

25.5.2016

Dnro 5606/2/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **TULLIN PÄÄJOHTAJAN ESTEELLISYYS**

1

ASIA

Olen ottanut omana aloitteenani tutkittavaksi Tullin pääjohtajan Antti Hartikaisen menettelyä koskeneen asian, josta oli toimitettu eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan nimetön kirje 11.11.2015. Kirjeessä pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan Hartikaisen menettelyä Tullin johtoryhmän kokouksessa 3.11.2015, kun siellä oli käsitelty alkoholin maahantuonnin tehostetun valvonnan asioiden (myöhemmin käytetty viinarallitermiä, joka oli Tullin käytössä) hoidon jatkamista määräaikaisten tehtävien ja tehtävien hakuun laittamista. Kantelussa todettiin, että ”viinaralli-määräaikaisten” joukossa oli ilmeisesti pääjohtajan puoliso. Kantelun mukaan pääjohtaja oli jäävänyt itsensä, mutta oli ollut kokouksessa läsnä ja edelleen puheenjohtajana.

2

SELVITYS

Pyysin asiassa valtiovarainministeriötä hankkimaan pääjohtaja Hartikaisen ja muun tarvittavan selvityksen sekä antamaan lausuntonsa.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 18.2.2016 selvitystä erikseen pääjohtaja Antti Hartikaiselta, Hartikaisen jäävätyä itsensä kokouksessa puheenjohtajaksi siirtyneeltä henkilöltä, asian esittelijältä sekä kokouksen sihteeriltä. Ministeriö on lisäksi pyytänyt Tullia toimittamaan johtoryhmässä olleen ns. viinarallin määräaikaisten virkojen täyttämistä koskevan esityksen sekä tämän kokouksen jälkeen valmistellun, pääjohtajan vaimoa koskeneen päätöksen viran täyttämisestä perusteluineen. Lisäksi Tullin hallintojohtaja on toimittanut oma-aloitteisesti 4.3.2016 päivätyn Tullin hallinnon muistion menettelystä Tullin johtoryhmässä henkilöstöresursseista päätettäessä sekä Tullin päälakimies 2.3.2016 päivätyn muistion esteellisyyssääntöjen noudattamisesta Tullin johtoryhmässä.

Tullin hallinto-osaston lakimies Hannele Kajastie on toimittanut oikeusasiamiehen kansliaan viestintäjohtaja Mika Parkkosen luvalla jäljennöksen asiakirjasta, josta ilmenee Parkkosen käsitys kokouksen kulusta.

Oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja kuuli vielä kokouksen kulusta johtaja Sami Rakshitia.

Pääjohtaja Hartikaisen selvityksen mukaan linjaus alkoholin laittoman maahantuonnin, ns. viinarallin, tehostetun valvonnan jatkamisesta toimipaikkaosastossa vuoden 2016 loppuun saakka tai määräaikaisten tehtävien hakuun laittamisesta siihen liittyen ei ollut asialistalla eikä asiasta toimitettu ennen kokousta tai sen aikana minkäänlaista kirjallista kokousaineistoa. Asian nosti yllättäen käsittelyyn toimipaikkaosaston johtaja Jyrki Linna tai talousjohtaja Pekka Pylkkänen. Asia käsiteltiin hyvin nopeasti ja tosiasiallisesti muutamassa sekunnissa. Hartikaisen jäävätyä itsensä puheenjohtajuus siirtyi automaattisesti hänen sijaiselleen Jarkko Saksalle, joka Hartikaisen mukaan totesi välittömänä reaktiona jääväysilmoitukseen ns. viinarallin tehostamisen jatkamisen olevan itsestään selvä asia ja muut vain nyökyttelivät.

