

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Heikki Kulla

Kaksoisroolit julkishallinnossa

Johdanto

Julkishallinnossa painotetaan taloudellisuutta, tehokkuutta ja joustavuutta. Organisaatioita on kevennetty ja viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita väljennetty. Toimintoja yksityistettäessä sääntelymalli on monelta osin muuttunut yksityisoikeudelliseksi. Rajanveto julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten intressien välillä on aikaisempaa vaikeaselkoisempi. Vastaavasti henkilöstön tehtävät edellyttävät usein paneutumista eri rooleihin, toisinaan myös kaksoisrooleihin. Luottamushenkilöihin, virkamiehiin ja viranomaisiin kohdistuva puolueettomuusvaatimus on korostunut lainsäädännössä, laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä. Puolueettomuudella ja läpinäkyvyydellä on merkitystä erityisesti niissä tilanteissa, joihin esteellisyysäännökset eivät suoraan sovellu.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan käsitteen kaksoisrooli sisältöä ja käyttötapoja lähinnä julkisoikeudellisessa kielenkäytössä. Huomiota kiinnitetään etenkin sääntelyihin, oikeuskäytäntöön ja oikeussystemaattisiin näkökohtiin.¹

Kaksoisroolin käsite

Kaksoisrooli on tuttu elokuvista ja näytelmistä. Sama henkilö näyttelee elokuvassa tai näytelmässä kahta tai useampaa roolia, ei kuitenkaan samanaikaisesti. Yleiskieleen levinneenä *kaksoisrooli* sisältää saman ajatuksen siten laajennettuna, että henkilö voi olla yhtä aikaa useammassa roolissa. Esimerkiksi työssä käyvä perheenäiti on samalla aviopuoliso ja lastensa kasvattaja. Vastaavasti lapsensa juniorijoukkuetta valmentava perheenisä on valmentaja ja lapsen vanhempi. Vain yhdessä roolissa eläminen ei olekaan mahdollista, ja kaksoisrooleja syntyy yhteiskunnassa varsin paljon. Roolin käsite sisältää kuitenkin ajatuksen kunakin roolin erillisyydestä. Mikäli roolit sekoittuvat täysin keskenään, toiminta ei aina vastaa tarkoitustaan.

¹ Olen antanut aiheetta sivuavan oikeudellisen lausunnon joulukuussa 2018.

Ainoastaan pieni osa rooleista on erikseen oikeudellisesti säännelty. Demokraattisessa ja dynaamisessa yhteiskunnassa ihmiset voivat esimerkiksi valita olinpaikkansa, työnsä ja elinkeinonsa periaatteessa vapaasti tiettyihin ammattirooleihin sitoutumatta. Myös kaksoisroolit ovat usein mahdollisia. Kuitenkin keskusteltaessa yhteiskunnallisesta vallankäytöstä sanaa *kaksoisrooli* käytetään yleensä kielteisessä sävyssä, koska kaksoisroolit voivat hämärtää vastuusuhteita ja mahdollistaa väärinkäytöksiä. Negatiivinen sävy on samanlainen kuin esimerkiksi sanoilla *hyväveliverkosto*, *korruptio* ja *kähmintä*.

Juridisessa kielenkäytössä kaksoisrooli ei ole vakiintunut käsite. Asia on näin siitä huolimatta, että monet sääntelyt, kuten esteellisyysäännökset ja hallintotoiminnan puolueettomuusvaatimus (hallintolain 6 §), voidaan ainakin välillisesti yhdistää kaksoisroolien kieltoon tai rajoitukseen. Lainsäädännössä käsitettä ei ilmeisesti ole käytetty, ja lainvalmistelun viittaukset käsitteeseen ovat harvinaisia.² Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvonnassa kaksoisrooli on ollut esillä harvakseltaan.³ Oikeuskirjallisuudessa käsitteeseen on viitattu lähinnä esteellisyden yhteydessä.⁴

Kielletyt kaksoisroolit

Vaalikelpoisuuden lakisääteiset rajoitukset

Valtiollisen ja kunnallisen osallistumisen rajoituksia on vanhastaan käytetty vaalikelpoisuuden ja äänioikeuden lakitasoisessa sääntelyssä.⁵ Esimerkiksi varattomuus tai rikoksesta tuomittu rangaistus ovat voineet olla osallistumisen esteenä. Nykyään kelpoisuuden rajoituksilla on merkitystä lähinnä vain sellaisissa tilanteissa, joissa pyritään estämään roolien liiallinen sekoittuminen ja varmistamaan hallintotoiminnan läpinäkyvyys ja puolueettomuus.

Lainsäädännössä on melko paljon sellaisia kelpoisuusrajoituksia, joiden tarkoituksena on estää henkilöä hoitamasta samanaikaisesti kahta julkishallinnon tehtävää. Kelpoisuutta kansanedustajan toimeen sääntelee perustuslain (731/1999) 27 §. Kansanedustajaksi ei voi-

² Kuitenkin kuntalakia (410/2015) ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevassa hallituksen esityksessä 268/2014 vp, s. 193 kaksoisrooliin viitattiin kuntalakiehdotuksen 73 §:n perusteluissa.

³ Eduskunnan oikeusasiamies nosti v. 1993 esiin valtion vakuusrahaston johtokunnan jäsenten aseman pankkituen myöntäjinä ja pankkien toiminnan valvojina kertomuksessaan Esteellisyysäännösten kehittäminen (1993 vp K 13). Tarpeeseen selkeyttää roolit apulaisoikeuskansleri viittaa ratkaisussa 28.4.2011 OKV/4/50/2009.

Työtuomioistuimen sivutoimisten jäsenten, joilla on päätoimi ministeriössä, osalta eduskunnan oikeusasiamies (EOA) otti kantaa ratkaisussaan 23.8.2017 EOAK 3841/2016. Asiakirjajulkisuutta koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisussa 2014:83 valittajat viittasivat vakuutuslääkäreiden kaksoisrooleihin.

