

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintomenettelylain  
10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä tarkistettaviksi niin, että myös liikelaitoksen hallintoon osallistuminen aiheuttaisi virkamiehelle esteellisyyden sitä koskeissa hallintoasioissa.

Lisäksi niiden toimielinten joukkoon, jonka jäsenyys johtaa esteellisyyteen, lisättäisiin hallintoneuvosto ja siihen verrattavat johtoelimet. Näin esteellisyys seuraisi jo laissa olevan nimenomaisen säännöksen nojalla käytännössä minkä tahansa yhteisön, säätiön tai liikelaitoksen johtamiseen tavalla tai toisella osallistuvan toimielimen jäsenyydestä.

Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi myös säännös, jonka nojalla virkamies olisi esteellinen käsittelemään sellaisen viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan liittyvää asiaa, jonka hallintoon hän itse osallistuu.

Kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi ehdotetaan kuntalaissa säädettäväksi, ettei sanottuja hallintomenettelylakiin otettaviksi ehdotettuja säännöksiä kuitenkaan sovellettaisi kunnan virastojen, laitoksien ja liikelaitosten osalta.

Lisäksi ehdotetaan valtion virkamieslakiin lisättäväksi säännös, jonka nojalla harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen tai valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, ettei virkamies saa tulla tämän tehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

---

**PERUSTELUT**

**1. Nykytila**

Hallintopäätöksen perustuminen tasapuoliseen harkintaan on oikeusturvan kannalta keskeistä. Hallintotoiminnan yleinen uskottavuus ja luotettavuus on myös koko yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisen tärkeää. Tätä kuvaa myös se, että hallitusmuodon uudistettuun perusoikeuslukuun on otettu nimenomainen hyvän hallinnon turvaava säännös (16 §).

Esteellisyyssäännöksillä on jo vanhastaan pyritty turvaamaan hallintotoiminnan tasapuolisuus ja objektiivisuus. Ennen vuoden 1983 alusta voimaan tulleen hallintomenettelylain (598/1982) säätämistä hallinnossa pääsääntöisesti sovellettiin oikeudenkäymis-

kaaren 13 luvun 1 §:ään sisältyviä tuomarinjäävejä.

Kun hallintomenettelylaki säädettiin, sen 10 §:n 1 momentin nojalla hallinnossa yleisesti sovellettaviksi esteellisyyssperusteiksi tulivat asianosaisuus (1 kohta), erityinen hyöty tai vahinko (2 kohta), avustajan tai edustajan asema (3 kohta), palvelus- tai toimeksiantosuhte (4 kohta) ja osallisuus yhteisön tai säätiön hallintoon (5 kohta). Lisäksi säädettiin yleislauseke, jonka nojalla jääviys syntyy myös, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen muusta erityisestä edellisiiin verrattavasta syystä vaarantuu (6 kohta).

Momentin 5 kohdassa tarkoitettu yhteisöjääviys syntyy, jos virkamies on halli-

tuksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä, toimitusjohtajana taikka sitä vastaavassa asemassa "yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa". Yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan kaikkia niin yksityis- kuin julkisoikeudellisiakin oikeushenkilöitä, jotka voivat olla asianosaisina hallintomenettelyssä. Tällaisia ovat esimerkiksi yhdistykset, osakeyhtiöt, osuuskunnat samoin kuin kunnat ja seurakunnat. Sekä lakiteksti että lain esityöt jättivät jokseenkin avoimeksi julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen. Sen on kuitenkin lähinnä katsottava viittaavan itsenäisiin valtion tai kunnan laitoksiin kuten Suomen Pankkiin tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Sen sijaan valtion liikelaitosta ei ole pidetty säännöksessä tarkoitettuna "julkisoikeudellisena laitoksena".

Hallintomenettelylain säätämisen jälkeen Suomen hallintojärjestelmä on monin tavoin muuttunut. Merkittävä osa tätä muutosta on koskenut entisiä valtion keskusvirastoja. Monista niistä on muodostettu asiantuntijapalveluja tuottavia keskuksia tai, kun kysymys on ollut lähinnä palvelutuotannosta, ne on liikelaitostettu taikka yhtiötetty. Saman tyyppinen kehitys on ollut käynnissä kunnallishallinnossa. Muutokseen on keskeisesti liittynyt myös se, että näitä uusia, entistä itsenäisempiä toimijoita ohjataan tulosohjauksen keinoin. Varsinkin osakeyhtiöt mutta myös luonteeltaan yhtiön ja viraston väli- muodoksi luonnehdittavat liikelaitokset toimivat lähtökohtaisesti markkinoilla yhdessä saman alan yksityisesti omistettujen yritysten kanssa.

Valtiolla on välittömässä omistuksessaan merkittävä joukko osakeyhtiöitä. Keskeisen ryhmän muodostavat kauppa- ja teollisuusministeriön vastuualueella toimivat teollisuusyritykset. Lisäksi viime vuosina on budjettisidonnaista palvelutuotantoa liikelaitostettu tai yhtiötetty usealla hallinnonalalla. Markkinaohjauksen hyväksikäytöllä on valtioneuvoston periaatelinjausten mukaisesti tavoiteltu julkisten palvelujen parempaa hintaa ja laadun suhdetta ja virastomuotoa joustavampaa ja tehokkaampaa ohjasmallia palvelutuotannossa. Kauppa- ja teollisuusministeriön rinnalle on merkittäviksi omistajiksi tulleet liikenneministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä puolustusministeriö. Osakeyhtiömuotoista toimintaa on myös ulkoasiainministeriön, opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueilla.

Myös valtion tai kunnan virastojen ja laitosten ohjaus perustuu nykyisin yhä enemmän tulosohjaukseen. Valtiolla eduskunnan lisäksi valtioneuvosto ja käytännössä eritoten ministeriöt ja kunnissa valtuustot asettavat tulostavoitteita virastoille ja laitoksille. Valtiolla ennen kaikkea juuri ministeriö myös valvoo tulosten saavuttamista, ja kunnissa valvontatehtävä on käytännössä kunnanhallituksella tai lautakunnalla.

Ohjaava viranomainen on yleensä määrännyt virkamiehen toimimaan alaisensa yksikön hallinnossa. Näin kehitys on johtanut siihen, että virkamiehet joutuvat entistä useammin toimimaan viran puolesta sellaisen yhteisön, säätiön tai laitoksen hallinnossa, jota heidän virastonsa valvoo ja ohjaa taikka jonka asemaan ja toimintaympäristön muodostumiseen hän voi virkatyössään vaikuttaa.

Siitä huolimatta, että virkamies on valittu yhteisön tai säätiön hallintoelimen jäseneksi omistajan edustajana, hän on kuitenkin lain mukaan velvollinen edistämään yhteisön tai säätiön etua ja on vahingonkorvausoikeudellisesti tästä vastuussa. Jo tämän vuoksi hänen voidaan olettaa sitoutuvan sen yhteisön tai säätiön etuihin, jonka hallinnossa hän toimii. Vaikka oikeustila ei olekaan sama osallistuttaessa liikelaitoksen, viraston tai laitosten hallintoon, voitaneen tiettyä sitoutumista tällöinkin pitää sillä tavoin mahdollisena, että puolueettomuuden voidaan katsoa yleisön piirissä vaarantuvan. Näin virkamiehet voivat entistä useammin joutua kaksoisrooliin, jossa heidän yleinen uskottavuutensa varsinaisissa virkatehtävissään voi horjua. Ongelma korostuu, kun yhteisö, säätiö, virasto tai laitos, jonka hallintoon virkamies osallistuu, toimii kilpailutilanteessa.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin yhteisöjääviä koskevassa 5 kohdassa ei ole nimenomaisia säännöksiä, jotka koskisivat toimimista liikelaitosten tai julkisyhteisöön niitä välittömämmin kuuluvan viraston tai laitoksen hallinnossa. Samoin hallintoneuvoston jäsenyyden aiheuttama jäävyys on vain pykälän 1 momentin 6 kohdassa olevan yleislausekkeen varassa. Kun otetaan huomioon, että kuvatus kehityksen valossa ongelmallisia kaksoisroolitalanteita on aikaisempaa enemmän, ja niihin liittyy myös entistä useammin kilpailutilanne, ei voimassa olevaa lakia voida enää pitää yhteisöjääviyden suhteen riittävän kattavana. Sama virkamies ei voi uskottavasti olla toiminnan johdossa ja samalla sitä valvoa.