Asian käsittelyn nopeuteen vaikutti se, että ns. viinarallin tehostetun valvonnan jatkamista oli käsitelty laajasti jo aiemmin eri yhteyksissä yleisellä tasolla keskusteltaessa. Tullin johtoryhmässä 3.11.2015 käsiteltiin linjaus alkoholin laittoman maahantuonnin tehostetun valvonnan jatkamisesta ja todettiin, että Helsingin tulliin ja Lentotulliin voidaan laittaa uudestaan toimipaikkaosaston ns. viinarallin määräaikaiset tehtävät hakuun. Määräaikaisuus kestäisi 31.12.2016 asti. Kysymys ei siis ollut määräaikaisten jatkamisesta. Kyse oli Hartikaisen käsityksen mukaan siis vain linjauksesta ns. viinarallin tehostetun valvonnan jatkamisesta sekä tehtävien hakuun laittamisesta. Tullin johtoryhmä ei tee päätöksiä. Tältä osin kokouspöytäkirjan kirjaus päätöksen tekemisestä antaa virheellisen kuvan. Tästä johtuen johtoryhmän kokouspöytäkirjan kirjauskäytännöt oli helmikuussa 2016 korjattu vastaamaan johtoryhmän tehtäviä elimenä, joka ei tee päätöksiä. Jääviydestä ei käyty keskustelua kokouksessa, tai ainakaan hänen kuullen sitä ennenkään. Johtaja Sami Rakshit totesi asian käsittelyn jälkeen jotain sellaista, että ”kirjataan pöytäkirjaan, että pääjohtaja jääväsi itsensä ja poistui kokouksesta asian käsittelyn ajaksi”. Kukaan kokouksen läsnäolijoista, puheenjohtaja mukaan lukien ei kuitenkaan hänen ilmoittaessaan jääväyksestä tai myöskään asian käsittelyn yhteydessä tuonut esiin, että kokouksesta tulisi poistua. Näin siitäkin huolimatta, että johtoryhmän jäsenistä ainakin ylijohtaja Jarkko Saksa sekä toimipaikkaosaston johtaja Jyrki Linna ja valvontaosaston johtaja Sami Rakshit ovat koulutukseltaan lakimiehiä.

Hartikaisen selvityksen mukaan käytännössä kokous päättyi asian käsittelyn jälkeen. Hartikainen totesi, että hän ei ehtinyt poistua eikä puheenjohtajaksi vaihtunut ylijohtaja Jarkko Saksa antanut siihen käytännön mahdollisuutta. Hän ei osallistunut kokouksessa keskusteluun linjauksesta toimipaikkaosaston alkoholin laittoman maahantuonnin tehostetun valvonnan jatkamisesta eikä myöskään määräaikaisten tehtävien hakuun laittamisesta siihen liittyen.

Ylijohtaja Jarkko Saksan selvityksen mukaan ns. viinarallin määräaikaisia virkoja koskevaa asiaa ei ollut merkitty kokouksen asialistalle. Se käsiteltiin johtoryhmässä vakioaiheena käsiteltävän rekrytointit -kohdan yhteydessä. Käytäntönä oli ollut, että tuossa kohdassa käsiteltävistä asioista osa on etukäteen valmisteltu ja tiedossa ja osa vasta kokouksessa esille nostettuja. Asian käsittely kesti noin 5–10 minuuttia.

Saksan käsityksen mukaan kysymys oli ensinnäkin siitä, oliko ns. viinarallitoimintaa perusteltua ja mahdollista jatkaa taloudellisilla ja toiminnallisilla perusteilla, kun pyydettyä määrärahaa ei suoraan ollut ko. tehtäviin saatu vuodelle 2016. Toisekseen kysymys oli siitä, miten jatko olisi syytä henkilöstöpoliittisesti järjestää, koska henkilöstön tuli hyvissä ajoin tietää loppuuko palvelussuhde Tulliin ja toisaalta Tullin näkökulmasta oli vaarana, että henkilöt hakeutuvat toisiin tehtäviin, jos projektia päätetään jatkaa (ja tieto henkilöille tulee ”liian myöhään”). Päädyttiin siihen, että projektia jatketaan. Pääjohtajan jääviydestä ei mahdollisia yksittäisiä repliikkejä lukuun ottamatta käyty varsinaista keskustelua kokouksessa. Hänen tiedossaan ei ollut, oliko asiasta keskusteltu ennen kokousta. Päätöstä puheenjohtajuuden siirtämisestä ei tehty. Pääjohtajan jäävätyä itsensä asian käsittelystä Saksa johti keskustelua siltä osin kuin se oli tarpeellista. Pääjohtaja ei poistunut kokoushuoneesta asian käsittelyn ajaksi. Hänellä olisi toki ollut siihen mahdollisuus. Pääjohtaja ei osallistunut asian käsittelyyn.

