



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kunnioittaen teen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Suomen perustuslain 115 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi.

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan Vanhanen on saanut Nuorisosäätiöltä yli 23 000 euron suuruisen taloudellisen tuen vuoden 2006 tasavallan presidentin vaalia varten ja sen jälkeen ollut toistuvasti vuosina 2006–2009 valtioneuvoston yleisistunnossa puheenjohtajana päättämässä samalle säätiölle yhteensä miljoonaluokan avustuksista Raha-automaattiyhdistyksen varoista. Asiasta tehtyjen kanteluiden johdosta tänään antamassani päätöksessä (dnrot OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009) olen arvioinut Vanhasen olleen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla esteellinen osallistuessaan mainittujen avustusten myöntämiseen ja menetelleen siten hallintolain 27 §:n vastaisesti. Päätöksessäni tarkemmin ilmenevillä perusteilla ja viitaten oheistamaani selvitysaineistoon pidän oikeudellisesti perusteltuna saattaa Vanhasen lainvastaiseksi katsomani menettelyn perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Jorma Snellman



## **ASIA Entisen pääministerin Matti Vanhasen osallistuminen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen Nuorisosäätiölle**

### **1 ASIAN VIREILLETULO**

Kantelijat ovat 25.9. ja 8.10.2009 oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa esittäneet epäilyn siitä, että pääministeri Matti Vanhanen olisi esteellisenä osallistunut valtioneuvoston yleisistunnossa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamiseen Nuorisosäätiölle.

Kantelijat ovat viitanneet lehdistössä olleisiin tietoihin, joiden mukaan Vanhanen olisi vuosina 2004–2009 ollut päättämässä Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamisesta Nuorisosäätiölle, vaikka Vanhanen oli ollut Nuorisosäätiön hallituksen puheenjohtajana vuoteen 2003 saakka ja saanut säätiöltä vaalitukea, paitsi tuolloin, myös sen jälkeen vuoden 2006 tasavallan presidentin vaaleja varten yli 23 000 euroa.

Kirjoituksissa on katsottu, että Vanhasen olisi tullut jäävätä itsensä, koska hän oli saanut vaalitukea Nuorisosäätiöltä.

Kirjoituksissa on pyydetty oikeuskansleria tutkimaan, oliko pääministeri Vanhanen menetellyt lainmukaisesti, ja oliko Nuorisosäätiö saanut avustusta, koska se oli tukenut Vanhasen vaalikampanjaa, sekä ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin asia antaa aihetta.

Totean, että otsikkoasia on ollut useaan otteeseen esillä julkisuudessa vuosien 2009 ja 2010 aikana.

## 2 MINISTERIN OIKEUDELLISESTA VASTUUSTA

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka toteutuu valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000, jälj. ministerivastuulaki) mukaisesti, ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jota arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä koskevan Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkainten lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tästä perustuslain tarkoittamasta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Lain keskeiset laillisuusvalvonnan sisältöä koskevat säännökset sisältyvät sen 4–6 §:iin.

Lain 4 §:ssä säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Lain 5 §:n mukaan kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiasa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Jos on syytä olettaa, että asia antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisöllä varataan tilaisuus tulla kuulluksi.

Lain 6 §:stä ilmenee, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Menettely ministereihin kohdistuvassa jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa on samanlaista kuin yleisessä viranomaisvalvonnassa, poikkeuksen muodostaa rikosoikeudellisen vastuun selvittely ja toteuttaminen.<sup>1</sup>

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Ministerivastuun oikeudellisesta toteutumisesta säädetään perustuslain laillisuusvalvontaa koskevassa 10 luvussa. Ministerivastuuasian vireillepanosta säädetään 115 §:n 1 momentissa, että valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

<sup>1</sup> Perusteellisemmin valtioneuvostoon kohdistuvasta valvonnasta Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana s. 99–118 ja erityisesti s. 114–116. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.

Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

Ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä säädetään perustuslain 116 §:ssä, että syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä käsitellään perustuslain 114 §:n mukaan valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla (em. ministerivastuulaki) tarkemmin säädetään. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Perustuslain 116 § ei ole itsenäinen rangaistussäännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi muualla laissa olevan asianomaisen rikossäännöksen, kuten jonkin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen (näin perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä nro 1/1998 vp s. 171).

Perusta valtioneuvoston jäsenen virkatoimen rikosoikeudellisen vastuun arvioinnille sisältyy rikoslain 40 luvun 11 ja 12 §:n säännöksiin. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa on määritelty julkista luottamustehtävää hoitavaksi henkilöksi valtioneuvoston jäsen. Soveltamisalaa koskevan rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan kyseisen luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön.

Perustuslain ja ministerivastuulain säännöksistä johtuu, että oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta käynnistää esitutkintaa valtioneuvoston jäsenen epäillyn virkarikoksen johdosta. Esitutinnan käynnistäminen on vain perustuslakivaliokunnan harkinnassa.<sup>2</sup> Oikeuskansleri voi, jos riittävät oikeudelliset edellytykset ovat olemassa, tehdä perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen perustuslakivaliokunnalle.

### 3 ASIAN SELVITTELYÄ

#### 3.1 Asiakirjaselvitystä

Asiaan tutustumista varten olen hankkinut jäljempänä mainittavaa asiakirja-aineistoa. Käytösäni ovat ensinnäkin olleet valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjat vuosilta 2004–2009 niiltä osin kuin valtioneuvosto oli käsitellyt Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamista.

Lisäksi olen saanut tietoja ja käyttööni on toimitettu asiakirja-aineistoa, jota on kertynyt selvitetäessä Nuorisosäätiön toimintaa sen saamien avustusten käytössä ja myös vaalitukien myöntämisessä. Asiakirjaselvityksiä ovat toimittaneet muun muassa Patentti- ja rekisterihallitus, Raha-automaattiyhdistys sekä Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus.

Mainitusta ja erilaisesta muusta asiakirjaselvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa.

<sup>2</sup> Tätä voidaan pitää nykylainsäädännön mukaisena vallitsevana kantana. Itse olen esittänyt tällaista mm. artikkelissani Valittuja kysymyksiä esitutinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268, 2006. Samoin Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 2009 s. 293–294.

**Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista** ilmenee, että Matti Vanhanen oli vuosina 2004–2009 puheenjohtajana osallistunut valtioneuvoston yleisistuntoihin sen päättäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jaosta.

**Patentti- ja rekisterihallitus** on selvittänyt sitä, millä tavalla Nuorisosäätiö oli osallistunut valtiollisissa tai kunnallisissa vaaleissa ehdokkaina olleiden henkilöiden vaalityön tukemiseen ja missä määrin säätiön varoja oli ohjattu vaalirahoitukseen, erityisesti vuosina 2005–2008.

Patentti- ja rekisterihallitus on arvioinut säätiön toimintaa vaalirahoituksessa ja katsonut, että säätiö ei sääntöjensä mukaan voi tukea vaalitoimintaa eikä säätiön varoja voi ohjata vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön vaalityön tukemiseen. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ole keinoja selvittää sitä, onko säätiön hallituksen toiminnasta aiheutunut vahinkoa säätiölle. Sen vuoksi Patentti- ja rekisterihallitus on kirjeellään 7.1.2010 pyytänyt keskusrikospoliisin toimenpiteitä sen tutkimiseksi, onko Nuorisosäätiön hallintoa hoidettu niin, että jonkin rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistö on täyttynyt säätiön tehtyä vaalirahoitukseen liittyviä vastikkeellisia hankintoja vuosina 2005–2009.

**Raha-automaattiyhdistys** on suorittanut Nuorisosäätiölle vuosina 2005–2009 myönnettyjen ja maksettujen toiminnallisten raha-automaattiavustusten käytön, säätiön hallinnon ja taloushallinnon tarkastuksen.

**Keskusrikospoliisi** on käynnistänyt Nuorisosäätiön osalta tutkimuksiaan, joissa selvittää muun muassa säätiön antamia vaalitukia. Olen saanut keskusrikospoliisilta tutkinnan laajuutta ja kohdentumista koskevia tietoja.

**Nuorisosäätiö** on merkitty 10.3.1962 säätiörekisteriin ja sen toimintaa säätelevät keskeisesti säätiölaki ja säätiön säännöt.

Säätiölain mukaan säätiön säännöissä on määrättävä säätiön tarkoitus ja miten se on toteutettava (4 §:n 1 momentin 3 kohta). Nuorisosäätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on sosiaalinen nuorisotyö ja erityisesti nuorison kasvatustyön kehittäminen sekä nuorten itsenäistymisen tukeminen. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö vuokraa asuntoja nuorille sosiaalisiin perustein, harjoittaa sosiaalista neuvonta-, valistus- ja kasvatustyötä sekä järjestää ohjattua vapaa-ajan toimintaa. Toimintansa tukemiseksi säätiö voi rakennuttaa ja omistaa toimintaansa varten tarpeellisia kiinteistöjä ja asuntoja, omistaa osakkeita, ottaa vastaan avustuksia, lahjoituksia ja testamentteja, toimeenpanna asianmukaisen luvan saatuaan arpajaisia ja rahankeräyksiä.

Säätiölain 10 §:n 2 momentti sisältää säännöksen, joka kieltää säätiön varojen antamisen lainaksi säätiön hallituksen jäsenille tai muulle säätiön ns. lähipiiriin kuuluvalla henkilöllä tai tämän lähisukulaisella. Säännöstä on tulkittu niin, että myös varojen antaminen vastikkeetta säätiön lähipiirille ei ole sallittua.

Matti Vanhanen oli toiminut Nuorisosäätiön hallituksessa jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana 1981–2003.

## Nuorisosäätiön saamat raha-automaattivastukset

Matti Vanhanen tuli ministeriksi Anneli Jäätteenmäen hallitukseen vuonna 2003 ja muodosti oman hallituksen samana vuonna sekä vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen. Ministeriksi tultuaan Vanhanen erosi Nuorisosäätiön hallituksesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista ilmenee, että yleisistunto oli pääministeri Vanhasen puheenjohtajalla päätöksillään 5.2.2004, 3.2.2005, 1.2.2006, 1.2.2007, 31.1.2008 ja 29.1.2009 myöntänyt sosiaali- ja terveysministeriöstä tapahtuneesta esittelystä Nuorisosäätiölle avustuksia siten kuin yleisistunnon asianomaisten esittelylistojen liitteinä olleista muistioista ja Raha-automaattiyhdistyksen jakoehdotuksista lähemmin ilmenee. Kaikkiaan Nuorisosäätiö oli saanut avustuksia yli 16 miljoonaa euroa, joista yleisavustuksen määrä oli yhteensä vähän yli 1,4 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on Raha-automaattiyhdistyksen 28.10.2009 päivätyn tarkastuskertomuksen perusteella tehnyt 16.11.2009 päätöksen avustusten takaisinperinnästä niin, että perittävä summa on runsaat 69 000 euroa.

## Vanhasen Nuorisosäätiöltä saamat vaalituot

Ajanjaksolla 2004–2009 oli järjestetty kolmet vaalit: vuonna 2006 presidentinvaalit, vuonna 2007 eduskuntavaalit ja vuonna 2008 kunnallisvaalit, joista vuoden 2006 vaaleista on nyt kysymys. Matti Vanhanen oli vaaleissa Suomen Keskustan ehdokas. Keskustan vaaliorganisaatioon kuului Kansainvälinen Suomi ry, Internationella Finland rf (jälj. Kansainvälinen Suomi ry tai yhdistys).

Kansainvälinen Suomi ry oli alun perin merkitty yhdistysrekisteriin 17.9.1987 nimellä Suomalainen Suunta ry. Yhdistyksen nimenmuutos merkittiin rekisteriin 5.7.2005.

Yhdistys myönsi avustusta Suomen Keskusta r.p:lle 280 000 euroa, mikä on merkitty puolueen 30.3.2006 päivättyyn vuoden 2006 presidentinvaalien vaalirahailmoitukseen. Ilmoituksessa ei ollut eritelty, miten kokonaissumma muodostui. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiön tuki olisi ollut toiseksi tai kolmanneksi suurin kannatusyhdistyksen saamista tuista.

