

Ministerin menettelyn oikeudellinen arvio vaalitukeen liittyvässä asiassa

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan muistio 9.6.2008 ministeri Mauri Pekkarisen menettelyn oikeudellisesta arviosta asiassa, jossa on kyse Pekkarisen allekirjoittamasta Suomi-Soffa Tehdas Oy:lle myönnetystä investointitukipäätöksestä 2006 ja Pekkarisen taulukaupan muodossa saamasta vaalituesta 2007 samaan konserniin kuuluvalla Suomi-Soffa SSF Oy:ltä.

Ministeri Pekkarisen käynti oikeuskanslerinvirastossa

Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen tuli oikeuskanslerinvirastoon (OKV) aamulla 30.5.2008 saattaakseen oikeuskanslerin tietoon seuraavan asian.

Pekkarinen kertoi vasta äsken havahtuneensa siihen, että kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) oli mahdollisesti myöntänyt investointitukea syksyllä 2006 samalle konsernille, joka oli vaalien alla muutamaa kuukautta myöhemmin ostanut hänen vaalitukiyhdistykseltään tauluja. Pekkarinen sanoi tarkistaneensa asian ministeriönsä virkamiehiltä, jotka olivat kertoneet, että hän oli kauppa- ja teollisuusministerinä allekirjoittanut tukipäätöksen esittelystä marraskuussa 2006. Saatuaan tämän tietää Pekkarinen oli välittömästi kertonut asian pääministerille ja nyt myös oikeuskanslerille. Pekkarinen vakuutti, ettei hän ollut muistanut investointitukipäätöstä aikaisemmin.

Oikeuskansleri pyysi Pekkarista toimittamaan asiasta kirjallisen selvityksen. Samoin oikeuskansleri pyysi investointitukiasiaa silloisessa KTM:ssä käsiteltyä virkamiehiltä kirjallisen selvityksen sekä tukipäätöstä koskevat asiakirjat.

Saadut selvitykset

Teollisuusneuvos Heikki Vesa toimitti henkilökohtaisesti 2.6.2008 nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) virkamiesten alivaltiosihteeri Kalle J. Korhosen, ylitarkastaja Kari Alangon sekä Vesan itsensä allekirjoittaman selvityksen ko. tukipäätöksen valmistelusta ja ministeri Pekkarisen osuudesta asiassa. Selvityksestä mm. ilmenee, että Kainuun TE-keskukselle saapunut hakemus oli valmisteltu siellä ja että TE-keskus oli esittänyt investointitukea myönnettäväksi 842 490 euroa. Asia oli normaaliin tapaan käsitelty KTM:ssä, Pekkarinen tai hänen avustajansa eivät olleet osallistuneet valmisteluun. Ministeri oli allekirjoittanut päätöksen 7.11.2006.

Ministeri Pekkarisen 30.5.2008 päivätty kirjallinen selvitys saapui oikeuskanslerinvirastoon 3.6.2008.

Pekkarinen kertoo allekirjoittaneensa tukipäätöksen monien muiden asiakirjojen joukossa 7.11.2006 ilman esittelijän läsnäoloa. Tuen saajan nimi ei ollut jäänyt Pekkarisen mieleen, "ilmeisesti siksi, että asian virkamiesvalmistelusta oli kaiketi pikaisesti pääteltävissä, että päätöksen perusteet olivat kiistattomat".

Pekkarisen vaalikampanjaan hankki - edellisten vaalien tapaan - rahoitusta hänen tukiyhdistyksensä Keski-Suomen Kehitystyö ry. Varainhankintamuotoina oli seminaarien järjestäminen ja taulukauppa.

Tammi-helmikuussa 2007 mm. Suomi-Soffa SSF Oy oli ostanut tauluja yhdistykseltä 5000 eurolla. Pekkarinen kertoo kuulleensa taulukaupoista helmikuun lopulla. Hänellä ei tuolloin ollut kertomansa mukaan muistikuvaa kolmisen kuukautta aiemmin allekirjoitetusta investointitukipäätöksestä. Sen hän sanoo muistaneensa, että oli käynyt pikaisesti vuoden 2006 lopulla yrityksen Vantaan myymälässä.

Pekkarinen kertoo selvityksessään samalla tavalla kuin suullisesti oikeuskanslerinvirastossa siitä, miten hän vasta 23.5.2008 oli tullut ajatelleeksi, että Suomi-Soffa -nimisellä yrityksellä oli ollut pari vuotta sitten investointi. Hän varmisti asian edellä kuvatulla tavalla ministeriön virkamiehiltä. "Olin kerta kaikkiaan ja alusta lähtien unohtanut tekemäni tukipäätöksen."

Pekkarinen kertoo varmistaneensa toukokuussa 2008 oikeusministeriöstä, oliko tarpeen eritellä yli 1 700 euron taulukaupat. Ministeriöstä oli ilmoitettu, että selvää velvollisuutta ei ole. Hän kuitenkin päätti ilmoittaa taulukaupat 27.5.2008.

Arviointi

Oikeuskanslerin tehtäviä tämän asian käsittelyssä koskevat seuraavat perustuslain kohdat:

Perustuslain 108 § 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta. Saman pykälän 2 momentin mukaan hänen on myös annettava pyydettäessä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Lausunnonantamista on perusteltu lain esitöissä mm. näin: "Siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakoita toimenpiteidensä lainmukaisuus." (HE 1/1998 vp s. 166). Kysymys on luonnollisesti vain virkatehtäviä koskevista oikeudellisista lausunnoista. Käytännössä ministeriöt ja ministerit pyytävät lausuntoja monesti vapaamuotoisesti mm. suullisesti, mutta toisinaan myös virallisemmin kirjallisesti. Lausuntoja annetaan tilanteen mukaan joko kirjallisina tai suullisesti.

Jäsensin tapauksen niin, että Pekkarinen pyysi oikeudellista lausuntoa menettelystään ministerinä mahdollisia omia johtopäätöksiään varten. Mutta tämän lisäksi oikeuskanslerin oli tietysti arvioitava asiaa laillisuusvalvonnallisesti perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella siltä kannalta, antaako ministerin menettely aiheen ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin.

Nimenomainen ministerin virkatoimi tässä asiassa oli investointitukipäätöksen tekeminen marraskuussa 2006. Siinä ei asiakirjojen ja muun selvityksen perusteella ollut mitään poikkeuksellista eikä niin muodoin syytä epäillä lainvastaisuutta.

Sen sijaan kansanedustajaehdokkaana olevan ministerinkään vaalituen vastaanottaminen ei sellaisenaan ole virkatehtävä eikä näin ollen kuulu oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Mutta tässä tapauksessa syntynyt asetelma - yhtäältä investointitukipäätös ja toisaalta vähän myöhemmin samaan konserniin kuuluvalta yritykseltä saatu vaalituki - muodosti sellaisen kokonaisuuden, joka antoi oikeuskanslerille perusteen myös vaalituen vastaanottamisen oikeudelliseen arvioimiseen. Kysymys oli sen seikan arvioimisesta, oliko investointitukipäätöksellä ja vaalituen vastaanottamisella oikeudellisesti merkityksellinen yhteys.

Esteellisyyttä koskeva hallintolain säännös ei voinut tulla kysymykseen, koska investointitukipäätös oli tehty ennen taulukauppaa eikä mistään ilmennyt, että vaalitukiasia olisi ollut esillä kyseisen päätöksen valmistelun ja ratkaisemisen aikoihin. Ministeri ei ollut esteellinen tukipäätöstä tehdessään. Myöskään valtion virkamieslain säännökset eivät voineet tulla harkittaviksi, koska ministeriin ei sovelleta kyseistä lakia.

Vielä oli arvioitava, täyttäisikö ministerin menettely jonkin virkarikossäännöksen tunnusmerkistön. Jos on riittäviä perusteita epäillä ministerin syyllistyneen virkatoimessaan rikokseen, on oikeuskanslerin tehtävä asiasta perustuslain 115 §:n tarkoittama ilmoitus eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (menettelyn osalta tarkemmin viitataan teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2006 julkaistuun artikkeliini Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta erit. s. 78–81).

Tapausta oli arvioitava rikoslain 40 luvun 1 §:n tarkoittaman lahjuksen ottamista koskevan tunnusmerkistön ja 3 §:ssä kriminalisoidun lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön valossa. Ensin mainittu lainkohta tulee sovellettavaksi, jos "virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa" mm. ottaa vastaan säännöksessä tarkoitettun edun. Jälkimmäisen lainkohdan mukaan on rangaistavaa, jos virkamies "ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun --- siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen". Vaikka lainkohdissa puhutaan virkamiehestä, niitä sovelletaan myös ministereihin.

Sekä lahjuksen ottamista että lahjusrikkomusta koskeva säännös edellyttävät tahallisuutta.

Arvioinnin tuloksena saatoin todeta seuraavan:

Käytettävissäni olevassa selvityksessä ei mikään viittaa siihen, että Pekkarinen olisi ottanut taulukaupan muodossa vastaan lahjuksen palkkioksi aiemmasta myönteisestä investointitukipäätöksestään. Siten rikoslain 40 luvun 1 §:n soveltuminen tapaukseen sulkeutuu pois.

Sen sijaan on periaatteessa ajateltavissa, että vaalituen ottaminen vastaan samalta konsernilta, jolle ministeri oli muutamaa kuukautta aiemmin myöntänyt huomattavan suuruisen investointituen, on voinut muodostaa tilanteen, joka "on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen".

Mutta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ministeri Pekkarisen ei voida osoittaa tietoisesti menetelleen tavalla, joka täyttäisi lahjusrikkomussäännöksen tunnusmerkistön. Pidän uskottavana Pekkarisen esittämää kuvausta siitä, miten tilanne on päässyt syntyään. Tähän arviointiin päädyn sekä kirjallisen

selvityksen että Pekkarisen suullisen kuulemisen pohjalta. Epäsuorasti Pekkarisen kertomusta tukipäätöstä koskevasta muistamattomuudesta tukee sekin, että kyseisen tehtaan vihkiäispuheessaan elokuussa 2007 hän ei tuonut lainkaan esiin omaa osuuttaan. - Näin ollen ei ole oikeudellisia perusteita epäillä Pekkarisen syyllistyneen myöskään rikoslain 40 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun tekoon.

Kaiken kaikkiaan ministeri Pekkarisen tässä tarkoitettu menettely ei antanut minulle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin. Ilmoitin tämän suullisesti ministeri Pekkariselle 4.6.2008.