Talusojohtaja Pekka Pylkkäsen selvityksen mukaan Tullissa on sovittu, että kaikki rekrytointit käsitellään toistaiseksi johtoryhmässä. Pylkkänen totesi suostuessaan esittelemään rekrytointiasiat, että hänestä oli samalla kertaa käsiteltävä kaikkien ns. viinarallin silloisen 12 määräaikaisen virkamiehen mahdollinen jatko eikä vain valmisteverotusyksikköön sijoitettujen 2 henkilön, jotta heitä kohdeltaisiin yhdenmukaisella tavalla. Asiakohdan käsittelyn yhteydessä keskusteltiin myös määrärahoista, sillä viinaralliin oli saatu vuodelle 2015 siihen kohdistettu määrärahalisäys, mutta se ei ollut jatkumassa enää 2016. Sen sijaan vuodelle 2016 oli tulossa sisäiseen turvallisuuteen kohdistettu määrärahalisäys, jonka mahdollista kohdistamista osin viinaralliin keskustelu sivusi. Keskustelu sivusi myös useasta toimipisteestä

asiakaspalveluhankkeen myötä vuoden 2016 aikana vapautuvien virkamiesten mahdollista sijoittamista viinarallitehtäviin, jotta kaikille heille löytyisi laitoksen resurssien käytön kannalta järkevät tehtävät. Viinarallihenkilöiden tarpeellisuudesta ei ollut erimielisyyttä, mutta keskustelua kylläkin käytiin siitä, miten virat täytettäisiin ja kuinka monta henkilöä yksiköihin sijoitettaisiin. Pääjohtajan jäävättyä itsensä muut jatkoivat asian käsittelyä, mutta hän ei muistanut, että pääjohtajan sijaisen Jarkko Saksan tai joku muun olisi erikseen todettu toimivan puheenjohtajana asiakohdan loppuun käsittelyn ajan. Pääjohtaja ei poistunut paikalta. Pylkkäsellä ei ole muistikuvaa, että asiasta olisi huomautettu. Pylkkäsen muistikuvan mukaan Hartikainen ei osallistunut keskusteluun määräaikaisten virkojen jatkosta. Keskustelun jälkeen päädyttiin siihen, että viinarallin määräaikaiset virat laitetaan haettaviksi, jotta muutkin kuin niissä sillä hetkellä olleet henkilöt voivat niitä hakea niin halutessaan.

Kokouksessa sihteerinä toimineen pääjohtajan sihteerin Mira Björkbackan selvityksen mukaan henkilöstöpäällikkö Juha Madetojan ollessa estyneenä osallistumasta 3.11.2015 kokoukseen rekrytoinnit esitteli talousjohtaja Pekka Pylkkänen. Asialistan etukäteismateriaalissa oli ulkomaankauppa- ja verotusosastolle sijoittuvien viinarallin valmistevero-oikaisijoiden virkojen jatkaminen. Tässä yhteydessä Pylkkänen otti esille toimipaikkaosaston viinarallin määräaikaisten virkojen sisäiseen hakuun laittamisen. Kokouksessa oltiin yksimielisiä, että toimipaikkaosaston viinarallin virat voidaan käsitellä. Tässä yhteydessä pääjohtaja Hartikainen totesi olevansa jäävi, koska hänen puolisonsa työskentelee viinaralliryhmässä. Hartikainen nousi ylös, otti sivupöydältä lisää kahvia ja voileivän ja istuutui takaisin omalle paikalleen pöydän päähän. Hartikainen seurasi viinarallin määräaikaista viroista käytyä keskustelua ja kommentoi mm. sisäisen turvallisuuden määrärahan kohdentamista. Kukaan ei virallisesti pyytänyt Hartikaista poistumaan kokoushuoneesta asian käsittelyn ajaksi, mutta hänen muistikuvansa mukaan valvontaosaston johtaja Sami Rakshit huikkasi hänelle: ”Mira, kai kirjaat, että pääjohtaja jääväsi itsensä ja poistui kokoushuoneesta”. Missään vaiheessa puheenjohtajuutta ei siirretty pääjohtajan sijaiselle Jarkko Saksalle vaan Pylkkänen jatkoi asian esittelyä ja siitä saman tien jatkettiin keskustelulla. Keskustelu kesti reilut viisi minuuttia. Keskustelun päätteeksi päätettiin laittaa toimipaikkaosastolle sijoittuvat viinarallin hoitoon määräaikaiset virat sisäiseen hakuun.

