaan työriitojen sovittelijana samaan aikaan, kun hän oli neuvotellut siirtymisestä työnantajapuolen palvelukseen.

SELVITYS

Minna Helle on antanut asiassa selvityksen 15.6.2018.

Minna Helteen selvityksessä todetaan, että Teknologiateollisuus ry:n toimitusjohtaja Jorma Turunen otti häneen yhteyttä puhelimitse tammi-helmikuun vaihteessa 2018. Turunen kysyi Helteen kiinnostusta työmarkkinajohtajan tehtävään. Minna Helle kieltäytyi, koska hänen oli selvityksensä mukaan mahdotonta ajatella silloisen työtehtävänsä jättämistä. Turunen otti uudelleen yhteyttä maaliskuussa 2018, mutta Helle vastasi tällöin myös kieltävästi. Hän halusi keskittyä täysipainoisesti valtakunnansovittelijan työhön. Helteen käsityksen mukaan Teknologiateollisuus ry vei koko ajan rekrytointiprosessiaan eteenpäin potentiaalisten hakijoiden kanssa, eikä Helle ollut prosessissa mukana.

Minna Helteen siirtyminen Teknologiateollisuus ry:n palvelukseen eteni vasta 23.4.2018 alkavalla viikolla. Hän oli käynyt keskusteluja muista työmahdollisuuksista myös työ- ja elinkeinoministeriön sisällä. Hän keskusteli tuon viikon alussa myös Jorma Turusen kanssa. Teknologiateollisuus ry:n rekrytointiprosessi oli yhä kesken ja he olivat kiinnostuneita etenemään Minna Helteen kanssa. Minna Helle kertoi Turuselle keskustelewansa ensin ministeri Jari Lindströmin kanssa ja tekevänsä päätöksiä sen jälkeen.

Minna Helteellä oli tapaaminen ministeri Lindströmin kanssa keskiviikkona 25.4.2018. Tavattuaan ministerin Helle keskusteli eri vaihtoehtoista myös työ- ja elinkeinoministeriön henkilöstö- ja hallintojohtajan kanssa. Helle halusi selvityksensä mukaan tehdä päätöksen Teknologiateollisuuden suuntaan mahdollisimman nopeasti sovittelijainstituution suojelemiseksi. Perjantaina 27.4.2018 hän allekirjoitti työsopimuksen Teknologiateollisuus ry:n kanssa ja irtisanoutui virastaan välittömästi. Kaikki sovittelutehtävät siirtyivät tuona päivänä valtakunnansovittelijan sijaisen, sovittelija Jukka Ahtelan hoidettaviksi. Minna Helteen virkasuhde päättyi perjantaina 11.5.2018. Irtisanoutumisensa 27.4.2018 jälkeen hän ei selvityksensä mukaan hoitanut mitään sovittelutehtäviä, vaan ainoastaan hallinnollisia tehtäviä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovitulla tavalla.

Tammi-huhtikuun 2018 aikana valtakunnansovittelijan toimistossa oli soviteltavana lukuisia eri työnantaja- ja palkansaajaliittojen välisiä työriitoja. Teknologiateollisuus ry ei ollut osapuolena yhdessäkään työriidassa tänä aikana. Viikolla 17 (23. - 27.4.) oli avoinna kolme työriitaa, joista kaksi oli seurannassa ja yksi Jukka Ahtelan soviteltavana. Nämä kaksi seurannassa ollutta työriitaa siirtyivät Jukka Ahtelan hoidettaviksi 27.4.2018.

Minna Helle toteaa selvityksessään, että sinä aikana, kun hän on neuvotellut työmahdollisuudesta Teknologiateollisuus ry:n kanssa, hänellä ei ole ollut aktiivisia sovittelutehtäviä. Hän oli myös varmistanut, että hänen sijaisensa on käytettävissä, mikäli sovittelutehtäviä ilmenisi sinä aikana.

RATKAISU

Lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa (420/1962) on säännökset valtakunnansovittelijasta ja hänen tehtävistään. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan Työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua varten on valtakunnansovittelijan virka. Lisäksi voidaan määrätä tarpeellinen määrä sivutoimisia sovittelijoita. Valtakunnansovittelijan nimittämisestä ja hänen sijaistensa määräämisestä, valtakunnansovittelijan kelpoisuusvaatimuksista sekä sovittelijoiden määräämisestä, sovittelijaksi määräämisen edellytyksistä ja sovittelijoiden toimikaudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että valtakunnansovittelijalla on toimisto työ- ja elinkeinoministeriossa. Toimiston päällikkönä on valtakunnansovittelija.

Lain 3 §:n 2 momentin mukaan valtakunnansovittelijan on:

- 1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita;
- 2) osapuolten pyynnöstä toimittava puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskeissa neuvotteluissa tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana;
- 3) huolehdittava työriitojen sovittelusta koko maassa ja tarvittaessa määrättävä sovittelija suorittamaan määrättyä sovittelutehtävää joko itsenäisesti tai valtakunnansovittelijan avustajana;
- 4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

Lain 6 §:n mukaan sovittelijan esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty. Hallituksen esityksessä työriitojen sovittelusta annetuksi laiksi ei ole katsottu erityisesti olevan tarpeen perustella, miksi sovittelijaan sovelletaan nimenomaan tuomarin esteelli-

syyttä koskevia säännöksiä, ja yleisesti tuodaan esille sovittelijan riippumattomuuden vaatimus (HE 52/1961 vp, s. 2).

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Pykälän toisen momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Lain 44 a §:ssä on säännökset karenssisopimuksesta.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa, jos hän on tässä luvussa tarkoitetuin tavoin esteellinen. Luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tuomari on esteellinen asiassa, jossa:

- 1) tuomari tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) tuomari tai hänen läheisensä toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä;
- 3) tuomari on tai on ollut todistajana tai asiantuntijana;
- 4) tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta; tai
- 5) asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.

Luvun 6 §:n 1 momentin mukaan tuomari on esteellinen, jos:

- 1) asianosainen on tuomarin tai hänen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun läheisensä vastapuoli muussa oikeudenkäynnissä tai viranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa; tai
- 2) tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:ää koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 78/2000 vp s. 19) tuomarin erityinen suhde asianosaiseen voi olla peruste tuomarin esteellisyyteen sillä edellytyksellä, että suhde antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Tätä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon käsiteltävänä olevan asian laatu. Säännöksessä mainitaan erikseen tuomarin ja asianosaisen välinen palvelussuhde. Perustelujen mukaan 6 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoituksena on säännellä sellaisia tilanteita, joissa jonkun asianosaisen ja myös ulkopuolisen silmin katsottuna vaarana voi olla yhden asianosaisen suosiminen tai syrjiminen. Kysymys on muun muassa lojaalisuuteen perustuvasta tuomarin puolueettomuuden vaarantumisesta. Säännöksen tarkoittamalla palvelus- tai muulla suhteella tarkoitetaan sellaista suhdetta, joka on tuomarille syystä tai toisesta tärkeä ja merkityksellinen kuten tuomarin ja asianosaisen esimies-alaisuhde tai työtoveruus (HE 78/2000 vp s. 36 - 39).

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu 13 luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun esitöiden yleisperustelujen mukaan (HE 78/2000 vp s. 20), siltä osin kuin ne liittyvät mainitun luvun 7 §:n 3 momentin mukaiseen yleislausekkeeseen, tuomari saattaa olla esteellinen käsittelemään asiaa silloinkin, kun hän ei ole esteellinen minäkään erityisen esteellisyyisperusteen nojalla, mutta jokin muu seikka antaa aiheen epäillä hänen

puolueettomuuttaan. Jotta epäily voisi olla perusteltu, esteellisyyden täytyy perustua seikkaan, joka voidaan jollain tavoin rinnastaa muihin säännöksiin sisältyviin esteellisyyssperusteisiin.

Esteellisyysharkintaan vaikuttaa muun muassa tuomarin suhde käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa muutoin esiintyviin henkilöihin. Lähtökohtana on, että tuomarin puolueettomuuden vaarantava seikka on riittävästi yksilöitävissä ja objektiivisesti arvioiden hyväksyttävissä, jotta esteellisyyssperuste olisi käsillä. Esitöissä on lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen osalta (HE 78/2000 vp s. 47) muun muassa todettu, että tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti. Asianosaisen oma käsitys tuomarin esteellisyydestä ei sen sijaan sellaisenaan ole ratkaiseva. Tuomari voi olla objektiivisesti arvioiden puolueeton, vaikka asianosainen pitää häntä esteellisenä. Tuomari on esteellinen vain, jos jokin selvästi yksilöitävissä oleva olosuhde voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa käsitellä tiettyä asiaa. Edelleen perusteluissa on lausuttu, että mitä merkityksellisempi asia on asianosaiselle, sitä enemmän syytä tuomarilla on selvittää mahdollista kytkentäänsä jutun asianosaisiin.

Esteellisyyсарvioinnissa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kohtaan perustuva oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa ja tätä oikeutta koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Oikeudenkäymiskaaren tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset on pyritty laatimaan niin, että ne täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen ja sitä koskevien ihmisoikeustuomioistuimen linjausten edellyttämät vaatimukset tuomioistuimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu myös perustuslain 3 §:n 3 momentin sekä 21 §:n 1 momentin nojalla. Jälkimmäisen säännöksen on tarkoitus kattaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen vaatimukset sekä oikeussuojaelimen riippumattomuudesta että sen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun osapuoliin (HE 309/1993 vp s. 74).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan 1 kohdassa ei mainita tuomarin esteettömyyttä, vaan siinä puhutaan tuomioistuimen puolueettomuudesta. Puolueettomuutta ei ole tarkemmin määritelty, vaan sen kriteerit ilmenevät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ja siinä sovelletusta puolueettomuuden testistä. Testin mukaan puolueettomuutta tulee arvioida subjektiivisin ja objektiivisin testein (esimerkiksi tapaus *Kyprianou v. Kypros*, 15.12.2005, suuri jaosto, tuomion 118 kohta sekä tapaus *Micallef v. Malta*, 15.10.2009, suuri jaosto, 93 kohta).

Subjektiivisessä testissä arvioidaan tuomarin konkreettista henkistä suhdetta käsiteltävään asiaan. Subjektiiviseen testiin sisältyy oletama puolueettomuudesta. Tuomarin oletetaan olevan vapaa henkilökohtaisista ennakkoluuloista tai puolueellisuudesta. Henkilökohtaisista subjektiivista puolueettomuutta on pidettävä lähtökohtana niin kauan kuin ei ole näyttöä vastakkaisen johtopäätöksen perusteluksi. Pelkkä perustelematon väite ei vielä riitä, vaan sen tueksi on esitettävä jonkin verran näyttöä.

Tuomarin henkilökohtainen ja tosiasiallinen puolueettomuus eli subjektiivinen puolueettomuus ei riitä, vaan lisäksi on edellytettävä, että tuomarin puolueettomuuden tulee olla uskottavaa ja vakuuttavaa myös ulkopuolisen, objektiivisen tarkkailijan näkökulmasta. Objektiivisessä testissä on kysymys siitä, miltä tuomarin puolueettomuus näyttää ulospäin ja siinä pidetään silmällä sitä luottamusta, jota tuomioistuinten tulee nauttia ei vain yksittäisten oikeusjuttujen asianosaisten vaan myös suuren yleisön keskuudessa. Testissä tarkastellaan, antaako tuomarin aikaisempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asianosaisiin tai asiaan objektiivisesti katsoen asianosaiselle aiheen pelätä luottamuksen tuomioistuimen puolueettomuuteen vaarantuvan.

Perustellut epäilykset puolueettomuudesta tulisi objektiivisessa testissä ulkonaisten, havaittavissa olevien seikkojen perusteella sulkea pois (esimerkiksi EIT *Morice v. Ranska*, 23.4.2015, kohdat 73-78 ja *Micallef v. Malta*, kohta 93). Jos tuomarin puolueettomuus ei läpäise molempia edellä mainittuja testejä, ei tuomioistuimen kokoonpanoa voida pitää puolueettomana.

Objektiivinen testi korostaa myös tuomarin omaa velvollisuutta huolehtia puolueettomuudestaan ja sitä koskevasta luottamuksesta. Näin ollen jokaisen tuomarin, jonka on perusteltua syytä pelätä puolueellisuuttaan, on jäävättävä itsensä. (ks. esim. *Micallef v. Malta*, tuomion 96 ja 98 kohta).

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tuomarin esteellisyyttä on käsitelty muun muassa ratkaisuissa KKO 2016:90 sekä sekä varsinkin ratkaisuissa KKO 2015:39 ja KKO 2009:9. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2009:9 korostetaan osaltaan muun muassa asian laadun ja tilanteen mukaista punnintaa. Kaikki perustellun epäilyn vaatimukset olisi tarpeen sulkea pois. Oikeudenkäymiskaaren tuomarin esteellisyyttä koskevien säännösten merkittävää tulkintaa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ottamista siinä huomioon esitetään korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2018:116 ja 2018:117. Näissä oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko esittelijä, joka oli hallinto-oikeuden esittelijän määräaikaisessa virkasuhteessa, ollut objektiivisesti arvioituna esteellinen toimimaan esittelijänä kansainvälisen suojelun myöntämisestä koskevassa asiassa, kun hänen vakinainen virkansa oli Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan virka, josta hän oli virkavapana. Esittelijän subjektiivista puolueettomuutta ei ollut asetettu asiassa kysymyksenalaiseksi.

Tuomarin tulevat työtehtävät ja niiden aiheuttama lojaliteetti on otettu huomioon myös EIT:n ratkaisussa asiassa *Belilos v. Sveitsi* 29.4.1988. EIT:n mukaan määräaikaisen tuomarin tehtävään rinnastuvan lainkäyttöelimen jäsenyyden jälkeen tavallinen ihminen näkee yleensä poliisiin palaavan henkilön osana poliisivoimia ja lojaalina kollegoilleen, minkä vuoksi henkilö ei ole poliisia koskevissa asioissa puolueeton.

Arviointi

Luottamusta suojaavat pääsääntöisesti esteellisyyssäännökset. Lisäksi luottamusta suojaa valtion virkamieslain 44 a §:n mukainen mahdollisuus tehdä karenssisopimus. Valtakunnan- sovittelija Minna Helteen kanssa ei ollut tehty karenssisopimusta.

Tuomari on esteellinen, jos hänellä on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Erityistä suhdetta koskeva esteellisyyssperuste on harkinnanvarainen. Tällöin soveltajan on arvioitava, onko tuomarin puolueettomuutta asiassa epäiltävä perustellusta aiheesta. Pelkästään esimerkiksi asianosaisen ymmärrettäväkään epäily ei riitä, vaan arviointi tehdään objektiivisin perustein ulkopuolisesta näkökulmasta. Perusteltu epäily puolueellisuudesta edellyttää objektiivista arviota siitä, että suhde on tuomarille niin tärkeä ja merkityksellinen, että se voi horjuttaa hänen kykyään asennoitua ja toimia puolueettomasti. Tuomarin erityistä suhdetta asianosaiseen koskevan säännöksen soveltamisala on itsessään laaja, ja esteellisyysepäilyn perusteltavuutta voidaan sen puitteissa tarkastella erilaisten seikkojen kannalta.

Hallituksen esityksen (HE 78/2000 vp s. 19 ja 37 - 39) mukaan säännöksessä erikseen mainittu palvelussuhde saattaa taloudellisen riippuvuuden ohella synnyttää lojaalisuuden työnantajaa kohtaan. Palvelussuhdekaan ei automaattisesti merkitse tuomarin esteellisyyttä, vaan huomioon

on otettava muun muassa työnantajan koko, työntekijän asema sekä käsiteltävän asian merkitys työnantajayrityksen kannalta. Muu suhde voi olla vaikutuksellinen vain, jos se on syystä tai toisesta tuomarille tärkeä ja merkityksellinen. Merkitystä voi olla sillä, että asianosaisena on esimerkiksi yhteisö, jolle tuomari kokee olevansa tilivelvollinen ratkaisustaan ja jossa hänen oma asemansa voi vaikeutua, jos ratkaisu on yhteisölle kielteinen. Esteellisyyden voi toisinaan aiheuttaa jo päätynyt vastapuolisuhde taikka pienehkössä työpaikassa myös esimies-alaisuhde tai työtoveruus. Säännöksen tarkoituksena on ylipäättään kattaa sellaista tilanteita, joissa jonkun asianosaisen ja myös ulkopuolisen silmin katsottuna vaarana voi olla yhden asianosaisen suosiminen tai syrjiminen (HE 78/2000 vp s. 37).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että etenkin työsuhde on luonteeltaan työntekijän ja työnantajan välistä lojaalisuutta edellyttävä, mikä on omiaan vaarantamaan tuomarin puolueettomuutta. Työ- ja muu palvelussuhde aiheuttaa esteellisyyden sekä tuomarin ollessa mainitussa suhteessa asianosaiseen että päinvastoin. Oikeudenkäynnin ulkopuolinen sidonnaisuus asianosaiseen aiheuttaa herkästi epäilyn tuomarin kyvystä ratkaista asia puolueettomasti, koska työ- tai muu palvelussuhde voi johtaa pyrkimykseen suosia asianosaisena olevaa työnantajaa tai syrjiä tämän vastapuolta. (Tapanila, Tuomarin esteellisyys, 2007 s. 155)

Tulevan työsuhteen osalta edellä mainitussa teoksessa (s. 167) todetaan, että työsopimus tuomarin ja asianosaisen välillä on keskinäisen luottamuksen osoitus ja toisaalta ilmentää työntekijän taloudellista riippuvuutta työnantajasta. Näin ollen ei ole perusteita arvioida tulevaa työsuhdetta varsinkaan työsopimuksen tekemisen jälkeen eri tavoin kuin työsuhdetta, joka on ollut tuomarin ja asianosaisen välillä jo ennen oikeudenkäynnin alkamista. Tulkinnessa voidaan teoksen mukaan siten lähteä siitä, että lainkohdassa tarkoitettulla palvelussuhteella viitataan myös oikeudenkäynnin kuluessa tehtyyn työsopimukseen tai virkaan nimittämiseen. Työsuhdekaan ei merkitse kuitenkaan automaattisesti esteellisyyttä, vaan suhde voi olla vaikutuksellinen, jos se on syystä tai toisesta niin tärkeä ja merkityksellinen, että se voi horjuttaa kykyä asennoitua ja toimia puolueettomasti.

Tuomaria on pidettävä esteellisenä myös, jos hänen puolueettomuutensa voidaan katsoa objektiivisesti arvioiden vaarantuvan. Tuomari on toisin sanoen esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua hänen puolueettomuudestaan toimia tuomarina asiassa. Esteellisyysharkintaan vaikuttaa myös tässä arvioinnissa muun muassa tuomarin suhde käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin. Lähtökohtana on, että tuomarin puolueettomuuden vaarantava seikka on riittävästi yksilöitävissä ja objektiivisesti arvioiden hyväksyttävissä, jotta esteellisyysperuste olisi käsillä.

Esteellisyyttä on harkittava oikeuskäytännön perusteella kussakin tapauksessa erikseen ja otettava huomioon tuomarin suhde käsiteltävään asiaan. Tämä on senkin vuoksi valtakunnansovittelijan osalta tärkeää, koska sovittelijan virka ei ole tuomarin virka, vaan valtakunnansovittelija on hallintoon luettava virkamies, ja vakiintuneen käytännön mukaisesti valtakunnansovittelija tulee työmarkkinaosapuolten piiristä. Tämä tuo omat erityispiirteensä tapaan tulkita tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovittelijaan. Käytännössä on korostettava sovittelijan subjektiiivista ja objektiivista riippumattomuutta suhteessa työmarkkinaosapuoliin sovittelutehtävässä ja valtakunnansovittelijan määräaikaisen viran hoitamisen aikana.

Tulkinnessa voidaan hakea sisältöä myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja sitä koskevasta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Se nimittäin kuvaa Euroopan unionissa hyväksyttyä käsitystä puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta oikeudenkäynnissä tavalla, joka on merkityksellinen Suomen perustuslain 21 §:n ja siten myös oikeudenkäymiskaaren tuomarin esteellisyyttä koskevien säännösten tulkinnan kannalta, vaikka valtakunnansovittelijan esteellisyyteen unionin

oikeus ei tulekaan suoraan sovellettavaksi. Merkityksellinen on esimerkiksi mainituissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussakin käsitelty unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-175/11, H.I.D. ja B.A, 31.1.2013. Tuomarin on ratkaisun perusteella ylläpidettävä yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen (tuomion kohta 96).

Oikeuskäytännön perusteella valtion virkamieslain 14 §:llä, jonka 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, ei ole ollut esteellisyyteen liittyvissä asioissa muista lainkohdista riippumatonta merkitystä (KKO 2016:90). Yhdessä työriitojen sovittelusta annetun lain säännösten kanssa virkamieslain 14 §:n perusteella virkamiehellä voidaan edellyttää toimintaa, joka turvaa luottamusta viranomaistoiminnan objektiivisyyteen ja puolueettomuuteen. Valtakunnansovittelija on virkamiehenä valtakunnansovittelijan toimiston päällikkö. Valtakunnansovittelija on lisäksi yksijäseninen viranomainen. Valtakunnansovittelijan tehtävässä korostuu tässä asetelmassa myös velvollisuus toimia tavalla, joka ei vaaranna luottamusta valtakunnansovittelijan viran hoidon puolueettomuuteen, objektiivisyyteen ja muihin viranomaisen toiminnalle ja viran hoidolle asetettavien vaatimusten toteutumiseen. EIT:n ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuvattu toimintavelvollisuus turvata objektiivinen puolueettomuus ja luottamus siihen voidaan katsoa johtuvan myös valtakunnansovittelijalle työriitojen sovittelusta annetun lain ja valtion virkamieslain 14 §:n perusteella. Tämä toimintavelvollisuus koskee myös neuvotteluja uudesta työsuhteesta.

Minna Helle toteaa selvityksessään, että hän ei ole ollut Teknologiateollisuus ry:n rekrytointiprosessissa mukana kevään 2018 aikana ennen kuin vasta 23.4.2018 alkavalla viikolla. Hän on informoinut myös sovittelija Jukka Ahtelaa siitä, että tämä voisi tarvittaessa ottaa vastuun sovittelijatehtävistä. Sovittelutehtäviä ei kuitenkaan sillä hetkellä ollut. Perjantaina 27.4.2018 Helle allekirjoitti työsopimuksen Teknologiateollisuus ry:n kanssa ja irtisanoutui samalla valtakunnansovittelijan virasta. Sinä aikana, kun hän neuvotteli Teknologiateollisuus ry:n kanssa, ei hänellä ollut selvityksensä mukaan aktiivisia sovittelutehtäviä, ja hänellä oli tarvittaessa sijainen käytettävissä. Helle halusi selvityksensä mukaan tehdä päätöksen asiassa mahdollisimman nopeasti nimenomaan sovittelijainstituution suojelemiseksi. Oikeuskanslerinviraston esittelijän työ- ja elinkeinoministeriön henkilöstö- ja hallintojohtajalta saamien tietojen mukaan Helle oli vielä 23.4.2018 alkavalla viikolla keskustellut ministeriössä tarjolla olevista muista työmahdollisuuksista, kuten hän selvityksessään ilmoittaa. Henkilöstö- ja hallintojohtajan käsitöksen mukaan Helteellä oli harkinnassa useitakin eri vaihtoehtoja juuri ennen hänen päätöstään siirtyä Teknologiateollisuus ry:n palvelukseen.

Muodollisesti Helteellä ei ollut keväällä 2018 nimenomaan Teknologiateollisuus ry:een liittyviä sovittelutehtäviä, vaan soviteltavina on ollut muita eri työnantaja- ja palkansaajaliittojen välisiä työriitoja. Koska Teknologiateollisuus ry:n työmarkkinajohtajuus on merkittävä työnantajapuolen tehtävä, on siihen siirtyminen kuitenkin EIT:n edellä mainituissa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla voinut antaa tavalliselle ihmiselle aiheen epäillä Helteen olevan lojaali työnantajapuolelle.

Kantelukirjoituksissa ei ole esitetty väitteitä Minna Helteen subjektiivisesta puolueellisuudesta. Helteen puolueettomuutta objektiiviselta kannalta arvioitaessa saattoi tilanne keväällä 2018 näyttää julkisuudessa olleiden tietojen valossa edellä mainituin tavoin epätydyttävältä ja vaarantavan sovittelijan puolueettomuutta. Tilannetta voidaan siis pitää vahvasti arvostelulle alttiina. Neuvottelut työsuhteesta saattavat herkästi luoda esteellisyyasetelman ja tätä asetelmaa on uuteen tehtävään siirtyvän velvollisuus välttää. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole rajoitettu mahdollisuutta siirtyä muihin tehtäviin, eikä karensisopimusta ole solmittu. Olennaista on se,

ryhtyykö henkilö tällaisessa tilanteessa riittävinä pidettäviin toimenpiteisiin puolueettomuuden ja sitä koskevan luottamuksen suojaamiseksi.

Helteellä ei ole ollut aktiivisia sovittelutehtäviä sinä aikana, kun hän neuvotteli uudesta työsuhteesta. Hänellä oli saadun selvityksen mukaan samanaikaisesti harkinnassa myös muita työvaihtoehtoja. Hän irtisanoutui nopeasti ja oli huolehtinut myös siitä, että hänellä olisi tarvittaessa ollut sijainen käytettävissä sovittelutehtäviin. Minulla ei tämän vuoksi ole oikeudellisia perusteita moittia hänen menettelyään.

Lähetän ratkaisuni kuitenkin tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle sen arvioimiseksi, ovatko lainsäädäntö ja menettelytavat ajantasaiset ja riittävät, jotta pystytään varmistumaan siitä, ettei valtakunnansovittelijan viran määräajan päätyminen ja sovittelijan siirtyminen muihin tehtäviin vaaranna puolueettomuutta ja luottamusta. Järjestelmä näyttää tuomarinteellisyttä koskevien säännösten asianmukaisen soveltamisen kannalta hyvin haavoittuvaiselta.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