Edustajantehtävän on katsottu olevan sillä tavoin osa virkamiehen virantoimitusvelvollisuutta, ettei kyse ole varsinaisesta valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:ssä tarkoitusta sivutoimesta. Kun kuitenkin ottaa huomioon sen, että kehityksen myötä esimerkiksi ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa olevat erimuotoiset yhteisöt ja laitokset toimivat yhä enemmän kilpailutilanteessa ja ovat toiminnallisesti entistä itsenäisempiä, saa sinänsä viranhoitoon kuuluvakin toimielinedustus yhä enemmän sivutoimen luonnetta.

Kehitys vaatii, että viranomaisessa entistäkin tarkemmin seurataan ja harkitaan virkamiehen tehtäväkokonaisuutta päätettäessä toimielinedustuksista. Vaikka hyvän hallintotavankin mukaan virastojen on jo nyt pidettävä huolta siitä, ettei toimielinedustuksista ole haittaa virkamiehen keskeisten tehtävien hoitamiselle, voidaan kuitenkin voimassa olevan lainsäädännön puutteena pitää sitä, ettei tähän ole nimenomaista velvollisuutta.

## 2. Ehdotetut muutokset

### 2.1. Liikelaitoksen johtokunnan jäsenyys

*Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa* ehdotetaan täydennettäväksi ensinnäkin niin, että myös liikelaitosten hallintoelimiin osallistuminen olisi sellaisenaan esteellisyysperuste tilanteessa, missä liikelaitokselle olisi odotettavissa säännöksessä tarkoitettulla tavalla erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Valtion liikelaitoksia on nykyisin viisi: Hallinnon kehittämiskeskus, Ilmailulaitos, Metsähallitus, RASKONE ja Teknillinen tarkastuskeskus.

Valtion liikelaitoksen on tässä yhteydessä katsottava olevan asianosainen samoin perustein kuin muutkin kyseisessä säännöksessä tarkoitettut tahot, vaikka hallintopäätöksen tekijäkin on valtion viranomainen. Näin esimerkiksi liikelaitosta tai sen kilpailijaa koskevaa lupaa tai avustusta koskevassa asiassa liikelaitoksen johtuelimessä toimiva olisi esteellinen. Sama koskee periaatteessa mahdollisia muidenkin julkisyhteisöjen liikelaitoksia, jos sellaisia perustetaan ja jos kyseisellä julkisyhteisöllä on käytettäväänään saman tyyppistä päätösvaltaa.

Kunnilla on muutamia kymmeniä lähinnä vesihuolto- ja energia-alalla toimivia liikelai-

toksia. Ne eivät kuitenkaan eroa esimerkiksi nettobudjetoidusta virastomuotoisesta laitoksesta muuten kuin, että valtuusto on ne liikelaitokseksi nimennyt. Ainoa tästä toimesta aiheutuva oikeusvaikutus on, että valtuusto asettaa suoraan kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla näin nimetyin laitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kunnan liikelaitoksen ei voidakaan katsoa olevan samassa määrin itsenäinen kuin valtion liikelaitos, vaan se on jokseenkin samalla tavalla osa kunnan hallintoa kuin muutkin kunnan laitokset. Kun laitosmuodot eivät olennaisesti eroa toisistaan, ei ole perusteltua kohdella niitä myöskään esteellisyyskysymyksissä eri perusteiden mukaan. Tämän vuoksi ehdotetaan *kuntalain 52 §:ään* lisättäväksi momentti, jonka mukaan hallintomenettelylakiin otettavaksi ehdotettuja liikelaitoksia koskevia säännöksiä ei sovellettaisi kunnallisiin liikelaitoksiin.

### 2.2. Hallintoneuvoston jäsenyys

*Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa* ehdotetaan täydennettäväksi myös niin, että myös säännöksessä tarkoitettujen yhteisöjen, säätiöiden tai laitosten mahdollisten hallintoneuvostojen jäsenet olisivat aina esteellisiä tekemään niitä koskevia päätöksiä omissa virastossaan. Hallintoneuvoston jäsenyys on voinut aiheuttaa jääviyden jo nykyisinkin edellä mainitun yleislausekkeen nojalla, mutta kysymys on tullut harkita aina erikseen. Tällöin on ratkaisevaa ollut hallintoneuvon tosiasiallinen asema yhteisön johtamisessa.

Vaikka hallintoneuvostojen jäseniksi määrätty virkamiehet eivät jo nykyisin laajalti omaksutun käytännön mukaan yleensä olekaan osallistuneet asianomaisia yhtiöitä koskevaan päätöksentekoon ministeriössä, on perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös itse lakiin. Kun kehityksen myötä julkisesti omistettujen yhtiöiden merkitys on kasvanut, ja ne ovat entistä selkeämmin omistajaansa nähden tulosvastuussa, ei ole asianmukaista enää jättää sitä, aiheuttaako hallintoneuvoston jäsenyys esteellisyyden, yleislausekkeen tulkinnan varaan. Voidaanhan myös hallintoneuvoston jäsenyyden katsoa merkitsevän sellaisen siteen syntymistä virkamiehen ja asianomaisen yhteisön välille, että yleisön luottamus voi vaarantua.

Kansainvälisesti vertaillen voidaan sanoa hallintoneuvoston tyyppisen toimielimen jä-

senyyden yleensä tuottavan esteellisyyden vähintäänkin hallintomenettelylaeissa yleensä olevan yleislausekkeen nojalla. Tätä sääntelytapaa käytetään Ruotsissa. Nimenomaisesti esteellisyysperusteeksi hallintoneuvostoa vastaavan toimielimen jäsenyys on säädetty Norjan, Tanskan ja Saksan laeissa.

Hallintoneuvoston jäsenyys johtaisi liikelaitoksia lukuun ottamatta esteellisyyteen myös kuntien hallinnossa. Tämä on asianmukaista, kun otetaan huomioon yhteisöoikeudellisen vastuun henkilökohtaisuus.

### 2.3. Viraston tai laitoksen johtokunnan jäsenyys

Virastot ja virastomuotoiset laitokset kuuluvat liikelaitosta elimellisemmin julkisyhteisöön ja ne on tyypillisesti perustettu hoitamaan julkista tehtävää. Tämän vuoksi varsinkin aiemmin on katsottu, ettei niiden ja niitä ohjaavan ja valvovan viranomaisen välillä voi olla tavoitteiden ristiriitaa. Kehityksen myötä kuitenkin myös tämä kuva on vanhentunut. Esimerkiksi keskushallintoyksiköiden johtamista käsitellyt johto-organisaatiotoimikunta totesi, ettei nykyaikaiseen johtamiseen kuulu, että viraston johtokunnan jäsenet "mieltävät roolinsa edustamansa tahon edunvalvojaksi" (komiteanmietintö 1989:8, s. 57). Myöskään julkisen luotettavuuden näkökulmasta ei ristiriidattomuuden oletusta voida pitää riittävänä lähtökohtana arvioida esteellisyyssääntelyn riittävyttä. Näin ollen ehdotetaan *hallintomenettelylain* 10 §:n 1 momenttiin lisättäväksi uusi 5 a kohta, jonka nojalla myös viraston tai laitoksen johdosta vastaavan hallintoelimen, yleensä johtokunnan, jäsenyys tuottaisi esteellisyyden.

