

24.9.2021

EOAK/6421/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

SENAATTI-KIINTEISTÖJEN TYÖNTEKIJÄN SIVUTOIMINEN YRITTÄJYYS

1 KANTELU

Kantelijana ollut yritys pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Senaatti-kiinteistöjen palveluksessa olevan turvallisuusasiantuntija A:n menettelyä ja sivutoimista yrittäjyyttä yhtiössä X.

Kantelija kertoi, että sen edustaja oli käynyt Senaatti-kiinteistöjen kanssa useita neuvotteluja paloturvallisuusalan tuotteista ja koulutuksesta 27.6.2019 alkaen. Senaatti-kiinteistöissä asiaa hoitanut henkilö oli 28.8.2020 ilmoittanut siirtyvänsä liikelaitoksen sisällä uusiin tehtäviin. A oli tullut uudeksi yhteyshenkilöksi hänen tilalleen. A oli kuitenkin syytä ilmoittamatta melkein heti lopettanut yhteydenpidon kantelijaan. Hän ei ollut vastannut enää puheluihin eikä viesteihin. Kantelija epäili tämän johtuneen siitä, että A toimii itse sivutoimisesti yrittäjänä samalla alalla kuin kantelija.

Kantelija kertoi, että A oli 24.9.2020 Senaatti-kiinteistöjen työajalla vastannut yhtiö X:n kotisivuilla yhteystiedoissa ilmoitettuun puhelinnumeroon. Kantelijan mukaan vaikutti siltä, että A ”pyörittää” kantelijan toiminnan kanssa kilpailevaa osakeyhtiötä työajalla Senaatti-kiinteistöjen tiloissa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin vastineeksi otsikoitu Senaatti-kiinteistöjen kirjallinen selvitys 1.2.2021 (SEN/619/2020) ja seuraavat asiakirjat:

- A:n toimintaa yhtiö X:ssä koskeva Senaatti-kiinteistöjen sisäinen sivutoimilupahakemus,
- A:n toimintaa yhtiö X:ssä koskeva Senaatti-kiinteistöjen sisäinen sidonnaisuusilmoitus ja
- sivutoimia, esteellisyyttä ja johdon lähipiiriä koskeva Senaatti-kiinteistöjen sisäinen ohje 11.11.2016 (päivitetty 16.1.2020).

Kantelija antoi asiassa vastineen 3.2.2021 ja täydensi sitä sähköpostillaan 4.2.2021.

Senaatti-kiinteistöiltä saatiin 15.9.2021 sähköpostitse selvitystä A:n sivutoimilupahakemuksen teknisiin yksityiskohtiin sekä siihen, oliko A 24.9.2020 työaikana vastannut yrityksensä puhelimeen kantelussa kerrotuin tavoin ja oliko tällainen menettely työsuhteen ehtojen mukaan ollut sallittua. Lisäksi saatiin selvitystä siihen, oliko yhtiö X:n toiminta jatkunut ainakin vielä 2019 tasolla, joka ei viitannut toiminnan lopettamiseen. Selvitysten asiaan vaikuttava sisältö on selostettu jäljempänä tämän päätöksen kohdassa 3.1.

Käytettävissäni on ollut myös Senaatti-kiinteistöjen organisaatio- ja [hallinnointikoodi](#) (Selvitys hallinnointi ja ohjausjärjestelmästä 2018).

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Edellä kohdassa 2 mainitusta selvityksestä ilmenee, että A on rekrytoitu Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen turvallisuusasiantuntijaksi 2.1.2019, missä yhteydessä hän on tuonut esiin oman liiketoimintansa yhtiö X:ssä sekä sen, että kyseinen yritystoiminta oli tarkoitus lopettaa. Senaatti-kiinteistöjen ilmoituksen mukaan A oli toimittanut sivutoimisesta yritystoiminnastaan asianmukaisen sivutoimilupahakemuksen, joka oli tosiasiallisesti hyväksytty, vaikka muodolliset hyväksymismerkinnot olivatkin tietojärjestelmässä jääneet tekemättä. Sivutoimilupahakemuksen mukaan yritystoiminta edellyttää A:lta kahden tunnin työmäärää viikossa. Lisäksi A oli tehnyt yritystä koskevan sidonnaisuusilmoituksen, jossa A:n rooliksi oli ilmoitettu ”omistajuus/osakkuus”.

