

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 19 ed. Ukkolan ja viiden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaaisuudesta

Eduskunta on 12 päivänä marraskuuta 1993 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan ns. ministerivastuulain (laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta, 274/22) 2 §:n 3 momentin mukaisesti ed. Ukkolan ja viiden muun edustajan 9 päivänä marraskuuta 1993 allekirjoittaman, tämän mietinnön liitteeksi n:o 1 otetun kirjelmän, jäljempänä muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aallon virkatoimen lainvastaaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on varannut ministerivastuulain 3 §:n mukaisesti oikeuskansleri Aalolle tilaisuuden antaa määräajan kuluessa kirjallinen tai suullinen selityksensä muistutuskirjelmän johdosta. Aalto antoi määräajan kuluesa valiokunnalle suullisen selityksen 30 päivänä marraskuuta 1993 pidetyssä valiokunnan kokouksessa. Selitys on kirjallisessa muodossaan otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 2.

Valiokunnassa on ollut kuultavana professori Juha Lappalainen.

Muistutuskirjelmä

Muistutuskirjelmässä mainitaan, että valtakunnanoikeus tuomitsi 29.10.1993 entisen kauppa- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalon yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen lahjuksen vaatimisesta sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja että oikeuskansleri Jorma S. Aalto perustuslakivaliokunnalle 1.6.1993 antamassaan lausunnossa ei katsonut asiassa (jäljempänä Juhantalon asia) olleen syytteen nostamiseen vaadittavia todennäköisiä perusteita eikä pitänyt Juhantalon menettelyä ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla selvästi lainvastaisena.

Muistutuskirjelmän allekirjoittajat ottavat yhdeksi lähtökohdakseen oikeuskanslerin valtakunnanoikeuden tuomion jälkeen antaman lau-

sunnon, jossa hän korosti oikeuskanslerin velvollisuutta ottaa huomioon asiakokonaisuus. Heidän mielestään on ilmeistä olettaa, ettei oikeuskansleri valiokunnalle antamassaan lausunnossa ollut tehtävän vakavuuden huomioon ottaen tutkinut Juhantalon tapausta asiakokonaisuuden vaatimassa suuruusluokassa. Muistutuskirjelmän mukaan voidaan mitä ilmeisimmin epäillä oikeuskanslerin lyöneen laimin velvollisuutensa toimia syytteen nostamiseksi tässä asiassa. Kirjelmän allekirjoittajien mielestä voidaan näin ollen katsoa olevan perusteltua syytä epäillä oikeuskanslerin olleen näin virkatoimessa tukemassa ilmeisen laittomuuden toteutumista tai muutoin menetellen virkatoimessaan siten lainvastaisesti kuin ministerivastuulaissa tarkoitetaan. Tällä perusteella allekirjoittajat esittävät muistutuksen oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuudesta entisen kauppa- ja teollisuusministerin Kauko Juhantalon virkatoimen lainvastaaisuutta koskevassa asiassa.

Oikeuskansleri Aallon selitys

Oikeuskansleri Aalto käsittelee selityksessään oikeuskanslerin asemaa ministeririkosasioissa ja toteaa, että hallitusmuodossa tai ministerivastuulaissa ei ole erityissäännöksiä oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä sellaisessa ministerivastuunasiassa, joka on vireillä eduskunnassa. Oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida, onko teko yleensä rikoslain vastainen, ja jos näin havaitaan olevan, ylittääkö se ministerivastuulain korotetun vastuukynnyksen. Valta päättää ministerisyytteen nostamisesta kuuluu vain eduskunnalle ja tasavallan presidentille. Aallon mielestä hallitusmuodon 47 §:n säännöksistä johtuu, että hän on ollut velvollinen harkitsemaan asiaa oikeuskanslerille tuon pykälän mukaan kuuluvana tehtävänä samalla tavoin kuin oikeuskanslerin antaessa kertomuksen tasavallan presidentille.

Selityksessään Aalto käy läpi Juhantalon asian tutkintavaiheita oikeuskanslerinvirastossa ja siltä osin myös perustuslakivaliokunnassa kuin ne ovat liittyneet oikeuskansleriin. Asiassa suoritetusta tutkinnasta Aalto lausuu, että hän on mielestään pyrkinyt puoleltaan kaikin tavoin noudattamaan perustuslakivaliokunnan esittämiä toivomuksia ja toimimaan asiassa joutuisasti ja asian edellyttämällä tavalla.

Selvittäessään syyteharkintaansa Aalto mainitsee pyrkineensä lausunnossaan 1.6.1993 käsittelemään kaikkia Juhantalon tapauksen sekä näyttökysymyksiin että oikeudellisiin kysymyksiin liittyneitä ongelmakohtia. Tutustuttuaan perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 5/1993 vp) ja valtakunnanoikeuden tuomioon Aalto kertoo voineensa todeta, että hän ei mielestään ole lausunnossaan sivuuttanut mitään silloin käytössään olleeseen aineistoon liittyntä olennaista ongelmakysymystä. Aalto korostaa muodostaneensa kantansa syyteharkintaa koskevassa kysymyksessä perusteellisen ja tarkan harkinnan jälkeen. Aalto mainitsee lausuntonsa useimmilta kohdilta käyvän yksin perustuslakivaliokunnan mietinnön oikeudellisten kannanottojen kanssa eroavuuksien koskiessa sellaisia kysymyksiä, joissa hän on esittänyt avointa argumentointia. Tässä yhteydessä Aalto viittaa siihen, että monijäsenisissä tuomioistuimissa tuomarit saattavat olla eri mieltä rikosasian ratkaisemisesta. Aalto toteaa, että muun muassa näytön osalta laissa säädetyn pääsääntöisen vapaan todistelun ja vapaan todisteiden harkinnan sekä oikeussääntöjen puolelta niihin usein liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi ei käytännössä ole katsottu, että vähemmistöön jääneet tuomioistuimen jäsenet olisivat syyllystyneet virheelliseen menettelyyn.

Käytyään vielä läpi muitakin muistutuskirjelmässä esille tuotuja seikkoja oikeuskansleri Aalto lopuksi ilmoittaa käsityksensä, että käsiteltävässä Juhantalon asiaa hänen johdollaan oikeuskanslerinvirastossa tai hänen antaessaan asiasta lausunnon perustuslakivaliokunnalle hän ei ole menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti.

Juhantalon asian valiokuntakäsittelyn kannalta merkitykselliset oikeuskanslerin toimenpiteet

Oikeuskansleri Aalto oli ensi kerran kuultavana perustuslakivaliokunnassa Juhantalon asiassa 20.10.1992; tällöin tosin käsiteltiin muodollisesti hänen vuosittaista toimintakertomustaan.

Tuolloin hän valiokunnan pyynnöstä selosti muun muassa sitä, millaisiin toimenpiteisiin oikeuskanslerinvirastossa oli tarkoitus ryhtyä asian johdosta.

Aallon mukaan esitutkintalain 2 §:n mukaista objektiivisesti perusteltua rikosepäilyä ei ilmeisesti vielä siinä vaiheessa ollut olemassa. Siksi hän oli päätenyt suorittamaan esitutkintalain tuntemaan alustavan tutkimuksen, ns. tiedustelun. Aalto totesi erikseen, että esitutkintalain edellyttämän objektiivisesti perustellun rikosepäilyn täytyessä tutkinta voidaan muuttaa varsinaiseksi esitutkinnaksi.

