

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2013 vp

Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus pääministeri Jyrki Kataisen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokuntaan on 7 päivänä maaliskuuta 2013 saapunut perustuslain 115 §:n nojalla tehty ed. Teuvo Hakkaraisen ja yhdeksän muun edustajan 6 päivänä maaliskuuta 2013 allekirjoittama muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen pääministeri Jyrki Kataisen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi (M 2/2013 vp). Muistutuskirjelmä on tämän mietinnön liitteenä n:o 1.

Asian käsittelyvaiheet

Valiokunta varasi välittömästi muistutuksen saavuttua valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) 3 §:n 1 momentin mukaisesti pääministeri Kataiselle tilaisuuden antaa lausunto valiokunnalle tehdystä muistutuksesta. Katainen toimitti 3 päivänä huhtikuuta 2013 pidettyyn valiokunnan kokoukseen kirjallisen lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 2. Samana päivänä valiokunta kuuli oikeuskansleri Jaakko Jonkkaa. Oikeuskanslerilta saadun selvityksen mukaan hänelle on tehty kanteluja, joiden kohteena ovat osin samat tosiseikat kuin valiokunnan käsiteltävänä olevassa ministerivastuuasiassa. Valiokunta pyysi, että oikeuskansleri selvittää kanteluja tutkiessaan myös pääministerin virkatoimien lainmukaisuutta valiokunnan käsiteltävänä olevassa muistutuksessa tarkoitetuilta osin.

Oikeuskansleri oli valiokunnassa uudelleen kuultavana 16 päivänä toukokuuta 2013. Hän antoi valiokunnalle seuraavilta henkilöiltä saamansa kirjalliset lausunnot:

— entinen valtiosihteeri Velipekka Nummikoski, valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, alivaltiosihteeri Timo Lankinen, entinen taloudellisten asioiden alivaltiosihteeri Jukka Pekkari, osastopäällikkö, ylijohtaja Auni-Marja Vilavaara, neuvotteleva virkamies Riitta Kirjavainen ja entinen erityisasiantuntija Valtteri Nieminen valtioneuvoston kansliasta,

— hallituksen puheenjohtaja, professori Arto Mustajoki, pääjohtaja Heikki Manila, entinen pääjohtaja Markku Mattila, ylijohtaja Ossi Malmberg, entinen ylijohtaja Riitta Mustonen, entinen strategiajohtaja Leena Treuthardt ja lakimies Maija Seppälä Suomen Akatemiasta,

— Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran yliasiamies Mikko Kosonen sekä

— Tekes — teknologian ja innovaatioiden edistämiskeskuksen pääjohtaja Pekka Soini.

Lisäksi Jonkka jätti valiokunnalle Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvetön 25.4.2013 valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta.

Valiokunta kuuli entistä valtiosihteeriä, toimitusjohtaja Velipekka Nummikoskea 28 päivänä toukokuuta 2013 ja professori Pekka Himasta 31 päivänä toukokuuta 2013. Lisäksi valiokunta kuuli 7 päivänä kesäkuuta 2013 valtakunnan-

syyttäjä Matti Nissistä ja professori Leena Halilaa.

Kuulemisten jälkeen valiokunta varasi valtakunnan oikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisesti pääministeri Kataiselle tilaisuuden antaa vastine kertyneestä aineistosta. Katainen toimitti 13 päivänä kesäkuuta 2013 valiokunnalle vastineen, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 3.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonka, Oikeuskanslerinvirasto
- valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- toimitusjohtaja Velipekka Nummikoski
- professori Leena Halila
- professori Pekka Himanen.

MUISTUTUS SEKÄ PÄÄMINISTERI KATAISEN LAUSUNTO JA VASTINE

Muistutus

Muistutuksen tekijät pyytävät perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko pääministeri Katainen tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olenaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lain vastaisesti osallistussaan rahoituksen järjestämiseen Sofos Oy:n tutkimushankkeelle.

Sofos Oy:n omistaa professori Pekka Himanen, joka on muistutuksen mukaan Kataisen ystävä. Katainen on yhdessä Himasen kanssa tavannut syksyllä 2011 Suomen Akatemian, Sitran ja Tekesin edustajat ja keskustellut Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoittamisesta. Ennen tätä keskustelua pääministeri Katainen oli tavannut Himasen ja keskustellut hänen kanssaan hankkeesta ja sen rahoittamisesta.

Valtioneuvoston kanslian tilaamasta tutkimuksesta maksetaan Sofos Oy:lle 700 000 euroa. Muistutuskirjelmän allekirjoittajat katsovat, että Katainen on aktiivisesti toiminut ja edistänyt ystävänsä omistaman Sofos Oy:n intressiä valitsemalla yhtiön suunnitellun tutkimushankkeen toteuttajaksi ja osallistumalla neuvotteluun, jossa valtioneuvoston nimitysvallan alaisten laitosten johtajille esitettiin Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoittamista ilman kilpailutusta ja tavanomaista arviointia. Muistutuksessa pyydetään tutkimaan, onko Katainen toiminut laillisesti ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden.

Muistutuskirjelmässä mainitaan rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttö ja 10 §:n tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Pääministeri Jyrki Kataisen lausunto ja vastine

Lausunnossaan Katainen kuvaa eduskunnalle vuonna 2013 annettavan valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelua ja siihen liittyvää kansainvälistä tutkimushanketta. Hän kertoo keskustelustaan professori Pekka Himasen kanssa sekä järjestämästään tapaamisesta 27.9.2011, johon osallistuivat hänen lisäkseen tulevan yhteistyösopimuksen osapuolten edustajat ja valtioneuvoston kanslian virkamiehiä.

Pääministeri perustelee lausunnossaan seikkaperäisesti, miksi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007), myöhemmin hankintalaki, menettelysääntöjä ei sovellettu tutkimushankkeeseen. Tutkimushanke on yhteisrahoitteinen tutkimus, jonka kustannukset jakautuvat Sitran, Sofos Oy:n, Suomen Akatemian ja Tekesin kesken. Hankkeeseen osallistuvat eivät korvaa suoritettua tutkimuspalvelua kokonaan. Hankkeen lopputulokset ovat myös muiden kuin hankkeeseen osallistuvien osapuolten hyödynnettävissä. Hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käy-

tettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelun kokonaan.

Lausunnossa arvioidaan hallintolain 28 §:n 1 momentissa säädettyjen esteellisyysperusteiden soveltuvuutta käsillä olevaan tapaukseen. Lausunnon mukaan mikään momentin 1—6 kohdan esteellisyysperusteista ei ole merkityksellinen tapauksessa. Tarkemmin tarkastellun 7 kohdan osalta Katainen toteaa, että Himanen on hänen tuttavansa, mutta Himanen ei ole hänelle hallintolain 28 §:ssä tarkoitettu läheinen henkilö. Heidän välillään ei ole muutoinkaan merkityksellistä tai kiinteää tuttavuus- eikä yhteistyösuhdetta tai muuta keskinäistä sidonnaisuutta. He ovat tunteneet toisensa usean vuoden ajan. Kaikki aiemmat tapaamiset ovat perustuneet eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtajan ja ministerin virkatehtävien hoitoon. Himanen on kerran käynyt Kataisen kotona, mutta se ei Kataisen mukaan tee Himasesta hallintolain 28 §:n tarkoittamaa läheistä henkilöä.

Kataisen mukaan hän ei ole osallistunut tutkimushanketta koskevaan varsinaiseen päätöksen tekoon. Hän ei ole myöskään pyrkinyt vaikuttamaan asian käsittelyyn eikä muutoinkaan synnyttämään toiminnallaan epäasiallista vaikutusta. Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen ovat tehneet valtioneuvoston kanslia tilaajana, Suomen Akatemia, Sitra ja Tekes rahoittajina sekä professori Himasen omistama Sofos Oy. Kataisen mukaan kukin taho on tehnyt oman, itsenäisen päätöksen hankkeeseen osallistumisesta ja sen rahoittamisesta. Sopimuksen allekirjoittaneet eivät ole pääministerin, valtioneuvoston kanslian tai edes valtioneuvoston käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa.

Lisäksi lausunnossa tarkastellaan perustuslain 116 §:ssä säädetyn ministerivastuun edellytyksiä, rikoslain 40 luvun säännöksiä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäytöstä. Katainen katsoo, ettei ole syyllistynyt mainittuihin rikoksiin, koska ei ole ollut esteellinen eikä ole hankkinut itselleen tai toiselle hyötyä, aiheuttanut toiselle haittaa tai vahinkoa tai väärinkäyttänyt asemaansa. Myöskään ministerivastuusäännöksen soveltamisedellytykset eivät täyty.

Vastineessaan Katainen toteaa, ettei asian tutkinnassa ole tullut esiin mitään sellaista, joka vaikuttaisi siihen, mitä hän on aikaisemmin lausunut. Hänellä ei ole ollut tutkimushankkeen yhteisrahoitusta koskevassa menettelyssä henkilökohtaisia, taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia tai vaikuttimia. Sopimuksesta ei synny hänelle välitöntä tai välillistä etua, eikä asiaan liity hänen etujaan välittömästi tai välillisesti palvelevia järjestelyjä.

Luottamus hänen puolueettomuuteensa ei ole voinut vaarantua erityisestä syystä sen vuoksi, että hän on esittänyt näkemyksiä viranomaisen käsiteltäväksi tulevasta asiasta. Hänen mukaansa asiassa ei ole voinut muodostua minkäänlaista esteellisyysperustetta. Hän ei ole tutkimushanketta koskevassa menettelyssä muutoinkaan millään tavoin rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti. Kaikkiaan asian käsittelyssä ja tutkimuksen yhteisrahoituksessa on noudatettu lainsäädäntöä ja muutoinkin toimittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Katainen katsoo, että asiassa ei ole perusteita häneen kohdistuville rikosoikeudellisille jatko-toimille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Asian tosiseikasto

Valtioneuvoston kanslia on 20.3.2012 asettanut hankkeen valmistelemaan pitkän aikavälin tulevaisuutta käsittelevää selontekoa. Tulevaisuus-selonteon teemana on Suomen kestävä kasvu ja

kansalaisten hyvinvointi. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2013.

Valtioneuvoston kanslia, Sitra, Suomen Akatemia, Tekes ja Sofos Oy sopivat helmikuussa 2012 Kestävän kasvun malli -tutkimushankkeesta (tutkimushanke). Se on 2-vuotinen yh-

teisrahoitteinen tutkimushanke, jonka vastuullisena toteuttaja on Sofos Oy. Tutkimushankkeen kokonaiskustannukset ovat enintään 800 000 euroa. Sitran, Suomen Akatemian ja Tekesin osuus on yhteensä 700 000 euroa ja Sofos Oy:n 100 000 euroa. Valtioneuvoston kanslia ei osallistu kustannuksiin. Tulevaisuusselonteko-hankkeen asettamispäätöksessä todetaan, että selonteon valmistelulla on tiivis yhteys kansainväliseen tutkimushankkeeseen. Tutkimushankkeen tavoitteena on tuoda uutta tietoa ja näkökulmaa tulevaisuusselonteon valmisteluun.

