

**ASIA**

Virkamiehen oikeudenkäyntikulujen korvaaminen epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa sekä oikeudellisten asiantuntijapalvelujen hankkiminen julkisen hallintotehtävän suorittamisen ja hankintalain kannalta

KANTELU

Kanteliija on arvostellut 20.12.2016 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) menettelyä liittyen oikeudenkäyntiin rikosasiassa. Kanteliija oli elokuussa 2014 vaatinut Tekesin johtajalle rangaistusta virkasalaisuuden rikkomisesta ja esittänyt lisäksi siihen liittyvän vahingonkorvausvaatimuksen. Vastajiksi kanteliija haastoi sekä Tekesin että sen johtajan. Kanteliija arvostelee Tekesiä siitä, että Tekes oli päättänyt maksaa johtajansa oikeudenkäyntikulut. Kanteliija viittaa kantelussaan siihen, että lain mukaan päätöksen virkamiehen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tekee Valtiokonttori.

Lisäksi kanteliija katsoo, että Tekes oli siirtänyt viranomaiselle kuuluvaa päätöksentekovaltaa ulkopuoliselle taholle pyytäessään asianajajalta asiakirjajulkisuuteen ja Tekesin myöntämän rahoituksen väärinkäyttöepäilyjen rikosoikeudelliseen arviointiin liittyvät asiantuntijalausunnot. Kanteliija pyytää oikeuskansleria arvioimaan myös, oliko Tekes noudattanut julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä kilpailuttaessaan oikeudellisia palveluita.

Taustatietoja

Tekes on 13.9.2007 tekemällään päätöksellä myöntänyt erälle yritykselle avustusta 51 000 euroa ja lainaa 153 000 euroa. Myönnetystä määrästä on yritykselle maksettu avustusta 21 702 euroa ja lainaa 110 000 euroa. Hankkeen kesto-aika oli 1.6.2007 – 31.5.2008. Kanteliija on toi-

minut tuolloin yrityksen hallituksen puheenjohtajana sekä tuotekehityshankkeen vastuullisena johtajana ja yhteyshenkilönä. Yritys asetettiin konkurssiin 29.11.2011. Konkurssi raukesi varojen puutteessa 20.6.2012 ja yritys poistettiin kaupparekisteristä 23.7.2012.

Helsingin käräjäoikeus on 22.1.2016 antamallaan päätöksellä hylännyt kantelijan ja yrityksen Tekesin johtajaan ja Innovaatiokeskus Tekesiin kohdistamat rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimukset. Kantelija ja yritys ovat valittaneet ratkaisusta Helsingin hovioikeuteen ja vaatineet, että Tekesin johtaja tuomitaan käräjäoikeudessa esitetyn ensisijaisen rangaistusvaatimuksen mukaisesti rikoslain 40 luvun 5 §:n nojalla virkasalaisuuden rikkomisesta viralta pantavaksi ja että johtaja määrätään suorittamaan vahingonkorvauksena kantelijalle 250 000 euroa.

Helsingin hovioikeus on 8.7.2016 antamallaan päätöksellä palauttanut asian Helsingin käräjäoikeuteen käsiteltäväksi osittain uudelleen mm. oikeudenkäyntikulujen osalta. Helsingin käräjäoikeus on 3.2.2017 antanut asiassa uuden päätöksen, jossa kantelija ja yritys on velvoitettu korvaamaan yhteisvastuullisesti Tekesin johtajan ja Tekesin yhteiset oikeudenkäyntikulut sekä käräjäoikeuskäsittelyn että hovioikeuskäsittelyn osalta. Lisäksi kantelija on velvoitettu korvaamaan johtajan ja Tekesin yhteiset oikeudenkäyntikulut johtajan toisen käräjäoikeuskäsittelyn osalta.

Asia on Helsingin hovioikeudesta 9.11.2017 saadun tiedon mukaan siellä vireillä.

SELVITYS

Tekes on antanut kanteluun 8.5.2017 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta ja tehtävistä

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n (536/2011) 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Asiassa on osin kyse yli kaksi vuotta vanhemmista tapahtumista, mutta olen käsitellyt asiaa yhtenä kokonaisuutena.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Arviointi

1. Viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä hallinnon ulkopuolelle

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettaessa toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyyntäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevan 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Julkisuuslain 20 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta.