⁴ Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Talentum 2015, s. 33 ja 502–503; Kirsi Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa. Alma Talent 2018, s. 566–567.

⁵ Epäilyt ihmisten kelpoisuudesta toimia valtion, kunnan tai kansakunnan täysivaltaisina jäseninä nousivat usein esiin autonomian ajan osallistumisriidoissa ja kielikiistoissa, ks. Max Engman, Språkfrågan. Finlands-svenskhetens uppkomst 1812–1922. Finlands svenska historia 3. Svenska litteratursällskapet 2016, s. 236–292.

da valita sotilasvirassa olevaa henkilöä. Kansanedustajana ei voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Viimeksi mainittu rajoitus ei sinänsä koske vaalikelpoisuutta vaan kelpoisuutta toimia kansanedustajana.⁶

Vaalikelpoisuudesta kunnan ja kuntayhtymän eri toimielimiin säädetään kuntalain 71–77 §:ssä.⁷ Yleiset kelpoisuusvaatimukset rajoituksineen ovat keskeinen keino varmistaa etukäteen kunnallishallinnon puolueettomuus, uskottavuus ja toimivuus.⁸ Lainvalmistelussa painotetun kannan mukaisesti kunnan asukkailla pitää sinänsä olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon. Vaalikelpoisuuden rajoituksista valtuustoon säädetään kuntalain 72 §:n 1 momentin neljäkohtaisessa luettelossa. Vaalikelpoinen ei ole muun muassa valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä. Säännöstä sovelletaan silloin, kun valvontatehtävät kuuluvat virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle. Säännös ei koske avustavaa henkilöstöä eikä työsuhteista henkilökuntaa. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei ulotu hallinto-oikeuden tuomareihin. He ovat kuitenkin valtuutetun kautensa aikana esteellisiä käsittelemään oman kuntansa lainkäyttöasioita.⁹

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen edellyttää sitä, että henkilö on vaalikelpoinen valtuustoon (kuntalain 73 §). Vaalikelpoisuuden rajoitukset sisältyvät pykälän 1 momentin nelikohtaiseen luetteloon. Lisäksi henkilöstön edunvalvonnasta huolehtiviin henkilöihin kohdistuvasta rajoituksesta säädetään 2 momentissa. Kaikki nelikohtaisen luettelon kohdat ja 2 momentti ovat tulkinnanvaraisia mutta ilmentävät pyrkimystä ehkäistä kaksoisroolien syntymistä. Kolme ensimmäistä kohtaa koskevat tietyn edellytyksen kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa henkilöä.

Kuntalain 73.1 §:n luettelon neljännen kohdan mukaan vaalikelpoinen ei ole ”henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa”.

Neljättä kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön (konserniyhtiön) hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneen (kuntalain 73.4 §). Viimeksi mainittu rajoitus otettiin lakiin hallintovaliokunnan ehdotuksesta, ”koska 4 kohdan sanamuodosta ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, että kyseistä kohtaa ei sovelleta kunnan

⁶ HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 83.

⁷ Harjula – Prättälä 2015, s. 476–521.

⁸ HE 268/2014 vp, s. 190; asiasta myös Tanja Mansikka, Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy. Turun yliopisto 2019, s. 66–79.

⁹ HE 268/2014 vp, s. 190.

määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneen”.¹⁰ Samalla kyse oli vaalikelpoisuussäännöksen muuttamisesta vastaamaan sitä, että yhteisöjäävin aikaisemman lain mukainen poikkeus (kuntalaki 365/1995, 52.4 §, laki kuntalain muuttamisesta 519/2007) ei enää koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä (kuntalain 97.4 §).

Esteellisyys

Esteellisyysäännöksillä varmistetaan hallintotoiminnan puolueettomuutta ja torjutaan samalla kaksoisrooleja. Esteellinen eli jäävi henkilö ei saa ottaa osaa hallintoasian tai lainkäyttöasian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä (hallintolaki 434/2003, 27.1 §). Tarkoituksena on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiankuulumattomat sivuvaikutteet. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa esteellisyydellä on vakiintuneesti tarkoitettu sitä, että virkamies on käsiteltävään asiaan, sen asianosaisiin tai asiassa tehtävän ratkaisun vaikutuspiiriin muuten kuuluviin henkilöihin sellaisessa suhteessa, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa.¹¹ Lyhyemmin ilmaistuna virkamiehen henkilökohtaiset vaikuttimet eivät saa vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuutta.¹²

Hallintotoiminnan esteellisyysperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Erityisistä esteellisyysperusteista tärkeimmät ovat kuntalain 97 §:ssä. Säännökset hallintotuomarin jääveistä ovat oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 13 luvussa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 5 §:ssä. Tässä yhteydessä tarkastellaan ensisijaisesti hallintotoiminnan jäävejä.

Esteellisyysäännösten soveltamisala määrää osaltaan sen, miten henkilön asemaa menettelyssä on arvioitava. Hallintolain 27.1 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Toisen momentin mukaan, mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Käytännössä tulkinnanvaraisuutta on liittynyt muun muassa asiantuntijan ja muun lausunnon antajan roolien arviointiin. Huomioon on otettava osaltaan se, mikä merkitys lausun-

¹⁰ Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM) 55/2014, s. 12.

¹¹ Puolueettomuudesta ja esteellisyydestä yksityiskohtaisesti Kuusikko 2018, s. 1 ja 65–88; ks. myös Seppo Laakso – Outi Suviranta – Veijo Tarukannel, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto 2006, s. 191; HE 88/1981 vp hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 19; HE 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 79–82; Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus (III: Hallintomenettely ja hyvän hallinnon taaket, Esteellisyysperusteet). Alma Talent 2018; Matti Niemivuo – Marietta Keravuori-Rusanen – Kirsi Kuusikko, Hallintolaki. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2010, s. 228–231; Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. 10., uudistettu painos. Alma Talent 2018, s. 192–194; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle 1993 vp K 13: Esteellisyysäännösten kehittäminen, s. 8.