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiö oli osallistunut Vanhasen presidentinvaalikampanjan tukemiseen vuosina 2005 ja 2006 tekemällä Kansainvälinen Suomi ry:ltä erilaisia hankintoja (kirjoja, tauluja ja seminaarilippuja) kaikkiaan 17 860 eurolla. Lisäksi Nuorisosäätiön piirissä toimiva, sen 100 prosenttisesti omistama ja säätiön omistamien kiinteistöjen isännöintiä hoitava Nuorisosasuntojen Isännöinti Oy oli tukenut Vanhasen vaalikampanjaa 5 500 eurolla. Näistä summista muodostuu 23 360 euroa.

Raha-automaattiyhdistyksen tarkastuskertomuksessa 28.10.2009 todetaan, että Nuorisosäätiön tytäryhtiön Nuorisosasuntojen Isännöinti Oy:n hallituksen kaikki jäsenet kuuluvat Nuorisosäätiön hallitukseen, lisäksi säätiön asiamies ja yhtiön toimitusjohtaja olivat sama henkilö.

Nuorisosäätiö oli tietävästi tukenut Vanhasen vaalityötä jo aiemmin 5 000–6 000 eurolla eli sinä aikana, jolloin hän oli Nuorisosäätiön hallituksessa. Tarkempaa selvitystä tuen ajoituksesta ei ole.

### 3.2 Matti Vanhasen kuuleminen

Asian johdosta Matti Vanhasta on kuultu kirjallisesti kaksi kertaa. Ensimmäinen selvityspyyntö lähetettiin hänelle 11.3.2010. Vanhanen vastasi siihen 8.4.2010. Toinen selvityspyyntö lähetettiin hänelle 25.5.2010. Vanhanen vastasi siihen 8.6.2010.

Vanhanen kertoo pyrkineensä parhaan kykynsä mukaan noudattamaan esteellisyylainsäädäntöä ja kiistää toimineensa asiassa lainvastaisesti.

## 4 MATTI VANHASEN MENETTELYN ARVIOINTIA

### 4.1 Arvioinnin lähtökohta

Kantelussa tarkoitettu tilanne jäsenyytensä seuraavasti. Nuorisosäätiö on hakenut 1960-luvulta lähtien Raha-automaattiyhdistyksen varoista avustuksia, jotka valtioneuvoston yleisistunto on jakanut. Matti Vanhanen oli toiminut Nuorisosäätiön hallituksessa jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana 1981–2003 välisen ajan. Valtioneuvoston jäseneksi tultuaan 2003 Vanhanen oli osallistunut valtioneuvoston yleisistunnoissa 2004–2009 Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen myös Nuorisosäätiölle. Nuorisosäätiö oli ennen Vanhasen ministeriksi tuloa tukenut häntä eri vaaleissa runsaalla 5 000 eurolla. Vuoden 2006 tasavallan presidentin vaaleissa Nuorisosäätiö ja sen piirissä oleva yhtiö olivat tukeneet Vanhasta runsaalla 23 000 eurolla siten, että tuki oli ohjautunut tukiyhdistykselle Kansainvälinen Suomi ry:lle ja sitä kautta edelleen Suomen Keskusta r.p:lle, jonka puheenjohtaja ja ehdokas Vanhanen vaaleissa oli. Puolueen ilmoituksessa ehdokkaan vaalirahoituksesta vuodelta 2006 mainitaan Kansainvälinen Suomi ry:ltä saadun tuen kokonaismääräksi 280 000 euroa. Ilmoituksessa ei ollut tarkemmin yksilöity sitä, millaisista eristä summa koostui. Julkisuuksessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiön vaalituki olisi ollut toiseksi tai kolmanneksi suurin yhdistyksen saamista tuista.

Pelkistetysti kysymys on sellaisesta asetelmasta, jossa Nuorisosäätiö on antanut Vanhasen vuoden 2006 presidentinvaalikampanjaan vaalitukea ja jossa Vanhanen on pääministerinä valtioneuvoston yleisistunnossa ollut vuonna 2006 ja sen jälkeen myöntämässä Raha-automaattiyhdistyksen varoista avustusta samalle säätiölle. Tapausta on oikeudellisesti arvioitava ensi sijassa hallintolain esteellisyysäännösten valossa.

### 4.2 Esteellisyysarviointia

Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisessa hallinnossa on toimittava niin, että yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja ylipäättään lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.

Hallintoasian valmistelun ja ratkaisun puolueettomuutta pyritään turvaamaan hallintotoimintaa koskevilla esteellisyysäännöksillä. Virkamiesten esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on kahdentalainen merkitys. Yhtäältä niillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikuttimet saattaisivat ohjata hänen toimintaansa. Toisaalta säännöksillä pyritään lisäämään yleisön luottamusta

hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan, johon kuuluu se, että hallintoasiassa valmisteluun ja ratkaisuun vaikuttavat vain hyväksyttävät asialliset perusteet.

Valtioneuvoston päätöksentekoa keskeisesti säättävässä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ei ole erityisiä säännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministerin oikeuteen osallistua asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa sovelletaan yleislain eli 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä. Tämä perustuu hallintolain 27 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan virkamiehen esteellisyyssäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen ja siten myös valtioneuvoston jäseniä (hallituksen esitys 72/2002 vp eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 80).

Jos ministeri on esteellinen, hän ei hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan saa osallistua asian käsittelyyn päätöksentekijänä tai esittelijänä. Tämä tarkoittaa esteellisyyttä myös yksittäisen hallintoasian valmisteluun. Hallintolain 27 §:n 1 momentin säännös koskee hallintoasioiden käsittelyä myös valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Säännöksessä tarkoitettuna hallintoasian käsittelynä on pidettävä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamista valtioneuvoston yleisistunnossa.

Siitä, että hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan ministeriin, johtuu, että ministerin on hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaisesti tutkittava oma esteellisyytensä. Tästä velvollisuudesta muistutetaan valtioneuvoston jäsenille jaetussa valtioneuvoston kansliassa laaditussa Ministerin käsikirjassa (2003 ja 2007). Siinä korostetaan, että ministerin edellytetään itse toteavan esteellisyytensä niin ministeriössä asiaa käsiteltäessä kuin valtioneuvoston yleisistunnossakin ja hänen tulee se nimenomaisesti ilmoittaa asian käsittelyn yhteydessä.

