

14.4.2026

EOAK/5821/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Jari Råman

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Kristian Holman

PUOLUSTUSVOIMIEN HENKILÖSTÖJÄRJESTÖJEN PUHEENJOHTAJIEN PALKKAUS

1 ASIA

Ilta-Sanomissa 20.10.2024 julkaistun artikkelin mukaan kolmen sotilasalan ammattiliittojen puheenjohtajat ovat nostaneet samanaikaisesti palkkaa sekä Puolustusvoimista että johtamistaan ammattiliitoista. Palkkajärjestelyistä on sovittu Puolustusvoimien kanssa.

Lehtiartikkelissa mainitaan puheenjohtajina toimivien henkilöiden olevan virkavapaalla sotilasvirastaan hoitaessaan ammattiliiton puheenjohtajan tehtäviä. Heille virkavapauden aikana Puolustusvoimien taholta maksettavasta rahallisesta korvauksesta on sovittu erikseen virkasopimuksilla. Artikkelin mukaan sopimuksissa on edelleen sovittu ammattijärjestöjen maksavan Puolustusvoimille takaisin puheenjohtajiensa palkat sivukuineen.

Lehtiartikkelin mukaan palkkajärjestely voi liittyä sotilaseläkkeeseen, koska puheenjohtajien palkkajärjestely mahdollistaa sotilaseläkkeen karttumisen. Toisaalta artikkelissa todetaan puolustusvoimien kiistäneen järjestelyn syyin liittyvän sotilaseläkkeeseen.

Ammattiliittojen puheenjohtajien palkkajärjestelyiden ilmeisen poikkeuksellisuuden ja niihin liittyvän menettelyn arvioimiseksi muun muassa tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Oikeusasiamies Jääskeläisen toimikausi on päätynyt 31.12.2025, ja asian ratkaiseminen kuuluu allekirjoittaneelle oikeusasiamiehelle.

2 SELVITYS

2.1 Selvityspyyntö puolustusministeriölle

Perustuslain 68 §:n 1 momentin perusteella puolustusministeriö vastaa hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin puolustusministeriötä pyydettiin toimittamaan oikeusasiamiehelle asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa.

Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin esittämiini kysymyksiin:

- 1) Mihin kerrotut palkkajärjestelyt ammattiyhdistysten kanssa perustuvat ja mitkä seikat ovat olleet perusteena kerrotuille järjestelyille, että virkavapaalla olevalle henkilölle maksetaan rahallista korvausta virkavapauden ajalta ja ammattiyhdistys maksaa tämän korvauksen takaisin puolustusvoimille?
- 2) Mitkä sotilasvirkaan liittyvät edut säilyvät ammattiyhdistysten puheenjohtajilla heidän hoitaessaan ammattiyhdistysten puheenjohtajien tehtäviä virkavapaalla sotilasvirastaan? Mahdollistaako kerrottu järjestely artikkelissa kerrotuin tavoin sotilasvirkaan liittyvien etujen säilymisen virkavapauden aikana?
- 3) Miksi virkavapaata ei ole sovittu palkalliseksi (jos näin on haluttu), vaan palkkausta ja tehtävää koskevista järjestelyistä on sovittu kerrotulla tavalla erikseen? Onko palkalliselle virkavapaalle ollut kerrotuissa tapauksissa edellytyksiä?

2.2 Puolustusministeriön toimittama selvitys

Puolustusministeriö on hankkinut asiassa Pääesikunnan selvityksen ja antanut asiassa lausuntonsa. Pääesikunnan selvitys on laadittu Pääesikunnan oikeudellisella osastolla, joka on kuullut asiassa Pääesikunnan henkilöstöosastoa.

Puolustusministeriön lausunnossa todetaan seuraavaa.

Puolustusministeriön tehtävänä on valtioneuvoston osana ja oman hallinnonalansa ohjaajana vastata valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyistä puolustushallinnon tehtävistä sekä kaikille ministeriöille yhteisistä tehtävistä. Puolustusministeriö ohjaa hallinnonalansa henkilöstö- ja työnantajapolitiikkaa. Puolustusministeriö toimii myös puolustushallinnon neuvotteluviranomaisena. Tässä roolissa ministeriö neuvottelee ja sopii Puolustusvoimien tarkentavista virkaehtosopimuksista ja työehtosopimuksista Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjen kanssa. Puolustusministeriö myös toteuttaa yhteistoimintaa hallinnonalansa henkilöstöjärjestöjen kanssa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 6 luvun mukaisesti. Puolustusvoimien luottamusmiessopimukset sopii Puolustusvoimat itse.

Puolustusministeriö on perehtynyt Pääesikunnalta saatuun selvitykseen sotilasjärjestöjen puheenjohtajien palkkajärjestelyistä. Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimilla on ollut voimassa olevaan sääntelyyn perustuva itsenäinen toimivalta päättää Ilta-Sanomien artikkelissa mainittujen sotilasjärjestöjen puheenjohtajiksi valittujen virkavapauksista ja virkavapauksien ajalta maksettavasta palkkauksesta. Myös järjestöjen kanssa tehdyt, palkkajärjestelyn sisältävät pöytäkirjat ovat puolustusministeriön näkemyksen mukaan perustuneet Puolustusvoimien toimivaltaan tehdä kyseinen sopimus. Tämän vuoksi alla olevat vastaukset lausunto- ja selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin perustuvat pääosin Pääesikunnan selvityksessä esiin tuotuihin seikkoihin.

Vastauksena ensimmäiseen kysymykseen lausunnossa todetaan, että Puolustusvoimissa on päädytty sotilasjärjestöjen puheenjohtajien osalta ratkaisuun, jossa järjestöjen puheenjohtajat ovat saaneet Puolustusvoimien maksamaa palkkausta virkavapaansa ajalta ja kukin sotilasjärjestö on maksanut em. palkkauksen takaisin Puolustusvoimille.

Puolustusvoimat ilmoittaa ryhtyneensä järjestelyyn, koska Puolustusvoimissa on pidetty tarkoituksenmukaisena mahdollistaa myös aktiivipalveluksessa olevien henkilöiden hakeutuminen puheenjohtajan tehtävään. Perusteluna mainitaan lisäksi turvallisuustilanteen muuttuminen lähialueilla. Muutoksista aiheutuvien henkilöstötoimien käsittely vaatii selvityksen mukaan henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajilta ajankohtaista tietoa ja osaamista Puolustusvoimille annetuista tehtävistä ja niiden luonteesta.

Pääesikunta on perustellut järjestelyä myös sillä, että Puolustusvoimien toiminnan luonteen vuoksi sitoutuminen Puolustusvoimien tehtäviin on erilainen kuin muissa virastoissa. Tästä syystä puheenjohtajilla, kuten kaikilla ammattisotilailla, on erikseen määritelty sodan ajan tehtävä.

Pääesikunnan selvityksen mukaan ammattisotilaiden puheenjohtajaksi hakeutumiseen vaikuttaa omalta osaltaan sotilaseläkesääntely. Pääesikunta on selvityksessään tuonut esiin sotilaseläkejärjestelmän erityispiirteitä ja näkemyksensä niiden vaikutusta puheenjohtajan tehtävään hakeutumiseen.

Pääesikunta kiinnittää selvityksessään huomiota myös siihen, että ammattisotilaan osalta puheenjohtajaksi hakeutumisen esteeksi voi muodostua sotilaseläkkeen muodostumisen keskeytyminen tai jopa sotilaseläkkeen menettäminen, jos esimerkiksi loppukarenssin ehdot eivät täyty. Pääesikunnan selvityksessä todetaan, että loppukarenssin ehtojen mukaan henkilön pitää jäädä eläkkeelle sotilasvirasta ja eläkkeen alkamista edeltävän viiden vuoden aikana on täytynyt ansaita sotilasvirassa kolmena vuotena vuosittain vähintään 19 644 euroa (vuoden 2024 taso). Pääesikunnan mukaan kyseessä on oleellinen asia, joka vaikuttaa puheenjohtajaksi hakeutuvan harkintaan, oli sotilasura missä vaiheessa tahansa. Puheenjohtajuuden kesto ei ole etukäteen tiedossa.

Pääesikunta perustelee palkkajärjestelyä vielä sotilasjärjestöjen jäsenmäärällä, jotka ovat niin suuria, että osa-aikainen puheenjohtajuus ei ole mahdollista. Mikäli puheenjohtajien asema järjestettäisiin siten, että heidät määritettäisiin pääluottamusmiehiksi, tarkoittaisi se henkilöstön määrän lisäämistä kolmella. Tällainen, vaikkakin sinänsä pieni lisäys, ei Pääesikunnan mukaan ole nykyisessä taloustilanteessa tarkoituksenmukainen.

Pääesikunta mainitsee selvityksessään vielä eräitä muita syitä palkkajärjestelylle sekä vertaa järjestelyä valtion virkamieslain 20 S:ssä tarkoitettuun mahdollisuuteen siirtää henkilö toisen viraston tai työnantajan tehtäviin. Näissä tilanteissa palkkauksen maksaja on yleensä lähettävä virasto. Selvityksen mukaan myös niin toimitaan, että maksettu palkkaus hyvitetään henkilön palkanmaksusta vastaavalle taholle erillisellä järjestelyllä.

Pääesikunta vertaa tilannetta myös harkinnanvaraisten virkavapaiden sekä opintovapaan ajalta myönnettävän virkavapauden tilanteisiin, joissa palkkaa voidaan maksaa työnantajan harkinnan mukaan, kunhan ratkaisulla edistetään viraston tehtävien suorittamista.

Pääesikunta toteaa vielä, että järjestelyllä sekä Puolustusvoimien tavoite että järjestöpuolen tarpeet tulevat huomioiduiksi. Järjestelyllä myös taataan Pääesikunnan mukaan puheenjohtajien riippumattomuus, kun Puolustusvoimat maksaa osan puheenjohtajien palkasta vain muodollisesti.

Vastauksena toiseen kysymykseen lausunnon mukaan Pääesikunta ilmoittaa selvityksessään, että Puolustusvoimat maksaa puheenjohtajien virkavapaan ajalta vain peruspalkan, joka järjestöjen kanssa tehdyissä pöytäkirjoissa on sovittu. Muita virkasuhteeseen liittyviä etuja ei makseta.

Puolustusministeriö toteaa, että sotilasvirassa saatu palkkaus huomioidaan sotilaseläkkeen karttumassa ja ns. loppukarenssiehdon täyttymisessä julkisten alojen eläkelain (81/2016) ja julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) sotilaseläkettä koskevan sääntelyn mukaisesti. Mikäli sotilasjärjestöjen puheenjohtajien virkavapaus puheenjohtajuuden ajalta olisi palkaton, kyseiseltä ajalta ei kertyisi sotilaseläkettä.

Vastauksena kolmanteen kysymykseen puolustusministeriö toteaa, että Pääesikunnan esittämät syyt järjestelylle on pääosin tuotu esiin ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa.

Virkavapaan palkallisuuden osalta puolustusministeriö toteaa, että pääosin harkinnanvarainen virkavapaa myönnetään palkattomana. Virastolla on kuitenkin eräissä tilanteissa mahdollisuus maksaa virkavapaan ajalta palkkaa tai sen osaa. Voimassa olevaan valtion yleiseen virka- ja työehtosopimukseen sisältyy sopimusmääräys ”palkkaus opintojen, harjoittelun tai muualla työskentelyn ajalta” (35 §). Sopimusmääräys alla.

Virkamiehelle, jolle on myönnetty virkavapautta opintoja, harjoittelua tai muualla työskentelyä varten, voidaan asianomaisen viraston harkinnan mukaan maksaa 7 5:n mukainen palkkaus joko osaksi tai kokonaan tai tehtävistä maksettavien palkkausten erotus, milloin opinnot, harjoittelu tai muualla työskentely ovat omiaan edistämään viraston tehtävien suorittamista.

Puolustusministeriön mukaan kyseinen sopimusmääräys on ollut voimassa samansisältöisenä ja muuttumattomana jo Iltä-Sanomien lehtiartikkelissa kuvatussa järjestelyjen aikana.

Puolustusministeriö toteaa lopuksi, että yhteistoimintaa koskevalla lainsäädännöllä ja virka- ja työehtosopimuksin sovitulla tarkentavilla määräyksillä turvataan osaltaan viraston ja sen henkilöstön yhteistoiminnan sujuvuus ja määritellään yhteistoiminnan osapuolten tehtävät. Kunkin sotilasjärjestön luottamusmiesorganisaatio, tietojenluovutusta yhteistoiminnassa koskeva sääntely ja sopimusmääräykset sekä muut vakiintuneet menettelyt Puolustusvoimien ja henkilöstöjärjestöjen välillä luovat puolustusministeriön näkemyksen mukaan hyvän pohjan sotilasjärjestön puheenjohtajan tehtävän hoitamiselle.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan siitä, että sotilasjärjestön puheenjohtaja on sotilaskoulutuksen saanut henkilö, voi olla hyötyä ammattijärjestön lisäksi myös Puolustusvoimille. Sen sijaan puolustusministeriö ei pidä ratkaisevan merkityksellisenä sitä, että puheenjohtaja olisi edunvalvontatehtävässään vielä aktiivipalveluksessa sotilasvirassa ja että hänellä olisi tehtävä sodan ajan kokoonpanossa, kuten Pääesikunnan selvityksessä ja järjestökohtaisissa pöytäkirjoissa järjestelyä perustellaan.

Puolustusministeriölle jääkin Pääesikunnan selvityksen perusteella osin epäselväksi sodan ajan tehtävän ja palkkajärjestelyn välisen yhteyden kriittinen merkitys Puolustusvoimille sekä se, miten puheenjohtajien palkkajärjestelyn nähdään edistävän Puolustusvoimien toimintaa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan vaihtoehtoiset menettelytavat sotilasvirassa olevan puheenjohtajan aseman ja palkkauksen järjestämisessä, kuten esimerkiksi palkaton virkavapaus, voisivat toteuttaa Puolustusvoimien etua nykyistä järjestelyä selkeämmin.

Pääesikunnan oikeudellisen osaston selvityksessä todetaan edellä puolustusministeriön lausunnossa todetun lisäksi seuraavaa.

Pääesikunta toteaa, että asiaa koskevat päätökset ja sopimukset on tehty pääosin vuonna 2017–2018, noin seitsemän vuotta sitten, silloisten asianhoitajien ja Puolustusvoimien silloisen henkilöstöjohdon toimesta, Pääesikunnan henkilöstöosaston palvelussuhdesektorin virkamiesten valmistelusta. Ainoastaan aliupseeriliiton puheenjohtajan osalta järjestelystä on tehty päätös liitteenä olevan vuoden 2024 asiakirjan mukaisesti.