Avoimista lähteistä ilmenee (20.9.2021), että tilikaudella 2019 yritys X:n liikevaihto on ollut 29 000 euroa ja tilikauden tulos 17 000 euroa. Maksamatonta verovelkaa on 31.8.2021 päivitetyn tiedon mukaan ollut vähintään 10 000 euroa. Senaatti-kiinteistöjen A:lta saaman tiedon mukaan yrityksen liiketoimintaa oli 2019 käytännössä pyörittänyt A:n isä eikä yritys ollut juurikaan työllistänyt A:ta itseään.

Senaatti-kiinteistöt on laskutustietojensa perusteella tehnyt yritys X:ltä seuraavat hankinnat:

- 2011, yksi lasku, summa 607,24 euroa,
- 2015–2016, kolme laskua, summa 15 438,30 euroa ja
- 2018, yksi lasku, summa 347,20 euroa.

Senaatti-kiinteistöjen selvityksen mukaan edellä mainitut ostot ovat olleet muutaman yksittäisen rakennuksen pelastussuunnitelmia ja opastetauluja.

Yritys X:n kotisivujen (20.9.2021) mukaan yritys X on ”asiantunteva ja monipuolinen yritys suojaamaan ihmiset, eläimet, kiinteistöt ja omaisuuden asianmukaisilla pelastussuunnitelmilla, toimenpiteillä ja tarkastuksilla”. Kotisivujen mukaan yritys X on suojellut ihmisiä, koteja ja muita kiinteistöjä jo yli 10 vuotta. Sivuilla on mainittu kasvokuvien yhteydessä, että yrityksen perustanut palopäällystötutkinnon suorittanut A (CEO) on aiemmin toiminut palo- ja pelastustehtävissä. Kotisivuilla yrityksen yhteystietona on mainittu puhelinnumero, johon A on kantelussa kerrotuin tavoin vastannut Senaatti-kiinteistöjen työaikana.

Syksyllä 2020 Senaatti-kiinteistöjen turvallisuuspalveluissa tehtiin henkilöstömuutoksia siten, että A siirtyi hoitamaan B:n tehtäviä B:n siirtyessä hoitamaan Senaatti-kiinteistöissä toista tehtävää. Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan kantelussa mainittua yhtiö X:n poissulkemista tai estämistä markkinointiin tai markkinoilla toimimiseen ei tässä yhteydessä kuitenkaan tapahtunut.

Senaatti-kiinteistöjen ja A:n välisessä työsopimuksessa on sovittu säännöllisestä työajasta ja todettu, että ”työntekijä ei saa ilman työnantajan suostumusta pitää sellaista sivutointa tai harjoittaa sellaista ammattia, elinkeinoa tai liikettä, josta voi olla haittaa työsuhteen ehtojen täyttämiseksi.” Työsopimukseen ei sisälly ehtoja, jotka koskisivat työntekijän mahdollisuutta hoitaa yritystoimintaa työaikana.

A on ilmoittanut Senaatti-kiinteistöille, ettei toiminta yhtiö X:ssä edellytä työajan käyttämistä sivutoimen hoitamiseen. Senaatti-kiinteistöjen selvityksen mukaan yleisenä lähtökohtana on työntekijöiden työajan käyttäminen vain työtehtävien hoitamiseen. Yksityisiin tarkoituksiin liittyviä yksittäisiä välttämättömiä puheluita on kuitenkin Senaatti-kiinteistöjen käytännön mukaan mahdollista hoitaa esim. lakisääteisillä tauoilla tai leimaamalla työajanseurannassa kyseinen aika pois työajasta. Sivutoimeen liittyvät puhelut eivät kuitenkaan saa olla toistuvia tai haitata työsuhteen hoitamista, eikä sivutoimeen liittyviä tehtäviä saa ryhtyä enemmälti hoitamaan työajalla. Senaatti-kiinteistöjen tietoon ei ole tullut muita kuin kantelussa mainittu tilanne, jossa A olisi vastannut yrityksensä puhelimeen Senaatti-kiinteistöjen työajalla. Puheena olevan, kestoltaan lyhyen puhelun hoitamisen ei ole Senaatti-kiinteistöissä arvioitu aiheuttaneen haittaa A:n työtehtävien hoitamiseksi. A:ta on kuitenkin ohjeistettu jatkossa hoitamaan yritystoimintaansa liittyvät puhelut Senaatti-kiinteistöjen työajan ulkopuolella.

3.2 Yleistä julkisyhteisön työntekijöihin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta

Perustuslain (731/1999) 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kantelujen perusteella tehtävässä laillisuusvalvonnassa on ensin tutkittava, mitä säännöksiä kantelun kohteena olevaan menettelyyn tulee soveltaa. Sen jälkeen on arvioitava, onko sovellettavia säännöksiä ja niihin perustuvia velvollisuuksia noudatettu. Lopuksi on selvitettävä, mitä seuraamuksia mahdolliseen säännösten tai velvollisuuksiin rikkomiseen voi liittyä.

Kun kysymys on viranomaisista ja virkamiehistä, oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ja myös virkamiesten virkavastuun perusta löytyy virkavelvollisuuden sisältöä määrittävistä säännöksistä ja määräyksistä. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi tulla kysymykseen vain, jos virkavelvollisuuden sisältö ilmenee rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän selkeästi ja ennakoitavasti säännöksistä ja määräyksistä.

Virkavelvollisuuden sisältöä määritteleviä säännöksiä ovat esimerkiksi valtion virkamieslaki (750/1994) ja niin sanotut hallinnon yleislait kuten kielilaki (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), tietosuojalaki (1050/2018) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Käytännössä myös asetukset, työjärjestykset ja ohjesäännöt määrittelevät virkamiesten virkavelvollisuuden sisältöä.

Valtion virkamiesten sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään valtion virkamieslain 18 §:ssä. Yleiset säännökset virkamiesten esteellisyydestä ovat hallintolain (434/2003) 27 ja 28 §:ssä. Valtiovarainministeriö on lisäksi 29.3.2017 antanut virkamiesten sivutoimista ja esteellisyydestä ohjeen ([VM/561/00.00.00/2017](#)).

Senaatti-kiinteistöjen ja muiden valtion liikelaitosten työntekijöiden osalta valtion virkamieslakia vastaavaa tai muutakaan laillisuusvalvonnan pohjaksi otettavaa säädösperustaa ei ole olemassa. Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010), Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun laissa (1018/2020) tai valtioneuvoston asetuksessa (1292/2010) Senaatti-kiinteistöistä ei ole säännöksiä, jotka liittyisivät Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimiin tai esteellisyyteen.

Senaatti-kiinteistöjen työntekijöillä ei siis ole vastaavaa säännöksiin ja määräyksiin perustuvaa ”virkavelvollisuutta” kuin valtion virkamiehillä eikä heidän velvollisuuksiaan määritellä säännöksissä ja määräyksissä vastaavalla tavalla kuin virkatyössä. Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden velvollisuudet määritellään ennen muuta yksityisoikeudellisissa työsopimuksissa ja työnantajalle työsuhhteessa kuuluvan direktiovallan nojalla annetuissa ohjeissa.

