



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Niko Manula

Sidonnaisuudet julkisissa tehtävissä

Tarkastelussa sidonnaisuudet julkisissa tehtävissä sekä yksityiseen palvelukseen siirtymiseen liittyvät karenssit

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden
pro gradu- tutkielma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Niko Manula		
Tutkielman nimi:	Sidonnaisuudet julkisissa tehtävissä : Tarkastelussa sidonnaisuudet julkisissa tehtävissä sekä yksityiseen palvelukseen siirtymiseen liittyvät karensit		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Laura Perttola		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	72

TIIVISTELMÄ:

Hyvä hallinto on keskeisessä asemassa asettamassa viranomaistoiminnalle minimilaatuvaatimuksia. Hyvä hallinto kätkee sisälleen viranomaistoiminnalle objektiviteettiperiaatteen, joka asettaa lähtökohdat viranomaistoiminnan puolueettomuudelle ja riippumattomuudelle. Viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta takaavat hallintolain esteellisyyssäännökset sekä valtion virkamieslain sidonnaisuussäännökset. Julkishallintoa kohtaan kohdistuva kasvava vaatimus avoimuudesta, uskottavuudesta sekä luotettavuudesta on lisännyt keskustelua viranomaisten sidonnaisuus- ja esteellisyyssäilyksistä.

Tämän tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää ja määritellä sidonnaisuudet julkisten tehtävien hoitamisessa ja kuinka esteellisyys voi muodostua sidonnaisuuksien perusteella. Sidonnaisuudella tarkoitetaan sellaista eturistiriitaa virkamiehen virkatehtävien ja henkilökohtaisten etujen välillä, jossa esimerkiksi eturistiriita vaikuttaa sopimattomalla tavalla virkatehtävien hoitamiseen puolueettomasti ja luotettavasti. Sidonnaisuudet voivatkin muodostaa virkamiehelle tai viranhaltijalla esteellisyyden, jolloin virkamies tai viranhaltija ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn. Toisena keskeisenä tehtävänä on selvittää eturistiriidat siirryttäessä julkishallinnosta yksityiselle puolelle ja päinvastoin. Tutkimuksessa selvennetään karensisääntelyn luomat oikeudelliset reunaehdot sekä sivutaan mahdollisia säännöstarpeita karensisääntelyn kehittämiseksi.

Sidonnaisuudet muodostavat virkamiehelle esteellisyyden, jos sidos on erityisen merkityksellinen ja se on vaarantamaan virkamiehen puolueettomuuden asian käsittelyssä. Erityisen merkityksellisen sidonnaisuuden muodostamalle esteellisyydelle ominaista on tulkittavuus esteellisyyssäännösten yleislausekkeen perusteella. Esteellisyyssäännösten yleislauseke on muodoltaan varsin väljä ja tulkinnanvarainen, joten kyseisen esteellisyyden arvioinnissa tuleekin painottaa kokonaisarviointia ja tapauskohtaisuutta. Karensilla tarkoitetaan ajallista oikeutta määrääjäksi rajoittaa virkamiehien siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen tai aloittaa muuta elinkeino toimintaa. Karensisääntelyllä pyritään vahvistamaan luottamusta julkishallintoa kohtaan ja estää pyöröovi-ilmiötä.

AVAINSANAT: esteellisyys, sidonnaisuus, karenssi, hallinto, puolueettomuus

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat	7
1.2	Tutkimuskysymys, -metodi ja oikeudenala	9
1.3	Tutkimuksen eteneminen ja käytetty lähteistö	13
2	Sidonnaisuudet ja esteellisyys hyvän hallinnon näkökulmasta	15
2.1	Hyvä hallinto	15
2.2	Sidonnaisuudet	16
2.2.1	Sidonnaisuuden käsite	16
2.2.2	Sidonnaisuuksista ilmoittaminen	18
2.2.3	Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnissa	21
2.3	Esteellisyys käsitteenä	24
3	Esteellisyys hallinnossa	26
3.1	Esteellisyyden ratkaiseminen	26
3.1.1	Asianosainen ja läheispiiri	26
3.1.2	Esteellisyyden arviointi ja ratkaiseminen	28
3.1.3	Esteellisyyden vaikutukset asian käsittelyyn	30
3.2	Esteellisyyserusteet	31
3.2.1	Hallintolain esteellisyyserusteet	31
3.2.2	Kuntalain poikkeukset hallintolain esteellisyyssäännöksiin	35
3.3	Esteellisyys yleislausekkeen perusteella	36
3.3.1	Esimiesjääviys	37
3.3.2	Toisen asteen jääviys	38
3.3.3	E erityisen merkityksellinen suhde	41
3.3.4	Muu erityinen syy	42
4	Sivutoimet ja kilpailevan toiminnan kieltö	45
4.1	Sivutoimi	45
4.1.1	Sivutoimen käsite	45
4.2	Kilpailevan toiminnan kieltö	50

5	Karenssit	53
5.1	Karenssisopimus	53
5.2	Valtion virkamieslain mukaiset karenssit	54
5.3	Ministerikarenssit	59
5.4	Karenssisäätelyn laajentaminen kunnallishallintoon	60
6	Johtopäätökset	62
	Lähteet	66
	Virallislähteet	69
	Kotimainen oikeuskäytäntö	70
	Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut	71

Kuviot

Kuvio 1. Kuviossa selvitetään hallintolain 28.2–3 §:ssä tarkoitettut läheiset.

Taulukot

Taulukko 1. Taulukko esittää Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista korruptiiviseen toimintaan viittaavat ratkaisut.

Lyhenteet

AOA	Apulaisoikeusasiamies
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
Oka	Oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
vp	valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Koko ajan muuttuva maailmantilanne luo muun muassa valtioiden ja kuntien toimintojen yksityistämisen muodossa uusia ongelmakohtia viranhaltijoiden ja virkamiesten tehtävien hoitoon. Perusvaatimuksena on, että julkishallinnon toiminnan tulee olla erityisesti puolueetonta, riippumatonta sekä tasapuolista. Toiminnan tulee nauttia julkista hyväksyntää ja luottamusta siihen, että kyseiset julkishallinnolle asetetut edellytykset täyttyvät. Julkishallinnon toiminta tulee myös perustua yleisen intressin toteutumiseksi.¹ Luottamusta julkishallinnon toimintaa kohtaan pyritään takaamaan perustuslaillisesti (1999/731) 21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon takeilla. Hyvän hallinnon takeet turvataan 21 §:n 2 momentin mukaisesti lailla. Hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa viranomaistoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektivisuus, joita ilmentävät hallintolain (2003/434) esteellisyysäännökset.

Esteellisyys on tärkeässä roolissa rajoittamassa hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian välistä suhdetta. Myös virkamiehellä tai viranhaltijalla on suuri rooli esteellisyyden toteamisessa, koska esteellisyyden arvioinnissa keskeistä on yksilökohtaisuus konkreettisuuden, ajallisen sidonnaisuuden ja objektiivisuuden lisäksi.² Virkasuhteessa olevalla henkilöllä on virkavelvollisuus ottaa huomioon oma esteellisyytensä ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin. Oman esteellisyyden huomioon ottamisen laiminlyönnillä virkamies voi syyllistyä virkarikokseen.³ Etenkin esteellisyys kysymyksissä voi virkamies tai viranhaltija ajautua kiertämään esteellisyysäännöksiä tavoitellakseen omia etuja. Tämänlainen toiminta voi pahimmillaan synnyttää korruptiota ja ns. hyvä veli-verkostoja, siksi onkin

¹ Mäenpää, 2017, s. 32-33.

² Mäenpää, 2004, s. 276.

³ KKO 2016:39.

tärkeää laillisuuden valvonnalla, koska lainsäädännön tehtävänä yleisellä tasolla on turvata julkinen etu⁴.

Esteellisyys- ja sidonnaisuustilanteet ovat puhuttaneet julkishallinnossa. Kuten alla olevasta taulukosta nähdään vuosina 1992–2015 Eduskunnan oikeusasiamiehen korruptiiviseen toimintaan viittaavan ratkaisutaulukon mukaan suurin yksittäinen hakusana, joka ilmeni ratkaisuissa, oli sidonnaisuudet. Sidonnaisuuksiin liittyviä toimenpiteisiin johtaneita päätöksiä oli myös eniten.⁵ Esteellisuuden ja sidoksen välinen ero on häilyvä. Esteellisyys on oikeudellinen käsite, joka kuvaa ne tilanteet, joissa päätöksentekijä ei saa osallistua asian käsittelyyn. Sidos ei sen sijaan lähtökohtaisesti estä päätöksentekijää osallistumasta asian käsittelyyn, mutta niin kutsuttu kielletty sidos voi aiheuttaa esteellisyytilanteen.⁶ Erityisesti kunnallishallinnossa ja pienemmissä kunnissa valta voi olla keskittynyt hyvinkin pienelle joukolle ja se luo ongelmakohtia erityisesti sidonnaisuuksien ja muiden esteellisyysskysymysten osalta. Paikallisuus onkin kunnallishallinnossa piilokorruption osalta riskialuetta, henkilöillä voi olla kunnallishallinnossa montakin eri tehtävää ja sekä samalla sidonnaisuuksia yksityisiin yrityksiin.⁷ Rajanveto varsinaisen esteellisyytapauksen ja viranomaisen luottamuskuvaa heikentävän niin kutsutun etikettivirheen välillä on vaikeaa käytännöntasolla.⁸

⁴ Salminen & Mäntysalo, 2013, s. 44-45.

⁵ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja, 14/2017, s. 24.

⁶ KHO 25.6.2014/2029

⁷ Kiviaho & Knuutinen, 2022, s. 38.

⁸ Hautamäki, 2004, s. 129.

Ilmiö / korruption muoto	Hakusana	Ratkaisuja, joissa hakusana mainitaan yhden tai useamman kerran	Vireilletulo- vuodet	Päätöksiä, jotka ovat johtaneet toimenpiteisiin
Korruptio	korrup*	42	1994–2015	1
Lahjonta	lahjon*	44	1993–2015	0
Hyvä veli- / suljetut piirit	hyvä veli*	29	2001–2015	0
Sidonnaisuudet	sidonnai*	139	1992–2015	16
Nepotismi	nepotis*	7	2010	0
Suosinta	suosint*	38	1992–2015	7
Epäeettinen toiminta	epäeetti*	19	1993–2014	1
Eturistiriidat	eturistirii*	44	1992–2014	2

Taulukko 1 Taulukko esittää Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista korruptiiviseen toimintaan viittaavat ratkaisut.⁹

Ylimpien virkamiehien ja johtajien siirtyminen julkisen ja yksityisen sektorin välillä ei ole täysin ongelmaton julkishallinnon läpinäkyvyyden ja luottamuksen suhteen. Esimerkiksi hankinnoista vastaavan virkamiehen siirtyminen hankinnan voittaneen tarjoajan palvelukseen on julkishallinnon luotettavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta epäilyttävää. Näitä kyseisiä tilanteita on pyritty ehkäisemään karensseilla. Karensseilla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö siirtyy yksityisen ja julkisen puolen välillä ja hänen tekemistään rajoitetaan tietty aika, jotta pystyttäisiin turvaamaan puolueettomuus ja riippumattomuus julkishallinnossa.¹⁰ Ministereiden karensseja koskeva lainsäädäntö on tällä hetken valmistelussa ja sitä pidetään askeleena yhdenmukaisempaan menettelyyn eturistitilanteiden suhteen, kun kyseessä on valtionneuvoston jäsenen siirtyminen valtionhallinnon tehtävistä julkishallinnon ulkopuolelle.¹¹

1.2 Tutkimuskysymys, -metodi ja oikeudenala

Tämä tutkimus tarkastelee johtotehtävissä valtion- ja kunnallishallinnossa toimivien puolueettomuuden vaarantumista sidonnaisuuksien perusteella. Erityisenä tutkimuskohdeena ovat sidonnaisuuksien muodostamat esteellisyytilanteet johtotehtävissä. Myös

⁹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja, 14/2017, s. 24.

¹⁰ Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014, s. 38–40.

¹¹ HE 192/2022 vp, s. 6–7.

tutkimuksessa tarkastellaan julkiselta puolelta yksityisellä puolelle siirtymisen karensisäännöksiä, joilla pyritään estämään niin kutsuttua pyöröovi-ilmiötä. Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamies siirtyy yksityiselle sektorille suoraan virastaan tai päinvastoin. Tämän muotoinen tilanne on korruption riskialuetta, jossa virkamies voi yksityisellä sektorille siirryttyään pyrkiä väärinkäyttämään virassaan hankkimaansa luottamuksellista tietoa yrityksen kilpailuedun edistämiseksi.¹² Tutkimuksen tutkimuskysymykset voidaan asettaa seuraavasti:

1. Miten määritellään sidonnaisuudet julkisten tehtävien hoidossa? Mitkä ovat oikeudelliset reunaehdot esteellisyydelle kunnallis- tai valtionhallinnossa johtotehtävässä toimivalle sidonnaisuuksien perusteella? Mitkä hallintolain esteellisyysperusteet voivat tulla kyseeseen?
2. Mitä eturistiriita tilanteita voi syntyä julkiselta puolelta siirryttäessä yksityiselle puolelle? Kuinka näitä eturistiriitatilanteita voidaan estää karensisopimusten avulla?

Tutkimuksen tehtävänä onkin selvittää julkishallinnossa toimivien johtohenkilöiden sidonnaisuuksista, johtuvia esteellisyytilanteita ja selvittää karensikäytäntöjen toimivuutta. Tutkimuksessa päätarkastelussa ovat hallintolain ja kuntalain (2015/410) esteellisyyssäännökset, mutta tutkimuksen näkökulmasta valtion virkamieslain (1994/750) sidonnaisuussäännökset ovat myös keskeisessä asemassa.

Mielenkiintoinen tutkimusnäkökulma tutkimuksessa on virkamiehien taikka viranhaltijoiden liikkuminen yksityisen puolen ja julkisen puolen välillä ja tästä mahdollisesti muodostuva esteellisyys. Erityisesti korkeista viroista yksityiselle puolelle siirryttäessä tai päinvastoin voi syntyä herkästikin sellainen tilannen, milloin ns. ennen siirtymistä hankittua tietoa voi käyttää ja mikä sääntely tätä ohjaa. Niin kutsuttujen karensisopimusten johdosta mielenkiintoisen näkökulmaan tutkimukseen luo kunnallishallinto ja sen puutteet karensisopimussäännöksissä.

¹² Korkea-aho & Tiensuu, 2018, s. 14; Salminen & Viinamäki, 2017, s. 24.

Oikeustieteellisten tutkimusten pääsuuntauksia ovat esimerkiksi vertaileva oikeustiede, lainoppi, oikeusteoria, oikeusfilosofia sekä oikeushistoria. Näitä voidaan kutsua myös muun muassa oikeuden yleistieteiksi, jotka ovat itsenäisiä tutkimussuuntauksia, mutta ovat läheisessä vuorovaikutuksessa lainopin kanssa.¹³ Tämän tutkimuksen metodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tutkimuksen tehtävänä on lainopin mukaisesti systematisoida ja tulkita voimassa olevia oikeusnormeja¹⁴. Lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtävänä on yleisesti pidetty voimassa olevien oikeusnormien sisällön selvittämistä ja sen tiedonintressinä on tuottaa muun muassa perusteltuja tulkinta- ja systematisointikannottoja voimassa olevasta oikeudesta¹⁵. Lainopillisen tutkimuksen keskeisenä kohteena ovat erilaiset oikeudelliset tekstit, joiden merkitystä tutkitaan ja täsmennetään¹⁶. Lainoppi on tulkintatiede, jonka keskeisenä menetelmänä on tulkinta¹⁷.

Lainopin tutkijan on yleisesti pidetty kertovan lainsoveltajille, miten jotakin tiettyä oikeusnormia tulisi hänen mukaansa soveltaa. Tulkintasuosituksen yhtenä tehtävänä onkin vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen toimintaan sillä tavoin, että viranomainen tekisi lainmukaisia ja hyvin perusteltuja päätöksiä.¹⁸ Tutkimuksen tavoitteena on lainopin osalta systematisoida ja selventää virkamiesten esteellisyytilanteita sidonnaisuuksien osalta sekä selventää ylempien virkamiesten karenssisopimusten perusteita.

Tässä tutkimuksessa lainopin lisäksi käytetään oikeuspoliittista lähestymistapaa. Oikeuspolitiikka voidaan ymmärtää pyrkimyksenä käyttää ja löytää lainsäädäntöä, joka olisi oikeaa ja hyvää esimerkiksi yhteiskunnan kehittämiseksi¹⁹. Oikeuspoliittisen lähestymistavan tarkoituksena on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun tai suunnitteluun. Oikeuspoliittista tutkimusta tarvitaan tässä

¹³ Määttä (toim.), 2012, s. 21.

¹⁴ Hirvonen, 2011, s. 21-22.

¹⁵ Miettinen, 2016, s. 107, 114.

¹⁶ Määttä (toim.), 2012, s. 18.

¹⁷ Hirvonen, 2011, s. 36.

¹⁸ Määttä & Paso, 2022, s. 4 ja 8.

¹⁹ Siikavirta, 2007, s. 420.

tutkimuksessa, koska tutkittavan aiheen osalta esimerkiksi karensisäännöksissä on erityisesti kunnallishallinnossa puutteita. Myös valmistelussa olevaan säädettävään lakiin kohdistuvaa *de lege ferenda*-tutkimusta pidetään oikeuspoliittisen tutkimuksen alalajina.²⁰ Tässä tutkimuksessa *de lege ferenda*-näkökulma liittyy erityisesti ministerien karensisäännöksiin, jotka ovat vielä käsittelyvaiheessa.

Tutkimus on oikeudenalaltaan julkisoikeudellinen. Oikeudenalat on jaoteltu tyypillisesti Suomessa kahteen pääryhmään julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Julkisoikeuteen kuuluvat oikeusnormit, jotka sääntelevät julkisen vallan käyttöä sekä julkisen yhteisön ja yksityisen välisiä suhteita. Yksityisoikeuteen sen sijaan kuuluvat tyypillisesti oikeusnormit, jotka koskevat yksityisten välisiä suhteita. Julkisoikeuden tyypillisiä eroja yksityisoikeuteen on sopimusvapauden puute, oikeussuhteiden yksipuolisuus ja lakisidonnaisuus sekä julkisuus.²¹ Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden jaottelu on pidetty nykyisin juostavana sekä suhteellisena²².