Tutkimushankkeen valmistelu alkoi alkusyksystä 2011, samoihin aikoihin kun tulevaisuusselonteon valmistelu. Pääministeri Katainen tapasi professori Himasen 16.8.2011. Tapaamisen aikana Himanen oli kertonut olevansa kokoomassa kansainvälistä tutkijaryhmää tutkimaan kestävän talouskasvun malleja.

Valtiosihteeri Velipekka Nummikoski tapasi Himasen 24.8.2011 ja keskusteli tarkemmin tutkimushankkeesta. Nummikosken mukaan kävi heti selväksi, ettei valtioneuvoston kanslialla ollut käytettävissään määrärahoja tutkimushankkeeseen.

Pääministeri Katainen kutsui koolle 27.9.2011 pidetyn kokouksen, johon osallistui hänen lisäkseen Sitran yliasiamies Mikko Kosonen, Suomen Akatemian pääjohtaja Markku Mattila, Tekesin pääjohtaja Veli-Pekka Saarnivaara, professori Pekka Himanen, valtiosihteeri Velipekka Nummikoski ja alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen. Tapaamisessa Katainen kertoi, mitä eduskunnalle vuonna 2013 annettavassa hallituksen tulevaisuusselonteossa on tarkoitus käsitellä. Himanen puolestaan esitteli tutkimussuunnitelmaansa. Katainen esitti, että tulevaisuusselonteon valmistelussa olisi hyvä saada tukea kansainväliseltä tutkijaryhmältä. Lisäksi hän tiedusteli, kiinnostaako kansainvälinen tutkimushanke Suomen Akatemiaa, Sitraa ja Tekesiä ja ovatko ne valmiit osallistumaan sen rahoittamiseen.

Tutkimushankkeen valmistelu jatkui Nummikosken johtamissa neuvotteluissa loka-marraskuussa 2011. Niihin osallistuivat Sitran, Suomen Akatemian ja Tekesin edustajat, Himanen

ja valtioneuvoston kanslian virkamiehiä. Neuvotteluiden keskeinen kysymys oli yhteisrahoituksen saaminen tutkimushankkeelle. Näiden neuvotteluiden pohjalta tutkimushanketta koskeva yhteistyösopimus viimeisteltiin joulukuun 2011 ja tammikuun 2012 välisenä aikana.

Sopimusneuvotteluiden jälkeen rahoittajat hot valmistelivat ja tekivät rahoituspäätöksensä omissa toimielimissään. Käytännössä Sitra, Suomen Akatemia ja Tekes ottivat kantaa valmiiseen ehdotukseen tutkimushankkeen pääsisällöksi, rahoitusrakenteeksi ja toteuttajaksi, eikä niillä näytä olleen vaikutusmahdollisuuksia näihin seikkoihin. Erityisesti Suomen Akatemian hallituksessa ja hallinnossa tutkimushankkeen laatua, siihen osallistumista sekä menettelytapoja arvoiteltiin ankarasti.

Neuvotteluiden jälkeen ja alustavan yhteistyösopimuksen valmistuttua valtioneuvoston kanslia julkaisi 7.2.2012 Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosan verkkoversiossa vapaaehtoista avoimuutta (ex ante) koskevan ilmoituksen Kestävän kasvun malli -tutkimushankkeen suorahankinnasta.

Sopimusosapuolet allekirjoittivat yhteistyösopimuksen 24.2.—1.3.2012 välisenä aikana. Valtioneuvoston kanslian puolesta sopimuksen allekirjoitti alivaltiosihteeri Timo Lankinen neuvottelevan virkamiehen Riitta Kirjavaisen esittelystä.

Tutkimushanketta ei kilpailutettu. Valtioneuvoston kanslian mukaan yhteisrahoitteista tutkimushanketta ei tarvinnut kilpailuttaa, koska hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettun palvelun kokonaan.

Valtioneuvoston kanslian antaman selvityksen mukaan tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen virkamiesvalmistelun yhteydessä tehtiin oikeudellinen arvio siitä, onko tutkimushanke kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Soveltamistulkinnasta ei tehty erillistä päätöstä. Kanslian mukaan tulkinta vahvistettiin

viime kädessä kanslian edustajan allekirjoittaessa sopimuksen. Kilpailutusta koskevaa oikeudellista tulkintaa ei saatettu erityisesti pääministerin tietoon.

Asian oikeudellinen arviointi

Valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellinen vastuu

Perustuslain 114 §:n mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä, vaan sellainen on aina löydettävä muusta lainsäädännöstä, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevästä 40 luvusta, koska rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin. Perustuslain 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, joka osoittaa valtioneuvoston jäsenen menetelleen velvollisuksiensa vastaisesti. Jos rikossäännöksenä tulee kyseeseen ns. yleisluonteinen virkarikossäännös eli tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, on näiden säännösten avoimuuden vuoksi pystyttävä osoittamaan vielä normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut.

Valiokunnan oikeudellinen arvio pääministeri Kataisen toiminnasta

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on vähintään kymmenen kansanedustajan muistutuksen johdosta harkita, onko valtioneuvoston jäsen

menetellyt lainvastaisesti, ja esittää tästä kysymyksestä kannanotto eduskunnalle. Valiokunnan tulee oikeudellisesti ilmaistuna asiassa kertyneen näytön ja tapaukseen sovellettavien oikeussäännösten perusteella esittää käsityksensä muistutuksessa tarkoitetun menettelyn lainvastaisuudesta. Valiokunnan tulee ottaa kantaa siihen, onko asiassa menetelty lainvastaisesti ja, jos näin on, onko kysymys sellaisesta lainvastaisuudesta, jota tarkoitetaan perustuslain 116 §:ssä ja joka voi johtaa syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa (PeVM 10/2010 vp, s. 5/I, vrt. PeVM 6/1998 vp, s. 10/II). Sen sijaan valiokunta ei arvioi toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, joka kuuluu poliittisen vastuun piiriin.

Edellä sanotusta ilmenee, että valiokunnan tehtävän ulkopuolelle jäävät muiden kuin valtioneuvoston jäsenten — ja ylimpien laillisuusvalvojien — virkatoimien tutkiminen. Sen lisäksi, että valiokunnan tutkittavana on pääministerin tutkimushankkeeseen liittyvien virkatoimien lainmukaisuus, on samaa tutkimushanketta koskevia kanteluita oikeuskanslerin tutkittavana.

Perustuslain 114 ja 115 §:stä ilmenee, että perustuslakivaliokunnan tutkinta koskee valtioneuvoston jäsenen virkatoimien lainmukaisuutta. Tutkinnan ulkopuolelle jäävät sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu virkatoimien piiriin (vrt. PeVM 6/1998 vp, s. 10/I). Virkatoimiksi on luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp ja PeVM 16/1981 vp). Virkatoimiksi on myös katsottava esimerkiksi sellaiset varsinaisia ratkaisuja valmistelevat toimet, jotka ovat vain käytännön vakiinnuttamia tai asian laadun sanelemia. Ministerin toiminnan virkatoimi-luonteen kannalta on pidetty merkityksettömänä, johtaako toiminta aikanaan mihinkään ratkaisuihin (PeVM 5/1993 vp).

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston toiminnan johtamisessa ja toimimisesta ministeriön päällikkönä säädetään perustuslain 66 ja 68 §:ssä. Pääministerin tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 3, 4, 15 ja 16 §:ssä. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen

(393/2007) 3 §:n 1 momentin mukaan pääministeri on valtioneuvoston kanslian päällikkö. Kanslian tehtävistä säädetään asetuksen 1 §:ssä. Sen 9 kohdan nojalla tehtäviin kuuluu tulevaisuus- ja muu yhteiskuntapoliittinen suunnittelu.

Pääministeri käynnisti valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelun elokuun lopussa 2011. Valtioneuvoston kanslia asetti 20.3.2012 hankkeen valmistelemaan eduskunnalle annettavaa tulevaisuusselontekoa. Asettamispäätöksen mukaan selonteon valmistelulla ja valtioneuvoston kanslian tilaamalla tutkimushankkeella on tiivis keskinäinen yhteys.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelua tukevaan tutkimushankkeeseen liittyvät Kataisen toimet, kuten tulevien sopimusosapuolten tapaamisen järjestäminen ja siihen osallistuminen 27.9.2011 sekä jatkovalmistelua koskevien toimintaohjeiden antaminen valtioneuvoston kanslian virkamiehille, ovat perustuslain 116 §:ssä tarkoitettuja ministerin virkatoimia.

Esteellisyys

Valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ei ollut erityissäännöksiä ministerin esteellisyydestä edellä mainittujen Kataisen virkatoimien aikaan. Silloin voimassa olleiden, ja nykyisten, säännösten mukaan ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä.¹ Tämä perustui kyseenä olevana aikana hallintolain 27 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan virkamiehen esteellisyyssäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen jäseniä ja siten myös valtioneuvoston jäseniä (HE 72/2002 vp, s. 80/I, PeVM 10/2010 vp, s. 5/II). Jos ministeri on esteellinen, hän ei saa osallistua asian ratkaisemiseen päätöksentekijänä tai esittelijänä. Hän ei saa myöskään muutoin osallistua asian käsittelyyn. Tämä tarkoittaa esteellisyyttä myös yksittäisen hallintoasian valmiste-

luun. Säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Esteellinen virkamies ei saa millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun (HE 72/2002 vp, s. 80/I). Vastuu esteellisyyden arvioinnista kuuluu ministerille itselleen, ja hänen on omalta osaltaan otettava huomioon esteellisyysperusteiden soveltuminen asemaansa ja toimintaansa.

Virkamiehen esteellisyysperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Tapauksen arvioinnissa voidaan lähteä siitä, että pykälän 1 momentin 1, 2, 4—6 kohdan esteellisyysperusteet eivät tässä tule sovellettaviksi. Saadun selvityksen perusteella on myös selvää, ettei momentin 3 kohdan esteellisyysperuste täyty, koska Himanen ei ole Kataiselle pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu muuten erityisen läheinen henkilö.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämän ns. esteellisyyden yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Säännöksessä tarkoitettua "erityisen syy" on oltava ulkopuolisen havaittavissa, ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samansuuruinen kuin momentin 1—6 kohdassa määritellyissä muissa esteellisyystilanteissa. Yleislausekejäävi voi tulla kyseeseen myös silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa (HE 72/2002 vp, s. 82/I, HE 88/1981 vp, s. 23). Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamiehen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä tällä yleisperusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava konkreettinen syy. Momentin 7 kohdan perusteella arvioidaan muun muassa tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde

¹ Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättiin 1.3.2012 voimaan tulleella lailla uusi 17 a §. Pykälän mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Ministeriin sovelletaan hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

(HE 72/2002 vp, s. 82). Tavanomainen tuttavuussuhde ei perusta esteellisyyttä.² Yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden syntyminen ns. ulkopuolisen arvion pohjalta ei välttämättä edellytä, että virkamies on ollut tietoinen puolueettomuutta vaarantavasta olosuhteesta tai että hän on toiminut vilpillisesti tai muutoin epäasiallisesti (PeVM 10/2010 vp, s. 6/I).

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, ettei Katainen ole ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin nojalla esteellinen, kun hän on vuonna 2011 eri tavoin osallistunut toimiin, jotka johtivat sopimukseen kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta. Kataisen ja Himasen lähinnä virka- ja työtehtävien pohjalta syntynyt tavanomainen tuttavuussuhde ei perusta esteellisyyttä. Muistutuksessa ei ole esitetty eikä saadussa selvityksessä ole tullut esille myöskään muita tekijöitä, jotka olisivat kokonaisuutena arvioiden vaarantaneet luottamuksen pääministerin puolueettomuuteen.

Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen

Edellä on esitetty, ettei tutkimushankkeeseen sovellettu hankintalain säännöksiä. Tähän tulkintaan oli päädytty valtioneuvoston kanslian normaalissa virkamiesvalmistelussa. Valiokunnan käsiteltävänä olevan ministerivastuuasian kanalta kysymys hankintalain oikeasta tulkinnasta ei ole merkityksellinen. Merkityksellistä sen sijaan on arvioida, onko kilpailuttamatta jätetty, mahdollisista tavanomaisista menettelytavoista tai hyvän hallinnon periaatteista poikettu tutkimushanketta koskevassa päätöksenteossa Himasen suosimistarkoituksessa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tar-

koitusperiä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp, s. 55/I). Tarkoitussidonnaisuuden vastaista voi olla myös se, että viranomaisen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa.³ Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta (HE 72/2002 vp, s. 55/I).

Pääministerin ja hänen johtamansa valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu tulevaisuus- ja muu yhteiskuntapoliittinen suunnittelu mukaan lukien valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelu. Pääministeri on ollut edellä kerrotuin tavoin aloitteellinen ja aktiivinen, jotta tulevaisuusselonteon valmistelua tukeva kansainvälinen tutkimus tilattaisiin professori Himasen tutkimusryhmältä ja sille järjestettäisiin rahoitus valtioneuvoston kanslian ulkopuolelta. Hän antoi valtioneuvoston kanslian virkamiehille tehtäväksi neuvotella Himasen, Sitran, Suomen Akatemian ja Tekesin kanssa tutkimushankkeen toteuttamisesta ja rahoittamisesta.

Suomen Akatemian edustajien lausunnoista ilmenee, että pääministerin ja valtioneuvoston kanslian osallistuminen tutkimushankkeen valmisteluun on vaikuttanut Suomen Akatemian hallituksen päätöksentekoon ja päätöksen valmistelijoiden liikkuma-alaan. Suomen Akatemia ei ilmeisesti olisi osallistunut tutkimushankkeen rahoittamiseen ilman pääministerin ja valtioneuvoston kanslian taholta esitettyjä arvioita tutkimushankkeen merkityksellisyydestä. Rahoittajatahojen edustajat ovat kuitenkin olleet mukana sopimusneuvotteluissa ja osallistuneet sopimuksen valmisteluun sekä lopuksi sopimusosapuolet ovat omissa päätöksentekomenettelyissään itsenäisesti päättäneet osallistumisestaan hankkeen rahoittamiseen. Valiokunnan tehtävänä olevaan ministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimiseen ei kuulu sen selvittämi-

² Ks. Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon taakat, Porvoo 2011, s. 161.

³ Ks. Mäenpää 2011, s. 83.

nen, ovatko tilaajan ja rahoitusosapuolten virkamiehet menettelleet tutkimushankkeen valmistelussa ja päätöksenteossa asianmukaisesti. Virkamiesten toimintaa arvioi oikeuskansleri heitä koskevien kanteluiden johdosta annettavissa ratkaisuissa.

Katainen on kertonut edistäneensä tutkimushanketta, koska oli arvioinut Himasen esittämän hankkeen tukevan hyvin Suomessa tehtävää tulevaisuustyötä. Saadun selvityksen perusteella voidaan päätellä, että pääministerin aloitteellisuus ja vahva rooli tutkimushanketta koskevan sopimusvalmistelun alkuvaiheessa on ollut ratkaisevan tärkeää sille, että rahoittajatahot ovat lähteneet mukaan. Valiokunnan saamasta selvityksestä ei ole ilmennyt, että Katainen olisi henkilökohtaisista syistä pyrkinyt vaikuttamaan sopimusosapuoliin tai sopimuksen valmisteluun valtioneuvoston kansliassa tai että hänen toi-

mensa olisivat muutoin olleet tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisia.

Johtopäätös

Perustuslakivaliokunta katsoo, että saadussa selvityksessä ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi syytä epäillä pääministeri Jyrki Kataisen menettelleen muistutuskirjelmän tarkoittamissa virkatoimissa lainvastaisesti.

Valiokunnan päätös

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan,

että pääministeri Jyrki Katainen ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menettänyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Nauclér /r
Tom Packalén /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Mika Kari /sd
Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

Liite 1

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslain 10 luvun 115 §:n mukainen muistutus

Allekirjoittaneet kansanedustajat pyytävät perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko pääministeri Jyrki Katainen tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti osallistuessaan rahoituksen järjestämiseen Sofos Oy:lle tulevaisuusselonteko-hankkeen toteuttamiseksi.

Tapahtumankuvaus

Valtioneuvoston kanslian sivuilla tätä hanketta kuvataan seuraavasti: ”Tutkimushankkeen valmistelu käynnistyi syksyllä 2011. Valtioneuvoston kanslia, Sitra, Suomen Akatemia ja Tekes allekirjoittivat sopimuksen tulevaisuusselonteko-hankkeen toteuttamisesta kansainväliseltä tutkimusryhmältä helmikuussa 2012. Kyseessä on seitsenhenkisen tutkimusryhmän 2-vuotinen tutkimushanke. Hankkeen vastuullinen toimittaja on Sofos Oy. Työryhmän työskentely jatkuu syksyllä 2013 pidettävään toiseen huippufoorumiin asti. Hankkeen loppuraportti julkaistaan vuonna 2013 laajalle kansainväliselle yleisölle tarkoitettuna akateemisena teoksena.

Hankkeen kokonaiskustannus on yhteensä enintään 800 000 euroa. Kyseessä on yhteisrahoitteinen tutkimus, jossa Sitran, Suomen Akatemian ja Tekesin osuus on yhteensä 700 000 euroa ja Sofos Oy:n 100 000 euroa.”¹

Pääministeri on valtioneuvoston kanslian päällikkö.

¹ Valtioneuvoston kanslian internetsivut per 3.3.2013

Valtioneuvosto nimittää tutkimuksen rahoittajiksi valittujen laitosten johdon seuraavasti:

1. Suomen Akatemia: Akatemiaa johtaa pääjohtaja, jonka valtioneuvosto nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Pääjohtaja ratkaisee Akatemialle kuuluvat asiat, jollei toisin säädetä tai johtosäännössä tai työjärjestyksessä toisin määrätä.²

2. Tekes: Kehittämiskeskuksella on johtokunta, jonka valtioneuvosto nimittää kolmeksi vuodeksi kerrallaan...Valtioneuvosto määrää johtokunnalle puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.³

3. Sitra: Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, kauppaja- ja teollisuusministeriön sekä opetusministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiamies on hallituksen jäsen.⁴

Sofos Oy:n omistaa Pekka Himanen, jonka pääministeri Jyrki Katainen on julkisuuteen kertomansa mukaan tuntenut 10–20 vuotta ja jota hän tapaa säännöllisesti.

Pääministeri Jyrki Katainen on julkisuuteen kertonut tavanneensa yhdessä Pekka Himasen kanssa Sitran, Suomen Akatemian ja Tekesin edustajat tilaisuudessa, jossa keskusteltiin tutkimushankkeen rahoituksesta. Ennen rahoittajien tapaamista Katainen oli tavannut Pekka Himasen, jonka kanssa oli keskustellut hankkeesta ja sen rahoittamisesta.⁵

Tekesin tekemän rahoitusratkaisun perusteluissa todetaan seuraavaa: ”...Vnk (Valtioneuvoston kanslia) on valinnut hankkeen toteuttajaksi

² Laki Suomen Akatemiasta 7 §

³ Laki Tekesistä, 5 §

⁴ Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta, 10 §

⁵ IL 25.2.2013

Sofos Oy:n, joka osaltaan myös rahoittaa hanketta...hankkeen muina rahoittajina toimivat VNK:n kutsusta Tekes, Suomen Akatemia ja Sitra.”⁶ (alleviivaukset meidän)

Suomen Akatemian hallituksen puheenjohtaja Arto Mustajoki kommentoi menettelyä seuraavasti: ”Valtioneuvoston kanslia oli hankkeen tilaaja, mikä pistää paineita päätöksentekoon...” Samaisessa artikkelissa hän piti kyseenalaisena ylhäältäpäin ohjailua.⁷ Helsingin sanomille hän lausui tapahtuneesta: ” ... kun paikalla rahaa pyytämässä oli Himasen lisäksi muun muassa pääministeri itse, oli tilanteessa vaikea sanoa, että hanke on huono, eikä sitä haluta rahoittaa.”⁸ Tämän lisäksi hän lausui, että, että asia tuli Akatemialle yllättäen, eikä rahoitushakemus olisi tavanomaisessa menettelyssä menestynyt. Se käsiteltiin kuitenkin ohi normaalien menettelytapojen. Akatemia myönsi hankkeelle 150 000 euroa.⁹

Tekesin pääjohtajana tapahtuma-aikana ollut Veli-Pekka Saarnivaara totesi, että Tekes olisi halunnut kilpailuttaa tutkimuksen, jonka tekijäksi valittiin filosofi Pekka Himanen. Tekesin entisen pääjohtajan Veli-Pekka Saarnivaaran mukaan tämä kanta tehtiin hyvin selväksi asiasta käydyissä neuvotteluissa. ”Kyllä Tekes selvästi toi sen esiin, että hyvin mielellään me olisi kilpailutettu se. Katsottu, että ketkä ne maailmangurut ovat, jotka siihen otettaisiin mukaan, hän sanoo...Saarnivaara oli Tekesin pääjohtajana mukana rahoitusneuvotteluissa reilu vuosi sitten. Hän sanoo, että tilauksen sisällöllistä järkevyyttä pohdittiin vielä kokouksen jälkeenkin.”¹⁰

⁶ IL 28.2.2013

⁷ Yle uutiset 22.2.2013

⁸ HS 25.2.2013

⁹ KU 25.2.2013

¹⁰ YLE 25.2.2013

Yhteenveto

Sofos Oy:lle on myönnetty julkisia varoja yhteensä 700 000 euroa menettelyssä, jossa pääministeri Jyrki Katainen on aktiivisesti toiminut ja edistänyt ystävänsä omistaman Sofos Oy:n intressiä valitsemalla yhtiön suunnitellun tutkimushankkeen toteuttajaksi ja osallistumalla neuvotteluun, jossa valtioneuvoston nimitysvallan alaisten laitosten johtajille esitettiin Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoittamista siten, että hanketta ei kilpailuteta eikä hankkeen rahoittamisen arvioimiseen käytetä niitä tavanomaisia ja normaaleja käytäntöjä, joiden perusteella laitokset muuten valitsevat varoistaan rahoitettavat tutkimushankkeet.

Rikoslain 40 luvun 7 §: ”Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,

hänet on tuomittava *virka-aseman väärinkäyttämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

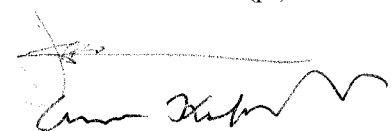
Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.”