Kysyttäessä johtaja Sami Rakshitilta, oliko hän todennut kokouksessa siten kuin pääjohtajan sihteerin selvityksestä ilmenee, Rakshit kertoi, että hän ei voinut varmuudella tätä muistaa, mutta piti mahdollisena, että oli näin sanonut. Hän ei mielestään ole voinut esittää kommenttiaan vasta kokouksen jälkeen vaan jääväyksen yhteydessä. Koska sihteeri istui kauempana, kaikkien on täytynyt kuulla kommentti. Asian käsittely kesti 5-10 minuuttia. Hän oli itse ottanut esille rahoituskysymyksen.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan katsonut, että Tullin johtoryhmä ei Tullia koskevien säädösten mukaan käytä ratkaisovaltaa, vaan se kuuluu aina pääjohtajalle, yksikön päällikölle tai yksikön työjärjestyksessä määrätylle virkamiehelle. Tullin hallintojohtajan toimittaman muistion mukaan Tullin johtoryhmän muistiosta ilmenee, että Tullin pääjohtaja käyttää johtoryhmän tuella päätösvaltaa rekrytoinneissa. Rekrytointien johtoryhmäkäsittelyllä on haluttu parantaa osastojen tekemien rekrytointien läpinäkyvyyttä niukassa resurssitilanteessa. Johtoryhmä käsittelee ja päättää, mitkä rekrytoinnit ovat tarpeen ja voidaan toteuttaa ja mitkä jätetään toteuttamatta. Henkilöstöhallinto esittelee rekryointitarpeet osastojen esitysten mukaisesti Tullin johtoryhmän kokouksissa. Henkilöstöhallinto toteuttaa yhdessä osastojen kanssa rekryointiprosessit johtoryhmän päätösten perusteella.

Valtiovarainministeriö katsoi, että Tullin johtoryhmässä käydyillä keskusteluilla on vaikutusta ratkaisutoimivaltaa käyttävän virkamiehen kannan muodostukseen, kun ottaa huomioon johtoryhmän koordinoivan roolin Tullin johtamisen tukena ja nykyisen rekryointikäytännön. Tätä tukee myös Tullin hallinnosta annetun lain 6 §:n 3 momentissa oleva säännös, jonka

mukaan Tullin pääjohtaja voi ottaa ratkaistavakseen Tullin yksikölle kuuluvan Tullin sisäisen hallintoon liittyvän yksittäisen asian.

Tullin johtoryhmä ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole sellainen monijäseninen toimielin, jota hallintolaissa tarkoitetaan, koska sillä ei ole säädösten mukaan ratkaisovaltaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Tullin johtoryhmän ei siten tarvinnut ratkaista pääjohtajan esteellisyyttä, vaan pääjohtajan oma ilmoitus esteellisyydestään oli riittävä.

Koska yksi Tullin johtoryhmän käsittelyssä olleista määräaikaisista virkasuhteista oli pääjohtajan puolison virkasuhde, pääjohtajan puolisolle oli odotettavissa erityistä hyötyä virkasuhteen jatkamisesta. Tästä syystä pääjohtaja tuli valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esteelliseksi asian käsittelyyn, minkä hän myös itse totesi, vaikkakaan ei poistunut kokoushuoneesta käsittelyn ajaksi.