Virastolla tai laitoksella tarkoitetaan hallintomenettelylain soveltamisalaan kuuluvan julkisyhteisön normaalin budjettitalouden piirissä olevaa toimielintä, joka ei ole liikelaitos. Virasto tai laitos voi siis olla talousarviossa myös nettobudjetoituna. Näin nettobudjetoituiden laitoksen hallintoon osallistuvien esteellisyyssääntely ei olisi yhtä kattava kuin 5 kohdassa tarkoitettujen liikelaitoksen.

Koska virasto tai laitos kuuluu elimellisenä osana julkisyhteisön hallintokoneistoon eikä sen pääsääntöisenä tehtävänä yleensä ole tuottaa palveluita tai tuotteita markkinoille, ei kuitenkaan ole aihetta säätää sellaisenaan sen hallinnossa oleva virkamies esteelliseksi käsittelemään kaikkia sanottua virastoa tai

laitosta koskevia asioita varsinaisessa virassa, vaan säännöksessä rajattaisiin esteellisyytilanteet vain niihin kysymyksiin, jotka liittyvät sanotun viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Ohjaukseen ja valvontaan kuuluvat sekä tulosjohtamiseen liittyvät että yleisesti ylemmän viranomaisen johtoasemaan kuuluvat ohjaus- ja valvontatoimet. Tulosohtaus voi tapahtua yksipuolisella ohjauskirjeellä tai - mikä on normaalikäytäntö - tulossopimuksin. Tavoitteiden saavuttamisen seuranta taas perustuu tavallisimmin tilinpäätösmenettelyn yhteydessä seurantaraportteihin. Ehdotetun säännöksen nojalla viraston edustajana ohjattavassa laitoksessa toimiva ei voi ohjaavassa ja valvovassa viranomaisessa osallistua kuvattuihin hallintotoimiin muuten kuin kuultavana asiantuntijana. Säännös estää häntä osallistumasta muuhunkin kuin tulosohtaukseen liittyvään ohjaavaan tai valvovaan päätöksentekoon. Toisaalta jo voimassa olevaan lain nojalla virkamies ei ole yleensä voinut valvovassa viranomaisessa osallistua sellaisen asian käsittelyyn, johon hän on jo osallistunut valvonnan alaisessa virastossa tai laitoksessa. Ehdotettu säännös koskisi vain ohjausta ja valvontaa, sen sijaan se ei estäisi ohjaukseen liittyvää tiedonkulkua viranomaisessa.

Sillä, että 5 a kohdassa käytetään "hallituksen" sijasta termiä "johtokunta", ei ole tulkinnallista merkitystä. Sanan valinta johtuu siitä, että virastojen ja laitosten johtoilimen nimenä tavallisesti on juuri johtokunta.

Kansainvälisesti tarkastellen nyt ehdotetun tapaista erityistä virastojääviyttä ei ole. Eri maiden hallintomenettelylakeihin kuuluu tyypillisesti joko nimenomaisesti tai, kuten Suomessa, yleislausekkeen osana niin sanottu toisen asteen jääviys, jonka mukaan asian käsittelyyn aiemmin osallistunut voi olla esteellinen käsittelemään sitä ylemmässä asteessa. Nyt ehdotettu esteellisyysperuste ulottuisi kuitenkin tätä laajemmalle, koska se ei koskisi vain jotain tiettyä asiaa, joka on ollut käsiteltävänä jo alemmassa viranomaisessa, vaan nyt viraston johtolimeen kuuluva olisi esteellinen käsittelemään yleisesti sanotun hallintoyksikön ohjausta ja valvontaa. Säännös eroaisi toisen asteen jääviydestä sikäli, ettei se edellyttäisi virkamiehen jo osallistuneen käsillä olevan asian käsittelyyn, vaan se tuottaisi esteellisyyden jo pelkästään ohjaavassa ja valvovassa viranomaisessa käsiteltävänä olevan asian laadun pe-