Pääesikunnan oikeudellinen osasto ei ole ollut tietoinen näiden järjestelyjen valmistelusta eikä osallistunut niihin. Oikeudellisen osaston tietoon koko järjestely tuli vasta Iltä-Sanomien esittämän tietopyynnön myötä loppuvuodesta 2024.

Pääesikunnan työjärjestyksen (HU987) mukaan Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö ratkaisee mm. työnantajatoimintaan liittyvät asiat, kuten työmarkkina- ja työnantajatoiminnan asiakirjat ja käytännön toimet, palkkahallinnon asiakirjat ja palvelussuhteen ehtoja koskevat asiakirjat. Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö ohjaa Puolustusvoimien edun valvontaa työmarkkina- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa. Pääesikunnan henkilöstöosaston osastopäällikkö (komentopäällikkö) mm. johtaa Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmää, henkilöstövoimavarojen käyttöä ja henkilöstösuunnittelua. Vuonna 2018 voimassa olleessa Pääesikunnan työjärjestyksessä (esim. HM1024) edellä kuvatut vastuut olivat jakaantuneet keskeisiltä osiltaan samankaltaisesti.

Pääesikunnan henkilöstöosasto lausuu selvityksensä seuraavan.

Ammattiyhdistystoimintaa koskevat palvelussuhteen ehdot määritellään valtion yleisen virka – ja työehtosopimuksen liitteen 2 mukaisesti (Sopimusmääräykset luottamusmiestoiminnasta sekä luottamusmiesten, työsuojeluvaltuutettujen ja muiden yhteistoimintatehtävään osallistuvien henkilöstön edustajien asemasta ja oikeuksista). Liite jakaa luottamusmiestoimintaan valitut henkilöt osa-aikaisiin ja päätoimisiin luottamusmiehiin. Palkkaus määrittyy heidän osaltaan yleisesti virastoa koskevien virka- ja työehtosopimusten mukaisesti tai siten kuin se erikseen todetaan tai sovitaan kussakin tapauksessa erikseen (10 §:n 3 mom.). Puolustusvoimat on sopinut luottamusmiessopimuksilla erikseen useimpien Puolustusvoimien henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa luottamusmiehiä koskevasta palkkauksesta käyttäen asiassa valtion virkaehtosopimuslain 5 § 2 momentin 2 kohdan mukaista toimivaltaa. Päätoiminen pääluottamusmies on vapautettu viraston työtehtävistä, joten hänen työaikansa kohdistuu täysin järjestön antamien tehtävien hoitoon.

Valtion virastoissa on erilaisia käytänteitä sen suhteen, miten henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien palkkaus on järjestetty. Yleisin tapa lienee se, että puheenjohtajat hakevat virkavapautta puheenjohtajuuden ajaksi ja järjestö vastaa puheenjohtajansa palkkauksesta.

Toinen tapa on se, että erilaisin sopimuksin on sovittu esim. siitä, että järjestön valitsema puheenjohtaja hoitaa myös päätoimisen pääluottamusmiehen tehtävän tai ainakin viraston tehtäväkokoontamossa on tätä tehtävää varten varattu positio, jonka rahoituksesta on sovittu erilaisin järjestelyin. Kuten pääluottamusmies, on järjestön puheenjohtaja tässä mallissa vapautettu työtehtävistä osittain tai kokonaan, ja he toimivat siten järjestön tehtävissä sovittun aika-allokaation mukaisesti. Tällöin luottamusmiessopimuksen mukaisesti palkanmaksusta vastaa virasto. Puolustusvoimissa on järjestelyjä, joissa puheenjohtajien asema järjestetty molemmin edellä mainituin tavoin.

Puolustusvoimien vastatessa palkanmaksusta, on kyseessä tällöin ollut pienempi järjestö, jonka puheenjohtajuus ei vaadi kokopäiväistä työskentelyä ja osa ajasta tehdään töitä siten normaalista Puolustusvoimien lukuun. Tilanne vastaa siten osittain työtehtävistä vapautetun luottamusmiehen asemaa.

Sotilasliittojen puheenjohtajien osalta on päädytty ratkaisuun, jossa järjestöjen puheenjohtajat ovat saaneet Puolustusvoimilta palkkausta virkavapaansa ajalta. Puolustusvoimat ei kuitenkaan ole käytännössä vastannut palkkauksen tasosta, koska järjestöt ovat hyvittäneet maksetun palkkauksen Puolustusvoimille.

Puolustusvoimat on ryhtynyt tähän järjestelyyn, koska Puolustusvoimissa on pidetty tarkoituksenmukaisena mahdollistaa myös aktiivipalveluksessa olevien henkilöiden hakeutumisen puheenjohtajan tehtävään.

Turvallisuustilanteen muutos lähialueilla on jo pitkään tarkoittanut Puolustusvoimien toiminnan jatkuvaa tehostamista ja terävöittämistä, joka on kohdistunut erityisesti henkilöstöressurssin käyttöön eri tilanteissa. Ukrainan sota on edelleen lisännyt tarvetta tarkastella toimintatapoja ja nostaneet valmiusvaatimuksia.

Puolustusvoimat katsoo, että näiden muutosten aiheuttamien henkilöstötoimien käsittely vaatii myös henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajilta ajankohtaista tietoa ja osaamista Puolustusvoimille annetuista tehtävistä ja niiden luonteesta. On myös muistettava, että Puolustusvoimien henkilöstön ikäjakauma on laaja. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä nuorempien sukupolvien aktiivisuuteen työelämän muutoksissa. Tämä tarkoittaa usein sitä, että heidän taholtaan puheenjohtajaksi mielletään parhaiten sopivaksi vielä aktiivipalveluksessa oleva henkilö.

Puolustusvoimien toiminnan luonteesta johtuen sitoutuminen Puolustusvoimien tehtäviin, tarvittaessa myös Puolustusvoimien säädellessä valmiuttaan turvallisuustilanteen niin vaatiessa, on erilainen kuin muissa virastoissa. Tästä syystä puheenjohtajilla, kuten kaikilla ammattisotilailla, on erikseen määritelty sodan ajan tehtävä.

Ammattisotilaan osalta puheenjohtajaksi hakeutumisen esteeksi voi, työuran vaiheesta riippuen, muodostua sotilaseläkkeen muodostumisen keskeytyminen tai jopa sotilaseläkkeen menettäminen, jos esimerkiksi loppukarenssin ehdot eivät täyty. Loppukarenssin ehtojen mukaan henkilön pitää jäädä eläkkeelle sotilasvirasta ja eläkkeen alkamista edeltävän viiden vuoden aikana on täytynyt ansaita kolmena vuotena vuosittain vähintään 19 644 euroa (vuoden 2024 taso). Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että kyseessä on monella tapaa varsin oleellinen asia, joka vaikuttaa asiaan liittyvään harkintaan, oli sotilasura missä vaiheessa tahansa. Puheenjohtajuuden kesto ei ole etukäteen tiedossa.

Puolustusvoimien tavoitteen ja henkilön olosuhteiden järjestäminen voidaan yhdistää eri tavoin, kuten yllä luottamusmiehistä ja järjestöjen puheenjohtajien asemasta on kirjoitettu. Lähtökohtaisesti sotilasjärjestöt ovat jäsenmäärältään niin suuria, että osa-aikainen puheenjohtajuus ei ole mahdollista. Luottamusmiessopimusten mukaisia pääluottamusmiehiä on jokaisella järjestöllä jo kolme. Jos puheenjohtajien asema järjestettäisiin siten, että heidät määritetään pääluottamusmiehiksi, tarkoittaisi se henkilöstön määrän lisäystä kolmella. Tämä, vaikkakin pieni lisäys, ei ole nykyisessä tilanteessa tarkoituksenmukainen. Edellä mainittujen syiden lisäksi on todettava, että toisin kuin pienempien järjestöjen ollessa kyseessä, vaativat järjestöjen jäsenet ja muut työmarkkinakentän toimijat järjestöiltä tiettyä riippumattomuutta. Tähän vaatimukseen istuu huonosti tilanne, jossa Puolustusvoimat vastaa osittain puheenjohtajan palkkauksesta.

Virasto voi maksaa palkkausta harkintansa mukaan valtion virkaehtosopimuslain 5 § 2 momentin 2 kohdan mukaisesti. Tähän perustuvat myös yllä mainitut luottamusmiessopimukset. Puolustusvoimat maksaa palkkausta virkavapaan ajalta esimerkiksi opintovapaan ajalta, silloin kun opiskelun katsotaan hyödyttävän työtehtävien suorittamista (tästä on nykyisin myös VES kirjaus). Vastaavasti virkavapaalta, joka myönnetään muilla perusteilla, työnantajalla on laaja harkintavalta sen osalta missä yksittäistapauksessa palkkatoimivaltaa käytetään, kunhan ratkaisulla edistetään viraston tehtävien suorittamista. Tämä on peruste esim. opintovapaan ajalta maksettavalle palkkaukselle.

Valtion virkamieslain 20 § antaa mahdollisuuden siirtää henkilö toisen viraston tai työnantajan tehtäviin. Näissä tilanteissa palkkauksen maksaja on yleensä lähettävä virasto, mutta valtiolla toimitaan myös siten, että maksettu palkkaus hyvitetään henkilön palkanmaksusta vastaavalle taholle erillisellä järjestelyllä. Valtiolla on siis erilaisia virkajärjestelyjä, jotka vastaavat puheenjohtajien osalta tehtyä järjestelyä. Virkamieslain 20 §:n tavoitteena on nimenomaan järjestää toiminnot ja olosuhteet joustavasti siten, että niillä edistetään virastojen tehtävien hoitamista.

Viraston ja järjestöjen välillä on mahdollista sopia erikseen puheenjohtajan palkkauksen sisällyttämistä neuvotteluratkaisuun esimerkiksi virastoeräneuvotteluissa. Tämä tarkoittaisi yllä mainittua tilannetta, jossa puheenjohtajat pysyisivät Puolustusvoimien virassa ja siten virkasuhteessa valtioon ilman virkavapaan hakemista. Yllä on jo käsitelty sitä, että henkilöstökoonpanon kasvattaminen tällä perusteella ei ole tarkoituksenmukaista. Vastaavasti puheenjohtajan palkkauksen sisällyttäminen virastoerään pienentäisi järjestön jäsenille menevien korotusten määrää.

Pääesikunnan henkilöstöosasto toteaa lopuksi, että kuten selvityksessä on tuotu ilmi, puheenjohtajien palkkausta koskeva asia voitaisiin järjestää monin eri tavoin. Käytössä oleva malli on kuitenkin yksinkertaisin tapa asia järjestää, siten että Puolustusvoimien tavoite ja järjestöpuolen tarpeet tulevat huomioituksi. Sillä taataan puheenjohtajien riippumattomuus tilanteessa, jossa muodollisesti Puolustusvoimat maksaa osan palkkausta. Koska järjestöt kompensoivat maksetun palkkauksen, ei Puolustusvoimille synny asiassa ylimääräisiä kustannuksia. Tämä mahdollistaa myös sen, että kompensaation taso on järjestön vapaasti päätettävissä. Puolustusvoimien eri järjestöjen kanssa tekemät luottamusmiessopimukset ovat sisällöltään lähes toistensa kaltaisia. Niissä on kuitenkin pieniä eroja, joilla on pyritty järjestämään luottamusmiestoiminta käytännöllisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Järjestöillä on ollut myös omilla varoillaan mahdollisuus kehittää sopimuksia osaltaan siten, että tietyt olosuhteet tulevat huomioituksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Puheenjohtajien asema on pyritty järjestämään vastaavasti eri järjestöjen kanssa siten, että tietyt tarpeet ja olosuhteet on huomioitu käytännön järjestelyissä siltä osin kuin se on ollut mahdollista.

Pääesikunnan henkilöstöosasto katsoo, että sotilasjärjestöjen puheenjohtajien malli on näissä tehtävissä valtiolle tarkoituksenmukaisin tapa osallistua heidän palkkauksensa järjestämiseen.

Pääesikunnan henkilöstöosasto toteaa myös, että vuotta 2017 edeltäviltä vuosilta ei henkilöstöosaston tietojen mukaan ole ollut vastaavaa järjestelyä kuin mitä vuonna 2018 allekirjoitetut sopimukset muodostivat. Kuten Pääallystöliitto ry:n osalta toimitetusta materiaalista käy ilmi, liiton puheenjohtajan asema oli aikaisemmin järjestetty siten, että Puolustusvoimat vastasi palkasta kokonaisuudessaan aikaisemman Pääallystöliitto ry:n ja Puolustusvoimien välisen sopimuksen mukaisesti. Liiton puheenjohtajaa käsiteltiin tällä sopimuksella kuten päätoimista pääluottamusmiestä. Pääallystöliitto ry:n osalta tämä järjestely purettiin asteittain.

2.3 Sotilasalan ammattiliittojen toimittama selvitys

Aliupseeriliiton, Pääallystöliiton sekä Upseeriliiton puheenjohtajat lähettivät oma-aloitteisesti oikeusasiamiehelle kirjelmän, jossa he toteavat tutkittavana olevan asian osalta seuraavaa.

Kaikissa sotilasjärjestöissä puheenjohtaja on ollut ammattiliittonsa pääneuvottelija ja vapautettuna osittain, tai kokonaan, tavanomaisista virkatehtävistään. Palkanmaksusta on vastannut Puolustusvoimat. Esimerkiksi Päälystöliitossa puheenjohtaja on toiminut edustamansa henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehenä, joka kuului viraston tehtäväkokoonpanoon.

Nykyinen puheenjohtajajärjestely, jossa puheenjohtajat hakevat virkavapautta puheenjohtajuuden ajaksi ja järjestö vastaa puheenjohtajansa palkkauksesta, on tehty yksinomaan Pääesikunnan vaatimuksesta ja esimerkiksi osana luottamusmiessopimuksen uudistamista vuoden 2015 molemmin puolin.

Historian saatossa ammattisotilaiden henkilöstöjärjestöjen jäsenet ovat halunneet, että ammattiliitto neuvottelee oman ammattikunnan keskuudesta puheenjohtajalle position Puolustusvoimien sotilaskokoonpanoon sekä vastaavat palvelussuhteen ehdot, kuin on muissakin ammattisotilastehtävissä. Vain näin on voitu varmistaa se, että puheenjohtajatehtäviin on käytettävissä riittävän ammattitaitoisia liittotoimijoita, jotka ovat tosiasiallisesti tietoisia siitä, millaista työarkea kulloinkin jäsenistön keskuudessa eletään.

Puheenjohtajan tosiasiallisten tehtävien hoitaminen, joita varten jäsenet ovat hänet valinneet tehtävänsä, edellyttää jatkuvasti turvaluokiteltujen viranomaisasiakirjojen ja -tietojen käsittelyä. Tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää myös pääsyä Puolustusvoimien omaan sähköiseen asiakirja-arkistoon, johon pääsy voidaan myöntää vain Puolustusvoimien virkamiehelle. Monien näiden asiakirjojen ja -tietojen käsittely edellyttää ammattisotilaita edustavalta henkilöstöjärjestön puheenjohtajalta myös voimassa olevaa henkilöturvallisuusselvitystä, josta on säädetty turvallisuusselvityslaisissa (726/2014).

Lisäksi virkaehtosopimusneuvotteluissa on tarve käsitellä myös esim. Naton turvallisuusluokiteltuja henkilötietoja, joita varten puheenjohtajalla tulee olla ulkoministeriön laatima henkilöturvallisuustodistus (PSC) sekä oikeudet NATO SECRET – EU SECRET-luokan tiedon käsittelyyn. Toisin sanoen puheenjohtajalla tulee olla viranomaisen hyväksymä, työtehtävään liittyvä tarve turvallisuusluokiteltuun tietoon.

Puolustusministeriö on todennut lausunnossaan muun muassa sen, että se ei pidä merkityksellisenä sitä, että sotilasjärjestön puheenjohtajalla olisi tehtävä sodan ajan kokoonpanossa. Tätä lausuntoa on pidettävä yllättävänä, koska puolustusministeriö ohjaa puolustusjärjestelmän kehittämistä ja siihen käytettäviä resursseja. Tälläkään hetkellä palveluksessa olevia ammattisotilaita ei ole riittävästi, jotta heitä riittäisi kaikkiin niihin päälystön tehtäviin puolustusvoimien sodan ajan tehtävissä, joissa edellytetään upseerin, opistoupseerin tai aliupseerin opintoja ja tutkintoja sotilasopetuslaitoksessa.

Suomen kenttäarmeijan puolustusjärjestelmä rakentuu fyysiseltä iältään ja taidoiltaan sotakelpoiseen kaaderiin (kantahenkilökuntaan) ja reserviin. Puolustusvoimien henkilöstön lukumäärä ja koulutuksellinen taso osaamisvaatimuksineen määräytyvät ensi sijassa sodan ajan lähtökohdista. Samalla on otettava huomioon myös rauhan ajan koulutuksen ja valmiuden ylläpidon asettamat vaatimukset. Jokaisen ammattisotilaaksi koulutetun tehtäviin liittyy aina jokin sodanaikainen tehtävä, johon hänet on sijoitettu. Rauhan aikana palveluksessa sotilaallisissa harjoituksissa harjaannutetaan jatkuvasti näiden johtamistehtävien edellyttämää osaamista.

Puheenjohtajien selvityksessään esittämän näkemyksen mukaan olisi järjenvastaista jättää hyödyntämättä heidän ammattisotilastehtävissään karttunut osaaminen kenttäarmeijan tarpeisiin, mikäli toimittaisiin siten, kuin puolustusministeriö lausunnossaan katsoo: puheenjohtajat voidaan jättää sijoittamatta sodan ajan organisaatioon.

Puheenjohtajat katsovat, että tehty sopimus ja järjestely ovat toimivia Puolustusvoimille sekä ammattijärjestöille.

2.4 Valtiovarainministeriön lausunto

Puolustusministeriön ja Pääesikunnan selvitysten perusteella Puolustusvoimien sopimaa palkanmaksujärjestelyä voitiin pitää varsin poikkeuksellisena.

Tästä syystä valtiovarainministeriötä pyydettiin lausumaan valtiotyönantajan edustajana arvionsa kerrotusta menettelystä ja siitä, voidaanko kerrottua menettelyä pitää ministeriön näkemyksen mukaan hallinnon oikeusperiaatteiden ja valtion virkamieslain 11 §:n kannalta hyväksyttävänä ja muutoinkin asianmukaisena. Selvitysten perusteella sotilasammattiliittojen puheenjohtajat säilyttävät tällä palkkajärjestelyllä sotilaseläkkeeseen liittyvät etunsa, mutta muut virkavapaalla toisen työnantajan palveluksessa olevat Puolustusvoimien virkamiehet eivät. Valtiovarainministeriötä pyydettiin lausumaan myös siitä, onko ministeriön tiedossa muita vastaavanlaisia järjestelyjä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot. Valtiovarainministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen (359/2023) mukaisesti valtion työmarkkinalaitos toimii valtion neuvotteluviranomaisena sopien pääsopijajärjestöjen kanssa valtion virka- ja työehtosopimukset. Ministeriöt ja virastot voivat toimivaltansa rajoissa sopia virka- ja työehtosopimuksia valtion pääsopijajärjestöjen kanssa. Pääasiassa ministeriöt ja virastot voivat sopia voimassa olevan virkaehtosopimuksen tarkentamisesta. Valtiovarainministeriö (valtion työmarkkinalaitos) hyväksyy ministeriöiden ja virastojen tekemät tarkentavat virkaehtosopimukset, jotta ne tulisivat voimaan. Virastot ja ministeriöt vastaavat kuitenkin itsenäisesti lainsäädännön noudattamisesta ja sopimusten soveltamisesta.

2.4.1 Valtiovarainministeriön arvio palkanmaksujärjestelyn hyväksyttävyydestä ja asianmukaisuudesta hallinnon oikeusperiaatteiden ja valtion virkamieslain 11 §:n kannalta

Pääesikunta on sopinut Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajan palkkausta ja tehtävää koskevista järjestelyistä kolmen järjestön kanssa. Järjestelyä koskevissa pöytäkirjoissa on sovittu mm. virkavapaan palkkaisuuden ehdoista ja siitä, että järjestö vastaa puheenjohtajansa palkkauksesta suorittamalla palkkausta vastaavan kompensaaion Pääesikunnalle. Järjestelyn perusteeksi mainitaan puheenjohtajan sodan ajan tehtävä ja upseerin virka (sotilasvirka). Pääesikunta on tehnyt erilliset virkavapaapäätökset ja palkkauksen määräytymistä koskevat päätökset jokaiselle puheenjohtajalle.

Valtion virkamieslain (750/1994) 5 luvun 23 §:ssä on säädetty virkavapaudesta. Harkinnanvaraiset virkavapaat ovat lähtökohtaisesti palkattomia. Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 26 § tunnistaa palkkauksen maksamisen harkinnan mukaan sellaisia opintoja varten myönnetyn virkavapauden ajalta, jotka ovat omiaan edistämään viraston tehtävien suorittamista. Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) mukaan virantoimituksen keskeytysajan palkkauksesta voidaan sopia virkaehtosopimuksin. Valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen 35 § mahdollistaa sen, että virkamiehelle, jolle on myönnetty virkavapautta opintoja, harjoittelua tai muualla työskentelyä varten, voidaan asianomaisen viraston harkinnan mukaan maksaa 7 §:n mukainen palkkaus joko osaksi tai kokonaan tai tehtävistä maksettavien palkkausten erotus, milloin opinnot, harjoittelu tai muualla työskentely on omiaan edistämään viraston tehtävien suorittamista.

Yleisen virka- ja työehtosopimuksen näkökulmasta virkavapaan palkkaisuutta harkittaessa kyse on siitä, edistääkö henkilöstöjärjestön puheenjohtajan tehtävässä työskentely Puolustusvoimien tehtävien suorittamista. Henkilöstöjärjestön puheenjohtaja johtaa järjestöön kuuluvien jäsenten ammatillista edunvalvontaa (etujärjestö). Sotilaiden henkilöstöjärjestöt ovat valtiosta irrallisia rekisteröityjä yhdistyksiä, joiden tehtävänä on sotilashenkilöstön edunvalvonta. Myös sotilashenkilöstöä edustavien ammattiliittojen tehtävänä on puolustaa jäsentensä etuja, neuvotella virka- ja työehtosopimusten sisällöstä sekä valvoa virka- ja työehtosopimusten noudattamista. Ne kuuluvat yksityisoikeuden piiriin eivätkä ne hoida julkista hallintotehtävää. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan viraston etu ja henkilöstöjärjestön etu voivat olla ristiriidassa keskenään. Puolustusministeriön lausunnon mukaan sotilaskoulutuksen saaneen henkilön puheenjohtajuudesta voi olla hyötyä myös Puolustusvoimille. Ministeriö ei kuitenkaan pidä ratkaisevan merkityksellisenä sitä, että puheenjohtaja olisi edunvalvontatehtävänsä vielä aktiivipalveluksessa sotilasvirassa ja hänellä olisi tehtävä sodan ajan kokoonpanossa. Valtiovarainministeriö yhtyy tähän arvioon.

Virkavapaan palkallisuutta harkittaessa tulee huomioida muualla työskentelyn palkallisuus. Lukuun ottamatta valtion virkamieslain 20 §:ssä säädettyä virkamiehen määräaikaista siirtämistä koskevaa järjestelyä, valtiovarainministeriö pitää täysin poikkeuksellisena sitä, että virasto maksaa palkkaa virkavapaalla olevalle valtionhallinnon ulkopuoliselle työnantajalle työskentelevälle virkamiehelle ja ulkopuolinen työnantaja palauttaa palkan sivukuluineen takaisin virastolle. Virkamiehen määräaikaista siirtämistä koskevassa järjestelyssä kyse on täysin erityyppisestä säädöspohjaisesta tilanteesta, eikä kyseessä ole virkavapaa. Huomion arvoista on myös, että viranomaisen ei voi valtion virkamieslain nojalla vapauttaa virkamiestä virantoimitusvelvollisuudesta ja maksaa hänelle tästä ajasta ja tekemättömästä työstä palkkaa.

Valtion virkamieslain 44 §:n mukainen virkasopimus tehdään viraston ja virkamiehen välillä. Virkasopimuksella ei saa sopia eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista (valtion virkaehtosopimuslaki 2 §). Vaikka pääesikunnan ja henkilöstöjärjestöjen välisellä sopimuksella ei sinänsä sovita eläkkeistä vaan palkallisen virkavapaan ehdoista ja palkkojen ja sivukulujen palauttamista takaisin virastolle, sopimuksen tosiasiallisena seurauksena Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö säilyy sotilaseläkejärjestelmän piirissä puheenjohtajuuskautensa ajan. Palkanmaksujärjestelyä koskevan pöytäkirjan sopijaosapuolina ovat Pääesikunta ja henkilöstöjärjestö, joten pöytäkirjaa ei voida pitää virkamieslain mukaisena virkasopimuksena, joka tehdään virkamiehen kanssa.

Oikeusasiamiehen mukaan sotilasammattiliittojen puheenjohtajat ilmeisesti säilyttävät tällä palkanmaksujärjestelyllä sotilaseläkkeeseen liittyvät etunsa, mutta muut virkavapaalla toisen työnantajan palveluksessa olevat Puolustusvoimien virkamiehet eivät. Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan puheenjohtajien muista virkamiehistä poikkeavalle kohtelulle ei ole laissa säädettyä perustetta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan palkanmaksujärjestely on puheenjohtajien henkilökohtaisten taloudellisten etujen mukainen, mutta voidaanko sitä pitää Puolustusvoimien saatikka yleisen edun mukaisena on kyseenalaista. Valtiovarainministeriö ei pidä palkanmaksujärjestelyä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisena.

2.4.2 Valtiovarainministeriön näkemys muiden vastaavanlaisten järjestelyiden olemassaolosta

Valtiovarainministeriö ei ole ollut tietoinen Pääesikunnan ja henkilöstöjärjestöjen välisestä palkanmaksujärjestelystä ennen asiaa koskevaa uutisointia ja eduskunnan oikeusasiamiehen tutkintaa. Valtiovarainministeriön tiedossa ei myöskään ole muita vastaavanlaisia järjestelyitä, joissa palkallisen virkavapaan aikana maksettu palkka sivukuluineen palautettaisiin virastolle.

Valtiovarainministeriö selvitti asiaa toteuttamalla alkuvuonna 2026 kyselyn päätoimisten pääluottamusmiesten järjestelyistä. Kyselyyn vastasi 38 hallinnonalan neuvotteluviranomaisista (vastausaste 75 %). Saatujen vastausten perusteella kokonaan omista työtehtävistä vapautettuja, ns. päätoimisia pääluottamusmiehiä oli yhdeksässä virastossa (yht. 18 henkilöä). Pääluottamusmiehet ovat virassa tai työsuhteessa valtioon ja valtio maksaa heille palkkaa. Kyselyn perusteella kaksi pääluottamusmiestä toimii tehtävänsä ohella myös henkilöstöjärjestön puheenjohtajana.

Kyselyn perusteella 10 virastoa on myöntänyt virkamiehelle virkavapautta ammattiyhdistystehtäviä varten. Kahdessa virastossa on myönnetty palkallista virkavapautta huomattavasti lyhyempiä päivän-parin ajanjaksoja ammattijärjestön valtuuston tai henkilöstöjärjestön kokoukseen, kolmannessa virkavapaan syyksi on merkitty VES-peruste. Muihin seitsemään tapaukseen ei liity palkkausjärjestelyitä.

Virastotyönantajille tehdyn kyselyn perusteella Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien kaltaisia palkanmaksujärjestelyitä ei ole havaittu muissa valtion virastoissa.

2.4.3 Valtionvarainministeriön johtopäätökset

Valtiovarainministeriö pitää Pääesikunnan ja henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien välistä palkanmaksujärjestelyä ja siihen kytkeytyvää eläkekysymystä poikkeuksellisenä.

Sotilasliiton puheenjohtajan tehtävä ei ole Puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettu sotilastehtävä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan liiton palveluksesta saatu palkka ei kerrytä sotilaseläkettä eikä liiton palveluksesta voi siirtyä sotilaseläkkeelle. Liiton henkilöstöön sovelletaan työntekijän eläkelakia (395/2006), ei julkisten alojen eläkelain (81/2016) 5 luvun mukaista sotilaseläkettä.

Pääesikunnan ja henkilöstöjärjestöjen välinen palkanmaksujärjestely, jossa virkavapaalla olevalle sotilashenkilölle maksetaan palkkaa, jonka järjestö palauttaa sivukuluineen takaisin virastolle, on omiaan hämärtämään kahden hyvin erityyppisen eläkejärjestelmän välistä eroa. Virkamiehen saadessa palkkaa valtiolta (Puolustusvoimat), hän säilyy julkisten alojen eläkelain näkökulmasta tarkasteltuna sotilaseläkkeitä koskevien säännösten piirissä säilyttäen sotilaseläkkeitä koskevat etuutensa. Järjestely hämärtää myös palkallisen ja palkattoman virkavapauden välistä eroa.

Valtiovarainministeriö pitää Pääesikunnan ja henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien välistä palkanmaksujärjestelyä ongelmallisena henkilöstön tasapuolisen kohtelun ja hyvän hallinnon periaatteiden kannalta. Valtiovarainministeriö yhtyy puolustusministeriön arvioon siitä, että toisenlainen järjestämistapa kuten palkaton virkavapaa toteuttaisi Puolustusvoimien etua nykyistä selkeämmin.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen arvioinnin näkökulma

Oikeusasiamiehen arvioinnin näkökulmasta korostan erityisesti sitä, että oikeusvaltioon perustuvassa hallintotoiminnassa viranomaisilta edellytetään lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden noudattamisen lisäksi sitoutumista julkisen vallan käyttöä ohjaaviin laadullisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin. Keskeisinä vaatimuksina voidaan pitää etenkin ihmisten tasapuolista kohtelua, päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta, julkisen vallankäytön oikeasuhtaisuutta sekä lainsäädännön tarkoituksen ja oikeusvarmuuden toteuttamista. Näitä velvoitteita vastaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja ne saavat tukea myös perustuslain säännöksistä.

Hallinnon oikeusperiaatteet on määritelty hallintolain 6 §:ssä seuraavasti: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen menettely voi olla harkintavallan väärinkäyttöä. Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat päätöksenteon lisäksi kaikkea muutakin viranomaistoimintaa.

Oikeusperiaatteisiin kuuluva ja hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi toimivalta on sille laissa perustettu. Harkintavaltaa ei siten saa käyttää viranomaisen toimivallan kannalta vieraiden tarkoituserien edistämiseksi (ks. tarkemmin HE 72/2002 vp, s. 55). Periaate sisältää siis kiellon käyttää julkista valtaa tai viranomaisasemaa väärin eli hallinnolle vieraaseen tarkoitukseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on hallintolain ohella johdettavissa myös perustuslain 2 §:n 2 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

3.2 Arviointia

Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia on ensimmäisenä kysymyksenä, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi viranomaiselle on lainsäädännöllä annettu päätösvalta tai muu toimivalta. Toisena kysymyksenä on arvioitava, onko viranomaisen tosiasiallisesti toiminut näiden tarkoitusten toteuttamiseksi.

Valtion virkamieslain 23 §:n 2 momentin mukaan virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana, valtioneuvoston jäsenenä tai Suomesta valittuna Euroopan parlamentin edustajana taikka suorittamassa palvelusta asevelvollisena. Muutoin virkavapauden myöntäminen on viranomaisen harkinnassa, jollei joiltakin osin erikseen toisin säädetä tai määrätä taikka virkaehtosopimuksessa toisin sovita.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Puolustusvoimat on myöntänyt kolmelle virkamiehelleen virkavapauden heidän toimiessaan ammattisotilaiden henkilöstöjärjestöjen johtajina. Sopimuspöytäkirjojen mukaan Puolustusvoimat maksaa kyseisille henkilöille palkkaa sivukuluineen heidän ollessaan virkavapaalla Puolustusvoimien tehtävistä. Sopimusjärjestely on tehty niin, että Puolustusvoimat veloittaa Upseeriliitto ry:ltä, Päälystöliitto ry:ltä ja Aliupseeriliitto ry:ltä syntyneet euromääräiset palkanmaksut sivukuluineen.

Totean, ettei asiassa ole kysymys siitä, etteikö Puolustusvoimilla ole olisi ollut toimivaltaa myöntää virkavapautta tai sopia palkanmaksua koskevista järjestelyistä. Kysymys on ennen kaikkea siitä, mitä tarkoituseriä kerrotulla menettelyllä on tavoiteltu ja ovatko nämä tarkoituserät tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisia. Viranomaisen päätökseen ei saa olla vaikutusta sellaisilla seikoilla, joiden huomioon ottamista päätösharkinnassa lainsäätäjä ei ole hyväksynyt.

Virkavapauden myöntämiseen joko palkallisena tai palkattomana sisältyy useimmiten jossain määrin harkintavallan käyttöä. Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta puuttua tämänkaltaiseen harkintavallan käyttöön, mikäli viranomaisen on pysynyt harkintavaltansa rajoissa. Tällaista harkintaa ohjaavat kuitenkin yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, joita kutsutaan myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiksi. Nämä periaatteet - objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus - on edellä todetulla tavalla kirjattu hallintolain 6 §:ään.

Harkinnanvarainen virkavapaus myönnetään lähtökohtaisesti palkattomana. Sinällään työnantajalla, tässä tapauksessa Puolustusvoimilla on myös harkintavalta maksaa työntekijälle palkkaa tämän ollessa virkavapaalla muun muassa silloin kuin muualla työskentely on omiaan edistämään viraston tehtävien suorittamista. Valtiovarainministeriön lausunnosta ilmenee lainsäädännöllinen perusta menettelylle (ks. edellä kohta 2.4.1).

Käsitykseni mukaan Puolustusvoimien sopimaa palkanmaksujärjestelyä voidaan pitää varsin poikkeuksellisena. Tiedossa ei ole, että vastaavaa järjestelyä olisi tehty missään muussa viranomaisessa. Palkanmaksua ei valtiovarainministeriön lausunnonkaan mukaan ole muualla kuin Puolustusvoimissa järjestetty niin, että palkallisen virkavapaan aikana maksettu palkka sivukuineen palautettaisiin virastolle.

Nähdäkseni kerrottu menettely vastaa sisällöllisesti osittain palkallista virkavapaata. Virkavapaalla olevalle henkilölle maksetaan palkkaa, jonka järjestö palauttaa sivukuluineen takaisin virastolle. Samalla hänellä kuitenkin säilyy sotilaseläkettä koskeva etuus. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan tällainen järjestely hämärtää palkallisen ja palkattoman virkavapauden välistä eroa. Voin yhtyä valtiovarainministeriön näkemykseen.

Palkanmaksujärjestelyä koskeva menettely onkin mielestäni perustellusti herättänyt tiedostusvälineissä kysymyksen, onko kerrotun järjestelyn tarkoituksena ollut joidenkin etujen säilyttäminen käyttämällä muuta kuin kyseisen puheenjohtajan toimen tavanomaista järjestämistapaa eli virkavapaata. Tällaisena etuna on tuotu esiin sotilaseläkkeen kerryttäminen ja sotilaseläkkeeseen liittyvä yleistä työeläkettä alhaisempi eläkeikä. Valtiovarainministeriön lausunnosta ilmenevän käsityksen mukaan liiton palveluksesta saatu palkka ei kerrytä sotilaseläkettä eikä liiton palveluksesta voi siirtyä sotilaseläkkeelle. Liiton henkilöstöön sovelletaan työntekijän eläkelakia (395/2006), ei julkisten alojen eläkelain (81/2016) 5 luvun mukaista sotilaseläkettä. Virkamiehen saadessa palkkaa valtiolta (Puolustusvoimat), hän säilyy julkisten alojen eläkelain näkökulmasta tarkasteltuna sotilaseläkkeitä koskevien säännösten piirissä säilyttäen sotilaseläkkeitä koskevat etuutensa.

Näkemykseni mukaan kerrottuun menettelyyn voi liittyä muitakin ongelmia, jotka liittyvät ammattijärjestön ja työnantajan väliseltä suhteelta odotettuun riippumattomuuteen ja toisaalta myös ammattijärjestön jäsenistön puheenjohtajaltaan odottamaan luottamukseen ja riippumattomuuteen. Tällaisella palkkajärjestelyllä voi olla myös järjestön neuvotteluasemaan liittyviä vaikutuksia, jos järjestöä tai sen puheenjohtajaa ei koeta täysin itsenäiseksi. Nämä ovat kuitenkin sellaisia kysymyksiä, joiden arvioiminen ei kuulu tehtäviini laillisuusvalvojana.

Julkisin varoin rahoitettava virka on aina olemassa viraston joidenkin tehtävien hoitamista varten. Näiden lähtökohtien vastainen ja mahdoton olisi esimerkiksi sellainen tilanne, jossa perustettaisiin virka, johon ei alun perinkään kuuluisi minkäänlaisia tehtäviä eikä virkaan valittavalle myöhemminkään niitä osoitettaisi. Virkaan kuuluvista tehtävistä voi olla säädetty laissa tai virastoa koskevassa asetuksessa, mutta yleensä niistä määrätään tarkemmin viraston sisäisesti työjärjestyksessä tai työnantajan työjohtovaltaan kuuluvan direktio-oikeuden nojalla.

Sinällään virkamies voidaan valtion virkamieslain 20 §:n nojalla määräajaksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, kun siihen on viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa taikka virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Tällaisesta tilanteesta ei nyt kuitenkaan ole kysymys puheena olevassa asiassa.

Pääesikunnalta saamissani selvityksissä (henkilöstöosaston selvitys) on perusteltu menettelyä keskeisesti sillä, että Puolustusvoimissa on pidetty tarkoituksenmukaisena mahdollistaa myös aktiivipalveluksessa olevien henkilöiden hakeutuminen puheenjohtajan tehtävään. Puolustusvoimien toiminnan luonteesta johtuen sitoutuminen Puolustusvoimien tehtäviin, tarvittaessa myös Puolustusvoimien säädellässä valmiuttaan turvallisuustilanteen niin vaatiessa, on erilainen kuin muissa virastoissa. Tästä syystä puheenjohtajilla, kuten kaikilla ammattisotilailla, on erikseen määritelty sodan ajan tehtävä.

Puolustusministeriö sen sijaan on lausunnossaan todennut, ettei se pidä ratkaisevan merkityksellisenä sitä, että puheenjohtaja olisi edunvalvontatehtävässään vielä aktiivipalveluksessa sotilasvirassa ja että hänellä olisi tehtävä sodan ajan kokoonpanossa, kuten Pääesikunnan selvityksessä ja järjestökohtaisissa pöytäkirjoissa järjestelyä perustellaan. Puolustusministeriölle on jäänyt Pääesikunnan selvityksen perusteella osin epäselväksi sodan ajan tehtävän ja palkkajärjestelyn välisen yhteyden kriittinen merkitys Puolustusvoimille sekä se, miten puheenjohtajien palkkajärjestelyn nähdään edistävän Puolustusvoimien toimintaa. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan yhtynyt puolustusministeriön arvioon siitä, että toisenlainen järjestämistapa kuten palkaton virkavapaa toteuttaisi Puolustusvoimien etua nykyistä selkeämmin.

Voin yhtyä puolustusministeriön lausunnossaan esittämään näkemykseen, vaikka lausunnosta ei suoranaisesti ilmene ministeriön kannanottoa laillisuuskysymykseen eli tutkinnan kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia.

Pidän käytettävissäni olevan selvityksen valossa erittäin kysymyksenalaisena järjestelyä, joka käytännössä tarkoittaa palkan maksamista virkavapaalla olevalle virkamiehelle ilman virkamieheltä edellytettävää tämän viran tehtävien hoitamista kuitenkin niin, että virkavapaan ajalta syntyvä eläkekertymä ei keskeydy.

Asiassa ei mielestäni voi välttyä vaikutelmalta, että kerrottu palkanmaksujärjestely perustuu muuhun syyhyn kuin työsuoritukseen, jolloin tässä yhteydessä voidaan esittää kysymys siitä, mikä on ollut se ”vastike”, jonka Puolustusvoimat työnantajana on sotilasammattiliittojen kanssa sopimansa järjestelyin palkan maksamisesta saanut. Huomion arvoista on valtiovarainministeriön lausunnossa todettu, että viranomaisen ei voi valtion virkamieslain nojalla vapauttaa virkamiestä virantoimitusvelvollisuudesta ja maksaa hänelle tästä ajasta ja tekemättömästä työstä palkkaa.

Menettelyä vastaan nähdäkseni puhuvat kiistattomat hallinnon tarkoitussidonnaisuuteen perustuvat syyt, koska arvioni mukaan järjestelyn ensisijainen tarkoitus on ollut sotilaseläkkeen säilyttäminen mainituilla henkilöillä. Näkemystäni vahvistaa se käsitys, että juuri sotilaseläkkeeseen liittyvät syyt voivat yleisemminkin olla henkilöstölle vaikuttimena virkavapaan hakemiseen Puolustusvoimien (tai Rajavartiolaitoksen) ulkopuolisiin tehtäviin.

Kerrottua palkkajärjestelyyn liittyvää menettelyä on pidettävä myös vastoin virkamiesten tasapuolista kohtelua, jota hallintolain 6 § ja valtion virkamieslain 11 § edellyttävät. Kerrotuin tavoin sotilasammattiliittojen puheenjohtajat säilyttävät tällä palkkajärjestelyllä sotilaseläkkeeseen liittyvät etunsa, mutta muut virkavapaalla toisen työnantajan palveluksessa olevat Puolustusvoimien virkamiehet eivät.

Katson, ettei saamissani selvityksissä ole kyetty vakuuttavasti ja kestävällä tavalla esittämään, miten kerrottu sotilasammattiliittojen palkanmaksua koskeva järjestely palvelee puolustusvoimista annetun lain mukaisten puolustusvoimien tehtävien hoitamista.

Pidän menettelyä sotilasammattiliittojen palkanmaksujärjestelyissä hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden sekä yhdenvertaisuuden vastaisina.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä ilmenevän käsitykseni Pääesikunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pääesikunnalle.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ottaen huomioon edellä ilmenevän käsitykseni sekä puolustusministeriön lausunnossa todetun epäselvyyden sodan ajan tehtävän ja palkkajärjestelyn välisen yhteyden kriittisestä merkityksestä Puolustusvoimille sekä sen, miten puheenjohtajien palkkajärjestelyn nähdään edistävän Puolustusvoimien toimintaa, katson puolustusministeriön olevan aiheellista ryhtyä perustuslain 68 §:n edellyttämiin toimenpiteisiin asian johdosta.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään minulle 2.10.2026 mennessä.