Aalto tähdensi, että jos Juhantalon asia tulee vireille eduskunnassa, jonka lopullisesti päätettävissä ministerivastuulain mukainen asia on, tämä vaikuttaisi oikeuskanslerin tutkintamahdollisuuksiin ainakin siten, että hän seuraisi eduskuntaprosessia. Oikeuskanslerista sellainen ajatus tuntuisi vieraalta, että hän tekisi täysin itsenäisesti tutkimuksia myös eduskunnassa vireillä olevassa asiassa.

Ollessaan 1.12.1992 kuultavana perustuslakivaliokunnassa oikeuskansleri Aalto palasi vielä tilanteeseen 20.10.1992 toteamalla tällöin pidetyn ainakin jossain määrin kyseenalaisena, oliko silloisen selvityksen perusteella pääteltävissä, että ministerivastuulain alaisuuteen kuuluva rikos olisi todennäköisesti tapahtunut. Aalto mainitsi tällaisessa tapauksessa olevan uuden esitutkintalainsäädännön (38 §) mukaan mahdollista tehdä ns. alustava puhuttelu, joka käytännössä merkitsee asianosaisten ja muiden lähipiiristä olevien todistajien muotovapaata kuulemista sen selvittämiseksi, onko riittävä peruste määrätä varsinainen esitutkinta suoritettavaksi.

— Myös tässä kuulemisessa oikeuskansleri korosti perustuslakivaliokunnassa tapahtuvan käsittelyn ensisijaisuutta.

Alustavan puhuttelun tultua suoritetuksi oikeuskansleri Aalto oli 16.2.1993 kuultavana valiokunnassa. Tällöin hän totesi, että suoritettuja puhutteluja voidaan luonnehtia oikeuskanslerinviraston toimesta suoritetuksi erityistutkinnaksi ja että asia on edelleen vireillä virastossa, koska esitutkintaa ei ole asianmukaisesti päätetty. Muutoin Aalto korosti sitä, että erityistutkinnassa kysymys on tavallaan ollut esitutkintaa edeltävästä menettelystä, mutta kaikessa on pyritty noudattamaan esitutkintalain määräyksiä. Edelleen Aalto mainitsi velvollisuutenaan esitutkintalain noudattamiseksi olevan, jollei valiokunta enää katso tarvittavan oikeuskanslerin johtamia tutkimuksia, ennen ratkaisun tekoa

varata Juhantalolle tilaisuus tutustua aineistoon ja esittää mahdolliset lisäselvityspyyntönsä.

Seuraavan kerran oikeuskansleri Aalto oli kuultavana valiokunnassa 30.3.1993. Tällöin hän viittasi ymmärtäneensä valiokunnalta saavastaan aineistosta valiokunnan vielä mahdollisesti arvioivan esitutinnan suorittamisen tarpeellisuutta ja totesi, ettei tähän ole oikeudellista estettä, vaan eräät näkökohdat puoltavat sitä. Kuulemisen päätyttyä valiokunta pyysi kirjelmässään oikeuskansleria ryhtymään toimiin esitutinnan suorittamiseksi.

Esitutinnan tultua suoritetuksi oikeuskansleri Aalto oli kuultavana valiokunnassa 1.6.1993. Valiokunta oli toivonut saavansa Aalolta tässä kuulemisessa selvityksen siitä, miten asiaa on kertyneen aineiston pohjalta oikeudellisesti arvioitava. Aalto esitti valiokunnalle muistutuskirjelmässä mainitun lausunnon, jonka hän oli saattanut tasavallan presidentin tietoon. Lausunto sisälsi oikeuskanslerin ratkaisun kyseisessä asiassa ja tuli siten julkiseksi. Lausunnon mukaan asiassa ei ollut sellaisia syytteen nostamiseen vaadittavia todennäköisiä perusteita, joiden nojalla Juhantalonsinänsä moitittava varomaton menettely tulisi katsoa ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla selvästi lainvastaiseksi. — Valiokunta päätyi sittemmin 10.6.1993 valmistuneessa mietinnössään (PeVM 5/1993 vp) toiselle kannalle katsoessaan, että Juhantalo oli menetellyt lainvastaisesti ja että hänen lainvastainen menettelynsä oli sellaista kuin ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitetaan.

Valiokunnan kannanotot

Arvioinnin perusta

Muistutuskirjelmän alussa mainitaan valtakunnanoikeuden Juhantalonsiassa antama tuomio. Tämän johdosta on valiokunnan mielestä aiheellista nimenomaisesti todeta, että oikeuskansleri Aallon muistutuskirjelmässä tarkoitettua toimintaa on arvioitava ministerivastuulain kannalta Aallon lausunnon sisällön ja hänen sen valiokunnalle antamista edeltävän toimintansa perusteella. Arviointi ei sinänsä voi perustua eräänlaiseen seurausvastuuseen eli pelkästään siihen lopputulokseen, johon valtakunnanoikeus Juhantalonsiassa päätyi.

Oikeuskansleri Aallon menettelyä tulee arvioida niiden olosuhteiden ja seikkojen perusteella, jotka olivat olemassa hänen menettelynsä

aikoihin. Valiokunnan tehtävänä siten on tarkastella muistutuskirjelmän perusteella, onko Aallon menettely jostakin syystä ollut sellaisenaan lainvastaista ja olisiko lainvastaisuus ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitettua.

Oikeuskanslerin suorittama tutkinta

Oikeuskansleri Aalto otti omasta aloitteestaan Juhantalonsiassa selvittäväksi ennen kuin asia oli pantu ministerivastuulain mukaisesti vireille eduskunnassa. Aalto käynnisti asiassa oma-aloitteisesti alustavat puhutellut, joita hän sittemmin luonnehti oikeuskanslerinvirastossa suoritetuksi erityistutkinnaksi. Tutkinta suoritettiin mahdollisimman pitkälle esitutinnan muotoja seuraten.

Valiokunta sai oikeuskansleria kuultuaan sinänsä sen vaikutelman, että oikeuskansleri piti Juhantalonsiassa ratkaisukypsänä erityistutkinnan perusteella ja siis ilman varsinaisen esitutkintaan ryhtymistä. Tätä saatettaisiin pitää osoituksena siitä, ettei oikeuskansleri katsonut esitutkinnan toimittamisedellytysten (= on syytä epäillä, että rikos on tehty) täytyvän. Nyt esillä olevan kysymyksen kannalta on enemmän merkitystä sillä, että oikeuskansleri kuitenkin ryhtyi valiokunnan häneltä pyytämiin toimenpiteisiin esitutkinnan suorittamiseksi.

Niin erityistutkinta kuin varsinainen esitutkintakin on suoritettu keskusrikospoliisin virka-aputoimenpiteinä oikeuskanslerinvirastolle asianmukaisesti. Valiokunnan mielestä ei ole esitettävissä perusteita sille muistutuskirjelmästä näkyvälle käsitykselle, että oikeuskansleri ei olisi tutkinut Juhantalonsiassa sen vaatimassa laajuudessa.

