



16.11.2020

OKV/149/10/2020
OKV/149/10/2020-OKV-2

OKV/154/10/2020

KANTELU

Kanteluissa 23.4.2020 ja 24.4.2020 arvostellaan oikeuskanslerille puolustusministeriön menettelyä jättää 23.4.2020 tehdyllä päätöksellä perimättä puolustusvoimain entiseltä komentajalta kenraali Jarmo Lindbergiltä karenssisopimuksen mukainen sopimussakko sopimusrikkomuksen perusteella.

SELVITYS

Puolustusministeriö on 11.6.2020 antanut siltä pyydetyn selvityksen.

RATKAISU

Säännökset ja ohjeet

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Hallintolain 6 §:n 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. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Valtion virkamieslain 44 a §:n mukaan viranomaisen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitetaan määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (*karenssisopimus*).

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.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle 1 momentissa tarkoitettua siirtymistä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisarvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Valtiovarainministeriö on antanut ministeriöille ja virastoille 10.8.2017 ohjeen karenssisopimuksesta ja tehtävien järjestämisestä palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä [VM/1577/00.00.00/2017](#). Valtiovarainministeriö on lisäksi 24.2.2018 antanut edellä mainittuun ohjeeseen liitetyn karenssisopimusmallin.

Puolustusministeriö on antanut Pääesikunnalle 29.5.2019 ohjeen toimivaltajärjestelyistä puolustusvoimien karenssisopimuksissa.

Tapahtumat

Puolustusministeriö on tehnyt puolustusvoimain komentajana toimineen kenraali Jarmo Lindbergin kanssa valtion virkamieslain (750/1994) 44 a §:n mukaisen karenssisopimuksen 11.1.2019. Karenssisopimuksessa sovittiin kuuden kuukauden mittaisesta rajoitusajasta palvelussuhteen päättymisestä lukien. Lindbergin palvelussuhde puolustusvoimiin päättyi 31.7.2019. Siten häntä koskeva rajoitusaika päättyi 31.1.2020.

Lindbergin kanssa tehdyn sopimuksen ehtojen mukaan sopijaosapuolena oleva virkamies on rajoitusaikana velvoitettu ilmoittamaan sopijaosapuolena olevalle viranomaiselle siirtymisestään toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan aloittamisesta.

Lindbergin kanssa tehdyssä sopimuksessa on sopimussakosta sovittu, että mikäli virkamies rikkoo sopimuksen ehtoja, virkamies on velvollinen suorittamaan viranomaiselle sopimussakkona sopimuksen mukaisen kokonaiskorvauksen määrän kaksinkertaisena. Sopimussakko on maksettava 30 vuorokauden kuluessa viranomaisen esittämästä korvausvaatimuksesta.

Lindberg on antamiensa tietojen ja kaupparekisteristä saatavien tietojen nojalla rekisteröinyt Suomalainen kenraalikonsultointi Oy -nimisen osakeyhtiön 16.1.2020 eli hänen kanssaan tehdyn karenssisopimuksen tarkoittaman rajoitusajan aikana vähän ennen sen päättymistä 31.1.2020. Hakemus osakeyhtiön perustamiseksi on tehty 9.1.2020.

Ensimmäisen sopimuksen Suomalainen kenraalikonsultointi Oy on tehnyt erään muun yrityksen (kuin Lockheed Martinin) kanssa neuvottelujen jälkeen 28.2.2020 eli rajoitusajan päättymisen jälkeen.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan Lindberg ilmoitti Lockheed Martinin kanssa valmisteilla olevasta sopimuksesta puolustusministeriölle 9.4.2020. Lockheed Martin on ilmoittanut 14.4.2020 ohjelmajohtaja Lauri Puraselle, että Suomalainen kenraalikonsultointi Oy on liittynyt Lockheed Martinin liikekumppaniksi toimiakseen liikkeenjohdollisissa neuvonantotehtävissä liittyen Suomen puolustushallinnon HX-hankkeeseen.

Puolustusministeriö teki 23.4.2020 päätöksen, jossa se katsoi, että Lindbergin on ryhtyessään yrityksen perustamistoimiin karenssisopimuksen mukaisena rajoitusaikana katsottava rikkoneen karenssisopimuksen ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sopimusehtoa. Puolustusministeriö totesi päätöksessään pitävänsä sopimusrikkomusta vakavana ja siten Lindbergin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä moitittavana.

Koska Lindbergin on hänen antamiensa tietojen perusteella ollut tarkoitus aloittaa yrityksensä tosiasiallinen toiminta vasta karensisopimuksen voimassaoloajan jälkeen ja yrityksen perustamiseen liittyvät toimet ovat ajoittuneet karensisopimuksen mukaisen rajoitusajan loppuun, jolloin mahdollinen karenssiaikakin olisi muodostunut hyvin lyhyeksi, enintään kolmen viikon mittaiseksi, puolustusministeriö ei pitänyt välttämättömänä vaatia Lindbergiltä karensisopimuksen mukaista sopimussakkoa.

Arviointia

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on arvioitava, onko puolustusministeriö käyttänyt väärin harkintavaltansa tai ylittänyt harkintavaltansa jättäessään vaatimatta entiseltä puolustusvoimain komentajalta karensisopimuksen mukaisen sopimussakon suorittamista kyseessä olevissa olosuhteissa.

Karensisopimus on virkamieslain 44 a §:ään perustuva, luonteeltaan julkisoikeudellinen, sopimus, joka on työopimuslain 3 luvun 5 §:ssä tarkoitettua, yksityisoikeudellisessa työsuhteessa käytettävissä olevaa kilpailukieltosopimusta vastaava sopimus (ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta [HE 90/2016 vp](#), s. 21 - 22). Sopimuksen tekemiselle säädettyjen edellytysten täytyessä viranomaisen harkitsee ja päättää, edellyttävätkö tehtävät käytännössä karensisopimuksen tekemistä. Karensisopimuksessa sovitaan palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta (rajoitusajasta), jonka aikana viranomaisella on mahdollisuus rajoittaa virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta. (VM:n ohje [VM/1577/00.00.00/2017](#)). Karensisopimuksella pyritään rajoittamaan mahdollisimman vähän perustuslain 18 §:n suojaama yksilön oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ([HE 90/2016 vp](#), s. 14). Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan hallintovaliokunta korosti karensisopimusta koskevan säännöksen soveltamista yhdessä hallintolain 6 §:stä ilmenevien hyvän hallinnon perusteita ja hallinnon oikeusperiaatteita koskevien säännösten kanssa. Samaa seikkaa ja siten suhteellisuuden vaatimusta on korostanut myös eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioidessaan karensisopimusta koskevia lakiehdotuksia (ks. [PeVL 10/2016 vp](#), s. 2 ja siinä viitatus lausunnot sekä [HaVM 17/2016 vp](#)).

Karensisopimuksen tekeminen edellyttää, että virkamiehellä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy salassa pidettäviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi toisen työnantajan palveluksessa taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisessa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Tähän ryhmään kuuluvat ensisijaisesti valtionhallinnon ylimmät virkamiehet, mutta myös ne muut virkamiehet, jotka käsittelevät esimerkiksi taloudellista arvoa omaavaa valvontaviranomaisen tietoa, julkisia hankintoja tai viraston sopimuksia. Harkinnassa siitä, voidaanko tietoa käyttää olennaisella tavalla omaksi tai toisen hyödyksi, tulisi ottaa huomioon, voisiko virkamies käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa on myös otettava huomioon, onko virkamiehellä sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä ja onko tieto luonteeltaan sellaista, että se on ollut saatavissa vain viranomaisaseman perusteella.

Karensisopimuksen tehneellä virkamiehellä on lakisääteinen velvollisuus virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoittaa viranomaiselle siirtymisestä toisiin tehtäviin. Virkamieheltä tulee karensisopimuksessa edellyttää asiassa kirjallista ilmoitusta viranomaisen osoitteeseen. Viranomaisen saatua tiedon entisen virkamiehen ilmoituksen uusiin tehtäviin siirtymisestä viranomaisen tulee, tehdäkseen arvion rajoitusajan voimaantulosta, käydä virkamiehen kanssa asiaa koskeva keskustelu tai antaa hänelle mahdollisuus tulla asiassa kirjallisesti kuulluksi. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvion mukaan virkamies voisi uudessa tehtävässään tai toiminnassaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi karensisopimuksen suojaamia tietoja. (em. ohje ja [HE 90/2016 vp](#))

Karensisopimuksessa voidaan sopia myös sopimussakosta, joka voi enimmäismäärältään vastata kaksinkertaisesti rajoitusajalta maksettavaa korvausta. Sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karensisopimuksen tavoitteena olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja pyritään varmistamaan, että

sopimussakon vaikuttavuus on tavoitteiden mukainen rajoitusajan alusta loppuun. Jos sopimussakosta ei ole sovittu, sopimuksen rikkomisesta seurannut mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti. (HE 90/2016 vp) Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan karenssisopimuksessa tulee sopia sopimussakosta ja edellyttää sopimussakon enimmäismäärää.

Puolustusministeriön mukaan puolustushallinnossa karenssisopimukset ovat vakiintuneet osaksi ylimmän johdon nimitysmenettelyä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan karenssisopimussäännös on lähtökohdiltaan viranomaisen suurta harkintaa edellyttävä. Valtion virkamieslain 44 a §:n kuvaus niistä edellytyksistä, joiden voimassa ollessa karenssisopimus on tehtävä, on siinä määrin laaja-alainen, että viranomaiselle jää väistämättä päätösvalta siitä, mitkä nimenomaiset virat ja tehtävät täyttävät virkamieslain 44 a §:ssä säädetty edellytykset. Jos viranomainen arvioi karenssisopimuksen olevan välttämätön tietyn viran tai tehtävän kohdalla, viranomaisella on lisäksi toimivalta päättää tarvittavan rajoitusajan pituus, kuitenkin niin että se on enintään kuusi kuukautta. Karenssisopimukseen liitettävästä sopimussakkoa koskevasta sopimusehdosta säädetään, että sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena. Puolustusministeriön mukaan sopimussakosta voidaan siis ottaa karenssisopimukseen ehto tai mikäli näin harkitaan, jättää ottamatta, ja myös sopimukseen otettavan sopimussakon suuruus on sovittavissa, kunhan se ei ylitä säädettyä enimmäismäärää. Vaikka sopimussakosta olisikin sovittu karenssisopimuksessa virkamiehen kanssa, puolustusministeriön näkemyksen mukaan viranomainen voi tilannekohtaisesti arvioida, onko sopimussakon periminen kokonaan tai osittain välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista. Karenssisopimus on kyllä julkisoikeudellinen sopimus, jota koskeva riita käsitellään hallintotuomioistuimessa. Kyse on kuitenkin puolustusministeriön näkemyksen mukaan nimensä mukaisesti sopimukseen perustuvasta sopimussakosta eikä rikosoikeudellisesta sakosta tai muusta sellaisesta julkisoikeudellisesta seuraamuksesta, jonka perimisestä ko. viranomainen ei lähtökohtaisesti voi luopua.

Puolustusministeriö katsoo, että virkamieslain 44 a § ja sen esityöt, erityisesti säännöstä koskeva hallituksen esitys eivät tue päätelmää, että rajoitusajan aikana tehdyn sopimusrikkomuksen vuoksi viranomaisen olisi kaikissa tilanteissa pakko periä ao. karenssisopimuksessa sovittu sopimussakko kokonaan tai edes osittain. Puolustusministeriöllä on edellä kuvatun perusteella mahdollista harkinnassaan päätyä siihen, että sopimukseen perustuvaa sopimussakkoa ei peritä kokonaan tai osittain. Puolustusministeriö katsoo toimineensa toimivaltansa perusteella ja rajoissa.

Puolustusministeriön ja Lindbergin välisessä karenssisopimuksessa on sovittu, että virkamies ei voi siirtyä rajoitusaikana toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamista tai muuta vastaavaa toimintaa. Muuna vastaavana toimintana pidetään muun muassa toimimista neuvonantosopimuksella. Sopimuksessa on sovittu, että muun muassa elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan aloittamisesta on tehtävä kirjallinen ilmoitus. Sopimuksen mukaan virkamies, joka rikkoo sopimuksen ehtoja, on velvollinen suorittamaan viranomaiselle sopimussakkoa sopimuksen mukaisen kokonaiskorvauksen määrän kaksinkertaisena.

On todettava, että karenssisopimuksen ehto on muotoiltu varsin ehdottomaan muotoon. Puolustusministeriön ja Lindbergin välisessä karenssisopimuksessa ei ole mainintaa siitä, että sopimuksen ehtoja rikkonut virkamies ei olisi joissakin tilanteissa velvollinen suorittamaan viranomaisille sopimussakkoa. On kuitenkin puolustusministeriön asiana arvioida sopimuksen osapuolena sopimusehtojen noudattamisen merkitys tilanteessa, jossa se luopuu sopimusehtojen noudattamisesta toisen osapuolen hyväksi. Ministeriön harkintavallan käytön on kuitenkin oltava sopusoinnussa hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa.

Viranomainen voi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti käyttää toimivaltansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin. Viranomainen ei voi harkintavaltaa käyttäessään perustaa päätöstään asiaan kuulumattomiin syihin. Puolueettomuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja riippumaton. Päätöksenteko ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Puolueettomuusperiaatteen keskeisenä tavoitteena on turvata luottamusta hallintotoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Viranomainen ei saa syrjiä tai suosia ketään. Tätä edellyttää myös

yhdenvertaisuusperiaate: viranomaisen velvollisuutena on kohdella ihmisiä tasapuolisesti, samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. (ks. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki 2018, s. 142)

Karensisopimuksia on tehty valtionhallinnossa puolustusministeriön käsityksen mukaan vielä suhteellisen vähän eikä puolustusministeriön tiedossa ole Lindbergin tilannetta vastaavaa tai vastaavan kaltaista toista tilannetta puolustushallinnossa. Puolustusministeriöllä ei myöskään ole tiedossa Lindbergin tapauksen lisäksi muita karensisopimuksen sisältävän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntitapauksia puolustushallinnossa. Siten puolustusministeriöllä ei ole ollut käytössään sellaista vertailupohjaa, johon tehtyä ratkaisua olisi voinut peilata yhdenvertaisuuden valossa.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimet on mitoitettava oikein. Toimen on oltava soveltuva, tarpeellinen ja sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Toimen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä olisi arvioitava erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Periaate edellyttää myös toimien oikeasuhtaisuutta, minkä arvioinnissa perusteena voidaan pitää kohtuullisuutta sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä. Toimen ankaruus on määriteltävä suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. (Mäenpää, s. 165-166)

Menettelyn arvioinnissa on toisaalta otettava huomioon karensisopimuksen ja siinä sovitun sopimussakon tavoite ja tarkoitus. Karensisopimusten tavoitteena on yleisen edun ja virkatoiminnan puolueettomuuden suojaaminen sekä mahdollisen korruption estäminen virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille. Sopimussakon enimmäismäärällä vahvistetaan karensisopimuksen tavoitteena olevaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja pyritään varmistamaan, että sopimussakon vaikuttavuus on tavoitteiden mukainen rajoitusajan alusta loppuun.

Puolustusministeriö on todennut päätöksessään pitävänsä Lindbergin sopimusrikkomusta vakavana. Puolustusministeriö on ratkaisussaan kuvannut puolustusvoimain komentajana toimineen Lindbergin asemaa, viran yhteiskunnallista näkyvyyttä ja puolustusvoimain komentajan asemassa saadun tiedon luottamuksellisuuden luonnetta ja merkitystä puolustushallinnossa, sekä yleisesti että hävittäjähankinnassa. Tällä puolustusministeriö on halunnut korostaa karensisopimuksen ehtojen velvoittavuutta päätyessään pitämään Lindbergin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä moitittavana. Voin hyvin yhtyä puolustusministeriön arvioon tältä osin.

Siinä harkinnassa, ryhtyykö puolustusministeriö perimään Lindbergiltä karensisopimuksessa sovittua sopimussakkoa, puolustusministeriö on huomionut Lindbergiltä saadun selvityksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin johtaneista syistä eli sen, että Lindbergin perustaman osakeyhtiön perustamisen ja rajoitusajan päättymisen välisenä aikana yrityksellä ei ole Lindbergin ilmoituksen mukaan käytännössä ollut minkäänlaista toimintaa eikä sellaiselle ole ollut edellytyksiään. Lisäksi puolustusministeriö on kokonaisharkinnassaan huomionut sen, että Lindbergin moitittava toiminta on ajoittunut aivan rajoitusajan loppuun.

Karensisopimusten käyttäminen ja noudattaminen on hallinnon uskottavuuden ja hallintotoiminnan puolueettomuuden turvaamiseksi erittäin tärkeää. Sopimusosapuolena puolustusministeriöllä on kuitenkin ollut asiassa harkintavaltaa, jonka käytössä on tullut ottaa huomioon edellä kuvatut hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja niiden osana suhteellisuusperiaate. Puolustusministeriö on olosuhteet huomioon ottavassa kohtuusharkinnassaan nähdäkseni esittänyt menettelylleen perustelut, joita ei voida objektiivisesti arvioituna pitää epäasiallisina tai sopimuspuolta perusteettomasti suosivina.

Edellä esitetyn perusteella katson, että puolustusministeriö ei ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto