

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/1998 vp

### Ed. Kankaanniemen ja kymmenen muun edustajan allekirjoittama kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatöiden lainvastaisuudesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 1997 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan ns. ministerivastuulain (laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatöiden lainmukaisuutta, 274/1922) 2 §:n 3 momentin mukaisesti ed. Kankaanniemen ja kymmenen muun edustajan 30 päivänä syyskuuta 1997 allekirjoittaman ja tämän mietinnön liitteeksi n:o 1 otetun kirjelmän, jäljempänä muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen ministeri Arja Alhon virkatöiden lainvastaisuudesta (M 1/1997 vp).

##### *Selityksen antaminen*

Perustuslakivaliokunta on varannut ministerivastuulain 3 §:n mukaisesti ministeri Arja Alholle tilaisuuden määräjän kuluessa antaa kirjallinen tai suullinen selityksensä muistutuskirjelmän johdosta. Alho antoi määräjän kuluessa kirjallisen selityksen valiokunnan kokouksessa 7 lokakuuta 1997. Alhon selitys on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 2. - Välittömästi valiokunnan kokouksen jälkeen pitämässään tiedotustilaisuudessa ministeri Alho ilmoitti jättäneensä eronanomuksensa valtioneuvoston jäsenyydestä. Tasavallan presidentti vapautti Alhon valtioneuvoston jäsenyydestä 9 lokakuuta.

Perustuslakivaliokunta varasi ent. ministeri Alholle tilaisuuden tutustua asian valiokuntakä-

sittelyssä kertyneeseen aineistoon ja saapua tämän johdosta kuultavaksi valiokuntaan. Alho oli kuultavana valiokunnan kokouksessa 9.12.1997, jolloin hän jätti kirjallisen lausunnon. Alhon lausunto on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 3.

Valiokunta varasi Alholle vielä tilaisuuden tutustua jäljempänä mainittuun esitutkinta-aineistoon siltä osin kuin se oli jaettu valiokunnan jäsenille. Tämän johdosta Alho toimitti valiokunnalle kirjallisen lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 4.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina seuraavat asiantuntijat

- pääministeri Paavo Lipponen
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja kansliapäällikkö Klaus Helminen, oikeuskanslerinvirasto
- hallitusneuvos Pekka Laajanen, finanssineuvos Jarmo Väisänen, finanssineuvos Jarmo Kilpelä ja vanhempi hallitussihteeri Ilpo Nuutinen, valtiovarainministeriö
- johtava kihlakunnanvouti Heikki Merenheimo, kihlakunnanvouti Yrjö Forsberg ja avustava ulosottomies Juhani Pulkkinen, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto
- rikosylikomisario Jouko Salo ja rikoskomisario Marko Rahikainen, Helsingin rikospoliisi

- hallituksen puheenjohtaja Seppo Sipola ja toimitusjohtaja Jarmo Matinlassi, Omaisuushoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy
- valtiotieteen maisteri Ulf Sundqvist
- professori Eero Backman
- apulaisprofessori Pertti Eilavaara
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Pekka Koskinen
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Ari Saarnilehto
- professori Ilkka Saraviita
- professori Pekka Viljanen..

#### *Uusi esitutkinta*

Kihlakunnansyyttäjä Matti Kampparin tutkintakehoitus 9 päivältä lokakuuta 1997 johti uusien Ulf Sundqvistiä koskevien esitutkintatoimenpiteiden käynnistämiseen. Tämän vuoksi perustus-

lakivaliokunta päätti 4 päivänä marraskuuta 1997, ettei muistutuskirjelmässä tarkoitettua asiaa käsitellä valiokunnassa loppuun, ennen kuin esitutkinta on valmistunut. Esitutkinta-aineisto saatettiin valiokunnan käyttöön elokuussa 1998 (esitutkintapöytäkirjat 6070/RTO/R/151977/97 ja 6070/RTO/R/152957/97 liitekansioineen sekä jälkimmäiseen pöytäkirjaan liittyvät lisäosat Li 1 ja Li 2). Valiokunnan jäsenille jaettiin edellinen esitutkintapöytäkirja ja erät sen liitteet.

Valtionsyyttäjä Jukka Rappe on 16. syyskuuta 1998 päättänyt olla nostamatta syytettä Ulf Sundqvistiä vastaan velallisen epärehellisyydestä, jota koskee tämän esitutkinta-aineiston ensiksi mainittu esitutkintapöytäkirja. Sen sijaan jälkimmäisen esitutkintapöytäkirjan tarkoittamasta asiasta syyte nostetaan. Sundqvistia syytetään törkeästä kavalluksesta tai vaihtoehtoisesti avunannosta törkeään petokseen.

## MUISTUTUS JA SELITYS

### *Muistutuskirjelmä*

Muistutuskirjelmässä katsotaan, että ministeri Alho hyväksyi poliittisella päätöksellä valtioneuvoston puolesta STS-Pankin entisen pääjohtaja Ulf Sundqvistin kanssa tehdyn sopimuksen, jolla Omaisuushoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy eli käytännössä Suomen valtio luopui 13,8 miljoonan markan osalta eli yli 90-prosenttisesti korkeimman oikeuden Sundqvistille tuomitsemasta yli 15 miljoonan markan vahingonkorvauksesta korkoineen. Muistutuskirjelmän allekirjoittajien mielestä on syytä selvittää, oliko ministerillä laillinen oikeus mitätöidä ylimmän oikeusasteen tuomio ja hankkiko ministeri asian ratkaisemiseen vaikuttavat tiedot ennen päätöksentekoa. Kirjelmän allekirjoittajat katsovat olevan niin ikään syytä selvittää sen laillisuus, että Sundqvistiin kohdistuneet ulosottoviraston selvitys- ja perintätoimet keskeytettiin, ja se, kenen määräyksestä ja mistä syystä ne keskeytettiin. Allekirjoittajien käsityksen mukaan on syytä selvittää myös se, kuinka suuri vahingonkor-

vaus verovähennysoikeus huomioon ottaen Sundqvistin vastattavaksi jäi, sekä se, toteutui ministerin menettelyssä kohtuullisuus ja maan etu ja käyttikö ministeri mahdollisesti virka-asemaansa väärin. Muistutuskirjelmässä kiinnitetään huomiota vielä siihen, että ministeri Alho teki päätöksensä koko valtioneuvostoa tai edes sen raha-asiainvaliokuntaa tai talouspoliittista ministerivaliokuntaa kuulematta, vaikka kysymyksessä oleva rahamäärä on huomattava ja päätös on mitä ilmeisimmin valtiota sitova ennakkoratkaisu. Valtion menetykset kasvavat huomattaviksi, kun kaikille samankaltaisessa asemassa oleville annetaan vastaavan suuruiset helpotukset. Allekirjoittajien mielestä on syytä selvittää, menettelikö ministeri Alho laittomasti ja maan ilmeiseksi vahingoksi tehdessään päätöksensä.

Muistutuskirjelmän allekirjoittajat katsovat, että on vakavia syitä tarkastaa, onko ministeri Alho tahallaan väärinkäyttänyt virka-asemaansa toimimalla lainvastaisesti ja maan ilmei-

seksi vahingoksi, mikä menettely olisi katsottava virkarikokseksi siten kuin ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitetaan.

### *Ministeri Alhon selitys*

Perustuslakivaliokunnalle antamassaan selityksessä ministeri Alho katsoo, että hän oli asiaan liittyvien säädösten perusteella velvollinen tekemään päätöksen muistutuskirjelmässä mainitusta, entisen STS-Pankki Oy:n johdon maksettavaksi tuomittuja korvaussaamisia koskevasta asiasta. Selityksen mukaan ei ollut mitään laissa tai asetuksessa mainittua perustetta saattaa asiaa valtioneuvoston käsiteltäväksi. Alholla ei mielestään myöskään ollut mitään laissa mainittua tai sellaiseen rinnastettavaa esteellisyysperustetta olla ratkaisematta asiaa.

Alhon selityksen mukaan sopimusneuvottelujen käyminen Sundqvistin kanssa ja neuvottelutuloksen hyväksyminen perustui siihen, että sopimusteitse saatava suoritus olisi kaiken saa-

tavissa olevan tiedon nojalla suurempi kuin ulosottotoimin saatavissa oleva korvaus.

Selityksensä siinä osassa, joka koskee asian selvittämistä ennen päätöksentekoa, Alho selostaa ulosottotoimia ja niitä toimia, joihin oli ryhdytty epäiltyjen rikosten selvittämiseksi. Selityksessä mainitaan poliisin perusteelleen päätöstään 23.11.1995 olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi niin, että esitutkinnassa oli käynyt ilmi, ettei rikosta ollut tehty eikä asianomistajakaan vaatinut rangaistusta. Selityksessä tähdennetään, että poliisi ei olisi voinut pelkäättään asianomistajan pyynnöstä keskeyttää virallisen syytteen alaisen rikoksen tutkintaa, jos sillä olisi ollut syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ulosottotoimien osalta Alho mainitsee velkojan olleen aktiivinen, seuranneen ulosoton edistymistä sekä pyytäneen ulosottovirastoa arvioimaan ulosottoteitse todennäköisesti saatavissa olevan varallisuuden määrän. Lisäksi vuoden 1997 aikana toimitettu ulosmittaus tehtiin uuden, aiempaa tehokkaamman ulosottolain mukaisesti.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Asian tosiseikasto*

#### **Tapahdumista korkeimman oikeuden vahingonkorvaustuomioihin (4.7.1997) saakka**

*Asiaan liittyvät pankkijärjestelmän muutokset*  
Valtion vakuusrahasto perustettiin 30.4.1992 voimaan tulleella lailla talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisen turvaamiseksi. Vakuusrahasto sai syksyllä 1992 käsiteltäväkseen STS-Pankki Oy:n ongelmat. Rahasto neuvotteli Kansallis-Osake-Pankin (KOP) kanssa STS-Pankin vakavaraisuusongelman sellaisesta ratkaisumallista, jossa oli tarkoitus perustaa ns. omaisuudenhoitoyhtiö järjestämättömien luottojen ja ongelmaomaisuuden hallinnointia varten sekä fuusioida STS-Pankki muine toimintoinen ja velvoitteinen KOP:hen.

Kansallis-Osake-Pankki osti STS-Pankin osake-enemmistön marraskuussa 1992. Erillisen sopimuksen perusteella kaikki STS-Pankin talletukset siirrettiin KOP:lle marraskuussa 1992 ja terve luottokanta kevään 1993 aikana. Tehdyn esisopimuksen mukaan STS-Pankki fuusioitaisiin KOP:hen sen jälkeen, kun pankin ongelmaomaisuus olisi siirretty erilliseen omaisuudenhoitoyhtiöön. Esisopimus kuitenkin raukesi, koska eduskunta ei sopimuksen voimassaoloaikana hyväksynyt omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen mahdollistavaa lakiesitystä. STS-Pankin toiminimi muutettiin heinäkuussa 1993 Siltapankki Oy:ksi. KOP omisti Siltapankin osakekannan lähes kokonaan, mutta pankin hallinnointia koskevan osakassopimuksen mukaan määräysvaltaa käytti valtion vakuusrahasto.<sup>1</sup> Siltapankin tehtävänä oli hoitaa ja hallinnoida STS-Pankin järjestämättömiä luottoja ja ongelmaomaisuutta. KOP myi Siltapankin osakkeet

yhden markan kauppahinnasta marraskuussa 1995 Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:lle, joka oli perustettu marraskuussa 1993. Silta-pankki muutettiin Arsenal-Silta Oy -nimiseksi omaisuudenhoitoyhtiöksi joulukuussa 1995.

#### *Oikeudenkäynnit*

Silta-pankki haki kahdella kanteella (Wayup-ryhmän ja Sandnäs-ryhmän luototukset) vahingonkorvauksia STS-Pankin entisiltä johtokunnan jäseniltä, muun muassa pankin entiseltä pääjohtajalta, valtiotieteen maisteri Ulf Sundqvistiltä, ja varajäseniltä. Oikeudenkäynnit alkoivat joulukuussa 1993.

Helsingin kärjäoikeus velvoitti tuomioiltaan 17.1.1995 Sundqvistin ja viisi muuta henkilöä suorittamaan Silta-pankille vahingonkorvauksia eriasteisesti yhteisvastuullisina yhteensä 26 miljoonaa markkaa sekä oikeudenkäyntikuluja yhteensä 2,4 miljoonaa markkaa, kaikki summat 16 prosentin korkoineen tammikuusta 1994 alkaen. Sundqvist ja neljä muuta vastaajaa valittivat Helsingin hovioikeuteen, yhden korvausvelvollisuudesta sovittiin. Silta-pankki tyytyi tuomioidiin.

Helsingin hovioikeus pysytti 23.11.1995 kärjäoikeuden ratkaisut. Tämän jälkeen yhden vastaajan kanssa sovittiin korvausvelvollisuudesta.

Sundqvist ja kolme muuta vastaajaa saivat valitusluvan korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus velvoitti 4.7.1997 antamalla kahdella tuomiolla (2361 ja 2362/1997) Sundqvistin ja kaksi muuta valittajaa (sekä myös kärjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisujen jälkeen sovinnon tehneet kaksi henkilöä)<sup>2</sup> eriasteisesti yhteisvastuullisina suorittamaan Arsenal-Sillalle vahingonkorvausta yhteensä 9 miljoonaa markkaa ja oikeudenkäyntikuluja 2,4 miljoonaa markkaa, kaikki summat 16 prosentin korkoineen tammikuusta 1994 alkaen. Korkeimman oikeuden tuomiot sisälsivät aiemman korvausmäärän sovittelun. Vastaajien omaisuuteen kohdistuvat takavarikot oli peruutettava kahden kuukauden kuluessa korkeimman oikeuden tuomioiden antamisesta. STS-Pankin johtokunnan vara-

jäsenen korkein oikeus vapautti korvausvelvollisuudesta.

