



Puolustusministeriö

1/6

Viite:

Puolustusministeriön lausuntopyyntö 24.7.2017 91/00.01.10/2009

Asia:

Puolustusministerin toiminta säätiössä

### *1. Lausuntopyyntö*

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa puolustusministerin asemasta Maanpuolustuksen kannatussäätiössä hallituksen puheenjohtajana erityisesti suhteessa perustuslaissa ministerille säädettyyn sidonnaisuuskieltoon. Säätiön sääntöjen mukaan puolustusministeri toimii säätiön hallituksen puheenjohtajana.

Lausuntopyynnön mukaan Maanpuolustuksen kannatussäätiön hallituksen varapuheenjohtajana toimii ministeriön kansliapäällikkö ja asiamiehenä ministeriön talousjohtaja. Valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa puolustusministeriötä lukuun ottamatta valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1 §). Tämän vuoksi lausunnossa ei käsitellä puolustusministeriön virkamiesten asemaa säätiön tehtävissä.

### *2. Tietoja säätiöstä*

Maanpuolustuksen kannatussäätiö sr perustettiin säädekirjalla, jonka puolustusministeri 6.7.1953 allekirjoitti puolustusministeriön virkamiehen esittelystä. Säätiön peruspääomaksi luovutettiin puolustusministeriön hallussa olleita, lakkautetun suojeluskuntajärjestön varoja. Säätiön perustamisella pantiin osaltaan täytäntöön valtioneuvoston 12.3.1953 tekemä päätös lakkautetun suojeluskuntajärjestön omaisuuden käyttämisestä. Oikeusministeriö antoi 1.10.1953 luvan säätiön perustamiseen ja säätiö merkittiin säätiörekisteriin 10.2.1954.

Maanpuolustuksen kannatussäätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on käyttää omaisuuttaan puolustusvoimissa tapahtuvan koulutuksen ja liikuntakasvatuksen, maanpuolustusta edistävän valistus- ja tutkimustyön sekä yleistä kansalaiskuntoa kehittävän toiminnan tukemiseen. Säätiö toteuttaa tarkoitustaan myöntämällä avustuksia. Säätiön verkkosivuilta saatavien tietojen mukaan säätiö on viime vuosina myöntänyt avustuksia puolustusvoimille, Maanpuolustuskorkeakoululle, Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle ja sen jäsenjärjestöille sekä eräille muille järjestöille.

Suomessa rekisteröityihin säätiöihin sovelletaan 1.12.2015 voimaan tullutta säätiölakia. Lain mukaan säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävänä on valvoa, että säätiöissä noudatetaan säätiölakia ja säätiöiden sääntöjä (säätiölaki 1 luku 2 § ja 14 luku 1 §).

Säätiölain mukaan säätiöllä on oltava säännöt ja hallitus. Hallitus huolehtii säätiön hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä asianmukaisesti säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi. Hallitus päättää säätiön sääntöjen muuttamisesta. Laissa asetetaan säätiön hallitukselle huolellisuusvelvoite, jonka mukaan hallituksen on huolellisesti toimien edistettävä säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiön etua. Laissa säädetään myös säätiön hallituksen jäsenten esteellisyydestä ja vastuusta. Hallituksen jäsen ei saa muun muassa osallistua avustusta tai muuta vastikkeetonta etua koskevan asian käsittelyyn, jos edunsaajana on hänen määräysvallassaan oleva yhteisö. Hallituksen jäsenen on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut säätiölle. Hallituksen jäsenen on korvattava myös vahinko, jonka hän on tehtävässään muuten säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut säätiölle tai muulle henkilölle (säätiölaki 1 luku 4 §, 3 luku 1, 2 ja 4 §, 6 luku 1 § sekä 8 luku 1 §).