¹² HE 88/1981 vp, s. 19.

nolla on asian ratkaisemisessa.¹³ Mikäli kyse on oikeudellisesti sitovasta lausunnosta, esteellisyssäännökset soveltuvat. Pelkän selvityksen antajaan säännöksiä ei yleensä voida soveltaa. Useissa tilanteissa esteellisyssäännösten soveltuvuus on säännelty erikseen.¹⁴

Hallintolain 28.1 §:n esteellisyysperusteista ensimmäinen eli asianosaisjäävi viittaa selvimminkin kaksoisroolin kieltoon. Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Toisin sanoen virkamies ei saa käsitellä omaa tai läheisensä asiaa. Toisin sanoen vain yhdessä roolissa toimiminen, joko virkamiehenä tai asianosaisena, on lainmukaista.

Esteellisyysperusteista jonkinasteisen kaksoisroolin kiellon sisältävät myös edustajanjäävi (2), intressijäävi (3), palvelussuhdejäävi (4), yhteisöjäävi (5) ja virasto- ja laitosjäävi (6). Vastaavasti yleislausekkeen (7) alaan voi kuulua eri roolien arviointia.¹⁵ Esteellisyysperusteet kuitenkin poikkeavat toisistaan esimerkiksi sen suhteen, kuinka tarkasti esteellisuuden perustava henkilön asema on määritelty. Intressijäävi on luonteeltaan joustava oikeusnormi, kun taas yhteisöjäävi määrittelee esteellisuuden perustavat asemat tarkasti. Tosin myös tämä peruste sisältää yleisluonteisia kriteerejä, kuten ”– – sitä vastaavassa asemassa – –” ja intressijäävin perusteen. KHO katsoi ratkaisussa 2018:24, että osakeyhtiölle oli valtuuston käsittelemässä asiassa odotettavissa yhteisöjäävin tarkoittamaa erityistä hyötyä. Asian valmisteluun kunnanhallituksessa osallistunut yhtiön toimitusjohtaja oli yhteisöjäävin perusteella ollut esteellinen käsittelemään asiaa.

Kaksoisroolien ehkäisemisen kannalta keskustelua on herättänyt erityisesti yhteisöjäävin soveltaminen kunnan konserniyhteisön tai säätiön hallinnossa toimiviin. Kyse on yhtäältä edellä tarkastelluista vaalikelpoisuussäännöksistä ja toisaalta esteellisuuden sääntelystä. Voimassa olevan kuntalain 97.4 §:n mukaan jääviä sovelletaan täysimääräisesti. Sääntelyllä palattiin ennen vuotta 2007 vallinneeseen oikeustilaan. Vuoden 1995 kuntalain (365/1995) muutoksella (519/2007) niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus oli ulotettu kunnan konserniyhteisön hallintoon osallistuviin.¹⁶ Tavoitteena oli kunnan konsernijohtamisen edellytysten parantaminen.

Mainitulla yhteisöjäävin soveltamisalan laajentamisella kuntakonsernin yhteisöihin pyrittiin selkeyttämään omistajaohjausta ja valvontaa.¹⁷ Henkilö ei voisi valvoa ja ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta hän vastaa. Kyse oli läpinäkyvyyden takaamisesta ja kaksoisroolien ehkäisemisestä.

¹³ HE 72/2002 vp, s. 80.

¹⁴ Asiasta yksityiskohtaisesti Kuusikko 2018, s. 202–217.

¹⁵ KHO katsoi ratkaisussaan 2019:76 lastensuojelujohtajan esteelliseksi HL 28.1 §:n 7 kohdan yleislausekkeen nojalla, koska hän oli tehnyt huostaanottohakemuksen ja asianomistajana kyseisen lapsen äitiä koskevan tutkintapyyntö.

¹⁶ Yhteisöjäävin poikkeusta sovelletaan nykyään vain kunnallisessa liikelaitoksessa ja kuntayhtymässä (Kuntal. 97.4 §). Niiden hallintoon osallistuva henkilö on kuitenkin tietyin edellytyksin esteellinen. Asiasta virkavastuun kannalta Mansikka 2019, s. 69–70 ja osakeyhtiöoikeuden näkökulmasta Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Seppo Penttilä, Kuntayhtiö. Alma Talent 2017, s. 58–118, 191–216 ja 237–262.

¹⁷ HE 268/2014 vp, s. 209.

Rajoitetut kaksoisroolit

Sidonnaisuudet

Taloudellisista ja muista sidonnaisuuksista aiheutuu julkisessa vallankäytössä tilanteita, joita ei voida riittävästi kontrolloida esteellisyssäännöksillä ja sivutoimirajoituksilla. Lainsäädännössä on alettu painottaa sidonnaisuuksien etukäteistä ilmoitusvelvollisuutta. Myös ministerin on ilmoitettava perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaiset sidonnaisuutensa.¹⁸

Kuntalain 84 §:n 1 momentin mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitetun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.¹⁹ Säännöksen mainitsemia luottamushenkilöitä ovat muun muassa kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtaja ja pormestari. Ilmoitusvelvollisia viranhaltijoita ovat muun muassa kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijät. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain luottamushenkilöä tai viranhaltijaa itseään mutta ei hänen läheistään.²⁰

Sidonnaisuusilmoitus tehdään kunnan tarkastuslautakunnalle. Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

Valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:n mukaan lain 26 §:n 1–4 kohdissa tarkoitettuun virkaan²¹ nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan sekä muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä.²² Tarkoituksena on, että virkaan esitettävä hakija luopuu ristiriitaa aiheuttavista sidonnaisuuksista nimittävän viranomaisen hyväksymällä tavalla. Tuomarin virkaan nimitettävän ja tuomarin velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa säädetään tuomioistuinlain (673/2016) 11 luvun 12 §:ssä.