#### *Ulosottoimenpiteet*

Silta-pankin hakemuksesta ryhdyttiin ulosotto toimiin. Ulf Sundqvistin varallisuus selvitettiin 27.5.1994. Ulosottoselvityksen mukaan Sundqvistin tulot muodostuivat konsulttitoiminnasta ja olivat noin 500 000 markkaa vuodessa. Muita tuloja hänellä ei ollut. Hänen varallisuutensa käsitti vapaa-ajan asunnon, jonka hän omisti yhdessä aviopuolisonsa kanssa, sekä henkilöauton, veneen moottoreineen, asuinirtaimiston ja osakkeita.

Myymis- ja hukkaamiskieltoon julistettiin 27.5.1994 henkilöauto (arvoltaan 50 000 markkaa), moottorivene (10 000 markkaa) sekä väritelevisio ja video- ja stereolaitteisto (5 000 markkaa) muun asuinirtaimiston jäädessä normaalina irtaimistona kiellon ulkopuolelle. Osakkeiden todettiin jäävän kiellon ulkopuolelle, koska niillä ollessaan velan vakuutena ei ollut arvoa. Sundqvistin osuudesta vapaa-ajan asuntoon todettiin, että se pannaan myymis- ja hukkaamiskieltoon nimismiehen toimesta hakijan niin vaatiessa.

Sundqvistin tulot ovat olleet 22.8.1995 alkaen ulosmittauksessa. Varoja ei kertynyt 23.9.1997 mennessä lainkaan, mikä johtui ennen muuta siitä, että Sundqvistin konsulttipalkkiot maksettiin hänen velkasaldoisille luotollisille shekkitileilleen.

#### *Esitutkinta*

Silta-pankki teki valtion vakuusrahaston esityksestä 24.5.1995 poliisille tutkintapyyntönsä siitä, onko Sundqvist joko antamalla ulosottoselvityksessä 27.5.1994 väärän kuvan varallisuusasemastaan syyllistynyt rikoslain 39 luvun 2 §:n mukaiseen velallisen petokseen tai hävittämällä omaisuuttaan, lahjoittamalla tai muuten luovuttamalla omaisuuttaan ulkomaille Silta-pankin ulottumattomiin ja näin vahingoittamalla Silta-pankin etua syyllistynyt rikoslain 39 luvun 1 §:n mukaiseen velallisen epärehellisyyteen.

Poliisi antoi 23.10.1995 asianomistajana kuultavana olleelle Silta-pankin toimitusjohtaja

Jarmo Matinlassille tutustumista varten poliisin laatiman, 11.10.1995 päivätyn tarkastuskertomuksen Sundqvistin tuloista ja menoista ajalta 1990 - 94. Asia oli esillä valtion vakuusrahaston johtokunnassa, joka 10.11. esitti Siltapankille esitutkintapyynnön ja rangaistusvaatimuksen peruuttamista. Ollessaan uudelleen poliisin kuultavana 21.11.1995 Matinlassi ilmoittikin asianomistajan peruuttavan tutkintapyynnön ja rangaistusvaatimuksen.

Poliisi päätti 23.11.1995 olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Poliisin päätöslomakkeella on päätöksen perusteluksi merkitty kohta, jonka mukaan esitutkinnassa on käynyt selville, ettei rikosta ole tehty (esitutkintalain 43,1 §), sekä kohta, jonka mukaan asianomistaja ei vaadi rangaistusta (esitutkintalain 3,1 §) tai asianomistaja on peruuttanut rangaistusvaatimuksensa (esitutkintalain 3,1 §). Jälkimmäisen kohdan perässä on päivämäärämerkintä 21.11.1995.

Päätöslomakkeen perustelujen kohdan "lisäselvitys tai muu peruste" -osassa on mainittu seuraavaa: "Poliisi on tehnyt tutkintapyynnön johdosta pankkitiedustelulla saatuihin tilitietoihin ja verotustietoihin perustuen selvityksen Sundqvistin tuloista ja menoista 1990 - 1994. Asianomistaja Siltapankin edustaja on tutustunut selvitykseen ja peruuttanut sen jälkeen rikosilmoituksen. Poliisin tekemän selvityksen perusteella ei ole havaittavissa tutkintapyynnössä tarkoitettuja rikoksia tai mitään muutakaan rikosta tapahtuneen."

#### *Linjanmuutoksia arvioiva valtiovarainministeriön muistio*

Vanhempi hallitussihteeri Ilpo Nuutinen laati valtiovarainministeriössä 2.5.1997 päivätyn muistion "Selvitys mahdollisuuksista linjanmuutoksiin säästöpankkioikeudenkäynneissä". Nuutinen laati muistion ministeri Alhoa varten siinä käsityksessä, että ministeri ottaisi muistion esille valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, mihin Alhon mukaan syynä oli se, että valiokunnan kokouksia peruutettiin "niin mahdollisesti kesäkuussa".

Nuutinen käsittelee muistiossa muun muassa sovintoratkaisuja tapauksissa, jossa vastaajat on oikeudenkäynneissä tuomittu suorittamaan vahingonkorvausta kantajalle. Muistion mukaan valtion vakuusrahasto on katsonut, että sovinto voidaan solmia, jos vastaajat maksavat vähintään pääluvun mukaisen markkamäärän vahingonkorvauksista ja oikeudenkäyntikuluista. Viivästyskoron maksamista ei välttämättä ole vaadittu sovinnossa, jotka on tehty lyhyen ajan kuluessa tuomiosta. Tällaisia sovintoratkaisuja oli tuolloin tehty kymmenen vastaajan kanssa.

Muistiossa todetaan vahingonkorvauskanteiden linjausten noudattavan eduskunnan tahtoa ja katsotaan, että jos malleja halutaan muuttaa, edellyttää se viime kädessä eduskunnan antamia ohjeistuksia ja linjauksia. Nuutinen korostaa tarvetta noudattaa sovinnossa yhdenvertaisuutta vastaajiin nähden. "... jos nyt tehdään vastaajien kannalta edullisempia sovintoratkaisuja kuin mitä on aiemmin tehty, johtaa sovintopolitiikan muutos mahdollisiin palautusvaateisiin korkeamman korvauksen maksaneiden taholta."

#### **Sovintoratkaisu ja sitä edeltäneet tapahtumat**

##### *Alhon ja apulaisoikeuskansleri Pasasen keskustelu heinäkuun lopulla*

Heinäkuun viimeisenä tai toiseksi viimeisenä päivänä 1997, kun korkeimman oikeuden aiemmin mainitut muun muassa Sundqvistiä koskevat tuomiot oli annettu saman kuun 4 päivänä, ministeri Alho oli valtioneuvoston ruokalan ns. ministerikabinetissa käynyt lyhyen keskustelun siellä sattumalta tapaamansa apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kanssa. Keskustelu koski yleisellä tasolla sitä, voidaanko ylipäätään tehdä sopimusta korkeimman oikeuden tuomitsemasta vahingonkorvauksesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskustelussa ei ollut erikseen kysymys Sundqvistin vahingonkorvauksesta.<sup>3</sup>

##### *Tapaaminen valtiovarainministeriössä 11.8.1997*

Valtiovarainministeriössä oli 11.8.1997 tapaaminen, johon osallistuivat ministeriön rahoitus-

markkinayksikössä valtion vakuusrahaston asioita käsittelevistä virkamiehistä finanssineuvokset Jarmo Väisänen ja Jarmo Kilpelä sekä vanhempi hallitussihteeri Ilpo Nuutinen ja Arsenal-Sillan toimitusjohtaja Jarmo Matinlassi. Tällöin käsiteltiin kunkin vastaajan tilannetta suhteessa kantajaan eli Arsenal-Siltaan korkeimman oikeuden tuomioiden pohjalta ja keskusteltiin eri vaihtoehdoista. Kokouksessa päätettiin, että tuomiot pannaan muun muassa Sundqvistin osalta täytäntöön, jotta omaisuuden takavarikko jatkuisi ulosmittauksena ja velkojan asema tältä osin olisi turvattu.<sup>4</sup> Korvauksiin päätettiin palata 18.8.

*Sundqvistin ja Matinlassin keskustelut elokuun puolivälissä*

Elokuun 14 tai 15 päivänä Sundqvist oli puhelimitse yhteydessä toimitusjohtaja Matinlassiin ja ilmaisi halunsa keskustella sovintoratkaisusta vahingonkorvausasiassaan. Sundqvist ja Matinlassi tapasivat 18.8. klo 10, jolloin Sundqvist uudisti valmiutensa sovintoratkaisuun. Hän ilmoitti kykenevänsä suorittamaan 1,0 miljoonaa markkaa kertakaikkisena korvauksena. Kertomansa mukaan Sundqvist mainitsi tällöin tai joka tapauksessa neuvottelujen aikaisessa vaiheessa, että neuvotteluja edistäisi, jos ulosoton täytäntöönpanoon tulisi keskeytys. Matinlassi totesi Sundqvistille, ettei hänellä ole valtuuksia neuvotella asiassa mutta hän välittää tiedon valtiovarainministeriöön/valtion vakuusrahastoon ja ilmoittaa vakuusrahaston kannan Sundqvistille. Jos sovintoratkaisua pidetään ministeriössä mahdollisena, asiassa voidaan käynnistää neuvottelut.

*Tapaaminen valtiovarainministeriössä 18.8.1997*

Samana päivänä kuin Sundqvist ja Matinlassi tapasivat oli valtiovarainministeriössä klo 13 tapaaminen, johon osallistuivat samat henkilöt kuin tapaamiseen 11 elokuuta. Tapaamisessa muun muassa käsiteltiin Matinlassin ilmoituksen pohjalta Sundqvistin valmiutta sovintoratkaisuun. Kokouksessa päätettiin, että tästä kysymyksestä hankitaan ministeri Alhon kanta, onko

sovintoratkaisu mahdollinen ja, jos on, niin millä tasolla. Tapaaminen Alhon kanssa järjestyi pidettäväksi 29 elokuuta.

*Alhon ja kansliapäällikkö Helmisen keskustelu 28.8.1997*

Sovittua tapaamista edeltävänä päivänä Alho otti yhteyden oikeuskanslerinvirastoon tavoitelleen apulaisoikeuskansleria, mutta tämän ollessa poissa Alho sopi tapaamisen kansliapäällikkö Klaus Helmisen kanssa.<sup>5</sup> Helminen on laatinut Alhon virkahuoneessa käydystä, noin 10-minuuttisesta keskustelusta oikeuskanslerinviraston sisäisen muistion (1.10.1997). Helmisen mukaan Alho viittasi korkeimman oikeuden tuomioidiin ja sanoi, ettei kukaan ihminen pysty maksamaan niin suuria korvauksia. Siksi Alho halusi, koska hän joutuisi valtion puolesta ottamaan kantaa asiaan, tiedustella oikeudellista tilannetta siitä, onko valtion perittävä korvaukset kokonaan. Helminen kiinnitti muistion mukaan huomiota siihen eroon, onko velkojana yksityinen yritys vai valtio. Valtionkin puolesta voidaan sopia vahingonkorvausvelvollisen maksuvelvollisuudesta, mutta myös ns. yleinen etu on otettava huomioon ja tehtävien sopimusten tulee olla jonkinlaisessa yleisessä linjassa. Tällaista yleistä linjaa haettaessa voi vertailukohtia löytyä maksuvapautuslaista, vaikka se ei suoranaisesti sovellu tähän tilanteeseen. Helminen neuvoi ministeriä hankkimaan selkoa ministeriön hallinnonalaan kuuluvan valtiokonttorin ratkaisukäytännöstä maksuvapautusasioissa. Helminen kirjoittaa muistiossaan maininneensa Alholle siitä, että jos tehdään julkisuudessa esillä olleita pankinjohtajia koskeva huojennuspäätös, tästä nousee "hirveä haloo", ja ministeri joutuu perustelemaan ratkaisuaan ja myös kantamaan siitä poliittisen vastuun. Helminen sanoi myös, että jos Alho "valmistelee jotakin konkreettista ehdotusta, hänen on syytä neuvotella oman ministeriönsä juristiesittelijöiden kanssa".<sup>6</sup>

*Pääministerin informointi*

Tämän keskustelun jälkeen vielä samana päivänä Alho informoi asiasta pääministeri Paavo Lipposta.<sup>7</sup> Pääministerin mukaan ministeri

Alho kertoi hänelle valtioneuvoston istunnon jälkeen, että Sundqvistin korvauksen sopimiseksi on tarkoitus ryhtyä neuvotteluihin. Alho oli maininnut myös keskustelunsa kansliapäällikkö Helmisen kanssa. Pääministeri oli kertomansa mukaan korostanut valtion kannalta mahdollisimman hyvän ratkaisun saavuttamista, mutta ei antanut ohjeita mistään markkamäärästä tai muista yksityiskohdista. - Pääministeri ei kertomansa mukaan käynyt keskustelua vahingonkorvauksen sopimisasiasta sen paremmin Arsenal - Sillan edustajien, valtioneuvoston jäsenen tai oikeuskanslerin tai oikeuskanslerinviraston edustajien kuin Ulf Sundqvistinkään kanssa.