Yksityisoikeudellisiin työsuhteisiin perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien ei yleensä ole katsottu kuuluvan oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Edellä todetusta huolimatta julkisyhteisöjen, kuten valtion liikelaitosten, kaikki työntekijät kuuluvat edellä todetuin tavoin perustuslain 109 §:n perusteella oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Koska laillisuusvalvonnassa ja siihen liittyvässä lainkäytössä on kysymys siitä, että konkreettista tilannetta ja olosuhteita verrataan oikeusnormissa asetettuihin vaatimuksiin tai kieltoihin, laillisuusvalvontaa ei mainitusta perustuslain säännöksestä huolimatta kuitenkaan voida tosiasiallisesti toteuttaa toiminta-alueella, jota lait tai muut normit eivät koske. Senaatti-kiinteistöjen työntekijät toimivat suurelta osin tällaisella säännösten ja määräysten katveeseen jäävällä toiminta-alueella, jonne laillisuusvalvonta ei perustuslain toimivallan sinänsä turvaavasta säännöksestä huolimatta käytännössä ulotu.

3.3 Senaatti-kiinteistöjen työntekijän sivutoimiseen yrittäjyyteen sovellettavat säännökset

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista (virkavastuu). Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu poikkeaa toisistaan. Julkisyhteisön, kuten valtion liikelaitoksen, työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei kyseisten tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäytämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Lakivaliokunta on sote-uudistusta koskeneessa lausunnossaan ([LaVL 10/2021 vp](#), s. 16) pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja arvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset sote-palveluita toteuttavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten vastuuasemien epäsymmetriaan liittyen. Lakivaliokunnan mukaan on tärkeää arvioida myös "julkisen hallintotehtävän" merkitystä virkavastuusäntelyssä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytännössä rikoslain ulkopuolisen virkavastuusäntelyn tarve on liitetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Arvioitaessa sitä, sovelletaanko A:n toimintaan esimerkiksi hallintolain esteellisyysäännöksiä, ratkaisevaa on, onko Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa A:han liittyvin tavoin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan valtion liikelaitoksissa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#), s. 52) mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella. Saman pykälän 3 momentin mukaan Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä.

Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Edellä selostettu lainsäädännöllinen ketjutus, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt toteuttaa tehtäviään palvelusopimusten perusteella, palvelusopimukset ovat hallintosopimuksia ja hallintosopimukset puolestaan koskevat julkisten hallintotehtävien hoitamista, johtaa säännöksiä johdonmukaisesti tulkiten siihen, että Senaatti-kiinteistöille on uskottu valtion kiinteistövarallisuuden hallinointiin ja in house -vuokraustoimintaan liittyvä julkinen hallintotehtävä. Muutoinhan palvelusopimuksia ei tulisi pitää hallintosopimuksina. Eduskunta on nimenomaisesti päättänyt in house -järjestelyiden luonteesta hallintosopimuksina.

Ratkaisu on tehty hallituksen esitykseen sisällyttämällä uutena lainsäädännöllisenä elementtinä, eli asian tätä puolta ei ole valmisteltu osana säännönmukaista lainsäädäntöprosessia.

Julkisen hallintotehtävän käsite poikkeaa perustuslain 109 §:ssä mainitusta julkisen tehtävän käsitteestä. Käsitteiden ero on epäselvä ja usein käsitteet virallisissakin asiayhteyksissä sotketaan toisiinsa. Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt ovat eri yhteyksissä katsoneet, että Senaatti-kiinteistöillä on julkinen tehtävä, muttei julkista hallintotehtävää.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältöön perustuslain 124 §:ää koskevissa lausunnoissaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt eräiden infrastruktuuripalvelujen tuottamisen siirtämistä muulle taholle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän siirtämisenä. Esimerkiksi launnossa (PeVL 47/2005 vp) lennonvarmistuspalvelutehtäviä on tarkasteltu julkisina hallintotehtävinä. Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa koskeneessa launnossa (PeVL 8/2014 vp) viranomaisten käyttämän turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista on niin ikään pidetty julkisena tehtävänä.

Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskeneen hallituksen esityksen (HE 31/2020 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 34/2020 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 20/2020 vp) ovat lausunnoissaan todenneet, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy julkisen hallintotehtävän piirteitä ja myös puolustusvaliokunta on mietinnössään ([PuVM 2/2020 vp](#)) yhtynyt tähän näkemykseen. Valiokunnat eivät ole kuitenkaan tarkemmin ilmaisseet, mitä mainitut piirteet olivat.

Kaikissa edellä mainituissa valiokunnissa asiantuntijana kuullun professori Olli Mäenpään [lausunnossa](#) perustuslakivaliokunnalle on tältä osin todettu seuraavaa:

”Tällaisten valtiosisäisten (in house) palvelujen tarkoituksena on valtion hallintoiminnan ylläpito, jolla varmistetaan samalla edellytykset hallintotehtävien hoitamiseen. Esityksen kohteena olevat palvelutehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, ja ne ovat viranomaista avustavia tehtäviä. Näiden liikelaitosten palvelutehtävät ovat asiallisesti teknisluonteisia, viranomaisten toimintaa tukevia tehtäviä, jotka toteutetaan toimivaltaisten ministeriöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Tällaisia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. PeVL 15/2019 vp, s. 3; PeVL 55/2010 vp, s. 2; PeVL 8/2014 vp, s. 3).”

Valiokuntien kuulemat asiantuntijat eivät ole kuitenkaan olleet kannanotoissaan sanotun kysymyksen osalta yksimielisiä ja myös Mäenpään kannasta poikenneita näkemyksiä on esitetty.

Jos kysymystä Senaatti-kiinteistöjen ja sen työntekijöiden toiminnan luonteesta lähestytään tarkastelemalla vaikkapa vankiloita tai poliisilaitoksia ja toisaalta myös A:n toimenkuvaa turvallisuusasiantuntijana, on nähdäkseni vaikea päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, että niin liikelaitoksen kuin A:nkin tehtävän tarkoitus liittyy julkisen vallan toimesta vapautensa menettäneiden ja myös heidän parissaan työskentelevien valtion palveluksessa olevien henkilöiden olosuhteisiin. Vankien ja muiden vapautensa menettäneiden olosuhteet kuuluvat julkisen vallan käyttämisen ja julkisten tehtävien ydinalueelle.

Kaikkien valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien kiinteistöjen ja toimitilojen osalta Senaatti-kiinteistöjen tehtävän luonne ei kuitenkaan ole yhtä selvä. Senaatti-kiinteistöjen ydintehtävä, varsinkin 1.1.2021 voimaan tulleiden palveluperiaatteen merkitystä korostaneiden lainmuutosten jälkeen, vastaa kuitenkin pääosin sitä tehtävää, joka aikanaan kuului Rakennushallitukselle ja jota hoidettiin pääosin virkavastuulla.

Ennen vuotta 1995 valtion kiinteistöjä ja toimitiloja hallinnoinut Rakennushallitus oli valtion virasto. Sen tehtävänä oli huolehtia valtion toimitilojen hankinnasta ja ylläpidosta sekä kiinteistöhallinnosta, yhteensovittaa valtion muiden virastojen ja laitosten toimitilojen hankintaa ja ylläpitoa sekä rakennusmaan hallintoa sekä vaikuttaa toimenpiteillään valtion toimitilojen hankintaan ja ylläpitoon sekä rakennusmaan käyttöön.