Hallintoasioissa sovellettavat esteellisyysperusteet on lueteltu hallintolain 28 §:ssä. Siinä mainitaan kuusi yksilöityä esteellisyysperustetta (osallisuusjäävi, edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhdejäävi, yhteisöjäävi sekä virasto- ja laitosjäävi). Viimeinen eli seitsemäs kohta sisältää yleislausekkeeseen perustuvan jäävin. Esteellisyyden voidaan seitsemännen kohdan nojalla katsoa syntyvän muissa kuin 1–6 kohdissa nimenomaisina esitetyissä tilanteissa.

Tähän tapaukseen näyttäisi ensi sijassa soveltuvan yleislausekkeen tarkoittama esteellisyysperuste.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään, että virkamies on esteellinen, jos ”luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”.

Toisin kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien erityiset esteellisyysperusteet, jotka ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja siten tulkinnaltaan selvempiä, 7 kohdan yleislausekkeen mukainen puolueettomuuden vaarantumis -jäävi on muotoilultaan väljempi, joustavampi ja arvostuksenvaraisempi. Tämän esteellisyysperusteen kuten muidenkin esteellisyysperusteiden tulkinta on oikeusharkintaa. Hallintolain säätämisen johtaneessa hallituksen esityksessä 72/2002 vp ei lakiehdotuksen pykäläkohtaisessa perustelussa puututtu säännöksen sisältöön tältä osin.

Johtoa säätämisperusteluihin saa kuitenkin siitä, että yleislauseke sisältyi samanasaisena aiemmin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Sen ottamista hallintomenettelylakiin perusteltiin lain valmisteluvaiheissa sillä, että on mahdotonta määrittellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Hallituksen esityksessä hallintomenette-



lylaiksi (HE 88/1981 vp) lausuttiin yleislausekkeen osalta säännöshdotuksen erityisperusteissa näin:

”Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännöshdotuksessa tarkoitettuna tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin olleen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia.”

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukainen esteellisyys syntyy, kun puolueettomuus vaarantuu (muusta kuin 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien tarkoittamasta) erityisesti syystä. Puolueettomuuden vaarantuminen esteellisyysperusteena on arvioitava objektiivisesti tapauksen ominaispiirteiden mukaan. Lainkohdan sanamuoto ja sen aiemmasta hallituksen esityksestä ilmenevät perustelut huomioon ottaen säännös edellyttää soveltajalta harkintaa, jossa tulee arvioida ja punnita tapaukseen liittyviä tosiseikkoja niiden puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen kannalta sen arvioimiseksi, voidaanko esteellisyyden katsoa syntyvän.

Yleislausekkeen erityisen syyn on merkittävyydeltään rinnastuttava hallintolain 28 §:n erityisiin esteellisyysperusteisiin ja sen on oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu. Tyhjentävästi on mahdotonta määritellä sellaisia erityisiä syitä, jotka vaarantavat luottamuksen virkamiesten puolueettomuuteen. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.<sup>3</sup>

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ministerin esteellisyyttä koskeviin ongelmiin mm. mietinnössään nro 5/1990 vp hallituksen toimenpiteistään vuonna 1988 antaman kertomuksen johdosta. Mietintöön sisältyvässä laajahkossa valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä koskevassa jaksossa valiokunta lausui esteellisyyssäännösten merkityksestä (s. 1): ”Esteellisyyperiaatteen noudattamisen keskeisiä tarkoituksia valtioneuvostossa ja ministeriössä on vaalia yleisön luottamuksen ylläpitämistä ministereiden toiminnan tasapuolisuuteen. Tältä kannalta hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten soveltaminen valtioneuvoston jäseniin on perusteltua.” Mietinnössään nro 5/1993 vp valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta tehdyn muistutuksen johdosta perustuslakivaliokunta korosti esteellisyyssäännösten soveltamisen ja tulkinnan osalta sitä näkökohtaa, että ministerin henkilökohtaisten taloudellisten sidonnaisuuksien johdosta saattaa ministerille kuuluvien tehtävien hoitamisessa syntyä tilanteita, jotka ovat omiaan horjuttamaan yleisön luottamusta hänen puolueettomuuteensa asiassa. Valiokunta lausui tässä yhteydessä (s. 14): ”Mainittu yleisön luottamusta koskeva näkökohta vaikutti hyvin keskeisesti hallintomenettelylain esteellisyyssääntelyn sisältöön, ja tarkoituksena oli suojata tätä luottamusta.”

Taloudelliset etuudet ovat olleet kannanottopyyntöjen tai kanteluiden johdosta esillä oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä valtioneuvoston jäsenten mahdollista esteellisyyttä. Tällaisia ovat esimerkiksi olleet seuraavat tapaukset. Oikeuskansleri oli suositellut liikenne- ja viestintäministerille, että tämä ei käyttäisi Linja-autoliitto ry:ltä saamaansa vapaalippua (pikavuorolippu arvoltaan 350 markkaa). Ministeri palautti vapaalipun sillä perusteella, ettei synny epäi-

<sup>3</sup> Laakso–Suviranta–Tarukannel: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006 s. 199–200 ja Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008 s. 138–139.

lystä hänen kyvystään tehdä joukkoliikennettä koskevia ratkaisuja riippumattomasti. Kauppa- ja teollisuusministeri, joka omisti noin 500 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita, oli esteellinen käsittelemään kyseisen yhtiön erään toisen merkittävän puunjalostusyhtiön kanssa omistaman yhtiön energiahuollon investointiavustusasiasiaa. Kulttuuriministeri oli esteellinen käsittelemään golfkentän, jonka osakkeita hän ja eräät hänen lähisukulaisensa omistivat, avustusasiasiaa (oikeuskanslerin päätös 12.6.2002, dnro OKV/12/50/2002).

Eräänä lainkohdan tarkoittamalla tavalla luottamusta vaarantavana tyyppitilanteena on oikeuskirjallisuudessa mainittu virkamiehen saama taloudellinen etu. Esimerkiksi Mäenpää kirjoittaa: ”Yhteisön virkamiehelle osoittama tavanomaista runsaampi vieraanvaraisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut voivat epäilemättä myös kuulua esteellisyyden yleislausekkeen piiriin, joskin niitä arvioidaan myös lahjomina.”<sup>4</sup> —

Pelkästään se seikka, että taloudellinen etu on saatu vaalituen muodossa, ei estä hallintolain esteellisyyssäännösten soveltuvuutta. Vaalirahoituksenkin vastaanottamisesta voi tapauskohtaisesti syntyä esteellisyys tehdä hallintopäätöksiä. Vaikka tuki kierrätettäisiin erilaisten vaaliorganisaatioiden kautta, hyöty kuitenkin tulee ehdokkaan hyväksi. Luottamusta vaarantavat elementit ovat siten olemassa. Ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000) tarkoituksena oli vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen, ei puuttuminen hallintomenettelyyn. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 8/2000 vp s. 8–9) lausutaan lain tarkoituksena olevan ”selvittää vaaliavustusten mahdollisesti synnyttämät sidokset”. Hallituksen esitys jatkuu: ”Sidos eroaa esteellisyydestä. Viimeksi mainittu on oikeudellinen käsite, joka kuvaa tilanteet ja perusteet, joiden vaikuttaessa päätöksentekijä ei voi eikä saa osallistua päätöksen tekemiseen missään käsittelyvaiheessa. --- Sidos ei yleensä estä osallistumasta päätöksentekoon vastaavalla tavalla.”

Siitä, että Vanhanen on yhtäältä saanut Nuorisosäätiöltä yli 23 000 euron taloudellisen tuen vaalikampanjaansa varten ja toisaalta sen jälkeen toistuvasti ollut päättämässä samalle säätiölle yhteensä miljoonaluokan avustuksista, on muodostunut asetelma, joka on vaarantanut luottamuksen hänen puolueettomuutensa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla. Näin ollen Vanhanen on ollut esteellinen osallistuessaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksista päättämiseen valtioneuvoston yleisistunnossa vuosina 2006–2009. Koska hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn, Vanhanen on menettänyt asiassa lainvastaisesti.

Arvioitaessa Vanhasen menettelyn moitittavuutta ja moitittavuuden astetta on otettava kantaa siihen, voidaanko hänen avustuspäätöksiä tehdessään katsoa olleen tietoinen saamastaan tuesta ja sen suuruudesta tai olisiko hänellä ollut velvollisuus ainakin ottaa näistä seikoista selvää. Nämä kysymykset johtavat arvioimaan Vanhasen menettelyä myös rikoslain säännösten kanalta.

### 4.3 Rikosoikeudellisen arvioinnin tarpeesta

Sen kysymyksen luotettavaan arviointiin, täyttääkö Vanhasen kanteluissa tarkoitettu menettely jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön, ei käytettävissä oleva laillisuusvalvonnallisin keinoin hankittu aineisto anna mahdollisuutta. Rikosoikeudellisen vastuun arviointi on tehtävissä vain asianmukaisesti toimitetun esitutinnan pohjalta. Tämän vuoksi ja toimivaltani mukaisesti voin seuraavassa esittää siitä vain joitakin yleisiä päätelmiä objektiivisesti havaittavien seikkojen

<sup>4</sup> Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 139. Ks. myös Mäenpää: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto 2003 s. 284.

perusteella.<sup>5</sup> Tarkastelun tarkoitus ei näin ollen ole ottaa kantaa siihen, onko Vanhanen syyllistynyt rangaistavaan tekoon, vaan selvittää, *olisiko hänen menettelyään syytä arvioida virkariikoksia koskevien säännösten valossa vai riittääkö laillisuusvalvonnallinen esteellisyyсарviointi.*

Rangaistussäännöksistä kysymykseen voisivat tulla lähinnä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitettut virkavelvollisuuden rikkominen tai sen tuottamuksellinen tekomuoto.

Nämä säännökset kuuluvat lainmuutoksen 12.7.2002/604 jälkeen näin:

Rikoslain 40 luvun 9 §. *Virkavelvollisuuden rikkominen.* Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Rikoslain 40 luvun 10 §. *Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.* Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon.

Aluksi on pohdittava, voidaanko Vanhasen avustuspäätösten tekoon osallistuessaan arvioida rikkoneen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa”.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään nro 5/1993 vp korostanut, että esteellisyyssäännösten rikkominen ministerintehtävässä voi aiheuttaa rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan vastuun. Valtakunnanoikeus lausui entisen kauppa- ja teollisuusministerin virkatoimen lainvastaisuutta koskeneessa tuomiossaan 29.10.1993: Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan sisältyy se periaatteellinen menettelysääntö, jonka mukaan virkamiehen ei virkatoiminnassa tule käsitellä asioita, joiden kytkennöistä hänen omiin asioihinsa johtuu, että luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Velvollisuutta pidättäytyä esteellisenä käsittelemästä asiaa on pidettävä tyypillisenä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvana virkavelvollisuutena.<sup>6</sup> Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että velvollisuus pidättäytyä esteellisenä käsittelemästä asiaa on tyypillinen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuva virkavelvollisuus”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Selvyyden vuoksi totean myös seuraavan: Koska Vanhanen on antanut pyytämäni selvitykset laillisuusvalvonnallisessa menettelyssä perustuslain 111 §:n 1 momentin perusteella eikä rikosprosessuaalisessa esitutkimamenettelyssä, katson parhaaksi olla käyttämättä niitä rikosoikeudellisessa arvioinnissa, jotta ns. itsekriminoinnin suoja ei vaarantuisi.

<sup>6</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1993 s. 49. Valtakunnanoikeuden tuomiossa mainittu hallintomenettelylain säännös vastaa nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa.

<sup>7</sup> Pekka Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990 s. 457. Samoin Frände-Matikkala-Tapani-Tolvanen-Viljanen-Wahlberg: Keskeiset rikokset. Edita 2006 s. 790–791.

Edellä olen katsonut, että Vanhanen on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa ilmaistun yleislausekkeen perusteella ollut esteellinen. Osallistuessaan valtioneuvoston yleisistunnossa mainituin tavoin päätöksentekoon Vanhanen olisi siten menetellyt vastoin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan.

Hallintolain esteellisyyttä koskeva yleislauseke on tosin suhteellisen avoin säännös, joten voidaan kysyä, käykö siitä virkavelvollisuus riittävällä täsmällisyydellä ilmi. Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate nimittäin rajoittaa mahdollisuutta johtaa rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia kovin yleispiirteisistä säännöksistä (esim. Lappi-Seppälä ym: Rikosoikeus. WSOY-pro 2009 s. 1129–1132).

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että korkeimman oikeuden tuoreessa ratkaisussa (KKO 2008:95) on katsottu oikeudenkäymiskaaren vastaavanlaisen esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen voivan tulla sovellettavaksi rangaistavaa käyttäytymistä määrittävänä normina. Samoin on todettu valtakunnanoikeuden edellä mainitussa tuomiossa silloin voimassa olleen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan esteellisyyden yleislausekkeen osalta. Totean lisäksi, että saman sisältöistä nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa on vakiintuneesti tulkittu siten, että taloudellisen edun vastaanottaminen voi muodostaa esteellisyyden tehdä antajaa koskevia hallintopäätöksiä.<sup>8</sup> Varsinkin sellaisessa asetelmassa, jossa hallintopäätöksen tekijä vähänkin merkittävämmän taloudellisen edun antajalleen myöntäisi avustusta julkisista varoista, on puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantuminen objektiivisesti ajatellen niin ilmeistä, että virkavelvollisuuden asettamista vaatimuksista tuskin voi olla epäselvyyttä. Se, että taloudellinen etu olisikin vastaanotettu vaalituen muodossa, ei voi vaikuttaa hallintopäätöksien tekemistä koskeviin virkavelvollisuuksiin.

Tunnusmerkistöjen edellyttämän tahallisuuden (RL 40:9) tai tuottamuksen (RL 40:10) arvioinnissa on lähtökohtaisesti olennaista sen kysymyksen selvittely, onko Vanhanen tiennyt esteellisyyden perustavasta Nuorisosäätiön tuesta tai ainakin suhtautunut tällaisen tuen mahdollisuuteen välinpitämättömästi.

Ottaen huomioon Vanhasen asema entisenä pitkäaikaisena Nuorisosäätiön keskeisenä johtohenkilönä ja Nuorisosäätiön kauan jatkunut käytäntö vaalituen antajana on päteviä perusteita uskoa, että Vanhanen on Raha-automaattiyhdistyksen avustuksista päättäessään tiennyt, että hän oli vaalikampanjaansa varten saanut Nuorisosäätiöltä ainakin jonkin verran tukea. Samasta syystä on vahvoja perusteita lähteä siitäkin, että Vanhanen on voinut odottaa säätiön tukevan entistä hallituksensa puheenjohtajaa tasavallan presidentiksi jopa merkittäväällä taloudellisella panoksella.

Toisaalta on otettava huomioon, että tasavallan presidentin vaaleissa ehdokkaana oleva ei voi tietää kaikkia tukijoitaan ja näiden tukisummia. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö Vanhanen olisi aikaisemman asemansa vuoksi voinut olla keskimääräistä huomattavasti paremmin selvillä nimenomaan Nuorisosäätiön tuesta, koska hänellä ilmeisesti on ollut edelleen läheinen suhde säätiöön. Tässä sanottu koskee osaltaan myös sitä kysymystä, voidaanko Vanhasella katsoa olleen ainakin selonottovelvollisuus asiassa.

Virkavelvollisuuden rikkominen (samoin kuin sen tuottamuksellinen tekemuoto) on rankaisematon, jos teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan vähäisiä ovat

<sup>8</sup> Oikeuskirjallisuudessa on linjattu yksiselitteisesti, että yhteisön virkamiehelle tarjoamat taloudelliset edut ”voivat epäilemättä myös kuulua yleislausekkeen piiriin”; Mäenpää: Hallinto-oikeus s. 284 sekä Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 139.

esimerkiksi sellaisten menettelytapasäännösten rikkomiset, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta sanottavaa merkitystä (LaVM 7/1989 vp s. 2 sekä Rikosoikeus s. 1140).

Osallistumista edellä kuvatulla tavalla esteellisenä valtioneuvoston päätöksentekoon voidaan ehkä tarkastella vähäpätöisenä muotovirheenä - varsinkin kun Vanhasen ei voida käytettävissä olevan aineiston perusteella osoittaa pyrkineen vaikuttamaan epäasiallisesti päätöksen sisältöön ja kyse on ollut tilanteesta, jossa varsin rutiinimaisesti samalla kertaa päätetään avustuksesta lukuisiin kohteisiin.

Toisaalta on todettava, että esteellisyysyden syntyminen ei vaadi sitä, että päätöksentekoon tosiasiallisesti vaikuttaisivat epäasialliset vaikuttimet. Esteellisyysäännöksen yleislausekkeella on tarkoitus turvata luottamusta julkisten tehtävien hoidon puolueettomuuteen. Rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön vähäisyys-kynnyksen ylittymisessä on oikeuskäytännössä annettu merkitystä sille, miten vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen (KKO 2001:54 sekä Rikosoikeus s. 1141). Asiaa on syytä tarkastella myös laajemmasta perspektiivistä. Julkisen vallankäytön lainmukaisuus on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki ja samalla yksi sen perusedellytyksistä. Yhtä tärkeää on, että ihmiset luottavat vallankäytön lainmukaisuuteen ja kaikinpuoliseen asianmukaisuuteen. Tässä mielessä tilanne, että pääministerin asemassa oleva päätöksentekijä on valtioneuvostossa ollut myöntämässä toistuvasti avustusta julkisista varoista vaalikampanjansa huomattavalle taloudelliselle tukijalle, on omiaan vaarantamaan ylimmän vallankäytön uskottavuutta.<sup>9</sup>

## 5 RATKAISU

*Vanhasen esteellisyysäännösten vastaisen menettelyn arviointi myös virkarikostunnusmerkistöjen valossa olisi edellä todetuista syistä mielestäni perusteltua.* Koska laillisuusvalvojalla ei ole tässä pidemmälle menevään rikosoikeudelliseen arvioon mahdollisuutta, ainoa keino tähän ja samalla Vanhasen menettelyn perusteellisempaan selvittämiseen olisi asian saattaminen tutkittavaksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Kysymys on siitä, *onko tässä tapauksessa oikeudellisia perusteita perustuslain 115 §:n tarkoittamaan ilmoitukseen.*

Perustuslain 115 §:n mukaisen oikeuskanslerin ilmoituksen ”kynnyksestä” ei ole nimenomaisesti säädetty. Säännöksessä vain todetaan, että valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan (HE 1/1998 vp s. 168; ks. myös PeVM 10/1998 vp s. 33): ”Jos ministerin lainvastainen menettely on sellainen, että hänet voitaisiin asettaa siitä syytteeseen valtakunnanoikeudessa, oikeuskansleri voi tehdä asiasta 115 §:n mukaisen ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.” Tästä ilmenee se muutoinkin asiayhteydestä selvä periaate, että kyseinen ilmoitus ei ole itsetarkoitus, vaan se liittyy ministerivastuun asian selvittelyyn, joten oikeuskanslerilla pitää olla esittää konkreettinen ja perusteltu epäily perustuslain 116 §:ssä tarkoitettua menettelyä.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut esteellisyysäännösten noudattamisen tärkeyttä valtioneuvoston päätöksenteossa, esim. PeVM 4/1990 vp, PeVM 5/1990 vp ja PeVM 5/1993 vp. Samaa tähdennehtään oikeuskirjallisuudessa, muun muassa Matti Niemivuo-Marietta Keravuori: Hallintolaki. WSOY Lakitieto 2003 s. 218.

<sup>10</sup> Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana s. 116.

Perustuslain 116 §:ssä säädetään eduskunnan päätöksellä tehtävän ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Säännöksestä ilmenee, että syytteen nostamiselle on asetettu tavallista korkeampi kynnyks: ”Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.” Hallituksen esitys linjaa (HE 1/1998 vp s. 171): ”Lähtökohtana tulee olla, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn.” Erityisiä edellytyksiä ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiselle on perusteltu poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisella. Samassa yhteydessä selvennetään tarkoitusta näin: ”Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.”

Ottaen huomioon yhtäältä oikeuskanslerin ilmoituksen ja toisaalta eduskunnan päätöksen erilainen merkitys ministerivastuuasian käsittelyssä (ilmoitus tutkinnan käynnistämiseksi/syytteen nostaminen valtakunnanoikeudessa) sekä se, että ilmoitus ja päätös tehdään asian tutkinnan eri vaiheissa ja siihen liittyen erilaisen aineiston pohjalta, ei ilmoitusta tehtäessä voida eikä kuuluukaan ennakoida syytteen nostamisen edellytysten täyttymistä. Riittää - mihin lainkohdan perustelukiin viittaa - että teko on sellainen, että siitä voitaisiin nostaa syyte valtakunnanoikeudessa.<sup>11</sup> Ilmoituksen tarkoitus on tällaista tekoa koskevan epäilyn johdosta saada käynnistetyksi tutkinta ministerisyytteen edellytysten selvittämiseksi. Jos oikeuskansleri ryhtyisi arvioimaan, tulevatko perustuslain 116 §:ssä säädetty edellytykset täyttymään, hän asettuisi syyteharkinnan suorittajan rooliin - ja vieläpä ennaikaisesti. Ne periaatteet, jotka ovat perustuslain 116 §:n syyttämiskynnyksen kvalifioinnin taustalla, jollakin painoarvolla vaikuttavat jo ilmoitustakin harkittaessa, mutta itsenäistä merkitystä niillä ei kuitenkaan tässä harkinnassa nähdäkseni ole.

Perustuslaki antaa siis varsin väljät kriteerit ilmoitukselle. Harkittaessa, onko perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen tekemiseen riittävät perusteet, joudutaan viime kädessä punnitsemaan ilmoituksen puolesta ja sitä vastaan puhuvia oikeudellisesti merkityksellisiä argumentteja. Järjestelmä on luotu sellaiseksi, että ministerin oikeudellisen vastuun perinpohjainen selvittäminen ja kaikinpuolinen arviointi edellyttää asian saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Mutta harkintatilanteessa on samalla otettava asianmukaisella tavalla huomioon ilmoituksen kohteen oikeusturva: keveillä perusteilla ei oikeuskanslerin pidä tällaista tutkintaa panna vireille. Jo pelkkä ilmoitus voi olla omiaan lyömään maineelle kielteisen leiman, vaikka ilmoituksella ei rikosoikeudelliseen syyllisyyteen kantaa otetakaan.

Koska kysymyksessä on *tutkinnan käynnistämistä* koskeva harkinta, voidaan harkintatilanne jäsentää niin, että on arvioitava yhtäältä *asian selvittämisen* ja toisaalta *yksilön oikeusturvaintressin* keskinäisiä painoarvoja ja punnittava niitä vastakkain.<sup>12</sup> Mitä tärkeämpänä tapahtuneen mahdollisimman perusteellista selvittämistä on pidettävä ja mitä todennäköisemmin asian tutkinta perustuslakivaliokunnan käytössä olevin keinoin toisi siihen merkityksellistä tie-

<sup>11</sup> Myös tuottamuksellisena rangaistava teko voi ilmeisesti muiden edellytysten täytyessä olla perustuslain 116 §:ssä tarkoitettu teko, jos tekijä on menetellyt ”törkeän huolimattomasti”. Ainakaan säännöksen sanamuoto sen paremmin kuin lain esityötkään eivät tätä estä. HE 1/1998 vp (s. 171) mm. lausuu: ”--- rangaistavuuden ulkopuolelle jäisivät tapaukset, joissa sinänsä olisi olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys olisi katsottava suhteellisen vähäiseksi. Syyksiluettavuuden astetta olisi arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.”

<sup>12</sup> Tällaisesta punninnasta ja sen teoreettisesta perustasta tarkemmin Jonkka: Syytekynnyks. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991 erit. s. 167–172 ja 248–296 sekä artikkelini Syytekynnyks ja syyttäjänrooli erit. s. 987–992. Defensor Legis 2003. Punnintamallin käytännön sovelluksista mm. laillisuusvalvonnassa viittaa Jonkka: A model for the Weighing and Balancing of Interests in the Prosecutor’s Legal Discretion erit. s. 251–260. Teoksessa: Procedural Law. Scandinavian Studies in Law. Volume 51. Stockholm 2007.

toa, sitä korkeammaksi selvittämistressin painoarvo kohoaa. Oikeusturvaintressi puolestaan puhuu tapauskohtaisesti määräytyvällä painoarvolla pääsääntöisesti tällaista ilmoitusta vastaan.

Esitän seuraavassa joitakin selvittämistressin painoarvoon vaikuttavia näkökohtia.

Esitutinnan käynnistäminen – mikä on luotettavan rikosoikeudellisen arvioinnin perusedellytys – on vain perustuslakivaliokunnan vallassa oleva tutkintakeino.

Keskusrikospoliisissa on parhaillaan vireillä Nuorisosäätiön antamia vaalitukia koskeva laaja esitutkinta, jossa tutkittavana on muun muassa säätiön eräille Suomen Keskustan poliitikoille ja puoluetta lähellä oleville tahoille antama tuki. Tuolla tutkinnalla on ainakin rakenteellinen yhteys nyt tässä käsiteltävään tapaukseen. Vanhasen saamaa tukea olisi syytä tarkastella osana esitutkinnassa olevaa asiakokonaisuutta. Käsitelmäni on, että *ilman tämän kontekstin huomioon ottamista ei Vanhasen osallistumisesta avustuspäätöksien tekemiseen Nuorisosäätiölle saada oikeaa kuvaa*. Oikeuskanslerilla on varsin rajalliset mahdollisuudet mainitun esitutinnan ja Vanhasen menettelyä koskevan selvitystyön yhdistämiseen.<sup>13</sup> Perustuslakivaliokunnan käytävissä olevin keinoin tällainen mahdollisuus olisi.

Nuorisosäätiö on jakanut varsin huomattavassa määrin poliittista tukea ilman säännöissään olevaa mainintaa. Pelkästään viimeisten vajaan kymmenen vuoden ajalta vaalitukea on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan annettu yli 100 000 euroa. Käytävissäni olevin keinoin en voi ottaa kantaa siihen, onko säätiö näin menetellessään toiminut myös lainsäädännön vastaisesti, mutta tukikäytännöstä joka tapauksessa on käynnistetty esitutkinta. Vanhasen on täytynyt Nuorisosäätiön hallituksen entisenä pitkäaikaisena jäsenenä ja puheenjohtajana tuntea sen säännöt<sup>14</sup> ja tietää myös siitä, että säätiö tällaista tukea antaa, koska tukikäytäntö on todennäköisesti linjattu hallituksessa tai joka tapauksessa sen tieteen. *Näyttää siltä, että Raha-automaattiyhdistyksen varoilla on avustettu sääntöjensä mukaan yleishyödyllistä toimintaa harjoittavaa mutta tosiasiallisesti – ja ainakin johonkin mittaahan Vanhasen tieteen – säännönmukaisesti myös puoluepoliittista toimintaa rahoittanutta säätiötä*. Tämänkin seikan merkitystä Vanhasen tekemien säätiötä koskevien avustuspäätösten arvioinnissa olisi perusteltua tarkemmin selvittää.

Kokoavasti totean seuraavan: Vanhasen nyt kysymyksessä olevan menettelyn saattaminen eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tutkittavaksi *on omiaan tuomaan ministerivastuun selvittämiseksi oikeudellisesti olennaista lisävalaistusta*, joka mahdollistaisi myös rikosoikeudellisen arvioinnin. Asian *perusteelliselle selvittämiseksi on aito tarve*, sillä onhan kyse yhteiskunnallisesti merkittävää valtaa käytettäessä tapahtuneen epäillyn lainvastaisuuden tutkinnasta. Tapahtuman tosiseikaston lisäselviämisen ohella on aiheellista ottaa huomioon sekin, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittely *on omiaan monipuolistamaan nyt tarkasteltavana olevan tyyppisen tapahtuman harkintaa, johon sisältyy osaltaan myös arviota poliittisen toiminnan oikeudellisen hyväksyttävyyden rajoista*. Oikeusturvanäkökohdatkaan eivät tässä tapauksessa koko painollaan puhu perustuslain 115 §:n mukaista ilmoitusta vastaan. Kun otetaan huomioon vireillä oleva esitutkinta Nuorisosäätiön vaalituista sekä siihen kytkeytyvät Vanhasen osuutta koskevat julkisuudessa esiintyvät spekuloinnit, asian mahdollisimman perusteellinen selvittäminen ei välttämättä ole Vanhasen oikeusturvan kannalta pelkästään kielteistä – varsinkin kun verrataan siihen, että asian selvittely lopetettaisiin laillisuusvalvonnallisella päätöksellä. Näin ollen selvittämistressin ja oikeusturvaintressin punninnassa ensin mainittu painaa tässä tapauksessa nähdäkseni enemmän.

<sup>13</sup> Laillisuusvalvonnallista selvitystyötä ja esitutkintaa ei pidä sekoittaa.

<sup>14</sup> Säätiölaki 10 § 1 momentti: ”Hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen.”

## 6 TOIMENPITEET

Edellä esitetyistä syistä perustuslain 115 §:n tarkoittaman oikeuskanslerin ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi on oikeudellisesti perusteltua. Tämän vuoksi päätän asian laillisuusvalvonnallisen käsittelyn ja toimitan tämän päätökseni sekä asiassa tähän asti kertyneen aineiston perustuslain 115 §:n mukaisessa tarkoituksessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Lopuksi totean vielä seuraavan: Koska asian tutkinta tämän päätökseni myötä siirtyy perustuslakivaliokunnalle, en ole selostanut Vanhasen antamia selvityksiä. Näin perustuslakivaliokunnalla on aito mahdollisuus päättää tutkinta-aineiston julkisuudesta sekä myös siitä, millä tavalla se halutessaan hyödyntää laillisuusvalvonnallisessa tarkoituksessa hankittuja selvityksiä.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Jorma Snellman

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---