*Neuvottelu Alhon kanssa Sundqvistin sovintoratkaisusta 29.8.1997*

Seuraavana päivänä eli 29 elokuuta oli valtiovainministeriössä tapaaminen, jossa olivat mukana ministeri Alhon lisäksi ministeriön virkamiehet Väisänen ja Nuutinen sekä Arsenal-Sillasta Matinlassi. Tapaamisen aluksi Alhon, Väisänen ja Matinlassin kesken oli esillä joitain Arsenalin alasajoon liittyviä asioita. Nuutinen liittyi neuvotteluun, kun käsiteltiin korkeimman oikeuden vahingonkorvaustuomioita.

Aluksi käsiteltiin kunkin vastaajan tilannetta suhteessa kantajaan korkeimman oikeuden tuomioiden pohjalta. Ministerille esiteltiin kunkin vastaajan tilanne ja ne toimenpiteet, joihin heihin nähden voidaan ryhtyä. Sundqvistin osalta ministeriltä kysyttiin neuvottelussa, voidaan-ko sovintoratkaisu tehdä ja, jos voidaan, niillä tasolla. Ministerille selvitettiin tällöin ne aiemmat toimet, jotka oli tehty Sundqvistin varallisuusaseman ja tulojen selvittämiseksi. Ulosottokertymä todettiin vähäiseksi. Tapaamisen aikana todettiin, että uusi Sundqvistiä koskeva ulosottoselvitys oli tulossa. Ministeri ilmoitti vastauksessaan, että sovintoratkaisu voidaan tehdä.

Tämän jälkeen tapaamisessa keskusteltiin Sundqvistin mahdollisen sovintoratkaisun tasosta suhteessa pääluvun mukaan laskettavaan korvausvelvollisuuteen, toisten vastaajien korvausmääriin ja Sundqvistin maksukykyyn, joka hänen oman ilmoituksensa mukaan oli 1,0 miljoonaa

markkaa. Matinlassin mukaan tuolloin katsottiin, että Sundqvistin korvauksen tason piti olla selvästi korkeampi kuin KKO:n tuomiossa korvausvelvollisiksi tuomittujen johtokunnan muiden jäsenten korvausmäärä oli. Johtokunnan jäsenten korvausvelvollisuus oli pääluvun mukaan laskettuna 770 000 markkaa. Sundqvistin pääluvun mukaan laskettu korvauksen pääoman määrä oikeudenkäyntikuluineen oli noin 5,7 miljoonaa markkaa lisättynä 16 prosentin korolla tammikuusta 1994 lukien.

Matinlassin mukaan keskustelussa katsottiin, että johtokunnan puheenjohtajana olleen Sundqvistin korvauksen määrän tuli olla vähintään kaksinkertainen johtokunnan jäsenten korvausmääriin verrattuna. Keskustelun jälkeen ministeri Alho totesi, että Sundqvistin kanssa pyritään sovintoratkaisuun ja korvausmääräksi pyritään neuvottelemaan 1,5 miljoonaa markkaa.<sup>8</sup> Tapaamisessa Matinlassi sai ministeri Alholta suullisesti valtuudet käydä sopimusneuvottelua Sundqvistin kanssa.

Nuutinen ilmoitti keskustelussa mielipiteenään, että ottaen huomioon, miten oikeudenkäynneissä muutoin oli menetelty, niin tässäkin vaiheessa olisi tärkeä selvittää vielä tarkemmin ulosottoseikkoja, etenkin kun tiedossa oli, että ulosottoviranomaisilla on oma uusi iskuryhmänsä. Ministerin mielestä uusia ulosottoselvityksiä ei kuitenkaan enää tarvittu, koska sellaiset on hänen kokouksessa saamansa tiedon mukaan jo suoritettu ja asia on ollut poliisitutkinnassa. Asia voitiin ministerin mielestä sopia ilman uusia selvityksiä. Nuutisen saaman käsityksen mukaan hänelle ei jäänyt enää vaihtoehtoja. - Nuutinen ilmoitti ministerin tapaamisen jälkeen virkatoverilleen, ettei hän enää halunnut olla mukana tässä asiassa, kuten sitten kävikin. Valiokunnassa kuultuna Nuutinen kertoi, että jos hänen tehtävänään olisi ollut esitellä asia, hän olisi jättänyt eriävän mielipiteen.

*Matinlassi ilmoittaa Sundqvistille ministeriön kannan 1.9.1997*

Syyskuun 1 päivänä käydyssä puhelinkeskustelussa Matinlassi ilmoitti Sundqvistille ministeriön myönteisestä kannasta sovintomahdollisuus-

teen ja siitä, että korvauksen tulisi olla 1,5 miljoonaa markkaa. Sundqvist oli todennut harkitsevansa esitystä ja selvittävänsä mahdollisuutensa rahoitukseen.

#### *Uusi ulosotto selvitys 1.9.1997*

Syyskuun 1 päivänä myös aloitettiin uusi ulosotto selvitys Sundqvistin tuloista ja varallisuudesta. Selvityksen mukaan Sundqvistin tulot olivat edelleen elinkeino- ja konsulttituloja (verotettava tulo 1,1 miljoonaa markkaa vuonna 1996). Tuloista 75 prosenttia kertyi ulkomailla olevilta asiakkailta, loput kotimaasta. Sundqvistin omaisuus oli edelleen 27.5.1994 tehdyn ulosotto selvityksen mukainen. Omaisuus ulosmitattiin 1 syyskuuta. Ulosmitatun omaisuuden arvoksi arvioitiin noin 70 000 markkaa pankkisaamisten jälkeen. Sundqvistiltä pyydettiin 12 syyskuuta mennessä lisäselvityksenä listaa hänen toimeksiantajistaan vuodelta 1996 ja alkuvuodelta 1997 sekä yhteenvetoa aiemmista 1990-luvun alun osakeomistuksistaan. Lisäksi tuolloin sovittiin, että Sundqvistin ulosmitattu henkilöauto tuodaan kyseisenä päivänä Helsingin ulosottoviraston autotalliin. Sundqvistin velvollisuus täyttää nämä toimet kuitenkin väistyi, kun täytäntöönpano keskeytettiin 10 syyskuuta.

#### *Täytäntöönpanon keskeyttäminen 10.9.1997*

Alho ilmoitti Matinlassille puhelimitse 10.9., että Sundqvistiä koskeva täytäntöönpano ulosottovirastossa tulee keskeyttää sovintoneuvottelujen käymisen ajaksi.<sup>9</sup> Ministeri ei kertomansa mukaan ollut tietoinen siitä, että Sundqvist oli esittänyt jo neuvottelujen alussa toivomuksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä.

Matinlassin kokemuksen mukaan koskaan aikaisemmin ministeri ei ollut määrännyt täytäntöönpanoa lykättäväksi. Määräyksen poikkeuksellisuuden takia Matinlassi otti varmistuksen luonteisesti puhelimitse yhteyden ministeriöön, jolloin finanssineuvos Kilpelä totesi, että "se on ministerin ilmoitus ja sitä noudatetaan". Kilpelä ei ollut käsitellyt keskeyttämistä etukäteen ministerin kanssa, vaan itse asiassa kuuli asiasta Matinlassilta.

Arsenal-Silta pyysi vielä samana päivänä toimitusjohtaja Matinlassin allekirjoittamalla kirjelmällä ulosottoviranomaisia pidättämään enemmistä täytäntöönpanotoimista 26.9.1997 saakka.

#### *Sovinnon syntyminen 11.-17.9.1997*

Sundqvist ilmoitti 11 syyskuuta puhelimitse Matinlassille pystyvänsä ulkopuolisen rahoituksen turvin suorittamaan 1,2 miljoonaa markkaa. Matinlassi totesi välittävänsä tämän tiedon ministeriöön, kuten hän samana päivänä tekikin puhelinkeskustelussa Väisäsen kanssa. Väisänen kertoi selvittävänsä ministeriön kannan.

Väisänen ilmoitti 16 syyskuuta Matinlassille puhelimitse, että ministeri Alho on valmis hyväksymään kertakaikkiseksi korvaussummaksi 1,2 miljoonaa markkaa. Keskustelun aikana sovittiin, että Arsenal-Silta tekee asiasta esityksen valtiovarainministeriölle/valtion vakuusrahas-tolle. Tätä seuraavana päivänä eli 17 syyskuuta käytiin Matinlassin ja Sundqvistin neuvottelussa läpi sopimuksen perusteet ja sisältö sekä neuvoteltiin sopimuksen toteutuksesta.

Matinlassi laati 17.9.1997 päivätyn Arsenal-Sillan esityksen, josta oli keskusteltu myös Arsenal-Sillan hallituksessa. Esityksen mukaan: "Ulf Sundqvist suorittaa Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy:lle vahingon- ja oikeudenkäyntikulukorvausta yhteensä miljoona kaksisataatuhatta (1.200.000) markkaa ja on enemmistä korvausvelvollisuudesta vapaa. Sundqvistin omaisuutta ja tuloja koskeva ulosottoviranomaisille tehty täytäntöönpanopyyntö peruutetaan." Esitystä perusteltiin seuraavasti: "Korvausmäärä on yksityishenkilölle huomattavan suuri ja samalla määrä, josta Sundqvist ilmoituksensa mukaan pystyy enimmillään suorittamaan. Saadun vahvistuksen mukaan korvauksen suorittaminen tapahtuu ulkopuolisella rahoituksella. Pakkotäytäntöönpanossa kertymä jäisi muutama kymmeneen tuhanteen markkaan."

Matinlassi on ilmoittanut, että sovintoneuvotteluja käytäessä käytettävissä olivat Sundqvististä tehdyt ulosotto selvitykset vuosilta 1994 ja 1997. Muita selvityksiä hänen varalli-



suosoloistaan ei tehty. Matinlassi oli tietoinen siitä, että Sundqvistin käytössä oli kaksi luotollista shekkitiliä (á 100 000 markkaa) ja että niiden saldo oli tileille maksetuista konsulttituloista huolimatta miinuksella. Sundqvist itse oli Matinlassin mukaan ilmoittanut tulotasonsa olevan 3 - 5 seuraavan vuoden aikana noin 800 000 markkaa vuositasolla, mikä otettiin lähtökohdaksi neuvotteluissa. Matinlassin mukaan tiedot Sundqvistin 1990-luvun vuotuisista tuloista tukivat tätä ilmoitusta.

Matinlassi on luonnehtinut 1,2 miljoonan markan neuvotteluratkaisua Arsenal-Sillan edun ja omaisuudenhoitoyhtiölle asetetun perustavoitteen mukaiseksi, koska muut käsillä olleet vaihtoehdot olisivat kaiken käytettävissä olleen tiedon perusteella johtaneet selvästi vähäisempään kertymään. Tästä syystä ministeriölle esitettiin neuvottelutuloksen hyväksymistä.

Sundqvist on todennut käyneensä neuvotteluja pelkästään Matinlassin kanssa, johon hän oli yhteydessä sekä puhelimitse että henkilökohtaisissa tapaamisissa. Niin Sundqvist kuin Alhokin ovat kieltäneet olleensa keskenään yhteydessä neuvottelujen aikana. Alhon ilmoituksen mukaan Sundqvist ei ole koskaan ollut henkilökohtaisesti yhteydessä häneen tässä asiassa. Esitutkintapöytäkirjan 6070/RTO/R/151977/97 liitteenä 11 on Sundqvistin ministeri Alholle osoittama henkilökohtainen ja luottamuksellinen kirje. Se on päivätty 13.7.1995 eli noin kaksi vuotta ennen sovintoneuvottelujen käynnistymistä. Kirjeessään Sundqvist luetteloi "henkilökohtaiseen asemaansa liittyviä ilmiöitä" pyytämättä varsinaisesti mitään toimenpiteitä, mutta ilmaisee käsityksen, että tapahtumat vaatisivat asioiden selvittämistä. - Tuohon aikaan valtion vakuusrahasto oli eduskunnan alainen ja se siirtyi valtioneuvoston (valtiovarainministeriön) alaisuuteen 1.5.1996 alkaen.

#### *Ministeri Alhon päätös 18.9.1997*

Syyskuun 18 päivänä valtiovarainministeriö ministeri Alhon finanssineuvos Kilpelän esittelystä tekemällä päätöksellä hyväksyi neuvotellut sopimukset (ml. Sundqvistiä koskeva sopimus)

täytäntöön pantaviksi ja antoi tätä tarkoittavan, valtion vakuusrahastosta annetun lain 14 §:n mukaisen toimiohjeen Arsenal-Sillalle. Esittelijän mukaan esittelytilaisuus oli lyhyt. Esittelijä oli todennut tilaisuudessa neuvottelujen tulosten ja asetettuja tavoitteita vastaavan Arsenal - Sillan esityksen olevan käsillä. Ministeri tutustui esitykseen ja sen mukana oleviin neuvoteltuihin sopimuksiin sekä allekirjoitti toimiohjeen.