Valtio ei Rakennushallituksen toimintakaudella perinyt eikä maksanut itselleen vuokria, joten valtion sisäiseen rahaliikenteeseen tai itsekontrahointiin liittyviä tehtäviä Rakennushallituksella ei ollut. Rakennushallituksen lakkauttamisen yhteydessä sen hallitsema kiinteistöomaisuus jaettiin eri virastoille ja laitoksille. Huomattava osa jäi Valtion kiinteistölaitokselle, joka toimi Rakennushallituksen seuraajana ja Senaatti-kiinteistöjen edeltäjänä. Osa Rakennushallituksen henkilöstöstä siirrettiin Engel-osakeyhtiölle. Valtion kiinteistölaitoksesta tehtiin vuonna 1999 valtion liikelaitos ja sen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi vuonna 2001.

Toteuttaessaan vastaavaa tehtävää kuin Rakennushallitus eli hallinnoidessaan vankiloita, poliisilaitoksia, oikeustaloja ja muita rakennuksia ja kiinteistöjä, joita käytetään valtion keskeisten ydintoimintojen toteuttamiseen, Senaatti-kiinteistöt toimii tehtävässä, joka antaa aiheen lähteä siitä, että sen toimintaan sovelletaan hallintolakia. Hallintolain soveltamisesta on lähdetty myös edellä mainitussa hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 20/2020 vp, s. 5), jossa todetaan, että ”hallintolain soveltaminen merkitsee joka tapauksessa, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatteita”.

Hallintolaki ei kuitenkaan sisällä sivutoimia koskevaa sääntelyä, joka olisi suoraan sovellettavissa A:n toimintaan. Toimintaan ei myöskään voida soveltaa esimerkiksi valtion virkamieslakia, joka edellä todetuin tavoin sisältää virkamiesten sivutoimia koskevan sääntelyn.

Hallinnon oikeusperiaatteet on määritelty hallintolain 6 §:ssä. Niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 27 ja 28 § sisältävät edellä todetuin tavoin kattavat esteellisyyttä koskevat säännökset.

Valtiovarainministeriö on edellä mainitun hallituksen esityksen 31/2020 vp käsittelyyn liittyneessä hallintovaliokunnalle antamassaan täydentävässä [vastineessa](#) 10.11.2020 todennut, että ministeriön käsityksen mukaan hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja palveluperiaate huomioidaan aina valtion sisäisen toiminnan järjestämisessä ilman nimenomaista organisaatiokohtaista sääntelyäkin.

Senaatti-kiinteistöjen selvityksen mukaan sen toiminnassa ovat lähtökohtana yleiset osakeyhtiölainsäädännöstä ja Senaatti-kiinteistöissä noudatettavasta hallinnointikoodista tulevat esteellisyyttä ohjaavat säädökset ja toimintamallit. Lisäksi sisäisessä ohjeistuksessa on huomioitu myös valtionhallinnon yleiset ohjeistukset kuten edellä mainittu valtiovarainministeriön ohje virkamiesten esteellisyydestä ja sivutoimista.

Senaatti-kiinteistöjen kotisivuilta (14.9.2021) ilmenee, että se on järjestänyt vuoden 2017 alusta lähtien hallinnointi- ja ohjausjärjestelmänsä Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia 2015 hyödyntäen. Senaatti-kiinteistöjen [hallinnointikoodin](#) mukaan liikelaitoslain ohella Senaatti-kiinteistöjen hallinnoinnissa noudatetaan liikelaitoslaissa säädetyiltä osin osakeyhtiölakia ja valtion omistajaohjauksesta annettua lakia sekä valtion omistajaohjauksesta annettuja muita määräyksiä ja ohjeita. Liikelaitoslain viittaukset mainittuihin lakeihin koskevat liikelaitoksen hallitusta ja toimitusjohtajaa eivätkä liikelaitoksen työntekijöitä.

Hallinnointikoodin kohdan 7 mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa keskeinen tekijä on vaatimustenmukaisuuden johtaminen ja asianmukaista toimintaa ja käyttäytymistä korostavan toimintakulttuurin vahvistaminen ja turvaaminen niin sisäisesti kuin ulkoisestikin. Vaatimustenmukaisuuden johtaminen perustuu hallinnointikoodin mukaan Senaatti-kiinteistöjen toimintaperiaatteisiin ja konsernitason politiikkoihin ja muihin asiakirjoihin.