Julkisoikeus voidaan oikeudenalana jakaa kansainväliseen julkisoikeuteen ja valtion sisäiseen julkisoikeuteen. Valtion sisäinen julkisoikeus jakaantuu valtio-, rikos- ja prosessioikeuteen ja entisestään valtio-oikeus voidaan vielä jakaa tarkemmin valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen.²³ Hallinto-oikeuden osa-alue voidaan jakaa yleishallinto-oikeuteen sekä erityishallinto-oikeuteen. Yleishallinto-oikeus sisältää muun muassa hallintotoiminnan ja viranomaistoiminnan muotoja ja toimintaa ohjaavat yleiset säännökset ja periaatteet. Yleishallinto-oikeuden keskeisimpänä säädöksinä voidaan pitää hallinnon yleislakina toimivia hallintolakia ja julkisuuslakia. Erityishallinto-oikeuteen kuuluvat ne erityisalajat, joilla voi olla yleishallinto-oikeutta täydentäviä omia oikeusperiaatteita. Erityishallinto-oikeuteen kuuluvia aloja ovat esimerkiksi kunnallisoikeus ja virkamiesoikeus.²⁴ Tämä tutkimus jaottuu käsittelemään yleishallinto-oikeudellisia kysymyksiä sekä

²⁰ Ervasti, 2012, s. 86-87.

²¹ Mäenpää, 2017, s. 3-4.

²² Husa & Pohjolainen, 2014, s. 33.

²³ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 34.

²⁴ Mäenpää, 2017, s. 10-12.

myös erityishallinto-oikeudellisia kysymyksiä erityisesti kunnallisoikeuden ja virkamies-oikeuden osalta.

1.3 Tutkimuksen eteneminen ja käytetty lähteistö

Tutkimus rakentuu ensimmäisenä johdantoluvusta, jossa selvennetään tutkimuksen lähtökohtia, tutkimuskysymystä, -metodia, -oikeudenalaa ja tutkimuksessa käytettävää lähteistöä. Toisessa luvussa syvennytään tutkimuksen keskeisiin käsitteisiin. Luvussa käsitellään hyvän hallinnon vaatimuksen kautta sidonnaisuuden käsitettä ja sidonnaisuuksien ilmoittamisen oikeudellisia perusteita. Luvussa käydään sidonnaisuuksien ilmoittamisen oikeudelliset reunaehdot valtio- ja kunnallishallinnossa. Luvussa käsitellään ja avataan myös esteellisyyden käsitettä. Kolmannessa luvussa syvennytään esteellisyyteen. Luku käy lävitse esteellisyyserusteet, esteellisyyden ratkaisemisen ja minkälainen vaikutus esteellisyydellä on asian käsittelyyn. Seuraavassa luvussa tutkimus siirtyy käsittelemään sivutoimia ja karensseja. Luvussa avataan sivutoimien oikeudellisia reunaehtoja sekä syvennytään kuinka sivutoimisäätely sekä karensisäätely ovat varmistamassa hyvän hallinnon toteutumistaan osaltaan. Tutkimus päättyy viimeiseen johtopäätös lukuun, joka avaa tutkimuksessa esille nousseet asiat yhteen.

Tutkimuksen lähteistö perustuu oikeudellisista lähteistä. Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin, heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat muun muassa kansallinen laki ja maan tapa. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lain säätäjän tarkoitus, esimerkiksi tuomioistuin ratkaisut, hallituksen esitykset eduskunnalle sekä eduskunnan valiokuntien mietinnöt. Sallitut oikeuslähteet koostuvat muun muassa oikeuskirjallisuudesta sekä yleisistä oikeusperiaatteista.²⁵ Tutkimuksen keskeisimpinä oikeuslähteinä on voimassa oleva lainsäädäntö. Hallintolain ja kuntalain

²⁵ Laakso, 2012, s. 262. & Hirvonen, 2012, s. 154–155.

esteellisyysäännökset muodostavat keskeisen lähteistön tutkimukselle. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä tutkimuksessa käytetään lain esitöitä, joiden avulla selvennetään lain perimmäistä tarkoitusta. Tuomioistuinratkaisut antavat tutkimukselle lisätietoa tilanteista, miten esteellisyysääntelyä on sovellettu tuomioita ratkaistaessa. Tutkimuksessa käytetään myös sallittuja oikeuslähteitä, eli oikeuskirjallisuutta.

2 Sidonnaisuudet ja esteellisyys hyvän hallinnon näkökulmasta

2.1 Hyvä hallinto

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, tarkoituksensidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Näiden kyseisten periaatteiden tehtävänä on taata viranomaisten toiminnan laadulle vähimmäisvaatimukset²⁶. Hallintolaissa melko yhtenäiseksi kokonaisuudeksi kootut hallinnon oikeusperiaatteet ovat yleishallinto-oikeudellisesti merkittäviä. Näillä oikeusperiaatteilla on monia ulottuvuuksia, esimerkiksi nämä periaatteet ovat aineellisia periaatteita, jotka asettavat hallintotoiminnalle laatuvaatimuksia. Näiden hallinnon oikeusperiaatteiden aineellinen ulottuvuus ilmenee esimerkiksi harkintavallan rajoittamisella. Oikeusperiaatteiden rikkomista on yleisluontoisesti kutsuttu harkintavallan väärinkäytöksi. Edellä mainittujen hallinnon oikeusperiaatteilla on aineellisia, että myös menettelyllisiä ulottuvuuksia, esimerkkinä yhdenvertaisuusperiaate, joka omaa molemmat ulottuvuudet. Menettelyllisiä periaatteita ovat muun muassa päätöksen perustelemisen vaatimukset sekä esteellisyys.²⁷

Objektiviteettiperiaate on yksi keskeisimmistä hallinnon oikeusperiaatteista. Objektiviteettiperiaate voidaan antaa laajempi merkitys sisältö yleisenä mielivallan kiellon periaatteena.²⁸ Hyvän hallinnon vaatimus avautuu objektiviteettiperiaatteen oikeudellisesta näkökulmasta niin laajalle kuin ylipäätään voi avautua. Objektiviteettiperiaate koskee hallintoa kokonaisuudessaan, eikä nykypäivänä alkuperäisen tarkoituksen objektiviteettiperiaatteen kohdistumisesta pelkästään vapaa harkintaiseen hallintoon ole perusteltua.²⁹ Objektiviteettiperiaatteella pyritään turvaamaan ja takaamaan viranomaistoiminnan puolueettomuus ja asiallisuus. Se on myös tärkeässä roolissa lisäämässä

²⁶ HE 72/2002 vp, s. 54.

²⁷ Kulla, 2015, s. 95-96.

²⁸ Kuusikko, 2018, s. 12.

²⁹ Heuru, 2003, s. 197.

viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja toiminnan asianmukaisuutta. Objektiviteettiperiaate koskee lähtökohtaisesti kaikkea viranomaistoimintaa kuten esimerkiksi päätöksentekoa sekä virkamiehen käyttäytymistä.³⁰ Objektiviteettiperiaate kieltää sellaisen hallintotoiminnan, joka perustuu epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle vieraisiin perusteisiin. Näitä vieraita perusteita voivat olla tilanteesta riippuen esimerkiksi ystävien suosinta ja henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu. Periaate takaa sen, että viranomaistoiminnan tulee olla yleisesti puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.³¹

Puolueettomuutta voidaan tarkastella ja arvioida subjektiivisesta sekä objektiivisesta näkökulmasta. Subjektiivisessa puolueettomuudessa toiminta on riippumatonta henkilökohtaisista ennakkoasenteista ja vakauksista. Toimintaan ei vaikuteta henkilökohtaisten intressien kautta ajamalla esimerkiksi omaa etua asian käsittelyssä. Objektivisesta näkökulmasta henkilön toiminnan tulee olla ulkoisten seikkojen pohjalta puolueetonta. Esimerkiksi asian käsittelyyn osallistuvan puolueettomuus voi vaarantua objektiivisesta näkökulmasta silloin, kun asian käsittelijällä on itse asiaan tai asian vaikutuspiiriin kohdistuviin kiinteä tai läheinen suhde. Objektivistä näkökulman puolueettomuutta voidaan todeta ulkoisten seikkojen perusteella, joita ilmennetään hallintolain esteellisyyssäännöksissä.³²

2.2 Sidonnaisuudet

2.2.1 Sidonnaisuuden käsite

Sidonnaisuus eroaa esteellisyydestä siinä, että esteellisyys on oikeudellinen käsite. Esteellisyys kuvaakin kaikki ne perusteet ja tilanteet, joissa asian käsittelijä ei voi eikä saa osallistua kyseisen asian käsittelyyn missään sen vaiheessa. Sidos ei lähtökohtaisesti estä asian käsittelijää osallistumasta päätöksentekoon. Sidokset voivat tyypillisesti olla

³⁰ Kulla, 2015, s. 104-105.

³¹ Mäenpää, 2012, s. 84.

omistuksia, vastuita, julkisia virkoja ja yksityisiä toimia sekä yksityisiä ja julkisia luottamustehtäviä. Sidosten velvoittavuus voikin vaihdella oikeudellisesti velvoittavuudesta moraaliseen.³³

Sidonnaisuuden käsiteellä tarkoitetaan mahdollista eturistiriitaa. Eturistiriidalla tarkoitetaan jännitettä virkamiehen virkatehtävien ja henkilökohtaisen edun välillä, jossa esimerkiksi virkamiehen henkilökohtaisen elämän edut vaikuttavat sopimattomalla tavalla virkatehtävän objektiiviseen suorittamiseen. Eturistiriidat voidaan jakaa kolmeen alaryhmään tosiasiallisiin, näennäisiin ja mahdollisiin eturistiriitoihin. Tosiasialliset eturistiriidat ovat esimerkiksi sellaisia tilanteita, jossa virkamies osallistuu itseään koskevan asian käsittelyyn. Näennäinen eturistiriita on tilanne, jossa virkamiehellä ei ole sellaista suhdetta, kun luullaan tai virkamies on jäävänyt itsensä, mutta sitä ei vielä tiedetä. Mahdollinen eturistiriita on tilanne, jossa olosuhteiden muutos aiheuttaa esteellisyyden. Eturistiriitojen yleisimpinä syinä voivat olla muun muassa taloudelliset edut, henkilökohtaiset sukulaissuhteet, velat tai muut vastuut tai muu järjestötoiminta.³⁴

Sidonnaisuuksia eli eturistiriitoja voi muodostua virkamiehelle ennen virkauran alkua, virassaolon aikana sekä virkauran päättymisen jälkeen³⁵. Suoranaisesti sidonnaisuuksien muodostama esteellisyys ei ole moitittavaa, mutta esteellisenä toimiminen on. Virkamiehen pitää kuitenkin pidättäytyä sellaisista sidonnaisuuksista, jotka aiheuttavat pysyvän ja vaikutusalaltaan laajan esteellisyyden.³⁶ Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella pyritään lisäämään hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Kuitenkaan tämä ei ratkaise suoraan esteellisyytilanteisiin liittyvää tulkintaongelmaa, koska henkilöllä on itsellään aina vastuu omasta esteellisyydestään asian käsittelyssä.³⁷

³³ KHO 25.6.2014/2029 ja HE 8/2000 vp, s. 9.

³⁴ Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014, s. 29.

³⁵ Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014, s. 29.

³⁶ Oka Dnro 45/1/01, 278/1/01 ja 567/1/01

³⁷ Kuusikko, 2018, s. 758-759.

2.2.2 Sidonnaisuuksista ilmoittaminen

Sidonnaisuuksista ilmoittamisen sääntelyä on laajennettu viime vuosina koskemaan yhä useampia henkilöryhmiä.³⁸ Taustana sääntelyn kehittymiselle ovat ministereitä koskeva sidonnaisuuksien ilmoittamissääntely. Ministereiden sidonnaisuuksista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaisesti ministerin on viivytyksettä annettava nimityksen jälkeen eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoimistaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistä ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.³⁹

Ministerin sidonnaisuuskielto koskee sellaisia sidonnaisuuksia ja sellaista toimintaa, joiden voidaan tulkita heikentävän luottamusta ministerin toiminnan asianmukaisuuteen. Näitä tehtäviä ovat muun muassa valtion tai muun julkisyhteisön virka, palkattu toimi yksityisessä yrityksessä, hallintotehtävät valtionyhtiössä, hallintotehtävät taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä, etujärjestöjen luottamustehtävät sekä hallinto- ja luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaisen hallinnonalaan. Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus on lähtökohtaisesti tarkoitettu koskemaan vain ministerin omia sidonnaisuuksia. Tapauskohtaisesti ratkaistavaksi tulevatkin sellaiset tilanteet, joissa esimerkiksi ministerin perheenjäsenen omistukset muodostavat sen laajuisen sidonnaisuuden, että tulevat ilmoittamisvelvollisuuden piiriin.⁴⁰

Virkamiehien sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden sääntelyn tarpeellisuudesta ensimmäistä kertaa oikeuskansleri nosti asian esille kannanotossaan dnro 3/51/95.

³⁸ Kuusikko, 2018, s. 757.

³⁹ HE 284/1994 vp, s. 12.

⁴⁰ HE 284/1994 vp, s. 13-14.

Kyseisessä kannanotossa oikeuskansleri katsoi, että valtion vakausrahaston johtajaksi nimetyille henkilölle muodostui arvioitaessa sellainen huomattava taloudellinen side saastaan eläkkeestä Kansallis-Osake-Pankista, jonka johdosta luottamus hänen puolueettomuuteensa koko pankkikentän yläpuolella toimivana virkamiehenä vaarantui. Kannanotossaan oikeuskansleri ehdottikin valtionvarainministeriölle sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista valtion virkamiehiin samankaltaisena, kun ministereiden ilmoittamisvelvollisuus on.⁴¹ Valtion virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden puuttuminen on voinut luoda ongelmia sellaisissa tilanteissa, jossa julkiseen tietoisuuteen on tullut tieto korkean virkamiehen sidonnaisuuksista, jotka eivät ole olleet viranomaisen tiedossa.⁴² Tämän muotoisella sääntelyllä pyritään lisäämään luottamusta ja avoimuutta valtionhallinnon korkeimpien virkamiehien sidonnaisuuksien osalta. Keskeisenä tavoitteena on myös turvata eettisesti korkeatasoinen ylin virkamieskunta.⁴³

Valtion virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säännellään valtion virkamieslaissa. Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan jäljempänä 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrästä ja perusteesta, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, luottamus- ja hallintotehtävistään sekä 18 §:ssä tarkoitettuista sivutoimistaan. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista. Valtion virkamieslain 8 a §:n 3 momentin mukaisesti sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuksien piirissä olevien on ilmoitettava viivytyksettä 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Lisäksi virkamiesten on ilmoitettava asianomaiselle viranomaiselle virka-aseman perusteella tulleet ulkopuoliset tehtävät ja niistä mahdollisesti saatu tulo. Hallituksen esityksessä 298/2014 vp on avattu virka-aseman

⁴¹ Oka Dnro 3/51/95.

⁴² HE 236/1996 vp, s. 3.

⁴³ HE 236/1996 vp, s. 4.

perusteella tulleita tehtäviä. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset jäsenyydet muiden organisaatioiden johtokunnissa, neuvottelukunnissa tai hallituksissa.⁴⁴

Oikeuskansleri on ratkaisussaan ministeriöiden kansliapäälliköiden sidonnaisuuksista todennut, että valtion ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamissääntelyn keskeinen tavoite on avoimuuden lisääminen sekä luottamuksen turvaaminen hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Kyseisessä ratkaisussa oikeuskansleri katsoikin, että maa- ja metsätalousministeriön valtioneuvoston ja avustusalaan kuuluva puheenjohtajuus keskeisessä yhdistyksessä muodostaa virkamieslain mukaisen sidonnaisuuden. Samaisessa ratkaisussa oikeuskansleri katsoi myös, että sidonnaisuutta ei muodostu sellaisessa tilanteessa, jossa luottamustehtävä kuuluu toisen ministeriön alaisuuteen. Tässä ratkaisussa sidonnaisuutta ei muodostunut, koska kyseisen yhdistyksen valtioneuvoston puheenjohtajuus kuuluivat maa- ja metsätalousministeriölle ja henkilö oli virkatehtävissään valtiovarainministeriössä.⁴⁵

Vaikkakin virkamiehiä koskeva sidonnaisuuksien ilmoittaminen on pohjautunut ministeriöiden sidonnaisuusilmoittamiseen, jätettiin virkamiehiä koskeva ilmoittaminen suppeammaksi. Virkamiesten virkatehtävät koostuvat vain pääasiassa heidän edustamansa viraston taikka ministeriön hallinnonalan tehtävistä, jonka johdosta oli perusteltua jättää virkamiesten sidonnaisuus ilmoittaminen suppeammaksi kuin ministeriöiden, joiden työtehtäviin kuuluvat kaikki valtioneuvostossa käsiteltävät asiat. Tämän johdosta viran tehtävien ennalta määrittäminen sekä keskeisten sidosryhmien selvittäminen on sidonnaisuuksien ilmoittamisen kannalta tärkeää, koska virkamiehen tulee vain näihin pohjautuen antaa sidonnaisuusilmoitus.⁴⁶ Hallituksen esityksessä 298/2014 vp mainitaan, että ilmoitusvelvollisuus olisi vain sellaisista seikoista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön edellytyksiä hoitaa täytettävän viran tehtäviä.⁴⁷ Virkamiehien

⁴⁴ HE 298/2014 vp, s. 30.

⁴⁵ OKa Dnro 23/20/98

⁴⁶ HE 236/1996 vp, s. 7-8.

⁴⁷ HE 298/2014 vp, s. 30.

sidonnaisuusilmoitus eroaakin ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta siinä, että virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisen painotus vaihtelee täytettävän viran tehtävistä.

Virkamiehet, joilta sidonnaisuuksien ilmoittaminen veloitetaan ovat lueteltuina valtion virkamieslain 26 §:n 1–5 kohdissa. Nämä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, puolustusvoiman komentaja, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Näiden edellä mainittujen lisäksi listaan kuuluvat valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt sekä ministerin erityisavustajat Hallituksen esityksessä 187/2021 vp kyseiseen virkamiesryhmään liitettiin kuulumaan myös ministerien erityisavustajat. Tätä perusteltiin sillä, että erityisavustajat toimivat lähellä valtionjohtoa ja heillä on samat pääsyt lähes kaikkiin tietoihin kuin heidän esimiehensä toimivalla ministerillä. Näin ollen ministerin erityisavustajan asema voidaan rinnastaa sidonnaisuuksien ja omistusten ilmoittamisveloitteen osalta valtion ylimpien virkamiehiin.⁴⁸ Sidonnaisuusilmoittamisen lisäksi virkamiehiä koskee sivutoimi-ilmoittamisen sääntely. Näiden sääntelyiden eroina on se, että sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus on vain laissa määritellyillä ylimmillä virkamiehillä, kun taas sivutoimista ilmoittaminen koskee jokaista virkamiestä. Sivutoimien sääntelyä käsitellään tarkemmin myöhemmässä vaiheessa työtä.

2.2.3 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnissa

Aiemmassa kuntalaissa ei ollut säännöksiä koskien kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Aiemmin kuntia koskevan lainsäädännön mukaan ei ollut olemassa yleisiä säännöksiä siihen, että pystyttäisiin kerätä ja julkaista tietoa johtavien viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden sivutoimista, sidonnaisuuksista tai muista kytköksistä. Tällöin henkilöiden puolueettomuuden vaarantumisen arviointi jäi kunta- ja hallintolain esteellisyyssäännöksiensä ja vaalikelpoisuussäännöksiensä

⁴⁸ HE 187/2021 vp, s. 12-13.

varaan. Nämä säännöksetkin tulivat kyseeseen vain epäilyllä puolueettomuuden vaarantumisesta, joka käsitellään yksittäistapauksena. Kunnilla ei ollut oikeutta kerätä selvitystä sidonnaisuuksista yleisesti kaikilta.⁴⁹ Nykypäivän suuntaus hallinnon avoimuuteen on enimmäksään johtanut kiinnittämään huomiota viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteyksiin ja sidonnaisuuksiin muun muassa yritysmaailmaan.⁵⁰

Kuntalain 84 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilöt ja viranhaltijat, jotka määritellään tämän pykälän 2 momentissa, ovat velvollisia antamaan sidonnaisuusilmoituksen johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudesta sekä muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat, jotka ovat kuntalain 84 §:n 2 momentin mukaisesti velvollisia antamaan sidonnaisuusilmoituksen ovat 1.1.2025 voimaan tulevan lakimuutoksen mukaisesti kunnanhallituksen ja alueidenkäyttölaissa (132/1999) tai rakentamislaisissa (751/2023) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenet, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijä. Näiden ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevien tulee tehdä sidonnaisuusilmoitus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun ovat tulleet valituksi tehtävänsä. Myös henkilöiden on ilmoitettava sidonnaisuuksissa tapahtuvat muutokset viipymättä. Kuntalain 84 §:n 3 ja 4 momentissa säännellään ilmoituksen tekemisestä tarkastuslautakunnalle sekä sidonnaisuusrekisteristä. Tarkastuslautakunnan tehtävä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja tuoda ilmoitukset valtuuston tietoon. Sidonnaisuusrekisteri on avoimuuden lisäämiseksi rekisteri, jossa julkaistaan annetut sidonnaisuustiedot salassapito asetuksia noudattaen.⁵¹

Kunnissa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus rajattiin koskemaan kuntien keskeisintä toimijaa kunnanhallitusta. Kunnanhallituksen työskentelyssä mukana olevat

⁴⁹ Mansikka, 2014, s. 14.

⁵⁰ Hannus ja muut, 2009, s. 207.

⁵¹ HE 268/2014 vp, s. 200.

esimerkiksi kunnanjohtaja, valtuuston puheenjohtajat sekä kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Kunnan valtuutetut eivät ole sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden piirissä. Valtuutettujen kohdalla ilmoitusvelvollisuuden piiristä jättämistä perusteltiin sillä, että valtuutetut tulevat esteelliseksikin vain silloin kun asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Myös valtuutettujen poisjättämistä perusteltiin lisääntyvällä hallinnollisella taakalla sekä henkilöiden yksityiselämän suojalla.⁵²

Julkishallinnossa puolueettomuutta ja avoimuutta ovat varmistamassa sääntelyt vaalikelpoisuudesta ja vaalirahoituksesta. Vaalikelpoisuussääntelyllä pyritään takamaan riittävä uskottavuus ja toimivuus hallinnon toimimiselle, esimerkiksi vaalikelpoisuussääntelyllä rajataan sellaiset henkilöt kunnallisen päätöksentekojärjestelmästä pois, joilla on liian suuri oma tai taustayhtiönsä etu valvottavanaan.⁵³ Vaalikelpoisuussääntelyn tarkoituksena onkin vähentää epäasiallisia kytkentöjä kunnallisessa päätöksenteossa. Esteellisyys ja vaalikelpoisuus ovat toistensa lähikäsitteitä. Esteellisyysäännösten riittämättömyys onkin luonut tarpeen vaalikelpoisuussääntelylle. Kelpoisuussääntely estää osaltaan etukäteen tiettyjen esteellisyytilanteiden syntymisen, kuten esimerkiksi sidonnaisuuksien vuoksi henkilö ei täytä kuntalain kelpoisuusvaatimuksia ja näin ollen on estynyt toimimaan tietyissä luottamustehtävissä.⁵⁴ Vaalirahoitussääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on estää epäterveiden kytköksen muodostumisen kunnallishallintoon. Näitä epäterveitä kytköksiä voivat olla esimerkiksi liiallinen kiitollisuudenvelka tuen antajalle. Muukkonen on kirjoituksessaan esittänyt, että vaalirahoitussääntelyn keskeisin tarkoitus on tuottaa tietoa julkisuuteen vaalirahoituksista, jotta tätä tietoa voitaisiin käyttää mahdollisessa esteellisyytilanteessa.⁵⁵ Hallituksen esityksessä 8/2000 vp vaalirahoituslain keskeisimpänä tarkoituksena onkin tuoda julkisuuteen tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta ja lisätä mahdollisuuksia äänestäjille saada tietoa ehdokkaiden taustavoimista ja kytköksistä. Äänestäjät voivat tämän tiedon perusteella arvioida, onko ehdokkaan ja

⁵² Kuusikko, 2018, s. 766–767., HaVM 55/2014 vp, s. 13.

⁵³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 477–478.

⁵⁴ Kuusikko, 2018, s. 739–740.

⁵⁵ Muukkonen, 2021, s. 26.

rahoittajan suhde normaali ja hyväksyttävä vai onko ehdokkaan ja rahoittajan välille muodostunut epäterve sidonnaisuus, joka mahdollisesti vaikuttaisi tehtävän hoidossa.⁵⁶

2.3 Esteellisyys käsitteenä

Esteellisyys käsitteenä voidaan avata esimerkiksi yleisesti sellaisena suhteena hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, että käsittelijän objektiivisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus voidaan tulkita heikentyneen. Esteellisyys käsitteen lähtökohdiksi voidaan todeta puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimukset. Esteellisyysäännöksiin keskeinen tavoite on luoda ja turvata hallintotoiminnan puolueettomuus ja luottamus.⁵⁷ Esteellisyysäännöt luokitellaan preventiivisiksi eli ennalta ehkäiseviksi oikeussuojakeinoiksi.⁵⁸ Käsitteinä esteellisyydestä puhuttaessa nousevat esiin käsitteet esteellisyys sekä jääviys, joita kumpaakin käytetään eri käyttöyhteyksissä samaa tarkoittavana. Esteellisyyden käsitteellä voidaan yleisesti tarkoittaa kokonaisuutena esteellisyydestä sääntelyineen ja jääviyden käsitteellä kutsutaan useasti erityisiä esteellisyyserusteita kuten esimerkiksi intressijääviys.⁵⁹

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään ilmentänyt esteellisyyden tarkoitavaksi sitä, että virkamies on käsiteltävään asiaan, sen asianosaisiin tai asiassa tehtävän ratkaisun vaikutuspiiriin muuten kuuluviin henkilöihin sellaisessa suhteessa, mikä saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Esteellisyyteen riittää eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen mukaan, että virkamiehen tai viranhaltijan puolueettomuus on objektiivisesti ajatellen saattanut vaarantua.⁶⁰ Käsittely kattaa sisälleen kaikki sellaiset hallintomenettelyssä virkamiehen suoritettavaksi kuuluvat toimet, jotka voivat jollakin tavoin

⁵⁶ HE 8/2000 vp, s. 32–33.

⁵⁷ Kulla, 2015, s. 162–163.

⁵⁸ Kulla, 2015, s. 182.

⁵⁹ Kuusikko, 2018, s. 3–4.

⁶⁰ EOA Dnro 2353/4/00

vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön, esimerkiksi asian valmistelu päätöksentekoa varten taikka esittelijänä osallistuminen asian päätöksentekoon.⁶¹

Hallintolain 27–30 §:t sääntelevät esteellisyydestä. 27 §:n mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä. 27 §:ssä myös säädetään, että esteellisyys ulottuu myös monijäsenisen toimielimen jäseniin ja muuta asiaa käsittelyyn osallistuviin sekä tarkastuksen suorittavaan tarkastajaan. Hallintolain 28 § säättää esteellisyysperusteet, joita avaan myöhemmässä kappaleessa. 29 § ja 30 § säätelevät esteellisyyden ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta. Hallintolakia voidaan pitää yleislakina, joka tulee sovellettavaksi yleisesti kaikissa viranomaisissa ja niiden toimintamuodoissa. Esteellisyyssäännökset osana hallintolakia ovat myös yleisesti yleislain asemassa ja tulevat sovellettavaksi kaikessa viranomaistoiminnassa. Hallintolain 5 §:n mukaan, jos muussa laissa on hallintolakia poikkeavia säännöksiä, tulee niitä soveltaa ensisijaisesti, esimerkiksi tästä kuntalain esteellisyyssäännökset kunnan luottamushenkilöille.⁶²

⁶¹ KHO 2009:72

⁶² Kuusikko, 2018, s. 187-188.

3 Esteellisyys hallinnossa

3.1 Esteellisyyden ratkaiseminen

3.1.1 Asianosainen ja läheispiiri

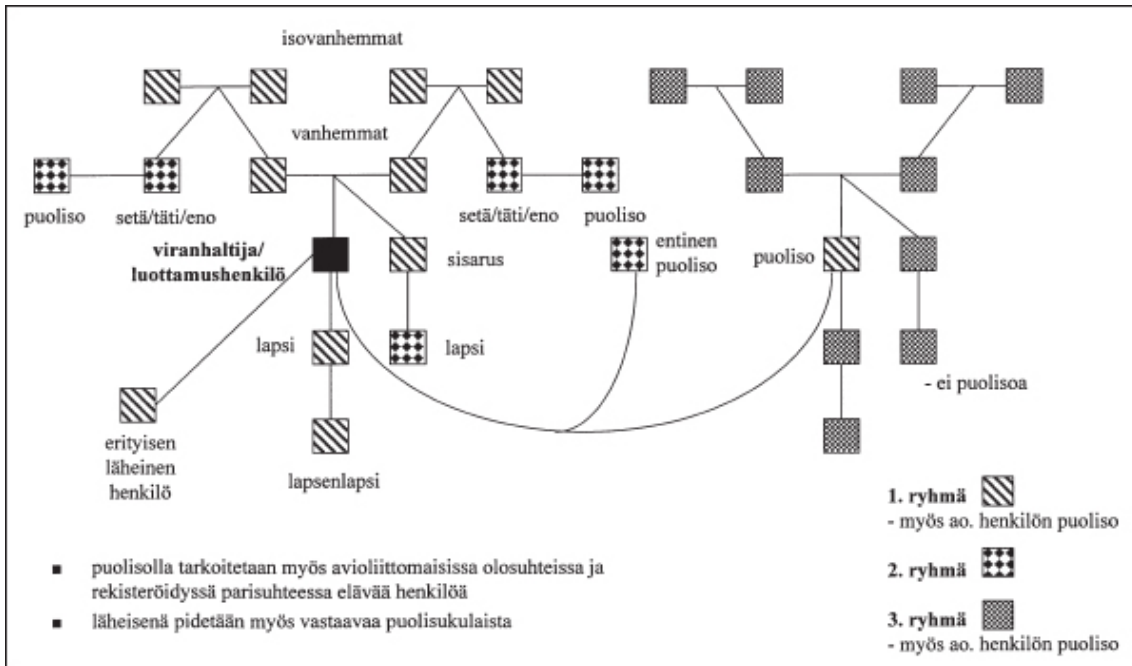
Esteellisyyden ratkaisemiselle asianosaisen ja läheispiirin määrittelemine on ehdotonta. Asianosainen määritellään hallintolain 11 §:ssä seuraavasti: asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Kyseinen säännös on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä⁶³. Asianosaisasema on tulkittu muodostuvan hallintotoiminnassa sille, joihin välittömästi ratkaisutoiminnat kohdistuvat. Lisäksi hallintotoiminnassa asianosaisasema voi muodostua heille, joihin ratkaisutoiminta ei välittömästi kohdistu, mutta joiden etua, velvollisuutta tai oikeutta asia koskee ja aiheuttaa erityisiä vaikutuksia.⁶⁴

Kuten Harjula ja Prättälän alkuperäinen kuvio 1 osoittaa, läheiset määritellään hallintolain 28 §:n 2 momentissa kolmeen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä läheisellä tarkoitetaan virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa. Tämä voidaan lyhemmin ilmaista, että ensimmäisen ryhmän läheisellä tarkoitetaan virkamiehen perhepiiriä. Toisen ryhmän mukaan läheisellä tarkoitetaan virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa. Kolmannen ryhmän läheisenä pidetään virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuolaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.⁶⁵

⁶³ HE 72/2002 vp, s. 63.

⁶⁴ Kuusikko, 2018, s. 278.

⁶⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 688.



Kuvio 1 Kuviossa selvitetään hallintolain 28.2–3 §:ssä tarkoitetut läheiset.⁶⁶

Esteellisyysperusteita sovellettaessa läheiset otetaan seuraavasti huomioon: osallisuus- ja asianosaisjäävissä sekä edustusjäävissä kaikki läheiset, intressi- ja yhteisöjäävissä otetaan huomioon vain 1. ryhmän läheiset eli virkamiehen perhepiiri. Palvelusuhde- ja toimeksiantosuhdejäviä sovellettaessa läheisiä ei oteta huomioon. Erityisesti tämä jaottelu tulee kyseeseen esimerkiksi yhteisöjäviä sovellettaessa. Yhteisöjäävissä läheisiksi luokitellaan virkamiehen perhepiiri, joten esimerkiksi kolmannen ryhmän läheiset eivät tee virkamiestä esteelliseksi. Kuitenkin on muistettava, että jos nämä erityiset esteellisyysperusteet eivät tee virkamiestä esteelliseksi voi yleislauseke tulla sovellettavaksi ja muodostaa esteellisyden.⁶⁷

⁶⁶ Harjula & Prättälä, 2015, s. 690.

⁶⁷ Harjula & Prättälä, 2015, s. 689.

3.1.2 Esteellisyyden arviointi ja ratkaiseminen

Esteellisyyden arvioinnissa sovelletaan pääsääntöisesti kolmea pääasiallista arviointiperustetta, jotka ovat konkreettinen, objektiivinen ja yksilökohtainen arviointi. Nämä arviointiperusteet takaavat käsittelyn subjektiivista sekä objektiivista puolueettomuutta. Konkreettinen arviointi on aina mukana esteellisyyden arvioinnissa esimerkiksi tapauskohtaisuuden taikka ajallisen sidonnaisuuden konkretisoitumisella. Objektiivinen arviointi tulee kysymykseen, silloin kun arvioidaan, millaiselta käsittely näyttäytyy ulospäin ja voiko ulkopuoliselle syntyä epäilyä käsittelyn puolueettomuudesta. Yksilökohtainen arviointi on virkamiehen omaa esteellisyys arviointia. Virkamiehen tulee yleisesti itse todeta sekä ratkaista oma esteellisyytensä.⁶⁸

Hallintolaki 29 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyyden ratkaisemisesta. Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on ratkaistava esteellisyyttä koskeva kysymys viipymättä. Viipymättömyys on keskeistä esteellisyyden toteamisessa, koska virkamiehen osallistuminen esteellisenä asian käsittelyyn sekä myös läsnäolo sitä käsiteltäessä vaarantaa viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja lainmukaisuutta⁶⁹. Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta eikä oikaisua valittamalla hallintolain 29 §:n 3 momentin mukaisesti.

Vaikka hallintolaki sääntelee, että virkamiehen tulee itse ratkaista kysymyksen esteellisyydestään, voi kuka tahansa asiankäsittelyyn osallistuva tai ulkopuolinen esittää epäilyn esteellisyydestä. Virkamiehen tulee kuitenkin tämän muotoisen epäilyn johdosta itse

⁶⁸ Mäenpää, 2012, s. 169.

⁶⁹ Kulla, 2015, s. 212.

ratkaista kysymys esteellisyydestään viipymättä. Virkamiehen tai viranhaltijan tulee itse oma-aloitteisesti kiinnittää huomiota esteellisyyteensä, koska esteellisyyden huomioiminen viranomaistoiminnassa kuuluu virkavelvollisuuksiin.⁷⁰ Esimerkkinä KKO:n tapaus 2017:92, jossa valtakunnansyyttäjälle tuomittiin rangaistus virkavelvollisuuksien rikkomisesta sillä perusteella, että hän oli toiminut esteellisenä hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella ensin alueellisen syyttäjänviraston päällikkönä ja myöhemmin valtakunnansyyttäjänä koulutuspalvelun hankkimisessa itselleen ja alaisilleen.⁷¹

Monijäsenisen toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyysskysymyksen arvioi ja ratkaisee toimielin ilman jäsentä tai esittelijää, jonka esteellisyyttä arvioidaan tai ratkaistaan. Poikkeuksena on tilanne, jos toimielin ei ole päätösvaltainen taikka esteellisen henkilön tilalle ei saada esteetöntä henkilöä ilman huomattavaa viivästystä. Tällöin voi henkilö, jonka esteellisyyttä arvioidaan, osallistua asian käsittelyyn. Lähtökohtana on kuitenkin se, että esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä esimerkiksi toimielimessä asian käsittelyn aikana. Toisena poikkeuksena on, että virkamies saa käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Lähtökohtaisesti tämänlainen asia on kiireellinen eli ratkaisu on tehtävä välittömästi, kuitenkin ennen ratkaisun antamista on selvitettävä, onko mahdollista saada esteetön virkamies ratkaisemaan kyseinen asia. Virkamies saa kuitenkin tässä poikkeuksessa käsitellä vain sellaisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.⁷²

Esteellisyyden ratkaisemisessa ei ole tarkoituksen mukaista jäädä itseään varmuuden vuoksi taikka ilman riittäviä perusteita. Vaikkakin on todettu, että jos päätöksenteon jälkeen todetaan, että itsensä jäävännyt henkilö ei ollutkaan esteellinen, sillä ei ole sellaisenaan vaikutuksia päätöksen lainmukaisuuteen.⁷³ Lähtökohtaisesti esteellisyydestä ratkaisemisesta on tehtävä varsinainen päätös. Etenkin toimielimissä esteellisyyssasiat tulee

⁷⁰ Mäenpää, 2012, s. 169-170.

⁷¹ Tolvanen, 2018; KKO 2017:92.

⁷² Kulla, 2015, s. 212-214.

⁷³ Kulla, 2015, s. 214.

kirjata pöytäkirjaan, josta ilmenee esteellisen poistuminen asian käsittelystä sekä esteellisuuden tosiasiallinen syy.⁷⁴

3.1.3 Esteellisuuden vaikutukset asian käsittelyyn

Esteellisyydellä on monia vaikutuksia asian käsittelyyn sekä asian vaikutusten toteutumiseen. Asian käsittelyyn suurimmat vaikutukset esteellisyydellä on käsittelykielto sekä läsnäolokielto. Esteellisyys vaikuttaa myös päätöksenteon jälkeen, esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa päätöksen käsittelyssä on ollut mukana esteellinen virkamies. Esteellisyystilanne asian käsittelyssä on menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta.⁷⁵

Käsittelykielto on keskeisessä asemassa tarkasteltaessa esteellisuuden vaikutuksia etenkin asian käsittelyyn. Hallintolain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen. Käsittelykielto on varsin selkeästi ilmaistu hallintolaissa, mutta tulkinvaraiseksi kyseisestä säännöksestä jää se, mikä luokitellaan hallinnossa käsittelytoimintana. Käsittelynä on yleisesti pidetty viranomaistoiminnassa kaikkea sitä toimintaa, jota viranomaistoimintaan liittyy. Näitä ovat esimerkiksi päätöksen tekeminen, esittely sekä selvitysten hankkiminen osaksi päätöksen tekoa. Kyseiset esimerkit viranomaistoiminnasta ovat kiellettyjä toimia esteelliselle viranomaiselle. Esteellinen virkamies ei saa myöskään toimia asian käsittelyn sihteerinä. Yleiset toimistotyöt, kuten esimerkiksi asiakirjojen kopiointi, ovat kuitenkin sallittuja esteelliselle virkamiehelle.⁷⁶

Läsnäolokielto on toinen keskeinen vaikutuksen muoto esteellisyyttä tarkasteltaessa. Hallintolain mukaan virkamies ei saa osallistua eikä olla läsnä asian käsittelyssä, jos hän on esteellinen. Tällä läsnäolokiellolla turvataan asian käsittelyn puolueettomuus ja estettään esteellisen virkamiehen mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi keskusteluun osallistumisella asian ratkaisuun. Läsnäolokielto on hyvin merkityksellinen esimerkiksi

⁷⁴ Kuusikko, 2018, s. 674–675.

⁷⁵ Mäenpää, 2012, s. 171.

⁷⁶ Kuusikko, 2018, s. 649–650.

toimielimissä, joissa esteellinen jäsen voisi läsnäolollaan vaikuttaa asian ratkaisuun. Läsnäolokiello koskee samoja käsittelyn muotoja, joita käsittelykieltokin koskee. Esimerkiksi läsnäolokiello toimielimessä koskee käsiteltävän asian päätöksentekoa edeltäviin keskusteluihin sekä selvityksiin.⁷⁷

Esteellisyydellä on siis monia oikeusvaikutuksia. Erityisesti esteellisyyden muodostama menettelyvirhe voi johtaa vuosia valmistellun sekä lainmukaisen päätöksen kumoamiseen. Myös esteellisyyssäännösten laiminlyömisestä virkamies voi joutua virkavastuuseen. Esteellisyydellä on siten suhteellisen vahva oikeusvaikutus menettelyvirheeseen.⁷⁸ Esteellisyytilanteiden luomien menettelyvirheiden minimoimiseksi onkin erityisen tärkeää huolehtia hallintotoiminnan puolueettomuudesta. Asian käsittelyssä onkin pääasiallisesti tärkeää, että kyseisen asian käsittely jatkuu vasta silloin, kun esteellinen virkamies on korvattu esteettömällä virkamiehellä.

3.2 Esteellisyyisperusteet

3.2.1 Hallintolain esteellisyyisperusteet

Ensimmäisenä esteellisyyisperusteena hallintolaissa on osallisuusjääviys eli asianosaisjääviys. Tämän esteellisyyisperuste on ilmaistu varsin yksiselitteisesti hallintolain 28 §:n 1 momentissa: virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Osallisuusjäävin perusteella muodostuva virkamiehen esteellisyys on oikeuskirjallisuudessa tulkittu kaikkein selkeimmäksi esteellisyyisperusteeksi⁷⁹. Osallisuus- eli asianosaisjäävi esteellisyyisperusteena tuli kyseeseen tilanteessa, jossa ammattikorkeakoulun opettaja arvosteli lapsensa tenttisuorituksen.⁸⁰ Asianosaisuusjäävi tuli myös kyseeseen tilanteessa, jossa Tampereen kaupungin rakennuttamisjohtaja oli tehnyt päätöksen, jossa oli

⁷⁷ Kuusikko, 2018, s. 659.

⁷⁸ Mäenpää, 2012, s. 171.

⁷⁹ Niemivuo ja muut, 2010, s. 236.

⁸⁰ EOA Dnro 2730/4/07.

nimennyt itse itsensä omaksi sijaisekseen.⁸¹ Asianosaisuutta ja virkamiehen läheisiä ja tarkastelen tarkemmin kohdassa asianosainen ja läheispiiri.

Avustajan- ja edustajanjävi muodostaa esteellisyyden hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, jos virkamies tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyys syntyy, jos käsittelijä henkilökohtaisesti tai käsittelijän läheinen toimii asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana asiassa. Lisäksi esteellisyyden muodostamiseksi riittää intressentin avustaminen tai edustaminen. Asian intressentiksi voidaan kutsua henkilöä, jolle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä taikka vahinkoa.⁸² Avustajan- ja edustajanjävi on esteellisyysperusteena ennen kaikkea asiakohtainen. Virkamiehen toimiminen esimerkiksi asianosaisen edustajana toisessa asiassa taikka toisessa viranomaisessa ei synnytä esteellisyyttä. Lisäksi avustajan- ja edustajanjävi esteellisyysperusteena on sidottu vain vallitsevaan edustaja- tai avustajasuhteeseen. Esimerkiksi aikaisempi tai tuleva suhde ei muodosta esteellisyyttä.⁸³

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen. Intressijääviyden erottaa osallisuus- eli asianosaisjääviydestä asianosattomuus. Intressijääviydessä on kyse erityisestä ratkaisijan henkilökohtaisesta tai taloudellisesta intressistä asian kulkuun.⁸⁴

Intressijääviyden muodostumisena esteellisyysperusteeksi ei tarvitse välitöntä vaikutusta käsittelijään, vaan esteellisyys voi muodostua myös silloin, jos asian ratkaisusta saama hyöty tai vahinko on laadultaan erityistä. Hyödyn tai vahingon tulee olla laadultaan erityistä, kuten esimerkiksi taloudellisesti merkityksellistä.⁸⁵ Esimerkiksi

⁸¹ Oka Dnro 2905/10/2020

⁸² Mäenpää, 2011, s. 81.

⁸³ Kulla, 2015, s. 190.

⁸⁴ Kuusikko, 2018, s. 294.

⁸⁵ Kuusikko, 2018, s. 294-295.

kunnanjohtajan mukana olo käsiteltäessä kuntaliitoksen yhdistymissopimusluonnosta, joka sisälsi kunnanjohtajan aseman ja palkkauksen. Tässä asiassa pidettiin kunnanjohtajan aseman ja palkkaetuksien osuutta yhdistymissopimuksessa olevaan asiakokonaisuuteen nähden vähä merkityksellisenä, täten myös esteellisyyttä ei muodostunut.⁸⁶

Palvelusuhde- ja toimeksiantoesteellisyys aiheutuu hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti, jos virkamies on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämä esteellisyysperuste ottaa huomioon julkishallinnon virkamiehinä toimivien viran ulkopuoliset tehtävät ja niiden suhteen viran hoitamiseen. Esimerkkinä tapaus, jossa ylilääkärinä toimiva oli osallistunut virka-asemansa perusteella asiantuntijana hankintaa koskevan tarjouspyynnön valmisteluun, vaikka työskenteli sivutoimen työnantajansa ja tarjouskilpailuun osallistuneen yhtiön välisen sopimuksen perusteella jälkimmäiselle yhtiölle kuusi tuntia kuukaudessa. Tämänlainen tilanne synnytti ylilääkärille esteellisyyden palvelusuhdejäävin perusteella.⁸⁷

Valtion virkamieslaki (685/2016) 28 § sääntelee virkamiehien sivutoimista eli palvelus- ja toimeksiantosuhteista. Virkamiehen sivutoimet ovat yleensä ilmoituksen- tai luvanvaraisia. On myös kiinnitettävä huomiota sivutoimiluvan myöntämisharkintaan, että virkamies ei tule esteelliseksi luvan myöntämisen seurauksena tehtävässään. Esteellisyys on punnittava ja otettava huomioon kussakin käsittelytilanteessa, vaikka virkamiehellä olisi saatu lupa sivutoimeen. Palvelussuhde voi olla joko työsopimussuhteinen tai virkasuhteinen ja joko päätoiminen tai osa-aikainen. Palvelusuhteen tulee olla kuitenkin voimassa oleva sekä toimeksiannon koskettava kyseistä asiaa, että se synnyttäisi esteellisyyttä palvelusuhdejäävin perusteella.⁸⁸

⁸⁶ KHO 2013:2996

⁸⁷ KHO 2012:100.

⁸⁸ Kuusikko, 2018, s. 311-312.

Virkamies on yhteisöjääviyden perusteella esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan, jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Laissa säännellään varsin kattavasti kaikki ne esteellisyyteen johtavat asemat yhteisöjen, säätiöiden, valtion liikelaitosten tai laitosten organisaatioissa.⁸⁹ Esimerkkinä yhteisöjäävin aiheuttamasta esteellisyydestä korkeimman hallinto-oikeiden ratkaisu 1990 A 81. Tässä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginjohtajana toimiva oli esteellinen käsittelemään asiaa, jonka sisältö koski tapauksessa olevaa yritystä, jonka hallituksen puheenjohtaja kaupunginjohtaja toimi.⁹⁰

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. Tämän esteellisyyisperusteen on haluttu rajoittavan valtion keskushallinnon virkamiesten toimielinedustuksista johtokunnissa johtuvia puolueettomuus ongelmia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että virastojen ja laitosten ohjaus ja valvonta on siirretty ministeriössä muille virkamiehille kuin virastojen ja laitosten johtokunnissa oleville.⁹¹ Virasto- ja laitosjäävyyttä sovelletaan vain valtionhallinnossa, eikä tätä hallintolain kohtaa sovelleta kunnissa.⁹² Esimerkiksi Apulaisoikeuskanslerin sijaisen antama ratkaisu, jossa kunnanjohtajana toiminut oli antanut maksumääräyksen kunnan tililtä A Oy:lle, joka oli pääosin kunnan omistuksessa. Kunnanjohtaja on toimi A Oy:n hallituksen puheenjohtajana ja siten oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisun mukaan esteellinen määräämään maksusuorituksia A Oy:lle.⁹³

⁸⁹ KHO 25.6.2014:2029.

⁹⁰ KHO 1990 A 81.

⁹¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 264-265.

⁹² Kuusikko, 2018, s. 336-337.

⁹³ OKa Dnro. 595/1/05

Yllä mainittuja hallintolaissa esitettyjä esteellisyysperusteita täydentää vielä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta yleislausekejääviys. Tälle säännökselle ei ole annettu lainsäädännössä selvää sisältöä, vaan se tulee kysymykseen silloin kun virkamiehen puolueettomuus muusta erityisestä syystä vaarantuu⁹⁴. Yleislausekejäävyyttä avataan tutkielmassa luvussa 2.5.

3.2.2 Kuntalain poikkeukset hallintolain esteellisyysäännöksiin

Kuntalain esteellisyysäännökset luovat erityissäännöksiä esteellisyyden muodostumiselle kunnan toiminnassa. Esimerkiksi valtuutettuja koskee rajoitetumpi esteellisyysääntely. Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään tai ottamaan käsittelyyn osaa vain silloin kun asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n mukaista läheistään. Valtuutettujen esteellisyysääntely on haluttu pitää lievempänä, kuin muiden kunnan luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden esteellisyysääntely.⁹⁵ Valtuutetut ovat kunnan asukkaiden valitsemia ja edustavat heitä kunnan päätöksenteossa, joten heidän osaltaan erityiset esteellisyysperusteet ovat osaltaan helpottamassa edustuksellisen demokratian vaikuttamisen mahdollisuutta sekä koko kunnan edun ajamista.⁹⁶

Kuntalain muita luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja tilintarkastajien kohdalla esteellisyydestä säädetään hallintolain mukaisesti. Kuntalaki kuitenkin antaa poikkeuksen, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtaa ei sovelleta lähtökohtaisesti kunnan toiminnassa. Erityissäännökset ovat perusteltuja kunnan toiminnassa, koska ilman poikkeuksia esimerkiksi kunnan omien lupahakemuksia ei pystyisi kukaan kunnassa toimiva tarkastaja käsittelemään palvelusuhteen vuoksi.⁹⁷ Myös yhteisöjäävyyden poikkeusta on perusteltu sillä, että yhteisöjäävyyden soveltaminen kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin heikentää kunnan konserniohjausta yhteisöissä edustajiensa välityksellä⁹⁸.

⁹⁴ Heuru, 2003, s. 209.

⁹⁵ HE 268/2014 vp, s. 106.

⁹⁶ Harjula & Prättälä, 2015, s. 664-665; Luoto, 2009, s. 15 ja KHO 1998:5

⁹⁷ Harjula & Prättälä, 2015, s. 670-671.

⁹⁸ Kuusikko, 2018, s. 562-563.

3.3 Esteellisyys yleislausekkeen perusteella

Yleislausekkeen perusteella muodostuvan esteellisyyden tarkoituksena on laajentaa ja korostaa yleistä luottamusta hallintotoimintaan. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämä kyseinen säännös on varsin yleisluonteinen ja muista esteellisyyisperusteista poiketen, yleislauseke ei yksilöi mitään erityistä esteellisyystilannetta. Kuitenkin kyseinen säännös on tehty kattamaan ja laajentamaan ne erityiset olosuhteet, joita ei muut esteellisyyisperusteet kata, mutta jotka ovat esteellisyyden aiheuttavia.⁹⁹ Yleislauseke on säädetty väljästi sen takia, koska on mahdotonta määrittellä yleispätevästi kaikkia niitä tilanteita, joissa virkamiehen puolueettomuus voidaan katsoa vaarantuneen. Vaikkakin tulkinnanvaraisuus voi olla jokseenkin suurta yleislauseketta sovellettaessa sen keskeisimpänä tehtävä onkin turvata yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.¹⁰⁰ Yleislausekkeen tulkitseminen on jäänyt tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojen vastuulle.

On määritelty, että tämä muu erityinen syy, joka muodostaa yleislausekkeen perusteella esteellisyyden, tulee olla yleisesti ulkopuolisen havaittavissa sekä tämän muun erityisen syyn tulee vaarantaa objektiivisuutta saman asteisesti kuin määriteltyjen esteellisyyisperusteiden.¹⁰¹ Lähtökohtana onkin, että tämän erityisen syyn tulee olla merkittävydeltään saman asteista kuin muissa määritellyissä esteellisyyisperusteissa. Esimerkiksi virkamies ei ole esteellinen, jos hän tuntee asianosaisen. Myöskään ulkopuolisen osoittama epäluottamus virkamiehen puolueettomuuteen ei tee automaattisesti virkamiestä esteelliseksi yleislausekkeen nojalla. Toisena lähtökohtana on, että tämän erityisen syyn tulee olla sellainen, että ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisi laajasti tunnettu.¹⁰² Vaikkakin yleislauseke on varsin laveasti määritelty, sitä on sovellettava pääosin siten, että yleinen luottamus virkamiehien puolueettomuuteen säilyisi. Täten

⁹⁹ Kulla, 2015, s. 198-199.

¹⁰⁰ Kuusikko, 2018, s. 343.

¹⁰¹ Kuusikko, 2018, s. 342-343.

¹⁰² Mäenpää, 2012, s. 166.

esteellisyysarvioinnissa on keskitytty painottamaan tapauskohtaisuutta lain yleisten arviointiperusteiden puitteissa.¹⁰³

Yleislausekkeen perusteella tulkittavaksi todettuja erityisiä syitä on listattuna hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp. Näitä tulkittavaksi todettuja erityisiä syitä ovat esimerkiksi esimiesjääviys, toisen asteen jääviys sekä virkamiehen erityisen merkityksellinen ystävyys-, yhteistyö-, taikka kiistasuhde.¹⁰⁴ Mikä on erityisen merkityksellinen suhde ja milloin se on vaarantamaan virkamiehen puolueettomuutta? Tämän muotoisen suhteen on katsottu ratkaistavan vain yhteiskunnassa vallitsevien käsitysten ja yleisen elämänkokemuksen pohjalta.¹⁰⁵

3.3.1 Esimiesjääviys

Esimiesjääviydelle ei ole lainsäädännössämme omaa määriteltyään esteellisyyssäännöstä, joten esimiesjääviydessä sovelletaan yleislausekkeen muodostamaa esteellisyyttä¹⁰⁶. Esimiesjääviydellä eli virkahierarkkisella esteellisyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamiehen puolueettomuus voidaan katsoa vaarantuvan hänen esimiehensä esteellisyydestä samaan asiaan¹⁰⁷. Jokaisen virkamiehen katsotaan lähtökohtaisesti toimivan puolueettomattomasti sekä itsenäisesti. Lähtökohtana on myös, että virkamies ei ole itsessään riippuvainen esimiehestään.¹⁰⁸ Virkamiehen puolueettomuuden on kuitenkin katsottu vaarantuvan tilanteissa, joissa virkamiehen esimies on esteellinen. Esimiehellä on työnohjaus ja -valvontavalta suhteessa alaiseensa, mikä voi aiheuttaa esimiehen alaisen puolueettomuuden vaarantumisen.¹⁰⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 15.10.2020/H445 käsiteltiin viranhaltijan esteellisyyttä esimiesjääviyden perusteella. Ratkaisussa käsiteltiin, oliko kunnansihteerin

¹⁰³ Kulla, 2015, s. 200.

¹⁰⁴ HE 72/2002 vp, s. 82.

¹⁰⁵ Kuusikko, 2018, s. 348.

¹⁰⁶ Kuusikko, 2018, s. 449.

¹⁰⁷ Kulla, 2015, s. 205.

¹⁰⁸ Kuusikko, 2018, s. 449.

¹⁰⁹ Mäenpää, 2012, s. 167.

sijaisena toimineen A:n puolueettomuus kunnanjohtajan valintaa koskevassa asiassa vaarantunut yleislausekkeen perusteella. A oli osallistunut asian valmisteluun ja esittelyyn aikana, jolloin hän oli kunnanjohtajan virkaa hakeneen kunnanjohtaja B:n alainen. B oli myös nimittänyt A:n tapauksessa kyseessä olevaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Korkein hallinto-oikeus korosti perusteluissaan, että viranhaltijaa on lähtökohtaisesti pidettävä virantoimituksessaan itsenäisenä ja riippumattomana, minkä vuoksi viranhaltijan puolueettomuuden ei katsota vaarantuvan yksin sillä perusteella, että hänen esimiehensä oli esteellinen asiassa. Pelkkä esimies-alaisuhde ei siten yleensä muodosta asiaa käsittelevälle viranhaltijalle esteellisyyttä. Myös perusteluissa korostettiin yleislausekkeeseen perustavaa esteellisyyttä, jonka johdosta esteellisyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen myös huomioon asiassa saatu selvitys tosiasiallisista olosuhteista. Korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan totesikin, että tapauksen olosuhteet huomioon ottaen B:n ja A:n välillä ei ollut sellaista sidonnaisuutta, että A:n puolueettomuus olisi vaarantunut yleislausekkeen perusteella, eikä A ollut esteellinen käsittelemään kunnanjohtajan virkavaalia koskevaa asiaa.¹¹⁰

3.3.2 Toisen asteen jääviys

Hallituksen esityksen 72/2002 vp mukaan yleislausekkeen soveltamisalaan jäisi arvioitavaksi niin kutsuttu toisen asteen esteellisyys. Toisen asteen esteellisyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa virkamies on osallistunut asian käsittelyyn aikaisemmin esimerkiksi alemmassa viranomaisessa.¹¹¹ Toisen asteen esteellisyyttä on perusteltu siltä kannalta, että jos virkamies käsittelee toistamiseen asiaa toisessa elimessä, hänen objektiivisuutensa voidaan ajatella vaarantuvan ennakkonäkemyksien johdosta.¹¹² Tämän muotoisia esteellisyytilanteita voi muodostua esimerkiksi oikaisuvaatimusasioita taikka alustusasioita käsiteltäessä. Virkamiehen harkintaan mahdollisesti vaikuttavat ennakkokäsitykset asiaa uudestaan käsiteltäessä ovat osaltaan vaarantamaan luottamusta virkamiehien puolueettomuuteen sekä riippumattomuuteen. Tämän johdosta varsinkin asioissa, joissa

¹¹⁰ KHO 15.10.2020/H445

¹¹¹ HE 72/2002 vp, s. 82.

¹¹² Mäenpää, 2011, s. 84.

oikeussuojan tarve on korostunut, olisi perusteltavaa noudattaa toisen asteen esteellisyyttä.¹¹³

Pääsääntönä kuitenkin toisen asteen esteellisyydestä on se, että virkamiehen osallistuminen asian käsittelyyn aikaisemmin ei johda suoraan virkamiehen esteellisyyteen samassa viranomaisasteessa¹¹⁴. Virkamies saakin siten osallistua käsittelemään samaa asiaa uudelleen esimerkiksi uuden hakemuksen, palautetun hakemuksen johdosta taikka oikaisuhaustusmenettelyvaiheessa. Oikaisuvaatimuksen käsittelyä on yleisesti pidetty asian jatkokäsittelynä eli se on katsottu olevan muutoksenhausta erillistä viranomaisen itseoikaisua.¹¹⁵ Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on linjannut ratkaisuihissaan 29.2.2000/397 ja 14.3.2001/471, että virkamiestä taikka viranhaltijaa ei voida pitää esteellisenä vain sen asian perusteella, että hän on ollut aiemmin käsittelemässä asiaa, jonka käsittelemistä on jatkettu oikaisuvaatimusmenettelyssä.¹¹⁶

Lähtökohtaisesti monivaiheinen osallistuminen saman asian käsittelyyn ei ole esteellisyysperuste¹¹⁷. Kuitenkin on keskitettävä huomiota virkamiehen aiempaan asian käsittelyyn ja siihen onko se sisältänyt erityisen merkityksellisiä asioita, mitkä voivat aiheuttaa virkamiehen tasapuolisuuden tai puolueettomuuden vaarantumisen.¹¹⁸ Toisen asteen esteellisyys vaatii yleislausekkeen mukaisesti erityisen merkityksellisiä syitä. Esimerkiksi esteellisyyden muodostumiseksi toisen asteen jääviyden perusteella erityisen merkityksellinen syy voi olla viranomaisen julkisuudessa esittämät kannanotot siitä, kuinka asia pitäisi ratkaista.¹¹⁹

Toisen asteen jäävyys on haluttu sisällyttää yleislausekkeeseen, koska tämänlaisella sääntelytavalla haluttiin korostaa toisen asteen jääviyden suppeaa tulkintaa ja objektiivisesti

¹¹³ Kulla, 2015, s. 202.

¹¹⁴ HE 72/2002 vp, s. 82.

¹¹⁵ Kuusikko, 2018, s. 406.

¹¹⁶ Sutela, 2004, s. 1000-1001.

¹¹⁷ Kulla, 2015, s. 204.

¹¹⁸ Kuusikko, 2018, s. 387-388.

¹¹⁹ Sutela, 2004, s. 1006.

todettavia perusteita.¹²⁰ Myös osana yleislauseketta esteellisyysarviointia tulee erityisesti huomioida kaikki ne seikat, jotka voivat vaarantaa yleisesti luottamusta virkamiehien puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen¹²¹. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2013:55 on erinomainen esimerkki virkamiehen esteellisyydestä yleislausekkeen perusteella, jossa esteellisyysarvioinnissa painotettiin erityisesti monien eritekijöiden kokonaisuutta sekä yhteisvaikutusta.

KHO:n tapauksessa 2013:55 KHO painotti, että kunnan virkamies voi monivaiheisesti osallistua saman asian käsittelyyn eikä se olisi lähtökohtaisesti esteellisyydenperuste. Tapauksen muut seikat, kuten kaavahankkeen poikkeuksellisuus kaupungin kokoon suhteutettuna sekä esteellisyysarvioinnin kohteena olevan A:n puolison siirtyminen kaavahankkeen voittaneen yrityksen palkkalistoille kesken kaavan valmistelun, muodostivat KHO:n mukaan sellaisen kokonaisuuden, joka muodosti virkamiehelle esteellisyyden.¹²² Wähä toteaa artikkelissaan, että tapauksen esteellisyydspäätelmä ei olisi mahdollisesti toteutunut, jos vain yksi tapauksessa mainituista tekijöistä olisi olemassa. Tapaus onkin oiva esimerkki yleislausekkeen esteellisyysarvioinnista, jossa huomiota tulee keskittää arvioitavien seikkojen kokonaisuuteen ja yhteisvaikutukseen.¹²³

Lausuntojääviys, jonka Kuusikko on määritellyt toisen asteen jääviyden erityistilanteeksi, on ratkaistavana yleislausekkeen perusteella. Lausuntojäävillä tarkoitetaan esteellisyyden tilannetta, joka muodostuu, kun virkamies on antanut lausunnon taikka muuten esittänyt käsityksen asiasta, joka on toisen virkamiehen ratkaistavana.¹²⁴ Lausuntojäävi muodosti esteellisyyden KHO:n tapauksessa 1998:15 henkilölle, joka oli osallistunut silloisen lääkekorvauslautakunnan päätöksentekoon lautakunnan jäsenenä ja oli allekirjoittanut lautakunnalle samasta asiasta annetun Kansaneläkelaitoksen lausunnon. Tapauksessa huomioitiin henkilön asema päätöksentekijänä sekä lausunnon merkityksellisyys asiaa

¹²⁰ Sutela, 2004, s. 100

¹²¹ Kuusikko, 2018, s. 394.

¹²² KHO 2013:55.

¹²³ Wähä, 2013, s. 2-3.

¹²⁴ Kuusikko, 2018, s. 433.

ratkaistaessa.¹²⁵ Lausuntojäävydessä ongelmalliseksi on tulkittu se, että milloin sovelletaan lausunnonantajaan esteellisyyssäännöksiä kuten muihin asian käsittelyyn osallistuviin. Lähtökohtaisesti virkamies saa antaa lausunnon asiaan, vaikka olisi esteellinen kyseissä asiassa. Lausunnonantajan esteellisyys arvioidaan lausunnon merkittävyyden perusteella asian ratkaisussa.¹²⁶

3.3.3 Erityisen merkityksellinen suhde

Yleislausekkeen perusteella tarkasteltavaksi jää myös tilanteet, joissa virkamiehellä on asianosaiseen vihamies-, ystävyys- tai vastapuolisuhde¹²⁷. Miettisen ja Väätäisen tutkimuksessa esitetään, että erityinen läheinen henkilö käsitteenä on tulkittu varsin ongelmalliseksi tulkita ja ymmärtää¹²⁸. Tavallinen asiakkuus- tai tuttavuussuhde ei ole esteellisyyden muodostama seikka, vaan esteellisyyden muodostumiselle esimerkiksi ystävyys-suhteen johdosta vaaditaan erityistä merkittävyyttä.¹²⁹ Tämän erityisen merkityksellisyyden tulee olla esteellisyyden muodostumiseksi saman asteista kuin erikseen mainituilla yksilöidyillä esteellisyyssäännöksillä. Tätä on pidetty myös lähtökohtaisena tulkintaohjeena arvioitaessa erityistä merkittävyyttä, vaikkakin ulkopuolisellakin näkemyksellä puolueettomuudesta on merkitystä.¹³⁰

Mäenpää toteaa, että virkamiehen puolueettomuus voi vaarantua erityisesti silloin kun käsittelijän ja asianosaisen välillä on kiinteä ystävyys-, vihamies- tai yhteistyösuhde tai vahva muunlainen sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka on vaarantamaan asian käsittelyn puolueettomuutta, objektivisuutta ja tasapuolisuutta. Esimerkiksi keskinäinen lojaalisuus voi muodostua käsittelijän ja asianosaisen välille yhteisistä taloudellisista intresseistä.¹³¹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 4010/4/07 selvitetiin esteellisyytilannetta, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä

¹²⁵ KHO 1998:15.

¹²⁶ Kuusikko, 2018, s. 432-439.

¹²⁷ HE 72/2002, s. 82.

¹²⁸ Miettinen & Väätäinen, 2006, s. 84.

¹²⁹ Mäenpää, 2004, s. 284.

¹³⁰ Kulla, 2015, s. 200.

¹³¹ Mäenpää, 2012, s. 162.

ystävyyssuhde tai yhtiökumppanuus. Tapauksessa kunnaneläinlääkärin sijaisena toiminut B oli suorittanut tarkastuksen koirahoitolaan, jonka omistaja oli työskennellyt B:n avustajana kolmen vuoden ajan. Tapauksessa kävi ilmi, että B tunsi kyseisen koirahoitolan omistajan hyvin ja oli todennut, että jos hän joskus lopettaa hänelle työskentelyn, on vaikeaa löytää yhtä hyvää työntekijää korvaamaan hänen työpanoksensa. Vaikkakin lähtökohtaisesti tavanomaista asiakkuus- ja tuttavuussudetta ei pidetä esteellisyyden muodostavana, eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi tässä tapauksessa, että B:n ja koirahoitolan omistajan välillä vallitsi sellainen erityinen syy työsuhteen muodossa, joka muodosti esteellisyyden eläinlääkärin sijaisena toimineelle B:lle suorittamaan virkatehtävänä suoritettava tarkastus.¹³²

3.3.4 Muu erityinen syy

Esteellisyytilanne voi tulla kyseeseen yleislausekkeen perusteella, kun virkamiehen puolueettomuus vaarantuu muun erityisen syyn johdosta. Edellä mainittujen esimiesjäävyyden, toisen asteen jääviyden sekä erityisen merkityksellisten suhteiden lisäksi yleislausekkeellisen esteellisyyden voi muodostaa miltei mikä vain muu erityinen syy. Mäenpään mukaan virkamiehen puolueettomuus voi vaarantua henkilökohtaisen ennakoasenteen taikka yhteisön tarjoaman vieraanvaraisuuden johdosta. Virkamiehillä kuten kaikilla muillakin on perustuslaillinen yhdistymis- ja sananvapaus, joten esimerkiksi lähtökohtaisesti virkamiehen esittämät mielipiteet eivät muodosta esteellisyyttä¹³³. Kuitenkin virkamiehelle voi muodostua esteellisyys julkisesti ilmaistun kannanoton seurauksena, jos hän on ottanut sitoutuneesti kantaa tietyn ratkaisuvaihtoehdon puolesta ja se ei liity asian viranomaisvalmisteluun. Esteellisyyden arvioinnissa julkisen kannanoton tilanteessa on erityistä painottaa esteellisyydenarvioinnissa objektiivista näkökulmaa.¹³⁴ Tapauksessa KHO 2019:4 korkein hallinto-oikeus perusteluissaan totesi, että kunnanhallituksen puheenjohtaja oli esteellinen yleislausekkeen perusteella muusta erityisestä syystä, koska tämä oli julkisesti kehottanut järjestöjä, joilla on mahdollisuus saada

¹³² EOA dnro 4010/4/07.

¹³³ Mäenpää, 2004, s. 284.

¹³⁴ Kulla, 2015, s. 202.

kunnanhallituksen myöntämiä avustuksia, painostamaan A:ta lopettamaan muutoksenhaku kunnanhallituksen päätöksistä. Myös kunnanhallituksen puheenjohtaja oli lehtikirjoituksessaan luonnehtinut A:n valituksia turhiksi.¹³⁵

Yhteisön virkamiehelle tarjoamat runsaammat vieraanvaraisuudet voivat olla virkamiehien puolueettomuutta loukkaavia syitä ja tulla arvioitavaksi yleislausekkeen perusteella. Vieraanvaraisuus sekä muut huomattavat taloudelliset edut ovat esteellisyyden lisäksi arvioitavana lahjomina.¹³⁶ Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2020:80 arvioitavana oli, voiko oopperalippu väliaikatarjoiluineen muodostaa esteellisyyden tässä tapauksessa kunnanhallituksen jäsenille yleislausekkeen perusteella¹³⁷.

Muu erityinen syy esteellisyyden perusteena voi olla esimerkiksi virkamiehen lahjusrikkomuksesta saatu tuomio liittyen käsiteltävään asiaan. Kuten tapauksessa KHO 2014:109 käsiteltävänä oli teknisen toimen johtajan esteellisyys yleislausekkeen perusteella, koska tämä oli osallistunut sellaisen asian käsittelyyn, jossa asianosaisena oli henkilö, joka oli ollut osallisena Lapin matkoilla, joista teknisen toimen johtaja oli saanut sittemmin sakot lahjusrikkomuksesta. Tapauksessa katsottiin, että virkamiehen lahjusrikkomuksesta saama tuomio, jonka perusteena olevilla tapahtumilla oli välillinen henkilöllinen yhteys viranomaisessa käsiteltävään asiaan, saattoi sinänsä muodostaa yleislausekkeen perusteella esteellisyyden. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan todennut teknisen toimen johtajaa esteelliseksi, kun otettiin muun ohella huomioon matkoista mennyt aika sekä sen aikaiset olosuhteet. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus totesi, että lahjusrikkomuksena teknisen toimen johtajan syyksi luettu menettely osoitti moitittavaa suhtautumista viranomaistoiminnan objektiivisuutta ja tasapuolisuutta turvaavien säännösten noudattamiseen.¹³⁸ Tapaus osoittaa, että virkamiehelle voi muodostua esteellisyys saadun

¹³⁵ KHO 2019:4.

¹³⁶ Mäenpää, 2012, s. 162.

¹³⁷ KHO 2020:80.

¹³⁸ KHO 2014:109.

lahjusrikkomuksen perusteella. Muistettavaa kuitenkin on, että esteellisyyden muodostumiseen erityisen muun syyn vuoksi ei riitä pelkästään virkamiehestä tehty rikosilmoitus¹³⁹.

Edellä on avattuna esteellisyyden syntymistä yleislausekkeen perusteella, joka yleisesti on tulkinnanvaraista ja vaatii tapauskohtaista tarkastelua. Yleislausekejäävin arvioinnissa esille nousee erityisesti kokonaisarvioinnin merkitys, koska kuten edellä käydään läpi, on yleislausekkeen perusteella muodostuvaa esteellisyyttä mahdotonta tyhjentävästi määrittellä. Yleislausekkeen väljyys ja tulkinnanvaraisuus korostaa tapauskohtaista tarkastelua ja asian kokonaisarviointia, koska sen soveltamisessa joudutaan punnitsemaan monia keskenäänkin eri suuntiin meneviä seikkoja ja näkökohtia. Yleislausekkeessa korostuukin objektiivinen puolueettomuus ja tätä sovellettaessa täytyykin punnita monia asiaan liittyviä argumentteja.¹⁴⁰

Yleislausekkeen perusteella muodostuvalle esteellisyydelle on viime kädessä kysymys siitä, mikä painoarvo annetaan virkamiehen sidonnaisuuksille ja milloin nämä sidonnaisuudet muodostavat laissa tarkoitetun erityisen syyn puolueettomuuden vaarantumiselle.¹⁴¹ Esteellisyys- ja sidonnaisuuskysymykset ovat yleisesti yhteen liittyviä ja ovat osaltaan turvaamassa samaa tarkoitusta, hyvän hallinnon toteutumista. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että erityiseksi ja kiinteäksi muodostunut sidonnaisuus oli peruste esteellisyyсарvioinnille. Tapauksessa tarkasteltiin sidonnaisuuksien kautta esteellisyyden muodostumista yleislausekkeen perusteella. Apulaisoikeusasiamies pitikin tapauksessa olevan henkilön toimintaa moitittavana, koska hänellä oli erityisen ja kiinteän sidonnaisuuden perusteella muodostunut esteellisyys käsitellä asiaa esteellisyyssäännösten yleislausekkeen perusteella, koska kyseinen sidonnaisuus oli osaltaan heikentämässä yleistä luottamusta hallintoasian puolueettomuuteen.¹⁴²

¹³⁹ KHO 2017:1.

¹⁴⁰ OKa Dnro OKV/58/10/2020, s. 22.

¹⁴¹ EOA Dnro 182/4/12

¹⁴² EOA Dnro 182/4/12

4 Sivutoimet ja kilpailevan toiminnan kieltö

4.1 Sivutoimi

Sivutoimet voivat aiheuttaa virkamiehelle taikka viranhaltijalle esteellisyyksiä ja vaarantaa virkamiehen tai viranhaltijan luottamusta hoitaa tehtäviään asianmukaisesti. Sivutoimet ja muu kilpaileva toiminta osaltaan voivat aiheuttaa työnantajalle ylimääräisiä järjestelyjä mahdollisten esteellisyytilanteiden poistamiseksi. Sivutoimista virkamiehien ja viranhaltijoiden kohdalla säännellään valtion virkamieslaissa sekä laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (2003/304). Sivutoimien sekä kilpailevan toiminnan osalta säännellään myös työnantajan antamilla määräyksillä, jotka konkretisoivat pakottavaa lainsäädäntöä. Koskinen mainitseekin kirjoituksessaan, että sivutoimien ja kilpailevan toiminnan sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää työnantajalle käytännössä tulkinnanvara jonkin verran hyödynnettäväksi. Tulkinnanvaraisuuden johdosta tuomioistuinten ratkaistavaksi jääkin ohjeistuksien lopullinen merkitys.¹⁴³ Sivutoimi sääntelyn tausta-ajatukseksi onkin estää mahdollisia esteellisyytilanteita sekä määrätä työajan käyttäminen vain virkatehtävien hoitamiseen. On katsottu, että sivutoimisääntelyllä sekä esteellisyyssääntelyn yleislausekkeella on kummassakin kysymyksenä yleisen luottamuksen vaatimuksesta viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan.¹⁴⁴ Myös molemmissa lähtökohtana on viranomaistoiminnan avoimuus ja sitä tulee tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kansalaisten näkökulmasta.¹⁴⁵

4.1.1 Sivutoimen käsite

Sivutoimen käsitteellä tarkoitetaan valtion virkamieslain 18 §:n mukaan virkaa, palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Laissa sivutoimen käsite on määritelty laajaksi.¹⁴⁶ Viranhaltijoita koskeva sääntely on asiasisällöltään vastaava. Sivutoimen käsitteen määrittelyn kannalta

¹⁴³ Koskinen, 2014, s. 2.

¹⁴⁴ Kuusikko, 2018, s. 752.

¹⁴⁵ OKa Dnro OKV/3263/10/2021

¹⁴⁶ HE 238/1984 vp, s. 32.

olennaista on sivutoimen säännösten kohta, virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä. Sivutoimi voikin tulla kysymykseen esimerkiksi vain niissä tilanteissa, joissa virkamiehellä on oikeus kieltäytyä palkatusta työstä tai tehtävästä. Sen sijaan sivutoimen käsitteen kriteerit eivät täyty siinä tapauksessa, jos virkamiehellä tai viranhaltijalla ei ole oikeutta kieltäytyä. Tämänlainen tehtävä voi olla esimerkiksi kunnallinen luottamustehtävä, josta lähtökohtaisesti ei ole oikeutta kieltäytyä ja virkamiehellä on oikeus saada vapaata luottamustoimen hoitamiseen. Toisena esimerkkinä sivutoimena ei pidetä sellaista tehtävää, johon asianomainen viranomaisena on virkamiehen määrännyt tai esittänyt. Myös tavanomaiset yhdistys- tai muu toiminta esimerkiksi asunto-osakeyhtiön hallituksen työ eivät pääsääntöisesti ole sivutoimen sääntelyn alaisia yhdistysvapauden perusteella.¹⁴⁷

Palkatulla työllä tarkoitetaan sivutoimen käsitteessä työtä, joka on palkallista ja työsopimuslain tai muussa laissa tarkoitettua työsopimussuhteista. Työsuhde voi muodostua esimerkiksi julkisyhteisön, yksityisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kanssa.¹⁴⁸ Sivutoimeksi luokiteltava työn täytyy lähtökohtaisesti olla palkallista. Esimerkiksi palkaton työ voidaan katsoa tässä yhteydessä kuulumattomaksi sivutoimen käsitteeseen.¹⁴⁹ Tehtävällä sen sijaan tarkoitetaan pysyväisluonteista työsuorituksia tai muita pysyväisluonteisia tehtäviä. Näitä voivat olla esimerkiksi useamman vuoden kestävät osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyydet. Tehtäviä, joita voidaan pitää yksittäistapauksellisina ei muodosta sivutointa. Tämänlaisia yksittäistapauksellisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi perukirjan laatiminen. Ammatin, elinkeinon ja liikkeen harjoittamisella tarkoitetaan jatkuvaa ja suhteellisen vakiintunutta toimintaa. Toiminnan tuleekin olla säännönmukaista ja toimia omiin nimiin, esimerkiksi asianajotoimiston pito.¹⁵⁰ Ammatin, elinkeinon ja liikkeen käsitteillä sivutoimen käsitteen määritelmässä on pyritty laaja-alaisuuteen.

¹⁴⁷ Koskinen & Kulla, 2016, s. 212 & VM/1591/00.00.00/2017, s. 2.

¹⁴⁸ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 155.

¹⁴⁹ Koskinen & Kulla, 2016, s. 212.

¹⁵⁰ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 155–156.

Pääsääntönä voidaan sanoa, että sivutoimen käsite on määritelty laajasti ja kattaa alensa kaiken taloudellisen toiminnan, jossa virkamies on aktiivisesti mukana.¹⁵¹

Luottamus- ja hallintotehtävät voivat muodostaa tietyin ehdoin sivutoimen. Näiden arvioinnissa tuleekin kiinnittää huomiota tehtävää ja vastuita koskeviin säännöksiin. Lähtökohtana on kuitenkin, että tavanomainen yhdistystoiminta ei ole sivutoimi.¹⁵² Apulaisoikeuskansleri on kuitenkin ratkaisussaan perustellut, että yhdistyksen hallituksen puheenjohtajuus ilman korvausta voi muodostaa säännösten mukaisen sivutoimen, josta on tehtävä sivutoimi-ilmoitus. Kyseisessä ratkaisussa apulaisoikeuskansleri katsoi, että yhdistyksen merkittävyys ja tehtävän pitkäkestoisuus sekä puheenjohtajan tehtävien oikeudellinen rooli sekä tehtävien hoito virka-ajalla olivat sellaisia seikkoja, jotka tekivät tehtävästä ilmoituksen alaisen sivutoimen.¹⁵³

Valtion virkamieslain 18 §:n 3 momentin mukaan viranomaisena voi kieltää ilmoituksen alaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen 2 momentissa olevin perustein. Näitä sivutoimen kieltoperusteita ovat tilanteet, jossa sivutoimi muodostaa suoran esteellisyyden, vaarantaa tasapuolisuutta virkatehtävien hoidossa tai muuten haittaa virkatehtävien asianmukaista hoitamista sekä kilpailevana toimintana vahingoittaa työnantajaa. Sivutoimien harjoittamiseen samalla alalla ja alueella on vallinnut oikeuskäytännössämme varsin kielteinen suhtautuminen.¹⁵⁴ Tiukan tulkintalinjan perustana on ollut varmistaa viranhoidon perustarkoitus ja asianmukaisuus.¹⁵⁵ Esimerkiksi KHO:n päätöksessä 18.3.2008/569 KHO katsoi, että liikkuvan osaston päälliköllä oli oikeus hylätä vanhemman konstaapelin sivutoimilupahakemus, joka koski vanhemman konstaapelin vapaaajan toimintaa kuorma- ja linja-auton kuljettajana kahden yhtiön palveluksessa osaksi samalla maantieteellisellä alueella virkatehtävien kanssa. Sivutoimilupahakemus hylättiin, koska se saattoi vaarantaa yleistä luottamusta poliisimiehen tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa.¹⁵⁶ Samalla alalla sivutoimilupahakemuksen hylkäämisestä

¹⁵¹ Koskinen & Kulla, 2016, s. 212.

¹⁵² VM/561/00.00.00/2017, s. 2.

¹⁵³ Oka Dnro OKV/3263/10/2021

¹⁵⁴ Kuusikko, 2018, s. 753.

¹⁵⁵ OKa Dnro 32/20/01.

¹⁵⁶ KHO 18.3.2008/569

esimerkkinä KHO:n ratkaisu 11.9.2001/2122, jossa KHO katsoi, että sivutoimilupahakemuksen hylkäämiselle oli perusteet, koska henkilön jättämän sivutoimi-ilmoituksessa tarkoitetut tehtävät vastasivat sisältönsä puolesta poliisina työskentelevän virkatehtäviä. KHO katsoikin ratkaisussaan, että henkilö voi tulla esteelliseksi virkatehtävässään, vaikkakin todennäköisyys esteellisyyden ilmenemisestä henkilön yksittäisen virkatoimen suhteen on vähäinen.¹⁵⁷

Viranhaltijoiden toimiminen kuntayhtiöiden hallituksissa tai niihin verrattavissa toimieliemissä on nykytilaltaan varsin ongelmallinen. Kunnat ovat nykyään enimmäksin perustaneet kuntayhtiöitä, jonka johdosta esimerkiksi viranhaltijoiden kaksoisroolit kuntayhteisöjen hallitusjäsenyyksien johdosta ovat nousseet keskusteluun. Osaltaan viranhaltijoiden mukana olo kuntayhtiöiden päätöksenteossa on omistajaohjauksen kannalta hyväksyttävää. Toisaalta nämä kaksoisroolit voivat muodostaa esteellisyytilanteita ja heikentää yleistä luottamusta kunnallishallinnon toimintaa kohtaan.¹⁵⁸ Suoranaisesti kuntalaki tai hallintolaki eivät määrää suoranaista kieltoa viranhaltijoille toimimasta kuntayhtiön johdon jäsenenä. Viranhaltijoiden nimittämisessä kuntayhtiön johtotehtäviin on kiinnitettävä huomiota esteellisyyssäätelyyn, erityisesti huomiota on kiinnitettävä siihen, kuuluisivatko yhtiöön liittyvien asioiden käsittely henkilön toimenkuvaan kuntaorganisaatiossa.¹⁵⁹ Kuntalain mukaisesti yhteisöjääviyttä ei sovelleta kuntayhtymien tai kunnan liikelaitoksien osalta, mutta kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden osalta yhteisöjääviys tulee sovellettavaksi. Myös kuntayhtymien ja kunnallisten liikelaitoksien kohdalla esteellisyys syntyy niissä tilanteissa, joissa kunnan etu ja yhteisön etu ovat ristiriidassa sekä jos asian tasapuolinen käsittely sitä vaatii. Nämä säännökset ovat osaltaan varmistamassa sitä, että viranhaltija ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä, jonka toiminnasta hän vastaisi.¹⁶⁰

¹⁵⁷ KHO 11.9.2001/2122

¹⁵⁸ Ruohonen, Vahtera & Penttilä, 2021, s. 129–130.

¹⁵⁹ Ruohonen, Vahtera & Penttilä, 2021, s. 124.

¹⁶⁰ HE 268/2014 vp, s. 209.

Kaksoisroolien käyttöä perustellaan erityisesti omistajanohjauksen käsitteellä. Omistajanohjaus tarkoittaaakin kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla kunta esimerkiksi omistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Tällä huolehditaan siitä, että kunnan asettamat tavoitteet tulevat huomioiduksi myös omistamansa yhtiön hallinnossa ja toiminnassa.¹⁶¹ Tärkeänä omistajaohjauksellisena toimenpiteenä pidetään henkilöstövalintoja.¹⁶² Henkilöstövalinnoilla varmistetaan kuntayhtiöiden hallituksen toiminnan omistajanohjaus ja se, että hallituksessa toimii henkilöitä, jotka ovat tietoisia omistajan tavoitteista ja pystyvät näin ajamaan koko kuntakonsernin kokonaisuutta. Kunnalla on velvollisuus huolehtia yhtiöidensä tehokkaasta omistajanohjauksesta, joka puoltaa nimittämään omia viranhaltijoita yhtiöidensä hallituksen jäseniksi.¹⁶³

Viranhaltijan tulee aina antaa suostumuksensa kuntayhtiön hallituksen jäsenyydelle, vaikka henkilöllä olisi virkatehtävänään toimia tietyn kuntayhtiön hallituksen jäsenenä vastaamassa omistajanohjauksesta. Koska viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä toimesta, tulee viranhaltijoiden kaksoisrooleja arvioida sivutoimisääntelyn kautta. Viranhaltija ei saisi toimia kyseisen yhtiön hallituksen jäsenenä, jos hän tulisi kyseisen sivutoimen johdosta esteelliseksi virkatehtävässään. Esimerkiksi sivutoimisääntelyn mukaisesti ei voisi edes muodostua sellaista tilannetta, jossa johtava viranhaltija määrättäisiin sellaiseen kuntayhtiöön, joka toimisi samalla viranhaltijan valvontavastuun toimialalla.¹⁶⁴ Viranhaltijoiden nimittämiseen kuntayhtiöiden hallitukseen onkin erityisen tärkeää kiinnittää huomiota niin kutsuttuihin jatkuviin esteellisyyksiin, joita mahdollinen kaksoisrooli voisi muodostaa. Esimerkiksi oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päällikkönä sekä suuren sähkönkäyttäjäyrityksen hallituksen jäsenenä muodostivat kokonaisuudessaan sellaisen kaksoisrooliasetelman, joka voitiin tulkitä vaarantamaan viranomaistoiminnan puolueettomuutta yleislausekkeen perusteella.¹⁶⁵

¹⁶¹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 370–371.

¹⁶² HE 268/2014 vp, s. 173.

¹⁶³ Ruohonen, Vahtera & Penttilä, 2021, s. 129–132.

¹⁶⁴ Muukkonen, 2022, s. 949–961.

¹⁶⁵ OKa, Dnro OKV/6/50/2010

4.2 Kilpailevan toiminnan kieltö

Kilpailevan toiminnan kieltö sivutoimen sääntelyssä on lähtökohdaltaan vastaava, mitä työsuopimuslain (55/2001) 3 luvun 3 §:ssä kilpailevasta toiminnasta säännellään. Kyseisen pykälän mukaan työntekijä ei saa tehdä toiselle sellaista työtä tai harjoittaa sellaista toimintaa, joka huomioon ottaen työn luonne ja työntekijän asema ilmeisesti vahingoittaa hänen työnantajaansa työsuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaisena kilpailutekona. Työsuopimuslain kilpailevan toiminnan kiellon peruseriaatteena on, että työntekijä ei saa vahingoittaa työnantajaa kilpailemalla tai valmistella kilpailutekoja työnantajaansa kohtaan.¹⁶⁶ Viranhaltijalain ja työsuopimuslain lähtökohdat eroavat kilpailevan toiminnan osalta siinä, että viranhaltijalain tarkoitus ei perustu suoraan kilpailunäkökohtiin vaan myös julkisen vallan käytön peruseriaatteille.¹⁶⁷ Kilpailevan toiminnan kieltö lisättiin koskemaan virkamiehiä ja viranhaltijoita, koska mitä enemmissä määrin valtio- ja kunnanhallinnon tehtäviä hoidetaan kilpailutilanteessa.¹⁶⁸ Kilpailevan toiminnan arvioinnissa keskeistä on toiminnan kilpailutarkoitus, eikä esimerkiksi toiminnan toteuttamismuodot ja tulokset.¹⁶⁹

Kunnallishallinnossa kilpailevan toiminnan kieltö pitää sisällään myös kilpailun valmistelun kiellon. Kyseistä säännöstä ei ole virkamieslaissa. Kilpailevan toiminnan valmistelun kiellolla pyritään varmistamaan viranhaltijoiden osalta julkisen vallan käytön objektiivisuus ja pyrkiä estämään mahdollisesti muodostuvat esteellisyytilanteet. Säännöstä on perusteltu sillä, että jo kilpailevan toiminnan valmistelu voi osaltaan nostaa kysymyksiä viranhaltijan esteellisyydestä ja objektiivisuudesta.¹⁷⁰ Virkamieslaista kyseisen valmisteluun yletetyn säännöksen puuttuminen voi luoda ongelmatilanteita, vaikkakin yleisesti valtion harjoittaman toiminnan kanssa ei suoranaisesti pystytä kilpailemaan. Mutta kuinka estetään tilanteita, jossa virkamies virkatehtävien aikana jo valmistelee

¹⁶⁶ Bruun, 2022, s. 73–74.

¹⁶⁷ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 162.

¹⁶⁸ HE 291/1993 vp, s. 34.

¹⁶⁹ Koskinen & Kulla, 2016, s. 217.

¹⁷⁰ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 162; HE 196/2002 vp, s. 42.

esimerkiksi tulevaa elinkeinotoimintaa samalla alalla? Kyseistä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan karenssisäännöksillä, joita avaan seuraavassa luvussa.

Kilpailevan toiminnan kiellosta mainittavana oikeustapauksena tulee nostaa KHO:n 1995-A-28 päätös, jossa tarkastelun kohteena oli sivutoimi-ilmoitus, joka koski kuntayhtymän sairaalan osastonylilääkärin sivutoimia virka-ajan ulkopuolella syöpäyhdistyksen poliklinikan ylilääkärinä. Tapauksessa poliklinikka tarjosi ja myi kunnille ja kuntayhtymille osittain samoja palveluja kuin yliopistollinen sairaala. Henkilön asema kuntayhtymässä sekä poliklinikan toiminnassa huomioon ottaen sekä kilpailevan toiminnan muodostuminen olivat osaltaan perusteena sivutoimen kieltämiselle, koska henkilön harjoittama sivutoimi aiheutti kilpailutilanteen, joka haittasi kuntayhtymän toimintaa. Samaisessa tapauksessa kuntayhtymällä oli oikeus kieltää yliopistollisen sairaalan röntgenosaston osastonhoitajan sivutoimi kilpailevan osakeyhtiön toimitusjohtajana ja hoitajana, koska asema ja kilpailutilanne huomioon ottaen kyseinen sivutoimi haittasi kuntayhtymän toimintaa.¹⁷¹

Yleisesti on ollut selvää, että virka-ajan käyttämistä kilpailevaan toimintaan ja sen valmisteluun on kiellettyä. Kuitenkin kyseistä säännöstä voidaan tulkita koskevan myös vapaa-ajalla tapahtumaan toimintaan, jos toiminta on osaltaan vaarantamassa viranhaltijan esteellisyyttä tai puolueettomuutta. Edellä avattu KHO:n vuosikirjapäätös tukee sitä, että erityisesti ylimpien viranhaltijoiden taikka niin kutsuttujen avaintyöntekijöiden kohdalla myös vapaa-ajan toimintaa voidaan katsoa kilpailevan toiminnan osalta kielteisemmältä kantilta.¹⁷²

¹⁷¹ KHO 1995-A-28 & Koskinen, 2014, s. 9–12.

¹⁷² Koskinen, 2014, s. 14–15., KHO 1995-A-28 ratkaisussa KHO katsoi, että yliopistollisessa sairaalassa lääkäreinä toimivat saivat vapaa-ajalla sivutoimenaan hoitaa oman erikoisalansa konsultaatiota terveyskeskuksissa ja sairaaloissa samalla toimialueella. KHO perusteli tätä kokonaisharkinnassa lääkärin virka-ajalla, heidän asemallaan sivutoimissa sekä sivutoimiin käytettävän ajalla. Lääkäreiden osalta vapaa-ajalla suoritettavat sivutoimet eivät haitanneet viranhaltijoiden virkatehtävien asianmukaista suorittamista eikä kuntayhtymän toimintaa.