¹⁸ ”Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.” HE 1/1998 vp, s. 114–115.

¹⁹ Säännöksen tulkinnasta HE 268/2014 vp, s. 199.

²⁰ HE 268/2014 vp, s. 199.

²¹ Näitä virkoja ovat 1) valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri; 2) puolustusvoimain komentaja; 3) valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään; 4) valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt.

²² HE 298/2014 vp, s. 26–30. Viranomainen voi myös hankkia viranhakijan henkilöluottotiedot oma-aloitteisesti yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 5 a §:n mukaisin edellytyksin.

Selvitykseen pitää virkamieslain 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista. Lisäksi virkamiesten on ilmoitettava viranomaiselle virka-aseman perusteella tulleet ulkopuoliset tehtävät ja niistä mahdollisesti saatu tulo. Viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin salassapitosäännösten estämättä oikeus saada asianomaiselta viranomaiselta laissa tarkemmin yksilöidyt tiedot. Viranomaisen (ministeriö) voi julkaista yleisessä tietoverkossa sidonnaisuusilmoitukset ja sivutoimiluvat ja -ilmoitukset, ei kuitenkaan salassa pidettäviä tietoja (virkamieslain 8 d §).

Valtion virkaan nimitettävän nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden selvittämisestä säädetään virkamieslain 8 c §:ssä.²³ Viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei tällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että tällä on myös muissa suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Hakijan on eräissä tilanteissa annettava olojaan koskeva henkilötietoilmoitus. Virkaan nimittämisen edellytyksenä on tietyissä valtioneuvoston asetuksella säädettävissä tilanteissa voimassa oleva todistus henkilöturvallisuusselvityksestä (virkamieslain 8 §:n 2 ja 3 momentti). Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisestä on erityissäännökset turvallisuusselvityslain (726/2014) 27–28 a §:ssä.

Sivutoimet

Virkamiehen sivutoimien rajoittamisella tähdätään virkatehtävien asianmukaiseen suoritamiseen eli siihen, että virkamies pohjimmiltaan keskittyy päärooliinsa eli viranhoitoon. Rajoituksilla myös varmistetaan, että sivurooleista eli sivutoimista johtuvat sidonnaisuudet eivät haittaa virkatyötä. Rajoituksia ei kuitenkaan saa tulkita laajentavasti. Usein sivutoimen hoitaminen lisää virkamiehen ammatillisia valmiuksia ja on muutenkin julkisyhteisön kokonaisedun mukaista. Valtion virkamiesten sivutoimia sääntelee virkamieslain 18 §. Lisäksi virkamieslain 8 a §:ssä on edellä tarkasteltuja ylimpiä virkamiehiä (26 §:n 1–4 kohta) koskevia erityissäännöksiä.²⁴ Kunnan viranhaltijoita koskevat sivutoimisäännökset ovat kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 18 §:ssä. Tuomarin sivutoimista on säännökset tuomioistuinlain (673/2016) 9 luvussa, ja ministerin sivutoimirajoituksista säädetään perustuslain 63.1 §:ssä.²⁵

²³ HE 70/2017 vp, s. 20. Asiasta on myös erityissäännöksiä, kuten L puolustusvoimista (551/2007) 37 § (442/2019). Seppo Koskinen – Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent 2019, s. 88–91.

²⁴ Muualla lainsäädännössä olevista täydentävistä erityissäännöksistä mainittakoon poliisimiehen sivutoimia sääntelevä poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 g §.

²⁵ 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

Sivutoimi on määritelty virkamieslain 18.4 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18.1 §:ssä. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Työ viittaa työnteeseen työsuhteessa, ja tehtävä tarkoittaa yksittäistä työsuoritusta. Käsitteiden ammatti, elinkeino ja liike mainitsemisella on tähdätty sivutoimen laajaan määritelmään. Se kattaa yleensä kaiken tyyppisen taloudellisen toiminnan. Kunnallinen luottamustehtävä ei ole sivutoimi ainakaan silloin, kun virkamiehellä on oikeus saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten (kuntalain 80–81 §). Mikäli virkamies hoitaa sivutointa mutta laiminlyö sivutoimi-ilmoituksen tekemisen tai sivutoimiluvan hakemisen, seurauksena voi tapauksesta riippuen olla varoitus, virkasuhteen irtisanominen tai jopa virkasuhteen purkaminen taikka rikosoikeudellinen seuraamus.²⁶

Viranomaisen harkitessa sivutoimiluvan myöntämistä sen on virkamieslain 18.2 §:n mukaan otettava huomioon, että virkamies ei sivutoimen johdosta saa tulla esteelliseksi virkatehtävässään. Luvan myöntämiseen on aihetta suhtautua varauksellisesti ainakin silloin, kun esteellisyytilanteita on odotettavissa toistuvasti. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa eikä muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Esteellisyyttä arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota kyseisen sivutoimen ja virkamiehen päätehtävien väliseen suhteeseen ja siihen, miten todennäköistä ja toistuvaa esteellisyys olisi. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että maanmittausteknikko saattoi tulla esteelliseksi virkatoimessaan, mikäli hän harjoitti virka-alueellaan laajamittaista maan omistus-, osto- ja myyntitoimintaa.²⁷ Myös kunnan rakennustarkastajan katsottiin todennäköisesti tulevan esteelliseksi tehtävässään, koska hän oli kunnassa toimivan rakennusyrityksen omistaja ja johtaja.²⁸

Virasto- ja laitossäävin (hallintolain 28.1 §:n 6 kohta) perusteella valtion virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja jos kyse on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan. Tämän toimielinedustusta koskevan jääviyssäännöksen lisäksi virkamieslain 18 b § rajoittaa valtion virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään. Määrättäessä on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi. Yleensä lisätehtävän pitäisi kuulua virkamiehen virkatehtäviin eikä olla sivutoimi.

toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä”. Ministerillä voi silti olla muitakin rooleja, kuten puoluejohtajan asema. Roolijaolla voi olla merkitystä myös ministerivastuun kannalta.