Hallinnointikoodin kohdan 7.2 mukaan Senaatti-kiinteistöt on osa valtioyhteisöä. Sen toiminnan eettiset periaatteet ja arvoperusta nojautuvat valtionhallinnon arvoihin ja etiikkaan.

Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat kuuluvat lähes yksinomaan valtionhallintoon. Valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion arvopohjalle. Koko henkilöstö on sitoutunut välttämään kaikkea mikä voi johtaa eturistiriitoihin tai voi saattaa liikelaitoksen toiminnan luotettavuuden, puolueettomuuden, syrjimättömyyden tai tasapuolisuuden epäilyksenalaiseksi.

Mainituilla ohjeellisilla asiakirjoilla ei ole käytännössä laillisuusvalvonnallista merkitystä, vaikka ne yksityisoikeudellisessa työsuhteessa osaltaan määrittelevätkin työntekijän velvollisuuksien sisältöä. Kysymys ei ole sellaisista säännöksistä ja määräyksistä, joihin laillisuusvalvonnassa voitaisiin suoraan tukeutua Senaatti-kiinteistöjen työntekijän menettelyn arvioinnissa.

Lain tasolla jonkinlaista laillisuusvalvonnallista pohjaa julkisyhteisön työntekijän menettelyn arviointiin saattaisi tarjota työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä määritelty työntekijän lojaliteettivelvoite, joka edellyttää, että työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa. Näin ollen työntekijän tulisi toimia työnantajan edun mukaisesti, eikä hän saisi toiminnallaan aiheuttaa työnantajalleen vahinkoa. Lojaliteettivelvollisuuden laajuuden arvioidaan yleensä olevan sitä suurempi, mitä korkeammassa asemassa työntekijä työskentelee.

Senaatti-kiinteistöt ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota. Yksityisoikeudellisesti arvioiden A:n työnantaja on valtio. Vaikka Senaatti-kiinteistöjen työntekijät tekevät töitä valtiolle, edellä mainittuja Senaatti-kiinteistöjen sisäisiä ohjeita ja myös liikelaitoslain 11 §:ää leimaa Senaatti-kiinteistöjen valtion sisäisen palvelutoiminnan luonteeseen nähden ristiriitaiselta vaikuttava vaatimus siitä, että liikelaitoksen johdon ja työntekijöiden on toiminnassaan edistettävä liikelaitoksen etua eikä siis välttämättä valtion kokonaisedut tai esimerkiksi perusoikeuksien toteutumista vankeinhoidossa. Myös viittaukset osakeyhtiölakiin ja liikelaitoksen rinnastaminen osakeyhtiöön ovat omiaan johtamaan toimintaa samaan Senaatti-kiinteistöjen etua korostavaan suuntaan.

Tällaisessa asetelmassa valtioon kohdistuvan lojaliteettivelvoitteen ulottuvuudet ovat vaikeasti kohdennettavissa. Senaatti-kiinteistöjen etu ei välttämättä ole sama kuin in house -vuokralaisen etu tai sellissään palelevan vangin etu. Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetussa asetuksessa 242/2015 käytetty termi valtion kokonaisedusta on käsitesisällöltään nähdäkseni niin avoin, ettei se auta lojaliteettivelvoitteen määrittämisessä millään lailla.

Työntekijän lojaliteettivelvollisuus ei tässä tapauksessa voi tarjota ulkopuoliselle laillisuusvalvojalle normatiivista tukea myöskään sen vuoksi, että viime kädessä työnantaja tai työnantajan edustaja päättää, voidaanko sen tietoon saatettu työntekijän arveluttava menettely hyväksyä vai onko sitä syytä pitää lojaliteettivelvollisuuden loukkaamisena. Kysymys on siis sopijapuolten väliseen yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvästä arvioinnista ja seikasta, jonka suhteen sovinto on sallittu. Oikeusasiamiehen on näin ollen vaikea ottaa kantaa A:n menettelyyn edes lojaliteettivelvollisuuden kannalta Senaatti-kiinteistöjen todettua, ettei asia anna aiheutta toimenpiteisiin.

3.4 Johtopäätökset

Kaiken edellä todetun perusteella totean, että Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimiin kohdistuva kirjallinen ohjaus ja sisäiset käytännöt rakentuvat sellaisen yksityisoikeudellisen pohjan varaan, että niihin kohdistuva oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan toteuttaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Vaikka työntekijöiden sivutoimia ei Senaatti-kiinteistöjen työsuhteissa lainkaan rajoitettaisi, ei ylimmällä laillisuusvalvojalla olisi mahdollisuuksia puuttua asiaan, mahdollisesti Senaatti-kiinteistöjen ylimmän johdon virkavastuista tarkastelua ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellista vastuutarkastelua lukuun ottamatta.

Hallintolain johdonmukainen soveltaminen liikelaitoksen toimintaan antaisi laillisuusvalvonnalle oikeudellista pohjaa sivutoimista tai muista syistä johtuvien esteellisyysskysymysten arviointiin, mutta kuten edellä on todettu, sekä Senaatti-kiinteistöt että sitä valvova valtiovarainministeriö lähtevät siitä, ettei perusteita hallintolain soveltamiselle Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ole, koska kysymys ei niiden näkemyksen mukaan ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Eduskunnan määräämässä ([EV 194/2020 vp](#)) Senaatti-konsernia koskevassa selontekomenettelyssä, joka on vireillä, tulisikin nähdäkseni ottaa kantaa siihen, mille normipohjalle valtion liikelaitosten työntekijöiden velvollisuudet tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan toimittaessa rakentaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ei voi perustua yksityisoikeudellisten työsopimusten sisältöön tai työnantajan direktiovallan puitteissa annettuun ohjaukseen. Kantelussa selostetut tapahtumat ovat laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta sellaisia, ettei minulla ole käytännössä mahdollisuutta arvioida niiden laillisuutta muuten kuin rikoslain yleisten tunnusmerkistöjen kannalta. Viitteitä siitä, että A olisi syyllistynyt rikoslaisissa tarkoitettuun luottamusaseman väärinkäyttöön tai muihin rikoksiin ei ole ilmennyt.

Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen kytkeytyy oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamiseen.

Niiden kannalta on keskeistä, ettei julkisia tehtäviä jäisi oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle, ja että kaikkien julkisten tehtävien sisältö määriteltäisiin laissa ja asianmukaisesti annetuissa alemmissa säädöksissä niin, että tehtävien laillisuutta voidaan myös käytännössä valvoa. Viimeksi mainitussa suhteessa Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimia koskeva olematon sääntely paljastaa vakavan Senaatti-konsernin työntekijöiden toimintaa koskevan laillisuusvalvonnallisen aukon, joka koskee Senaatti-konsernin toimintaa, siten kuin se nykyisin on järjestetty, yleisemminkin.

Valtion liikelaitoksiin ja niiden työntekijöiden vastuuasemiin liittyviä kysymyksiä on syytä tarkastella kokonaisuutena oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden näkökulmasta (ks. oikeusasiamies Petri Jääskeläisen [puheenvuoro](#) ”Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana” oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020).

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen tietoon. Lisäksi toimitan päätökseni myös oikeusministeriön tietoon, koska asialla on liittymäkohtia virkarikosoikeudellisen vastuun epäsymmetriaan liittyviin kysymyksiin.

Muihin toimenpiteisiin minulla ei toimivaltuuksieni puitteissa ole mahdollisuuksia ryhtyä.