KHO:n 28.5.2018/2540 ratkaisussa kyseessä oli virkasuhteen purkaminen johtuen kilpailuvasta toiminnasta sivutoimena ilman asianmukaista sivutoimi-ilmoitusta. Tapauksessa KHO katsoi perusteluissaan, että henkilö ei ollut antanut sivutoimi-ilmoituksessaan oikeaa kuvaa yrityksensä toiminnasta, jotta kuntayhtymä olisi voinut arvioida yhtiön toimintaa suhteessa kuntayhtymän toimintaan sekä sivutoimen sopivuutta kyseisen henkilön virkatehtävien kanssa. Myös tapauksessa painoi seikkana se, että henkilö ei ollut pitänyt työnantajaansa asianmukaisesti ajan tasalla sidonnaisuuksistaan. KHO:n perusteluiden mukaan henkilön sivutoimena ollut yhtiön toimialan katsottiin olevan osittain päällekkäin koulutuskuntayhtymän vastuulle kuuluvien tehtävien kanssa. Näiden sekä muiden tapauksessa esitettyjen seikkojen osalta virkamies oli menettänyt luottamuksen ja muiden tapauksessa mainittujen perusteiden mukaan kuntayhtymällä oli painava syy purkaa henkilön virkasuhde.¹⁷³

¹⁷³ KHO 28.5.2018/2540

5 Karenssit

5.1 Karenssisopimus

Pääsääntöisesti on pidetty varsin ongelmattomana virkamiehien siirtyminen julkishallinnon puolelta uusiin palvelussuhteisiin esimerkiksi yksityiselle puolelle.¹⁷⁴ Kuitenkin virkamiesten suora siirtyminen yksityiselle puolelle ilman mitään rajoituksia tai rajoitteita voi osaltaan heikentää julkishallinnon puolueettomuutta ja johtaa erilaisiin eturistiriitoihin.¹⁷⁵ Sivutoimi- ja sidonnaisuussäännökset pyrkivät estämään kyseisiä eturistiriitoja työsuhteen aikana, mutta eivät vaikuta virkasuhteen päättymisen jälkeen. Tämän johdosta virkasuhteiden jälkeiseen aikaan liittyviin ongelmatilanteisiin lisättiin säännökset valtion virkamieslakiin karenssisopimuksista. Karenssisäännöksiä lain tasoisesta sääntelemisestä puoltavat moraalisiin ja käytännön ongelmiin puuttuminen yhdessä julkisuuslain sisältämien salassapitovelvoitteen ja hyödyntämiskiellon lisäksi.¹⁷⁶ Apulaisoikeusasiamies on nostanut ratkaisussaan esille ongelman virkamiehien siirtymisistä virkatehtävistä virkavapaalla työskentelemään yksityiselle puolelle samalle toimialalle viraston vastuualueelle. Kyseisessä ratkaisussa apulaisoikeusasiamies painotti, että sen hetken lainsäädännön lähtökohtana on ennakkollisesti varmistaa viraston toiminnan sekä virkamiehien puolueettomuus ja riippumattomuus. Apulaisoikeusasiamies katsoikin, että virkamiesten työskentely virkavapaalla yksityisissä yrityksissä samalla toimialalla voi olla ongelmallista ja osaltaan heikentää luottamusta virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.¹⁷⁷

Karenssisopimus on julkisoikeudellinen sopimus, joka vastaa sisällöltään ja luonteeltaan työsuhtesopimuslain 3 luvun 5 §:ssä tarkoitettua kilpailukieltosopimusta. Kyseisen työsuhtesopimuslain mukaisen säännöksen mukaisesti työnantaja ja työntekijä voivat sopia kilpailukieltosopimuksen, jolla rajoitetaan määrääjäksi työntekijän oikeutta siirtyä kilpailevan

¹⁷⁴ Koskinen & Kulla, 2019, s. 267.

¹⁷⁵ TEM raportteja 2019:46, s. 21.

¹⁷⁶ Kuusikko, 2018, s. 771–772.

¹⁷⁷ AOA Dnro 1586/4/12

toimijan palvelukseen taikka oikeutta harjoittaa yrittäjänä kilpailevaa toimintaa. Työsopimuslain mukaisesti kilpailukieltosopimuksen voi solmia vain erityisen painavasta syystä sekä työnantajalla tulee olla perusteltu tarve estää tärkeiden tietojen osaamisen siirtyminen kilpailijalle. Kyseisiä tehtäviä voivat olla esimerkiksi tutkimus- ja tuotekehitystehtävät, jossa työnantajalla on sellaista tietoa ja osaamista, jota kilpailijoilla ei ole. Kilpailukieltosopimuksella turvataan muun muassa liike- ja ammattisalaisuuksia.¹⁷⁸ Työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen sekä valtion virkamieslain mukaisen karensisopimuksen kannalta keskeisessä roolissa on perustuslain 18 §:n säännökset. Kyseinen säännös takaa jokaiselle oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinollaan ja tätä perustuslain 18 §:n suomia yksilön oikeuksia pyritään vain mahdollisimman vähän rajoittamaan. Yksilön toimeentulon rajoittamiselle onkin esitettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, esimerkiksi liike- ja ammattisalaisuuksien turvaaminen.¹⁷⁹

Karensisopimuksen perimmäisenä tarkoituksena on edistää luottamusta viranomaistoimintaan kohtaan, suojata yleistä etua sekä ennalta ehkäistä mahdollista korruptiota virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille. Erona kilpailukieltosopimukseen karensisopimuksella on se, että karensisopimus on julkisoikeudellinen sopimus, jonka johdosta karensisopimuksen osapuoli voi saattaa karensisopimukseen liittyvän erimielisyyden riita-asiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Toisena poikkeavuutena on, että karensisopimuksen koko rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus.¹⁸⁰

5.2 Valtion virkamieslain mukaiset karenssit

Valtion virkamiehiä koskevista karensseista säännellään laintasoisesti valtion virkamieslain 44 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan viranomainen voi tehdä virkamiehen kanssa sopimuksen, jolla rajoitetaan määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun

¹⁷⁸ Rautiainen & Äimälä, 2008, s. 104–105.

¹⁷⁹ PeVL 41/200 vp, s. 6-7; HE 90/2016 vp, s. 22-23; Oka Dnro 154/10/2020

¹⁸⁰ HE 90/2016 vp, s. 21–23.

vastaavan toiminnan. Karensisopimus tehdään ennen virkaa tai virkasuhteeseen nimitämistä taikka virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisesti.

Valtion virkamieslaki edellyttää karensisopimuksen tekemiselle, että henkilöllä on virkatehtävissään, virassaan tai asemassaan sellainen pääsy salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Näissä mainituissa tilanteissa karensisopimus on säännelty virkaan nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytykseksi. Karensisopimuksen tekoa harkittaessa on perusteltua harkita, voiko virkamies käyttää olennaisella tavalla viranomaisessa olevaa tietoa omaksi tai toisen hyödyksi. Esimerkiksi tilanne, jossa virkamies pystyisi olennaisella tavalla hyödyntämään virassaan saamia tietojaan kilpailevista yrityksistä taikka kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa tulee painottaa myös sitä, että muodostuuko virkamiehelle yksinomaan sellaista tietoa, jota yleisesti ei ole kyseisillä toimialoilla tiedossa ja onko tieto luonteeltaan sellaista, että sitä ei ole saatavilla kuin viranomaisaseman perusteella. Ensisijaisesti karensisopimusten alaisiksi viroksi ja tehtäviksi voidaan nostaa valtionhallinnon ylimmät virkatehtävät sekä muut tehtävät, joissa käsitellään taloudellista arvoa omaavaa viranomaistietoa, julkisia hankintoja tai viraston sopimuksia. Lain esitöiden mukaan viranomainen voi asettaa karensisopimuksen edellytyksen virkaan nimittämiseen tai uusiin tehtäviin siirtymiselle. Kyseinen säännös ei kuitenkaan velvoita virkamiestä tai hakijaa tekemään karensisopimusta. Virkamies voikin kieltäytyä karensisopimuksen tekemisestä eikä rajoitusajan sopimusmenettelyyn perustuen tule rikkoneeksi valtion virkamieslain 14 §:n virkavelvollisuuksiaan, eikä häneen voida täten kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä.¹⁸¹

Karensisopimuksessa voidaan sopia enintään kuuden kuukauden rajoitusajasta palvelusuhteen päättymisestä. Vuonna 2022 voimaan astuneen lakimuutoksen myötä

¹⁸¹ Oka dnro OKV/149/10/2020, s. 3; HE 90/2016 vp, s. 19–23; HE 187/2021 vp, s. 8; TEM raportteja 2019:46, s. 22.

rajoitusajaksi voidaan sopia myös 12 kuukauden mittaiseksi, jos sopimus tehdään valtioneuvoston oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin, puolustusvoimain komentajan, valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä olevan, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin tai osastopäällikön, näitä virka-asemaltaan vastaavien ministeriön virkamiehien, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköiden kanssa. Aiemmin jokaista virkamiestä koskeva rajoitusajan enimmäisaika oli kuusi kuukautta. Ylimmän virkamiesjohdon karenssiajan pidentämistä enintään 12 kuukauden mittaiseksi perusteltiin sillä, että muun muassa merkittävät ja salassa pidettävät tiedot menettävät merkityksensä siten, että niitä ei voisi hyödyntää enää uudessa palvelussuhteessa. Hallintovaliokunta painottikin mietinnössään karenssiajan pidentämisestä sitä, että rajoitusten tulee noudattaa ja olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja perustua tapauskohtaiseen arviointiin.¹⁸²

Karenssisopimuksen rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaavaa korvausta. Virkamiehellä on ilmoitusvelvollisuus ilmoittaa viranomaiselle siirtymisestään esimerkiksi uuteen palvelussuhteeseen virkasuhteen aikana sekä rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Karenssisopimukseen voidaan lisätä määräys sopimussakosta. Sopimussakko voi olla enintään kaksinkertainen rajoitusajalta maksettava korvauksen määrä. Sopimussakolla pyritään osaltaan varmistamaan karenssisopimuksen tarkoituksenakin olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta koko rajoitusaikana. Jos sopimuksessa ei ole sovittu sopimussakosta määräytyy karenssisopimuksen rikkomisesta seurautuva vahingonkorvaus vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti. Viranomaisella on arvioitava tilanteen, onko virkamiesten siirtymisessä kyse lain säännöksen mukaisesta tilanteesta, jolloin karenssisopimuksen ehdot rajoitusajasta astuisivat voimaan. Rajoitusaikaa ei voida määrätä virkamiehelle eikä karenssisopimus sido sellaisessa tilanteessa, jossa virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.¹⁸³

¹⁸² HaVM 7/2022 vp – HE 187/2021 vp, s. 3-5.

¹⁸³ Kuusikko, 2018, s. 777–778; Oka dnro OKV/149/10/2020, s. 2–3.

Oikeuskanslerin antamassa ratkaisussa OKV/149/10/2020 käsiteltiin puolustusministeriön toimintaa jättää perimättä sopimussakko entiseltä komentajalta Jarmo Lindbergiltä karenssisopimuksen rikkomisesta. Kyseisessä ratkaisussa pidettiin moitittavana Lindbergin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ja sopimusrikkomusta. Tapauksessa kuitenkin huomion arvoista oli se, että karenssisopimuksen sopimussakkoa pidetään sopimukseen perustuvana, jolloin viranomaiselle jää harkintavalta tilannekohtaisesti arvioida sopimussakon perimisestä joko kokonaan tai osittain, vaikkakin itse lain sanamuoto onkin muotoiltu varsin ehdottomaan sanamuotoon. Hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat viranomaisen harkintavaltaa. Oikeuskansleri nostaa ratkaisussaan esille, että hallintotoiminnan puolueettomuuden turvaamiseksi karenssisopimusten noudattaminen ja käyttäminen on erityisen tärkeää. Toiseksi esille nousee harkintavallan käyttäminen, jonka käyttämisessä tulee huomioida hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja niiden osana suhteellisuusperiaate. Tapauksessa oikeuskansleri katsoi, että puolustusministeriö ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa eikä käyttänyt sitä väärin jättämättä perimättä sopimussakkoa entiseltä komentajaltaan.¹⁸⁴

Julkisuudessa on riittänyt puhetta virkamiehien kanssa tehtyjen karenssisopimusten valvonnasta. Erityisesti ovat puhuttaneet tilanteet, jossa virkamiehille maksettaisiin korvauksia rajoitusajalta perusteetta.¹⁸⁵ Valtion virkamieslain 44 §:ssä ei ole erillisiä säännöksiä karenssisopimusten noudattamisen valvonnasta. Myöskään ministerin käsikirjassa taikka valtiovarainministeriön karenssisopimusten ohjeistuksessa ei ole mainittu tai ohjeistettu, kuinka sopimusten noudattamisen valvontaa suunnitelmallisesti suoritettaisiin. Oikeuskansleri on ratkaisussaan OKV/954/10/2023 nostanutkin esille kyseisen ongelmallisen tilanteen ja ehdottikin ratkaisussaan, että karenssisopimukseen tulisi liittää suunnitelmallinen valvonta.¹⁸⁶ Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta on nostanut esille lausunnossaan liittyen hallituksen esitykseen valtioneuvoston jäseniin liittyvistä karensseista seikan, että kyseisessä esityksessä olisi syytä tarkastella myös niitä

¹⁸⁴ OKa dnro OKV/149/10/2020

¹⁸⁵ Kts. <https://yle.fi/a/74-20029008>

¹⁸⁶ OKa dnro OKV/954/10/2023

karenssipäätöksen jälkeisiä tilanteita, jossa ilmoituksen mukainen siirtyminen uuteen tehtävään tai toimeen ei tapahdukaan todellisuudessa.¹⁸⁷

Virkamiehien niin sanotusta etupainotteisesta karenssista ohjeistetaan muun muassa valtionvarainministeriön antamassa ohjeessa karenssisopimuksista ja tehtävien järjestämisestä palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä. Ohjeen mukaisesti virkamiehen tulee pidättäytyä vähintään puolen vuoden ajaksi käsittelemästä edellisen työnantajansa, tämän kumppaneiden tai kilpailijoiden asioita, jotka voivat vaarantaa luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen. Uuden virkamiehen on myös ilmoitettava viranomaiselle paluuoptiostaan entiseen tehtäväänsä, joka osalta virkamiehen tuleekin pidättäytyä osallistumasta taustatyönantajansa asioiden käsittelystä paluuoption voimassaolon ja sen jälkeisen tulokarenssin ajan.¹⁸⁸

Virkamiehiä koskeva karenssisääntelyn keskeisimpänä ajatuksena on varmistaa hallinto- toiminnan luottamusta sekä puolueettomuutta. Karenssisääntely kytkeytyy perimmäisen ajatuksenkin johdosta tässä tutkielmassa käsiteltäviin sidonnaisuuksiin. Esimerkiksi karenssisopimukset estävät salassa pidettävän tiedon leviämisen, mutta myös karenssien tarkoituksena on taata luottamusta julkishallintoa kohtaan siten, ettei eturistiriidat eli sidonnaisuudet vaaranna luottamusta hallintotoimintaa kohtaan. Erityisesti tulokarenssit ilmentävät hyvin tätä yhtymäkohtaa, koska tulokarensseilla kuten myös sidonnaisuuksista ilmoittamisella pyritään estämään mahdollisten eturistiriitojen vaikutus puolueettomaan päätöksentekoon.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta, VN/3166/2022, s. 3.

¹⁸⁸ Valtiovarainministeriö, VN/16225/2022, s. 2–3; Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2014, s. 38.

¹⁸⁹ Kuusikko, 2018, s. 777–779.

5.3 Ministerikarenssit

Ministereiden sivutoimista ja sidonnaisuuksista säännellään perustuslain tasoisesti perustuslain 63 §:ssä. Tämän mukaisesti valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä muutakaan sellaista tehtävää, joka voi haitata ministerien tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa ministerinä. Perustuslain sääntely ei ylety kuitenkaan koskemaan ministeritehtävien jälkeistä aikaa, vaan tulee ainoastaan koskemaan sitä aikaa, kun henkilö toimii ministerinä.¹⁹⁰ Julkiseen keskusteluun onkin viime aikoina noussut keskustelua ministerien siirtymisestä yksityiselle puolelle heti ministerikauden jälkeen taikka jo ministerikauden aikana. Kyseisen pyöröviilmiön estämiseksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ottaneet kantaa ja ehdottaneet säännöstarpeiden valmistelua ministereiden siirtymisen rajoittamiseksi yksityiselle puolelle.¹⁹¹

Ministerit ovat sitoutuneet nykyisellä hallituskaudella vapaaehtoisesti ilmoittamaan siirtymisestään muihin tehtäviin valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Kyseinen periaatepäätös koskee ministereitä koko ministeriajan. Kyseisen periaatepäätöksen mukaisesti valtion virkamieseettinen neuvottelukunta voi ministerin antaman ilmoituksen perusteella suositaa ministerille enintään kuuden kuukauden karenssiaikaa, jos neuvottelukunta toteaa, että ministerin siirtyminen uusiin tehtäviin aiheuttaisi eturistiriidan ministerin tehtävän vastualueeseen, tehtäviin, toimialaan tai muutoin heikentää luottamusta julkisen hallinnon toimintaa kohtaan.¹⁹² Kyseinen periaatepäätös ei ole kuitenkaan oikeudellisesti velvoittava.¹⁹³

Ministerien karenssisääntelystä on ollut lakihankkeita aina vuodesta 2018 alkaen. Kuitenkaan kyseiset lakihankkeet eivät ole johtaneet säännöksiin voimaantuloon. Nykyinen Petteri Orpon hallitus on kirjannut hallitusohjelmassaan saada sääntely ministerien

¹⁹⁰ Valtiovarainministeriö VM/956/00.01.00.00/2014, s. 4; OKa dnro OKV/327/1/2019, s. 4–5.

¹⁹¹ HE 192/2022 vp, s. 3.

¹⁹² Valtioneuvoston periaatepäätös VNK/2023/61; Lankinen & Pietarinen 2023, s. 21.

¹⁹³ OKa dnro OKV/329/1/2019, s. 6.

karensseja kohdistuva lainsäädäntöhanke loppuun.¹⁹⁴ Sääntelystä on ollut rauennut hallituksen esitys 192/2022 vp, jonka tavoitteena on säännellä juuri ministerien karenssisäännöksistä, jotta pystytään turvaamaan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön estämällä eturistiriitatilanteiden syntymisellä silloin kun ministeri siirtyy uusiin tehtäviin toimikautensa jälkeen.¹⁹⁵ Kyseistä rauennuttakin hallituksen esitystä voidaan tarkastella tässä yhteydessä, koska lakihanketta ollaan edistämässä tulevassakin hallitusohjelmassa.

Kyseissä esityksessä esitetään säännöksiä ministerin tehtävään liittyvistä karensseista, joka laintasoisesti määräisi sen, että ministerinä toimivan henkilön oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin voitaisiin rajoittaa valtion virkamieslain karenssisäännöksiä tapaisesti enintään 12 kuukauden määräajaksi. Ministeriä koskisi myös kyseiseltä rajoitusajalta ilmoitusvelvollisuus aikeista ottaa vastaan uusi tehtävä tai toimi. Ministerin karenssin edellytyksenä olisi, että henkilöllä on tai on ollut pääsy sellaiseen salassa pidettävään tietoon tai muuten julkisuutta muuten rajoittavaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää hyödyksi tai toisten haitaksi uudessa tehtävässä tai toimessa. Toisena edellytyksenä olisi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtyminen voitaisiin katsoa heikentävän ja vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Ministereitä koskeva karenssisääntely on hallituksen esityksessä hyvin samansisältöinen kuin valtion virkamiehiä koskeva karenssisääntely.¹⁹⁶

5.4 Karenssisääntelyn laajentaminen kunnallishallintoon

Kunnallishallinnon nykytila poikkeaa viranhaltijoiden osalta virkamieslain säännöksistä, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä koskien viranhaltijoiden karenssisopimuksia. Valtion virkamieslain karenssisopimuksia koskevissa säännösvalmisteluissa perustuslakivaliokunta esitti karenssisääntelyn kehittämistä ja yhtenäistämistä

¹⁹⁴ Pöysti & Majuri, 2020, s. 61; Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 214.

¹⁹⁵ HE 192/2022 vp, s. 8.

¹⁹⁶ HE 192/2022 vp, s. 8–9.

siten, että kyseinen karensisääntely koskisi myös kunnallisia viranhaltijoita.¹⁹⁷ Karensisäännöspuutteet ilmenevät tilanteissa, jossa kunnan viranhaltija siirtyy viranhaltijatehtävästään toiseen esimerkiksi yksityisen puolen tehtävään. Tällöin esteellisyys- ja sidonnaisuussäännökset eivät sovellu ajallisesti, koska esteellisyys- ja sidonnaisuussäännökset velvoittavat viranhaltijaa vain silloin, kun hän on palvelussuhteessa kuntaan.¹⁹⁸ Osaltaan kunnallishallinnossa palvelusuhteen jälkeistä aikaa konkreettisesti säänteleväksi laiksi jää julkisuuslain (1999/621) 23 §:n salassa pidettävän tiedon vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto, joka koskee kunnan viranhaltijoita samoin kuten valtion virkamiehiä.¹⁹⁹

Karensisopimusten ylettämistä kunnallishallintoon nähdään perusteltuna yhtenäistää viranhaltijoita ja virkamiehiä koskevien säännösten osalta. Myös pyöröovi-ilmiön estäminen ja muuten ennakkollinen puolueettomuuden turvaaminen kunnallishallintoa kohtaan puoltaa karensisääntelyn ulottamista viranhaltijoihin. Esimerkiksi Haapalehto nostaa julkaisussaan esille, että kunnallisten päättäjien siirtyminen suoraan liike-elämän palvelukseen on yksi korruption kohteista kunnissa.²⁰⁰ Kunnallishallinnon hankinnat on koettu ja mielletty korruption riskikohteeksi erityisesti paikallisuuden vuoksi. Kunnallishallinnon ongelma paikallisuuden kanssa on se, että samoilla henkilöillä voi olla monia erilaisia asemia, toimivaltaa ja sidonnaisuuksia yksityisissä yrityksissä paikallisesti. Kuntien hankinnat ovat merkittäviä ja niillä on usein suuri taloudellinen merkitys. Tämä voi herättää kysymyksiä kunnallishallinnon puolueettomuuden ja julkisten hankintojen avoimuudesta ja tasapuolisuudesta, jos henkilöt siirtyvät suoraan päättävistä tehtävistä yksityiselle puolelle tai päinvastoin.²⁰¹

¹⁹⁷ PeVL 35/2016 vp – HE 90/2016 vp, s. 2.

¹⁹⁸ Luoto, 2009, s. 2.

¹⁹⁹ Mansikka, 2014, s. 16.

²⁰⁰ Haapalehto, 2018, s. 6–7.

²⁰¹ Kiviaho & Knuutinen, 2022, s. 38.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää ja määritellä sidonnaisuudet julkisten tehtävien hoitamisessa ja mitä esteellisyysperusteita voi tulla nykyisen lainsäädännön mukaisesti sovellettavaksi sidonnaisuuksien perusteella. Toisena keskeisenä tutkimuskysymyksenä tutkielmassa oli selvittää eturistiriitoja, jotka syntyvät siirryttäessä julkiselta yksityiselle puolelle tai päinvastoin. Karensisäännöksiä osalta tutkimuksessa käsiteltiin virkamiehiä koskevaa jo voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä sivutaan säännöspuutteita kunnallishallinnon osalta.

Julkishallinnon luotettavuuden ja riippumattomuuden kannalta hyvän hallinnon periaatteet kuten objektiviteettiperiaate ovat suuressa roolissa ohjaamassa virkamiehien ja viranhaltijoiden toimintaa. Esteellisyys- ja sidonnaisuussäännökset ovat omalta osaltaan takaamassa hyvän hallinnon periaatteita. Kyseiset esteellisyys- ja sidonnaisuuskysymykset ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa. Esimerkiksi yleisesti on katsottu, että suoranaisesti sidonnaisuuksien muodostama esteellisyys ei ole moitittavaa, mutta esteellisenä toimiminen on hallintolain mukaisesti kiellettyä. Virkamieslain sidonnaisuussäännökset kuitenkin on luotu estämään moitittavien esteellisyyksien muodostumisia, jotta julkishallinnon riippumattomuus ja luotettavuus ei vaarantuisi eikä hallintolain tai kuntalain mukaisia esteellisyytilanteita syntyisi.

Tämän tutkimuksen keskeisempänä kysymyksenä oli selvittää ne oikeudelliset reunaehdot sidonnaisuuksille ja kuinka kyseiset sidonnaisuudet voivat muodostaa esteellisyyden hallintolain tai kuntalain mukaisesti virkamiehelle tai viranhaltijalle. Sidonnaisuuksista ilmoittamiseen on omat säännökset valtion virkamieslaissa sekä kuntalaissa. Näiden säännöksiä ajatuksena onkin juuri velvoittamaan virkamiehiä ja viranhaltijoita ilmoittamaan ennakkoon kaikki ne sidonnaisuudet, jotka voivat aiheuttaa virkatehtävissä esteellisyytilanteita. Virkamiehen tuleekin antaa selvitys sidonnaisuuksistaan ennen nimittämistään virkaan. Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säännellään valtion virkamieslain 8 §:ssä sekä kuntalain 84 §:ssä. Näiden säännösten mukaisesti eturistiriidat eli sidonnaisuudet, jotka voivat muodostaa esteellisyytilanteita ja ovat sidonnaisuuksien ilmoittamisen

piirissä ovat muun muassa elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä ja muu varallisuus, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrät ja perusteet, virkaa kuulumattomat tehtävät, luottamus- ja hallintotehtävät sekä muut sivutoimet. Ilmoittamisvelvollisuuden piiri on tyhjentävästi kerrottu molemmissa laeissa ja se onkin asetettu koskemaan virastojen ja kunnan ylimpiä virkamiehiä ja viranhaltijoita. Kysymyksenä herääkin olisiko sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvoitetta syytä laajentaa sivutoimisääntelyn kanssa koskemaan koko virkamies- ja viranhaltijaryhmää? Osaltansa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvoitteen laajentaminen koskemaan kaikkia olisi tukemaan yleistä luottamusta julkishallintoa kohtaan, mutta kuinka tarpeenmukaista ilmoittamisvelvollisuutta olisi laajentaa. Esimerkiksi hallinnollisen taakan merkittävän kasvamisen sekä yksityisyyden piiriin liittyvien seikkojen johdosta kunnallisessa lainsäädännössä ei katsottu tarpeelliseksi ulottaa ilmoittamisvelvollisuutta kuin merkittävimpiin kunnallishallinnon tehtäviin.²⁰²

Sivutoimisääntely koskee kaikkia virkamiehiä ja viranhaltijoita ja tästä säännellään valtion virkamieslaissa sekä laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta. Pääsääntöisesti sivutoimena voidaan pitää kaikkea taloudellista toimintaa, jossa virkamies on aktiivisesti mukana, yksityiskohtaisemmin tämänlaista toimintaa ovat esimerkiksi palkattu työ ja elinkeinotoiminta. Olennaista sivutoimisääntelyn osalta sivutoimen määrittelyssä on kohta, onko virkamiehellä oikeus kieltäytyä tehtävästä. Sivutoimena voidaankin pitää tilanteita, jossa virkamiehellä on ollut oikeus kieltäytyä, mutta sen sijaan, jos virkamiehellä ei ole ollut oikeutta kieltäytyä tehtävästä sitä ei pidetä sivutoimena. Sivutoimisääntelyn tausta-ajatuksena onkin taata virka-ajan käyttäminen virkatehtävien hoitamiseen ja estää mahdollisia esteellisyystilanteita.

Hallintolain ja kuntalain esteellisyyssäännökset luovat perustaa hyvän hallinnon toteutumiselle, jota myös sidonnaisuus- ja sivutoimisääntelyt täydentävät. Kuten edellä mainitsinkin esteellisyys-, sidonnaisuus- ja sivutoimisääntelyt kaikki ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa ja ovat takaamassa julkisen hallinnon puolueettomuutta ja luotettavuutta. Sidonnaisuus- ja sivutoimisääntelyt ovat luotu ennakolliseksi sääntelyksi estämään

²⁰² Kuusikko, 2018, s. 767; HaVM 55/2014 vp – HE 268/2014 vp, s. 13.

yleisen luottamuksen säilyttäminen puolueettomuuteen on karensisääntelyn keskeisiä ajatuksia. Karensisääntelystä valtion virkamiehien osalta säännellään valtion virkamieslain 44 §:ssä. Tämän mukaisesti virastot voivat tehdä karensisopimuksen virkamiehien kanssa, jossa rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen tai aloittamaan elinkeinotoimintaa. Edellytyksenä on kuitenkin sopimuksen tekemiselle, että virkamiehellä on virkatehtävissään pääsy salassa pidettävään tai muutoin sellaiseen julkisuudelta suojaamaan tietoon, jota voitaisiin käyttää olennaisella tavalla omaksi hyödyksi toisten vahingoksi uudessa tehtävässä.

Nykyisessä karensisääntelyssä on vielä omat puutteensa. Esimerkiksi karensisopimusten valvonnan suunnitelmallinen valvonta on nykyiseltään heikkoa. Suunnitelmallisen valvonnan puuttuminen voi aiheuttaa karensisopimusten hyödyntämisen niin kutsutuina kultaisina käden puristuksina, joka ei ole karensisopimussääntelyn lähtökohta. Myös koko julkishallintoa ajatellen karensisopimukset koskevat nykyiseltään vain valtion virkamiehiä eivätkä esimerkiksi kunnallishallinnossa työskentelevät kuulu karensisääntelyn piiriin. Karensisopimusten ylettämistä myös kunnallishallintoon puoltavat esimerkiksi sääntelykokonaisuuden yhtenäistäminen sekä pyöröovi-ilmiön kitkeminen myös kunnallishallinnossa. Tulevaisuudessa karensisääntelyä tulisikin tarkastella uudestaan lisäämällä sääntelyä suunnitelmallisen valvonnan järjestämisestä sekä yhtenäistää sääntelyä koskemaan koko julkishallintoa.

Lähteet

- Bruun, N. (2022). *Työoikeiden perusteet*. Alma Talent.
- Ervasti, K. (2012). *Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä*. Edilex.
<https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeustiede/103240002.pdf>
- Haapalehto, S. (2018). *Korruptio ja eettisyys kunnassa*. Kuntaliitto.
- Hannus, A., Niemi, A. E., & Hallberg, P. (2009). *Kuntalaki*. Talentum.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. Talentum.
- Hautamäki, V. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita.
- Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Publishing.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki. https://www2.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf.
- Hirvonen, A. (2012). *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsinki.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely*. Edita.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen*. Talentum.
- Kinnunen, A., Groop, C. & Korruption vastainen yhteistyöverkosto. (2017). *Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi*. Oikeusministeriön julkaisu ja lausuntoja 14/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-571-3>
- Kiviaho, M. & Knuutinen, M. (2022). *Korruption torjunta kunnallishallinnossa – Askel merkkejä hyvään hallintoon*. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 2022:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3>
- Koskinen, S. (2014). *Näkökohtia viranhaltijalääkäreiden kilpailevasta toiminnasta*. Edita.
www.edilex.fi/artikkelit/13855
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2016). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Alma Talent.
- Korkea-aho, E. & Tiensuu, P. (2018). *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-608-9>
- Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent.

- Kulla, H. & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent.
- Kuusikko, K. (2018). *Esteellisyys hallinnossa*. Alma Talent.
- Laakso, S. (2012). *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto.
- Lankinen, T. & Pietarinen, P. (2023). *Ministerin käsikirja*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47. Valtioneuvosto.
- Luoto, I. (2009). *Aikaisempi yhteisöjääviys muodosti erityisen syyn, joka vaaransi käsittelijän puolueettomuuden*. Edilex. www.edilex.fi/lakikirjasto/0000.pdf
- Mansikka, T. (2014). *Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon*. Edita Publishing Oy. www.edilex.fi/artikkelit/13478
- Miettinen, T. (toim.). (2016). *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy. www.edilex.fi/kirjat/16170
- Miettinen, T. & Väättäin, U. (2006). *Hallintolaki hallintotoiminnassa: Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti I*. Oikeusministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75982/omju_2006_9_hallintolaki.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Muukkonen, M. (2021). *Kuntavaaliehdokkaan vaalirahoitus, sen kerääminen, käyttäminen ja ilmoittaminen*. Edita. www.edilex.fi/artikkelit/23048
- Muukkonen, M. (2022). *Viranhaltijat kunnan omistajaohjauksen välineinä – oikeudellisista ongelmista*. Katsauksia ja pienempiä kirjoituksia. Lakimies 6/2022. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/1000820006.pdf>
- Mäenpää, O. (2004). *Hallinto-oikeus*. WSOY.
- Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Mäenpää, O. (2012). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent.
- Määttä, T. (toim.). (2012). *Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja 2012*. Oikeustieteiden laitos Joensuu. https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/10545/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Määttä, T. & Paso, M. (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Niemivuo, M., Kuusikko, K. & Keravuori-Rusanen, M. (2010). *Hallintolaki*. Talentum.
- Pöysti, T. & Majuri, T. (2020). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019*. Oikeuskanslerinvirasto.
- Rautiainen, H. & Äimälä, M. (2008). *Työsopimuslaki*. Talentum Media.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2021). *Kuntayhtiö*. Alma Talent.
- Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013). *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli-verkostot Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182. https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-429-2.pdf.
- Salminen, A. & Viinamäki, O. (2017). *Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat?* Vaasan yliopiston raportteja 3. https://www.uwasa.fi/sites/default/files/midgard/links/isbn_978-952-476-740-8.pdf
- Siikavirta, K. (2007). *Oikeuspolitiikka ja funktionaalinen oikeustiede*. Oikeus 4/2007. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/50920006.pdf>
- Skön, K. & Tolpo, A. (23.7.2023) Yle. *Valtioneuvoston kanslia selvittää poliittisille avustajille maksetut kymmenientuhansien eurojen korvaukset*. Noudettu 16.3.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20029008>
- Sutela, M. (2004). *Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa – Vaarantaako viranomaisen enakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa?* Edilex. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/2378.pdf>
- Tolvanen, M. (2018). *KKO 2017:92: Esteellisyys ja rikosvastuu*. Edilex. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor legis/18839.pdf>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019). *Kilpailukieltosopimuksia selvittäneen työryhmän muistio. TEM raportteja 2019:46*. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161738/TEM_46_2019_Kilpailukieltosopimuksia_selvittaneen_tyoryhman_muistio.pdf
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Valtioneuvosto.

- Valtion virkamieseettinen toimikunta. (2014). *Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja ja lausuntoja 3/2014. https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ministerioiden_julkaisut/12312.pdf
- Wähä, S. (2013). *KHO: 2013:55 – asemakaava – kunta – viranhaltija – esteellisyys – puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä – valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö*. Edilex. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/11293.pdf>

Virallislähteet

- HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaeksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
- HE 284/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Suomen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.
- HE 236/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 8/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 298/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeksi.
- HE 90/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 187/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 192/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HaVM 55/2014 vp – HE 256/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 55/2015 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeksi.

HaVM 7/2022 vp – HE 187/2021 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 7/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

PeVL 35/2016 vp – HE 90/2016 vp. Valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

VM/956/00.01.00.00/2014 Valtionvarainministeriö. Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus toimenpiteiksi ministerien sekä valtiosihteerin ja ministerien erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin.

VM/561/00.00.00/2017 Valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston ohjesääntö 17 §, Sivutoimet ja esteellisyys.

VN/16225/2022 Valtiovarainministeriö. Karensisopimus ja tehtävien järjestäminen palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä.

VNK/2023/61 Valtioneuvoston periaatepäätös ministerin toimenpiteistä hänen siirtyessä muihin tai muuhun toimintaan.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 1990 A 81

KHO 1998:5

KHO 11.9.2001/2122

KHO 18.3.2008/569

KHO 2009:72

KHO 2012:100

KHO 2013:55

KHO 2013:2996

KHO 2014:109

KHO 25.6.2014/2029

KKO 2016:39

KHO 2017:1

KHO 28.5.2018/2540

KHO 2019:4

KHO 2020:80

KHO 15.10.2020/H445

KKO 2017:92

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

AOAM 10.12.2013. Dnro 1586/4/12. Virkamiesten virkavapaudet työskentelyyn kaivos-yhtiöissä voivat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen.

EOAM 10.10.2002 Dnro 2353/4/00. Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuus ja asiakirjojen huolellinen käsittely.

EOAM 25.2.2009. Dnro 2730/4/07. Ammattikorkeakoulun opettaja oli esteellinen arvostelevaan lapsensa tenttisuorituksia.

EOAM 25.6.2009 Dnro 4010/4/07. Kunnan eläinlääkäri oli esteellinen koirahoitolan tarkastelussa.

EOAM 15.5.2013 Dnro 182/4/15. Gallen-Kallela-Sirenin puolueettomuus vaarantui Guggenheim-hankkeen valmistelussa.

OKa 28.4.1995 Dnro 3/51/95. Valtion vakuusrahastoa koskevat esteellisyysskysymykset.

OKa 19.11.1998 Dnro 23/20/98. Ministeriöiden kansliapäälliköiden sidonnaisuuksista.

OKa 28.08.2001 Dnro 45/1/01, 278/1/01 ja 567/1/01. Valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä ministeriön kansliapäällikön esteellisyydestä.

OKa 02.10.2001 Dnro 32/20/01. Työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan sivutoimet.

OKa 13.6.2006 Dnro 595/1/05. Kunnanjohtajan esteellisyys.

OKa 16.6.2010 Dnro. OKV/6/50/2010. Työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön esteellisyys.

OKa 16.11.2020 Dnro OKV/149/10/2020. Puolustusministeriön menettely entisen puolustusvoimainkomentajan karenssisopimusta koskevassa asiassa.

OKa 15.3.2022 Dnro 2905/10/2020. Asianosaisesteellisyys varahenkilön nimeämisessä.

OKa 14.12.2022 Dnro OKV/3263/10/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusprofessorin sivutoimi yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana.

OKa 27.9.2023 Dnro OKV/10/2023. Kansanedustajan luottamustehtävät ja poliittisten avustajien karenssisopimukset.