²⁶ Koskinen – Kulla 2019, s. 260–270. KKO 2019:53: Sivutoimi-ilmoituksen tekemisen laiminlyönti oli virkavollisuuden rikkomista.

²⁷ EOA 1993, s. 139–140.

²⁸ EOA 1992, s. 104.

Luottamuksen vaarantuminen tehtävien tasapuoliseen hoitamiseen on joustavana oikeusnormina esteellisyysäännöstä tulkinnanvaraisempi rajoitusperuste. Luottamus vaarantuu silloin, kun on perusteltu aihe epäillä henkilön puolueettomuutta asiassa ilmenevien olosuhteiden valossa. Tasapuolisuusvaatimus on sidoksissa jäljempänä tarkasteltavaan puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaatteeseen (hallintolain 6 §).

Melko suppeasta oikeuskäytännöstä voidaan poimia seuraava tapaus KHO 6.11.2007/2824:” Kihlakunnan poliisilaitos on voinut hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen vakuutusedustajan tehtävien hoitamiseksi vapaa-aikana. X toimi kihlakunnan poliisilaitoksen palvelutoimistossa rikostutkijana rikosasioissa, joissa vakuutusyhtiö saattoi olla kuultavan asemassa ja jolloin kysymys oli vakuutusyhtiön taloudellisista eduista. X:n vakuutusedustajan tehtävään kuului myös sellainen asiakkaiden neuvonta ja opastus, jotka muistuttivat poliisiin tehtävää rikosten ennalta estämisessä. X:n toimimista vakuutusedustajana oli pidettävä sellaisena tehtävänä, jossa hän voi tulla esteelliseksi virka-tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ja jossa hänen puolueettomuutensa saattoi vaarantua. (Valtion virkamieslaki 18 § 2 ja 4 mom., Poliisilaki 9 d §, Esitutkintalaki 16 § 1 mom. 4 kohta).”

Kilpailevaa toimintaa koskeva sivutoimirajoitus vastaa osittain työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 3 §:n sääntelyä. Rajoituksen ottaminen valtion virkamieslakiin katsottiin tarpeelliseksi, koska liikelaitosten ohella myös budjettitalouden piiriin kuuluvat virastot tarjoavat laajasti maksullisia palveluita kilpailuympäristössä. Lakia kunnallisesta viranhaltijasta säädettyä lähtökohta oli sama.²⁹ Asiaa arvioitaessa toiminnan kilpailutarkoitus on ratkaisevaa toteuttamismuodoista ja tuloksista riippumatta. Kilpailevan toiminnan rajoituksista virkasuhteen aikana on katsottu voitavan erikseen sopia viraston ja virkamiehen välisellä julkisoikeudellisella sopimuksella, valtionhallinnossa virkasopimuksella (virkamieslain 44 §). Virkamiehen tuleviin palvelussuhteisiin kohdistuvaa varsinaista kilpailukielto-sopimusta ei kuitenkaan voida tehdä lainsäädännön puuttuessa. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18.4 §:ssä on kielletty ryhtyminen virkasuhteen kestäessä kilpailevan toiminnan valmistelutoimiin.³⁰

Virkamiesten siirtymistä julkisyhteisön palveluksesta uusiin tai toisiin tehtäviin muualle julkishallintoon tai yksityissektorille on vanhastaan pidetty pääosin ongelmattona. Kuitenkin joissain tilanteissa siirtyminen voi olla omiaan heikentämään luottamusta hallinnon puolueettomuuteen tai johtamaan suoranaisiin eturistiriitoihin siitä huolimatta, että salassapitovelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus ulottuvat yleensä myös virkasuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan. Siirtymistilanteisiin on liitetty myös epäeettisen toiminnan ja jopa korruption mahdollisuus.³¹

²⁹ Kuntayhtymän johtajan kilpailevasta sivutoimesta KHO 28.5.2018/2540; asiasta myös KHO 1995 A 28.

³⁰ HE 196/2002 vp, s. 42.

³¹ Valtion virkamiesettisen toimikunnan raportti 3/2014; Euroopan neuvoston korruption vastaisen ryhmän (GRECO) Suomea koskevat suositukset 2005; HE 90/2016 vp valtion virkamieslain muuttamisesta, s. 11; Man-

Valtion virkasuhteen jälkeinen karenssi

Valtion virkamiehiä koskevasta karenssisopimuksesta on nykyään säännökset virkamieslain 44 a §:ssä (laki valtion virkamieslain muuttamisesta 1059/2016).³² Virkamiehen virkavelvollisuudet lakkaavat edelleen yleensä virkasuhteen päättyessä. Kuitenkin vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat myös virkasuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999, 23 §; rikoslain 40:5). Jo ennen mainittua virkamieslain muutosta (1059/2016) valtiotyönantaja katsoi, että valtion virkamiesten enintään vuoden mittaisesta karenssiajasta voidaan sopia tarkemmin virkamieslain 44 §:n mukaisella virkasopimuksella.³³ Karenssin tarkempaan sääntelyyn lailla oli kaksi pääsyttä. Ensinnäkin perustuslain 80 §:n mukaan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja perustuslain 18 §:n mukaan palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuvat rajoitukset suuntautuivat työtä ja elinkeinoa koskevaan perusoikeuteen. Toiseksi lainsäädännön mukaiset, myös palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan ulottuvat virkavelvollisuudet eli vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto eivät olleet riittävän tehokkaita estämään virkamiehenä saatujen tietojen myöhempää väärinkäyttöä.

Karenssisopimussääntelyn (virkamieslain 44 a §) mukaan valtion viranomaisen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitetaan määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi, virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta.

Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen 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. Karenssisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys kuvatussa tilanteesta. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus.

sikka 2019, s. 69–78.

³² HE 90/2016 vp laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta, s. 13–14; HaVM 17/2016 hallituksen esityksestä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta, s. 3–8; asiasta myös HE 298/2014 vp laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 20–21.

³³ Valtiovarainministeriön ohje 4.6.2012 virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta. Käsite karenssi tarkoittaa työoikeudessa yleensä lakisääteistä korvauksetonta määräaika tai omavastuu-aikaa, ja karenssia käytetään työntekijän etujen leikkaamiseen. Tarkasteltavassa yhteydessä karenssiaika on virkamiehen työllistymisen estävä määräaika, jonka aikana virkamiehelle kuitenkin voidaan eräin edellytyksin maksaa palkkaa vastaava korvaus.

Valtionhallinnon karensisopimus ei ole käytettävissä virkavapaustilanteissa. Siitä huolimatta mahdollinen kaksoisrooli voi rajoittaa myös virkavapauden myöntämistä. Näin asia voi olla varsinkin silloin, kun virkamies tai viranhaltija on siirtymässä yksityisen työnantajajan palvelukseen määräajaksi. Virkavapauden myöntävän viranomaisen on aiheutta kiinnittää harkinnassaan huomiota muun muassa esteellisyyskysymyksiin sekä hallinnon puolueettomuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseen.³⁴

Puolueettomuus

Hallintolain 6 §:n mukaan *viranomaisen toimien on oltava puolueettomia*. Yleisessä kielenkäytössä *puolueettomuus* tarkoittaa osapuilleen samaa kuin *objektiivisuus* tai riippumattomuus taikka asiallisuus. Puolueeton eli objektiivinen näkemys, arvostus tai muu kannanotto on riippuvainen tarkasteltavasta asiasta enemmän kuin tarkastelevasta henkilöstä. Kannanotto on subjektiivinen erityisesti silloin, kun sen pääasiallisena perusteena on esittäjän kulloinenkin mielentila. *Mielivallasta* on puolestaan kyse silloin, kun henkilön toiminta nojaa kokonaan hänen subjektiivisiin mielijohteisiinsa tai oikkuihinsa taikka muihin vaihteleviin perusteisiin eikä yleisesti vahvistettuihin perusteisiin, kuten lain tai moraalin sääntöihin.³⁵ Julkisen hallintotoiminnan on lähtökohtaisesti nojattava yleisiin perusteisiin (KHO 2011:112). Hallintoviranomainen voi eräin edellytyksin tarkentaa esimerkiksi sosiaaliedun jakamisperusteita yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi (KHO 2018:136).

Julkishallinnossa puolueettomuus on yleinen vaatimus ja tavoite. Se lisää viranomaisten toiminnan *legitimiteettiä* eli toimintaan kohdistuvaa luottamusta. Lisäksi puolueettomuus varmistaa osaltaan sitä, että toiminta on lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Puolueettomuusperiaate on kuitenkin yleisenä oikeusperiaatteena väljäsisältöinen. Siihen ei aina voida perustaa yksityiskohtaisia ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta riittävän tarkkarajaisia ratkaisuja, vaikka hallinnon oikeusperiaatteet sinänsä ovat yleensä oikeudellisesti sitovia.³⁶ Siten on ymmärrettävää, että periaate on konkretisoitu monilla erityissäännöksillä, kuten lainalaisuusperiaatteella, lahjomakielloilla ja muilla virkarikossäännöksillä,

³⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 10.12.2013: Virkamiesten virkavapaudet työskentelyyn kaivosyhtiössä voivat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen. Asiasta on annettu myös valtiovarainministeriön ohje 4.6.2012.

³⁵ Kulla 2018, s. 111. Mielivallan kiellolla on erityinen merkityssisältö Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan (Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) tulkinnassa, ks. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Ihmisoi-keudet – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2017, s. 252–253.

³⁶ Hallinnon oikeusperiaatteiden sitovuudesta ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 73/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3–4 ja PeVL 62/2016 vp hallituksen esityksestä kuntalain muuttamisesta, s. 4. Periaatesääntelyn luonteesta osuvasti Seppo Laakso, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Edita 1990, s. 215 ja 253–254.

virkamiesten sivutoimien rajoittamisella sekä esteellisyyssäännöksillä.³⁷ Esteellisyyssasioissa puolueettomuuden arvioinnilla on merkitystä etenkin sovellettaessa yleislauseketta (hallintolain 28.1 §:n 7 kohta) sekä arvioitaessa subjektiivista ja objektiivista puolueettomuutta.³⁸

Lisäksi tuomarinohjeet, virkavalat ja tuomarinvakuutukset ja eräät muut virkamies- ja tuomarinetiikan alaan kuuluvat sääntelyt edistävät puolueettomuutta. Lukuisat erityissääntelyt viittaavat siihen, että itse periaate yleisenä oikeusperiaatteena tulee melko harvoin sovellettavaksi käytäntöön.