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

Me allekirjoittaneet kansanedustajat pyydämme perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko pääministeri Jyrki Katainen rikkonut virkavelvollisuuttaan ryhtymällä edistämään Sofos Oy:n tutkimus hankkeen rahoitusta vastoin Suomen Akatemian, Sitran ja Tekesin omia määräyksiä tutkimusrahoitukseen osallistumisesta ja onko hän tässä menettelyssä muuten toiminut laillisesti ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuusperiaatteen.

Helsingissä 6. maaliskuuta 2013

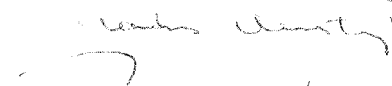

Teuvo Hakkarainen (ps)



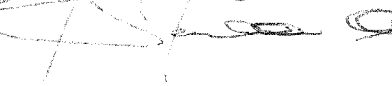














Liite 2

M 2/2013 vp



Pääministeri

Perustuslakivaliokunnalle

Vastine pääministeri Kataista kohtaan allekirjoittaneiden kansanedustajien 6.3.2013 tekemään perustuslain 115 §:n mukaiseen muistutukseen

Minua vastaan perustuslakivaliokunnalle tehdyssä perustuslain 115 §:n mukaisessa muistutuksessa on pyydetty tutkimaan, olenko pääministerinä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiani tai menetellyt muutoin virkatoimessani selvästi lainvastaisesti osallistuessani rahoituksen järjestämiseen Sofos Oy:lle tulevaisuusselonteko-hankkeen toteuttamiseksi.

Muistutuksessa väitetään, että Sofos Oy:lle on myönnetty julkisia varoja yhteensä 700 000 euroa menettelyssä, jossa pääministerinä olisin aktiivisesti toiminut ja edistänyt ystäväni omistaman Sofos Oy:n intressiä valitsemalla yhtiön suunnitellun tutkimushankkeen toteuttajaksi ja osallistumalla neuvotteluun, jossa valtioneuvoston nimitysvallan alaisten laitosten johtajille esitettiin Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoittamista siten, ettei hanketta kilpailuteta eikä hankkeen rahoittamisen arvioimiseen käytetä niitä tavanomaisia ja normaaleja käytäntöjä, joiden perusteella laitokset muuten valitsevat varoistaan rahoitettavat tutkimushankkeet.

1.Tapahtumien kuvaus

Tulevaisuusselonteon valmistelun vaiheet

Käytännöksi on muodostunut, että kukin hallitus antaa kerran vaalikaudessa eduskunnalle yhteiskunnan pitkän aikavälin valintoja käsittelevän tulevaisuusselonteon. Kunkin selonteon aihepiiri on rajattu 10 – 20 vuoden ajanjaksolla keskeisiin, politiikkalinjausten kannalta strategisiin kysymyksiin. Selonteko esittää hallituksen näkemys käsiteltävänä olevasta asiakokonaisuudesta ja siihen liittyvistä politiikkalinja-

uksista. Eduskunta, ja etenkin sen tulevaisuusvaliokunta käsitellessään selontekoa osallistuu keskusteluun, ja selonteko tarjoaa aineksia myös laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Valtioneuvoston kanslia vastaa tulevaisuusselonteon valmistelusta ja sen valmistuttua linjausten toimeenpanon edistämisestä.

Tulevaisuusselonteon valmistelu käynnistettiin valtioneuvoston kansliassa, kun annoin elokuun lopussa 2011 valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön tuolloiselle päällikölle Jukka Pekkariselle tehtäväksi käynnistää tulevaisuusselonteon valmistelu. Selonteon teemana olisi Suomen menestymisen eväät muuttuvassa maailmassa.

Ensimmäinen kanslian sisäinen virkamiesehdotus tulevaisuusselonteon valmistelusta valmistui 29.9.2011. Ehdotus tarkasteli selonteon teemaan liittyviä muutostekijöitä ja haasteita, tulevaisuusselonteon luonnetta, valmisteluajataulua ja organisointia. Ehdotuksessa käsiteltiin tulevaisuusselonteon teema-alueita, selonteon lähestymistapoja ja todettiin strategisten valintojen edellyttävän varautumista vaihtoehtoihin kehityskuvuihin. Lisäksi todettiin, että julkaistun tiedon hyväksikäyttämisen ja kiteyttämisen lisäksi on tärkeää käyttää hyväksi suomalaista ja kansainvälistä asiantuntemusta selontekohankkeen osaraporttien tuottamisessa ja loppuraportin valmistelussa sekä todettiin tarve tuottaa myös kansainvälisesti kiinnostavia avauksia hyvinvointipoliitikasta käytävään keskusteluun. Ehdotuksissa todettiin, että tulevaisuusselonteon valmistelun rinnalla oli tarkoitus käynnistää kansainvälinen tutkimushanke.

Tavoitteena on ollut saada valmistelussa aikaan, eduskunnalle annettavan dokumentin lisäksi, kehityskulkuja, jotka tukevat Suomen kestävästä kasvusta ja hyvinvointia. Tällaista vaikuttavuutta on haettu uudella ennakointiprosessilla, kansainvälisellä tutkimushankkeella ja selontekoon liittyvillä kokeiluilla.

Tulevaisuusselonteon valmistelusta käytiin lähete keskustelu hallituksen neuvottelussa 13.10.2011, jossa esittelin ehdotuksen selonteon aihepiiriksi. Käsittelyn pohjana oli valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön muistio 11.10.2011. Muistiossa mainittiin, että tulevaisuusselonteon valmistelun rinnalla on käynnistymässä kansainvälisen tutkimusryhmän hanke. Hallituksen neuvottelun pohjalta tulevaisuusselonteon valmistelu aloitettiin.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi 28.10.2011 Hilma-ilmoituskanavassa tietopyynnön, jossa kysyttiin asiantuntijatahojen näkemyksiä selonteon sisällön täsmennyksestä sekä halukkuutta osallistua hankkeen taustaselvitysten toteuttamiseen. Lisäksi kysyttiin, mitä tuoretta tai käynnissä olevaa tutkimusta vastaajataholla on selonteon aihepiiristä. Tietopyyntö ei ollut ilmoitus julkisesta hankinnasta eikä tarjouspyyntö. Tietopyyntöön saatiin määräaikaan 18.11.2011 mennessä 35 vastausta.

Vastauksessaan 28.10.2011 julkaistuun tietopyyntöön Sitra, Tekes ja Suomen Akatemia katsoivat, että tulisi toteuttaa valtioneuvoston kanslian johtamana kansallisena yhteishankkeena tulevaisuusselonteon ennakointiprosessi, ja että mainitut tahot ovat alustavasti keskustelleet mahdollisuudesta muodostaa ydinryhmä, joka käytännössä vastaisi ennakointiprosessin suunnittelusta ja läpiviennistä. Kanslia aloitti näiden kolmen tahon kanssa keskustelut yhteistyöstä kansallisen ennakkoinnin toteuttami-

sesta niin, että se palvelee tulevaisuusselonteon valmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriö tuli vuoden 2012 alussa mukaan näihin keskusteluihin.

Valtioneuvoston kansliaan sijoitettu talousneuvoston sihteeristö hyödynsi talousneuvoston toiminnan suunnittelussa 28.10.2011 julkaistuun tietopyyntöön saatuja vastauksia, ja tilasi Pellervon taloudelliselta tutkimuslaitokselta tutkimuksen globaalitalouden ja teknologian murrosten haasteista Suomen taloudelle sekä Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta tutkimuksen kansantalouden kustannuskilpailukyvyyn kehityksestä ja mittaamismenetelmien kehittämisestä. Raportit muodostivat osan tulevaisuusselonteon valmistelussa hyödynnettävää tietopohjaa.

Hallitus käsitteli neuvottelussaan 9.11.2011 tulevaisuusselonteon valmistelun ja toimeenpanon ohjausta. Neuvottelussa sovittiin, että asetetaan ministerityöryhmä, joka tarkentaa valmistelun sisällölliset lähtökohdat, ohjaa valmistelua ja varmistaa toimeenpanon käynnistymisen ja, jonka puheenjohtajana toimii elinkeinoministeri Jyri Häkämies.

Tulevaisuusselontekohanke asetettiin 20.3.2012. Hankkeessa valtioneuvoston kanslialla on yleisvastuu selonteon valmistelusta ja toimeenpanon edistämisestä. Sitra, Tekes, Suomen Akatemia ja työ- ja elinkeinoministeriö tarjoavat erityisesti ennakoitavaiheessa hankkeen käyttöön asiantuntemusta ja muita voimavaroja. Asettamispäätöksessä todetaan, että hankkeella on tiivis yhteys kansainväliseen tutkimushankkeeseen "Kestävän kasvun malli". Tutkimushankkeen tavoitteena on tuoda uutta tietoa ja näkökulmaa tulevaisuusselonteon valmisteluun.

Tulevaisuusselonteon valmistelu aloitettiin ennakointitiedon keräämisellä. Ennakointivaihe toteutettiin valtioneuvoston kanslian, työ- ja elinkeinoministeriön, Sitran, Tekesin ja Suomen Akatemian välisenä yhteistyönä. Ensiksi seulottiin verkkokyselyn ja aineistoanalyysin sekä työpajojen avulla ennakointiteemat, jotka tulevaisuusselonteon ministerityöryhmä vahvisti. Valmistelua ja teemavalintoja käsiteltiin myös hallituksen iltakoulussa 26.6.2012. Tämän jälkeen avattiin hankkeen sivut osoitteessa 2030.fi. Toiseksi teemoja työstettiin noin sadan tutkijan ja asiantuntijan voimin. Alueiden ja nuorten näkemykset saatiin mukaan ennakointityöhön järjestämällä ministerien johdolla alueellisia keskustelutilaisuuksia seitsemällä yliopistopaikkakunnalla. Ennakoinnin tulokset julkistettiin 14.2.2013 sivuilla tulevaisuus.2030.fi.

Ennakointivaiheen valmistettua on aloitettu tulevaisuusselonteon linjausten työstö. Ennakointiraportin julkistamisen jälkeen on käynnistetty palautteen keruu ja verkkokysely ennakoinnin tuloksista sekä järjestettiin kuulemistilaisuuksia. Ministerityöryhmä linjaa kokouksessaan 5.4.2013 tulevaisuusselonteon sisällöllisiä valintoja. Työ jatkuu niin, että tulevaisuusselonteko voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2013 aikana.

Kansainvälisen tutkimushankkeen käynnistyminen – tapahtumainkulku elo – syyskuussa 2011

Tapasin kyseessä olevassa asiassa ensimmäisen kerran Pekka Himasen 16.8.2011 lounastapaamisessa. Tapaamisessa Pekka Himanen kertoi, että hän on kokoamassa kansainvälistä tutkijajoukkoa, jossa on mm. yhteiskuntatieteilijä Manuel Castells (joka olen tavannut muutaman kerran ulkomailla ja Suomessa), ja että heidän tarkoituksenaan oli käsitellä erilaisia kestävän talouskasvun malleja. Tämän perusteella ajattelin, että tämä voisi olla erinomainen tapa saada kansainvälistä perspektiiviä ja tutkija-apua suomalaiseen tulevaisuustyöhön yhteiskuntiemme kannalta ehkä kiinnostavimmasta tulevaisuuden haasteesta.

Syyskuussa 27.9.2011 kutsuin koolle kokouksen, johon pyysin pääjohtajat Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitrasta (Mikko Kosonen), Teknologian edistämiskeskus Tekesistä (Veli-Pekka Saarnivaara) ja Suomen Akatemiasta (Markku Mattila). Lisäksi kokoukseen osallistuivat Pekka Himanen, talousneuvoston pääsihteeri Jukka Pekkarinen ja valtiosihteeri Veli-Pekka Nummikoski.

Kokouksessa Pekka Himanen esitteli kansainvälistä tutkimusaloitettaan Suomalaisen kasvun malli. Kysymys olisi kansainvälisen tason tutkimushankkeesta, joka tarjoaisi syötteitä tulevaisuuselonteeseen ja kävisi dialogia eri osapuolten kanssa Suomessa ja kansainvälisesti. Suomalaisen kasvun mallia tutkittaisiin kolmesta näkökulmasta: kasvun malli uudessa globaalissa taloudessa, hyvinvointiyhteiskunnan arvojen puolustamisena uudessa ajassa ja kestävän kasvun mallina. Hanke tukisi tulevaisuuselonteon valmistelua, toteuttaisi kansainvälisen huippuryhmän tutkimustyön, ja tuottaisi kansainvälisestä näkökulmasta suomalaisen julkaisun ja kokoavan kansainvälisen teoksen. Tutkimusta rahoittaisivat Sitra, Tekes ja Suomen Akatemia.

Kokouksessa totesin sen, mitä hallituksen on tarkoitus käsitellä vuonna 2013 eduskunnalle annettavassa tulevaisuusselonteossa. Esitin, että olisi hienoa, jos työtä tukemaan saataisiin kansainvälistä eksperttiä ja tutkija-apua, useita kansainvälisiä huippututkijoita tukemaan suomalaista tulevaisuustyötä. Lisäksi totesin, että kysymys on siitä, kiinnostaako tämä kansainvälinen tutkimus ylipäänsä Sitraa, Tekesiä ja Suomen Akatemiaa, onko hanke temaattisesti heitä kiinnostava ja ovatko he valmiita rahoittamaan tutkimusta. Halusin saattaa tahot yhteen, jonka jälkeen sitten jokaisella on oma harkintavalta siitä, kiinnostaako heitä ylipäänsä lähteä mukaan.

Kansainvälisen tutkimushankkeen valmistelu lokakuu 2011 – helmikuu 2012

Kansainvälisen tutkimushankkeen valmistelu käynnistyi 27.9.2011 pidetyn kokouksen jälkeen.

Kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta neuvoteltiin valtiosihteeri Veli-Pekka Nummikosken koolle kutsumissa kokouksissa loka-marraskuussa 2011 (7.10.2011, 25.10.2011 ja 25.11.2011). Kokouksiin osallistuivat valtiosihteeri Nummikosken koolle kutsumina pääjohtajat tai heidän edustajansa Sitrasta, Tekesistä ja Suomen Akatemiasta, Pekka Himanen sekä virkamiehiä valtioneuvoston kansliasta.

Neuvotteluissa sovitun mukaisesti kansainvälistä tutkimushanketta koskeva yhteistyösopimus päätettiin viimeistellä osapuolten (valtioneuvoston kanslia, Sitra, Tekes, Suomen Akatemia ja Sofos Oy) välisessä tiiviissä neuvotteluyhteistyössä joulukuussa 2011 – tammikuussa 2012.

Neuvottelutuloksen ja alustavan yhteistyösopimuksen valmistuttua valtioneuvoston kanslia julkaisi 7.2.2012 Euroopan unionin virallisen lehden täydennys-osan verkkoversiossa vapaaehtoista ennakkoavoimuutta (ex ante) koskevan ilmoituksen.

Vapaaehtoista ennakkoavoimuutta koskevassa ilmoituksessa kuvattiin se, että valtioneuvoston kanslia, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes, Suomen Akatemia ja Sofos Oy aikovat toteuttaa yhteistyössä Kestävän kasvun malli – tutkimushankkeen. Hanke muodostuu kansainvälisestä osapuolten yhteisesti rahoittamasta tutkimustyöstä, jonka tarkoituksena on muun ohella tukea valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelua. Valtioneuvoston kanslia koordinoi osapuolten yhteistyötä hankkeen aikana. Ilmoituksessa kuvataan menettely ja sen luonne sekä se, että sopimus ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan. Tutkimushanke ei kuulu julkisista hankinnoista annetun soveltamisalan lain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella. Kyseessä on yhteisrahoitteinen tutkimus, jonka kustannukset jakautuvat Sitran, Tekes, Suomen Akatemian ja Sofos Oy:n kesken. Osasta hankkeen kustannuksia vastaa hankkeen päävastuullinen toteuttaja Sofos Oy. Hankkeeseen osallistuvat hankintayksiköt eivät korvaa suoritettua tutkimuspalvelua kokonaan. Kyseessä on tutkimushanke, josta saatava hyöty koituu myös muille kuin hankintayksiköille.

Valtioneuvoston kanslia koordinoi tutkimushanketta koskevan rahoitus sopimuksen valmistelua yhdessä rahoittajina toimivien Sitran, Tekesin ja Suomen Akatemian kanssa. Kukin taho teki valmistelun jälkeen oman itsenäisen ratkaisun hankkeeseen osallistumisesta helmikuun 2012 aikana. Tutkimussopimus allekirjoitettiin 24.2. – 1.3.2012 välisenä aikana.

Kyseessä on seitsemän kansainvälisesti arvostetun professorin ja tutkijan 2-vuotinen tutkimushanke. Hankkeen vastuullisena toteuttajana on Sofos Oy ja sen kokonaiskustannus on yhteensä enintään 800 000 euroa. Sitran, Tekesin ja Suomen Akatemian osuus on yhteensä 700 000 euroa ja Sofos Oy:n 100 000 euroa.

Tutkimusryhmän työskentely jatkuu syksyllä 2013 pidettävään toiseen huippufoorumiin asti. Tutkimushankkeen loppuraportti julkaistaan loppuvuonna 2013.

Professori Pekka Himasen (Aalto-yliopisto) ja professori Manuel Castells'in (Open University of Catalonia, Barcelona; University of Southern California, Los Angeles) johtaman laajan tutkimusryhmän (muut tutkimusryhmän jäsenet: professori AnnaLee Saxenian (University of California (Berkeley), professori You-Tien Hsing (University of California, Berkeley), professori Fernando Calderon (University of Minnesota), professori Isidora Chacon Alvarez (University of Costa Rica), professori Nico Cloete (University of Western Cape; University of Oslo)) toteuttaman kansainvälisen tutkimushankkeen "Kestävän kasvun malli" tavoitteena on tukea hallituksen tulevaisuus-

selontekotyötä. Tutkimushankkeen tavoitteena on "synnyttää kansainvälisesti korkeimman tason tutkimustyön akateeminen julkaisu kirjana. Tämän tutkimustyön kautta Suomen malli asettuu kansainväliseen kontekstiin. Tutkimushanke tukee hallituksen tulevaisuusselontekovalmistelun käynnistämää laaja-alaista prosessia Suomen kestävästä kasvun ja hyvinvoinnin mallista kansainvälisen tutkimustyön avulla."¹

Tutkimushankkeen tavoitteena on "luoda kansainvälisesti korkeimman tason analyysiä ja synteisiä uudesta kansainvälisestä kehiksestä, johon kasvun mallien tulee vastata. Tämä tapahtuu hahmottamalla uutta toimintaympäristöä (i) luoden uutta kehityksen ymmärtämisen teoreettista kehikkoa, (ii) tehden muuttuvaa maailmantalouden toimintaympäristöä valaisevista valikoiduista case studeista analyysit, (iii) synnyttäen uutta ajattelua miten tällaisessa maailmassa kestävä kasvun eri osateemoihin voidaan luoda uusia ratkaisuja sekä (iv) vetäen tältä pohjalta lopulta yhteen uuden kestävä kasvun mallin politiikkasuosituksia."

Kansainvälisen tutkimushankkeessa on kaksi toisiinsa kietoutuvaa pääelementtiä. Ensiksi tehdään "analyysi uudesta kansainvälisestä kehiksestä, johon taloudellisesti, hyvinvoinnillisesti ja ekologisesti kestävien kasvun mallien tulee vastata. Tähän liittyen luodaan uutta kehityksen ymmärtämisen käsitteellistä kehikkoa. Sitä täydennetään tekemällä uutta maailmantaloutta heijastavista valikoiduista tapausesimerkistä empiiriset analyysit." Toiseksi "kestävän kasvun mallin osateemojen, case studien ja politiikkasuositusten analyysit voivat hyödyntää vain, jos niillä yhtenäinen ja teoreettinen perusta. Siksi koko analyysi nojaa uutta globaalia tilannetta erittelevän teoreettisen synteisin varaan. Synteesityö käsittelee myös kaikissa olemassa olevissa tulevaisuushankkeissa sivuutettua arvomaailman murroksen kysymystä, sillä lopulta kasvun mallien täytyy nojata kestäväälle arvoperustalle."²

Tutkimus on perustutkimuksen luonteista tutkimusta, jolla pyritään hankkimaan tietoa ilmiöiden ja havainnoitavissa olevien tosiseikkojen perusteista ilman, että tavoitteena on tietty selkeä sovellus tai käyttötarkoitus.

2. Tutkimushanke ja hankintamenettely

Voimassa oleva julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007, hankintalaki) asettaa julkisyhteisöille ja muille hankintayksiköille pääsääntöisen velvollisuuden kilpailuttaa tavara- ja palveluhankintansa lain menettelysääntöjen mukaisesti. Lainkohdan 1 momentin 6 kohdan mukaan hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämisspalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelun kokonaan. Hankintalakia sovelletaan vain sellaisiin tutkimus- ja kehittämisspalveluihin, joista saatava hyöty kohdistuu yksinomaan hankin-

¹ Hankesuunnitelma. Yhteistyösopimus Kestävä kasvun malli – kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta. Sopimuksen liite 2.

² Hankesuunnitelma. Yhteistyösopimus Kestävä kasvun malli – kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta. Sopimuksen liite 2.

tayksikölle sen omassa toiminnassa käytettäväksi. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö korvaa suoritettun palvelun kokonaan eli hankkii palvelun vain itselleen. Hankintalain ulkopuolelle jääviksi on tarkoitettu mm. tutkimushankkeet, joissa hankintayksikkö on osarahoittaja tai hyötty hankkeesta vain osittain tai välillisesti. Tällaisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden tulokset ovat julkisia ja yleensä laajemmin hyödynnettävissä.

Kansainvälinen tutkimushanke "Kestävän kasvun malli" on yhteisrahoitteinen tutkimus, jonka kustannukset jakautuvat Sitran, Tekesin, Suomen Akatemian ja Sofos Oy:n kesken. Hankkeen lopputulokset ovat yleisesti ja laajasti hyödynnettävissä, eikä tutkimuksesta saatava hyöty rajaudu mainittujen toiminnassa käytettäväksi. Hankkeeseen osallistuvat eivät korvaa suoritettua tutkimuspalvelua kokonaan.

Kansallisen hankintalakimme kilpailuttamissäännöt samoin kuin myös kilpailuttamisen poikkeukset perustuvat Euroopan unionin julkisia hankintoja koskevan direktiivin (2004/18/EY) määräyksiin. Näin ollen myös EU-tasolla hankintasääntöjä ei sovelleta sellaiseen hankintaan, joka koskee tutkimus- ja kehittämispalveluja edellä mainituin edellytyksin.

Voimassa olevan julkisia hankintoja koskevan direktiivin esipuheessa taustoitetaan tutkimus- ja kehittämispalvelujen hankintojen asemaa direktiivissä. Esipuheessa viitataan Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 163 artiklaan (nykyään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 179 artikla), jonka mukaan tutkimuksen ja teknologian edistämiseksi voidaan vahvistaa unionin teollisuuden tieteellistä ja teknistä perustaa. Vaikka tutkimushankintojen avaaminen tarjouskilpailulle tukee osaltaan tätä tavoitetta, ei direktiivin esipuheen mukaan tutkimusohjelmien yhteisrahoittamiseen tulisi soveltaa hankintadirektiiviä.

Hankintalain mukaisten yksityiskohtaisten menettelysääntöjen soveltaminen ei usein sovellu vaivattomasti esimerkiksi perustutkimuksen tai perustutkimuksen kaltaisen tutkimuksen rahoittamiseen. Hankintalain mukaisissa menettelyissä lähtökohtana on se, että julkisyhteisö määrittelee itse etukäteen hyvin tarkasti tarjouspyyntöasiakirjoissaan halutun palvelun, sen ominaisuudet sekä käyttötarkoituksen. Markkinoilla olevat toimittajat tekevät tarjouksensa näiden tietojen ja vaatimusten perusteella. Tutkimuksen rahoituksessa menettelytapana on puolestaan usein hakuprosessi, jossa rahoitusta hakevat tahot esittelevät tutkimuksen kohteen, sisällön ja toteuttamistavan, mihin rahoittaja reagoi rahoituspäätöksessään. Tutkimusten suorittamiseen liittyy myös useimmiten sellaisen uuden tiedon tuottamisen elementti, jota hankintayksikkö ei itse voi etukäteen hankinnan kohdetta kuvatessaan määritellä. Hankintalain mukaiset menettelyt soveltuvat lähinnä alihankintatyyppisen tutkimus- ja kehitystyön kuten laboratorio-, mittaus- tai testauspalveluiden hankintaan. Perustutkimuksen ja perustutkimuksen kaltaisen tutkimuksen ennakkollinen arviointi laadullisin perustein ei ole mahdollista vaan tällainen arviointi on aina jälkikäteistä.

Hankintalain piiriin kuuluvissa hankintasopimuksissa on tunnusmerkkinä se, että palvelu suoritetaan tai tavara luovutetaan siitä maksavalle hankintayksikölle tai että hankintayksiköllä on ainakin taloudellinen intressi hankinnan suorittamisessa. Hankintalain poikkeussäännön mukaisen tutkimuksen lopputulokset ja hyödyt ovat kui-

tenkin laajemmin hyödynnettävissä eri tavoin: tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää muissa tutkimushankkeissa tai niille voidaan löytää käytännön sovellutuksia niin julkishallinnossa kuin yksityisellä sektorilla.

Vastauksessani eduskunnan kirjalliseen kysymykseen KK 887/2012 vp todettiin, että kysymyksessä mainitusta yhteisrahoitteisesta tutkimuksesta julkaistiin Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosan verkkoversiossa vapaaehtoista ennako-avoimuutta koskeva ilmoitus. Tällainen vapaaehtoinen ennakkoilmoitus toteuttaa hankintalaissakin mainittua avoimuuden tavoitetta, sillä tieto rahoitusmenettelystä ja sen perusteista etenee EU-laajuiselle yleisölle.

3. Esteellisyyden arviointi

Esteellisyysäännösten tarkoituksena on estää se, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektiivinen puolueettomuus). Esteellisyys edellyttää yleensä sellaista suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelevän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, että käsittelevän objektiivisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. Toisaalta esteellisyysäännösten tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä sekä korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta, jolloin säännökset vahvistavat menettelyn neutraalisuutta sekä yleistä luottamusta hallintopäätösten riippumattomuuteen (objektiivinen puolueettomuus).³

Valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:n mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Tämä tarkoittaa esteellisyyttä myös yksittäisen hallintoasian valmisteluun. Ministeriin sovelletaan hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita. Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisuuden omakohtainen toteaminen on virkavelvollisuus.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin kohdissa 1 – 6 mainituista esteellisyysperusteista useimmat ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja melko yksiselitteisiä. Näiden esteellisyysperusteiden olemassaolo tekee ministeristä aina esteellisen. Tässä asiassa ei ole käsillä mikään hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 – 6 kohdissa mainituista esteellisyysperusteista. Näin ollen esteellisyyttäni osallistua tutkimushanketta käsittelemään tapaamiseen 27.9.2011 ja ylipäätään rooliani kansainvälisen tutkimushankkeen tilaamisessa on arvioitava hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan sisältämä ns. esteellisuuden yleislausekkeen perusteella.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta edellyttää tapauskohtaista tulkintaa. Säännöksen mukaan ministeri on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säännöksessä tarkoitetun erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa, ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen

³ Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 133–134.

tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin laissa erikseen määritellyissä muissa esteellisyyssituaatioissa. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Kansainvälisen tutkimushankkeen hankintamenettelyssä minulla ei ole ollut henkilökohtaisia, taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia tai vaikuttimia. En ole saanut sopimuksesta välitöntä tai välillistä etua, eikä asiaan liity etujani välittömästi tai välillisesti palvelevia järjestelyjä. Kansainvälisen tutkimushankkeen hankintamenettelyssä minulla ei missään suhteessa ole ollut kytkentöjä omiin asioihini, joiden johdosta luottamus puolueettomuuteni olisi voinut vaarantua.

Jäljempänä lausun tarkemmin väitetystä esteellisyydestäni liittyen 27.9.2011 koolle kutsumaani neuvotteluun, jossa esiteltiin alustava ajatus kansainvälisestä tutkimushankkeesta, sekä ylipäättään tähän kansainvälisen tutkimushankkeen hankintamenettelyyn.

Esteellisyyttä arvioidaan hallintolakiin sisältyvien virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännösten perusteella.

Hallintolain 28 §:n mukaan

virkamies on esteellinen,

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimikeskustelusuhteessa asianosaisten tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä

3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin kohdissa 1–6 mainituista esteellisyysperusteista useimmat ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja melko yksiselitteisiä. Säännöksessä mainitun absoluuttisten esteellisyysperusteiden olemassaolo tekee ministeristä ja virkamiehestä aina esteellisen.

Tässä asiassa ei ole käsillä mikään hallintolain 28 §:n 1 momentin kohdissa 1–6 mainituista esteellisyysperusteista. Näin ollen esteellisyyttäni osallistua tutkimushanketta käsitteeseen tapaamiseen 27.9.2011 ja ylipäätään rooliani kansainvälisen tutkimushankkeen tilaamisessa on arvioitava hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan sisältämän ns. esteellisyyden yleislausekkeen perusteella.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan sisältämä ns. esteellisyyden yleislauseke edellyttää tapauskohtaista tulkintaa. Säännöksen mukaan ministeri on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säännöksessä tarkoitettun erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa, ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin laissa erikseen määritellyissä muissa esteellisyytilanteissa. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivinen puolueettomuus eli erityisesti yleinen luottamus menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Oikeuskäytännössä yleislausekkeen mukaisen esteellisyysperusteiden on katsottu olevan käsillä tilanteissa, joissa esteellisyys liittyy hallintolain 28 §:ssä luetteloituun esteellisyysperusteeseen, muttei kuulu sen sanamuodon mukaiseen soveltamisalaan. Muun muassa toimeksiantosuhde asianosaiseen liittyen toisessa asiassa⁴

⁴ KHO 1985 II 141.

tai suositelijana toimiminen tilanteessa, jossa suositellut henkilö on myöhemmin osallistunut asian ratkaisemiseen,⁵ voivat synnyttää hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaisen esteellisyysperusteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut yleislausekkeen mukaisen esteellisuuden olleen käsillä, kun luottamus ministerin puolueettomuuteen on vaarantunut avustuksen kohteen aiemman käytännön tuntemisen ja ministerin vaalikampanjaan myöntämän tuen vuoksi.⁶ Edelleen ministerin on katsottu olleen esteellinen käsittelemään avustusasiasiaa, kun hän ja hänen lähisukulaisensa omistivat avustuksen kohteena olleen golf-kentän osakkeita.⁷ Esteellisuuden ei ole katsottu olleen käsillä tilanteessa, jossa kunnassa päätöksentekoon osallistunut virkamies oli ennen päätöksentekoa sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä.⁸

Edellä esitetyin tavoin hallintolain 28 §:n 7 kohdan tulkinnassa tulee hyödyntää 28 §:n kohtien 1–6 absoluuttisia esteellisyysperusteita ja niiden juridista läheiskäsitetä. Sovellettaessa hallintolain 28 §:n 7 kohtaa on huomattava, että väitetyn esteellisuuden synnyttävän tilanteen tulee vastata kohdissa 1–6 mainittuja esteellisyysperusteita.

Hallintolain 28 §:ä koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan:

"Säännöllistä ja usein toistuvaa yhteydenpitoa sekä luottamuksellisia välejä voidaan pitää eräänlaisena vähimmäisvaatimuksena virkamiehen ja kaukaisemman sukulaisen erityiselle läheisyysuhteelle. Tällöin virkamies voi 2 momentin 1 kohtaan perustuen kieltäytyä käsittelemästä sellaista asiaa, johon hänen voi olla aidosti vaikea suhtautua neutraalisti. Esimerkkinä tällaisista asioista voidaan mainita lisäksi virkamiehen seurustelukumppanin, kihlatun tai erittäin läheisen ystävän asia.

Jos läheisyys perustuu myös ulkonaisesti havaittaviin olosuhteisiin kuten yhteistalouteen tai kihlaukseen, esteellisyys on asianosaisenkin tunnistettavissa ja asianosaisen väite virkamiehen esteellisyydestä luonnollisesti menestyy. Muissa tapauksissa säännöksen soveltamisala ei yleensä voine vastoin virkamiehen käsitystä laajentua koskemaan henkilöä, jota virkamies itse ei pidä itselleen erityisen läheisinä."⁹ (Alleviivaus tässä.)

Myös oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei virkamies ole hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaisesti esteellinen vain sillä perusteella, että hän tuntee asianosaisen.¹⁰ Edelleen on katsottu, ettei tavanomainen tuttavuussuhde perusta esteellisyyttä, sillä muun erityisen syyn on merkittävyydeltään rinnastuttava erityisiin esteel-

⁵ Vaasan HAO 14.04.2011 11/0168/3.

⁶ Perustusvaliokunnan mietintö 10/2010 vp.

⁷ Oikeuskanslerin päätös 12.6.2002, dnro OKV/12/50/2002.

⁸ KHO 2004:16.

⁹ HE 72/2002, 28 §:n perustelut.

¹⁰ Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2003 s. 144.

lisyysperusteisiin.¹¹ Oikeuskäytännössä tavanomaisen tai luottamustoimen ja virkatehtävien hoitoon perustuvan tuttavuussuhteen ei ole katsottu synnyttävän hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaista esteellisyysperustetta.¹²

Ministerin on tehtäviensä hoidon vuoksi kyettävä täysipainoisesti osallistumaan valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä käsiteltävistä asioista käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ministerin tehtäviin kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun osallistuminen.

Ministerin tehtäviin sisältyy erilaisiin tapahtumiin ja projekteihin osallistuminen sekä ihmisten tapaaminen erilaisissa viranhoitoon liittyvissä tehtävissä. Ministerin virkatehtävien luonteen vuoksi ministerin tuttavapiiri on laaja. Tällainen tavanomainen tuttavuussuhde ei kuitenkaan perusta ministerille esteellisyttä, sillä se ei rinnastu merkittävydeltään hallintolain 28 §:n kohtien 1–6 mukaisiin erityisiin esteellisyysperusteisiin. Arvioitaessa esteellisyttä hallintolain 28 §:n 7 kohdan yleislausekkeen perusteella asiassa, jossa esteellisyden väitetään syntyneen ystävyysuhteen perusteella, korostuu vaatimus osoittaa vahvoja ja selkeitä tosiseikkoja sen puolesta, että kysymyksessä on esteellisyden synnyttävä ystävyysuhde eikä tavanomainen tuttavuussuhde.

Pekka Himanen on tuttavani, eikä hän ole hallintolain 28 §:ssä tarkoitettu minulle läheinen henkilö. Minulla ja Pekka Himasella ei ole muutoinkaan merkityksellistä tai kiinteää tuttavuus- eikä yhteistyösuhdetta tai muuta keskinäistä sidonnaisuutta.

Olen kyseessä olevassa asiassa saattanut Suomen Akatemian, Tekesin ja Sitran sekä Pekka Himasen yhteen keskustelemaan Suomen Akatemian, Tekesin ja Sitran halukkuudesta osallistua edellä kerrottuun kansainväliseen tutkimushankkeeseen. Toimin näin, koska olin objektiivisesti arvioinut Pekka Himasen minulle esittelemän hankkeen hyväksi tavaksi saada kansainvälistä perspektiiviä Suomessa tehtävään tulevaisuusselontekoon.

En ole osallistunut asiaa koskevaan varsinaiseen päätöksentekoon tai siihen muutoin vaikuttanut. Suomen Akatemia, Tekes ja Sitra ovat kukin tehneet omat päätöksensä itsenäisesti hankkeeseen osallistumisesta ja sen rahoittamisesta sekä allekirjoittaneet tämän jälkeen sanotun tutkimusta koskevan yhteistyösopimuksen. Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen ovat tehneet valtioneuvoston kanslia tilaajana, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Suomen Akatemia ja Teknologian edistämiskeskus Tekes rahoittajina sekä Pekka Himasen omistama Sofos Oy. Sopimuksen on allekirjoittanut kunkin osapuolen osalta sopimuksen tekemiseen toimivaltainen henkilö tai henkilöt.

Työtehtävieni kautta tunnen Pekka Himasen usean vuoden ajalta. Kaikki aiemmat tapaamiseni Pekka Himasen kanssa ovat perustuneet eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtajan ja ministerin virkatehtävieni hoitoon. En siten pidä Pekka Himasta itselleni erityisen läheisenä henkilönä. Vaikka Pekka Himanen on tehnyt

¹¹ Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2003 s. 284.

¹² Vaasan HaO 28.12.2011/11/0619/3.

aiemmin valtiolle tulevaisuusselvityksen ja vaikka olen ollut häneen yhteydessä ko. selvitykseen liittyen, tämä seikka ei ole voinut tehdä minusta esteellistä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. On tavanomaista, että ministeriöt tilaavat selvityksiä alansa parhaina pidetyiltä asiantuntijoilta. Edelleen on tavanomaista se, että ministerit keskustelevat säännöllisesti eri alojen parhaiden asiantuntijoiden kanssa.

Se tosin seikka, että Pekka Himanen on kerran käynyt Espoon-kodissani, ei perusta minulle esteellisyyttä asiassa, sillä tämä mainittu seikka ei voi yksistään tehdä Pekka Himasesta hallintolain 28 §:n tarkoittamaa läheistä. Pekka Himasesta on muodostunut työtehtävien kautta tavanomainen tuttava. Tällaisia poliittiseen toimintaani ja virkatehtäviini liittyviä tuttavuussuhteita minulla on satoja, eivätkä ne voi luoda minulle hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaan esteellisyyttä.

4. Rikosoikeudellisesta vastuusta ja syyksiluettavuudesta

Virkavelvollisuuden rikkomisesta

Edellä esitetyin tavoin en ole ollut esteellinen tutkimushanketta koskevassa asiassa. Rikoslain 40 luvun 9 §:n ja 10 §:n soveltamiseen ei ole perusteita, koska edellä mainitut säännökset ovat niin sanottuja yleisluontoisia virkarikossäännöksiä ja niiden soveltaminen edellyttää, että kyetään osoittamaan jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut. Koska en ole toiminut ministerin esteellisyyttä koskevien säännösten vastaisesti, en ole voinut syyllistyä rikoslain 9 §:n ja 10 §:n tunnusmerkistöt täyttävään menettelyyn.

Virkavelvollisuuden rikkominen (samoin kuin sen tuottamuksellinen tekemuoto) on rankaisematon, jos teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat on kokonaisuudessaan arvostellen vähäinen. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan vähäisiä ovat esimerkiksi sellaisten menettelytapasäännösten rikkomiset, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta sanottavaa merkitystä.¹³

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että virkavelvollisuuden rikkomisesta voi siis olla kysymys, jos virkamies on rikkonut tai laiminlyönyt täyttää tehtävänsä kuuluvan virkavelvollisuuden. Virkamiehen toiminnan arvioinnissa on tällöin huomioitava, onko virkavelvollisuuden sisältö ilmennyt säännöksistä tai määräyksistä rangaistusvastuun edellyttämällä riittävällä täsmällisyydellä ja onko virkamies toiminnallaan ylittänyt hänelle kuuluvan harkintavallan rajat.¹⁴ Edelleen oikeuskäytännössä on tuomarin esteellisyyttä koskevassa asiassa katsottu, että haitallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitseminen edellyttää, että tuomari on arvioitavana olevassa

¹³ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 16.9.2010 s. 11-12.

¹⁴ KKO 2009:86.

tilanteessa tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti.¹⁵

Vaikka minulle tuntemattomasta syystä katsottaisiin, että olisin ollut esteellinen ja toiminut virkavelvollisuuteni vastaisesti, toimintani ei ole missään tapauksessa ollut tahallista tai törkeän huolimattontaa. Edellä esitetyn mukaisesti hallintolain 28 §:n 7 kohdan säännös edellyttää tapauskohtaista arviointia. Rikosoikeudessa noudatettavan puolustuksen suosimisen periaatteen mukaan laintulkintatilanteissa lakia on epävarmoissa tapauksissa sovellettava viime kädessä syytetylle lievemmän vaihtoehdon mukaisesti. Jos katsottaisiin, että olen ko. säännöksen perusteella ollut esteellinen, toimintaani asiassa ei kuitenkaan voida objektiivisesti arvioiden pitää missään olosuhteissa muuna kuin lievänä huolimattomuutena.

Virka-aseman väärinkäytöstä

Rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaan:

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,

hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n soveltamiseen ei ole olemassa mitään perusteita, sillä säännöksen soveltaminen edellyttää, että ministeri on hankkinut itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttanut toiselle haittaa tai vahinkoa.

Tässä asiassa kukaan ei ole saanut perusteetonta taloudellista tai muutakaan hyötyä, eikä kenellekään ole aiheutettu haittaa tai vahinkoa. Päinvastoin tutkimushankkeesta syntyvien taloudellisia kustannuksia on ollut arvioimassa tutkimushankkeiden rahoitusta harjoittavat ammattimaiset toimijat Suomen Akatemia, Sitra ja Tekes.

¹⁵ KKO 2008:90.

Koska edellä esitetyin tavoin asian käsittelyssä on noudatettu hankintalakia ja ministeriä koskevia esteellisyysäännöksiä sekä muutoinkin toimittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, en ole rikkonut virkatoiminnassa noudatettavaa säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuttani tutkimushanketta koskevassa asiassa.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin 2 kohtaa koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan:

Virkamiehen käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevilla henkilöillä tarkoitettaisiin lähinnä suljetussa laitoksessa olevia henkilöitä, kuten vankeja ja poliisin suojassa päihtyneinä olevia henkilöitä, ja lisäksi esimerkiksi vanhuksille ja lapsille sekä sairaille tarkoitetuissa laitoksissa olevia, joissa henkilökunnalla on huomattava määräysvalta hoidokkeihin nähden.¹⁶

Suomen Akatemia, Sitra ja Tekes eivät ole pääministerin, valtioneuvoston kanslian tai edes valtioneuvoston käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa. Rikoslain 40 luvun 7 §:n perustelujen mukaan kyseisen säännöksen perusteella oikeussuojaa nauttivat tietyt erityisen suojan tarpeessa olevat yksityishenkilöt.

Suomen Akatemia, Sitra ja Tekes ovat tehneet yhteistyösopimuksen kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta täysin itsenäisesti. Sopimuksessa edellä mainitut toimijat ovat sitoutuneet rahoittamaan tutkimushanketta ja muutoin toimimaan tutkimushankkeessa sopimusehtojen mukaisesti.

En ole tässä asiassa pyrkinyt vaikuttamaan millään tavoin Suomen Akatemian, Sitran tai Tekesin päätöksentekoon kansainvälistä tutkimushanketta koskevassa asiassa.

En ole myöskään pyrkinyt kannanotoillani tai muutoin vaikuttamaan asian käsittelyyn viranomaisessa vireillä olevassa asiassa, enkä muutoinkaan synnyttämään kannanotoillani tai toiminnallani epäasiallista sivuvaikutusta asian myöhempään käsittelyyn. En ole asiassa pyrkinyt epäasiallisesti vaikuttamaan toimivaltaisten viranomaisten toimintaan, enkä puuttunut viranomaistoiminnan riippumattomuuteen. En ole ollut asiassa minkäänlaisessa yhteydessä asianosaisiin, enkä muutoinkaan pyrkinyt vaikuttamaan asian käsittelyyn syyskuussa 2011 tapahtuneen tutkimushankeidean esittelyn jälkeen.

Luottamus ministerin puolueettomuuteen ei voi vaarantua erityisestä syystä pelkäämään sen johdosta, että ministeri julkisuudessa tai muutoin esittää näkemyksensä valtioneuvoston, ministerin tai muun viranomaisen käsiteltäväksi tulevasta asiasta. Ministerin julkisista tai muista lausumista ei saa kuitenkaan välittyä sellaista kuvaa, että ministeri puuttuu hallintoasiassa toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvan asian käsittelyyn. Oikeus osallistua keskusteluun ja mahdollisuus sananvapauden käyttämiseen, aloitteellisuus ja oikeus aloitteiden tekemiseen sekä oikeus asioiden vireille panemiseen ovat ministerille kuuluvia oikeuksia.

¹⁶ HE 58/1988 Rikoslain 40 luvun 7 §:n perustelut (HE:n laatimisen aikaan 6 §).

Koska en ole ollut esteellinen eikä minulla ole ollut käskyvaltaa tai välitöntä valvontavaltaa kehenkään tutkimushankkeen rahoittajana toimivaan tahoon, on selvää, ettei rikoslain 40 luvun 7 §:n soveltamiselle ole mitään perusteita tässä asiassa.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n soveltaminen ja rangaistusvastuun syntyminen ko. säännöksen perusteella edellyttää aina teon tahallisuutta. Vaikka katsottaisiin, että olisin ollut esteellinen tai olisin epäasiallisesti vaikuttanut tutkimushankkeen rahoittajien päätöksentekoon, toimintaani ei voida missään olosuhteissa pitää minään muuna kuin korkeintaan lievänä huolimattomuutena. Tästä syystä rikoslain 40 luvun 7 § ei voi tulla asiassa sovellettavaksi.

5. Ministerivastuun edellytyksistä ja syyksiluettavuudesta

Perustuslain 116 §:n mukaan:

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. (Alleviivaus tässä.)

Perustuslain 116 §:n mukaisen ministerinvastuusäännöksen soveltaminen edellyttää aina tahallista tai törkeän huolimattontaa menettelyä. Jos syyksiluettavuuden aste ylittää törkeän tuottamuksen rajan, ministerivastuun edellytyksenä tulee arvioida vielä sitä, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.

Osallistuessani tutkimushanketta käsitelleeseen tapaamiseen 27.9.2011 en mieltänyt mitenkään, että tämä synnyttäisi tilanteen, jossa luottamus toimintani puolueettomuuteen voisi vaarantua. En ole siten tutkimushankkeeseen liittyvässä asiassa millään tavoin tahallisesti tai tuottamuksellisesti rikkonut olennaisella tavalla ministerin tehtäviin kuuluvia velvollisuuksiani tai muutoinkaan menetellyt virkatoimissani selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 116 §:n perustelujen mukaan:

""Selvästi"-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen."¹⁷ (Alleviivaus tässä.)

Vaikka syyksiluettavuus ylittäisi törkeän tuottamuksen rajan, ministerinvastuu tulisi kysymykseen vain, jos rikkominen olisi olennainen ja ministerin menettely selvästi lain-

¹⁷ HE 1/1998, perustuslain 116 §:n perustelut.

vastaista. Käsitykseni mukaan muistutuksessa väitetyt mahdolliset menettelylliset virheet eivät voi missään olosuhteissa olla oikeudelliselta luonteeltaan sellaisia, että niitä voitaisiin pitää perustuslain 116 §:n mukaisina olennaisina tai selvinä lainvastaisuuksina.

Tässä asiassa en ole siis toiminut sillä tavoin väärin, että perustuslain 116 § voisi tulla sovellettavaksi.

6. Esitutinnan käynnistäminen

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 4 §:n mukaan

Perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi.

Säännöksen perusteluiden mukaan

"Esitutkinta on myös normaali syyteharkintaa edeltävä rikosprosessuaalinen vaihe. Sen käynnistäminen edellyttää, että esitutinnan aloittamiskynnys ylittyy. Tämä on esitutkintalain 2 §:ssä ilmaistu sanoin "on syytä epäillä, että rikos on tehty".

...

Lähinnä esitutinnan toimittaminen tulisi kyseeseen, jos sen arvioitaisiin olevan tarpeen lisäselvityksen saamiseksi eli tapahtuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi. Esitutinnan toimittaminen ei ole välttämätöntä, jos käsiteltävänä oleva asia on esimerkiksi siinä määrin yksinkertainen tai selvä, ettei siihen esitutinnan toimittamisen avulla voida odottaa saatavan olennaista lisäselvyyttä. Tällaisia tapauksia saattaisivat olla esimerkiksi asiat, joissa ei niinkään ole kyse tapahtuneiden tosiasioiden selvittämisestä kuin kannanotosta oikeudelliseen tulkintaongelmaan." ¹⁸

Tässä asiassa on kyse korkeintaan oikeudellisista tulkintakysymyksistä, joiden ratkaisemiseen ei voida saada mitään olennaista lisäselvyyttä esitutinnasta.

Katson, että edellä mainituin perustein toimintani arviointi tässä asiassa ei edellytä esitutkintaa.

¹⁸ HE 185/1999 4 §:n perustelut.

7. Lopuksi

Valtioneuvoston kanslia on tehnyt sopimuksen omalta osaltaan siinä tarkoituksessa, että hankkeella kyettäisiin selvittämään hallituksen tulevaisuusselontekoon liittyviä kysymyksiä Suomen kestävän talouskasvun ja hyvinvoinnin mallin osalta. Kysymys on tutkimushankkeesta, jonka perusteella tullaan käymään yhteiskunnallista keskustelua siitä, minkälaisilla yhteiskunnallisilla rakenteilla ja arvoilla Suomi yhtenä Euroopan valtiona voisi toimia taloudellisesti kestävällä pohjalla hyvinvointivaltion luonnetta menettämättä. Tätä olen myös pääministerinä henkilökohtaisesti pyrkinyt toiminnallani edistämään.

Katson, että asiassa ei ole voinut muodostua lainsäädännöllisesti eikä tosiasiallisesti minkäänlaista esteellisyysperustetta, enkä ole epäasiallisesti vaikuttanut hallintotoimintaan.

Osallistuessani tutkimusaloitteen esittelyyn 27.9.2011 en ole mieltänyt mitenkään, että tämä synnyttäisi tilanteen, jossa luottamus toimintani puolueettomuuteen voisi vaarantua. En ole siten tutkimushankkeeseen liittyvässä asiassa millään tavoin tahallisesti tai tuottamuksellisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiani tai muutoinkaan menetellyt virkatoimessani lainvastaisesti.

Totean kunnioittavasti, että asiassa ei ole mitään perusteita minuun kohdistuville rikosoikeudellisille jatkotoimille. Perustuslakivaliokunnalla on sille toimitetun aineiston perusteella kaikki edellytykset antaa kannanotto, jonka perusteella asian voidaan katsoa puolestani olevan loppuun käsitelty.

Helsingissä 27. päivänä maaliskuuta 2013

Pääministeri

Jyrki Katainen



Liite 3



Pääministeri

12.6.2013

Perustuslakivaliokunnalle

Minua vastaan perustuslakivaliokunnalle tehdyssä perustuslain 115 §:n mukaisessa muistutuksessa on pyydetty tutkimaan, olenko pääministerinä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiani tai menetellyt muutoin virkatoimessani selvästi lainvastaisesti osallistuessani rahoituksen järjestämiseen Sofos Oy:lle tulevaisuusselonteko-hankkeen toteuttamiseksi.

Minulle on varattu valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 3 §:n 2 momentin tarkoituksessa mahdollisuus antaa vastine asiassa kertyneestä aineistosta. Kertyneessä aineistossa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka vaikuttaisi siihen, mitä olen asiassa aikaisemmin lausunut. Tämän perusteella haluan uudistaa perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin esittämäni seikat:

Olen kyseessä olevassa asiassa saattanut Suomen Akatemian, Tekesin ja Sitran sekä professori Pekka Himasen yhteen keskustelemaan mainittujen tahojen halukkuudesta osallistua kansainväliseen tutkimushankkeeseen. Toimin näin, koska olin objektiivisesti arvioinut professori Himasen minulle esittelemän hankkeen hyväksi tavaksi saada kansainvälistä perspektiiviä Suomessa tehtävään tulevaisuustyöhön.

Valtioneuvoston kanslia teki tutkimushanketta koskevan sopimuksen omalta osaltaan siinä tarkoituksessa, että hankkeella kyettäisiin selvittämään hallituksen tulevaisuusselontekoon liittyviä kysymyksiä Suomen kestävän talouskasvun ja hyvinvoinnin mallin osalta. Kysymys on tutkimushankkeesta, jonka perusteella tullaan käymään yhteiskunnallista keskustelua siitä, minkälaisilla yhteiskunnallisilla rakenteilla ja arvoilla Suomi yhtenä Euroopan valtiona voisi toimia taloudellisesti kestävällä pohjalla hyvinvointivaltion luonnetta menettämättä.

Asiassa en ole osallistunut varsinaiseen päätöksentekoon tai siihen muutoin vaikuttanut. Kannanotoillani en ole pyrkinyt vaikuttamaan asian käsittelyyn viranomaisessa vireillä olevassa asiassa, enkä muutoinkaan synnyttämään toiminnallani epäasiallista vaikutusta asian myöhempään käsittelyyn. Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen ovat tehneet valtioneuvoston kanslia tilaajana, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Suomen Akatemia ja

Teknologian edistämiskeskus Tekes rahoittajina sekä professori Himasen omistama Sofos Oy. Kukin taho on tehnyt oman päätöksensä itsenäisesti hankkeeseen osallistumisesta ja sen rahoittamisesta. Tämän jälkeen asianosaiset ovat allekirjoittaneet tutkimusta koskevan yhteistyösopimuksen. Sopimuksen osapuolet ovat sitoutuneet rahoittamaan tutkimushanketta ja muutoin toimimaan tutkimushankkeessa sopimusehtojen mukaisesti. Sopimuksen on allekirjoittanut kunkin osapuolen osalta sopimuksen tekemiseen toimivaltainen henkilö tai henkilöt. Mainitut eivät ole pääministerin, valtioneuvoston kanslian tai edes valtioneuvoston käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa.

Professori Himanen ei ole hallintolain 28 §:ssä tarkoitettu minulle läheinen henkilö. Minulla ja professori Himasella ei ole muutoinkaan merkityksellistä tai kiinteää tuttavuus- tai yhteistyösuhdetta tai muutakaan keskinäistä sidonnaisuutta.

Tutkimushankkeen yhteisrahoitusta koskevassa menettelyssä minulla ei ole ollut henkilökohtaisia, taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia tai vaikuttimia. Sopimuksesta ei synny minulle välitöntä tai välillistä etua, eikä asiaan liity etujani välittömästi tai välillisesti palvelevia järjestelyjä.

Luottamus ministerin puolueettomuuteen ei voi käsitykseni mukaan vaarantua erityisestä syystä sen johdosta, että olen esittänyt näkemyksiä viranomaisen käsiteltäväksi tulevasta asiasta. Oikeus osallistua keskusteluun, mahdollisuus sananvapauden käyttämiseen sekä oikeus aloitteiden tekemiseen ja asioiden vireille panemiseen ovat ministerille kuuluvia oikeuksia.

Katson, että asiassa ei ole voinut muodostua minkäänlaista esteellisyyssperustetta. En ole myöskään epäasiallisesti vaikuttanut hallintotoimintaan. En ole tutkimushanketta koskevassa menettelyssä muutoinkaan millään tavoin rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiani tai menetellyt virkatoimessani lainvastaisesti. Kaikkiaan asian käsittelyssä ja tutkimuksen yhteisrahoituksessa on noudatettu lainsäädäntöä ja muutoinkin toimittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Totean kunnioittavasti, että asiassa ei ole perusteita minuun kohdistuville rikosoikeudellisille jatkotoimille.

Perustuslakivaliokunnalla on sille toimitetun aineiston perusteella kaikki edellytykset antaa kannanotto, jonka perusteella asian voidaan katsoa puolestani olevan loppuun käsitelty.



Jyrki Katainen