Päätöksen sanamuoto on seuraava: "Valtiovarainministeriö on käsitellyt Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy:n ja vahingonkorvausoikeudenkäynneissä korvausvelvollisiksi tuomittujen välillä neuvotellut sopimukset. Valtiovarainministeriö hyväksyy sopimukset täytäntöön pantaviksi toimitusjohtaja Matinlassin 17.9.1997 valtion vakuusrahastolle/valtiovarainministeriölle esittämässä muodossa." - Samana päivänä, todennäköisesti ennen kyseisen päätöksen tekemistä, Alho ilmoitti pääministeri Lipposelle, että 1,2 miljoonan markan korvaussopimus oli syntynyt.<sup>10</sup>

Arsenal-Sillan hallitus päätti kokouksessaan 22.9. menetellä valtiovarainministeriön toimiohjeen mukaisesti. Kokouspöytäkirjassa todetaan: "Merkittiin edelleen, että koska kysymyksessä on yhtiön entiseen johtoon kuuluneita henkilöitä koskeva vahingonkorvausasia, se kuuluu valtion vakuusrahaston ratkaistavaksi, ja että valtiovarainministeriö on valtion vakuusrahastosta annetun lain 14 §:n perusteella antanut asiasta toimiohjeen. Valtiovarainministeriö toteaa toimiohjeessaan, että se on käsitellyt vahingonkorvausoikeudenkäynneissä korvausvelvollisiksi tuomittujen kanssa neuvotellut sopimukset ja hyväksyy sopimukset täytäntöön pantaviksi esitettyssä muodossa. Hallitus päätti, että Arsenal-Silta menettelee ministeriön antaman toimiohjeen mukaisesti."

Sundqvistin ja Arsenal-Sillan välinen sopimus allekirjoitettiin seuraavana päivä 23 syyskuuta, jolloin Sundqvist myös suoritti korvaussumman. Arsenal-Silta pyysi 23.9. ulosottovirastolta Sundqvistiä koskevan täytäntöönpanopyynnön ja ulosmittauksen peruuttamista välittömästi.

**Uusi esitutkinta**

Lokakuussa 1997 käynnistynyt Ulf Sundqvistiä koskeva esitutkinta ei tuonut hänen ja Arsenal-Sillan välisessä tapahtumasarjassa (epäilty velallisen epärehellisyys) esille tietoja, että hänellä olisi ollut vuosina 1994 ja 1997 tehtyjen ulosottoselvitysten aikana muuta huomionarvoista varallisuutta kuin hän oli näissä selvityksissä ilmoittanut. Ristiriitaa ei myöskään havaittu Sundqvistin tulojen määrästä esitutkinnassa saatujen ja hänen näissä ulosottoselvityksissä antamiensa tietojen välillä. Valtionsyyttäjä Jukka Rappe teki 16.9.1998 asiassa syyttämättäjättämispäätöksen.

**Asian oikeudellinen arviointi****Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu**

Ministerivastuulain 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on eduskunnassa tehdyn muistutuksen johdosta harkita, onko valtioneuvoston jäsen menettänyt lainvastaisesti, ja antaa tästä kysymyksestä lausunto eduskunnalle. Valiokunnan tulee oikeudellisesti ilmaistuna asiassa kertyneen näytön ja tapaukseen sovellettavien oikeussäännösten perusteella esittää käsityksensä muistutuskirjelmässä tarkoitettujen menetelyiden lainvastaisuudesta. Valiokunnan lausunnon tulee sisältää kannanotto siihen, onko asiassa menetelty lainvastaisesti ja, jos näin on, onko kysymys sellaisesta lainvastaisuudesta, jota tarkoitetaan ministerivastuulain 7 §:ssä ja joka voi johtaa syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa.

Ministerivastuulain 1 §:stä ilmenee, että eduskunnan tarkastusoikeus koskee valtioneuvoston jäsenen virkatoimien lainmukaisuutta. Tarkastusoikeuden ulkopuolelle jäävät sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu laissa tarkoitettujen virkatoimien piiriin. Virkatoimiksi on luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, 11/1960 vp ja 16/1981 vp). Virkatoimiksi on myös katsottava esimerkiksi sellaiset varsinaisia ratkaisuja valmistelevat toimet, jotka ovat

vain käytännön vakiinnuttamia tai vain asian laadun sanelemia. Ministerin toiminnan virkatoimi-luonteen kannalta on pidetty merkityksellisenä, johtaako toiminta aikanaan mihinkään ratkaisuihin (PeVM 5/1993 vp).

Ministerivastuulain 7 §:n mukaan lainvastaisena menettelynä, josta valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen valtakunnanoikeudessa on pidettävä sitä, "1) jos hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tai sitä edistänyt, 2) jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi, taikka 3) jos hän muuten jossakin virkatoimessaan on selvästi lainvastaisesti menettänyt".

Ministerivastuulain 7 §:ssä ensiksi ja viimeksi mainittu lainvastainen menettely voi toteutua sekä tahallisuudella että tuottamuksellisella teolla. Kohdassa 2 edellytetään nimenomaan tahallisuutta. Kaikissa tapauksissa ministerivastuulain 7 § edellyttää lainvastaisen menettelyn olevan ilmeistä tai selvää. Vaikka ministerivastuulaki sisältää tällaisen erityisen kynnyksen ministereiden rikosoikeudelliselle vastuunalaisuudelle, ilmenee oikeusjärjestyksestämme, esimerkiksi hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista selvästi, että myös ministerit ovat velvollisia noudattamaan lakeja ja muita säädöksiä.

Vuonna 1993 perustuslakivaliokunta katsoi, että ministerin lainvastaisen menettelyn ehdottomaksi edellytykseksi ei pidä asettaa sitä, että menettely merkitsee johonkin nimenomaiseen säännökseen tai määräykseen perustuvan velvollisuuden rikkomista. Ministerin vastuunalaisuus voi pohjautua myös yleisesti hyväksytyihin periaatteisiin, kuten hyvään hallintotapaan (PeVM 5/1993 vp, s. 11/I). Lisäksi on otettava huomioon vuonna 1995 uudistettu perusoikeussäännöstö.

Ministerivastuulain 7 § on epätäydellinen rikossäännös ensiksikin siksi, että siihen ei sisälly rangaistussäännöstä. Rangaistussäännös on aina löydettävä jostakin muualta. Lisäksi lain 7 §:n 1 ja 3 kohta eivät yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan ne edellyttävät muualta löydettävää tunnusmerkistösäännöstä, joka osoittaa 1

kohdan osalta jonkin muun tahon menettelyn lainvastaiseksi ja 3 kohdan osalta ministerin menettelyn lainvastaiseksi. Pykälän 2 kohta, jota muistutuskirjelmässä tarkoitetaan, on osaksi erillinen sisältäessään rikostunnusmerkistön. Sen mukainen ministerin virkavelvollisuus on olla käyttämättä virka-asemaansa maan ilmeiseksi vahingoksi. Tällaisena 2 kohdalla voi olla merkitystä yhdessä sellaisten rikoslain säännösten kanssa, joissa rangaistusseuraamus kytketään virkavelvollisuuden tahalliseen rikkomiseen (RL 40 luvun 7, 8 ja 10 §).

### Tapahutumien arviointi

#### *Toimivaltaisuus*

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 3 §:n mukaan vakuusrahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa ministeriö. Valtioneuvoston ohjesäännön 19 §:n 1 momentin 29 kohdasta ilmenee, että valtion vakuusrahasto kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Pääministeri Lipposen hallituksen ministerien välille vahvistetun työnjaon mukaan valtion vakuusrahastoa koskevat asiat kuuluvat toiselle valtiovarainministerille, jossa tehtävässä ministeri Alho toimi menetellessään muistutuskirjelmässä mainituin tavoin.

Vakuusrahastolain 1 §:n 4 momentin perusteella valtion vakuusrahasto voi omistaa osakkeita ns. omaisuudenhoitoyhtiössä. Vuonna 1993 perustettu Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy on yhtiö, jonka osakkeita vakuusrahasto omistaa. Valtioneuvoston ohjesäännön 19 §:n 2 momenttiin on kirjattu, että Arsenal kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Vakuusrahastolain mukaan omaisuudenhoitoyhtiöllä voi olla osakeomistukseen perustuva määräysvalta toisessa samaa tarkoitusta varten olevassa osakeyhtiössä, joka tällöin myös on omaisuudenhoitoyhtiö. Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy on tällainen omaisuudenhoitoyhtiö, jonka osakkeiden kannan miltei kokonaan omistaa Arsenal.

Vakuusrahastolain 14 § sääntelee tukitoimista päättämistä. Pykälän 2 momentin nojalla ministeriö käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat toimiohjeiden antamista omaisuuden-

hoitoyhtiöille samoin kuin valtion etujen turvaamista sekä yhtiöitä yhteisesti koskevia hallinnointiperiaatteita. Tässä lainkohdassa ei ole erikseen säännelty sovintosopimuksen tekemistä omaisuudenhoitoyhtiön velallisen tai korvausvelvollisen kanssa taikka muunlaista saatavasta luopumista. Hallintokäytännössä on kuitenkin katsottu, että yhtiön tulee hankkia etukäteen ministeriön toimiohje, toisin sanoen hyväksyminen, saatavasta luopumiselle.

Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n mukaan ministeriössä päätettävän asian ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. Valtiovarainministeriön 13.6.1996 vahvistaman valtion vakuusrahaston työjärjestyksen 3 §:n 2 momentin mukaan ministeri ratkaisee aina muun muassa asiat, jotka koskevat nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa tehdyn kaltaisen sovintotarjouksen hyväksymistä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että sovintosopimuksen hyväksymistä merkitsevän toimiohjeeseen antaminen kuului valtiovarainministeriön toimialaan ja että asian ratkaiseminen ministeriössä kuului nimenomaan ministeri Alholle. Toimiohjeeseen antaminen on epäilyksittä sellainen ministerin virkatoimi, jota ministerivastuulaissa tarkoitetaan. Asia ratkaistiin ministeriössä kirjallisesti ja asianomaisen virkamiehen esittelystä, mikä menettely vastaa valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 10 §:n 3 momentin säännöksiä. Asian varsinaisesta valmistelusta ja myös neuvottelujen käymisestä Sundqvistin kanssa huolehti Arsenal-Sillan toimitusjohtaja Matinlassi.

#### *Asian siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnolle*

Hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tätä säännöstä voidaan pitää ensi sijassa ohjeena lainsäätäjälle siitä, miten toimivaltakysmykset yleisistunnon ja ministeriöiden välillä tulee jär-

jestää. Vakuusrahastolain 14 §:n 2 momentti osoittaa toimiohjeen antamisen kuuluvan valtiovarainministeriölle. Valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n perusteella voidaan muutoin ministeriön päätettäväksi kuuluva asia siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos asian katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Asian siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esittelystä.

Viimeksi mainittu lainkohta ei perusta jurista velvollisuutta asian siirtämiseen yleisistunnolle eikä siirtämiskysymyksen esittämiseen. Siinä säädetään mahdollisuudesta harkinnan mukaan tehdä siirtämisspätös ja esittää sellaisen tekemistä. Ministeri Alho informoi pääministeriä sovintoneuvottelujen käynnistymisestä Sundqvistin kanssa ja asialliseen ratkaisuun pääsemisestä niiden aikana. Saadun selvityksen mukaan Alhon antaman informaation tarkoituksena ei ollut sen arvioiminen, tulisiko toimiohjeen antaminen siirtää yleisistunnon ratkaistavaksi, eikä myöskään pääministeri tarkastellut asiaa tältä kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellä mainituista säännöksistä johtuu, että toimiohjetta koskevan päätöksenteon pysyttäminen ministeriötasolla ei ole ollut oikeudelliselta kannalta menettelynä virheellinen. Sundqvist-sopimuksen poikkeaminen yleisestä pääluvun mukaisesta maksuvelvollisuudesta oli siten periaatteellinen, että toimiohjeen antaminen olisi ollut perusteltua saattaa koko valtioneuvoston käsiteltäväksi.

#### *Ministerin rooli asian valmistelussa*

Korkeimman oikeuden tuomioissa Ulf Sundqvistille asetetun korvaussääntönsä perimisessä Arsenal-Sillalla on velkojana ollut periaatteessa eri mahdollisuuksia. Arsenal-Sillan edeltäjän Siltapankin hakemuksesta Sundqvistin tulot olivat ulosmittauksessa elokuusta 1995 alkaen. Myös omaisuuden myymis- ja hukkaamiskielto oli voimassa. Arsenal-Silta haki elokuussa 1997 korkeimman oikeuden tuomion täytäntöönpanoa ulosottoviranomaiselta. Siltapankki

oli tehnyt Sundqvistiä koskevan esitutkintapyyntönsä toukokuussa 1995.

Sovintoneuvottelujen käynnistyessä elokuussa 1997 tilanne oli se, että Siltapankki oli peruuttanut esitutkintapyyntönsä marraskuussa 1995. Sundqvistin tulojen ulosmittauksesta ei ollut kertynyt lainkaan varoja. Tämä johtui ennen muuta siitä, että Sundqvistin konsulttipalkkiot maksettiin hänen kahdelle velkasaldoiselle luotolliselle shekkitalilleen.

Korkeimman oikeuden tuomiot STS-Pankin asiassa annettiin 4 heinäkuuta 1997. Saman kuun lopussa ministeri Alho kävi omasta aloitteestaan yleisluonteisen keskustelun sattumalta tapaamansa apulaisoikeuskanslerin kanssa siitä, onko ylipäänsä mahdollista tehdä sopimusta korkeimman oikeuden tuomitsemasta vahingonkorvauksesta. Vaikka tässä keskustelussa ei ollut erikseen kysymys Sundqvistin vahingonkorvauksesta, pitää valiokunta varsin todennäköisenä, että Alhon käynnistämän keskustelun taustasyinä olivat juuri alkukuussa annetut STS-Pankin tuomiot.