Hallintolain (434/2003) 31 §:ssä on säädetty asian selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Selvityksen sisältö

Tekesin selvityksessä todetaan, että kysymyksessä oleva yrityshanke oli työläs ja monivivahteinen. Yritys ei koskaan toimittanut hankkeeseen liittyvää loppuraporttia, mikä rahoituspäättöksen yleisten ehtojen mukaan pitää aina toimittaa. Tämän vuoksi Tekes teetätti hankkeessa tarkastuksen. Tarkastuskertomukseen pyydettiin normaalikäytännön mukaan vastine, jota yritys ei antanut. Yrityksen entinen työntekijä oli samoihin aikoihin Tekesiin yhteydessä ja lähetti sähköposteja epäillen epäselvyyksiä yrityksen toiminnassa. Yritys/kantelija pyysi näitä sähköposteja itselleen toukokuussa 2009. Tekes teki asiassa kielteisen päätöksen kesäkuussa 2009.

Yritys/kantelija pyysi sähköposteja uudelleen lokakuussa 2009. Tällöin Tekes pyysi asianajan näkemystä sekä sähköpostien luovuttamiseen että hankkeen varainkäytön selvittämiseen liittyen. Tekes halusi saada asiantuntijan näkemys sekä julkisuuskysymykseen että mahdolliseen väärinkäyttöepäilyyn. Selvityksessä todetaan, että rikosoikeus ja siihen liittyvät prosessuaaliset kysymykset eivät ole Tekesin osaamisen ydinaluetta. Lausunnot saatuaan Tekes päätti marraskuussa 2009 tehdä poliisille tutkintapyyntöön asiasta ja asiakirjapyyntöön liittyen tehtiin uusi päätös, jossa edelleen kieltäydttiin luovuttamasta pyydettyjä sähköposteja.

Tekes toteaa toimineensa täysin asianmukaisesti eikä kysymyksessä ole minkäänlainen viranomaistoimivallan luovuttaminen. Se, että pyydetään ulkopuoliselta asiantuntijalta lausunto jostakin asiasta, joka ei ole viranomaisen toimivallan ydinaluetta, ei tarkoita toimivallan luovuttamista. Tarve ulkopuoliseen asiantuntemukseen liittyi erityisesti asian rikosoikeudelliseen liityntään. Asiakirjapyyntöön osalta on huomattava, että Tekes oli jo aikaisemmin tehnyt asiassa kielteisen päätöksen. Sähköposteihin kohdistunut tietopyyntö ja epäily varainkäytön epäselvyyksistä liittyivät tiiviisti toisiinsa.

Selvityksen liitteinä ovat asianajan 26.10.2009 päivätyt muistiot koskien sekä asiakirjajulkisuutta että yrityksen rahoitusta ja yhtiön rahoituksen perusteella antamia tilityksiä. Niin ikään selvityksen liitteenä ovat Tekesin 4.6.2009 ja 10.11.2009 koskevat asiakirjajulkisuutta koskevat päätökset sekä Tekesin 19.11.2009 tekemä tutkintapyyntö.

Asian arviointi

Viranomainen ei perustuslain 124 §:n säännös huomioden voi omalla päätöksellään siirtää viranomaistehtävää ja viranomaiselle kuuluvaa päätöksentekoa yksityiselle taholle.

Asianajotoimiston palveluiden käyttämisestä viranomaistoiminnan tukena ei ole olemassa säännöksiä. Näin ollen asiassa ei ole perusteita katsoa, että Tekes olisi menetellyt minkään nimellisen lainsäädännön vastaisesti kääntyessään asianajotoimiston puoleen asiakirjojen julkisuutta koskevassa kysymyksessä. Joitakin yleistettävissä olevia näkökohtia tässä suhteessa voidaan kuitenkin esittää.

Hallintolain mukaan viranomaisen huolehtimisvelvollisuuden piiriin kuuluu asiaan vaikuttavien tosiseikkojen selvittämisen ja tosiasioiden arvioinnin lisäksi myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun. Koska viranomaisen on jo perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, sen on itse tunnettava asiaan sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys. Selvittämiskeinoja ei ole hallintolaissa tyhjentävästi määritelty (Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008, s. 168 ja 179).

Julkisuuslain mukaan asiakirjan antamista koskeva päätösvalta kuuluu lähtökohtaisesti sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. Asiakirjajulkisuutta koskevissa kysymyksissä viranomaisen on itsenäisesti arvioitava, missä määrin ja miltä osin se voi käyttää asianajotoimistoa ja sen arvioita ratkaisutoiminnan tukena. Tiettyjen keskeisten perussäännösten, kuten esimerkiksi perustuslain, hallintolain ja julkisuuslain, tuntemisen voidaan siis kuitenkin katsoa kuuluvan viranomaisen tehtäviin. Näistä tehtävistä sen tulisi tämän vuoksi lähtökohtaisesti suoriutua ilman ulkopuolista apua. Samoin viranomaiselta tulee voida edellyttää omaan toimialaansa kuuluvien ja tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellisten säännösten sisällön tuntemusta. Oikeudellisten neuvontapalvelujen hyödyntäminen on kuitenkin mahdollista, mikäli viranomaisen päätöksenteko, valmistelu ja muu virkavastuullinen viranomaistoiminta pysyy muodollisesti ja myös tosiasiallisesti viranomaisella itsellään.

Edellä kerrotuilla perusteilla katson, että hallinnon perusjuridiikan – jollaiseen julkisuuslaki eittämättä kuuluu – soveltamisessa viranomaisella ei pitäisi pääsääntöisesti olla tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen. Myös oikeuskansleri Jaakko Jonkka on todennut näin 24.10.2013 antamassaan Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskeneessa päätöksessä (OKV/917/1/2013).

Asiakirjaselvityksestä käy ilmi, että Tekes oli jo kerran tehnyt kielteisen päätöksen asiakirjapyyntöön. Kun pyyntö esitettiin uudelleen, Tekes pyysi asiasta asiantuntijalausunnon. Tämän jälkeen Tekes teki uuden, edelleen kielteisen päätöksen. Edellä kerrotuilla viranomaistoiminnan julkisuutta ja sen tuntemista koskevilla perusteilla katson, että myös uudistettuun asiakirjapyyntöön annetun päätöksen valmisteleminen olisi ollut asian mahdollisesta rikosoikeudellisesta liittynästä huolimatta lähtökohtaisesti pikemmin Tekesille itselleen kuuluva tehtävä ottaen erityisesti huomioon, että Tekesissä työskentelee myös oikeudellisen koulutuksen saaneita virkamiehiä. Asiassa ei kuitenkaan kantelun ja käytettävissä olleen asiakirjaselvityksen perusteella ole tullut ilmi perusteltua epäilyä siitä, että Tekes olisi siirtänyt varsinaista päätöksentekovaltaa ulkopuoliselle taholle.

Rikosoikeutta ja rikosprosessia koskevan lausunnon osalta voidaan yhtäältä katsoa Tekesin selvityksessä todetun tavoin, että rikos- ja prosessioikeuden tuntemus ei kuulu Tekesin ydinosaamisalueeseen ja että rahoituksen väärinkäyttöpäilyä arviointi edellytti rikosoikeudellista erityisasiantuntemusta. Toisaalta Tekes myöntää vuosittain merkittäviä määriä yritysrahoitusta. Esimerkiksi vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan se teki viisi tutkintapyyntöä rahoitettuihin projekteihin kohdistuneista väärinkäyttöpäilyistä ja 81 takaisinperintäpäätöstä koskien kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja projekteja. Vuonna 2015 vastaavat luvut olivat yksi ja 105. Edellä kerrotun valossa katson, että Tekesin ei lähtökohtaisesti tulisi joutua turvautumaan ulkopuolisen asiantuntijapalvelun käyttämiseen rahoituksen väärinkäyttöpäilytilanteissakaan. Myöskään tässä asiassa ei kuitenkaan ole tullut ilmi perusteltua epäilyä siitä, että Tekes olisi siirtänyt varsinaista päätöksentekoaan ulkopuoliselle taholle.

2. Asianajajan toimeksiannot hankintalain kannalta

Selvityksen sisältö

Tekesin selvityksestä ei lähemmin käy lähemmin ilmi, millaisista hankinnoista asianajajalle annetuissa toimeksiannoissa on sen käsityksen mukaan hankintalain säännösten valossa ollut kysymys. Selvityksessä ei eritellä oikeuspalveluita tarjoaville tahoille tehtyjä toimeksiantoja, niiden määriä tai kustannuksia. Siitä ei myöskään käy ilmi, minkä suuruudesta hankinnasta on ollut kyse ennakoarvion mukaan ja/tai lopullisesti. Selvityksestä ei käy myöskään ilmi, että

Tekesillä olisi hankintasuunnitelma tämänkaltaisia hankintoja varten tai että tarkoitukseen olisi erikseen budjetoitu määräraha. Selvitys on tältä osin puutteellinen.

Selvityksen liitteenä on kuitenkin 30.5.2008 tehty hankintapäätös otsikolla ”Tekesin avustajana toimiminen avustuspetosasioissa”. Päätöksen mukaan Tekesin avustajana toimiminen avustuspetosasioissa –hankintaa koskevassa tarjouskilpailussa sopimustoimittajaksi on valittu asianajotoimisto. Hankintapäätöksen perustelut käyvät ilmi liitteenä olevasta perustelumuihistiosta ja pisteytystaulukosta. Päätöksessä todetaan, että ”tällä päätöksellä ei synny hankintasopimusta, vaan sopimus tehdään erikseen kirjallisesti”. Liitteenä on myös 27.8.2014 tehty hankintapäätös, jossa hankinnan kohteeksi on niin ikään määritetty ”asianajopalveluiden hankkiminen avustuspetosasioissa”. Tämän päätöksen mukaan tarjouskilpailusta tehtiin hankintailmoitus HILMA- palveluun 17.6.2014 ja tarjouspyyntö julkaistiin myös Tekesin verkkosivuilla. Kilpailutus tehtiin avointa menettelyä käyttäen. Määräaikaan mennessä oli saatu yksi tarjous. Hankintapäätöksen perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Neuvottelumenettelyyn siirtyminen on lain julkisista hankinnoista (348/2007) 25 §:n mukaan mahdollista toisena vaiheena avoimen menettelyn jälkeen. Ehtona on tällöin, että edeltävässä hankintamenettelyssä on saatu vain sellaisia tarjouksia, jotka eivät vastaa tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja. Neuvottelumenettelyyn siirtymisen edellytyksenä on lisäksi, ettei tarjouspyynnön ehtoja muuteta olennaisesti. Tarjouspyynnön kohdassa 6 tarjottavien henkilöiden vähimmäisvaatimuksena oli, että tarjottavan tiimin koko on 2-3 henkilöä. Saadussa tarjouksessa tarjottiin neljää henkilöä. Neuvottelumenettelyyn voitiin siirtyä, sillä tarjottu tiimi täytti tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset eikä tarjouspyynnön ehtoja muutettu. Tarjous saatettiin tarjouspyynnön mukaiseksi pyytämällä tarjoajaa täsmentämään tarjousta nimenomaisella tarjouspyynnön mukainen määrä henkilöitä.” Myös tässä päätöksessä todettiin, että hankintasopimus ei synny tällä päätöksellä.

Asian arviointi

Tapauksessa noudatettua hankintamenettelyä ei ole tarkemmin avattu selvityksessä. Selvityksen liitteenä olevassa päätöksessä kuitenkin viitataan tarkasteltavana ajankohtana voimassa olleen hankintalain neuvottelumenettelyä koskevaan 25 §:ään. Uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista on tullut voimaan 1.1.2017.

Tarkasteltavana ajankohtana voimassa olleen hankintalain mukaan ensisijaisissa palveluhankinnoissa käytettävät kilpailuttamismenettelyt määritellään 5 §:n 10 - 16 kohdassa. Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suora-hankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää 25 - 32 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Lainkohdan mukaan hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn, jos avoimessa menettelyssä, rajoitetussa menettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä on saatu tarjouksia, jotka eivät sisällöltään vastaa tarjouspyyntöä, tai jos tarjouksia ei voida 47, 48, 50 tai 52 - 60 §:n perusteella hyväksyä. Edellytyksenä on lisäksi, että tarjouspyynnön mukaisia sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta. Uutta hankintailmoitusta ei tarvitse julkaista, jos neuvottelumenettelyyn otetaan mukaan kaikki ne tarjoajat, jotka täyttävät 52 - 60 §:n mukaisesti asetetut vähimmäisedellytykset ja jotka ovat edeltävässä menettelyssä tehneet tarjousmenettelyn muotovaatimusten mukaisen tarjouksen. Hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn myös eräissä lainkohdassa erikseen mainituissa tilanteissa.

Lain 26 §:ssä säädettiin menettelytavoista ensisijaisia palveluhankintoja koskevassa neuvottelumenettelyssä. Sen mukaan hankintayksikön on neuvoteltava tarjoajien kanssa tarjousten mukauttamiseksi hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esitettyihin vaatimuksiin. Neuvottelujen tarkoituksena on 62 §:n mukaisen parhaan tarjouksen valinta. Neuvottelut voivat tapahtua vaihteittain siten, että neuvotteluissa mukana olevien tarjousten määrää rajoitetaan neuvottelujen aikana soveltamalla tarjouksen valintaperusteita. Edellytyksenä on, että neuvottelujen vaihteellisuudesta ja neuvotteluissa noudatettavista perusteista on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikön on kohdeltava ehdokkaita ja tarjoajia neuvotteluissa tasapuolisesti. Hankintayksikkö ei saa antaa tietoja tavalla, joka vaarantaa tarjouskilpailuun osallistuvien tasapuolisen kohtelun.

Hankintapäätöksen 27.8.2014 mukaan tarjouskilpailun perusteella saatiin yksi tarjous ja ”Neuvottelumenettelyyn voitiin siirtyä, sillä tarjottu tiimi täytti tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset eikä tarjouspyynnön ehtoja muutettu. Tarjous saatettiin tarjouspyynnön mukaiseksi pyytämällä tarjoajaa täsmentämään tarjousta nimeämällä tarjouspyynnön mukainen määrä henkilöitä.” Tarjouspyynnössä vähimmäisvaatimuksena oli siis tarjottava 2 - 3 hengen tiimiä ja saadussa tarjouksessa tarjottiin neljää henkilöä.

Asiassa ei ole tullut ilmi perusteltua epäilyä lain- tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Siltä osin kuin kyse on asianajajalta pyydytyistä asiantuntijalausunnoista ja niitä koskevista toimeksiannoista hankintalain kannalta totean, että tarkasteltavana ajankohtana voimassa ollutta hankintalakia ei sen 15 §:n nojalla sovellettu hankintoihin, jotka alittivat kansalliset kynnysarvot. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettu tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonnalisäveroa oli vähemmän kuin 30 000 euroa. Oikeudellisissa palveluissa on lisäksi kysymys sellaisista toissijaisista palveluhankinnoista, joita koskevasta neuvottelumenettelystä säädettiin tarkasteltavana ajankohtana voimassa olleen hankintalain 66 §:ssä. Hankintayksikkö voi sen mukaan käyttää neuvottelumenettelyä hankinnoissa, joiden ennakoitu kokonaisarvo on alle 50 000 euroa ja myös eräissä säännöksessä erikseen mainituissa tilanteissa.

Todettakoon, että nykyisin voimassa olevan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 9 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan oikeudenkäyntiasiamiespalveluja ja näihin välittömästi liittyviä oikeudellisia neuvontapalveluja koskeviin hankintoihin.

3. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Selvityksen sisältö

Tekesin selvityksen mukaan Tekesille ja Tekesin johtajalle annettiin elokuussa 2014 tiedoksi haastehakemus, jossa kantelija vaati rangaistusta ja vahingonkorvausta virkasalaisuuden rikkomisen perusteella. Tämän jälkeen valittiin asianajaja hoitamaan asiaa. Asioiden kiinteän yhteyden vuoksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että asianajaja edustaa sekä Tekesiä että johtajaa ja että Tekes maksaa myös johtajan oikeudenkäyntikulut.

Selvityksen mukaan päätöksen johtajan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta teki Tekesin hallintojohtaja, joka ei ole enää Tekesin palveluksessa. Asiasta ei tehty kirjallista päätöstä. Lähtökohtana oli, että asiaa arvioidaan uudelleen, jos johtajan myöhemmin todetaan syyllistyneen rikokseen.

Arviointi

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa on sanottu työnantajasta, koskee vastaavasti valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Tämä vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Laissa eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädetään sen 1 §:ssä, että valtion palveluksessa olevalle, jota syytetään virheellisestä menettelystä viran toimittamisessa tai työssä taikka jolta vaaditaan korvausta sellaisen menettelyn johdosta, suoritetaan, jos vaatimukset on hylätty, hakemuksesta valtion varoista hänelle tuomioistuimen päätöksellä maksettaviksi tuomittujen oikeudenkäyntikulujen määrä.

Valtion palveluksessa olevalle voidaan suorittaa hakemuksesta valtion varoista korvausta sellaisista välttämättömistä 1 momentissa tarkoitettusta oikeudenkäynnistä aiheutuneista kuluista, joista hänelle ei ole tuomittu korvausta, milloin se hänen asemansa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on kohtuullista.

Valtion palveluksessa olevalle voidaan suorittaa hakemuksesta valtion varoista kohtuullista korvausta esitutkintaan liittyvistä tai muista välttämättömmiksi katsottavista kuluista, jos asian käsittely on päättynyt ilman tuomioistuimen ratkaisua. Korvauksen kohtuullisuutta harkittaessa otetaan huomioon palveluksessa olevan asema, asian laatu ja muut olosuhteet.

Laissa oikeudenkäynneistä rikosasioissa säädetään sen 9 luvun 1 a §:n 1 momentissa, että jos syyttäjän syyte tai muu vaatimus hylätään, jätetään tutkimatta tai jää sillensä, valtio on vastaajan vaatimuksesta velvollinen korvaamaan vastaajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Korvausvelvollisuutta ei ole, jos vastaaja asianomistajan muutoksenhaun johdosta tuomitaan teosta, jota syyttäjän syyte koski. Korvaus maksetaan vasta, kun vastaajan syyllisyyttä koskeva kysymys on ratkaistu lainvoimaisesti.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi.

Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä

4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Edellä selostettu lainsäädäntö koskien oikeudenkäyntikulujen korvaamista turvaa valtion virkamiehen asemaa silloin, kun hän on virkatehtäviensä vuoksi rikosoikeudenkäynnissä vastaajan asemassa. Ei ole kuitenkaan olemassa lähtökohtaista oikeudellista estettä sille, että työnantajavirasto tekee päätöksen virkamiehen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Päätöstä tehtäessä on kuitenkin otettava huomioon hallintolain 6 §:ssä tarkoitetut hallinnon tasapuolisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja puolueettomuuden periaatteet sekä vaatimus määrärahojen käytön laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Asianajaja on toiminut oikeudenkäynnissä sekä Tekesin että johtajan avustajana. Rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimukset on sittemmin hylätty. Asiassa ei ole tullut tältä osin ilmi perusteltua epäilyä lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä.

Kun virkamiehelle on päätetty antaa taloudellinen etu, on kyseessä näkemykseni mukaan ollut hallintopäätös, vaikka etu ei olekaan ollut sellainen, jota koskevaan ratkaisuun olisi liittynyt valtion virkamieslain 52 ja 57 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus. Asiassa ei ole noussut esiin sellaista syytä, jonka perusteella pelkästään suullisen päätöksen antaminen olisi ollut hallintolain säännösten valossa riittävä menettely. Näin ollen asiassa olisi tullut tehdä hallintolain mukainen kirjallinen päätös. Hallintolain mukaan päätöksestä olisi tullut myös ilmetä vähintään päätöksen tekijä, päätöksen tekemisen ajankohta sekä tieto siitä, mihin asianosainen on ollut sen perusteella oikeutettu. Selvityksestä ei käy ilmi, perustuiko päätös johtajan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta johtajan hakemukseen tai vaatimukseen vai Tekesin omaan aloitteeseen. Kun kyseessä on kuitenkin joka tapauksessa ollut päätös, jolla johtajalle on myönnetty

taloudellinen etu, joka ei ole koskenut toista asianosaista eikä muilla(kaan) ole ollut oikeutta hakea päätökseen muutosta, ei kirjallisia perusteluja päätökselle olisi ollut hallintolain mukaan välttämätöntä esittää. Mikäli kuitenkin päätöksessä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta oli kyse muutoksesta vakiintuneeseen käytäntöön, myös kirjalliset perustelut olisi tullut hallintolain mukaan päätöksessä esittää.

4. Asianajajan menettely

Asianajajien ammatillisen toiminnan valvominen kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliitolle. Asianajajista annetun lain 6 §:n (697/2004) mukaisesti oikeuskanslerilla on velvollisuus valvoa asianajajia. Sen mukaan oikeuskansleri yleisen edun kannalta valvoo, että asianajajat eivät menettele asianajajalain ja hyvän asianajajatavan vastaisesti. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu puuttua asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpitorangaistusta. Sitä vastoin oikeuskanslerilla on oikeus aloittaa valvontamenettely ilmoittamalla asiasta Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle ja hakea Helsingin hovioikeudesta muutosta valvonta-asiassa annettuun päätökseen.

Kantelusta ei ole ilmennyt perusteita, joiden vuoksi minun tulisi saattaa se valvontalautakunnassa valvonta-asiana tutkittavaksi. Tämän vuoksi en ryhdy kantelun perusteella toimenpiteisiin. Kantelijalla on tästä huolimatta harkintansa mukaan oikeus kannella asiasta Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Tekesin huomiota niihin näkökohtiin, joita olen edellä esittänyt oikeudellisten asiantuntijapalveluiden hankkimisesta sekä hallintolaissa hallintopäätöksistä säädetystä.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aiheutta.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