Lähtökohtaisesti puolueettomuusvaatimus kohdistuu *kaikenlaiseen viranomaistoimintaan* kirjallisista päätöksistä suullisiin käskyihin, virkamiehen käyttäytymiseen ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Oikeustieteessä vakiintuneen näkemyksen mukaan puolueettomuus edellyttää, että virkatoimien on oltava asiallisia eli tosiasioita vastaavia ja perusteltavissa olevia.³⁹ Usein on viitattu riippumattomuuteen ja asiankuulumattomien sivuvaikutusten kieltoon. Virkamiehen pitää toimia itsenäisesti, ja hänen omat sympatiansa ja anti-patiansa ja oma etunsa eivät saa vaikuttaa virkatoimintaan.⁴⁰ Puolueettomuus vaarantuu etenkin silloin, kun laintulkinnassa ei noudateta vakiintuneita tulkintasääntöjä tai kun päätöstä ei ole perusteltu kattavasti. Oikeuskäytännössä on todettu, että viranomaisen ratkaisessa asian harkintavallan puitteissa harkinnan on perustuttava objektiivisesti arvioiden hyväksyttäviin syihin (KHO 2016:156).

Virkamiehen on usein otettava huomioon viranhoitonsa ja sen ulkopuolelle jäävän elämänsä välinen raja ja tästä johtuva roolijako, vaikka lakisääteiset virkavelvollisuudet eivät yleensä ulotu virkamiehen vapaa-aikaan. Kuitenkin vaitiolovelvollisuus, salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto sekä lojaliteettivaatimus ja käyttäytymisvelvollisuus ulottuvat eräin edellytyksin myös viranhoidon ulkopuolelle. Näiden virkavelvollisuuksien perusteella myös virkamiehen sananvapaus (perustuslain 12 §, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 12 artikla) voi vapaa-aikana olla normaalia suppeampi. Rajoituksen perusteena olevaa virkavelvollisuutta on kuitenkin tulkittava suppeasti. Yleensä työnantajaviranomaisen pitää sietää asiapohjaista kritiikkiä ja sitä, että samasta asiasta esitetään erilaisia näkemyksiä.⁴¹ Toisaalta esimerkiksi työnantajan ja työtovereiden voimakas ja vääristelevä julkinen arvostelu työpaikalla ja sanomalehtikirjoituksissa saattaa rikkoa asiallisen käyttäy-

³⁷ Kuusikko 2018, s. 67; KKO 2017:92 ja siitä oikeustapausrvio Matti Tolvanen, KKO 2017:92. Esteellisyys ja rikosvastuu. Defensor Legis (DL) 2018/3, s. 296–305.

³⁸ OKa 30.9.2013 OKV/853/1/2011. Viimeaikaista oikeuskäytäntöä puolueettomuusvaatimuksesta hallintotuo-
mioistuimessa KHO 2016:21, 2018:116 ja 117.

³⁹ Timo Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1979, s. 45–47.

⁴⁰ Veli Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoi-
mikunta 1968, s. 102; Mäenpää 2018, Hallinto-oikeus (II Yleinen hallinto-oikeus, Hallintotoiminnan arvot ja pe-
riaatteet, Puolueettomuusperiaate).

⁴¹ Sananvapauden osalta muun muassa EOA 16.12.2014 EOAK 5324/4/13, 9.10.2015 EOAK 364/4/15 ja EOAK
13.11.2015 609/4/15. Koskinen – Kulla 2019, s. 171–180; Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 954–957 ja 993–995. Työ-
paikan epäkohdista ilmoittavien työntekijöiden (*whistle blowers*) suojelusta on EU:n parlamentin direktiiviehdo-
tus (2018/0106), asiasta on myös Oikeusministeriön julkaisu 25/2016: Korruptioepäilyistä ilmoittavien suojelu.

tymisen vaatimusta ja olla ainakin varoituksen peruste (KHO 2011:19). Vaitiolovelvollisuuden rikkominen vapaa-aikana tai virkasuhteen päätyttyä voi puolestaan johtaa rikos-oikeudelliseen rangaistukseen (rikoslain 40:5).

Puolueettomuuden vaatimuksella on toisinaan merkitystä arvioitaessa julkisia hallinto-organisaatioita. Puolueettomuus voi vaarantua esimerkiksi silloin, kun julkisyhteisön liike-toimintaa ja maksullista palvelutuotantoa ei ole riittävästi eriytetty viranomaistoiminnasta.⁴² Kahden instanssin jäävissä on myös kyse hallinnon rakenteellisista kysymyksistä. Lähtökohtaisesti osallistuminen saman asian käsittelyyn alemman- ja ylemmänasteisessa toimielimessä ei ole jääviysperuste.⁴³ Kuusikko toteaa, että esteellisyys voi kuitenkin johtua hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan yleislausekkeesta.⁴⁴ Hän viittaa myös niin sanottuihin vaarallisiin vaikutusketjuihin, joissa puolueettomuus voi vaarantua organisatorisista ja tehtävänjaollisista syistä.⁴⁵ KHO on korostanut täysistuntoratkaisussa 2018:116 (äänestys 17+1–8) ja ratkaisussa 2019:4 objektiivista puolueettomuutta arvioidessaan toisen asteen jääviä.

Valtion organisaatiolait ovat usein väljiä, ja esimerkiksi eron tekeminen käsitteiden virasto, viranomainen, toimielin, vastuualue ja toimintayksikkö välillä saattaa olla hankalaa. Julkishallinnon toimijakohtaiset roolit ovat hämärtyneet.⁴⁶ Perinteinen lähtökohta on kunkin viranomaisen toimivalta tehdä itsenäisiä ja riippumattomia päätöksiä.⁴⁷ Näkemys ei sovi kivutta uusiin rakennemalleihin, joissa esimerkiksi valtion, viraston tai viranomaisen puhevallan käyttöä ei aina ole säännelty selväsanaisesti.⁴⁸

KHO:n ratkaisussa 2012:6 oli kyse luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeusluvasta ja valtion puhevallan käyttämisestä. KHO totesi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueella oli oikeus maantielain 10 §:n 1 momentin ja 11 §:n 1 momentin nojalla tiehankkeen toteuttavana tienpitoviranomaisena hakea

⁴² Apulaisoikeuskansleri 14.4.2016 OKV/519/1/2015 ja 22.4.2014 OKV/436/172012. Julkisten palveluiden tyypeistä ks. Mäenpää 2018, Hallinto-oikeus (Julkiset palvelut ja yleispalvelut).

⁴³ KHO:n ratkaisun 2013:55 mukaan kunnan virkamies voi lähtökohtaisesti toimia esittelijänä sekä maankäyttösopimuksen että samaa aluetta koskevan asemakaavoituksen valmistelussa. Kun kuitenkin otettiin huomioon tapauksen olosuhteet, muun muassa asemakaavan keskeinen sijainti ja kyseisen virkamiehen keskeinen rooli asioissa, virkamies oli ollut HL 28.1 §:n 3 ja 7 kohtien mukaan esteellinen.

⁴⁴ Kuusikko 2018, s. 531–533.

⁴⁵ Kuusikko 2018, s. 532.

⁴⁶ Valtionhallinnon organisaatiosääntelyn edellytyksistä muun muassa PeVL 73/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 5–6.

⁴⁷ Tältä osin lähtökohdat Suomessa ja Ruotsissa ovat pääosin historiallisista syistä johtuen hyvin samansuuntaiset, ks. Henrik Wenander, Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 2019, s. 103–150, s. 132–137. Uudemmassa lainsäädännössä on erillisiä mainintoja riippumattomuudesta, kuten laissa Syyttäjälaitoksesta (32/2019), 2 ja 10 §. Vaatimus riippumattomuudesta, kuten rautatiealan sääntelyelimen riippumattomuudesta, voi johtua myös EU-oikeudesta, ks. laki Liikenne- ja viestintävirastosta (935/2018) 6 §; Mäenpää 2018, Hallinto-oikeus (Yleinen hallinto-oikeus: Puolueettomuusperiaate EU-oikeuden soveltamisessa).

⁴⁸ Myös virkavastuun kohdentaminen voi olla hankalaa uuden käsitteistön puitteissa. Verohallinnossa käytettävä termi *prosessinomistaja* saattaa johtaa laillisuuden kannalta kyseenalaiseen välilliseen virkavastuuseen, ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 20.11.2019 EOAK/3379/2018, s. 35–37.

luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa luontodirektiivin liitteessä IV(a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevasta luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettusta kiellosta. Saman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella oli puolestaan toimivalta ratkaista liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen tekemä luonnonsuojelulain mukainen poikkeamislupahakemus. KHO:n mukaan asiassa ei kummankaan vastuualueen osalta ollut kysymys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettusta valtion edustamisesta.

KHO:n ratkaisussa 2013:22 oli myös kyse luonnonsuojelulain mukaisesta lupa-asiasta. ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue oli hakijana ja saman keskuksen elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen kalatalouspalvelut-ryhmä luvan myöntäjänä. KHO:n mukaan lupapäätös ei ollut virheellinen, koska kalatalouspalvelut-ryhmä oli eriytetty ELY-keskuksista annetun lain mukaisesti. Ratkaisussa oli kyse myös arvioinnin tekemiseen osallistuneen virkamielen esteellisyydestä.⁴⁹

Yhteenveto

Kirjoituksessa on tarkasteltu julkisoikeuden näkökulmasta termejä *kaksoisrooli* ja *kaksoisroolien kielto*. Syinä näiden käsitteiden vähäiseen käyttöön oikeudellisissa yhteyksissä voidaan pitää käsitteiden väljyyttä ja etenkin täsmällisen oikeudellisen sisällön puuttumista.⁵⁰ Kirjoituksesta käy kuitenkin ilmi, että kaksoisroolien kieltoa tai rajoittamista koskevia erityissääntelyitä on melko runsaasti.

Kaksoisroolien kielto ei ole yleinen oikeusperiaate.⁵¹ Yleisluonteista kieltoa ei myöskään voida johtaa hallinnon oikeusperiaatteista, kuten puolueettomuudesta, eikä muista hyvän hallinnon perusteista (hallintolain 2 luku).⁵² Kuitenkin erityisesti puolueettomuusvaatimus saattaa yksittäistapauksessa tukea tiettyyn rooliin kohdistuvan lakisääteisen osallistumisrajoituksen, kuten esteellisyyssäännöksen tai sivutoimirajoituksen, tiukkaa oikeustulkintaa.

Haitallisia kaksoisrooleja on vakiintuneesti torjuttu erityissäännöksillä eli kelpoisuussääntelyillä, esteellisyyssäännöksillä sekä sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella ja sivutoimien rajoittamisella sekä karenssisäännöksillä. Rajoituksilla on yhteys virkamiesten

⁴⁹ Vastaavista ongelmista myös KHO 2.3.2011/540.

⁵⁰ Edellytyksistä yleistää oikeudellinen sääntely yleiseksi oikeusperiaatteeksi ks. Aulis Aarnio, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989, s. 81–83.

⁵¹ Yleisten oikeusperiaatteiden meri on sinänsä rannaton, kuten Kaarle Makkonen sattuvasti toteaa kirjassaan Kunnallinen säädösvalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1968, s. 144.

⁵² Hyvän hallinnon vaatimuksesta virkavastuun kannalta Koskinen – Kulla 2019, s. 330. Hallinnon oikeusperiaatteista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta Terttu Utriainen, Kittilä-jutussa törmäävät hallinto- ja rikosoikeus. Helsingin Sanomat 25.10.2019.

ja luottamushenkilöiden perusoikeussuojaan, kuten työn, ammatin ja elinkeinon valintapauteen (perustuslain 18 §). Yleinen kaksoisroolien kieltosäännös ei siten *de lege ferenda* täyttäisi perustusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, ei ainakaan tarkkarajaisuutta ja suhteellisuutta.