Valtiovarainministeriön virkamiehet sopivat tapaamisen ministeri Alhon kanssa pidettäväksi 29 elokuuta. Tapaamisessa tulisi esille kysymys Sundqvistin vahingonkorvauksen sopimisesta. Päivää ennen tätä neuvottelua Alho pyrki järjestämään tapaamisen apulaisoikeuskanslerin kanssa, kuten hän itse toteaa, ottaakseen yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon ikään kuin virallistemmin. Tapaaminen ei järjestynyt, mutta Alholle tarjoutui tilaisuus keskustella asiasta viraston kansliapäällikön kanssa. Kansliapäällikkö Helminen kiinnitti ministeri Alhon huomiota yleisen linjan merkitykseen, juridisen asiantuntemuksen tarpeeseen ja siihen, että jos tehdään julkisuudessa esillä olleita pankinjohtajia koskeva huojennuspätös, asia herättää julkista huomiota.

Valtiovarainministeriössä 29 elokuuta pidetyssä neuvottelussa ministerille esiteltiin kunkin vastaajan tilanne ja ne toimenpiteet, joihin heihin nähden voidaan ryhtyä. Sundqvistin osalta tehtiin selkoa niistä aiemmista toimista, jotka oli tehty hänen varallisuusasemansa ja tulojensa selvittämiseksi; ulosottokertymä todettiin vähäi-

seksi. Uuden Sundqvistiä koskevan ulosottoselvityksen todettiin olevan tulossa. Vanhempi hallitussihteeri Nuutinen ilmaisi muuhun käytäntöön vedoten mielipiteenään, että olisi tärkeä selvittää vielä tarkemmin ulosottoseikkoja, etenkin kun ulosottoviranomaisilla on oma uusi iskuryhmänsä. Ministerin mielestä uusia ulosottoselvityksiä ei kuitenkaan tarvittu, koska sellaiset oli jo suoritettu ja asia on ollut poliisitutkinna.

Vastauksenaan neuvottelun eräänlaiseen pääkysymykseen ministeri ilmoitti, että sovintoratkaisu voidaan tehdä Sundqvistin kanssa. Sovintoratkaisun tasosta käydyssä keskustelussa lähtökohdiksi muodostui kolme seikkaa: 1) muiden STS-Pankin entisten johtokunnan jäsenten pääluvun mukainen korvausvelvollisuus on 770.000 markkaa, 2) Sundqvistin maksukyky oli hänen oman ilmoituksensa mukaan 1,0 miljoonaa markkaa ja 3) Sundqvistin korvausmäärän tuli olla vähintään kaksinkertainen muiden johtokunnan jäsenten korvauksiin verrattuna. Keskustelun päätteeksi ministeri Alho ilmoitti, että sovintoratkaisuun pyritään ja että korvausmääräksi pyritään neuvottelemaan 1,5 miljoonaa markkaa.

Ulf Sundqvistin tuloja ja varallisuutta koskeva uusi ulosottoselvitys aloitettiin 1.9.1997. Sundqvistiä pyydettiin toimittamaan 12.9. mennessä lisäselvityksinä vuoden 1996 ja alkuvuoden 1997 osalta luettelot hänen toimeksiantajistaan (asiakasreskontra) sekä yhteenveto osakemistuksista. Näiden lisäselvitysten toimittaminen jäi kuitenkin sikseen, kun ministeri Alho 10.9. ilmoitti toimitusjohtaja Matinlassille, että Sundqvistiä koskeva täytäntöönpano tulee keskeyttää neuvottelujen käymisen ajaksi, ja kun sopimus Sundqvistin kanssa sittemmin tehtiin.

Ministeri Alho teki kyseisen ratkaisunsa ilman virkamiesvalmistelua ja ilman esittelyä. Päätöksestään hän ilmoitti suullisesti Matinlassille, joka keskusteltuaan asiasta ministeriön virkamiehen kanssa on katsonut ministerin kannanoton sitovaksi ja toiminut heti sen mukaisesti. Jo tänä samana päivänä tai sitä seuraavana päivänä Sundqvist ilmoitti Matinlassille kykenevänsä

1,2 miljoonan markan suoritukseen, joka perustuu ulkopuoliseen rahoitukseen.

Tämän jälkeen sovintoprosessi eteni siten, että ministeri Alho ilmoitti olevansa valmis hyväksymään Sundqvistin ilmoittaman 1,2 miljoonan markan suuruisen korvaussumman. Se sijoittuu suunnilleen ministeri Alhon määrittelemän neuvottelutavoitteen ja Sundqvistin maksukykyään koskevan alkuperäisen ilmoituksen puoliväliin.

Tapahtumien kulusta, ennen kaikkea ministeri Alhon ennakkollisista yhteydenotoista oikeuskanslerinvirastoon, perustuslakivaliokunta on tullut siihen käsitykseen, että hän koki tärkeäksi saavuttaa sovintoratkaisu Ulf Sundqvistin ja ehkä muidenkin STS-Pankin entisen johtokunnan jäsenten vahingonkorvausasiassa. Alhon mielestä sovintoon pääsemiseen oli syystä tai toisesta myös kiire, mille ei ole löytynyt pätevää selitystä. Valtiovarainministeriössä elokuun lopulla käydyssä myöhemmän sovintoprosessin kannalta keskeisessä neuvottelussa ministeri Alho omaksui aktiivisen roolin, mikä näyttää vastaavan hänen toimiensa laatua tässä asiassa jo edeltävien viikkojen aikana. Ministeri asetti neuvotteluille jo ensi vaiheessa yksiselitteisen markkamääräisen tavoitteen ja asetui selkeästi eri linjalle ulosotto toimien tarpeellisuuden nähden kuin ministeriön asianomaisen yksikön juristivirkamies. Jälkimmäisen seikan merkitystä osaltaan ilmentää se, että hallitussihteeri Nuutinen tämän jälkeen ilmaisi virkatovereilleen halunsa olla poissa asian jatkokäsittelyistä.

Ministerin ratkaisu ulosoton keskeyttämisestä on selvästikin ministerivastuullaista tarkoitettu virkatoimi. Sitä saatetaan kuitenkin pitää sellaisena valmistelevana toimenpiteenä, että ministeriöasetuksen mukaisen esittelymenettelyn seuraamisen välttämättömyys voidaan nähdä tulkinnanvaraiseksi asiaksi. Kun otetaan huomioon esittelymenettelyn pääsääntöisyys ministeriössä ja keskeyttämisen välittömät oikeusvaikutukset olisi valiokunnan mielestä ns. hyvän hallintotavan mukaista ollut, että näin merkittävässä kysymyksessä edetään tavanomaiseen tapaan virkamiesvalmistelun pohjalta ja tehdään kirjallinen ratkaisu esittelystä. Minis-

terin tässä suhteessa osoittama omatoimisuus menettelyssä ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole selvästi lainvastaista, vaikka poikkeuksellinen menettely on osoittanut puutteellista harkintaa.

Esittelymenettelyn käyttöä olisi puoltanut myös keskeyttämistoimenpiteen poikkeuksellisuus: tämä velkojатаhon oma toimenpide tehokkaasti esti ulosottoviranomaista saamista sellaista selvitystä, jota ei ollut sen käytettävissä vuoden 1994 ulosotto selvityksen aikaan ja joka olisi saattanut avata uusia mahdollisuuksia ulosmittaukseen. On arvioitavissa, että vaaditun lisäselvityksen avulla olisi voitu koota vastaavanlaisia tietoja Sundqvistin taloudellisesta asemasta kuin sittemmin saatiin kihlakunnansyyttäjä Kampparin lokakuussa 1997 käynnistämän esitutkinnan perusteella. Valtionsyyttäjä Rappen syyttämättäjättämismääräyksen mukaan "ulosoton tuloksettomuus johtui saadun selvityksen mukaan siitä, että täytäntöönpanoa pyytänyt Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal - Silta Oy itse määräsi ulosotto toimenpiteet keskeytettäväksi jo ennen kuin ulosottoviranomaiset olivat saaneet selvitettyä Sundqvistin toimeksiantajia, joilta hänellä mahdollisesti oli ulosmittattavissa olevia saatavia."

Alho teki keskeyttämismääräyksiä vain kaksi päivää ennen kuin Sundqvistin määräaika lisäselvitysten toimittamiseen päättyi. Valiokunnan mielestä ratkaisu on ennen muuta osoitus hätköinnistä ja huonosta harkinnasta eikä perustetta toimenpiteen äkkinäiselle suorittamiselle ole selvinnyt.

#### *Esteellisyys*

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa säädetään esteellisyysperusteista hallintomenettelyssä. Säännös koskee hallintoasioiden käsittelyä myös valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Säännöksen tarkoittamana hallintoasian käsittelynä on pidettävä valtion vakuusrahastolain 14 §:n mukaisen toimiohjeen antamista ja sitä edeltäviä valmistelevia käsittelyvaiheita.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1 - 5 kohdan mukaiset erityiset esteellisyysperusteet eivät ole merkityksellisiä nyt arvi-

oitavana olevan tapauksen kannalta. Merkitystä voi kuitenkin olla 6 kohdan säännöksellä, jonka mukaan esteellisyys aiheutuu myös silloin, jos luottamus virkamiehen (myös ministerin) puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällainen syy voi olla esimerkiksi kiinteä ystävyys- tai kiistasuhde asianosaiseen taikka muunlainen vahva sidonnaisuus tai lojaalisuus. Joka tapauksessa syy on esteellisyyden perustaakseen oltava jotenkin erityinen lainkohdan tarkoittamalla kvalifioidulla tavalla.

Ministeri Alhon nyt arvioitavana oleva päätös koski Sundqvistin kanssa solmittavaa, tälle taloudellisesti edulliseksi katsottavaa sopimusta. Sekä Alho että Sundqvist ovat pitkään olleet saman puolueen jäseniä ja Sundqvist lisäksi ollut tuon puolueen puheenjohtaja.

Nykyisten esteellisyyssäännösten ja niiden vakiintuneen tulkinnan perusteella ei voida asettaa sääntöä, jonka mukaan ministeri olisi yleisesti esteellinen osallistumaan samaan puolueeseen kuuluvaa henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Saman puolueen jäsenyydellä saattaa kuitenkin olla täydentävää ja esteellisyyden aiheutumista vahvistavaa merkitystä, jos sen lisäksi päätöksentekijän ja päätöksestä hyötyvän välillä olisi erityisen kiinteä, esimerkiksi taloudellinen tai henkilökohtainen suhde taikka lojaaliteettivelvoite. Tällaisen kiinteän yhteyden olemassaolosta Alhon ja Sundqvistin välillä ei ole saatu näyttöä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ministeri Alho ei ollut oikeudellisesti esteellinen päättäessään toimiohjeesta Sundqvistin korvausasiassa.

#### *Korvauksen sopiminen*

Ulf Sundqvistin korvausvastuu oli lainvoimaisesti ratkaistu korkeimman oikeuden tuomioilla. Kysymyksessä oli yksityisoikeudellisen oikeussubjektin, Arsenal-Sillan, yksityisoikeudellinen korvaussaatava Sundqvistilta. Asianomaisista säännöksistä ja Arsenal-Sillan omaisuudenhoito-yhtiöluonteesta johtuu, että sovintoratkaisuun tarvittiin velkojan ja velallisen tahdon lisäksi ministerin hyväksyminen. Ministerin valta antaa toimiohje ei kuitenkaan tarkoita pakkoa sen antamiseen. Ministeri Alhon hyväk-

syvän toimiohjeen saatuaan Arsenal-Silta luopui sopimusteitse suuresta osasta korvauksia. Ministerin toimiohje vastasi sisällöltään Arsenal-Sillan toimitusjohtaja Matinlassin ministeriölle tekemää esitystä.

Tällainen lopullisen tuomioistuinratkaisun jälkeen tehty sopimus on oikeusjärjestyksen mukaan sinänsä täysin mahdollinen ja sopimus on pätevä, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu. Tuomiolla vahvistetun korvauksen sopimisen motiiveina voidaan yleisellä tasolla pitää esimerkiksi perinnän helpottumista ja nopeutumista sekä sen onnistumisen varmistamista. Sovintoratkaisun avulla velkoja pyrkii turvaamaan itselleen osan korvaussaatavastaan. Sundqvistin korvausvastuun sopimisen motiivina on valtiovarainministeriössä pidetty sitä, että näin saatiin Arsenal-Sillalle edes osa tuomitusta vahingonkorvauksesta. Valtion omistajanvaltaa käytettäessä tulee kiinnittää huomiota myös yleiseen etuun.

#### *Yhdenvertaisuus*

Korvauskysymysten sopimisissa oli valtiovarainministeriössä noudatettu sitä periaatetta, että sovinto voidaan tehdä, jos korvausvelvollisuuden tuomitut vastaajat suorittavat pääluvun mukaisen markkamäärän sekä tuomitusta vahingonkorvauksesta että oikeudenkäyntikuluista. Viivästyskorkojen maksamista ei pääsääntöisesti ollut vaadittu sovintoratkaisuissa. - Ministeriössä toukokuussa 1997 laaditussa muistiossa esitettiin yhdenvertaisuuden kannalta varoitus siitä, että uusissa sovintoratkaisuissa poikettaisiin vastaajien eduksi pääluvun mukaisista korvauksista.

STS-Pankkia koskevat sovintoratkaisut, jotka tehtiin samanaikaisen neuvotteluprosessin päätteeksi saman ministeri Alhon antaman toimiohjeen perusteella, olivat muiden kuin Sundqvistin osalta pääluvun mukaisia. Pääluvun mukaan laskettu korvausvelvollisuus Sundqvistin osalta olisi ollut ilman viivästyskorkoja noin 5,7 miljoonaa markkaa. Valtiovarainministeriössä on katsottu, että 1,2 miljoonan markan sovintoratkaisu Ulf Sundqvistin korvausvelvollisuudesta tehtiin neuvottelujen perusteella ja ta-

loudellisin perustein sekä ottaen huomioon se, että Sundqvistin korvausmäärän tulee olla huomattavasti korkeampi kuin muilla STS-Pankin entisillä johtokunnan jäsenillä (770.000 markkaa). Sovintoratkaisu ilmoitetaan tehdyksi sen tosiasian pohjalta, ettei Sundqvistiltä ollut saatu ulosmitatuksi omaisuutta eikä tuloja korvausvelvollisuuden täyttämiseksi. Sopimuksen avulla saatiin Arsenal-Sillalle tuloutetuksi edes osa Sundqvistin maksettavaksi tuomitusta korvauksesta.

Sundqvist-sopimus poikkeaa aiemmasta käytännöstä siinä, ettei sen mukainen korvaus vastaa pääluvun mukaista korvausmäärää. Perustuslakivaliokunta on arvioinut asiaa hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan "ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä". Tämä säännös ilmaisee perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Uudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 42/II) säännöstä luonnehdittiin seuraavasti: "Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate."

Ulf Sundqvistin kanssa tehty sopimus oli muodollisesti Arsenal-Sillan velallisensa kanssa tekemä yksityisoikeudellinen oikeustoimi. Yhtiön hallitus päätti sopimuksen tekemisestä ja yhtiön puolesta sopimuksen allekirjoitti yhtiön toimitusjohtaja. Yhdenvertaisuuden noudattamista ei ole lainsäädäntötasolla kohdistettu yksityisoikeudellisiin vahingonkorvausten huojentamissopimuksiin.

Arsenal-Sillan toiminta huojentamissopimuksissa on kuitenkin osaksi järjestetty lainsäädännöllä. Yhtiön toimintavapaus on tässä kohdin sidottu siten, että sovintotarjouksen hyväksymiseen vaaditaan ministerin päätös.

Ministeriön toimiohje on oikeudelliselta kannalta erityinen muoto valtion Arsenal-Siltaan kohdistamaa omistajanhallintaa. Normaalisti omistajanhallinta tapahtuisi osakeyhtiölainsäädännön mukaisesti, mutta vakuusrahastolain 14 § antaa erityissäännöksenä valtiolle tavanomaista laajemman ja yksityiskohtaisemman vallan puuttua omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan.

Sundqvistin korvauksesta ei siten ollut mahdollista tehdä sopimusta ilman ministeri Alhon toimiohjeen muodossa antamaa hyväksyntää. Ministeri Alhon toimiohjeratkaisu oli sovintosopimuksen oikeudellisesti merkittävä edellytys ja siksikin kiistatta ministerivastuulain tarkoittama virkatoimi, jossa on otettava huomioon myös hallitusmuodon 5 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset.

Sovintokysymyksiä kosketeltiin yleisesti hallituksen kertomuksessa niistä toimista, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1994 ovat antaneet aiheita. Kertomuksessa todetaan: "Pääluvun mukaiset ratkaisut on nähty toistaiseksi neutraaleimpina vaihtoehtoina. Asiakokonaisuus on ongelmallinen ja mikäli tässä suhteessa muihin sovintoratkaisumalleihin päädyttäisiin, edellyttää se eduskunnan antamia ohjeituksia ja linjauksia asiassa." Tämän kannanoton merkitys on lähinnä poliittinen eikä sillä voi olla oikeussäännön sitovuutta.

Arvioitaessa ministeri Alhon toimiohjeratkaisua yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen oikeudellinen merkitys on sillä, keiden kohteluun Ulf Sundqvistin ministeri Alhon ratkaisun myötä saamaa kohtelua tulee verrata. On kiistatonta, että Sundqvist-sopimuksen mukainen korvaussumma rakentui eri lähtökohdalle kuin aiemmissa sovintoratkaisuissa, jotka perustuivat pääluvun mukaan laskettuun korvausmäärään. Sundqvistin kanssa sovittu korvaus muodostui oleellisesti pienemmäksi kuin pääluvun mukainen korvaus olisi ollut. Tähän liittyen merkitystä on myös tiedoilla Ulf Sundqvistin käytettävissä olevista tuloista ja siten hänen potentiaalisesta maksukyvyystään. Vuoden 1995 esitutkinnan yhteydessä laaditusta tarkastuskertomuksesta ilmenee, että Sundqvistin käytettä-

vissä olevat tulot vuosina 1991 - 1994 olivat kiinteiden menojen jälkeen noin 40.000 - 50.000 markkaa kuukaudessa. Sundqvistin hyvätuloisuus oli ministeri Alhon ja asian valmisteluun osallistuneiden tiedossa. Yhdenvertaisuutta koskevassa kokonaisarviossa ei voi sivuuttaa, että Sundqvistin asiassa oli kysymys kaikissa oikeusasteissa käsitellystä ja viimeksi korkeimmasa oikeudessa jo merkittävästi sovitellusta korvausvelvollisuudesta ja että Sundqvist ja hänen lähisukulaisensa olivat saaneet kyseisistä vahinkoa aiheuttaneista luototusjärjestelyistä tuntuva henkilökohtaista etua. Sivuuuttaa ei voi myöskään sitä, miten tavalliset velalliset joutuvat laskemaan elintasoaan.

Ulf Sundqvist on muihin korvausvelvollisiin nähden valiokunnan käsityksen mukaan saanut osakseen edullisena pidettävän kohtelun ministeri Alhon toimiohjeratkaisun ja ulosoton keskeyttämisen takia. Arvioitaessa yhdenvertaisuusperiaatetta viranomaiskäytännön näkökulmasta voidaan periaatteen keskeisenä merkityksenä ymmärtää olevan vaatimus viranomaisen ratkaisutoiminnan johdonmukaisuudesta. Pääluvun mukaisesta linjasta poikkeamista ministeri on perustellut tässä tapauksessa tuloksettomien ulosottoyritysten perusteella muodostuneeseen kuvaan Sundqvistin maksukyvyystä tai oikeammin hänen konsulttituloihinsa kohdistuneen ulosmittauksen huonoista tuloksista.

Ministeri Alho oli tietoinen tästä asiantilasta ja tuntui uskovan uusienkin ulosottoyritysten tehottomuuteen. Samat käsitykset näyttivät ohjaavan myös varsinaisen velkojатаhon, Arsenal-Sillan, toimia sovintoprosessin aikana. He ikään kuin mukautuivat tilanteeseen. Sundqvistin käytettävissä oli kaksi huomattavan suurella luottovaralla varustettua shekkitiliä, jotka näyttivät tarjoavan hänelle mahdollisuuden joko hyväksyä oman maksukykyensä kannalta siedettävän suuruinen sovintokorvaus tai jatkaa siihen saakka tehokkaasti osoittamaansa maksuhaluttomuutta. Näitä voidaan pitää seikkoina, jotka tavallaan tekevät heidän kannaltaan ymmärrettäväksi sen, että pääluvun mukaisesta korvauskäytännöstä luovuttiin Sundqvist-sopimuksessa ja



etsittiin velkojalle taloudellisessa mielessä toisenlaista kelvollista ratkaisua.

Viimeksi todettu ei muuta sitä, että Sundqvist-sopimuksen on objektiivisesti ottaen katsottava merkitsevän poikkeamista yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perustuslain yhdenvertaisuusnormin sisältö tai siitä sallitun poikkeamisen perusteet eivät kuitenkaan ole selviä seikkoja. Yhdenvertaisuusnormin sisältöä valaisee ennen muuta perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka painottuu lakien säätämisvaiheen arvioihin. Valiokunta on lakiehdotuksia arvioidessaan usein katsonut, ettei yhdenvertaisuusnormi edellytä kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia, ja etenkin uudemmassa käytännössään myös tähdentänyt, ettei hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormista voida johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle. Tämä normin sisältöä koskeva tietynasteinen epäselvyys johtaa käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa - kun varsinkin otetaan huomioon hallitusmuodon 6 a §:stä ilmenevä rikosoikeudellinen lainalaisuusperiaate - siihen valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden päätelmään, että ministeri Alhon toimintaa ei perustuslain yhdenvertaisuusnormin kannalta voida pitää lainvastaisena. Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta arvioituna ministeri Alhon toimintaa ei kuitenkaan voida pitää yleistä oikeustajua vastaavana eikä hyväksyttävänä.

### Johtopäätös

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ministeri Arja Alhon menettely asiassa, joka päättyi muistutuskirjelmässä mainittuun Ulf Sundqvistille tuomitun vahingonkorvauksen sopimiseen, on edellä todetuissa kohdissa joko ollut moitittavaa oikeudellisin perustein tai antanut aiheita arvostelulle toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä syistä mutta että ministeri Alhon menettely ei ole ollut sillä tavoin lainvastaista kuin ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitetaan.

### Alaviitteet

<sup>1</sup> Valtion vakuusrahasto oli alun alkaen eduskunnan vastattavana oleva rahasto, jonka hallin-

toneuvoston muodostivat eduskunnan pankki-valtuutetut. Hallintoneuvosto valitsi rahaston johtokunnan, jonka tehtävänä oli johtaa rahaston toimintaa. Vakuusrahasto siirrettiin eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen 1.5.1996 lukien. Rahastoa hoitaa valtiovarainministeriö. Rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo eduskunnan valitsema valtuusto.

<sup>2</sup> Heitä koskevat neuvottelut käytiin Silta-pankin ja Arsenal-Sillan kanssa. Kummankin neuvottelutuloksen hyväksyi valtion vakuusrahaston johtokunta, joka myös antoi Silta-pankin johtokunnalle ja Arsenal-Sillan hallitukselle tästä toimiohjeen.

<sup>3</sup> Alho on kuvannut tapausta kirjassaan "Kafka kävi meillä" seuraavasti: "Heinäkuun lopulla satuin sitten kerran apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kanssa valtioneuvoston linnan lounaspöytään samaan aikaan. Juttelimme kaikenlaista. Kun juuri vahingonkorvauskanteet pyörivät päässäni, kysyin hänen näkemystään asiassa. Kerroin tuoreimmasta korkeimman oikeuden päätöksestä ja korvauksista, joista ei voi selvitä. Pasanen siinä pohdiskeli ja sanoi sitten, että kylähän se niin taitaa olla, että sopimalla saadaan paras lopputulos. Keskustelu oli aivan epävirallinen. Minulla ei tuolloin ollut mitään tietoa Sundqvistin aikeista saati Arsenal-Sillan tavoitteista." *Alho, Arja, Kafka kävi meillä, Jyväskylä 1997, s. 181-182.*

<sup>4</sup> Arsenal-Silta haki seuraavana päivänä korkeimman oikeuden tuomioiden täytäntöönpanoa.

<sup>5</sup> Alho selostaa yhteydenoton syytä näin: "Elokuun lopulla työpalaverissa kävi ilmi, että ... Matinlassi ja vakuusrahaston virkamiehet olivat varanneet minulta ajan 29.8. keskustellakseen korkeimman oikeuden päätöksestä STS-pankin osalta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. ... Muistin lounaskeskusteluni apulaisoikeuskansleri Pasasen kanssa. Päätin ottaa yhteyttä oikeuskanslerin virastoon ikään kuin virallisemmin. Kansliapäällikkö Klaus Helminen pistäytyi huoneeseeni päivää ennen tulevaa keskustelua." *Alho, emt.s. 190.*

<sup>6</sup> Alho kuvaa keskustelua seuraavasti: "Asiasta ei kovin pitkää keskustelua käyty ... Hän (= Helminen) kuitenkin viittasi maksuvapautuslakiin ... Muutoinkin tämäläisissä asioissa sopiminen oli kuulemma yleistä." *Alho, emt.s. 191.*

<sup>7</sup> Alho kuvaa pääministerin informoinnin näin: "En varannut häneltä (= Lipposelta) varsinaista aikaa, vaan tavanomaisten kokousrutiinien jälkeen puhuin hänen kanssaan hetkisen tilanteesta. Kerroin, että korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen on pakko toimia ja että aikaa oli vähän. Kerroin, että olin saanut oikeuskanslerinvirastosta tuen käsitykselleni, että asiassa voidaan hakea sopimusta. Hänestä se kuulosti järkevältä." *Alho, emt.s. 191.*

<sup>8</sup> *Alho, emt.s.91 - 192* , kertoo kysyneensä, voidaanko sopimuksella saada parempi taloudellinen lopputulos kuin ulosotolla, ja saaneensa vastaukseksi "ilman muuta kyllä". Alho oli myös viitannut keskusteluunsa oikeuskanslerinviraston kanssa ja sanonut, että hänen puolestaan voidaan käynnistää keskustelut mahdollisesta sovintoratkaisusta. Alhon mielestä "pääjohtajan vastuun pitäisi olla kutakuinkin kaksinkertainen, kuten korkeimman oikeuden päätöksessä oli ajateltu".

<sup>9</sup> *Alho, emt.s. 192* , perustelee toimenpidettä seuraavasti: "Minusta ei ollut tarpeellista kiirehtää selvitystä kotimaisista toimeksiantajista kesken sovitteluneuvotteluja, koska järkeni mukaan Sundqvistilta menee samalla maksukyky. Niinpä ulosoton täytäntöönpanoa lykättiin sovintoneuvottelujen ajaksi."

<sup>10</sup> Pääministerin mukaan ministeri Alho oli tällöin todennut, että asia on yleisen merkityksensä takia kerrottava julkisuuteen, mihin käsitykseen pääministeri yhtyi.

### *Valiokunnan päätös*

Edellä esitetyn perusteella 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 entinen ministeri Arja Alho ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menettänyt lainvastaisesti.*

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkea-aho /kesk  
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok  
Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

*Eduskunnalle*

Toinen valtiovarainministeri Arja Alho hyväksyi poliittisella päätöksellä 23.9.1997 valtion puolesta entisen STS-pankin entisen pääjohtajan Ulf Sundqvistin kanssa tehdyn sopimuksen, jolla Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy eli käytännössä Suomen valtio luopui 13,8 miljoonan markan osalta eli yli 90 %:sesti korkeimman oikeuden mainitulle entiselle pääjohtajalle tuomitsemasta korkoineen yli 15 miljoonan markan vahingonkorvauksesta. Vahingonkorvaus oli tuomittu mm. holtiittoman lainanannon johdosta, mistä syystä suomalaisille veronmaksajille oli syntynyt eräiden arvioiden mukaan jopa kolmen miljardin markan suuruusluokkaa olevat tappiot.

Ministeri Arja Alho näyttäisi tosiasiasa poliittisella päätöksellään mitätöineen korkeimman oikeuden tuomion, jota jo oli alempien oikeusasteiden päätöksiin nähden kohtuullistettu. Ministerin päätöksen perusteluja ja siihen liittyneitä pohjatietoja ei ole kerrottu julkisuuteen. Se, että näin entistä pääjohtaja Ulf Sundqvistilta saatiin edes vajaa kymmenen prosenttia hänelle korkeimmassa oikeudessa kohtuulliseksi katsotusta vahingonkorvaussummasta, on ainoa julkilausuttu perustelu. On syytä selvittää, oliko ministerillä laillinen oikeus poliittisella päätöksellä mitätöidä tässä tapauksessa ylimmän oikeusasteen tuomio, jota kaikkien osapuolten on noudatettava ja hankkiko ministeri kaikki asian ratkaisemiseen vaikuttavat tiedot ennen päätöksen tekoa.

Asian yhteydessä on julkisuudessa väitetty, että pankinjohtaja Ulf Sundqvistin omaisuuden ja tulojen todellista määrää ei ole asianmukaisesti selvitetty. Helsingin ulosottoviraston selvitys- ja perintätoimet väitetään keskeytetyn ennen osapuolten välisen sopimuksen syntymistä. Ulosotonhaltija oli saanut vast'ikään aiempaa tehokkaammat keinot asioiden selvittämiseksi. Mahdollisen keskeyttämismenettelyn laillisuus sekä se, kenen määräyksestä ja mistä syystä kes-

keytys olisi tapahtunut, on syytä selvittää ja julkistaa.

Entinen pääjohtaja Ulf Sundqvist saanee vähentää verotuksessa maksamansa 1,2 miljoonan markan vahingonkorvauksen tulonhankkimiskuluina. Näyttäisi siltä, että tätäkään seikkaa ei ole otettu huomioon ministeri Arja Alhon harkitessa Sundqvistille annetun yli 90 %:n helpotuksen suuruutta. Eräiden laskelmien mukaan entinen pääjohtaja Sundqvist, joka lähes 30 vuotta on ollut poikkeuksellisen korkeissa asemissa yhteiskunnassa ja erittäin hyvätuloinen ja jolla aivan viimeaikoinakin näyttäisi olleen merkittäviä tuloja, jopa hyötyi niistä toimenpiteistä, joilla hän tosiasiasa edesauttoi Suomen ajautumista rehelliselle työväestölle ja muille veronmaksajille valtavan kalliiksi tulleeeseen pankkikriisiin. On huomattava, että asianomainen kykeni maksamaan 1,2 mmk:n summan heti sopimuksen synnyttyä. On syytä selvittää, minkäsuuruisen vahingonkorvauksen ministeri Arja Alho mm. verovähennysoikeuden huomioon ottaen tosiasiallisesti jätti entisen STS-pankin pääjohtajan Ulf Sundqvistin vastattavaksi, toteutuiko ministerin menettelyssä kohtuullisuus ja maan etu ja käytikö hän mahdollisesti virka-asemaansa väärin.

Toinen valtiovarainministeri Arja Alho teki päätöksensä koko valtioneuvostoa tai edes sen raha-asiainvaliokuntaa tai talouspoliittista ministerivaliokuntaa kuulematta, vaikka kyseessä oleva rahamäärä on huomattava ja päätös on mitä ilmeisimmin valtiota sitova ennakkoratkaisu. Menettely saattaa olla vastoin Suomen Hallitusmuodon 40 §:n 2 momentin ja mm. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 b ja 19 §:n määräyksiä. Valtion menetykset kasvavat huomattaviksi, kun kaikille samankaltaisessa asemassa oleville annetaan vastaavan suuruiset, yli 90 %:n helpotukset. Jos näin ei menetellä, kansalaiset eivät ole Suomen Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla yhdenvertaisia lain edessä. On syytä selvittää, menettelikö ministeri Arja Alho laittomasti ja maan ilmeiseksi vahin-

goksi tehdessään puheena olevan poliittisen päätöksen.

Katsomme, että on vakavia syitä perusteellisessa valiokuntakäsittelyssä tarkastaa, onko mainittu valtioneuvoston jäsen tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa toimimalla lainvastaisesti ja maan ilmeiseksi vahingoksi, mikä menettely olisi katsottava virkarikokseksi siten kuin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetaan.

Edellä olevan perusteella ja viitaten lakiin (274/1922, muut. 1222/1990) eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointien lainmukaisuutta esitämme mainitun

lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun muistutuksen ministeri Arja Alhon toimintaa vastaan mainitun lain mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1997

Toimi Kankaanniemi  
Sulo Aittoniemi  
Mikko Kuoppa  
Klaus Bremer  
Riitta Korhonen  
Jukka Tarkka  
Risto Penttilä  
Irja Tulonen  
Sakari Smeds  
Pentti Tiusanen  
Mikko Immonen

**Ministeri Arja Alho, Valtiovarainministeriö****Eduskunta, 7.10.1997*****Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***

Edustaja Toimi Kankaanniemen ym. 30.9.1997 antaman muistutuskirjelmän johdosta totean kunnioittaen seuraavaa:

**Ministerin velvollisuus päättää muistutuskirjelmässä mainitusta asiasta**

Valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) 7§:n mukaan valtioneuvostolle Hallitusmuodon 40§ 1. momentissa säädetyt hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jolle niitä laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistavaksi yleisistunnossa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 19§:n mukaan valtiovarainministeriölle kuuluvat valtion vakuusrahasto ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:tä koskevat asiat. Ministeriölle 25.2.1993 vahvistetun työjärjestyksen 19 §:n perusteella vakuusrahastoa koskevat asiat kuuluvat rahoitusmarkkinayksikölle. Ministerien välistä työnjakoa koskevan 13.4.1995 tehdyn päätöksen mukaan rahoitusmarkkinayksikölle kuuluvat asiat on annettu allekirjoittaneen ratkaistaviksi.

Allekirjoittanut on yllä mainittujen säädösten perusteella ollut velvollinen tekemään päätökset muistutuskirjelmässä mainitusta, entisen STS-Pankki Oy:n johdon maksettavaksi 4.7.1997 tuomittujen korvaussuhteita koskevasta asiasta.

Mitään laissa tai asetuksessa mainittua perustetta asian saattamiseksi valtioneuvoston käsiteltäväksi ei ole ollut. Allekirjoittaneella ei ole ollut myöskään mitään laissa mainittua tai niihin rinnastettavaa esteellisyysperustetta olla ratkaisematta asiaa.

**Vahingonkorvaussuhteiden perintä**

Valtion vakuusrahasto on vakuusrahastolain nojalla teettänyt erityistarkastuksen Suomen Säästöpankki - SSP Oy:ssä, siihen sulautuneissa säästöpankeissa, Säästöpankkien Keskus-Osakepankissa ja entisessä STS-Pankki Oy:ssä. Selvitysten perusteella päätettiin nostaa vahingonkorvauskanteita 27 pankissa noin 300 vastaajan osalta.

Korkein oikeus on 4.7.1997 tuominnut entisen STS-Pankki Oy:n johtajia vahingonkorvauksiin huolimattomasta luotonannosta aiheutuneista luottotappioista. Vahingonkorvaussuhteiden periminen on annettu korvaussuhteissa kantajana toimineen Arsenal-Silta Oy:n (aikaisemmin Siltapankki Oy) tehtäväksi.

STS-Pankki Oy:n entisen pääjohtaja Ulf Sundqvistin osalta sopimusneuvottelut alkoivat tämän aloitteesta elokuun lopussa 1997. Sundqvist ilmoitti pystyvänsä järjestämään rahoituksen maksaakseen osan hänelle tuomituista vahingonkorvauksista. Yhteydenoton jälkeen Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtaja Matinlassi keskusteli neuvottelujen aloitusmahdollisuudesta vakuusrahaston kanssa. Allekirjoittaneeseen asiasta oltiin yhteydessä 29.8.1997. Allekirjoittaneen antamien ohjeiden mukaan neuvottelut käynnistyivät ja johtivat tulokseen 23.9.1997. Neuvottelujen kulun ajaksi enemmistö ulosotto-toimista pidättäytyttiin tilapäisesti ajalla 10.-26.9.1997.

Sopimusneuvottelujen käyminen ja neuvottelutuloksen hyväksyminen perustui siihen, että sopimusteitse saatava suoritus olisi kaiken saatavissa olevan tiedon nojalla suurempi kuin ulosotto-toimin saatavissa oleva korvaus.

**Asian selvittäminen**

Muistutuskirjelmässä pyydetään selvittämään, onko allekirjoittanut ennen päätöksen tekemistä hankkinut kaikki asiaan ratkaisemiseen vaikuttavat tiedot ennen päätöksen tekoa. Muistutuksessa viitataan julkisuudessa esitettyihin väitteisiin Ulf Sundqvistiä koskevan Helsingin poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikön esitutkinnan ja Helsingin ulosottoviraston tutkimusten keskeyttämisestä. Tämän johdosta on todettava seuraavaa:

*Epäiltyjen rikosten selvitys*

Siltapankki Oy toimitti valtion vakuusrahaston esityksestä poliisille esitutkintapyynnön 24.5.1995. Poliisia pyydettiin selvittämään, onko Sundqvist syyllistynyt velallisen epärehellisyyteen (epäiltynä teko hetkenä asianomistajarikos) tai velallisen petokseen (virallisen syytteen alainen rikos).

Marraskuussa 1995 poliisi toimitti velkojalle tietoja, joiden mukaan Sundqvist ei ollut syyllistynyt tutkintapyynnössä mainittuun tai mihinkään muuhunkaan rikokseen. Valtion vakuusrahaston johtokunta päätti tähän tietoon perustuen, esittää velkoja Siltapankki Oy:lle, että se peruuttaisi esitutkintapyynnön ja rangaistusvaatmuksen. Poliisi teki 23.11.1995 päätöksen olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, koska esitutkinnassa oli käynyt ilmi, ettei rikosta ollut tehty eikä asianomistajakaan vaatinut rangaistusta. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että poliisi ei olisi voinut pelkästään asianomistajan pyynnöstä keskeyttää virallisen syytteen alaisen rikoksen tutkintaa, mikäli sillä olisi ollut syytä epäillä rikoksen tapahtuneen.

*Ulosottoimet*

Sundqvistin varallisuus selvitettiin ulosottoesivityksessä 27.5.1994. Tuolloin kaikki varallisuus määrättiin myymis- ja hukkaamiskieltoon.

Varallisuus piti sisällään mm. julkisuudessa esiintyneen huvilan puolikkaan ja arvopaperisalkun, jotka olivat täydestä arvostaan Sundqvistin

muiden velkojen vakuutena. Näin niitä ei voinut ulosmitata.

Muu omaisuus, arvoltaan noin 70 000 markkaa, oli ulosmittauskelpoista. Sopimukseen pääsyn jälkeen tämä omaisuus palautettiin Sundqvistille.

Sundqvistin tulot ovat olleet ulosmittauksessa 22.8.1995 alkaen. Tulojen ulosmittauksesta ei kertynyt lainkaan varoja 23.9.1997 mennessä siitä huolimatta, että ulosottoviranomaisilla on ollut aiempaa paremmat mahdollisuudet 15.3.1997 lukien selvittää henkilöiden tulo- ja varallisuusasemaa.

Korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen ulosotto toiminta aloitettiin määräajassa (kaksi kuukautta päätöksen teosta) ennen takavarikon päättymistä. Sundqvistin tuloja ja varallisuutta koskeva ulosotto selvitys suoritettiin 1.9.1997.

Julkisuudessa olleet maininnat kesken olleesta ulosotto selvityksestä pitävät sisällään kolme kysymystä. Ensiksikin Sundqvistin pantatun arvopaperisalkun sisällöstä, toiseksi Sundqvistin osakeomistukset vuosina 1990-1994 ja kolmanneksi luettelon Sundqvistin toimeksiantajista. Kotimaisista toimeksiannoista olisi ollut mahdollista ulosmitata 1/6-osa. Ulkomaisista toimeksiannoista, jotka ulosotto selvityksen mukaan muodostavat pääosan Ulf Sundqvistin tuloista, ei olisi käytännössä voinut ulosmitata mitään.