### *3. Puolustusministerin tehtävät valtioneuvoston jäsenenä*

Puolustusministerin tulee valtioneuvoston jäsenenä nauttia eduskunnan luottamusta sekä suorittaa tehtävänsä lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Puolustusministeri toimii puolustusministeriön päällikkönä ja vastaa ministeriön toimialalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeri ratkaisee ministeriölle kuuluvat asiat, joita ei ole säädetty virkamiesten ratkaistaviksi. Ministerillä on kuitenkin oikeus ottaa ratkaistavakseen myös asia, joka on annettu ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi (perustuslaki 3, 60, 65, 68 ja 116 § sekä laki valtioneuvostosta 4, 15 ja 16 §).

Puolustusministeriön tehtävänä on muun muassa sotilaallinen maanpuolustus, sotilaskoulutus, vapaaehtoinen maanpuolustustyö ja kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen. Puolustusministeriön toimialaan kuuluvia organisaatioita ovat muun muassa puolustusvoimat ja niihin kuuluva Maanpuolustuskorkeakoulu (valtioneuvoston ohjesääntö 16 §, valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä 1 ja 2 § sekä laki Maanpuolustuskorkeakoulusta 1 §).

Puolustusministeriö valmistelee vuosittain hallinnonalaansa koskevan ehdotuksen valtion talousarvioksi. Eduskunnan hyväksyttyä talousarvion ministeriö vahvistaa hallinnonalaansa virastojen ja laitosten, esimerkiksi puolustusvoimien tulostavoitteet. Ministeriö myöntää vuosittain valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta valtionavustusta Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle sen julkisia hallintotehtäviä varten. Yhdistys on vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuva julkisoikeudellinen yhdistys. Puolustusministeriön työjärjestyksessä ei ole säännöksiä valtionavustuksia koskevasta ratkaisuvallasta, joten ratkaisuvallta kuuluu puolustusministe-

rille (asetus valtion talousarviosta 1 a § ja 11 §, laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 6 ja 11 § sekä puolustusministeriön asetus puolustusministeriön työjärjestyksestä).

Puolustusministeriöstä saadun tiedon mukaan ministeriö ei myönnä valtionavustuksia Maanpuolustuksen kannatussäätiölle eikä muutenkaan rahoita sen toimintaa. Ministeriössä ei käsitellä mitään muitakaan säätiötä koskevia hallintoasioita.

#### 4. Puolustusministerin virkatehtävien arviointi

Maanpuolustuksen kannatussäätiön sääntöjä ei ole säätiön perustamisen jälkeen muutettu. Puolustusministeri on siten toiminut säätiön sääntöjen mukaisesti säätiön hallituksen puheenjohtajana yli kuuden vuosikymmenen ajan. Oikeuskanslerin lausunnossa asiaa arvioidaan tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Puolustusministerin tehtävä on julkinen tehtävä, jossa vastuu on sekä oikeudellista että poliittista. Puolustusministerin tehtävien sisältönä ovat puolustusministeriölle ja sen hallinnonalalle säädetyt vastuut ja velvoitteet. Ministerin tehtävien alaa arvioitaessa lähtökohtana on, että muut kuin säädetyt ja säännösten perusteella määrätty tehtävät eivät kuulu ministerin virkatehtäviin.

Maanpuolustuksen kannatussäätiö on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Vaikka puolustusministerin tehtävä säätiössä seuraa säätiön sääntöjen mukaan suoraan puolustusministerin asemasta, tehtävä ei tällä perusteella ole puolustusministerin virkatehtävä. Tehtävää säätiössä ei voida katsoa puolustusministerin virkatehtäväksi myöskään sen perusteella, että säätiöllä olisi julkisia tehtäviä. Oikeuskansleri on ratkaisukäytännössään todennut, että säätiön ei voida katsoa hoitavan julkista tehtävää, ellei sellaista ole sille säädetty. Oikeuskansleri ei ole pitänyt säätiön tehtävää julkisena silloinkaan, kun säätiö harjoittaa yhteiskunnallisesti tärkeää toimintaa. Säätiöllä ei ole katsottu olevan julkista tehtävää siinäkään tapauksessa, että julkisyhteisö on perustanut säätiön ja että julkisyhteisö käyttää päätösvaltaa säätiön hallinnossa (esim. OKV/10/1/2000 ja OKV/1038/1/2009). Puolustusministerin tehtäviä säätiön hallituksen puheenjohtajana on siten pidettävänä muuna kuin puolustusministerin virkatehtävänä.