Syyteharkinta

Yleistä

Muistutuskirjelmästä ilmenee, että kirjelmän allekirjoittajien mielestä oikeuskansleri Aallon olisi tullut päätyä Juhantalonsiassa syytteen nostamisen kannalle ja että Aallon omaksumaa päinvastaista kantaa on aihetta epäillä sillä tavoin lainvastaiseksi kuin ministerivastuulaissa tarkoitetaan.

Erityissäännökset oikeuskanslerin tehtävistä valtioneuvoston jäseniin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa ovat hallitusmuodon 47 §:ssä.

Vaikka oikeuskansleri näissä tapauksissa ei olekaan toimivaltainen päättämään itse syytteen nostamisesta, on hänen toimintaansa valiokunnan mielestä oikeudellisesti arvioitava syyttäjän asemasta käsin.

Syyteharkinnan osalta yleinen lähtökohta on, että arvioidessaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta oikeuskanslerin tulee noudattaa yleisiä oikeusohjeita syyteharkinnasta ottaen myös huomioon ministerivastuulain 7 §:stä ilmenevän korotetun syytekynnynksen. Perussäännös syytteen nostamisvelvollisuudesta sisältyy rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen (RVA) 18 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan syyttäjällä on velvollisuus nostaa syyte, jos on todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi.

Tämän yleisluonteisen säännöksen sisältöä on vaikea määritellä täsmällisesti. Lähinnä voidaan todeta, että syytekynnys on alempi kuin tuomitsemiskynnys ja että syyttäjän harkinnalle on leimallista määrätynlainen vapaus lain sanamuodosta johtuvissa rajoissa. Syyttäjän käsikirjassa syytekynnystä luonnehditaan siten, että syyte on nostettava, kun saatavissa olevan näytön perusteella vastaajan tuomitseminen on objektiivisesti katsoen perusteltavissa.

Ratkaisu syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä on samalla tavoin oikeudellinen ratkaisu kuin esimerkiksi tuomioistuimen tai muun lakia soveltavan viranomaisen päätös. Lainkäyttäjärjestelmässä on varsin tavallista, että alemman asteen ratkaisu muuttuu muutoksenhaun johdosta ylemmässä asteessa. Syynä ratkaisun muuttumiseen voi olla erilaisten kantojen omaksuminen arvioitaessa sellaisia näyttö- tai oikeuskysymyksiä, jotka ovat tulkinnanvaraisia. Koko muutoksenhakujärjestelmän taustalla vaikuttaa ajatus siitä, että tulkinnanvaraisissa asioissa voidaan perustellusti tulla erilaisiin johtopäätöksiin. Näyttö- ja oikeuskysymysten tulkinnanvaraisuuden tavanomaisuus näkyy hyvin monijäsenisten tuomioistuinten päätöksistä, sillä niiden joukossa äänestään syntyneet ratkaisut eivät ole lainkaan harvinaisia.

Tulkinnan ja sitä kautta koko ratkaisun lopputuloksen muuttuminen ylemmässä asteessa on luonnollinen mahdollisuus oikeuselämässä. Sama koskee erilaisiin kannanottoihin päätymistä yleensäkin silloin, kun samassa asiassa tehdään eri tahoilla oikeudellisia ratkaisuja. Tietyn kannan omaksuminen jossakin tulkinnanvaraisessa kysymyksessä ei sellaisenaan voi olla jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön täyttävä

seikka. Sen täyttymiseen olisi vaadittava kannanoton jonkinasteista joko tahallista tai huolimattomuudesta aiheutunutta ilmeistä virheellisyyttä esimerkiksi näytön arvioinnissa tai sovellettavan lain sisällön suhteen, tai selvää laiminlöntiä menettelyssä.

Kokonaan toisin kuin rikosoikeudellisiin perusteisiin arvioitava ja siis nyt tutkittavana olevan asian ulkopuolelle jäävä kysymys taas on jonkin oikeudellisen kannanoton tai ratkaisun yleinen juridinen hyväksyttävyyks tai hylättävyys.

Oikeuskanslerin lausunto 1.6.1993

Aluksi on todettava riippumatta suhtautumisesta oikeuskanslerin lausunnosta ilmenevään näytön ja oikeuskysymysten arviointiin, että lausunto on hyvin seikkaperäinen sekä sisältää käytössä olleen aineiston analyysin ja monitahoiset perustelut oikeuskanslerin kannanotoille.

Mitä valiokunnan käsiteltävänä nyt olevaan muistutukseen tulee, siinä ei yhdessäkään kohtaa ole esitetty moitetta *näyttökysymyksiin* liittyvästä oikeuskanslerin syyteharkinnasta. Näyttökysymysten osalta valiokunnan mielestä on syytä tähdentää syyttäjän suorittamaan arviointiin jäävää harkintamarginaalia.

On aihetta kiinnittää huomiota siihen, että lausunnossaan Aalto on katsonut rikoslain 40 luvun 1 §:ssä olevan vaatia-verbin asettavan paitsi täytetylle teolle myös sen näytölle varsin suuret vaatimukset. Tällaisen käsityksen omaksuminen mahtuu sinänsä syyttäjälle jäävään harkintamarginaaliin. Kannanoton perustelut herättävät kuitenkin kysymyksiä, koska kyseinen verbi on ollut rikoslain lajusrikossäännöksen tunnusmerkistössä jo alusta eli vuodesta 1889 alkaen eikä sen merkityssisältöön puututtu virkarikossäännöksiä viimeksi uudistettaessa. Tätä uudistusta edeltäneenä aikana vaatia-verbi oli oikeudellisessa kielenkäytössä merkityssisällöltään ja siis juuri kielellisesti rinnastettu pyytämiseen (oikeuskäytännöstä ks. KKO 1951 II 87). Aalto kuitenkin on perustellut kantaansa yksinomaan siten, että kyseinen verbi on hänen mielestään voimakas. Oikeuskanslerin kannanotto näyttää näin ollen sisältävän aiempaa korkeamman kynnyksen vaatia-verbiä koskevan tunnusmerkistön osan täyttymiselle ja siten uuden tulkinnan tästä säännöksestä. Kun otetaan huomioon oikeuskanslerin asema ylimpänä syyttäjänä ja hänen kannanottojensa suuri ohjausvaikutus syyttäjälaitoksen sisällä ja yleisemminkin

laillisuusvalvonnassa noudatettavan linjan kannalta, olisi kannanoton yksityiskohtaisempi perusteleminen suhteessa vakiintuneeseen tulkintaan ollut valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaista.

Kyseistä kannanottoa seuraavassa oikeuskanslerin päätelmässä valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että päätyessään katsomaan riittävän näytön jääneen puuttumaan Juhantalon tarkoituksesta vaatii itselleen etua oikeuskansleri Aalto antoi suuren merkityksen sille, että Juhantalo itse kiisti vaatineensa etua. Toisenlaisia seikkoja tästä kysymyksestä esittivät esitutkinnaissa todistajina kuullut Wegelius, Summa ja Puhakka, joiden mukaan "Juhantalo oli esittänyt, että SKOP olisi järjestänyt hänen ongelmansa" (Aallon lausunto s. 26). Aallon mukaan näiden todistajien lausumien todistusarvoa punnittaessa oli otettava huomioon, että Tampellalla ja SKOP:illa oli asiassa hyvin vahva taloudellinen intressi. Aalto ei kuitenkaan pitänyt heitä todistajina esteellisinä. Kun otetaan huomioon, että syytekyynnys täyttyy RVA 18 §:n 3 momentin mukaan, jos syyllisyyden tueksi on todennäköisiä syitä, ja että syytekyynnys on kytetty vastaajan tuomitsemisen objektiiviseen perusteltavuuteen, näyttää oikeuskansleri antaneen mainittujen todistajien ja epäillyn lausumien välillä ratkaisevan merkityksen epäillyn kiistämiselle. Syyttäjän harkintamarginaalin valossa tämäkin kuitenkin on valiokunnan miele-

tä seikka, josta ministerivastuulain mukaisen muistutuksen käsittelyssä ei ole tehtävissä oikeudellisia päätelmiä.

Oikeuskysymyksissä oikeuskansleri Aallon lausunto erosi perustuslakivaliokunnan mietinnössä omaksutuista käsityksistä keskeisesti sen osalta, oliko hallintomenettelylaki sovellettavissa Juhantalon toimintaan asiassa ja koskivatko lain esteellisyyssäännökset Juhantaloa jo lounasneuvotteluissa. Käsitysten erilaisuuden perusteina olleita seikkoja on valiokunnan käsityksen mukaan saatettu pitää sillä tavoin tulkinnanvaraisina, ettei oikeuskanslerin lausunnon voi katsoa tältäkään osin pohjautuneen ilmeiseen virheellisyyteen sovellettavan lain sisällöstä eikä asia niin ollen aiheuta huomautuksia ministerivastuulain kannalta.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen esittää eduskunnalle ministerivastuulain 4 §:ssä tarkoitettuna lausuntonaan,

että valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen,

Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Komi ja Viljanen.

Eduskunnalle

Valtakunnanoikeus tuomitsi 29.10.1993 entisen kauppaja- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalon yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen lahjuksen vaatimisesta rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaan.

Oikeuskansleri Jorma S. Aallon perustuslakivaliokunnalle 1.6.1993 antaman lausunnon mukaan, joka koski entisen kauppaja- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalon virkatoimen lainvastaisuutta, oikeuskansleri ei katsonut asiassa olleen syytteen nostamiseen vaadittavia todennäköisiä perusteita eikä katsonut menettelyn olleen ministerivastuulaisissa (MinisterivastuuL 7 §) tarkoitetulla tavalla selvästi lainvastainen.

Entinen kauppaja- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalo kävi neuvotteluja kesä- ja syyskuussa 1991 SKOP:n ja Tampellan kanssa SKOP:n Tampella-konsernin vastuiden alentamisesta ja pankin vakavaraisuuden nostamisesta ja toisaalta ministerin omien yhtiöiden luottojen vakauttamisesta. Kauppaja- ja teollisuusministeriön toimialaan kuuluvat ns. ministeriölain ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan muun muassa teollisuutta ja valtionyhtiöitä koskevat asiat. Näin ollen mainitun tapauksen suuruusluokan huomioon ottaen oli oikeuskanslerin lausunnon mukaan ilmeistä, että kyseinen asia kuului kauppa- ja teollisuusministeriön toimipiiriin ja Juhantalo toimi virkatehtävässään 9.9.1991 käydyssä keskustelun perusteella molempien osapuolten asiat olisi voitu ratkaista kerralla.

Rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan lahjuksen ottamisena rangaistaan se, että virkamies vaatii toiminnastaan palvelussuhteessa lahjan tai muun oikeudettoman edun. Oikeuskanslerin on tässä kohtaa syytä ollut olettaa tietävän ”vaatimuksen” täyttymisestä jo asian esittämisessä toisen osapuolen tietoon.

Oikeuskanslerin lausunnon sekä perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan oli ilmeistä, että ministeri Juhantalo toimi mainituissa tilanteissa hallitusmuodon 47 §:n mukaisesti virkatoimessaan myös ministerivastuulain 7 §:n kannalta tarkasteltuna.

Oikeuskanslerin tuolloin tarkastellessa asiakokonaisuutta sekä käytettävissään olevaa materiaalia hän totesi, ettei ”ministeri ole voinut samanaikaisesti puolueettomasti hallintomenettelylain 10 §:n säännökset huomioon ottaen neuvotella”, ts. Juhantalo toimi mainitussa asiassa esteellisenä ja lisäksi hyvän hallintotavan vastaisesti (HallintomenettelyL 10 ja 11 §). Menettely täyttää rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen eikä tapausta voida pitää kokonaisuutena vähäisenä.

Oikeuskansleri on valtakunnanoikeuden päätöksen jälkeen antamassaan lausunnossa korostanut oikeuskanslerin velvollisuutta ottaa huomioon asiakokonaisuus. On kuitenkin ilmeistä olettaa, ettei oikeuskansleri valiokunnalle antamassaan lausunnossa ollut tehtävän vakavuuden huomioon ottaen tutkinut Juhantalon tapausta asiakokonaisuuden vaatimassa suuruusluokassa. Perustuslakivaliokunnan mietinnön sekä valtakunnanoikeuden päätöksen pohjalta on syytä punnita oikeuskanslerin Juhantalon tapaukselle asettamaa syytekynnyksen korkeutta.

Oikeuskanslerin tulee hallitusmuodon 46 §:n mukaisesti valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. Oikeuskanslerin olisi odottanut Juhantalon tapauksessa käytettävissä olevan aineiston ja tutkimusmateriaalin perusteella tiedostavan paitsi asian vakavuuden ja suuruusluokan myös Juhantalon lainvastaisen menettelyn. Valtakunnanoikeuden päätös huomioon ottaen ja hallitusmuodon 47 §:n sekä rikoslain voimaannemismasetuksen 15 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti voidaan ilmeisimmin epäillä oikeuskanslerin lyöneen laimin velvollisuutensa toimia syytteen nostamiseksi ko. asiassa. Näin ollen voidaan katsoa olevan perusteltua syytä epäillä oikeuskanslerin olleen virkatoimessaan näin tukemassa ilmeisen laittomuuden toteutumista taikka muuten menetelleen virkatoimessaan lainvastaisesti siten kuin laissa eduskunnan oi-

keudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiameiehen virkatoimien lainmukaisuutta edellyttään.

Edellä esitetyn perusteella ja viitaten lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan

oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta esitämme kunnioittaen muistutuksen oikeuskansleri Jorma S. Aallon menettelyn lainmukaisuudesta entisen kauppaja- ja teollisuusministeri Kauko Juhantalon virkatoimien lainvastaisuutta koskevassa asiassa.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1993

Tuulikki Ukkola
Satu Hassi

Vesa Laukkanen
Outi Ojala

Ulla Anttila
Hannele Luukkainen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kansanedustaja Tuulikki Ukkolan ja viiden muun edustajan allekirjoittamassa 9.11.1993 päivätyssä kirjelmässä on esitetty yksilöity muistutus menettelyni lainmukaisuudesta entisen kauppaja- ja teollisuusministerin Kauko Juhantalon virkatoimen lainvastaisuutta koskevassa asiassa.

Kirjelmän johdosta pyydän kunnioittaen esittää seuraavan.

Kiistan menetelleeni muistutuksessa yksilöidyissä virkatoimissani lainvastaisesti.

Yksityiskohtien osalta viitataan jäljempänä esittämiini näkökohtiin. Totean, että muistutuskirjelmässä on arvosteltu erityisesti 1.6.1993 perustuslakivaliokunnalle esittämäni lausunnon sisältöä.

1 Oikeuskanslerin tehtävästä yleensä

Hallitusmuodon 46 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa, niin ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. HM 46 §:n 2 momentissa mainitaan lisäksi oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä syyttäjänä ja valtion oikeuden valvojana. HM 45 ja 47 §:ssä on määräyksiä erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenten toimien laillisuuden valvonnasta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä on ollut koko itsenäisyytemme ajan pääasiassa hallitusmuodossa kuvattu monialatehtävä, johon on kuulunut viranomaisten yleisen laillisuusvalvonnan ohella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta, syyttäjien esimiehenä toimiminen sekä eräät tehtävät asianajajien valvonnassa. Sanotut laissa määrätyt tehtävät on julkisuudessa nähty viime vuosikymmenien aikana osin ristiriitaisiksi. Yhteiskunnallisesti rauhallisina aikoina tällaiset arvioidut ristiriidat ovat vähemmän näkyvillä, yhteiskunnallisten ongelmien kärjistyessä ne on tuotu korostuneemmin esiin.

Oikeuskanslerin ratkaistavaksi tulee harvoin asioita, jotka ovat oikeudellisesti selviä. Oikeuskanslerin tehtävään kuuluu, että hänen arvioitavakseen tulevasta asiasta on olemassa todennäköisesti useita perusteltavissa olevia mielipiteitä. Tehtävän mukaisesti hänen on useimmiten hyvin lyhyessä ajassa lausuttava mielipiteensä viran alaan kuuluvista kysymyksistä. Oikeuskanslerin tehtävä muistuttaa tuomarintehtävää siinä, että hänellä on käytännössä ns. ratkaisupakko asiassa mutta sen lisäksi vain hyvin rajoitettu aika siihen käytettävissä. Tehtävän laadun ja sen sisällön huomioon ottaen olen valtioneuvoston oikeuskanslerin viran hoidossa lakeja tulkitessani pyrkinyt erilaisten oikeudellisten suuntien ja painotusten suhteen välttämämään äärisuuntia ja kärjistyksiä.

2 Oikeuskanslerin asemasta ministeririkosasioissa

Oikeudellisesta ministerivastuusta säädetään eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetussa perustuslaintasoisessa laissa (274/22) eli ns. ministerivastuulaissa. Selvitettyä epäiltyä ministeririkosta ja harkittaessa ministerin asettamista sellaisesta syytteen on näin ollen otettava huomioon, mitä ministerivastuulaissa on säädetty rangaistavuuden edellytyksistä ja menettelystä rangaistusvastuuta toteutettaessa. Oikeuskanslerin tehtävistä tällaisessa asiassa säädetään lisäksi HM 47 §:ssä.

Päätös syytteen nostamisesta ministeririkoksesta voidaan tehdä kahdella rinnakkaisella, toisiinsa nähden vaihtoehdoisella tavalla: Syytteen nostamisesta voi päättää eduskunta ministerivastuulain 6 §:n nojalla tai tasavallan presidentti HM 47 §:n 1 momentin mukaan. Jälkimmäisen vaihtoehdon osalta on säädetty, että oikeuskanslerilla on valta antaa tasavallan presidentille kertomus asiasta eli valtioneuvoston jäsenten virkatoimessa havaitusta lainvastaisuudesta. Ta-

savallan presidentillä on valta ratkaista asia. Jos presidentti ei katso olevan syytä syytteen nostamiseen, oikeuskansleri saa tehdä asiasta ilmoituksen eduskunnalle.

Hallitusmuodossa tai ministerivastuulaissa ei ole erityissäännöksiä, jotka koskisivat oikeuskanslerin asemaa ja tehtäviä sellaisessa ministerivastuusiassa, joka on vireillä eduskunnassa ministerivastuulain mukaisessa järjestyksessä. Oikeuskanslerilla ei ole valtaa itse päättää syytteen nostamisesta ministeririkosasiassa. Oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida, onko teko yleensä rikoslain vastainen, ja jos näin havaitaan olevan, ylittääkö se ministerivastuulain korotetun vastuukynnyksen. Valtiosäännössämme on valta päättää ministerisyytteen nostamisesta annettu vain eduskunnalle ja tasavallan presidentille. HM 47 §:n säännöksistä mielestäni johtuu, että olen virkani mukaan ollut velvollinen harkitsemaan asiaa oikeuskanslerille tuon pykälän mukaan kuuluvana tehtävänä samalla tavoin kuin oikeuskanslerin antaessa kertomuksen tasavallan presidentille.

3 Tutkinta ja syyteharkinta ministeririkosasioissa

Ministerivastuulain 7 §:stä ilmenee, että ministerin rangaistusvastuulle on asetettu korotettu kynnykset: Valtioneuvoston jäsen voidaan saattaa rangaistusvastuuseen vain, jos hän on virkatoimissaan menettänyt *"selvästi lainvastaisesti"*. Korotettu rikosoikeudellinen vastuukynnykset koskee pykälän mukaan jo valtioneuvoston jäsenen virkatoimen oikeudellista ja erityisesti rikosoikeudellista arviointia ja sen nojalla kynnyksen ylittymisen jälkeen asettamista syytteeseen.

Ministeririkoksen korotettua syytekynnystä on vaikea täsmentää yleisin oikeudellisin kriteerein. Suoritettaessa ministerivastuulain mukaista lopullista syyteharkintaa mukana on lisäksi poliittinen elementti.

Juhantalon asia on ollut samanaikaisesti vireillä eduskunnassa ja oikeuskanslerinvirastossa. Rinnakkainen vireilläolo on aiheuttanut joitakin ongelmia. Vuonna 1922 annettun ministerivastuulain harvalukuisissa pykälissä ei ole käsitelty näitä, esimerkiksi tutkintaa koskevia kysymyksiä.

Viime vuosina ministerit ovat enenevässä määrin olleet kansalaisten oikeuskanslerille osoittamien kantelukirjoitusten kohteina. Näiden kanteluiden oikeudellinen ja tosiasiallinen

pohja on ollut usein epätarkka, toisinaan pelkien huhupuheiden varassa. Ministeririkosten korotettu vastuukynnykset huomioon ottaen tämänkaltaisten väitteiden selvittäminen on yleensä aloitettu tiedustelunluonteisin toimenpitein, esimerkiksi hankkimalla ao. ministeriöstä taustatietoja ja -selvityksiä. Jos tällöin on ilmennyt aiheutta, on seuraavaksi pyydetty ministeriä antamaan kirjallinen selvitys tai selitys. Sen mukana ministeri on toimittanut usein myös muuta kirjallista aineistoa. Kantelut on usein voitu ratkaista tällaisen hallinnollisessa menettelyssä hankitun selvityksen nojalla.

4 Menettelyni Juhantalon asiassa

4.1. Tutkinta

Julkisessa sanassa Juhantalosta esitetyn perusteella päätin 9.10.1992 ryhtyä selvittämään hänen tekemäkseen väitettyä virka-aseman väärinkäyttöä. Koska ministeririkoksen korotetun vastuukynnyksen huomioon ottaen ei aluksi ollut perusteita varsinaisen esitutinnan käynnistämiseksi, selvittely aloitettiin ns. alustavana tutkintana (määräys 20.10.1992). Sen ensimmäinen vaihe, jossa puhuteltiin Wegeliusta, Summaa, Puhakkaa ja Juhantaloa, päättyi 18.11.1992. Kertyneen aineiston perusteella päätettiin puhutella vielä eräitä muita henkilöitä ja Juhantaloa uudelleen eräistä kysymyksistä. Toinen kuulemisvaihe päättyi 10.12.1992. Puhuttelukertomusten totuusarvon lisäämiseksi puhutellut henkilöt tarkistivat puhtaaksikirjoitetut kertomuksensa ja allekirjoittivat ne, kun tarpeelliset korjaukset oli tehty. Näin tarkistetusta aineistosta kootun pöytäkirjan toimitin 12.1.1993 päivätyn kirjeen mukana pöytäkirjan saapumispäivänä oikeuskanslerinvirastosta valiokunnan käyttöön.

Jotta jo alustava tutkinta olisi tullut toimitettua mahdollisimman ammattitaitoisesti, pyysin siihen keskusrikospoliisilta virka-apua. Käsitetyksi mukaan tutkijoiksi suositellut ja määrätty poliisimiehet edustivat perusteellista kokemusta ja korkeata ammattitaitoa. Ministeririkosasian erityisluonteesta johtuen tutkinnan yleisjohto oli oikeuskanslerinvirastossa, mutta alustavan tutkinnan ja varsinaisen esitutinnan johtajina toimineet poliisipäällystöön kuuluvat poliisimiehet suorittivat tutkinnan varsin itsenäisesti.

Valiokunta kuuli myös minua useaan otteeseen. Selostin kullakin kerralla asiassa suoritettuja toimia ja asian käsittelyvaihetta. Sitä nimen-

omaan tiedusteltaessa ilmoitin, että asetin valiokunnan ratkaisun asiassa etusijalle, jolloin pyrin täyttämään ne toivomukset, joita valiokunnalla oli asiassa.

Valiokunta esitti 9.3.1993 minulle kuitenkin nimenomaisen pyynnön oikeudellisen arvion esittämisestä muistutuskirjelmässä tarkoitettusta menettelystä asiassa kertyneen materiaalin pohjalta. Valiokunnassa 30.3.1993 tapahtuneen käsittelyn jälkeen, jossa puolsin esitutkinnan suorittamista asiassa, määräsin 2.4.1993 poliisitutkinnan suoritettavaksi. Olen suorittanut perustuslakivaliokunnan toivomusten selvittyä oikeuskanslerinviraston toimet asiassa viipymättä. Tutkintapöytäkirja lähetettiin valiokunnalle heti sen valmistuttua 19.5.1993.

Viimeksi minua kuultiin 1.6.1993 pidetyssä valiokunnan kokouksessa, jolloin minua oli pyydetty ottamaan kantaa Juhantalon asiaan sekä oikeus- että näyttökysymysten osalta. Näin menettelin esittämällä mielestäni perusteellisen analyysin asiasta kirjallisessa lausunnossa, joka jaettiin valiokunnan jäsenille ja jota lisäksi suullisesti selostin kokouksessa.

Edellä esittämäni liittyen totean, että lausunnossani 1.6.1993 nimenomaan mainitsin todisteiden arvioinnin perustuneen esitutkintapöytäkirjan sisältämään aineistoon.

Katson siten, että mikäli muistutuskirjelmä koskee asiassa suoritettua tutkintaa, olen mielestäni pyrkinyt puoleltani kaikkiin tavoin noudattamaan perustuslakivaliokunnan esittämiä toivomuksia ja toimimaan asiassa joutuisasti ja asian edellyttämällä tavalla. Mielestäni en ole muistutuksen tältä osalta syyllistynyt mihinkään lainvastaiseen menettelyyn.

4.2. Syyteharkinta

Muistutuksen tekijät vertaavat ratkaisuaani sekä perustuslakivaliokunnan mietintöön että valtakunnanoikeuden tuomioon. Oikeudellisia ratkaisuja arvioitaessa lienee normaalia, että ainakin rikosoikeudellinen arviointi tapahtuu suhteessa siihen, mitä ratkaisun tekijä tiesi ratkaisun antamishetkellä. Lähin vertailukohta ratkaisulleni olisi myös ministerivastuun toteuttamisen käsittelyvaiheita ajatellen käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan mietintö.

Totean, että minä tai asian valmistelijana oikeuskanslerinvirastossa toiminut esittelijäneuvos emme kumpikaan olleet henkilökohtaisesti läsnä yhdessäkään kuulustelussa. Asiassa saatiin perustietoja rikoskomisario Rajamäeltä ja rikos-

tarkastaja Pulkkiselta sekä alustavan tutkinnan aikana nuoremmalta oikeuskanslerinsihteeriltä Äijälältä. Näin ollen muodostin käsitykseni pöytäkirjattujen kertomusten perusteella, niin kuin syyteharkinnassa yleensä on laita. Kun en ole asian käsittelyn yhteydessä tavannut ketään asiassa kuulluista enkä siten välittömästi voinut seurata heidän käyttäytymistään, on tällä saattanut olla merkitystä sekä kuultujen henkilöiden kertomusten uskottavuutta että erityisesti joitakin ratkaisevia yksityiskohtia arvioitaessa.

Lausunnossani 1.6.1993 olen pyrkinyt käsittelemään kaikkia Juhantalon tapauksen sekä näyttökysymyksiin että oikeudellisiin kysymyksiin liittyneitä ongelmakohtia. Kun olen tutustunut perustuslakivaliokunnan mietintöön ja valtakunnanoikeuden päätökseen, olen voinut todeta, että en mielestäni ole lausumassani sivuuttanut mitään silloin käytössäni olleeseen aineistoon liittyntä olennaista ongelmakysymystä. Olen pyrkinyt esittämään kaikki keskeiset ja tärkeät seikat ja näkökohdat sekä perustelevaan vaihtoehtoista niitä kannanottoja, joihin päädyin.

Kannanottoni syyteharkintaa koskevassa kysymyksessä olen muodostanut perusteellisen ja tarkan harkinnan jälkeen. Olen näyttökysymyksiä ja oikeudellisia tulkintakysymyksiä analysoidessani pyrkinyt vastaavanlaiseen harkintaan kuin muutoinkin viimeksi kuluneina vuosina oikeuskanslerinvirastossa syyteharkinnassa olleissa virkarikosasioissa. Lausunnossani 1.6.1993 (s. 5) olen todennut, että näyttönä asiassa oli jouduttu käyttämään lähes yksinomaan henkilötodisteita, koska tuolloin ei ollut tullut esiin sellaisia asiakirjoja tai muita esineellisiä todisteita, jotka olisivat tuoneet asiaan olennaista lisävalaistusta. Wegeliuksen päiväkirjamerkinnyt ja Ollilan muistio olivat yksityisinä muistiinpanoina henkilötodisteisiin rinnastettavissa.

Keskeisen kysymyksen eli ns. koplausväitteen osalta kertomukset menivät ristiin: Wegelius oli kertonut Juhantalon kytkeneen omien yritystensä velkaongelmien ratkaisun Tampellan taloudellisen aseman järjestämiseen, mutta Juhantalo oli kaikissa kuulusteluissa kiistänyt lausuneensa näin. Lounasneuvotteluissa 6.6. ja 9.9.1991 läsnä olleiden, esitutkinnassa todistajina kuulusteltujen henkilöiden osalta olen (s. 7) todennut seuraavan: "Tutkinnassa tarkasteltavana olevana ajanjaksona Wegelius oli SKOP:n pääjohtaja ja Puhakka SKOP:n johtokunnan varajäsen ja sittemmin jäsen, jonka vastuualueena oli kotimainen asiakasliiketoiminta, sekä Summa Tampel-

lan toimitusjohtaja. — — Heidän lausumiensa todistusarvoa punnittaessa on otettava huomioon, että Tampellalla ja SKOP:lla oli tutkittavana olevassa asiasta hyvin vahva taloudellinen intressi.” Korostan lisäksi, että toisin kuin julkisessa sanassa on väitetty, en kuitenkaan ole katsonut heitä esteellisiksi kuultaviksi todistajina.

Analysoituani koplaukskysymystä koskenutta näyttömaterialiaalia olen päättänyt katsomaan, että oli todennäköistä näyttöä siitä, että Juhantalo oli ilmaissut itseään tavalla, jonka keskustelukumppanit olivat mieltäneet hänen omien yritystensä taloudellisten pulmien selvittämisen yhdistämiseksi Tampellan pulmien selvittämiseen. Mielestäni jäi kuitenkin varsin epäselväksi, miten Juhantalon lausumat oli ymmärrettävä. Kenenkään todistajana kuullun kertoman mukaan Juhantalon lausumiin ei ollut sisältynyt konkreettista ehdotusta, tarjousta tai vaatimusta.

Arvioinnissa on huomioon otettu ne rikosoikeudelliset näkemykset ja säädöstekniset periaatteet, joita on noudatettu esimerkiksi 1980-luvun alusta käynnissä olleessa rikoslakiuudistuksessa ja jo toteutuneessa virkarikosuudistuksessa.

Syytteen nostamisen edellytyksistä säädetään rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen 18 §:n 1 momentissa (139/73), jonka mukaan syyttämismääräys edellyttää, että syyte perustuu ”todennäköisiin syihin”. Vaikka pykälässä varsinaisesti säädetään asianomistajarikoksista, katsotaan vakiintuneen tulkinnan mukaan, että todennäköisten syiden vaatimus koskee yhtäläisesti virallisen syytteen alaisia rikoksia, jollaisia ministeririkokset ovat. ”Syyttäjän käsikirjassa” (1990) syytteen nostamisesta on luonnehdittu lausumalla, että syyte on nostettava, kun saatavissa olevan näytön perusteella vastaajan tuomitseminen on objektiivisesti katsoen perusteltavissa.

Ministeririkosten syyttämiskynnystä harkittaessa oli mielestäni kiinnitettävä huomiota ministerivastuulain 7 §:ssä säänneltyyn korotettuun vastuukynnukseen. Lausunossani 1.6.1993 olen maininnut, että käsitykseni mukaan tämä edellyttää myös näytöltä oikeuskanslerin kannalta arvioituna riittävää vakuuttavuutta. Olen katsonut tämän heijastuvan oikeudellisten tulkintakysymystenkin arvioimiseen, esimerkiksi annettaessa merkityksisältö lahjusrikostunnusmerkistössä käytetylle verbille ”vaatia” ja arvioitaessa edun oikeudettomuuskriteeriä. Lausunossani esittämälläni perusteilla katsoin, ettei ollut todennäköisiä perusteita soveltaa lahjusrikostunnusmerkistöjä Juhantalon menettelyyn. Tarkas-

telussani päädyin siihen, että syytteesen riittävä todennäköisyys oli vain virkarikoksia koskevien avoimien yleissäännösten RL 40:10:n tai 11:n soveltuvuudesta. Näiden osalta oli harkittava myös, oliko kysymyksessä ministerivastuulain 7 §:ssä edellytetty selvästi lainvastainen menettely, mikä lahjusrikoksen kysymyksessä ollen olisi ollut ilmeistä. Totean vielä, että ministerivastuulain 7 §:n korotettu vastuukynnys tuo harkintaan lisäelementin, jota käsitykseni mukaan ei voida rinnastaa syyteharkinnassa normaalisti kysymykseen tulevan todennäköisyyskynnyksen arvioimiseen.

Olen edellä kohdassa 2 viitannut valtioneuvoston oikeuskanslerin hallitusmuodossa määrättyjen tehtävien erilaisuuteen liittyviin pulmiin. Nähdäkseni nämä seikat koskevat myös oikeuskanslerin lausunossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle esittämää käsitystä siitä, onko ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitettu syytekynnys konkreettisesti tapauksessa ylitetty.

Sikäli kuin olen voinut havaita, lausuntoni useimmilta kohdilta käy yksiin perustuslakivaliokunnan mietinnön oikeudellisten kannanottojen kanssa. Eroavuudet koskevat sellaisia kysymyksiä, joissa olen esittänyt avointa argumentointia.

Monialaisten oikeudellisten kysymysten tulkinnanvaraisuus on tietysti ratkaisutoiminnalle raskas. Tämän ongelman kokee erityisesti silloin, kun asiassa joutuu tekemään yksin ratkaisunsa. Sama ongelma koskee myös tuomarin toimintaa tuomioistuimissa. Se ilmenee monijäsenisissä muutoksenhakutuomioistuimissa, ja vieläpä korkeimmassa oikeudessa siten, että tuomarit saattavat olla eri mieltä siitä, kuinka rikosasia on ratkaistava. Äänestys voi oikeudellisten tulkintakysymysten lisäksi koskea myös itse syyllisyyskysymyksen arviointia. Muun muassa näytön osalta laissa säädetyn pääsääntöisen vapaan todistelun ja vapaan todisteiden harkinnan sekä oikeussääntöjen puolelta niihin usein liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi ei käytännössä ole katsottu, että vähemmistön jäneet oikeuden jäsenet olisivat syyllistyneet virheelliseen menettelyyn, vaikka he ovat omine perusteluihin saattaneet päätyä päinvastaiseen tulokseen kuin enemmistö.

5 Eräät muistutuskirjelmässä esitetyt seikat

5.1 RL 40:1:n tulkinnasta

Muistutuskirjelmässä lausutaan lahjusrikoksen RL 40:1:n tunnusmerkistössä esiintyvän vaa-

tia-verbin osalta: ”Oikeuskanslerin on tässä kohdalla syytä ollut olettaa tietävän ’vaatimuksen’ täyttymisestä jo asian esittämisessä toisen osapuolen tietoon.”