Arsenal-Silta Oy:n selvityksen perusteella velkoja on ollut aktiivinen, seurannut ulosoton edistymistä sekä pyytänyt ulosottovirastoa arvioimaan ulosotto teitse todennäköisesti saatavissa olevan varallisuuden määrän. Kulu van vuoden aikana toimitettu ulosmittaus on tehty uuden, aiempaa tehokkaamman ulosottolain mukaisesti.

Kunnioittaen,

Arja Alho  
ministeri

**Kansanedustaja Arja Alho****Eduskunta, 9.12.1997****Perustuslakivaliokunnalle**

Edustaja Kankaaniemen ym. tekemän muistutuksen vuoksi perustuslakivaliokunta kuuli allekirjoittanutta 7 päivänä lokakuuta. Tuossa kuulemistilaisuudessa esitin perusteet toiminnalleni Kankaanniemen muistutuskirjelmän tarkoittamassa asiassa. Esittämieni perusteluiden ja muun asiassa esille tulleen nojalla totean, että en ole syyllistynyt virkatoimessani minkäänlaiseen laittomuuteen. Niinikään katson toimineeni asiassa riittävän huolellisesti ja parhaan käsitykseni mukaan myös oikeudenmukaisesti.

**Päätöksenteon laillisuudesta**

Eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta (274/1922) annetun lain 7§:ssä mainitaan lainvastaisena menettelynä, josta ministeri voi joutua vastuuseen, seuraavaa:

Lainvastaisena menettelynä, josta valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen, pidettävään

- jos hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi sitä edistänyt,

- jos hän on maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi, taikka

- jos hän muuten jossain virkatoimessaan on selvästi lainvastaisesti menetellyt.

Sopimuksessa Arsenal-Silta Oy:n ja STS-Pankki Oy:n entisen pääjohtajan Ulf Sundqvistin vahingon- ja oikeudenkäyntikulukorvausten suorittamisesta 1.200.000 markan kertamaksulla on ollut kysymys yksityisoikeudellisen saata-

van perimisestä mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Sopimuksen sisällössä tai sopijaosapuolten toiminnassa ei ollut mitään sellaista, jota olisi voinut pitää ilmeisen laittomana ja joka olisi antanut aiheen asettaa sopimuksen valmistelun tai asian esittelyn kyseenalaiseksi. Mitä erityisesti velallisen Ulf Sundqvistin menettelyn mahdolliseen laittomuuteen tulee, sitä arvioitaessa oli käytettävissä poliisin suorittaman rikostutkinnan aineisto.

Allekirjoittaneen tehdessä päätöstä ministeriön toimiohjeesta oli perusteltua katsoa, että sopiminen vahingonkorvauksen alentamisesta oli maan edun mukaista. Sundqvistin maksettavaksi 4.7.1997 tuomittu vahingonkorvaus ylitti tulo- ja varallisuustietojen perusteella lasketun maksukyvyn selvästi. Korvauksen sovitteluinen yhteisvastuullisesta pääluvun mukaiseksi samalla tavoin kuin oli menetelty Toijalan Säästöpankin ja Pohjois-Karjalan Säästöpankin tapauksissa ei olisi muuttanut tilannetta ratkaisevasti. Mikäli velkoja Arsenal-Silta Oy olisi päättänyt jatkaa saatavien perintää ulosottoin, olisivat näin saadut korvaukset todennäköisesti jääneet tuntuvasti pienemmiksi kuin velkojalle 23.9.1997 tehdyllä sopimuksella saatu suoritus. Elinkeinotulosta ulosmitattavissa on vain yksi kuudesosa. Sundqvistia koskevan ulosottoselvityksen mukaisista vuosituloista ulosmittauksella saatu summa olisi enimmillään ollut vain murto-osa sopimuksen mukaisesta korvauksesta. Vuosia kestävää pakkoperintää harkittaessa oli lisäksi otettava huomioon ulosmittausta käytännössä vaikeuttaneet seikat: Velallisen tulot muodostuivat suurelta osin ulkomaisten toimeksian-

tajien maksamista palkkioista, joiden tulevasta määrästä ei voinut olla minkäänlaista luotettavaa arviota. Velkojan kannalta valittavana oli varmuudella saatava kertakaikkinen suoritus ja pitkällinen perintätoimi, jonka kuluessa velallisen maksukyky olisi saattanut entisestään heikentä.

Päätös valtiovarainministeriön sopimuksen hyväksymistä koskevan toimiohjeen antamisesta tehtiin lain, valtioneuvoston ohjesäännön ja ministeriön työjärjestyksen mukaisen toimivallan puitteissa ja asiaa valmistelleen virkamiehen esityksestä. Päätöksentekoa ei voi katsoa lain tarkoittamalla tavalla selvästi lainvastaiseksi.

### **Päätöksenteon huolellisuudesta**

Korkeimman oikeuden tuomittua Ulf Sundqvistin osittain yksin, osittain yhteisvastuullisesti neljän muun korvausvelvollisen kanssa maksamaan vahingonkorvauksia ja oikeudenkäyntikuluja allekirjoittanut selvitti yleisesti mahdollisuuden tehdä sovinto lainvoimaiseen tuomioon perustuvasta saatavasta. Apulaisoikeuskansleri Pasasen asiasta esittäneen mielipiteen perusteella tällainen sopiminen oli katsottava lainmukaiseksi.

Velkojayhtiö Arsenal-Silta Oy käynnisti määrääjässä toimet KKO:n tuomion täytäntöönpanemiseksi. Tämän jälkeen otti Sundqvist yhteyttä perintää hoitaneeseen Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtaja Jarmo Matinlassiin tarjoten velkojalle kertakaikkista suoritusta vastineeksi vastuidensa kokonaismäärän alentamisesta. Alustavat neuvottelut käytyään toimitusjohtaja Matinlassi oli yhteydessä valtiovarainministeriöön kuuluvan vakuusrahaston virkamiehiin ja allekirjoittaneeseen. Allekirjoittanut varmisti oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Helmiseltä mahdollisuudet sovinnon tekemiseen ja antoi toimitusjohtaja Matinlassille valtuudet neuvotella sopimuksesta.

Neuvotteluiden kuluessa Sundqvist ilmoitti pystyvänsä hankkimaan ulkopuolista rahoitusta enintään 1.200.000 markan määräisen korvauksen suorittamiseen. Vaikka tälle pohjalle rakennut neuvottelutulos jäi jonkin verran asetetus-

ta tavoitteesta, oli myös velallinen joutunut hankkimaan alkuperäistä lähtökohtaansa suuremman rahoituksen. Neuvottelutulosta oli tämän perusteella syytä pitää tyydyttävänä ja 1.200.000 markan summaa Sundqvistin maksukykyyn todennäköisenä ylärajana.

Neuvotteluiden aikana ei velallisosapuoli antanut ymmärtää maksuhaluttomuuden vaikuttavan neuvotteluiden tulokseen. Neuvotteluja käyneellä Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtajalla - tai neuvotteluita ohjeistaneella allekirjoittaneella - ei ollut mitään perusteltua syytä epäillä Sundqvistin piilottaneen tai hävittäneen omaisuuttaan tai muutoin syyllistyneen velallisen rikokseen. Asiaa oli syytä pitää selvitettyinä poliisin päätettyä Sundqvistiä koskevat rikostutkimukset vuoden 1995 lopussa. Tutkintaan oli ryhdytty juuri nimenomaisesti julkisuudessa esitettyjen, niin kutsutusti yleiseen elämäkokemukseen perustuvien, Sundqvistin varallisuutta koskeneiden epäilyjen vuoksi. Arvioitaessa allekirjoittaneen toiminnan huolellisuutta tässä suhteessa, on syytä todeta asiaa koskevan 23.11. laaditun poliisitutkintapöytäkirjan olevan yksiselitteinen ja kattavan sekä ilmoituksessa tutkitavaksi vaaditut että muut mahdolliset rikokset. Myöhemmin käynnistetty uusi, tällä hetkellä kesken oleva poliisitutkinta ei tätä seikkaa muuta.

Neuvotteluiden loppuvaiheessa allekirjoittanut antoi velkojalle ohjeen lykätä Helsingin ulosottovirastossa vireillä olleita täytäntöönpanotoimia. Ulosottovirasto oli elokuusta 1995 lukien yrittänyt tuloksetta ulosmitata Sundqvistin tuloja. Kuluvaan vuoden keväästä lukien sillä oli ollut käytettävissään uuden, tehokkaamman ulosottolain mukaiset keinot - yhtä vähäisin tuloksin. Syyskuun alussa ulosottovirastossa vireillä oli enää tietojen hankkiminen Sundqvistin määrältään pienestä osakesalkusta ja kotimaisista toimeksiantajista. Oli varsin epätodennäköistä, että Sundqvistilta olisi saatu mitään tässä suhteessa olennaista tietoa. Mahdollisten kotimaisten toimeksiantajien palkkioiden ulosmittauksesta olisi parhaimmillaankin saatu vain pieni murto-osa sopimusneuvotteluiden mukaisesta 1,2 miljoonasta markasta. Sopimuksen viivästy-



minen ja toimeksiantajien tietojen leviäminen ulosottoviraston kautta julkisuuteen olisi sitä vastoin saattanut heikentää Sundqvistin mahdollisuuksia huolehtia sopimusvelvoitteistaan.

Asiaan liittyvät hallintotoimet on tehty riittävän huolellisesti ja eri näkökohdat ja ratkaisuvaihtoehdot huomioon ottaen.

**Päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta**

Allekirjoittanut on pyynnöstään saanut eron valtioneuvoston jäsenyydestä ja kantanut tällä tavalla poliittisen vastuun tekemästään päätöksestä. Eronpyyntö ja poliittisen virhearvion tunnistaminen eivät kuitenkaan merkitse sitä, että allekirjoittanut katsoisi menetelleensä moraalisesti väärin hyväksyessään Ulf Sundqvistin maksettavaksi tuomitun vahingonkorvauksen sovittelu-

misen. Sopimuksen toisena osapuolena ollut Ulf Sundqvist on puolestaan toiminut omassa asiassaan ja omien etujensa mukaisesti. Hänen käsittelemisensä muuna kuin oikeusturvaansa luottavan yksilönä olisi ollut epäoikeudenmukaista, vaikka sillä tavoin olisi ehkä vältetty tunnekuohua aiheuttanut julkinen keskustelu. Erityisesti perustuslakivaliokunnalle on syytä korostaa, että lakien noudattaminen on jo sinänsä lähtökohtaisesti moraalista: Jos järkevä ja maan edun mukainen päätös tehdään lakien mukaan, on sitä pidettävä oikeudenmukaisena.

Kunnioittaen,

Arja Alho  
kansanedustaja

Helsingissä 9.9.1998

#### Perustuslakivaliokunnalle

Tutustuttuani valiokunnalle jaettuun esitutkinta-aineistoon haluan omalta osaltani kirjallisesti kerrata ne seikat, joilla oli omasta näkökulmastani merkitystä hyväksyessäni esittelystä toimiohjeen Ulf Sundqvistin vahingonkorvauksesta.

1. Minulla oli tiedossa poliisin päätös (23.11.1995) olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, jossa poliisi lausuu: "Poliisin tekemän selvityksen perusteella ei ole havaittavissa tutkintapyynnössä (velallisen epärehellisyys) tarkoitettuja rikoksia tai mitään muutakaan rikosta tapahtuneen". Asianomistaja ei olisi voinut estää asian jatkotutkimusta, jos poliisi olisi epäillyt jotain rikokseen viittavaa tapahtuneen. Mainittakoon, että tuolloin oli jo tiedossa Sundqvistin luotolliset shekkitilit ja niiden rahaliikenne. Olin ottanut myös selvää siitä, että kyseiset luotolliset shekkitilit oli perustettu ennen kuin oli tietoa tulevasta perintätoimista saatika käräjäoikeuden päätöstä vahingonkorvauksesta.

Minun on vaikea ottaa kantaa poliisin uudelleen tekemän esitutkinnan (törkeä velallisen epärehellisyys) käsitykseen siitä, että varsin tavanomainen liiketoiminnassa käytetty luotollinen shekkitili ylittäisi nyt syytekynnyksen. Asia on valtakunnan syyttäjä Rappen harkinnassa.

2. Korvaussummaa ei vedetty hatusta kuten IL:ssa 9.9.1998 poliisin väitetään sanoneen. Korvaussumman tavoitetasoksi otettiin johtokunnan muihin jäseniin verrattuna kaksinkertainen vahingonkorvaus, joka Arsenal-Silta Oy:n edustajien ja Sundqvistin kanssa käydyissä keskusteluissa täsmentyi 1,2 miljoonaksi markaksi. Kukaan virkamiehistä ei uskonut kysyessäni asiaa voitavan saada enemmän vahingonkorvausta.

3. Perintätoimien osalta tiedossani oli 27.5.1994 tehty päätös omaisuuden myymis- ja hukkaamiskiellosta. Samoin tiedossani oli, että Sundqvistin tulot olivat olleet ulosmittauksessa 22.8.1995 alkaen ja että 1.9.1997 oli tehty uusi ulosottoselvitys. Näiden ja verottajan tietojen perusteella voitiin vertailla ulosoton ja kertasuorituksen markkamääräistä hyötyä. Ulosottotien valitseminen vahingonkorvauksesta sopimiseen nähden ei olisi tuottanut rahallisesti parempaa lopputulosta. Sundqvistin asiakastietojen saamista lykättiin vain siksi ajaksi, jolloin sovintoneuvottelut olivat loppuvaiheessa. Tosin nämä tiedot olisi voitu saada verottajaltakin.

Arja Alho