#### 5. Puolustusministerin sidonnaisuuksien arviointi

Perustuslain mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen puoleettomuuteensa (perustuslaki 63 § 1 momentti). Säännös vastaa asiallisesti perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon säännöstä, joka tuli voimaan vuonna 1.4.1995 (hallitusmuodon 36 c §, 270/1995). Hallitusmuodon säännöksen esitöiden mukaan sen tarkoituksena oli ehkäistä ennalta sellaiset tilanteet, jotka voivat johtaa valtioneuvoston jäsenten toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantumiseen (HE 284/1994 vp s. 9-10). Ministerin sidonnaisuuksia koskevaa säännöstä on oikeuskirjallisuudessa pidetty luonteeltaan yleiskiellon kaltaisena, ja sen noudattamista ministerintoinimesta seuraavana velvollisuutena. Kiellon noudattamatta jättämisen varalta ei ole katsottu olevan mitään sanktioita, mutta säännöksen on kuitenkin katsottu mahdollistavan poliittisen vastuun. Sen sijaan on pidetty epätodennäköisenä, että kiellon vastainen menettely voisi aiheuttaa rikosoikeudellisen ministerinvastuun toteutumisen (Eilavaara & Hytönen, Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys s. 205-208; 1998).

Ministerin sidonnaisuuskieltoa koskevan säännöksen esitöissä esitettiin luettelo tehtävistä, joista pidättäytymistä säännöksen ainakin katsottiin edellyttävän. Luettelon oli tarkoitus olla esimerkkiluettelo kiellettyjen sidonnaisuuksien ytimeä, jonka katsottiin kuitenkin olevan aikaansa sidottu. Siten kiellettyjen sidonnaisuuksien piirin katsottiin voivan laajentua lain säätämisen jälkeen. Sidonnaisuuksien piiriä täsmennettäessä katsottiin olennaiseksi huolehtia nimenomaan siitä, että ministerit pidättäytyvät tehtävistä, jotka ulkopuolisen arvioinnin näkökulmasta saattavat vaarantaa luottamusta ministerin toimintaan valtioneuvoston jäsenenä. Kiellettyjen sidonnaisuuksien luettelossa mainittiin muun muassa hallinto- ja luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, esimerkiksi yhdistyksissä ja säätiössä, joilla on kiinteä yhteys ministeriön hallinnonalaan. Kiinteällä yhteydellä ministeriön hallinnonalaan tarkoitettiin muun muassa tilanteita, joissa ministeriö huolehtii valtionavustusten jakamisesta asianomaisille yhteisöille (HE 284/1994 vp s. 9-10 ja 12-13, PeVM 13/1994 vp s. 1-2). Oikeuskirjallisuuden mukaan kiinteä yhteys ministeriön hallinnonalaan syntyy myös silloin, jos ministeriö valvoo yhteisön toimintaa tai päättää yhteisöä koskevasta lainsäädännöstä (Eilavaara & Hytönen, Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys s. 202; 1998). Yleisesti ottaen ministerin tehtäviä haittaavina muina tehtävinä pidetään ensisijaisesti sellaisia tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi hoitamaan keskeisiä virkatehtäviään tai edellyttävät niin runsasta ajankäyttöä, että täysipainoinen ministerityöskentely estyy (Saraviita, Perustuslaki s. 545; 2011).