Esteellisyyden syyn kirjaaminen pöytäkirjaan olisi ollut hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen 28.2.2010 antaman ratkaisun D 466/1/2008 perusteella perusteltua.

Virkamies, joka on esteellinen, ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Hallintolain esitöiden mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös asian käsittelyä ja valmistelutoimia. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä.

Tullin rekrytointien johtoryhmäkäsittelyä voidaan pitää asian valmisteluna, johon esteellinen henkilö ei voi osallistua. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan asiassa on tapahtunut menettelyvirhe eli pääjohtaja Hartikaisen olisi tullut poistua kokoushuoneesta asian käsittelyn ajaksi.

### 3

#### RATKAISU

Katson, että asiassa on riidattomasti selvitetty seuraavaa:

##### Tapahtumien kulku

Tullissa on sovittu, että kaikki rekrytoinnit käsitellään toistaiseksi johtoryhmässä henkilöstöresurssien supistumisen vuoksi. Normaalisti rekrytointiesitykset esittelee henkilöstöpäällikkö Juha Madetoja. Kantelussa tarkoitettussa kokouksessa Madetojan ollessa estyneenä esittelijänä toimi talousjohtaja Pekka Pylkkänen. Madetoja oli pyytänyt Pylkkästä esittelemään puolestaan rekrytointiesitykset.

Asialistalla oli kolme esitystä, joista yksi koski ulkomaankauppa- ja verotusosastolle sijoittuvien valmistevero-oikaisijoiden määräaikaisten virkasuhteiden jatkoa. Esitykset toimitettiin aamulla johtoryhmän jäsenille. Ns. viinarallin muissa määräaikaisissa virkasuhteissa toimivien henkilöiden määräaikaaisuuden jatkaminen ei ollut johtoryhmälle jaetussa etukäteismateriaalissa. Asian esittelyn yhteydessä Pylkkänen otti esiin kysymyksen toimipaikkaosastolla viinarallia hoitavien henkilöiden määräaikaisten virkasuhteiden jatkosta. Pylkkänen katsoi, että kaikkien viinarallia hoitavien henkilöiden määräaikaisten virkasuhteiden jatkosta tuli päättää samalla kertaa, jotta asiat käsiteltäisiin yhdenmukaisella tavalla.

Pääjohtajan vaimo toimi yhdessä määräaikaisessa virkasuhteessa Helsingin tullissa, joka kuuluu toimipaikkaosaston alaisuuteen.

Pääjohtaja Hartikainen jäväsi itsensä, kun Pylkkänen oli esittänyt, että kaikkien määräaikaisten virkasuhteiden jatkaminen tai laittaminen hakuun käsiteltäisiin samalla kertaa. Hartikainen ei kuitenkaan poistunut kokoushuoneesta.

Pääjohtajan jäväytyä itsensä muut jatkoivat asian käsittelyä. Kokouksessa ei virallisesti todettu, että pääjohtajan sijaisena toimiva Jarkko Saksa toimisi puheenjohtajana asiakohdan käsittelyn ajan.

Johtoryhmän kokouspöytäkirjaan on kirjattu, että ”Pääjohtaja jäväsi itsensä eikä osallistunut edellä mainittuun määräaikaisten virkoja koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon”.

Samalla keskusteltiin myös määrärahoista, koska asiaa varten oli saatu vuodelle 2015 määrärahalisäys ja erillistä määrärahaa ei ollut enää vuodelle 2016. Sen sijaan vuodelle 2016 oli tulossa sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva määräraha, jonka mahdollisesta kohdentamisesta viinaralli-asioiden hoitoon keskusteltiin. Keskustelu koski myös muista toimipisteistä vapautuvien resurssien sijoittamista viinaralli-tehtäviin. Keskustelua käytiin myös siitä, miten määräaikaiset virkasuhteet täytettäisiin ja kuinka monta henkilöä kuhunkin yksikköön sijoitettaisiin.

Helsingin tullin päällikkö nimitti pääjohtaja Hartikaisen puolison yhteen haettavana olleista seitsemästä määräaikaisesta virkasuhteesta 29.2.2016 tehdyllä päätöksellä.

Asian käsittely Tullin johtoryhmässä

Tullin hallinnosta annetussa laissa (960/2012) tai Tullin hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1061/2012) ei ole säännöksiä Tullin johtoryhmästä. Tullin työjärjestyksen (57/2013) 3 §:n mukaan Tullin johtamisen tukena on johtoryhmä, jossa myös sovitaan yhteen Tullin yksikköjen tehtäviä. Johtoryhmään kuuluvat pääjohtaja puheenjohtajana, Tullin osastojen päälliköt, talousjohtaja ja viestintäjohtaja. Samassa pykälässä todetaan, että johdon tulosvastuu, voimavarojen joustava ja tarpeiden mukainen käyttö, henkilöstön osaamisen keittäminen, hyvä tiedonkulku ja yhteistyö ovat johtamisen keskeisiä toimintaperiaatteita.

Saadun selvityksen mukaan päätösvalta virkasuhteen jatkamisesta on kuulunut tässä asiassa toimivaltaiselle Helsingin tullin tullipäällikkö Marita Haapasalmelle. Tullin johtoryhmä ei ylipäätään käytä ratkaisuvalltaa nimitysasioissa tai muissakaan asioissa vaan toimii johdon tukena. Vuodesta 2015 oli päätetty kaikkien rekrytointien johtoryhmäkäsittelystä niukkenevien resurssien vuoksi ja käsittelyn avoimuuden lisäämiseksi.

Hartikaisen selvityksen mukaan kyse oli linjauksesta ns. viinarallin tehostetun valvonnan jatkamisesta sekä tehtävien hakuun laittamisesta. Ylijohtaja Saksan selvityksen mukaan kysymys oli toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten olemassaolosta toiminnan jatkamiselle sekä toisaalta siitä, miten jatko olisi henkilöpoliittisesti syytä järjestää. Johtoryhmän pöytäkirjaan on kirjattu tältä osin ainoastaan: ”Päätettiin laittaa toimipaikkaosaston ’viinarallin’ määräaikaiset virat hakuun. Määräaikaisuus kestää 31.12.2016 asti”. Asiaa käsiteltiin selvityksistä ilmenevällä tavalla laajemmin kuin mitä pöytäkirjasta ilmenee.

Pöytäkirjan merkintä oli harhaanjohtava siltä osin kuin siinä viitattiin päätöksentekoon määräaikaisten virkojen hakuun laittamisesta. Selvityksen mukaan henkilöstöhallinto toteuttaa rekrytoinnit yhdessä nimitystoimivaltaisten osastojen kanssa sen jälkeen, kun määrärahan kohdentamisesta asianomaiseen tarkoitukseen oli päätetty. Määrärahan kohdentamisesta

päätettiin Tullin talousarviossa. Päätösvalta talousarviosta kuuluu Tullin hallinnosta annetun asetuksen mukaan pääjohtajalle.

Katson, että asiassa saadun selvityksen valossa Tullin johtoryhmän asema ja tehtävä on jossain määrin epäselvä. Toisaalta selvityksissä on korostettu, kuten asia työjärjestyksen mukaan onkin, ettei johtoryhmällä ole päätäntävaltaa asiassa, ja toisaalta on todettu johtoryhmän ”päättäneen” sisäisen turvallisuuden lisämäärärahan osittaisesta käytöstä tässä tarkoitettuihin rekrytointeihin. Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, että määrärahan käytöstä olisi tehty erillistä päätöstä. Määrärahan käyttöä koskevat päätökset koskevat yksittäisiä määräaikaista virkasuhteita koskevia nimityspäätöksiä vuodeksi 2016.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan viitannut eduskunnan oikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen 28.12.2011 (dnro 1151/2/10) antamaan päätökseen esteellisyydestä asian käsittelyssä kunnallisessa johtoryhmässä. Vaikka johtoryhmä ei tuossakaan tapauksessa ollut päätöksentekoaikoina, on oikeusasiamies arvioinut johtoryhmän jäsenen esteellisyyttä hallintolain esteellisyyssäännösten perusteella. Valtiovarainministeriö onkin katsonut, että käsittelyä johtoryhmässä on pidettävä asian valmisteluna.

Johtoryhmä toimii johtamisen tukena. Ryhmässä käytävillä keskusteluilla muun muassa valmistellaan päätöksiä ja varmistetaan, että asiaa päätettäessä päätöksentekijällä on riittävät tiedot asiaan vaikuttavista seikoista päätöstä tehdessään.

Koska sekä määrärahan kohdentamista että rekrytointimenettelyä koskevan päätöksenteon kannalta on ollut tosiasiallisesti ratkaisevaa, mitä asiasta on johtoryhmän kokouksissa sovittu tai linjattu, on esteellisyyttä arvioitava hallintolain 28 §:n esteellisyyssperusteiden nojalla.

#### Pääjohtajan esteellisyys

Hallintolain 2 luvussa säädettäviin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyyssperusteista. Virkamies on esteellinen pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen ja 3 kohdan mukaan jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan muun ohella virkamiehen puolisoa.

Hallintolain esitöiden mukaan säännöksen ensimmäisen kohdan mukaisen esteellisyyden aiheuttaa paitsi virkamiehen oma asianosaisuus myös tämän sukulaisuussuhde asianosaiseen. Kolmannessa kohdassa tarkoitettu esteellisyys aiheutuu sellaisessa asiassa, jonka ratkaisusta on odotettavissa virkamiehelle itselleen tai hänen läheiselleen erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kysymyksessä on niin sanottu intressijäävi, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Läheisinä pidettäisiin tässä tapauksessa ainoastaan pykälän 2 momentin 1 kohdassa lueteltuja kaikkein läheisimpiä.

Asiassa on kysymys yhtäältä siitä, onko Hartikainen ollut esteellinen määrärahan kohdentamista koskevan ja toisaalta tehtävien täyttämistä koskevan johtoryhmän linjauksen osalta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan sekä käsiteltäessä määräaikaisten virkasuhteiden mahdollistavaa määrärahan kohdistamista että perustettavien määräaikaisten virkasuhteiden täyttömenettelyä pääjohtaja Hartikaisella on ollut hallintolain 28 §:n 3 kohdassa tarkoitettu erityinen intressi, koska hänen vaimonsa on vuonna 2015 hoitanut Helsingin tullissa määräaikaista virkasuhdetta tehtävissä, joista asiassa on ollut kysymys. Sekä ratkaisulla määrärahan kohdentamisesta että hakumenettelystä on ollut hallintolaissa tarkoitettulla tavalla erityistä hyötyä pääjohtajan läheiselle.

Näin ollen pääjohtaja Hartikainen on ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla jäävi käsittelemään asiaa.

Osallistuminen asian käsittelyyn

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä.

Olen edellä todennut käsitykseni olevan, että johtoryhmässä asian käsittely oli valmistelua. Asiassa on ollut kysymys varsinaista päätöksentekoa tukevasta asian valmisteluun liittyvästä menettelystä, johon esteellinen virkamies ei saa osallistua. Säännöksen mukaan esteellisen henkilön on poistuttava paikalta. Asiassa ei ole ollut kysymys ainoastaan tehtävien täyttämistä vaan myös määrärahojen kohdentamisesta tavalla, joka oli pääjohtajan intressissä.

Saadun selvityksen mukaan Hartikainen on jäävännyt itsensä eikä hän selvityksensä mukaan osallistunut kokouksessa keskusteluun linjauksesta toimipaikkaosaston alkoholin laittoman maahantuonnin tehostetun valvonnan jatkamisesta eikä määräaikaisten tehtävien hakuun laittamisesta siihen liittyen. Ylijohtaja Saksan selvityksen mukaan pääjohtaja ei osallistunut asian käsittelyyn. Talousjohtaja Pylkkäsen mukaan pääjohtaja ei osallistunut keskusteluun määräaikaisten virkojen jatkosta. Saadun selvityksen valossa jää mielestäni kuitenkin jossain määrin epäselväksi osallistuiko hän keskusteluun, kuten viestintäjohtaja Mika Parkkosen allekirjoittamassa asiakirjassa yleisluontoisesti todetaan. Myös pääjohtajan sihteeri Björkbackan selvityksen mukaan pääjohtaja kommentoi muun muassa sisäisen turvallisuuden määrärahan kohdentamista. Tältä osin selvitykset ovat siis jossain määrin ristiriitaiset.

Totean ensinnäkin, että jääviyttä koskevassa harkinnassa virkamiehen tulisi epävarmassa tilanteessa mieluummin olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa, kun kysymys on viraston päälliköistä. Tullin pääjohtajalla on Tullin hallinnosta annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla oikeus ottaa ratkaistavakseen Tullin yksikölle kuuluvan Tullin sisäiseen hallintoon liittyvä yksittäinen asia. Tästä syystä aktiivinen osallistuminen asian käsittelyyn voi vaarantaa luottamuksen virkatoiminnan puolueettomuuteen, vaikka tässä

yksittäisessä asiassa pääjohtaja ei olisikaan käyttänyt otto-oikeuttaan. Saadun selvityksen perusteella katson kuitenkin jääneen osoittamatta, että pääjohtaja Hartikainen olisi osallistunut asian käsittelyyn hallintolain 27 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Hartikainen ei kuitenkaan ole poistunut paikalta johtoryhmän kokouksesta. Hallintolain perusteluissa todetaan, että läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekokoelimesta, koska esteellisen läsnäolo saattaa vaikuttaa muiden kannanottoihin päätöstä edeltävässä keskustelussa.

Näin ollen pääjohtaja Hartikainen on menetellyt hallintolain 27 §:n 1 momentin vastaisesti, kun hän ei ollut poistunut johtoryhmän kokouksesta asian käsittelyn ajaksi.

#### Esteellisyydestä päättäminen

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen 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.

Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Tiedossani ei ole, että oikeuskäytännössä olisi otettu kantaa siihen, miten esteellisyydestä tulisi päättää tapauksessa, jossa esteellisyys koskee käsittelyä päätöksenteon valmisteluelimessä kuten johtoryhmässä.

Kuten Tullin selvityksestä ilmenee, kysymys ei ole relevantti, jos virkamies on jäävänyt itsensä, koska päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, vaikka monijäseninen toimielin ei olisi ratkaissut kysymystä jonkun jäsenensä esteellisyydestä, vaan sen on tehnyt jäsen itse. (ks. KHO 1996 T 3804).

Johtoryhmä on työjärjestyksellä Tulliin perustettu johdon tukiryhmä, jonka päätöksenteon pohjaksi esittämät kannanotot eivät ole hallintopäätöksiä. Johtoryhmän luonteesta voi kuitenkin mielestäni saadun selvityksen perusteella todeta, että se on ilmeisesti vahvasti tosiasiallisesti muodostunut päätösten sisällön kannalta keskeiseksi elimeksi. Tätä käsitystä vahvistavat osaltaan ne kirjaukset johtoryhmän pöytäkirjassa, joissa todetaan johtoryhmän tehneen päätöksiä käsittelemistään asioista.

Katson kuitenkin, että koska johtoryhmä ei ole muodollisesti päätöksentekoeelin, ei sitä, ettei esteellisyydestä päätetty johtoryhmässä, voida pitää virheellisenä menettelynä.

Pidän johtoryhmän aseman ja tehtävien selkeyttämistä tarpeellisenä. Tämä koskee mielestäni niin Tullin kuin muidenkin valtionhallinnon virastojen ja yksiköiden johtoryhmiä. Saatan nämä käsitykseni johtoryhmän työn selkiyttämistä valtiovarainministeriön ja Tullin tietoon.



4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset pääjohtaja Antti Hartikaisen lainvastaisesta menettelystä hänen tietoonsa. Saatan edellä esittämäni käsitykset johtoryhmätyöskentelyn selkeyttämisestä valtiovarainministeriön ja Tullin tietoon.

Pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan minulle 30.9.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin johtoryhmien aseman ja tehtävien selkeyttämiseksi ministeriö on katsonut olevan aihetta.