rusteella. Yleislausekkeeseen sisältyvä toisen asteen jääviys jää edelleen sovellettavaksi muissa kysymyksissä.

Ehdotettua esteellisyysperustetta sovellettaisiin alemman viranomaisen yleisohjauksessa ja valvonnassa myös valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 31 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa, jossa alaisen viranomaisen virkamies on määrätty esittelemään sanottua virastoa koskevia asioita valtioneuvostossa.

Edellä on esteellisyyttä tarkasteltu lähinnä valtionhallinnon kannalta. Toisin kuin valtiolla kuntien toiminta perustuu olennaisesti luottamushenkilöhallinnolle. Tähän on vaikiintuneesti katsottu kuuluvan sen, että sama henkilö on voinut osallistua päätöksentekoon hallinnon eri tasoilla. Kun osittainkin tästä periaatteesta luopuminen voisi aiheuttaa varsinkin pienissä kunnissa myös käytännön hankaluuksia, ehdotetaan *kuntalakiin* otettavaksi myös säännös, jonka nojalla ehdotettua hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 a kohtaa ei sovellettaisi kunnissa, vaan esteellisyys arvioitaisiin edelleen tilannekohtaisesti aiemmin mainittua yleislauseketta soveltaen.

Vaikka voi sinänsä olla perusteltua rajata poikkeus koskemaan vain luottamushenkilöitä, ehdotetaan se ulotettavaksi koskemaan kuntia yleisesti. Näin tilanne pysyisi myös viranhaltijoiden osalta ennallaan. Samoin voidaan turvata toiminnan tehokkuus myös pienissä kunnissa, joissa eri erityisalojen asiantuntemusta voi olla niukasti käytettävissä.

Poikkeus koskisi kuntalain 86 §:n 1 momentin nojalla myös kuntayhtymiä samoin kuin Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa siitä annetun lain (1269/1996) 10 §:n nojalla.

#### 2.4. Virkamiehen määrääminen toimielimeen

Vaikka *valtion virkamieslakiin* lisättäväksi ehdotetussa säännöksessä pitkälti onkin kysymys jo hyvään hallintotapaan kuuluvan käytännön kirjaamisesta lakiin, sen tarkoituksena on nimenomainen velvoite asettamalla tähdentää viranomaisen velvollisuutta arvioida virkamiehiään toimielinedustuksiin määrätessään etukäteen myös mahdollisesti syntyvät esteellisyytilanteet.

Säännöksessä omistajavallan käytöllä ei ole tarkoitus viitata pelkästään edustukseen niissä yhtiöissä, joissa valtio on omistajana, vaan säännöksen alaan kuuluu virkamiehen

määrääminen myös virastojen, laitosten ja liikelaitosten johtoeleimiin. Ohjaukseen ja valvontaan liittyvällä edustajantehtävällä kuvataan sitä, missä tarkoituksessa virkamies viranomaisen näkökulmasta toimielimeen määrätään. Vaikka toimielinedustus liittyykin viranomaisen tehtäviin omistajana tai muuten ohjaajana ja valvojana, määräytyvät edustajaksi määrätyn velvoitteet itse toimielimen jäsenenä samoin kuin hänen esteellisyytensä virkatehtävissään sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty.

Säännös ei merkitse sitä, etteikö virkamiestä edelleenkin voitaisi määrätä myös sellaiseen tehtävään, josta voi jossain tilanteessa seurata esteellisyys varsinaisessa viranhoidossa. Olennaista on, että esteellisyyttä keskeisissä virkatehtävissä voidaan pitää jokseenkin epätodennäköisenä tai vain harvoin esiintyvänä ja silloinkin enintään lyhytkestoisena.

Osakeyhtiölaki (734/1978) sisältää selkeän oletettaman omistajan intressistä osallistua yhtiön toiminnan johtamiseen ja valvontaan yhtiön hallituksesta käsin. Näin on voitava toimia myös ministeriöiden vastuulla olevien osakeyhtiöiden hallinnossa.

Viranomaisen tulee erityisesti harkita toimielinedustajuutta tilanteessa, jossa asianomaisen virkamiehen tehtäviin kuuluu esimerkiksi juuri kyseistä alaa koskevia lupa-, avustus- tai muita elinkeinopoliittisia päätöksiä.

### 3. Esityksen vaikutukset

Vaikka esityksen mukainen lainsäädäntö osin vain kirjaakin lakiin jo sangen laajalti noudatetun käytännön, jossa keskeistä on ollut ohjauksen ja valvonnan eriyttäminen toisistaan, on sen toteuttamisen katsottava selkeyttävän sääntelyä ja poistavan tilanteita, joissa luottamus hallinnon puolueettomuuteen voi vaarantua.

Tehokkaan ja asiantuntevan omistajaohjauksen sekä hallintotoiminnan jääviyttä koskevien periaatteiden yhteensovittaminen tulee varmistaa hallinnon sisäistä organisointia ja vastuunjakoja koskevin järjestelyin. Tämä edellyttää käytännössä, että riittävällä tavalla eriytetään operatiivinen toiminta ohjauksesta ja valvonnasta. Selkeimmin tämä tapahtuu sijoittamalla sanotut toiminnat eri organisaatioihin tai samassa viranomaisessa eri yksiköihin.

Käytännössä jouduttaneen kuitenkin tyytymään siihen, että kyseiset toiminnot ohjataan viranomaisessa eri henkilöille esimerkiksi niin, että esimies osallistuu viraston tulostulosohjauksesta ja toiminnan valvonnasta päättämiseen alaisen toimiessa operatiivisessa vastuussa itse viraston tai laitoksen johtolimesä. Liikelaitoksen, viraston tai virastomuotoisen laitoksen johtokunnan tai siihen verrattavan toimielimen jäsen ei voi valvovassa viranomaisessa osallistua muuten kuin kuultavana asiantuntijana sanottua laitosta koskevaan päätöksentekoon, jossa päätetään sen toimintatavoitteista tai arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta tai muuten sen asianmukaisuutta.

Virastojen ja laitosten johto-organisaatioiden jäsenyyden säätäminen ohjaus- ja valvontatilanteissa nimenomaisesti esteellisyysperusteeksi saattaa kuitenkin lisätä tarvetta eriyttää sanottuja toimintoja toisistaan. Tämä lienee kuitenkin pääosin tehtävissä pelkin organisaatiomuutoksina. Sen vuoksi uusi sääntely ei johtaisi lisähenkilöstön palkkaamistarpeeseen tai muihinkaan uusiin kustannuksiin. Valtion omistajaohjauksen kehittäminen ja tehostaminen on paraikaa selvityksen kohteena valtiovarainministeriön asettamassa valtioyhteisöohjauksessa. Tässä yhteydessä on tarkoitus tehdä ehdotuksia omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta järjestämisestä.

## 4. Asian valmistelu

### 4.1. Valmisteluelimet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä ministerivastuutyöryhmän oikeusministeriölle 30 päivänä joulukuuta 1994 jättämän osamietinnön sekä siitä ja myöhemmästä esitysluonnoksesta saatujen lausuntojen pohjalta. Valmistelussa on myös otettu huomioon eduskunnan oikeusasiamiehen 8 päivänä marraskuuta 1993 eduskunnalle antama erityiskertomus esteellisyyssäännösten kehittämisestä (1993 vp - K 13) ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan siitä antama mietintö (PeVM 2/1994 vp). Esityksen taustalla on myös valtioneuvoston

oikeuskanslerin valtioneuvostolle 8 päivänä syyskuuta 1989 osoittaman kirjeen johdosta oikeusministeriössä laadittu 15 marraskuuta 1989 valmistunut ministeriöiden virkamiesten esteellisyyttä käsitellyt muistio. Lisäksi voidaan viitata pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelman esteellisyyssäännösten täsmentämistä tarkoittavaan lausumaan.

### 4.2. Lausunnot

Ministerivastuutyöryhmän osamietinnöstä pyydetty lausunnot saatiin ympäristöministeriötä lukuun ottamatta kaikilta ministeriöiltä samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Myös Suomen Kuntaliitto sekä Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto ovat toimittaneet lausuntonsa oikeusministeriön käyttöön. Kauppa- ja teollisuusministeriö toimitti myös 22 hallinnonalallaan toimivan yhtiön, säätiön, viraston tai laitoksen lausunnot.

Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö sekä Suomen Kuntaliitto antoivat erikseen esitysluonnosta koskeneen lausuntonsa.

Saaduissa lausunnoissa yleensä kannatettiin ehdotettuja muutoksia, joskin kauppa- ja teollisuusministeriö samoin kuin eräät sen hallinnonalan laitokset, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö esittivät eräitä epäilyjä lähinnä ehdotetun virastojääviyden suhteen. Lausunnoissa katsottiin virastojen ja laitosten olevan sillä tavoin erilaisia, että esteellisyys voisi jäädä edelleen yleislausekkeen varaan. Varsinkin kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenneministeriö katsoivat, että näin voisi menetellä myös virkamiehiä toimielimiin määrättäessä.

## 5. Voimaantulo

Koska ehdotettu sääntely voi edellyttää valtionhallinnossa organisatorisia järjestelyjä, lait ehdotetaan tuleviksi voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****hallintomenettelylain 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 6 päivänä elokuuta 1982 annetun hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 5 kohta ja

*lisätään* 10 §:n 1 momenttiin uusi 5 a kohta seuraavasti:

10 §

*Esteellisyysperusteet*

Virkamies on esteellinen:

5) jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai

liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5 a) jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan; tai

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 199 .

## 2.

**Laki****kuntalain 52 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 52 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

52 §

*Esteellisyys*

ei sovelleta kunnan liikelaitokseen. Myöskään mainitun lain 10 §:n 1 momentin 5 a kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Mitä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään liikelaitoksesta,

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 199 .

## 3.

**Laki****valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* 19 päivänä elokuuta 1994 annettuun valtion virkamieslakiin (750/1994) uusi 18 a § seuraavasti:

18 a §  
Harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi

muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 199 .

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 1997

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Oikeusministeri *Kari Häkämies*



## 1.

**Laki****hallintomenettelylain 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 6 päivänä elokuuta 1982 annetun hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 5 kohta ja  
*lisätään* 10 §:n 1 momenttiin uusi 5 a kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 10 §

*Esteellisyysperusteet*

Virkamies on esteellinen:

5) jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

5) jos hän on hallituksen, *hallintoneuvoston* tai *niihin* rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai *liikelaitoksessa*, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5 a) jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan; tai

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_  
kuuta 199 . \_\_\_\_\_

## 2.

**Laki****kuntalain 52 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 52 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi seuraavasti

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 52 §

*Esteellisyys*

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohdaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

*Mitä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään liikelaitoksesta, ei sovelleta kunnan liikelaitokseen. Myöskään mainitun lain 10 §:n 1 momentin 5 a kohtaa ei sovelleta kunnassa.*

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

*Tämä laki tulee voimaan  
kuuta 199 .*

*päivänä*