Arvioitaessa ministerin esteellisyyttä virkatehtävissä sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolaissa säädetään erikseen määritellyistä perusteista, joiden nojalla ministeri on yksittäisessä asiassa esteellinen osallistumaan sen käsittelyyn. Lisäksi esteellisyyden perusteena voi lain mukaan olla se, että luottamus ministerin puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu (laki valtioneuvostosta 17 a §, hallintolaki 28 §). Tällainen tilanne voi hallintolain esitöiden mukaan olla muun muassa niin sanottu toisen asteen esteellisyys, kun sama henkilö käsittelee samaa asiaa kahdessa eri roolissa (HE 72/2002 vp s. 82). Oikeuskirjallisuudessa on korostettu toisen asteen esteellisyyden suppeaa tulkintaa ja objektiivisesti todettavien perusteiden merkitystä tulkinnassa (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko, Hallintolaki s. 245; 2010). Maanpuolustuksen kannatussäätiö on myöntänyt avustuksia säätiön tarkoituksen mukaisesti puolustusvoimille ja niihin kuuluvalla Maanpuolustuskorkeakoululle. Säätiö on lisäksi myöntänyt avustuksia Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle, jolle myös puolustusministeriö myöntää valtionavustuksia. Näyttää siis siltä, että puolustusministerillä on ollut mahdollisuus käsitellä ainakin joissakin tapauksissa samojen tahojen rahoitusta sekä säätiön hallituksen puheenjohtajana että ministerin virkatehtävänä. Rahoitus on kuitenkin myönnetty eri varoista, joten muodollisesti ei voida katsoa olevan kysymys samasta asiasta eikä siten toisen asteen esteellisyydestä. Lausuntoa valmisteltaessa ei ole tullut esille muutakaan perustetta, jonka nojalla säätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävän voitaisiin katsoa aiheuttavan puolustusministerin esteellisyyden virkatehtävissään.

Ministerin sidonnaisuuksia koskeva kielto koskee vain tehtäviä, jotka perustuslaissa tarkoitetulla tavalla voivat haitata ministerin tehtävien hoitoa tai vaarantaa luottamusta hänen puolueettomuuteensa. Sidonnaisuuksia koskeva kielto ei siten tarkoita sitä, että ministerillä ei saisi olla virkatehtävien ohella mitään muita tehtäviä tai sidonnaisuuksia. Ministerin virkatehtävien ulkopuolisten tehtävien oikeudellisessa arvioinnissa on esteellisyyuskysymysten lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, ovatko tehtävät sisällöltään sellaisia, että niistä ei aiheudu asiallista ristiriitaa tai kilpailevaa intressiä virkatehtäviin nähden. Oikeuskansleri on laillisuusvalvontakäytännössään katsonut, että puolustusministeri on voinut toimia Maanpuolustuksen Tuki ry:n valtakunnallisen varainkeräyksen suojelijana. Keräyksen suojelijana toimiminen ei ollut ministerin virkatoimi eikä se ollut ristiriidassa ministerin virkatoiminnan kanssa (valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 s. 57). Maanpuolustuksen kannatussäätiön sääntöjen mukainen tarkoitus ja toiminta eivät näytä olevan ristiriidassa puolustusministerin virkatehtä-

vien kanssa. Virkatehtävien näkökulmasta ei siten vaikuta olevan oikeudellisia esteitä sille, että puolustusministeri toimii ministerin tehtävien ohella säätiön hallintotehtävissä.

#### 6. Arviointi säätiön tehtävien vaikutuksesta ministerin tehtäviin

Maanpuolustuksen kannatussäätiöllä ei edellä kerrotuilla perusteilla ole julkisiksi katsottavia tehtäviä. Säätiön tai sen hallintoelinten toiminnan arviointi ei siten kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Tässä lausunnossa käsitellään puolustusministerin asemaa säätiössä siltä osin kuin sillä voi olla vaikutusta ministerin virkatehtäviin ja asemaan valtioneuvoston jäsenenä.

Maanpuolustuksen kannatussäätiössä päätösvaltaa käyttää säätiön sääntöjen mukaan säätiön hallitus. Hallitus kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta. Hallitus päättää säätiön myöntämistä avustuksista ja säätiön hallinnosta. Hallituksen puheenjohtajana on sääntöjen mukaan puolustusministeri, joka myös johtaa ja valvoo säätiön toimintaa. Hallituksen muut jäsenet määrää valtioneuvosto ja puolustusministeriö määrää säätiön tilintarkastajat. Valtioneuvostolla tarkoitetaan lainsäädännössä valtioneuvoston yleisistuntoa tai valtioneuvostoon kuuluvaa ministeriötä. Säätiön hallintoa koskevat tehtävät eivät kuulu valtioneuvostoa ja sen ministeriötä koskevien säännösten mukaan valtioneuvoston yleisistunnolle tai millekään ministeriölle (perustuslaki 65 ja 67 §, laki valtioneuvostosta 12 § ja valtioneuvoston ohjesääntö 3-7 ja 12-24 §). Säätiön sääntöjen mukaan valtioneuvostolle ja puolustusministeriölle kuuluvien tehtävien on siten tulkittava olevan puolustusministerin tehtäviä. Puolustusministeri käyttää näissä tehtävissä toimivaltaansa säätiön hallituksen puheenjohtajana, ei ministerin virkatehtävissä.

Säätiölain ja säätiön sääntöjen nojalla puolustusministerin voidaan arvioida olevan Maanpuolustuksen kannatussäätiössä keskeisessä asemassa sekä päätösvallan käyttäjänä että vastuuhenkilönä. Puolustusministerillä on tässä tehtävässään myös toimivalta selvittää tarpeita säätiön sääntöjen muuttamiseen ja tarvittaessa panna vireille sääntöjen muuttamista koskeva asia säätiön hallituksessa.

Puolustusministeri on Maanpuolustuksen kannatussäätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävissä velvollinen noudattamaan säätiölakia. Säätiölaissa säädetään hallituksen puheenjohtajan vastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta. Laissa säädetään myös hallituksen puheenjohtajan esteellisyydestä tilanteissa, joissa säätiön varoista myönnetään avustusta puheenjohtajan määräysvallassa olevalle yhteisölle. Puolustusministerin on siten säätiön tehtävissä otettava huomioon säätiölaissa säädetty vastuu. Puolustusministerin on myös harkittava, mikä vaikutus säätiölain esteellisyyssäännöksillä on hänen menettelynsä tilanteissa, joissa säätiön hallitus päättää avustuksen myöntämisestä puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluville organisaatioille.

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että ministerin toiminta säätiön hallintotehtävissä on vastuullista ja sisältää riskin epäonnistumisesta tehtävässä. Vastuu voi johtaa julkiseen arvosteluun ja jopa vahingonkorvausvelvollisuuteen, ja sillä voi sen vuoksi olla vaikutusta ministerin asemaan valtioneuvoston jäsenenä. Tässä yhteydessä on viitattu tapaukseen, jossa ministeri joutui eroamaan säätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävästä säätiön taloudellisten tappioiden vuoksi. Ministerin uskottavuutta ja arvostelukykä arvioitiin julkisuudessa kriittisesti, koska säätiön hallituksen nähtiin epäonnistuneen taloudenpidon hoidossa ja valvonnassa. Ministeriltä ei kuitenkaan vaadittu vahingonkorvausta (Eilavaara & Hytönen, kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys s. 202-203; 1998).

## 7. Johtopäätökset

Maanpuolustuksen kannatussäätiön hallituksen puheenjohtajana toimiminen ei kuulu puolustusministerin virkatehtäviin. Ministerin virkatehtävien asianmukaisen hoidon kannalta ei kuitenkaan ole oikeudellista estettä sille, että ministeri hoitaa tätä tehtävää ministerin tehtäviensä ohella. Ministerin on kuitenkin suositeltavaa arvioida, liittyykö hallituksen puheenjohtajan tehtäviin mahdollisesti riskejä, joilla voisi toteutuessaan olla vaikutusta hänen tai tulevien puolustusministerien asemaan valtioneuvoston jäsenenä.

Oikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Osastopäällikkö  
Esittelijäneuvos

Maija Salo

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi