



Valtiovarainministeriö

Määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettely

1 ALOITE

Valtion virkamieslain mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi laissa säädetyllä tavalla. Määräaikaisia virkasuhteita koskevasta hakumenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella (lain 6 a §). Asetuksella ei kuitenkaan ole annettu tästä säännöksiä.

Valtiovarainministeriö on viimeksi 30.5.2022 antanut valtioneuvostolle Ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Ohjeen mukaan nimitettäessä määräaikaiseen virkasuhteeseen yli kahden vuoden ajaksi hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista [VN/16224/2022](#) kohta 5.5.2.).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävä nimitys määräaikaiseen virkasuhteeseen edellyttää julkista hakumenettelyä. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jaosta annettujen säännösten mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään nimittämisestä yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen, jos vastaavaan virkaan nimitetään yleisistunnossa tai tasavallan presidentin päätöksellä. Valtiovarainministeriön ohjeessa mainitaan virkasuhteen kestoa koskeva tulkinta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jaon määrittelyssä, mutta ei muuta erikseen huomioon otettavaa yleisistunnon toimivaltaan kuuluvista määräaikaisissa virkasuhteissa.

Pidän valtiovarainministeriön ohjetta määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä ongelmallisena avoimuuden ja hyvän hallinnon näkökulmasta ainakin siltä osin kuin sen on tarkoitettu

koskevan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien määräaikaisten virkasuhteiden nimitysmenettelyä. Pidän ohjetta ongelmallisena myös sen vuoksi, että ohje sisältää varsin pitkälle menevän poikkeuksen laissa säädetystä virkojen julkisen hakumenettelyn periaatteesta. Lisäksi ohje koskee asiaa, josta lain mukaan säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyä koskevien ohjeiden ja sääntelyn kehittämistarpeet. Olen sen vuoksi pyytänyt valtiovarainministeriötä antamaan selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se aikoo edellä mainittujen johtopäätösteni perusteella ryhtyä.

2 SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut 27.10.2023 päivätyn selvityksen.

Valtiovarainministeriö on huomionnut selvityspyynnössä esitetyn oikeuskanslerin kannan 11.9.2023 antamassaan uudessa ohjeessa, joka koskee valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttöä (Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttö [VN 24651/2023](#) s. 12). Valtiovarainministeriö on ilmoittanut täydentävänsä vastaavalla edellä kohdassa 1 mainittua yleisohjetta eli Ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista ohjeen seuraavan päivituksen yhteydessä, arviolta vuoden 2023 loppuun mennessä.

3 SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Perustuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ja asioiden käsittelyn julkisuudesta ja hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään työelämässä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslaki 6, 12, 21 ja 22 §).

Työnantajalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta muun muassa kehittämällä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa (yhdenvertaisuuslaki 7 §). Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee toimia muun muassa siten, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 6 §).

Valtion virkamieslain 1.6.2022 voimaan tulleen muutoksen (329/2022) mukaan määräaikaisessa virkasuhteessa yli kaksi vuotta työskennellyt virkamies voidaan nimittää virkasuhteen tilalle perustettavaan virkaan ilman hakumenettelyä (lain 6 b § 1 momentti). Aikaisemmin nimitys

voitiin tehdä yhden vuoden työskentelyn jälkeen. Vastaavaa nimitysmenettelyä ei enää lain muutoksen jälkeen sovelleta virkoihin, joissa nimitystoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai joihin nimittämistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa (lain 6 b § 6 momentti). Valtion virkamieslain mukaan pääsääntönä edelleen on, että virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi (lain 6 a §). Lain edellä mainittu muutos on yksi virkojen täyttämistä koskevaan pääsääntöön säädetyistä poikkeuksista. Määräaikaisia virkasuhteita koskevasta hakumenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella (lain 6 a § 3 momentti). Hakumenettelystä ei tois- taiseksi ole säädetty asetuksella.

Määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyä koskeva valtiohallinnon ohjaus perustuu valtio- varainministeriön ohjeisiin. Valtiovarainministeriön kaikkia virkoja ja virkasuhteita koskevassa yleisohjeessa todetaan seuraavaa: ”Jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään yli kahden vuoden määräajaksi, ohjeena on, että hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä.” Ohjetta muutettiin edellä mainitun valtiorikamieslain muutoksen voi- maantulon yhteydessä. Aikaisemmin ohjeen mukainen määräaikaisuuden kesto vastaavassa yhteydessä oli yli yksi vuosi. Ohjeessa on myös ylimmän virkamiesjohdon osalta suositus, jonka mukaan viraston päällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista [VN/16224/2022](#) kohta 5.5.2.).

Valtiovarainministeriö on edellä mainitun yleisohjeen jälkeen antanut erillisen ohjeen menette- lystä valtionhallinnon ylimpien virkojen täyttämiseksi. Ohjeessa tarkoitettuun ylimpään johtoon kuuluvat muun muassa ministeriöiden kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit ja osastopäälliköt sekä useat ministeriöiden alaisten virastojen päälliköt. Ohjeessa on seuraava teksti: ”Poikkeuksena virantäyttöä koskevan yleisohjeen kohdasta 5.2.2., valtioneuvoston yleisistunnon nimittämistoimivaltaan kuuluvissa nimityksissä määräaikaiseen virkasuhteeseen (ml. ylin johto), hakumenet- telyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä.” Ohjeessa myös seloste- taan oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytäntöä (Valtiohallinnon ylimmän virkamiesjohdon vi- rantäyttö [VN 24651/2023](#) s. 12).

Hallintolaissa säädetään hallintoasioihin kuten virkanimityksiin sovellettavista oikeusperiaat- teista. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinoman lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (hallintolaki 6 §). Viimeksi mainittu tarkoi- tussidonnaisuuden periaate merkitsee virkanimityksissä sitä, että nimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksen toteuttamiseksi kuin parhaaseen viranhoitoon pystyvän ja henkilökohtai- silta ominaisuuksiltaan sopivimman henkilön saamiseksi virkaan ([HE 72/2002 vp](#) s. 55).

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jaosta annettujen säännösten mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään nimittämisestä yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen, jos vastaavaan virkaan nimitetään yleisistunnossa tai tasavallan presidentin päätöksellä. Näitä virkoja vastaaviin enintään vuoden määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittämisestä päätetään ministeriössä (valtioneuvoston ohjesääntö 5 § 3 kohta ja 9 §, valtion virkamiesasetus 20 §). Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvat virat ovat valtion ylimmän johdon virkoja ja ministeriöiden korkeimpia asiantuntijavirkoja (perustuslaki 126 §, laki valtioneuvostosta 13 § ja valtioneuvoston ohjesääntö 42 §).

4 LAILLISUUSVALVONNAN KÄYTÄNNÖT

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävä nimitys määräaikaiseen virkasuhteeseen edellyttää julkista hakumenettelyä. Tämä on koskenut sekä määräaikaisen virkasuhteen täyttämistä yli vuoden ajaksi että ministeriössä enintään vuoden ajaksi päätetyn virkasuhteen jatkamista valtioneuvoston päätöksellä. Alle vuoden kestäneiden määräaikaisten virkasuhteiden jatkaminen valtioneuvoston päätöksellä ei ole edellyttänyt hakumenettelyä, jos ministeriö on alun perin päättänyt nimityksestä hakumenettelyn perusteella. Laillisuusvalvonnassa noudatetun käytännön perusteena on ollut julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon mukainen menettely korkeita virkoja vastaaviin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettäessä. Tällaisten virkoihin kuuluvien tehtävien hoitamista määräaikaisessa virkasuhteessa pidetään yleensä merkittävänä ansiona vastaavissa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvissa virkanimityksissä. Avoinna oleviin tehtäviin on siten yleensä perusteltua järjestää julkinen hakumenettely.

Laillisuusvalvonnan käytäntöjä selostettiin oikeuskanslerin lausunnossa hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin edellä mainittua valtion virkamieslain 6 b §:n muutosta. Hallituksen esityksen luonnoksesta ei tuolloin käynyt ilmi, miten valtiovarainministeriö aikoi muuttaa luonnoksessa mainittuja ohjeita määräaikaisia virkasuhteisia koskevasta hakumenettelystä. Oikeuskansleri piti lausunnossaan merkittävänä sellaista mahdollista muutosta, jonka mukaan julkista hakumenettelyä sovellettaisiin vain pitempiin määräaikaisiin virkasuhteisiin kuin aikaisemmassa ohjeessa. Tällaisella muutoksella laajennettaisiin poikkeusta valtion virkamieslaista ilmenevään julkista hakumenettelyä koskevaan pääsääntöön ([OKV/907/21/2021](#) s. 1-2). Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä sittemmin todettiin, että valtiovarainministeriön tarkoituksena oli lain muutoksen myötä muuttaa ohjeitaan edellä selostetun mukaisesti ([HE 187/2021 vp](#) s. 11 ja 21-22). Oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnassa tämä ohjeita koskeva tieto ei ollut esteenä sille, että hallituksen esitys lain muuttamisesta voitiin antaa eduskunnalle.

Edellä kohdassa 3 selostettu valtion virkamieslain 6 b §:n muutos, joka nimenomaisen säännöksen perusteella ei koske valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esitteilyssä päätettäviä virkanimityksiä, ei ole antanut aihetta muuttaa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa noudatettua käytäntöä. Ministeriöt ovat tähän asti pääosin oma-aloitteisesti noudattaneet oikeuskanslerin vakiintunutta kantaa julkisesta hakumenettelyä valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvissa määräaikaisissa virkasuhteissa. Valtiovarainministeriön ohjeet ovat kuitenkin aiheuttaneet kysymyksiä ja epätietoisuutta menettelystä valmisteltaessa nimityksiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

5 RATKAISU

5.1 Arviointi

5.1.1 Perusoikeudet ja oikeusperiaatteet

Perustuslaissa säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta, hallinnon julkisuusperiaatteesta sekä hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata yhdenvertaisuuden ja julkisuusperiaatteen toteutuminen hallinnossa. Valtionhallinnon virkojen täyttämässä pääsääntönä oleva julkinen hakumenettely edistää osaltaan näiden perusoikeuksien toteutumista. Julkinen hakumenettely edistää myös hallinnon säädettyjen oikeusperiaatteiden eli tasapuolisen kohtelun, puolueettomuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimusten noudattamista. Kun otetaan huomioon julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen, poikkeukset julkisesta hakumenettelystä tulisi yleensä rajata vain tilanteisiin, joissa perusoikeuksien toteutumista ei järjestelmällisesti vaaranneta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi tehtävien hoidon kiireellinen järjestäminen lyhyeksi ajaksi. Julkisuusperiaatteen, hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon noudattaminen korostuu nimitysmenettelyssä erityisesti silloin, kun nimitystoimivalta kuuluu ylimmän hallitusvallan käytön piiriin. Ylimmän hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnettava luottamuksen kannalta virkanimityksasioissa on perusteltua edellyttää julkista hakumenettelyä virkojen lisäksi myös määräaikaisissa virkasuhteissa, jotka kuuluvat ylimmän hallitusvallan piiriin.

Valtion virkamieslain 6 b §:n muutokseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin soveltamisalan rajauksen perusteluna, että valtionhallinnon ylimpien virkojen ja ylempien asiantuntijavirkojen osalta on perusteltua edellyttää korostunutta avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kattavasti julkista hakumenettelyä. Näiden virkojen säätämisen soveltamisalan ulkopuolelle ei katsottu käytännössä muuttavan vakiintunutta käytäntöä tai asettavan ilman asianmukaisia perusteita kyseisiä virkamiesryhmiä erilaiseen asemaan suhteessa muihin valtion virkamiehiin ([HE](#)

[197/2021 vp](#) s. 22). Professori Olli Mäenpää puolsi eduskunnalle antamassaan [asiantuntijalauseunnossa](#) ehdotettua rajausta katsoen, että valtion ylimmissä viroissa hakumenettelyn julkisuudella on keskeinen merkitys, eikä siitä voida luopua.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut virkojen hakumenettelyn julkisuuden merkitystä esimerkiksi asiassa, joka koski poliisihallinnon eräiden virkojen täyttämistä ilman hakumenettelyä. Perustuslakivaliokunnan mukaan virkojen ja virkasuhteiden avoin hakumenettely turvaa osaltaan perustuslain 12 §:ssä turvatun julkisuusperiaatteen ja myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti suhteessa perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin julkisten virkojen yleisiin nimitysperusteisiin. Julkisen hakumenettelyn voidaan katsoa turvaavan myös perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeiden kannalta ([PeVL 45/2022 vp](#) kappale 7).

Oikeuskirjallisuuden mukaan virkojen hakumenettelyn julkisuudella pyritään saamaan hakijoiksi mahdollisimman päteviä ja virkatehtävien vaatimukset täyttäviä henkilöitä. Julkisuudella voidaan myös edistää nimitysmenettelyn avoimuutta, uskottavuutta ja vastuullisuutta. Se turvaa osaltaan yhdenvertaisuuden toteutumista ja hakijoiden oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeidenkin kannalta. Määräaikaista valtion virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei sen sijaan ole yleisiä säännöksiä. Myös näiden virkasuhteiden täyttämässä on yleensä perusteltua käyttää julkista hakumenettelyä (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus; 12.1.2024 päivitetty verkkojulkaisu, katsottu 10.6.2024).