Lausunnossani 1.6.1993 olen käsitellyt RL 40:1:n sovellettavuutta Juhantalon menettelyyn. Olen pitänyt ongelmallisena sitä, täyttikö Juhantalon pyytämä luottopäätös edun oikeudettomuuden kriteerit.

Tunnusmerkistössä esiintyvää verbiä ”vaatii” olen käsitellyt. Olen todennut, että uudessa rangaistussäännöksessä lainsäätäjän sanavalinnoille olisi annettava erityistä merkitystä. Käytetty verbi ”vaatia” on niin voimakas, että se mielestäni asettaa myös täytetylle teolle ja sen näytölle varsin suuret vaatimukset. Olen nimenomaan lausunut: ”Tämä on ymmärrettävä myös sitä taustaa vastaan, että tässä vaihtoehdossa pelkkä yksipuolinen vaatiminen riittää.”

Muistutuskirjelmässä esitetty väite näyttääkin perustuvan väärinkäsitykseen.

Totean vielä, että lahjusrikoksen tunnusmerkistön tulkintaa ja näyttöä koskenein argumentein olen päätenyt katsomaan, ettei Juhantalon menettely täyttänyt lahjuksen ottamisen tunnusmerkistöä. Valtakunnanoikeus on esittämiensä perusteiden päätynyt toisensisältöiseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta ei ole selkeästi asettanut RL 40:1:n sovellettavuuden kannalle, joskin on maininnut kyseisen tunnusmerkistön saattavan tulla kysymykseen.

5.2 Hallintomenettelylain esteellisyysäännökset

Muistutuskirjelmässä lausutaan: ”Oikeuskanslerin tuolloin tarkastellessa asiakokonaisuutta sekä hänen käytettävissään olevaa materiaalia hän totesi, ettei ’... ministeri ole voinut samanaikaisesti puolueettomasti hallintomenettelylain 10 §:n säännökset huomioon ottaen neuvotella...’, ts. Juhantalo toimi mainitussa asiassa esteellisenä ja lisäksi hyvän hallintotavan vastaisesti (HallintomenettelyL 10 ja 11 §). Menettely täyttää rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen eikä tapausta voida pitää kokonaisuutena vähäisenä.”

Juhantalon esteellisyttä olen käsitellyt perusteellisesti lausunnossani 1.6.1993. Olen katsonut, että joskin Juhantalo tuolloin toimi ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitettussa virkatoimessa, on kysymyksenalaista, oliko kysymyksessä hallintomenettelylaissa tarkoitettu hallintomenettely ja oliko sen johdosta hallintomenettelylain esteellisyysäännös sellaisenaan sovellettavissa hänen

menettelynsä lounasneuvotteluissa. Mielestäni Juhantalo oli kuitenkin rikkonut lain 10 §:stä ilmenevää, hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvaa menettelysääntöä. Johtopäätökseni oli, että Juhantalo oli syyllistynyt RL 40:11:ssä rangaistavaksi säädettyyn tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään kerrotaan perusteiden katsonut Juhantalon syyllistyneen saman rikoksen tahalliseen tekemuotoon eli RL 40:10:ssä säänneltyyn tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan hallintomenettelylain esteellisyysäännös olisi välittömästi sovellettavissa. Mielestäni kysymys oli tulkinnanvarainen.

5.3 Juhantalon menettelyn lainvastaisuus

Muistutuskirjelmässä lausutaan: ”Oikeuskanslerin olisi odottanut Juhantalon tapauksessa käytettävissä olevan aineiston ja tutkimusmateriaalin perusteella tiedostavan paitsi asian vakavuuden ja suuruusluokan myös Juhantalon lainvastaisen menettelyn.”

Olen perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa katsonut Juhantalon menettelyn toteutaneen RL 40:11:ssä säännellyn virkarikoksen tunnusmerkistön, niin kuin edellisessä kohdassa on selostettu. Olen tosin pitänyt kysymyksenalaisena, ylittikö menettely ministerivastuulain 7 §:ssä säädetyn rangaistavuuden korotetun edellytyskynnyksen. Näin ollen katson tiedostaneeni Juhantalon menettelyn rangaistavuuden rikoslain virkarikossäännösten kannalta tarkasteltuna.

Muistutuskirjelmässä viitataan samassa kapaleessa myös rikoslain voimaanpanoasetuksen 15 §:n 2 momentin 1 kohtaan (301/90). Tämä säännösviittaus saattaisi tarkoittaa sitä, että muistutuskirjelmässä on katsottu minun kantani Juhantalon syytteen asettamiseen perustuneen ns. opportunititeettiperiaatteen mukaiseen syyttämättä jättämISRatkaisuun. Käsitely on erheellinen. Olen perustanut ratkaisuni, niin kuin edellä olen esittänyt, osin eräiden näyttökysymysten harkintaan, ja osin ministerivastuulain 7 §:n vastuukynnyksen soveltamiseen. Rikoslain voimaanpanoasetuksen edellä mainitussa kohdassa säännelty opportunititeettiperiaatteen mukainen syyttämättä jättäminen rikoksen vähäisyyden perusteella voinee tuskin tulla kysymykseen ministerivastuulain 7 §:ssä säännellyn vastuukynnyksen ylittävän ministeririkoksen osalta. Rikoslain voimaanpanoasetuksen 15 §:n 2

momentin 1 kohdassa mainituista perusteista teon haitallisuus ja tekijän syyllisyys yleisinä rikosoikeudellisinä mittaamisperusteina voivat tietysti vaikuttaa myös ministeririkosten syyteharkintaan.

Totean lisäksi, että Juhantalon asian periaatteellinen merkitys ja vakavuus on täysin tiedostettu oikeuskanslerinvirastossa. Juhantalon asia oli laajin ja työläin oikeuskanslerinvirastossa aikavälillä lokakuu 1992 — toukokuu 1993 käsitellyistä asioista. Se sisälsi poikkeuksellisen paljon tulkinnanvaraisia oikeus- ja arviointikysymyksiä. Mielestäni 1.6.1993 antamastani kirjallisesta lausunnosta ilmenee, että asiaan oli pyritty paneutumaan perusteellisesti ja ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Juhantalon menettelyn yhteiskunnalliset ulottuvuudet huomioon ottaen olen lausunnossani ilmaissut myös moraalisen paheksumiseni Juhantalon menettelyn johdosta.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1993

6 Loppulausuma

Muistutuskirjelmän toiseksi viimeisessä kappaleessa lausutaan: ”Näin ollen voidaan katsoa olevan perusteltua syytä epäillä oikeuskanslerin olleen virkatoimessa näin tukemassa ilmeisen laittomuuden toteutumista taikka muuten menettelleen virkatoimessaan lainvastaisesti siten kuin laissa eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta edellytetään.”

Kaikkeen edellä esitettyyn viitaten katson, että käsiteltäessä Juhantalon asiaa johdollani oikeuskanslerinvirastossa tai antaessani asiasta lausunnon perustuslakivaliokunnalle en ole menettänyt virkatoimessani lainvastaisesti.

Oikeuskansleri *Jorma S. Aalto*