5.1.2 Valtiovarainministeriön ohjeiden kehittäminen

Viranomaiset voivat laissa säädetyn tehtävänsä puitteissa antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia eikä niillä siinä mielessä voida korvata lailla, asetuksella tai viranomaisen määräyksellä annettavia oikeusohjeita. Ohjeet eivät siten voi poiketa oikeusohjeista tai vakiintuneista oikeusperiaatteista.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on muun muassa valtionhallinnon työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka sekä valtionhallinnon toiminnan kehittäminen (valtioneuvoston ohjesääntö 17 §, valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 1 §). Valtiovarainministeriön yleisohje eli Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista koskee kaikkia valtion virkoja ja määräaikaisia virkasuhteita, joista ole säädetty erikseen. Vaikka ohje ei ole oikeusohje, sen merkitys valtionhallinnon käytäntöjen ohjauksessa on merkittävä. Ohjetta on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa käytetty arvioitaessa, onko nimitysmenettely yksittäistapauksessa ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukainen.

Valtiovarainministeriön yleisohjeen mukainen linjaus hakumenettelystä määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettäessä ei sisällä nimitystoimivaltaan liittyviä poikkeuksia. Kun muuta ei ole mainittu, linjausta sovelletaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin määräaikaisiin virkasuhteisiin. Ohjeen mukaisesti toimittaessa valtioneuvoston yleisistunnossa voitaisiin tehdä nimityksiä määräaikaisiin virkasuhteisiin, jotka eivät ole olleet julkisesti haettavina. Yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jaon perusteella olisi myös mahdollista, että ministeriö päättäisi nimityksestä enintään vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman hakumenettelyä ja että virkasuhteen jatkaminen edelleen ilman hakumenettelyä tulisi päätettäväksi yleisistunnossa. Tämä kaventaisi yleisistunnon harkintavaltaa nimitysmenettelyssä, kun arvio hakumenettelyn tarpeettomuudesta olisi tehty aiemmin ministeriön päätöksellä. Valtiovarainministeriön yleisohjeessa ei siten ole otettu huomioon oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa nimityksissä määräaikaisiin virkasuhteisiin edellytetään julkista hakumenettelyä. Valtiovarainministeriöllä on selvityksensä mukaan tarkoitus täydentää ohjetta oikeuskanslerin kannan mukaisesti, mutta toistaiseksi täydennystä ei ole julkaistu ministeriön [verkkosivuilla](#) (katsottu 11.6.2024).

Yleisohjeessa on edellä jo kohdassa 3 mainittu suositus, jonka mukaan viraston päällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä hakumenettelyssä noudatettaisiin samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä. Tässä yhteydessä viitataan oikeuskanslerin ratkaisuun, jossa oikeuskansleri arvioi ministeriön toimivaltaa nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun toimivalta vastaavaan virkaan nimittämisessä oli säädetty valtioneuvostolle erityislaissa ([OKV/1184/1/2014](#)). Oikeuskanslerin esitys valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivallan jaon selventämiseksi johti sittemmin toimivallan jakoa koskevan asetuksenantovaltuuden lisäämiseen valtioneuvostosta annettuun lakiin (lain 13 § 3 momentti, 837/2017). Ratkaisussa ei käsitelty hakumenettelyä määräaikaisiin virkasuhteisiin, joten viittaus ratkaisuun olisi perusteltua poistaa.

Valtiovarainministeriö on edellä selostetun yleisohjeen lisäksi antanut erillisen ohjeen valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäytöstä. Ohjeessa on otettu huomioon oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytäntö valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvissa määräaikaisissa virkasuhteissa (Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttö [VN 24651/2023](#) s. 12). Laillisuusvalvontakäytäntö mainitaan poikkeuksena yleisohjeessa esitettyyn. Ohjeen soveltamisala on suppeampi kuin edellä mainitun yleisohjeen soveltamisala eikä sitä näin ollen sovelleta esimerkiksi asiantuntijavirkoihin. Ohje ei siten laillisuusvalvontaa koskevan informaation osalta korvaa yleisohjetta.

Valtiovarainministeriön ohjeet hakumenettelystä määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettäessä eivät ole sisällöltään eivätkä soveltamisalaltaan yhtenäiset. Ohjeita on tarpeen selkeyttää.

5.1.3 Sääntelyn kehittäminen

Valtion virkamieslain mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Laissa säädetään myös viranhakuilmoituksen julkaisemisesta valtakunnallisesti ja hakuajan pituudesta. Laissa on lisäksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset viran ja määräaikaisen virkasuhteen haettavaksi julistamisesta (lain 6 a §, 283/2015). Asetuksenantovaltuutta ei ole toistaiseksi käytetty.

Virkojen täyttämisenä on lain mukaan käytettävä julkista hakumenettelyä, ellei tästä ole laissa erikseen säädetty poikkeusta. Lain sanamuodosta ei ilmene, mikä on määräaikaisia virkasuhteita koskeva vastaava pääsääntö. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, että yli vuoden kestävien määräaikaisten virkasuhteiden haettavaksi julistamisesta säädettäisiin tarvittaessa asetuksella ja että muut lain säännökset hakumenettelystä ja nimittämisestä koskisivat yleisesti myös määräaikaisia virkasuhteita. Lain esitöissä ei ole muita viitteitä siitä, mitä lakia säädettäessä on tältä osin tarkoitettu ([HE 298/2014 vp](#) s. 17-18, 21 ja 26, [HaVM 50/2014 vp](#)). Tarkoituksena ei ilmeisesti ole ollut muuttaa silloin vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan enintään vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen voitiin nimittää ilman hakumenettelyä. Käytäntö perustui tuolloinkin valtiovarainministeriön ohjeeseen. Toisaalta laista tai sen esitöistä ei ole pääteltävissä, että määräaikaisten virkasuhteiden osalta olisi mahdollista säätää asetuksella merkittäviä poikkeuksia virkojen hakumenettelyä koskevasta pääsäännöstä. Valtiovarainministeriön nykyisen ohjeen mukaista kahden vuoden määräaikaista hakumenettelyä poikettaessa voidaan pitää tässä suhteessa merkittävänä poikkeuksena tästä pääsäännöstä.

Valtion virkamieslain mukaan yli kaksi vuotta kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka voidaan ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman hakumenettelyä, jos virkaan nimitetään kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies (lain 6 b § 1 momentti.) Säännöksessä ei nimenomaisesti edellytetä, että määräaikainen virkasuhde olisi aikanaan täytetty julkisen hakumenettelyn perusteella, eikä tällainen edellytys ole myöskään pääteltävissä säännöksen sanamuodosta. Julkista hakumenettelyä koskeva edellytys tässä tilanteessa perustuu ainoastaan valtiovarainministeriön ohjeeseen (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista [VN/16224/2022](#) kohta 5.5.2.). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova. Pelkästään laissa säädettyjen edellytysten perusteella määräaikainen virkasuhde olisi kuitenkin mahdollista vakinaistaa ilman hakumenettelyä.

Edellä selostetun valtion virkamieslain 6 b §:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä informoitiin eduskuntaa siitä, miten valtiovarainministeriö aikoi muuttaa ohjettaan määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä. Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntö ja asiaa koskeva ohjeistus muodostaisivat kokonaisuuden, jonka mukaan vain sellainen määräaikainen virkasuhde, johon nimitys on tehty julkista hakumenettelyä käyttäen, voidaan myöhemmin vakinaistaa ilman julkista hakumenettelyä ([HE 187/2021 vp](#) s. 11-12 ja 21-22). Tarkoituksena ei siis

ollut, että määräaikaisia virkasuhteita ryhdyttäisiin vakinaistamaan ilman hakumenettelyä. Esi-tyksen käsittelyssä eduskunnan hallintovaliokunta totesi, että määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä ei ole lain taseisia säännöksiä. Valiokunta katsoi, että asia koskevan valtio-varainministeriön ohjeistuksen nostamista säädöstasolle on aiheellista tarkastella lähemmin tu-levissa valtion virkamieslain muutoshankkeissa ([HaVM 7/2022 vp](#) s. 5). Hallintovaliokunnan mietinnössä esitetty lausuma ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti, mutta se on perusteltua ottaa huomioon lainvalmistelun tarpeita arvioitaessa.

Valtiovarainministeriö ei ole selvityksessään ottanut kantaa määräaikaisten virkasuhteiden ha-kumenettelyä koskevaan sääntelyn nykytilaan tai sen muuttamisen tarpeisiin. Edellä esitetyn perusteella ministeriön on syytä arvioida, onko tarvetta säätää asiasta valtion virkamieslaissa olevan asetuksenantovaltuuden nojalla tai valtion virkamieslaissa eduskunnan hallintovaliokun-nan edellä mainitun lausuman mukaisesti.

5.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtionhallinnon määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyä koskevan sääntelyn puuttumi-nen ja valtiovarainministeriön ohjeet hakumenettelystä ovat omiaan aiheuttamaan epätietoi-suutta julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä valmisteltaessa nimi-tyksiä määräaikaisiin virkasuhteisiin ja päätettäessä tällaisista nimityksistä.

Pyydän valtiovarainministeriötä toimittamaan viimeistään 31.10.2024 selvityksen siitä, mihin toi-menpiteisiin se aikoo johtopäätösteni perusteella ryhtyä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo